

# LES OUTILS DE SOUTIEN AUX APPROCHES TERRITORIALES INTÉGRÉES : QUEL INTÉRÊT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTALIER ?

CONNAÎTRE  
les programmes européens



Cette étude a été financée par le CGET,  
à l'initiative du Préfet Midi-Pyrénées  
et réalisée par Via Régio - Iniciativas inovadoras



## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. L'approche territoriale intégrée : une méthode de mise en œuvre des politiques publiques</b> .....	<b>3</b>
1.1 L'approche territoriale intégrée et les fonds européens en 2014-2020.....	3
1.2 Qu'est ce qu'une approche territoriale intégrée ? .....	3
1.3 Les approches territoriales intégrées dans le contexte transfrontalier : l'exemple de la zone Espagne-France-Andorre.....	4
1.4 Les outils de soutien aux approches territoriales intégrées .....	5
<b>2.Descriptif des outils ITI et DLAL</b> .....	<b>6</b>
<b>3.Vrai/faux sur les ITI et DLAL</b> .....	<b>7</b>
<b>4.Conclusions</b> .....	<b>9</b>
4.1 Intérêts du recours aux ITI et DLAL .....	9
4.2 Limites du recours aux ITI et DLAL .....	9
<b>5.Préconisations</b> .....	<b>10</b>
5.1 Privilégier l'ITI comme moyen de soutien aux ATI.....	10
5.2 Objectifs thématiques et montants alloués aux ITI/DLAL .....	10
5.3 Le plurifonds à appréhender avec beaucoup de précaution dans le cadre de la coopération territoriale européenne .....	11
5.4 Privilégier les critères de sélection qualitatifs .....	11
5.5 Grader la procédure de sélection .....	11
5.6 Accompagner les territoires tout au long de la programmation .....	11
5.7 Privilégier un portage des ITI et DLAL par des structures uniques, clarifier le système de prise de décision et s'assurer des capacités de portage.....	11

# 1. L'APPROCHE TERRITORIALE INTÉGRÉE : UNE MÉTHODE DE MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

## 1.1 L'APPROCHE TERRITORIALE INTÉGRÉE ET LES FONDS EUROPÉENS EN 2014-2020

La nouvelle programmation des fonds européens est marquée par plusieurs nouveautés, dont l'obligation pour les Etats membres dans l'Accord de partenariat et les partenaires des programmes de décrire l'approche intégrée de développement territorial, y compris dans les programmes de coopération territoriale européenne (CTE). Les règlements mettent à disposition des partenaires de programmes plusieurs outils pour répondre à

cette approche, dont l'Investissement Territorial Intégré (ITI) et le Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL). En cette période d'élaboration des programmes opérationnels de CTE, certains partenaires du Programme Opérationnel Espagne France Andorre (POCTEFA) ont souhaité disposer d'une analyse de ces instruments et de la faisabilité de leur utilisation dans un contexte transfrontalier.

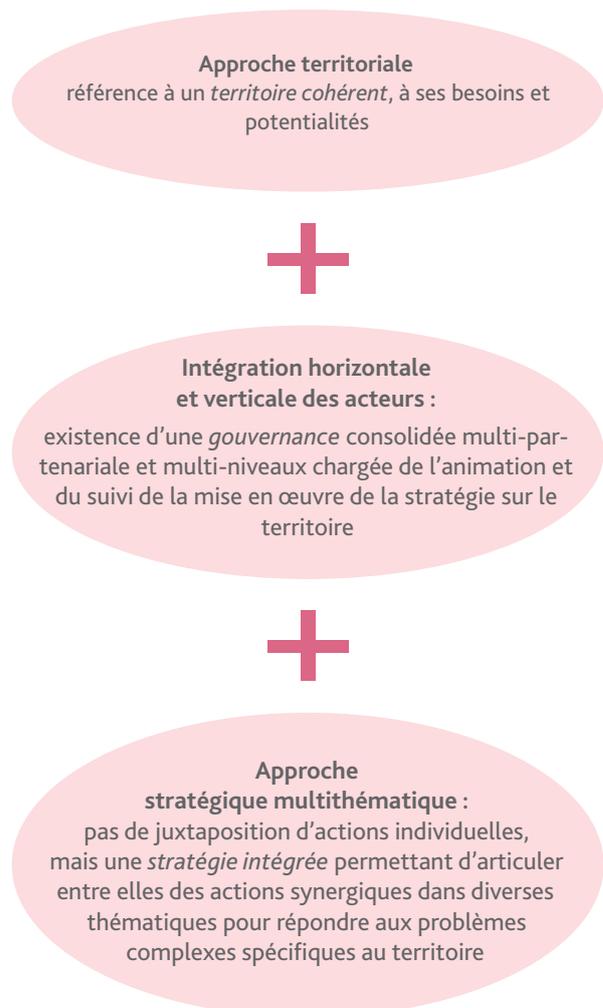
## 1.2 QU'EST CE QU'UNE APPROCHE TERRITORIALE INTÉGRÉE ?

Les approches territoriales intégrées ne font pas l'objet d'une définition officielle. Cependant, sur la base d'éléments des règlements et des précédents instruments de soutien aux ATI par les fonds européens, les approches territoriales intégrées peuvent être synthétisées selon trois composantes :

- un territoire : cette notion implique de prendre en compte les réalités vécues par les habitants, et s'éloigne de la définition des périmètres d'action selon les limites administratives classiques pour se rapprocher davantage d'un traitement par territoire fonctionnel (notion de bassin de vie, ou prise en compte des massifs de montagne, des bassins de cours d'eau, etc.),
- une stratégie de développement multisectorielle : les enjeux soulevés à l'échelle d'un territoire sont multisectoriels et relèvent de plusieurs thématiques. L'identification d'un territoire et de ses enjeux doit permettre d'élaborer une stratégie intégrée qui répond de manière systématique à ces enjeux de développement, en liant les réalisations dans chacune des thématiques,
- une gouvernance intégrée : les politiques publiques sont généralement développées de manière sectorielle. Afin de répondre de manière globale aux enjeux de développement d'un territoire, les acteurs des différentes thématiques de développement d'un territoire doivent coopérer entre eux pour rompre le cloisonnement, souvent identifié comme un frein à l'efficacité des politiques publiques.

