

DÉCEMBRE 2020

RAPPORT DE RECHERCHE

N°41

Evaluation du dispositif : « Agence de
développement local » - ADL

RÉSUMÉ

Les Agences de Développement Local, en remplissant leurs missions de partenariat, de diagnostic, de rationalisation et en opérationnalisant le tout au travers d'un plan stratégique, contribuent au développement local dans une perspective de développement durable.

Cependant, on constate qu'il n'y a manifestement pas de définition partagée de ce que devrait recouvrir le concept de développement local durable et que, l'interprétation qui en est faite dans l'application du décret ADL restreint le développement local durable des ADL aux dimensions économique et de création d'emploi. Aussi, convient-il d'une part, de ne pas restreindre l'interprétation du développement local durable aux seules dimensions économique et d'emploi mais au contraire, l'augmenter en définissant clairement la notion de développement local durable fondée sur les trois piliers que sont l'économie, l'environnement et le social ; et d'autre part, d'inscrire les missions des ADL en lien avec les Objectifs de Développement Durable des Nations unies.

Elles jouent également un rôle central dans la création de capacités de développement pour les territoires wallons. En facilitant les relations entre acteurs,

en constituant une intelligence territoriale locale, les ADL font émerger des innovations aptes à générer de nouvelles activités favorisant la création d'emplois et/ou l'inscription des territoires dans des logiques de développement durable. Malgré ce rôle important dans les politiques de développement local et dans leur gouvernance, les ADL bénéficient pourtant d'une reconnaissance très inégale de la part des différents acteurs de ces politiques.

La gouvernance du dispositif est très complexe du fait d'un cadre légal sujet à diverses interprétations de la part des acteurs du développement local, de la diversité des relations entretenues entre l'ADL et l'autorité communale, et enfin des différentes configurations d'acteurs et de dispositifs existants au sein des territoires d'action de l'ADL et de la couverture partielle du dispositif ADL sur le territoire wallon.

Il convient donc de poursuivre les efforts entrepris par le SPW pour alléger la charge administrative liée au dispositif et de dégager les ressources nécessaires afin de développer un rôle d'accompagnement et de soutien plutôt que de contrôle.

Sébastien BRUNET (IWEPS)

Vincent CALAY (IWEPS)

Frédéric CLAISSE (IWEPS)

Muriel FONDER (IWEPS)

Mathieu MOSTY (IWEPS)

Sile O'DORCHAI (IWEPS)

Isabelle REGINSTER (IWEPS)

Christine RUYTERS (IWEPS)

Claire SIMON (IWEPS)

Nathalie STASSIN (IWEPS)

COLOPHON

Contribution : **Sébastien Brunet** (IWEPS)
Vincent Calay (IWEPS)
Frédéric Claisse (IWEPS)
Muriel Fonder (IWEPS)
Mathieu Mosty (IWEPS)
Sile O'Dorchai (IWEPS)
Isabelle Reginster (IWEPS)
Christine Ruyters (IWEPS)
Claire Simon (IWEPS)
Nathalie Stassin (IWEPS)

Editur responsable : **Sébastien Brunet**
(Administrateur général, IWEPS)

Création graphique : **Deligraph**
<http://deligraph.com>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales,
moyennant mention de la source.

Dépôt légal : **D/2020/10158/21**

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la
prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tel : 081 46 84 11

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

Remerciements

Les auteur(e)s du présent rapport d'évaluation tiennent à remercier vivement toutes celles et ceux qui ont contribué de près ou de loin à sa réalisation. Il s'agit plus particulièrement des ADL qui se sont pleinement investies dans la collecte de données que cela soit dans la phase exploratoire ou encore lors du processus d'évaluation participative (enquête Delphi). Près de 600 partenaires des ADL se sont également mobilisés pour alimenter la réflexion, qu'ils en soient ici sincèrement remerciés. Enfin, nos remerciements vont aux membres du comité d'accompagnement qui ont, par leur implication critique tout au long du processus, participé à la réussite de cette mission d'évaluation.

