

Aménagement du territoire

Circulaire du 2 novembre 1998 relative à la mise en œuvre du programme d'initiative communautaire Leader II,

NOR : ATET9870354C

. (Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du budget, à Mesdames et Messieurs les préfets de région.

Leader II fait partie des trois programmes d'initiative communautaire qui devraient être reconduits pour la future période des fonds structurels. Il importe donc que la France, attachée aux questions de développement rural, fasse la démonstration de sa capacité tant à mobiliser les acteurs qu'à utiliser les crédits qui lui sont alloués à ce titre.

Le programme Leader II relève d'une procédure totalement déconcentrée sous la responsabilité du Préfet de région. Les fonds communautaires sont rattachés au budget de l'Etat et les crédits correspondants sont délégués aux préfets selon les procédures budgétaires françaises. Cette procédure est articulée avec les dispositifs mis en place dans chaque région pour les Docup Objectif 1 et 5b. En tant que responsable de la mise en œuvre de cette initiative communautaire depuis 1994, vous avez procédé dans toutes les régions à la sélection des groupes d'action locale, (ci-après dénommés GAL) chargés de mettre en œuvre ce programme sur le terrain.

L'avancement du programme d'initiative communautaire Leader II n'est pas satisfaisant globalement en terme de programmation et de paiement, même s'il existe de grandes disparités régionales et des problèmes différenciés. Cette situation est d'autant plus dommageable que le caractère spécifique de Leader, par sa démarche ascendante et son mode de contractualisation sur des projets de territoires émanant du terrain, a fait de cette initiative un instrument privilégié du développement local et d'innovation auquel les acteurs locaux sont particulièrement attachés.

Le programme Leader est soumis aux mêmes délais d'engagement et de paiement que les autres programmes régionaux européens. Toutes les opérations des GAL, doivent être engagées avant le 31 décembre 1999. En revanche, pour les paiements effectués par les bénéficiaires finals, la date limite est fixée au 31 décembre 2001.

Nous attachons une grande importance à la mobilisation de tous sur ce programme. L'objectif qui vous est assigné est d'optimiser, avec l'ensemble des partenaires, d'ici fin 1999 l'utilisation des crédits Leader II alloués à votre région en veillant à la qualité des opérations programmées et dans le respect des règles juridiques et financières en vigueur. Vous disposez donc de quelques mois pour assurer une exécution du programme la plus optimale possible pour la fin 1999.

La présente circulaire a pour objet de demander aux préfets de région :

1. D'organiser la concertation et le dialogue sur le terrain entre les partenaires de Leader c'est-à-dire les GAL et l'ensemble des services instructeurs, en y associant les trésoreries générales, de façon à remédier sans tarder aux difficultés constatées en région.
2. D'apporter rapidement des améliorations en utilisant les éléments de souplesse propres au dispositif Leader pour assurer une mise en œuvre effective des programmes en région. Vous trouverez à cet effet ci-après des précisions sur les conditions pratiques d'application de la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 relative « au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens ».
3. Enfin, de répondre aux obligations d'évaluation auxquelles est soumis ce programme.

I. - LE DIALOGUE ET LA CONCERTATION ENTRE TOUS LES PARTENAIRES DE LEADER DOIVENT ÊTRE RELANÇÉS SUR LE TERRAIN

A. - GRÂCE À LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF EXCEPTIONNEL POUR RECENSER ET RÉSOUDRE RAPIDEMENT LES DYSFONCTIONNEMENTS DU DISPOSITIF

Vous voudrez bien mettre en place le dispositif exceptionnel décrit ci-après, en y associant les trésoreries générales, dans le mois suivant la signature de cette circulaire :

1. Réunir l'ensemble des services de l'Etat concernés au niveau départemental et régional de façon à procéder à un premier examen des situations d'avancement des projets des GAL.
2. Organiser la rencontre des GAL (qu'ils aient ou non commencé leur programmation) avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat afin :
 - d'analyser l'état d'avancement du projet de chaque GAL, opération par opération ;
 - de recenser l'ensemble des problèmes particuliers de mise en œuvre et d'en préciser la nature ;
 - d'identifier les points de blocages, opération par opération, et les responsabilités de chacun des partenaires (Etat ou GAL) pour les lever.