En définitive, les outils de soutien aux ATI doivent permettre de croiser différentes politiques publiques, définies à différentes échelles, au service d'un seul territoire cohérent, pour améliorer l'efficacité de l'intervention et adapter les méthodes de mise en œuvre aux réalités des territoires.

### 3 caractéristiques principales des ATI



## 1.3 LES APPROCHES TERRITORIALES INTÉGRÉES DANS LE CONTEXTE TRANSFRONTALIER : L'EXEMPLE DE LA ZONE ESPAGNE-FRANCE-ANDORRE

La frontière franco-hispano-andorrane s'étend sur plus de 650 kilomètres. Les relations transfrontalières y ont débuté plus tard que sur d'autres frontières françaises du fait de la situation politique espagnole : le traité de Bayonne, qui permet aux collectivités de collaborer, ne date que de 1995. Pour autant, le nombre d'accords de coopération y est très important, démontrant le dynamisme des acteurs pour la coopération transfrontalière. Plusieurs exemples de ces coopérations sont donnés ici : ils illustrent chacune des caractéristiques des ATI repérées dans le cadre de l'étude (topographie, échelle de coopération et niveau d'intégration).

### 1.3.1 Les Pyrénées, une source de coopération

La frontière franco-hispano-andorrane se caractérise par sa nature montagnarde, le massif des Pyrénées matérialisant la majeure partie de cette frontière. Le massif des Pyrénées est une barrière naturelle qui conditionne beaucoup les relations transfrontalières, mais ne les empêche pas.

Ainsi, la communauté de travail des Pyrénées (CTP) a été créée pour faire face aux enjeux de développement particuliers à ce massif. Cet organisme est le plus ancien de la zone de coopération, et le plus étendu avec 8 régions. Il assume aujourd'hui la fonction d'autorité de gestion du programme de coopération transfrontalière POCTEFA.

Sur la base des spécificités des espaces naturels de montagne, le Parc National des Pyrénées (France) et le Parc Ordesa-Mont Perdu (Espagne) entretiennent des liens étroits, avec notamment une charte commune. La gestion transfrontalière du site Mont Perdu, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1997, est un élément fédérateur sur ce territoire.

Au cœur du massif, certaines zones enclavées ont développé des liens très étroits qui ont mené les acteurs à des coopérations très intégrées. C'est par exemple le cas du plateau de Cerdagne, où a été inauguré un hôpital transfrontalier géré par un groupement européen de coopération territoriale. Cette initiative est complétée par un projet de santé complet, visant plusieurs filières médicales. Les relations transfrontalières sur ce territoire sont quotidiennes, les acteurs politiques se rapprochant afin de faire face à des enjeux communs de développement (ex : consortium de Puigcerda-Bourg Madame et GECT Pyrénées Cerdagne).

Les coopérations dans les zones de montagne sont donc dynamiques, qu'elles concernent des équipements structurants (ex : hôpital) ou qu'elles prennent la forme d'approches territoriales intégrées.

### 1.3.2 Les plaines côtières, des identités culturelles plus marquées

La spécificité des territoires côtiers sur cette frontière est l'importance des cultures locales transfrontalières basque et catalane.

Sur la côte ouest, l'identité basque et la continuité urbaine de part et d'autre de la frontière ont favorisé l'émergence de deux

structures de coopération locales imbriquées, le consorci Bidasoa-Txingudi et l'eurocité basque, qui sont le cadre de coopération des autorités locales de la conurbation urbaine littorales. Une chambre de commerce transfrontalière a également vu le jour sur ce territoire.

Côté catalan, la configuration est différente dans la mesure où il n'y a pas de continuité urbaine transfrontalière. Pour autant, les acteurs de niveau départemental ont mis en place l'eurodistrict de l'espace catalan transfrontalier, dont le fonds pour des micro-projets constitue un réel levier pour le développement de petits projets de coopération.

### 1.3.3 Des coopérations de niveau régional appuyant les ATI infrarégionales, pour qui les outils ITI et DLAL semblent moins adaptés

Les territoires de coopération transfrontaliers ne sont pas tous constitués à la même échelle : trois coopérations relevant de la définition des ATI sur la frontière hispano-franco-andorrane se sont constitués au niveau régional : la communauté de travail des Pyrénées, l'eurorégion Pyrénées Méditerranée et l'eurorégion Aquitaine-Euskadi.

Les deux eurorégions travaillent notamment sur les infrastructures de transport, thème prégnant sur cette frontière où la montagne est une barrière physique réelle aux échanges transfrontaliers, ainsi que dans la mise en place de réseaux universitaires, de recherche et d'innovation. La CTP occupe quant à elle une place particulière, due à son double rôle d'ATI et d'autorité de gestion du programme de coopération transfrontalière.

Ces trois coopérations présentent toutes les caractéristiques des ATI. Elles jouent un rôle de coopération « cadre » très important, notamment via les fonds communs d'appui aux projets transfrontaliers qu'elles mettent en place. Pour autant, les outils ITI et DLAL ne semblent pas convenir à leur configuration, étant donné qu'à cette échelle de coopération, la définition de spécificités territoriales est plus complexe (leur périmètre dépasse largement celui des bassins de vie).