Table des matières

1	INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
2	LOGIQUE D'INTERVENTION	10
A)	LA QUESTION ÉVALUATIVE	10
B)	LA LOGIQUE D'INTERVENTION	10
1)	<i>Introduction</i>	10
2)	<i>Historique</i>	10
3)	<i>Objectif du dispositif ADL</i>	11
4)	<i>Les missions des ADL</i>	12
C)	DESCRIPTIF DU DISPOSITIF	14
D)	LE PAYSAGE DES ADL	16
E)	EN SYNTHÈSE	17
3	ANALYSE SPATIALE	25
A)	OBJECTIFS DE L'ANALYSE SPATIALE	25
B)	DISTRIBUTION SPATIALE DES COMMUNES DISPOSANT D'UNE ADL	26
C)	DESCRIPTION ET CARTOGRAPHIE D'AUTRES DISPOSITIFS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT LOCAL	28
1)	<i>Présentation des autres dispositifs ou acteurs du développement local</i>	28
2)	<i>Gestion centre-ville (GCV)</i>	31
3)	<i>Maison de l'emploi (commune, CPAS et FOREM)</i>	32
4)	<i>Les S.A.A.C.E (Structure d'Accompagnement à l'Auto-Création d'Emploi)</i>	33
5)	<i>Parcs Naturels</i>	33
6)	<i>Programme Communal de Développement Rural (PCDR)</i>	34
7)	<i>Groupes d'Action Locale (GAL)</i>	35
8)	<i>Plan de Cohésion Sociale (PCS)</i>	36
9)	<i>Maison du tourisme (MdT)</i>	37
10)	<i>Intercommunales de développement économique</i>	38
11)	<i>Instance bassins Enseignement qualifiant-Formation – Emploi (EFE)</i>	38
D)	SUPERPOSITION DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS/ORGANES	39
E)	ANALYSES SPATIALES AU REGARD D'INDICATEURS DE CONTEXTE	40
1)	<i>Analyses de la distribution spatiale des ADL en fonction d'indicateurs de contexte</i>	40
2)	<i>Analyses spatiales croisées de l'ensemble des dispositifs</i>	42
F)	SYNTHÈSE ET CONTRIBUTIONS DE CETTE ANALYSE SPATIALE	44

4. ANALYSE DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DES PARTENAIRES DES ADL	46
A) INTRODUCTION.....	46
B) MÉTHODOLOGIE.....	46
1) <i>Déroulement de l'enquête</i>	46
2) <i>Analyse</i>	48
C) CONCLUSIONS.....	57
D) PISTES DE RECOMMANDATION	57
5. ENQUÊTE DELPHI : ANALYSE TRANSVERSALE AXÉE SUR LES RECOMMANDATIONS.....	59
A) INTRODUCTION.....	59
B) RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ANALYSE LINÉAIRE DU DELPHI.....	59
a) <i>Recommandations quant aux critères à prendre en compte pour l'agrément des ADL (Article 4 du décret)</i>	60
1) Première condition : choix de la forme juridique entre ASBL et RCA.....	60
2) Deuxième condition : engagement à remplir exclusivement les missions visées à l'article 3 du décret.....	60
3) Troisième condition : engagement de la commune, des communes limitrophes ou d'autres partenaires locaux à apporter une participation équivalant à au moins 30 % de la subvention octroyée en vertu de l'article 9	60
4) Quatrième condition : engagement d'au moins un agent de niveau A et un agent de niveau B ou C	60
5) Cinquième condition : élaboration d'un plan d'actions selon les modalités définies par le Gouvernement.....	61
6) Sixième condition : transmission annuelle du rapport d'activités selon les modalités définies par le Gouvernement.....	61
7) Septième condition : engagement à apporter aux agents une formation continue selon les modalités déterminées par le Gouvernement.....	62
8) Huitième condition : engagement dans des actions de développement local, non assurées par les opérateurs existants.....	62
9) Neuvième condition : développement d'actions en cohérence avec les politiques régionales menées par le Gouvernement.....	62
10) Dixième condition : engagement à rechercher des possibilités de rationalisation des structures de fonctionnement entre les dispositifs d'actions locales	62
11) Onzième condition : engagement à tendre vers l'égalité des chances au niveau des organes sociaux de l'ADL ainsi que dans l'exercice des missions visées à l'article 3	62
b) <i>Recommandations quant à l'amélioration du dispositif pour répondre à la logique d'intervention</i>	62
1) Statut de l'agent ADL.....	62
2) Rapport d'activités.....	63
3) Le relais du leadership des projets.....	63
4) Lignes directrices d'un nouveau décret.....	63
5) Composition des organes décisionnels de l'ADL.....	64