Vous voudrez bien nous saisir des difficultés particulières que vous serez amenés à rencontrer.

A partir de cette première concertation, vous organiserez la rencontre régulière de tous les services de l'Etat concernés au niveau départemental et régional de façon à harmoniser le traitement des dossiers Leader d'un département à l'autre ainsi que les procédures de validation des dossiers.

B. - GRÂCE À L'ORGANISATION DES RÉSEAUX RÉGIONAUX D'ÉCHANGE

La bonne exécution du programme Leader nécessite, un effort d'animation et d'accompagnement des partenaires. Les évaluations intermédiaires disponibles à ce jour insistent toutes sur l'importance des réseaux d'échange à l'échelon régional, qui apparaissent souvent de nature à répondre le plus efficacement possible aux difficultés des acteurs dans le montage et la réalisation de leur dossier.

1. Rôle d'un réseau régional

Le descriptif du réseau national Leader II annexé à la décision de la Commission relative à l'assistance technique Leader II indique que « le réseau national prend appui et démultiplie là où elles existent les activités des réseaux régionaux créés par les préfets de région entre les bénéficiaires et celles d'autres acteurs du milieu rural »

Il est donc explicitement prévu que le préfet de région puisse prendre l'initiative d'un tel réseau d'échanges. A l'initiative des GAL ou de l'Etat, certaines régions ont organisé des rencontres régulières de l'ensemble des partenaires de Leader II en région, de façon à faciliter la mise en oeuvre des projets sur le terrain grâce à une mobilisation en amont de l'ensemble des partenaires. D'autres régions ont par ailleurs engagé le même type de démarche sur une base informelle.

Si tel n'était pas le cas pour votre région, vous voudrez bien organiser dans les plus brefs délais une réunion de ce type avec l'ensemble des partenaires régionaux de Leader visant à la constitution de réseaux régionaux d'échange.

Ces réseaux ont trois fonctions essentielles :

1. Favoriser le dialogue et la concertation entre les partenaires de Leader c'est à dire les GAL et les services déconcentrés de l'Etat afin de résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre (procédure, délais...).
2. Favoriser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques
3. Renforcer les partenariats.

Il ne s'agit pas pour l'Etat de se substituer au comité de suivi mais d'initier la rencontre régulière de tous les partenaires concernés par la démarche Leader.

2. Financement et mise en oeuvre

Les crédits d'assistance technique régionale peuvent vous aider à mettre en place un outil technique d'accompagnement passant par la mise en place d'un réseau régional, voire même, si certaines régions le souhaitent, d'un outil d'assistance technique au service des GAL.

Certaines régions s'appuient sur des consultants extérieurs tant pour organiser qu'animer le réseau régional. Il vous appartient de définir la meilleure solution appliquée au partenariat local.

L'unité nationale d'animation tient à votre disposition un exemple de cahier des charges visant à la sélection de cette aide extérieure. Par ailleurs, vous voudrez bien vous rapprocher de cette unité qui a organisé le 30 avril 1998 une session technique sur « la constitution des réseaux régionaux ». Une synthèse méthodologique est à votre disposition.

II. - DES AMÉLIORATIONS DOIVENT ÊTRE APPORTÉES À TOUS LES STADES DE LA PROCÉDURE LEADER II A. - MONTAGE DES DOSSIERS

Le montage des dossiers relève de la compétence du porteur de projet en collaboration avec le GAL.

Néanmoins, pour faciliter la programmation puis la réalisation de ladite opération, vous voudrez bien donner instruction à vos services d'apporter, dans toute la mesure du possible, une aide technique aux GAL dans la mise au point et l'examen des dossiers.