### 1.3.4 Des coopérations de nature et de niveau de structuration divers

Les coopérations sur la frontière hispano-franco-andorrane sont donc variées dans leur nature : toutes ne sont pas des ATI. Les autorités locales s'associent également autour de projets structurants demandant une gestion transfrontalière au quotidien (ex : hôpital de Cerdagne ou tunnel de Bielsa-Aragouet), qui peuvent cependant mener à des structurations plus complètes de par l'intégration entre les acteurs qu'ils supposent (ex : projet de territoire de santé de Cerdagne).

Les coopérations relevant de la définition des ATI sont nombreuses sur la frontière franco-hispano-andorrane, mais toutes n'ont pas le même niveau de maturité : pour les plus avancées, la mise en place d'outils spécifiques pourrait permettre de mettre en œuvre des stratégies déjà formulées, en disposant d'une vision

à moyen terme qui donnerait de l'élan à la coopération ; tandis que pour les territoires moins avancés, la mobilisation des outils permettrait de donner un cadre de coopération pour aider les partenaires à construire leur gouvernance et à penser leur stratégie de développement de manière globale.

La mobilisation de ces outils pourrait notamment renforcer et structurer les initiatives de coopération des pays, des parcs ou des GAL LEADER. Ces territoires d'ATI d'un seul côté de la frontière ont en effet pour beaucoup développé des axes stratégiques transfrontaliers, mais les projets réalisés sont encore disjointes les uns des autres.

## 1.4 LES OUTILS DE SOUTIEN AUX APPROCHES TERRITORIALES INTÉGRÉES

### 1.4.1 Historique de la création des outils ITI et DLAL - les outils avant 2014-2020

Les ITI et DLAL sont le fruit de l'évolution de la politique de cohésion de l'Union européenne, qui a fait de la cohésion territoriale un de ces objectifs. Ils sont les héritiers des programmes d'intérêt communautaire (PIC) mis en place dès 1991 par la Commission européenne : LEADER, URBAN, EQUAL et INTERREG.

Les PIC LEADER et INTERREG ont respectivement été intégrés aux objectifs de la politique agricole commune et à la politique de cohésion en 2007-2013. Par ailleurs certains Etats membres ont mis en place des dispositifs rappelant URBAN dans le cadre de leurs programmes opérationnels FEDER : les projets urbains intégrés dans le cadre des PO FEDER régionaux en France, et les plans intégrés transfrontaliers dans le cadre du PO INTERREG ALCOTRA (France - Italie).

#### Hier

##### Dispositifs dédiés au sein des programmes :

- Groupes d'action locale (GAL) Leader (FEADER)
- Groupes FEP (FLAG)
- Projets urbains intégrés (PUI) FEDER (FSE), après URBAN et EQUAL
- Cas particulier des PIT du PO INTERREG IV Alcotra

##### Programmes dédiés :

- INTERREG (Coopération territoriale européenne - CTE)
- Programmes plurirégionaux FEDER (POP)



#### Aujourd'hui et demain (2014-2020)

Deux nouveaux dispositifs dédiés au sein des programmes sont prévus, ouverts potentiellement à l'ensemble des fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) et des programmes (y compris INTERREG volet A) :

- Investissements territoriaux intégrés (ITI)
- Stratégies de Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)

##### Reconduite des programmes dédiés :

- INTERREG (Coopération territoriale européenne - CTE)
- Programmes interrégionaux FEDER (POI)

### 1.4.2 L'approfondissement des dispositifs communautaires de soutien aux ATI en 2014-2020

L'ensemble de ces dispositifs repose sur le principe de l'attribution d'une enveloppe globale pluriannuelle de fonds européens à des territoires cohérents présentant une stratégie intégrée de développement, déclinée en plan d'action, sur la base d'un accord préalable en amont de la programmation entre l'autorité territoriale porteuse de la stratégie et l'autorité de gestion du programme concerné.

Une des nouveautés pour la période 2014-2020 réside dans la généralisation de ces outils à l'ensemble des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) pour la poursuite de leurs objectifs, y compris la coopération territoriale européenne. Les outils sont donc ouverts aux programmes INTERREG dans les mêmes conditions que pour les autres programmes.

L'autre nouveauté est la possibilité laissée aux Etats membres et aux autorités de gestion selon le contenu de l'Accord de partenariat de prévoir une utilisation plurifonds de ces outils. Cette possibilité doit permettre de répondre aux besoins des territoires « mixtes », chaque fonds adressant une problématique particulière.

### 1.4.3 L'ITI, une nouveauté dans un contexte de concentration thématique accrue

L'ITI a été présenté par la DG Regio de la Commission européenne. L'outil doit se comprendre dans le contexte de concentration thématique accrue (obligation de concentration sur un nombre limité d'objectifs thématiques dans les programmes opérationnels) et de l'obligation, dans les propositions de la Commission Européenne, de respecter le principe « un axe = un objectif thématique ». Dès lors, l'ITI devait permettre aux territoires ayant des besoins relevant de plusieurs thématiques d'y répondre dans le cadre d'une stratégie appuyée par plusieurs objectifs thématiques et en croisant l'intervention du FEDER et du FSE.

Par la suite, les modifications des règlements ont introduit la possibilité de définir des axes comprenant plusieurs objectifs thématiques. L'ITI est donc désormais une solution parmi d'autres pour soutenir les ATI via les fonds européens. Les modifications de la proposition initiale ont également étendu l'ITI au FEADER et au FEAMP.

### 1.4.4 Le DLAL, extension de la méthode LEADER à l'ensemble des fonds

Le DLAL est directement inspiré des GAL LEADER et des groupes FEP de la période 2007-2013. Le DLAL dans le cadre du FEADER est d'ailleurs intitulé développement local LEADER. L'outil a cependant été ouvert à l'ensemble des fonds (FEDER et FSE inclus). Le cadre réglementaire et les guides offrent plus de détails sur les attendus des outils et leur utilisation que pour l'ITI.