6)	Positionnement institutionnel.....	64
7)	(Re)connaissance de l'ADL.....	64
8)	Outils de partage.....	64
9)	Formation.....	65
10)	Une formation de base pour les nouveaux agents et pour les nouvelles ADL.....	66
11)	Une formation à l'attention des administrateurs des ADL et des mandataires locaux.....	66
12)	Relations avec le pouvoir politique local et l'administration communale.....	66
13)	Salaire.....	67
c)	<i>Recommandations quant aux pistes prospectives à développer en regard d'autres dispositifs existants et d'évaluations ultérieures.....</i>	67
d)	<i>Remarque préliminaire : ADL et politique de développement local.....</i>	67
C)	DEUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR L'AVENIR DES ADL.....	68
a)	<i>Axe 1 : La gouvernance du développement local.....</i>	68
1)	La coordination avec les acteurs institutionnels communaux et supracommunaux.....	68
2)	Le développement des relations entre ADL.....	70
3)	Le territoire d'action des ADL.....	71
4)	L'indépendance des ADL.....	71
5)	La simplification administrative.....	72
6)	La valorisation du rôle de l'ADL.....	72
b)	<i>Axe 2. Une intelligence territoriale au cœur des politiques de développement local.....</i>	73
1)	L'ancrage dans le territoire ou « l'ADL comme expert de son territoire ».....	73
2)	Une cohérence dans la politique de développement local.....	74
6.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS.....	75
A)	INTRODUCTION.....	75
B)	DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE.....	75
C)	RÔLE, MISSIONS ET ACTIONS DES ADL.....	75
D)	GOUVERNANCE VERTICALE ET HORIZONTALE.....	77
E)	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LE TERRITOIRE PERTINENT.....	78
F)	CARACTÉRISTIQUES DU DISPOSITIF (FORME JURIDIQUE, STATUT DES AGENTS, SALAIRES, RESSOURCES, FORMATIONS, OUTILS).....	79
G)	RECONNAISSANCE.....	81
7.	ANNEXE : ANALYSE LINEAIRE DU PREMIER TOUR DU DELPHI.....	83
A)	INTRODUCTION.....	83
B)	REFLEXION SUR LES PROJETS SOURCES DE SATISFACTION POUR LES AGENTS DES ADL.....	83
C)	REFLEXION SUR LES PROJETS SOURCES D'INSATISFACTION POUR LES AGENTS DES ADL.....	100
D)	REFLEXION SUR L'ADL DE DEMAIN.....	112

1 Introduction générale

L'évaluation du dispositif des Agences de Développement Local - ADL - a été confié à l'IWEPS par le Gouvernement wallon selon la méthodologie et le calendrier ci-dessous qui ont dû être adaptés suite à la crise sanitaire :

- Étape 1 (février 2020, inchangée par rapport au projet initial) : Analyse de la politique à évaluer avec l'élaboration de la logique d'intervention.

Mise en évidence des motifs historiques ayant présidé à la conception du dispositif ainsi que ses ambitions. L'objectif de cette analyse est d'examiner la distance par rapport aux objectifs de départ et de questionner la pertinence du dispositif dans le contexte actuel. Les principaux enseignements de l'évaluation réalisée en 2009 par l'IWEPS ont été intégrés dans cette étape. Par ailleurs, une série d'entretiens exploratoires¹, ont menés avec des acteurs clefs (SPW, UVCW, Le Forem) ainsi qu'avec un échantillon d'ADL identifiées sur la base de la typologie socio-économique, pour poser les bases de l'analyse et la confronter aux réalités de terrain. Ces entretiens ont débouché sur le remplacement des ateliers participatifs initialement prévus avec les partenaires des ADL par une enquête en ligne auprès de ceux-ci, dispositif correspondant beaucoup mieux au potentiel de mobilisation de ces acteurs.