Afin que les règles soient connues de tous dès le montage du dossier et que l'engagement des crédits délégués puisse être effectué dans les meilleurs délais, vous rappellerez aux GAL que leur dossier de demande de subvention doit comporter :

1. Une lettre de demande du maître d'ouvrage comportant un engagement de réalisation et un calendrier de réalisation. Concernant le calendrier de réalisation, il est recommandé, dans un souci de bonne gestion, que les dépenses éligibles retenues soient celles réalisées après le dépôt du dossier. Toutefois, selon la nature des projets, il est possible de financer des dépenses effectuées avant le dépôt du dossier relatif à des opérations ayant démarré et non achevées.

Pour un montant de subvention communautaire supérieur ou égal à 100.000 F, la demande du maître d'ouvrage devra être accompagnée des pièces suivantes en fonction de la nature du maître d'ouvrage :

- collectivité locale :
 - délibération approuvant le projet d'opération :
- privé :
 - n° de SIRET ;
 - les derniers documents annuels (bilan, compte de résultats, annexes) ;
- association :
 - statuts ;
 - liste des membres du bureau ;

- le dernier document annuel (bilan, compte de résultats, annexes).

2. Un descriptif détaillé de l'opération :

- nature et finalité du projet ;
 - estimation du coût :
 - petits investissements :
devis (daté et signé ou factures pour les projets en cours) et le cas échéant, attestation de propriété ou de libre disposition du bâtiment ;
 - études :
cahier des charges faisant apparaître les différentes phases et leurs frais annexe. ;
 - action d'animation d'appui :
argumentaire faisant apparaître des objectifs quantifiés, les critères d'évaluation, le temps passé, l'échéancier ;
 - plan si nécessaire.
3. Un plan de financement daté et signé (détaillé recettes/dépenses par poste) accompagné des lettres d'intention des cofinanceurs, un relevé d'identité bancaire.
4. Une analyse de l'impact du projet sur, le cas échéant, l'environnement, l'emploi...
5. Des indications montrant la cohérence de l'opération avec les objectifs du projet Leader du . GAL et donc la pertinence d'un financement Leader.

B. - EXAMEN, PROGRAMMATION, VALIDATION DES DOSSIERS

1. L'initiative de la programmation appartient aux groupes d'action locale eux mêmes, qui formulent des propositions après examen des projets. Les dossiers sont examinés par le GAL en collaboration avec ses différents partenaires. Le président de GAL vérifie que le maître d'ouvrage exécute l'opération suivant le calendrier de réalisation et, à défaut, en informe le service concerné de l'Etat.

L'association des services de l'Etat au phase de montage et d'examen des dossiers est vivement recommandée pour faciliter la validation officielle.

Il est important de programmer des dossiers complets et de qualité afin de faciliter l'engagement et le mandatement des fonds.

2. La validation des opérations proposées par les GAL est faite par le préfet de région (en relation, le cas échéant, avec les préfets de département) sur la base du dossier de demande de subvention (*cf.* point ILA) adressé au service de l'Etat concerné. Cette validation correspond en fait à la notion d'instruction indiquée dans la circulaire du Premier ministre précitée. Elle vise à contrôler la légalité, le respect des règles d'éligibilité et la cohérence avec le projet Leader du GAL et rend la programmation officielle.

Conformément à la circulaire du 12 mai 1998 « les préfets de région désigneront nommément le service technique déconcentré de l'Etat dans la région ou dans le département responsable de l'instruction et du suivi des opérations », il vous appartient donc de désigner le service technique déconcentré de l'Etat dans la région ou dans le département responsable de la validation et du suivi des opérations. Ce service technique sera nommément mentionné dans la convention attributive de subvention.