## 2. DESCRIPTIF DES OUTILS ITI ET DLAL

Les règlements offrent donc désormais plusieurs possibilités aux autorités de gestion pour adresser l'approche territoriale intégrée, dans le respect des accords de partenariat. Peu d'éléments relèvent de l'obligation réglementaire, rendant l'utilisation des outils assez flexible.

Identificateur	Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)	Investissements territoriaux intégrés (ITI)
Identification/ caractéristiques générales	<p>Les outils s'adressent aux <b>territoires cohérents</b> présentant une <b>stratégie</b> déclinée en <b>plan d'action</b> sur la base d'un <b>diagnostic</b> ; la stratégie doit répondre aux enjeux posés dans le diagnostic tout en respectant les objectifs et axes du/des programmes auquel l'outil est rattaché</p> <p>Ils sont <b>non-obligatoires</b> (sauf le DLAL pour la mise en œuvre de 5% du FEADER au niveau national)</p> <p><i>Une description des modalités prévues pour garantir une <b>approche intégrée des fonds européens</b> est cependant <b>obligatoire</b> dans l'Accord de partenariat national et les programmes.</i></p>	<p>L'ITI est un <b>outil de programmation multiaxes</b> ; suite à l'introduction des axes multi-objectifs thématiques, les guides de la commission européenne parlent désormais d'outils de programmation multi-objectifs thématiques</p>
Stratégie et contenu	<p>Les ITI et DLAL reposent tous deux sur des stratégies de développement intégrées et multisectorielles définies au niveau d'un territoire cohérent à partir d'un diagnostic des besoins et des potentiels.</p> <p>Pour le DLAL, la stratégie doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être définie par le GAL</li> <li>- présenter des aspects innovants</li> <li>- développer un volet de coopération</li> </ul>	<p>Pour l'ITI, les règlements ne précisent pas comment la stratégie doit être définie</p>
Fonds européens concernés	<p>Les deux outils sont <b>ouverts à l'ensemble des fonds</b> : FEDER, FSE, FEADER et FEAMP et fonds de cohésion. Ils peuvent par ailleurs être pluri-fonds : il est donc <b>possible qu'un ITI ou DLAL mobilise à la fois plusieurs axes d'un PO INTERREG et d'autres programmes des fonds européens.</b></p> <p>L'utilisation du <b>DLAL est obligatoire pour 5% du FEADER</b>, et optionnelle pour les autres fonds européens.</p> <p>Le DLAL peut être utilisé sans FEADER ni FEAMP.</p> <p>Dans le cas d'un <b>DLAL pluri-fonds</b>, il est <b>possible de désigner un fonds chef de file</b> qui supporte l'ensemble des coûts de gestion et d'animation du DLAL.</p>	<p>L'utilisation de l'ITI est <b>optionnelle pour l'ensemble des fonds européens.</b></p> <p><b>L'ITI doit obligatoirement mobiliser un fonds structurel</b> : il doit a minima être mis en place avec du FEDER, du FSE ou du fonds de cohésion.</p>
Types de territoires éligibles	<p>La nature du territoire n'est pas un critère obligatoire : <b>les ITI et DLAL sont prévus pour tous les types de territoires cohérents.</b></p> <p>Dans le cas de la <b>coopération territoriale européenne</b>, l'ITI ou le DLAL ne sont mis en place qu'à condition d'impliquer des <b>partenaires d'au moins deux États dont un État membre.</b></p> <p>Le DLAL est réservé aux territoires infrarégionaux : les règlements fixent des seuils de population : <b>entre 10 000 et 150 000 habitants</b> (qui peuvent faire l'objet de dérogation après autorisation de la Commission européenne).</p>	<p><b>Pas de définition de seuil ni de type de territoire</b>, du moment qu'il s'agit d'un territoire cohérent et que l'ITI répond à une stratégie intégrée définie à cette échelle.</p>

Identificateur	Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)	Investissements territoriaux intégrés (ITI)
Procédures de sélection des territoires	Les Etats membres doivent établir les « principes permettant de recenser » les territoires éligibles aux ITI et DLAL dans les programmes (critères de sélection, procédure de sélection etc.)	
	<p>Les programmes doivent indiquer les principes permettant d'identifier les zones dans lesquelles cette approche sera appliquée</p> <p>Les stratégies DLAL doivent être sélectionnées par un comité institué à cet effet par l'autorité ou les autorités de gestion au plus tard 2 ans après l'approbation de l'accord de partenariat et pas après le 31/12/2017.</p>	<p>Les programmes doivent préciser l'approche à suivre pour l'utilisation de l'instrument ITI.</p> <p>Ainsi, il n'est pas nécessaire d'établir la liste des territoires qui seront destinataires d'un ITI dans les programmes.</p>
Rattachement aux programmes	<b>L'ITI et le DLAL sont des moyens de mise en œuvre des fonds européens : ils doivent donc s'inscrire dans les priorités thématiques décidées au niveau du/des programmes qu'ils contribuent à mettre en œuvre.</b>	
	<p>Les règlements FEADER et FEAMP prévoient des mesures spécifiques pour les DLAL.</p> <p>Dans le cadre du FEDER, la priorité d'investissement 9d « investissements dans le contexte de stratégies de développement local mené par les acteurs locaux » permet de rattacher le DLAL au programme (avec des catégories d'intervention dédiées).</p>	<p>L'ITI doit obligatoirement s'inscrire dans plusieurs OT de plusieurs axes d'un programme : chaque programme doit indiquer la dotation financière indicative de chaque axe prioritaire allouée aux ITI (pour les ITI urbains, uniquement l'allocation financière globale).</p> <p>Le suivi financier des actions cofinancées via un ITI doit pouvoir être fait selon la maquette du/des programme(s) auquel il est rattaché.</p>
Modalités de gouvernance	<p><b>La délégation de gestion n'est pas obligatoire</b> : le niveau de responsabilité assumé par les partenaires des ITI et DLAL est variable ; il doit tenir compte de leurs capacités à assumer des tâches de gestion.</p> <p>Dans le cadre de la <b>coopération territoriale européenne</b>, le portage de l'ITI ou du DLAL <b>peut être confié à un GECT</b> (mais ce n'est pas obligatoire).</p>	
	<p>Un Groupe d'Action Local (GAL) doit être mis en place.</p> <p>Il est en charge a minima de l'élaboration de la stratégie, de l'animation, de la sélection des opérations et du suivi des actions.</p> <p>Il est composé de partenaires publics et privés ; aucun groupe d'intérêt ne peut avoir la majorité des droits de vote, et les partenaires publics ne peuvent pas représenter plus de 49% des voix.</p> <p>Des actions de renforcement des capacités doivent être prévues pour soutenir les GAL dans leurs actions par les autorités de gestion/les Etats membres.</p>	<p>Les modalités de gestion de l'ITI sont peu encadrées réglementairement : le degré de responsabilité des partenaires de l'ITI doit être décidé au niveau de chaque programme en fonction des situations.</p> <p>Les règlements <b>n'imposent pas la délégation de gestion</b> (ITI ≠ subvention globale).</p> <p>Dans le cas des ITI urbains (mis en place pour répondre à l'obligation d'avoir 5% de FEDER pour les problématiques urbaines), les autorités locales doivent être en charge de la sélection des opérations, mais la répartition des rôles entre l'autorité de gestion et le porteur de l'ITI pour les autres tâches de gestion est laissée à l'appréciation des partenaires de chaque programme.</p>