- Délivrables : un document contenant un schéma de logique d'intervention et les explications associées, une grille de critères de sélection des participants aux entretiens collectifs (ADL et partenaires).

- Étape 2 (mars 2020, inchangée par rapport au projet initial) : Analyse de la répartition spatiale des ADL sur le territoire wallon.

Une analyse spatiale, commune par commune, des dispositifs (locaux ou supra-communaux) actifs sur les territoires, qui poursuivent des objectifs similaires à ceux des ADL a été réalisée. Une attention particulière a été portée à la gestion centre-ville (GCV). Les objectifs de cette cartographie sont, d'une part, de visualiser spatialement les ADL ainsi que les autres dispositifs et, d'autre part, d'analyser ces représentations cartographiques. De cette manière, il a été possible d'identifier des parties du territoire wallon bénéficiant d'une superposition de dispositifs (favorisant les synergies ou avec un risque de redondance des missions) ou au contraire, des zones pour lesquelles des besoins sont peut-être non rencontrés, faute de dispositifs *ad hoc*.

- Délivrable : un document contenant un ensemble de cartes/tableaux et les explications associées.

- Étape 3 (avril-juillet 2020, modifiée suite aux entretiens exploratoires et à la crise sanitaire) : Analyse évaluative visant à répondre à la question : « Comment les ADL soutiennent-elles le développement local ? »

Cette étape a été complètement revue du point de vue méthodologique car les focus groupes initialement prévus pour les « partenaires » des ADL ont été remplacés par une simple enquête en ligne (Webropol) et que les focus groupes à destination des ADL ont quant à eux été remplacé par une méthode de consultation en ligne appelée Delphi. L'objectif de ces deux dispositifs de collecte de données est de mettre en évidence les forces et faiblesses des ADL, les freins et contraintes dans l'atteinte de leurs objectifs ainsi que les pistes d'amélioration du dispositif.

1 Il s'agit de Mme Anne-Françoise Cannella, SPW, DG Emploi (14/02/20) ; M. Julien Flagothier, UVCW (25/02/20) ; Mme Florence Goblet, ADL Berloz (27/02/2020) ; M. Aurélien Jonette, SPW, DG Emploi (14/02/20) ; M. Geoffrey Lecomte, SPW, DG Emploi (14/02/20) ; M. François Louon, ADL Comblain-au-Pont (17/02/2020) ; Mme Emilie Massi, ADL Berloz (27/02/2020) ; M. Stéphane Thirifay, SPW, DG Emploi (14/02/20) ; Mme Isabelle Thomas, SPW, DG Emploi (14/02/20) ; Mme Marie-Gabrielle Katanga Mabiya, ADL Rochefort (13/03/2020) et Mme Amélie Bouche ADL Rochefort (13/03/2020).

- Délivrables : documents préparatoires (guides d'entretien, protocole d'animation) et notes synthétiques brutes des chercheurs.

- Étape 4 (30 septembre 2020) : Rapport conclusif et recommandations

Fort des différents livrables réalisés de février à septembre (logique d'intervention, cartographie, notes issues des entretiens collectifs, etc.), les chercheurs ont mis en commun leurs observations pour émettre des recommandations quant :

- aux critères à prendre en compte pour l'agrément des ADL ;
- à l'amélioration du dispositif pour répondre à la logique d'intervention ;
- aux pistes prospectives à développer en regard d'autres dispositifs existants et d'évaluations ultérieures.

- Délivrable attendu : Rapport final synthétique avec recommandations.

A l'issue de l'évaluation, une séance d'information sur les résultats a été organisée le 25 septembre 2020 sous la forme d'un webinaire à destination des ADL. Cette dernière étape a permis aux ADL d'alimenter lors d'un dernier tour de consultation le Delphi initié préalablement et ainsi clôturer le dispositif de consultation qui leur était consacré.

Un comité d'accompagnement a été constitué pour suivre et piloter l'évaluation. Celui-ci était composé d'un représentant :

- de la Ministre de l'Emploi ;
- du Ministre de l'Economie ;
- du Ministre des Pouvoirs locaux ;
- de l'IWEPS ;
- du SPW-EER;
- de la SOWALFIN ;
- de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie ;
- du Forem ;
- de l'inspection des finances.