Vous veillerez à ce que cette validation, quel que soit le niveau (régional ou départemental), puisse intervenir dans des délais prédéfinis localement et les plus brefs possibles. Vous veillerez également à ce que les contreparties apportées par l'Etat, FNADT (section locale) notamment, soient mobilisées dans des délais compatibles avec la mise en œuvre rapide des opérations.

Vous communiquerez la liste des opérations validées à la trésorerie générale (contrôle financier déconcentré).

C. - CONVENTION ET ENGAGEMENT

Pour l'engagement juridique d'une opération, la règle générale (*cf.* annexe de la circulaire du Premier ministre. du 12 mai 1998) prévoit qu'une convention bipartite entre l'Etat et le bénéficiaire final soit signée. Néanmoins, dans la mesure où pour le programme Leader, les GAL sont responsables de la programmation de leurs opérations, il est possible de recourir au système de la convention tripartite entre le GAL, le bénéficiaire final et l'Etat.

Concernant le FSE, la convention s'inspirera des éléments du modèle de convention spécifique proposée dans la circulaire DGEFP n° 98-32 du 7 septembre 1998. Le cas échéant, elle pourra être quadripartite avec l'organisme de formation lorsque celui-ci n'est pas le bénéficiaire final.

Pour des montants de subvention communautaire inférieurs ou égal à 100 000 F, la convention peut être remplacée par un arrêté attributif de subvention qui précise, dans les mêmes termes, les obligations auxquelles est soumis le bénéficiaire.

La convention est établie par le service de l'Etat désigné à cette fin. Celui-ci sera nommément mentionné dans la convention attributive de subvention qui devra comporter, outre la signature éventuelle du président du GAL, celle du bénéficiaire final recueilli par ses soins.

Pour la phase de l'engagement, le préfet ou son représentant soumet au contrôleur financier des dépenses déconcentrées :

- le projet de convention daté et signé par le maître d'ouvrage (ou le projet d'arrêté attributif de subvention) ;
- le dossier complet de demande de subvention (cf. point II. A) ;
- les justificatifs des cofinancements rassemblés par le GAL (délibérations des collectivités locales, certification bancaire...).

Deux exemplaires. de la convention signées par le préfet, après visa du contrôleur financier des dépenses déconcentrées sont retournés au GAL dont un pour le bénéficiaire final.

La convention précise au bénéficiaire final qu'il doit adresser au GAL au fur et à mesure de l'avancement de son opération les justificatifs de réalisation et de dépenses.

Vous appellerez au bénéficiaire final dans la convention (ou dans l'arrêté attributif de subvention) qu'il doit en garder une copie et qu'il lui incombe d'archiver dans un même lieu tous les justificatifs de dépenses et de subventions reçues. Ces pièces doivent être conservées dix ans après la clôture de l'opération sous leur forme originale ou exceptionnellement en copie certifiée conforme (pour conserver leur caractère. probant) et être tenues à la disposition des corps de contrôles nationaux (Cour des comptes, chambre régionale des comptes) ou européens (services de la Commission, Cour des comptes européenne). Leur liste et leur lieu de conservation précis doivent être communiqués au service ordonnateur. Il vous appartient de veiller à l'application de ces principes..

D. - PAIEMENT

1. Pièces exigibles

Vous appellerez aux GAL la règle générale suivante: les projets financés doivent se référer à des dépenses effectives encourues qui correspondent à des paiements par des bénéficiaires finals justifiés par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalentes (cf. décision SEM 2000 fiche n° 4).

Les pièces exigibles pour le paiement après la réalisation sont:

- compte rendu d'exécution technique ;
- factures acquittées ou pour le FSE compte rendu annuel, quantitatif, financier et qualitatif certifié par le bénéficiaire ultime, donc engageant sa responsabilité, vérifié par le service gestionnaire ;
- exemplaire de l'étude, du rapport d'animation... Pour le FSE, seule une synthèse est exigée. Le document complet sera à produire par le bénéficiaire seulement en cas de contrôle.