### 3. VRAI/FAUX SUR LES ITI ET DLAL

L'étude a révélé que l'ITI et le DLAL sont parfois mal compris, et que certains éléments d'incompréhension étaient de nature à empêcher leur utilisation, notamment dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière, et plus spécifiquement pour l'ITI, outil plus « nouveau » et qui à ce titre soulève plus d'interrogations. Les affirmations suivantes font l'objet d'un vrai/faux et d'éléments de réponse argumentés, afin d'éclaircir les contours des ITI et DLAL.

Affirmation	VRAI/FAUX	Explication
L'ITI et le DLAL peuvent être utilisés pour des territoires transfrontaliers	VRAI	C'est l'une des principales nouveautés introduites par la réglementation UE, qui prévoit ainsi pour la 1ère fois des dispositifs dédiés aux ATI utilisables dans le cadre d'INTERREG
L'ITI est réservé aux territoires urbains	FAUX	Même s'il a été initialement imaginé par la DG Regio en lien avec le développement urbain, l'ITI est bien ouvert à tout type de territoires.
Les 5% minimum de FEDER urbain doivent être mis en œuvre via un ITI	FAUX	L'ITI est l'une des trois solutions prévues à cet effet par l'art. 7 du règlement FEDER (avec l'axe multi-OT et le PO dédié).
Le DLAL peut être utilisé dans n'importe quel territoire	VRAI-FAUX	Vrai pour la nature du territoire (urbain, rural, mixte, transfrontalier etc.) Faux pour la taille du territoire (DLAL est réservé aux territoires ayant entre 10 000 et 150 000 habitants, sauf exception dûment justifiée).
ITI signifie obligatoirement subvention globale	FAUX	1. La délégation de gestion aux autorités porteuses d'ITI est rendue possible par la réglementation, mais non imposée (sauf sélection des opérations dans le cas des stratégies urbaines – art. 7 FEDER), 2. En cas de délégation, celle-ci ne doit pas obligatoirement être totale: les Etats/AG ont la liberté d'en définir l'ampleur et les modalités, 3. La CE tend à encourager la délégation d'au moins certaines tâches de gestion dans le cas de l'ITI, sans que cela ne la rende obligatoire et sans appeler à une délégation forcément totale (subvention globale).
Un ITI ou un DLAL cofinancé uniquement par le FEDER au titre d'un PO INTERREG est possible	VRAI	La réglementation rend possible, mais non obligatoire le caractère pluri-fonds d'un ITI ou DLAL. En conséquence, il est tout à fait possible d'avoir des ITI et des DLAL mono-fonds. Seul impératif: un ITI doit obligatoirement mobiliser au minimum un fonds structurel (FEDER et/ou FSE et/ ou FC). Autrement dit, un ITI FEADER n'est pas possible.
Un ITI peut être mis en œuvre au titre d'un seul axe d'un PO	FAUX	Par définition réglementaire, l'ITI est multiaxes et doit mobiliser au minimum 2 axes (et donc 2 OT) différents, d'un seul ou de plusieurs PO.
Un DLAL peut être mis en œuvre au titre d'un seul axe	VRAI	La réglementation n'impose pas que le DLAL soit cofinancé au titre de plusieurs axes.
L'ITI peut être utilisé pour cofinancer un projet individuel d'investissement	FAUX	L'ITI est un outil dédié au cofinancement d'approches territoriales intégrées. Pour qu'il y ait ITI, il faut : 1 territoire cohérent avec 1 stratégie de développement dédiée, déclinée en 1 plan d'action.
L'ITI et le DLAL dans INTERREG doivent obligatoirement être portés par un GECT	FAUX	La réglementation n'impose pas la forme juridique de l'autorité porteuse d'un ITI ou DLAL transfrontalier. Elle exige en revanche que cette autorité implique les partenaires d'au moins 2 pays, dont un Etat membre de l'UE.
L'ITI et le DLAL doivent respecter la concentration thématique	VRAI-FAUX	Vrai au sens où l'ITI et le DLAL ne peuvent cofinancer que des actions qui s'inscrivent dans les OT/Pi retenus dans les PO concernés. Faux au sens où les % de concentration ne s'appliquent pas individuellement aux ITI et DLAL. De plus, il est possible de transférer des fonds d'un ITI à un autre ITI sans modification du programme dans le cas d'ITI urbain, et entre ITI si cela ne modifie par l'allocation par axe pour les « non-urbains ».