Le Comité s'est réuni à quatre reprises :

- 11/03/2020 pour la présentation de la première étape ;
- 6/05/2020 pour la présentation des changements méthodologiques consécutifs à la crise sanitaire et adoption d'un nouveau calendrier ;
- 3/07/2020 pour la présentation des résultats de l'enquête « partenaires » et la présentation de l'enquête Delphi à destination des agents des ADL ;
- 24/09/2020 pour la présentation des résultats de l'analyse spatiale, de l'enquête Delphi et des pistes de recommandations.

Calendrier du processus évaluatif

1)	Analyse des rapports d'activité + entretiens exploratoires	30/04 – 30/05
2)	Enquête en ligne - Partenaires	30/04 – 30/05
3)	Enquête en ligne – ADL (Delphi) – 1 ^{er} tour	15/05 – 29/05
4)	Analyse – 1 ^{er} tour	30/05 – 18/06
5)	Enquête en ligne – ADL (Delphi) – 2 ^{ème} tour	19/06 – 3/07
6)	Analyse et rédaction du rapport d'évaluation	4/07 – 14/09
7)	Envoi du rapport aux ADL	15/09
8)	Atelier de restitution aux ADL et partenaires (à confirmer en fonction des conditions sanitaires)	Date à préciser
9)	Rédaction du rapport final et envoi au Gouvernement	30/09
10)	Prise d'acte par le Gouvernement et publication sur le site de l'IWEPS	

2. Logique d'intervention

A) LA QUESTION ÉVALUATIVE

La Ministre de l'Emploi, le Ministre de l'Économie et le Ministre des Pouvoirs locaux souhaitent optimiser le dispositif des agences de développement local et l'impact local de celles-ci, en impulsant une dynamique socioéconomique reposant notamment sur les axes stratégiques porteurs et cohérents par rapport aux priorités du Gouvernement wallon². Aussi, l'IWEPS propose une démarche d'évaluation qui portera sur la question suivante : « Quelle est la dynamique de soutien des ADL au développement local ? »

B) LA LOGIQUE D'INTERVENTION

1) Introduction

Pour l'établissement de la logique d'intervention, outre les éléments figurant déjà dans l'évaluation réalisée par l'IWEPS en 2011³, seront mobilisés, tous les textes juridiques relatifs et consécutifs au Décret du 25 mars 2004 (travaux parlementaires, avis du Conseil d'État, Arrêtés du GW⁴) ainsi que les enseignements tirés des entretiens exploratoires (voir liste en annexe).

2) Historique

Fin des années 90, une expérience pilote a été mise sur pied pour stimuler le développement territorial à la fois dans les centres-villes (Gestion centre-ville) et dans les zones semi-rurales ou rurales (Les Agences de développement local). Au total, 59 communes ont été retenues pour les ADL et 20 pour les Gestion centre-ville. Si l'objectif des ADL était clairement le développement économique et la création d'emplois, celui des Gestion centre-ville était plus large incluant des dimensions comme le logement, la propreté, la mobilité et l'attractivité du centre-ville au sens large. Au cours de cette expérience pilote, les ADL ont bénéficié d'un accompagnement universitaire (Uliège et ULB) pour le déploiement de leurs missions. Cet accompagnement incluait également une dimension formative, le consortium universitaire a en effet assuré une formation en développement local aux ADL retenues. Deux évaluations ont ensuite été réalisées par l'IGEAT (ULB) en mars 2001⁵ (27 ADL) et en août 2002⁶ (32 ADL). Les principaux enseignements de ces évaluations sont :

- Les agents des ADL ont oublié que leur mission est de « fertiliser le micro-territoire grâce à un partenariat local concrétisé par la création de la plate-forme stratégique et la définition d'une stratégie commune favorisant le développement local susceptible de maintenir ou créer de l'emploi durable » (p.66 du rapport de mars 2001 et p.25 du rapport d'août 2002) ;
- Les rôles et missions des trois structures composant les ADL doivent être clairement distingués, à savoir, la plate-forme stratégique, le comité de liaison et de coordination et enfin, la cellule opérationnelle (p.67, rapport mars 2001) ;

² Extrait de la note rectificative au GW portant sur l'Évaluation du dispositif des agences de développement local dans une perspective de valorisation et d'optimisation. Note d'orientation.