En cas de prestations internes (apport en nature du maître d'ouvrage) qui par définition ne peuvent donner lieu à une facturation en bonne et due forme, il convient de préciser :

- les coûts unitaires retenus ;
- le décompte journalier correspondant ;
- l'identité de l'intervenant,

et de les faire certifier par le comptable ou le responsable de la structure.

Comme cela est pratiqué dans certaines régions, il vous appartient, le cas échéant, de limiter ces prestations à un plafond par journée validé par le comité de suivi.

Par ailleurs, en application de la fiche SEM 2000 n° 7, vous veillerez à ce que le concours communautaire n'excède pas le décaissement net du maître d'ouvrage.

2. Rôle et responsabilité

En concertation avec la préfecture, le GAL est chargé:

1. De rassembler les justificatifs de réalisation prévus dans la convention d'engagement.
2. De transmettre toutes les pièces justificatives au service de l'Etat chargé du suivi du dossier et désigné comme tel dans la convention.

Sur la base de ces pièces et après s'être assuré de la réalité. matérielle de l'exécution de l'opération et des dépenses encourues (certification de service fait), le préfet ou son représentant est quant à lui chargé :

1. D'établir le certificat administratif pour paiement.
2. D'émettre le mandat à transmettre à la trésorerie générale afin qu'elle procède au paiement du mandat sur le compte du bénéficiaire final.

En application de la circulaire du Premier ministre, le versement d'avance peut revêtir pour le programme Leader un intérêt tout particulier. Pour les projets d'animation, dans la mesure où les structures support des GAL sont souvent modestes et ne disposent pas de budget conséquent, il vous appartient de procéder au versement d'une avance de 50 % de l'aide communautaire sur l'animation dès lors que l'animateur choisi par le GAL est en place et que vous avez la garantie du début d'exécution de l'opération.

Comme suite aux circulaires du 18 janvier 1995 pour le FEDER et du 13 mars 1995 pour le FEOGA, il convient de rappeler que les composantes essentielles du développement local telles que l'animation et l'ingénierie sont financées sur les chapitres du titre VI relatifs au FEDER et au FEOGA.

E. - CONTRÔLES

Les crédits du programme Leader II entrent dans le champ du dispositif de contrôle résultant du règlement de contrôle financier de la Commission du 15 octobre 1997 ainsi que de la circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998.

III. - ÉVALUATION

Enfin, le programme Leader est soumis aux mêmes obligations de suivi et d'évaluation que les autres programmes européens dont il est rendu compte par la Commission européenne dans un rapport bi-annuel.

Il a été précisé à vos services, lors de la rencontre nationale des SGAR Leader II du 19 juin 1997, que l'évaluation intermédiaire initialement prévue par la Commission européenne et mise en oeuvre dans les programmes 5 b pourrait se limiter à un bilan évaluatif de chaque programme régional complété des résultats de l'auto-évaluation des GAL (1).

Initialement, ce bilan évaluatif était prévu pour la mi-98. Afin de permettre à la Commission d'utiliser ces bilans pour alimenter sa propre évaluation de l'initiative Leader II, il est impératif que l'ensemble des bilans soient adressés à la DATAR pour le 30 novembre 1998. Il appartient au SGAR d'élaborer ce rapport évaluatif. Les délais ne vous permettent plus aujourd'hui de recourir à un cabinet extérieur pour mener une véritable étude d'évaluation.

Une note de la Commission de décembre 1996 transmise à nouveau à vos services lors de la rencontre nationale du 19 mai 1998 précise de façon détaillée le contenu de ces bilans évaluatifs. Je vous invite à vous en inspirer tout en sachant que le bilan évaluatif demandé se résume en fait à un rapport d'exécution détaillé et approfondi complété par l'auto-évaluation des GAL. Cet exercice peut bien entendu être complété, pour les régions les plus avancées, par tout autre exercice d'évaluation plus approfondi mené soit au titre des contrats de plan Etat/région soit plus spécifiquement sur tel ou tel aspect du programme Leader.