## 4. CONCLUSIONS

### 4.1 INTÉRÊTS DU RECOURS AUX ITI ET DLAL

Compte-tenu de leur caractère intégré, les ITI et DLAL permettent de répondre aux enjeux des territoires transfrontaliers, où la structuration territoriale est une problématique réelle : le nombre d'accords entre entités institutionnelles transfrontalières va en augmentant, et les partenaires de ces initiatives sont en demande d'une prise en compte spécifique, qui répondrait à leurs besoins. De plus, la mise en place de ces outils, et l'appui à ces territoires, servirait également aux partenaires des programmes de coopération territoriale à rapprocher la gestion des bénéficiaires.

#### 4.1.1 Une meilleure articulation des projets transfrontaliers

Par rapport à une mise en œuvre projet par projet, l'obligation de disposer au préalable d'une stratégie de développement pour la mise en place des outils servirait de catalyseur aux partenaires d'un même territoire, afin de penser leurs projets conjointement. Cette concertation en amont permettrait de structurer davantage les projets entre eux, pour multiplier les synergies et éviter les doublons à l'échelle territoriale. En conséquence, l'impact des projets sur le développement des territoires devrait être plus important.

#### 4.1.2 Une structuration des partenariats améliorée

Par rapport aux autres solutions possibles pour soutenir les ATI (notamment l'axe territorial), les ITI et DLAL comportent une dimension de gouvernance : un partenariat formalisé porte l'outil, et les tâches qui lui sont attribuées sont établies avec l'autorité de gestion. Cette position demande aux partenaires de se structurer et de penser leur système de décision, ce qui

contribue à le rendre plus lisible. L'outillage juridique est une autre conséquence de l'utilisation potentielle des outils en ce sens, étant donné que le portage par une structure unique peut simplifier le suivi de l'outil.

#### 4.1.3 Une diffusion de la coopération

La mise en place d'accord entre les porteurs des outils et l'autorité de gestion donne aux partenaires en charge du suivi du dispositif une certaine reconnaissance auprès des autres acteurs du territoire, ce qui peut améliorer la visibilité du programme et inciter des acteurs « novices » dans la coopération territoriale européenne à se lancer. C'est un des effets des modalités de mise en œuvre plus proche du terrain.

#### 4.1.4 Une mise en œuvre plus proche du terrain

Pour les partenaires en charge du suivi des programmes INTERREG, la mise en place d'ITI ou de DLAL permet de rapprocher le programme des acteurs, et de disposer de relais territoriaux ayant un intérêt direct à s'impliquer dans son suivi. En effet, les ITI et DLAL doivent s'inscrire dans la stratégie du programme. Les porteurs d'ITI et de DLAL seraient ainsi des interfaces pour faire remonter les besoins des territoires de manière plus régulière, pour pratiquer une animation de proximité. Selon les tâches assumées par les porteurs de ces outils, les ITI et DLAL seraient également un moyen de disposer d'une instruction ou d'une pré-instruction sur la base de stratégies locales inscrites dans la stratégie du programme, et donc de faciliter le travail de sélection des opérations.

### 4.2 LIMITES DU RECOURS AUX ITI ET DLAL

Le recours aux ITI et DLAL ne doit cependant pas se faire sans garde-fou : en effet, il faut être vigilant sur certains points qui pourraient poser des difficultés et des retards dans la mise en place et/ou la mise en œuvre de ces outils.

#### 4.2.1 Les caractéristiques intrinsèques des ATI impactent les conditions de mise en œuvre des ITI et DLAL

De l'avis de l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de cette étude, la volonté politique est l'un des piliers pour que les coopérations territoriales transfrontalières fonctionnent. De fait, des engagements de départ flou et un degré d'implication des différents partenaires au cours de la mise en œuvre peuvent mettre en difficulté le déroulement des projets. Les stratégies trop largement définies sont un des symptômes de ces configurations (la stratégie ne répond alors pas à une spécificité territoriale). Un nombre trop important de partenaires directement impliqués dans le pilotage de l'outil peut également freiner la prise de décision.

#### 4.2.2 Les freins relevant du contexte de la coopération transfrontalière influencent la mise en œuvre des ITI et DLAL

Comme les ITI et DLAL sont des outils de mise en œuvre des fonds européens, les freins habituellement rencontrés dans les projets de coopération territoriale sont de nature à freiner les réalisations dans le cadre de ces outils : les différences d'organisation institutionnelle, les réglementations différentes, les difficultés liées à la langue ne présentent pas un frein spécifique aux outils, mais sont à prendre en compte.

#### 4.2.3 Les difficultés liées aux fonds européens

Là encore, ces freins n'impactent pas davantage les ITI et DLAL que les autres projets « simples », mais ils sont de nature à complexifier la mise en œuvre de ces outils. La complexité de gestion des fonds européens, qui serait démultipliée en cas d'ITI ou de DLAL plurifonds par des circuits de gestion et de paiement et des règles d'éligibilité différents (dans plusieurs pays, signifiant des différences entre fonds, mais également

entre Etats), ainsi que les délais nécessaires à l'instruction et au paiement des opérations, sont des obstacles à la réalisation des projets. Dans le cadre de la programmation 2014-2020, l'obligation de concentration thématique des fonds pourrait engendrer des difficultés accrues pour les territoires pour élaborer des stratégies multithématiques en phase avec leurs besoins.