³ <https://www.iweeps.be/projet/evaluation-pilote-des-agences-de-developpement-local-adl/>

⁴ Il s'agit de l'Arrêté du GW du 10 janvier 2019, de l'Arrêté du 30 janvier 2014, de l'Arrêté du GW du 15 février 2007.

⁵ Évaluation du dispositif régional des agences de développement local, Dominique Decoster (et al.), ULB-IGEAT, Unité de Développement Territorial et Local, Rapport final, mars 2001.

⁶ Évaluation du dispositif régional des agences de développement local, Pierre Fontaine et Dominique Decoster, ULB-IGEAT, Unité de Développement Territorial et Local, Rapport final, Août 2002.

- « Les ADL n'ont pas pour mission de mettre en œuvre le développement économique local mais au contraire de susciter le développement local, c'est-à-dire, rendre un micro-territoire fertile grâce au partenariat local » (p.67, rapport mars 2001).

Dans la lettre adressée par le Gouvernement wallon aux Collèges des Bourgmestres et Échevins annonçant le lancement de l'expérience pilote, l'accent est mis avant tout sur le développement de l'activité économique et plus particulièrement le secteur marchand traditionnel.

Extrait du courrier du 16/10/1997 :

Afin de tendre vers l'objectif, le secteur marchand traditionnel doit être développé et soutenu dans toute la mesure des possibilités des pouvoirs publics qui ne doivent négliger aucune opportunité susceptible de l'appuyer dans sa démarche de création de richesse mais surtout et principalement d'emplois.

Les pouvoirs publics ont, dans ce cadre, pour mission de participer au développement du secteur marchand traditionnel et ce, tant au niveau de la qualité environnementale qu'au niveau de l'aide à la création et à la croissance des entreprises, de la formation des personnels, de la recherche et développement, de l'implantation et de la gestion de la qualité.

Il est à noter que les ADL mises en œuvre dans la phase pilote pouvaient opter pour le statut de Régie communale Ordinaire (RCO). A partir du Décret de 2004, les nouvelles ADL ne pourront plus choisir qu'entre une Régie Communale Autonome et une ASBL et ce, en vertu d'une volonté de découpler les ADL des services communaux (et de leur garantir ainsi une plus grande marge d'autonomie et de liberté). C'est la raison pour laquelle le paysage actuel des ADL (49 au total) se compose de 24 RCO (issues de la phase pilote et qui ont subsisté), de 4 RCA et de 21 ASBL⁷. Le seul statut qui permet à une ADL de couvrir plusieurs communes est celui d'ASBL.

Depuis 2015, un moratoire a été déclaré sur l'extension du dispositif ADL. Aussi, mis à part le renouvellement des agrégations existantes, aucune nouvelle agrégation ne peut avoir lieu. Le budget annuel total (figé hormis son indexation) est d'environ 3,800.000 euros et ne couvre que 70% des frais de personnel et de fonctionnement des ADL.

3) Objectif du dispositif ADL

Les ADL, comme leur nom l'indique, ont pour objet principal le développement local, notion à propos de laquelle il n'existe pas de définition communément partagée. Cependant, l'article 2 du Décret précise quelque peu la notion en indiquant que le développement local doit être entendu comme étant la :

*« promotion du **développement durable** à l'échelon local qui consiste en l'**amélioration** de la **qualité de vies** sur le plan **économique** et la **création d'emploi**; il doit être global, prospectif, intégré, s'enraciner dans les ressources endogènes et bénéficier à la collectivité locale ainsi qu'à ses membres ».*

Cette définition appelle d'emblée deux remarques.