Le volet A acquisition de compétences étant terminé, un bilan plus approfondi de cette mesure peut être réalisé et doit permettre d'apprécier la valeur ajoutée de cette mesure.

En revanche, le faible taux de réalisation du volet B et C ne permettra pas de mesurer l'impact de ce programme de façon pertinente. Néanmoins, l'impact en terme de dynamique territoriale de la constitution des GAL devra être analysé.

Il conviendra également d'analyser plus particulièrement :

- l'avancement financier et physique et notamment la répartition des cofinancements ;
- le fonctionnement du partenariat spécifique à Leader ;
- l'organisation et le rôle des structures administratives impliquées dans Leader II ;
- la participation aux différents réseaux (régional, national, européen) ;
- l'appréciation qualitative de la nature des opérations financées au titre de Leader II ;
- la valeur ajoutée de Leader II par rapport aux autres programmes communautaires ou politiques nationales existant et les apports spécifiques de Leader II compte tenu de ses objectifs particuliers (innovation, dynamique de développement local...).

Par ailleurs, d'une façon générale, ce bilan évaluatif doit être l'occasion de faire le point avec l'ensemble des partenaires sur le dispositif de mise en oeuvre de Leader II et de formuler des propositions d'amélioration pour la prochaine génération. Il peut servir de base pour mettre à plat l'ensemble des procédures.

*
* *

Pour que vous puissiez mener à bien votre mission en région, des moyens d'information et d'animation mis à la disposition de l'ensemble des partenaires ont été dégagés grâce au programme national d'assistance technique Leader II. Approuvé le 18 septembre 1997 par la Commission européenne, ce programme, doté d'un peu moins de 5 millions de francs, a permis le financement d'une base de données Leader dont la réalisation a été confiée au CNASEA. Elle est désormais accessible sur Internet (code d'accès : <http://www.resealeader.com>) et vise à apporter une information la plus large possible sur le programme, ses conditions de mise en oeuvre mais surtout à favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les territoires. C'est un outil que nous vous recommandons d'utiliser notamment pour alimenter le réseau régional que vous allez mettre en place.

Par ailleurs, ce programme finance une unité nationale d'animation (1) chargée d'identifier et de répondre aux besoins des bénéficiaires de Leader II. Cette unité nationale d'animation a été confiée au groupement BDPA, ANDAFAR, SOMIVAL (cf. courrier du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale du 22 décembre 1997).

Ses missions sont triples :

- diffusion des informations à l'ensemble du réseau national ;
- repérage, analyse et diffusion des actions innovantes ;
- animation de rencontres et d'échanges d'expériences.

Elle met notamment à votre disposition un centre d'orientation susceptible de trouver une réponse aux questions en mobilisant les personnes ressources au sein du réseau national. Elle organise également des sessions techniques sur des thématiques spécifiques à Leader, ex : « Mieux utiliser le FSE dans Leader » le 16 juin dernier et des rencontres interrégionales pour favoriser les échanges d'expériences entre GAL et les partenaires du développement territorial.

Ces sessions sont ouvertes à tous. Vous veillerez à ce que vos services puissent participer à ces manifestations, afin de favoriser la connaissance de tous, des spécificités du dispositif Leader.

Le département des affaires européennes de la DATAR se tient à votre disposition pour faciliter l'exécution des programmes Leader dans votre région.

DOMINIQUE VOYNET

NOTE (S) :

(1) En terme d'auto-évaluation, les groupes devraient s'appuyer sur les documents qu'ils ont remplis et adressés à l'Observatoire européen qui quantifie par programme les résultats attendus et les objectifs. Ils pourront également s'inspirer des cahiers techniques de l'évaluation réalisés par l'Observatoire européen.