#### 4.2.4 Les décisions d'acteurs à d'autres échelles définissent le cadre d'action des partenaires des ITI et DLAL

Le principe d'additionnalité réclame des contreparties aux fonds européens, ce qui suppose que les thématiques ciblées par les partenaires des pilotes de l'ITI ou du DLAL soient en adéquation avec celles des politiques locales.

Les réformes territoriales initiées par des acteurs de niveau régional/national sont un autre élément qui peut freiner la mise en œuvre des ITI et DLAL : les recompositions de compétences et de périmètres rendent l'environnement de coopération instable. De plus, il s'agit d'échéances stratégiques pour les organismes en cours de recomposition, ce qui fait que la coopération peut être reléguée à un second plan.

#### 4.2.5 Limites intrinsèques des outils ITI et DLAL

Les ITI et DLAL, du fait notamment de leur dimension partenariale, encore plus importante dans un contexte transfrontalier, demandent plus de temps que les projets simples pour se mettre en place ; or, le temps des programmes est souvent contraint par des rythmes d'avancement serrés.

De plus, le fait de réserver des enveloppes pour les territoires pourrait conduire à une mobilisation des fonds par ces derniers, au détriment de territoires moins organisés ou d'acteurs moins familiers de la coopération territoriale. Cependant, ces déséquilibres existent déjà sans la mobilisation des ITI et DLAL (certains acteurs sont mieux informés et ont plus de compétences en coopération territoriale).

#### Les allocations financières par axe et la délégation de gestion des ITI

De plus, les programmes doivent prévoir une allocation par axe destinée aux ITI ; cette obligation suppose que les stratégies élaborées soient suffisamment réalistes dès le départ, pour éviter de devoir opérer une modification du programme.

Par ailleurs, l'ITI suscite plus de craintes que le DLAL concernant la délégation de gestion, mais cette délégation n'est pas obligatoire.

#### Les modalités de gouvernance et les seuils de population du DLAL

Les contours réglementaires du DLAL sont une limite à son utilisation : en effet, les seuils de population définis (entre 10 000 et 150 000 habitants) ne permettent pas d'adapter cet outil à l'ensemble des situations d'une même zone de programme.

De plus, la participation des partenaires privés dans les programmes de coopération territoriale est souvent peu importante ; or les DLAL doivent être pilotés par des GAL public/privés.

## 5. PRÉCONISATIONS

Afin de tirer le meilleur parti des ITI et/ou DLAL, en fonction des caractéristiques des ATI sur chaque zone de programme, il convient d'adapter les modalités de mise en œuvre pour trouver un équilibre entre les contraintes qui s'imposent pour la gestion des programmes et les possibilités offertes par les outils pour soutenir le développement des territoires transfrontaliers.

### 5.1 PRIVILÉGIER L'ITI COMME MOYEN DE SOUTIEN AUX ATI

Les ITI et DLAL permettent de prendre en compte la dimension de gouvernance des territoires, ce que les autres moyens de soutien aux ATI ne font pas. Or cette question est prégnante, y compris dans le contexte transfrontalier.

Le DLAL, par rapport à l'ITI, présente deux limites réglementaires : les seuils de population et la gouvernance public/privée, difficile à mettre en place. L'ITI semble donc l'option à privilégier.

### 5.2 OBJECTIFS THÉMATIQUES ET MONTANTS ALLOUÉS AUX ITI/DLAL

Les stratégies des ITI et des DLAL doivent contribuer à la stratégie du/des programmes auxquels ils sont rattachés. De ce fait, une concertation en amont entre les partenaires du/des programmes et les territoires est souhaitable. Elle est d'autant plus précise dans le cas de l'ITI, étant donné que le DLAL peut être programmé sur une priorité d'investissement unique dans le cadre du FEDER, alors que les montants alloués aux ITI doivent être détaillés par axe (pour les ITI non-urbains).

Concernant les montants, l'étude n'a pas tranché sur un montant indicatif. A titre d'exemple, les PIT d'ALCOTRA représentaient environ 25% du montant du programme opérationnel, tandis que les LEADER en France sur la période 2007-2013 représentent en moyenne 1,5M€.

### 5.3 LE PLURIFONDS À APPRÉHENDER AVEC BEAUCOUP DE PRÉCAUTION DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE

Les règles d'éligibilité, les autorités de gestion, de certification et de paiement, les circuits d'instruction etc. sont différents d'un fonds européen à l'autre, d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. De ce fait, les outils plurifonds semblent très compliqués à mettre en pratique dans le cadre de la coopération territoriale européenne.

Toutefois, l'articulation entre les ITI/DLAL transfrontaliers et les autres dispositifs de soutien aux ATI est à encourager (que ce soit des outils mobilisant des fonds européens, comme LEADER, ou nationaux/régionaux), afin de garantir la cohérence des actions menées et de faciliter les cofinancements.

### 5.4 PRIVILÉGIER LES CRITÈRES DE SÉLECTION QUALITATIFS

Les critères de sélection des territoires d'ITI ou de DLAL ne devraient a priori pas écarter de candidats sur critère statistique ou selon le type de territoire. Une sélection basée sur la clé d'entrée dans les dispositifs, c'est à dire sur l'existence d'un territoire cohérent, disposant d'une stratégie territoriale et d'une forme de gouvernance propre, sur la base de critères qualitatifs définis en amont et transparents, permettraient de profiter de l'effet des outils sur la structuration des territoires

et de ne pas créer de coopération à deux vitesses (en ne soutenant que les territoires déjà armés).

Afin de tenir compte de la variété des situations, il est possible de prévoir des critères supplémentaires pour les territoires souhaitant des outils plus complexes : en cas de délégation de tâches plus importante, ou pour pratiquer un outil bi ou plurifonds.

### 5.5 GRADUER LA PROCÉDURE DE SÉLECTION

Afin de tenir compte de la pluralité des situations, l'accompagnement en amont des candidatures peut être modulé en fonction :

- de l'expérience des territoires candidats,
- du niveau de complexité de l'outil que les partenaires souhaitent assumer.

Une procédure en plusieurs paliers peut permettre de donner le temps nécessaires à chaque territoire pour se préparer dans les meilleures conditions (équité entre les territoires), ce qui permettra par la suite une mise en œuvre maîtrisée et sécurisée.

Ainsi la sélection peut se découper en 3 étapes :

- appel à manifestation d'intérêt, afin de repérer les candidats sur la base d'une lettre d'intention,
- accompagnement des candidats retenus, différencié en fonction du repérage,
- sélection des lauréats.

### 5.6 ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES TOUT AU LONG DE LA PROGRAMMATION

L'accompagnement des territoires au stade de l'élaboration des candidatures et au stade de la mise en œuvre permet de prévenir les problèmes dans le suivi des dispositifs.

Au stade de la préparation, l'accompagnement peut se faire sous forme d'actions d'animation et de sensibilisation afin de préciser les attendus dans le dossier de candidature, et de mise à disposition d'outils pour préparer les dossiers. Cela implique de prévoir

au niveau du programme les moyens techniques et financiers pour mettre en place cet appui spécifique.

Au stade de la mise en œuvre, la préparation des rapports de suivi et des contrôles peuvent faire l'objet de formation, tandis que la mise en place d'un réseau permet aux territoires d'échanger sur les solutions pratiques au quotidien pour le suivi et la gestion des dispositifs.

### 5.7 PRIVILÉGIER UN PORTAGE DES ITI ET DLAL PAR DES STRUCTURES UNIQUES, CLARIFIER LE SYSTÈME DE PRISE DE DÉCISION ET S'ASSURER DES CAPACITÉS DE PORTAGE

Le portage par une structure unique transfrontalière à laquelle l'ensemble des partenaires adhère simplifie les systèmes de suivi financier ; il permet en outre de donner davantage de légitimité aux personnes impliquées dans le pilotage au quotidien de l'outil, et évite les déséquilibres d'information entre partenaires.

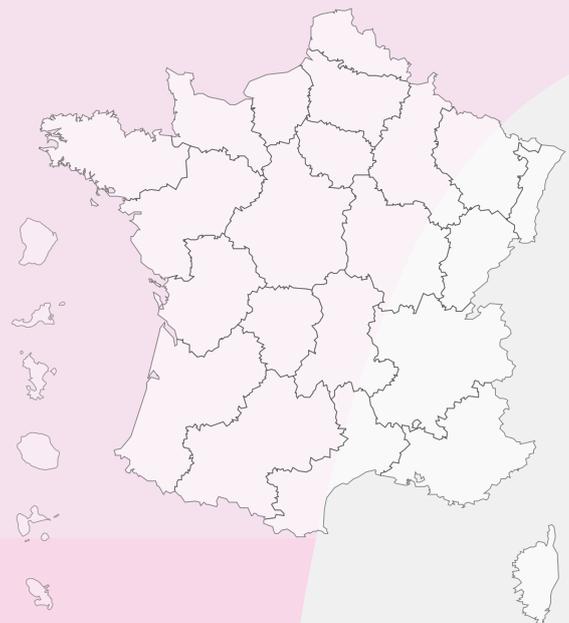
La clarté du système de prise de décision, notamment le rôle du chef de file, et l'identification des personnes en charge du pilotage au quotidien de l'ITI ou du DLAL, sont autant de points

qui facilitent la mise en œuvre des dispositifs en encadrant les responsabilités de chacun.

En outre, le suivi des ITI et DLAL demande des moyens de fonctionnement, qui pourraient être rendus obligatoires (prévoir une enveloppe minimale obligatoire pour l'animation par exemple). Ces moyens doivent être d'autant plus importants que les partenaires souhaitent assumer des tâches (la délégation de gestion restant non-obligatoire).

Cette étude, réalisée par les cabinets Viaregio et Iniciativas Innovadoras, vise à analyser les nouveaux outils proposés par l'Union européenne afin de soutenir les Approches Territoriales Intégrées (ATI), les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) et le Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL), et à évaluer l'intérêt et la faisabilité d'y avoir recours dans le cadre de programmes de Coopération Territoriale Européenne (CTE).

Sur la base de l'analyse de la situation sur la frontière Espagne-France-Andorre, cette étude a été réalisée à partir d'entretiens au niveau des partenaires du programme et des territoires, et d'une analyse des règlements européens et des études sur la frontière. Ce travail représente un outil d'aide à la décision pour les partenaires de programmes de CTE, pour disposer d'une définition des outils pour juger de l'opportunité de les mettre en place, et pour avoir un récapitulatif des décisions à prendre pour leur mise en place.



## Contacts

Commissariat général à l'Égalité des territoires :  
Mélanie Charotte - [melanie.charotte@cget.gov.fr](mailto:melanie.charotte@cget.gov.fr)  
Jean-Luc Fres - [jean-luc.fres@cget.gov.fr](mailto:jean-luc.fres@cget.gov.fr)  
[www.cget.gov.fr](http://www.cget.gov.fr)

Préfecture de la région Midi-Pyrénées  
[cooperation-transfrontaliere@midi-pyrenees.pref.gouv.fr](mailto:cooperation-transfrontaliere@midi-pyrenees.pref.gouv.fr)

Viaregio - Iniciativas Innovadoras  
[info@iniciativas-innovadoras.es](mailto:info@iniciativas-innovadoras.es)  
[info@viaregio.com](mailto:info@viaregio.com)

**Pour en savoir plus sur les fonds européens**

[www.europe-en-france.gouv.fr](http://www.europe-en-france.gouv.fr)

**Pour en savoir plus sur les approches territoriales intégrées**

[www.espace-transfrontaliers.eu](http://www.espace-transfrontaliers.eu)