Premièrement, il est question dans le Décret d'une *amélioration*, ce qui requiert donc que l'on s'intéresse, d'une manière ou d'une autre, à l'évolution dans le temps de certains phénomènes auxquels la politique publique des ADL tente de remédier. Des indicateurs fixant la situation avant l'application de la politique sont donc nécessaires, indicateurs qui doivent évidemment porter sur les constats sur lesquels repose la politique publique des ADL. A cet égard, force est de constater que l'on ne retrouve aucune trace

⁷ Voir tableau 1.

d'indicateurs spécifiques dans le Décret ou les travaux parlementaires⁸. Par ailleurs, l'identification de ces indicateurs est particulièrement difficile compte-tenu des ambiguïtés⁹ qui entourent le concept de développement local et qui font l'objet de la seconde remarque.

Deuxièmement, ce qui est au cœur du développement local, tel pensé dans le Décret, est la notion de développement durable. Comme l'exposé des motifs le confirme, la conception du développement durable qui préside à la création des ADL se caractérise par une approche économique et de création d'emplois dominante :

[...] IL (le développement local) peut notamment être mis en œuvre par des actions de développement économique créatrices d'emplois et viables à long terme, portant sur les services de la vie quotidienne (services à domicile, garde d'enfants, promotion et formation aux TIC...), l'amélioration du cadre de vie (commerce, mobilité, logement...), les services culturels et de loisir (tourisme, sport, valorisation du patrimoine...), et les services environnementaux¹⁰.

Comme cela est discuté dans les travaux parlementaires, la notion de développement durable, telle que reprise dans le Décret, reste floue, laissant l'impression de se limiter aux seules dimensions économiques et de création d'emplois. A l'analyse, il s'agit de prendre en considération les dimensions pourtant fondamentales et constitutives de la notion de développement durable comme par exemple, la gouvernance, l'environnement, la société et l'ensemble de leurs interactions¹¹ comme des domaines spécifiques d'intervention économique.

Ceci est par ailleurs confirmé dans l'exposé des motifs, dans lequel il est rappelé que l'objectif de l'expérience pilote à l'origine de la mise sur pied des ADL, était de « *favoriser l'émergence et la réalisation de projets de développement local dans les dimensions économiques, sociales ou encore environnementales* »¹². Cette conception du développement local correspond tout à fait à la définition du développement durable par les piliers¹³.

En outre, face aux défis contemporains d'ordre climatique et de perte de biodiversité, cette acception du développement correspond mieux à l'impératif de transition tel qu'il figure d'ailleurs dans la Déclaration de Politique Régionale (2019-2024).

Aussi, on peut conclure de l'analyse du Décret et des travaux parlementaires que l'objectif principal poursuivi par la politique des Agences de Développement Local est de **contribuer au développement local dans une perspective de développement durable en agissant sur le plan économique**.

4) Les missions des ADL

Pour atteindre l'objectif tel que décrit ci-dessus, les missions des ADL (art. 3 du Décret) sont les suivantes :

- 1° réunir l'ensemble des acteurs locaux dans un partenariat de développement local ;
- 2° initier et animer ce partenariat qui associe les pouvoirs publics, les secteurs privé et associatif sur le territoire de la commune ou des communes associées ;

⁸ On peut simplement faire remarquer qu'à la demande du Ministre Jeholet, des indicateurs ont été demandés lors de la demande de renouvellement et que des indicateurs SMART sont demandés par l'administration pour les actions proposées dans les plans d'action des ADL.

⁹ Voir à cet égard l'amendement n°2 déposé par M. M. de Lamotte (655, 2003-2004, n°2, 2 mars 2004, Parlement wallon) ainsi que le rapport présenté au nom de la Commission du Développement technologique, de la Recherche, de l'Emploi et de la Formation par M. P. Wacquier (655, 2003-2004, n°4, Parlement wallon).

¹⁰ Voir l'exposé des motifs, 655 (2003-2004), 10 février 2004, p. 4, commentaire de l'article 2. Il est à noter que si les ADL peuvent évidemment travailler avec les Maisons du tourisme, elles ne peuvent bien entendu pas se substituer à elles.

¹¹ Voir à cet égard, les travaux de l'IWEPS concernant le développement d'indicateurs complémentaires au PIB : <https://www.iweeps.be/wp-content/uploads/2017/01/WP19.pdf>

¹² Voir l'exposé des motifs, 655 (2003-2004), 10 février 2004, p. 2, commentaire de l'objet du projet de décret.

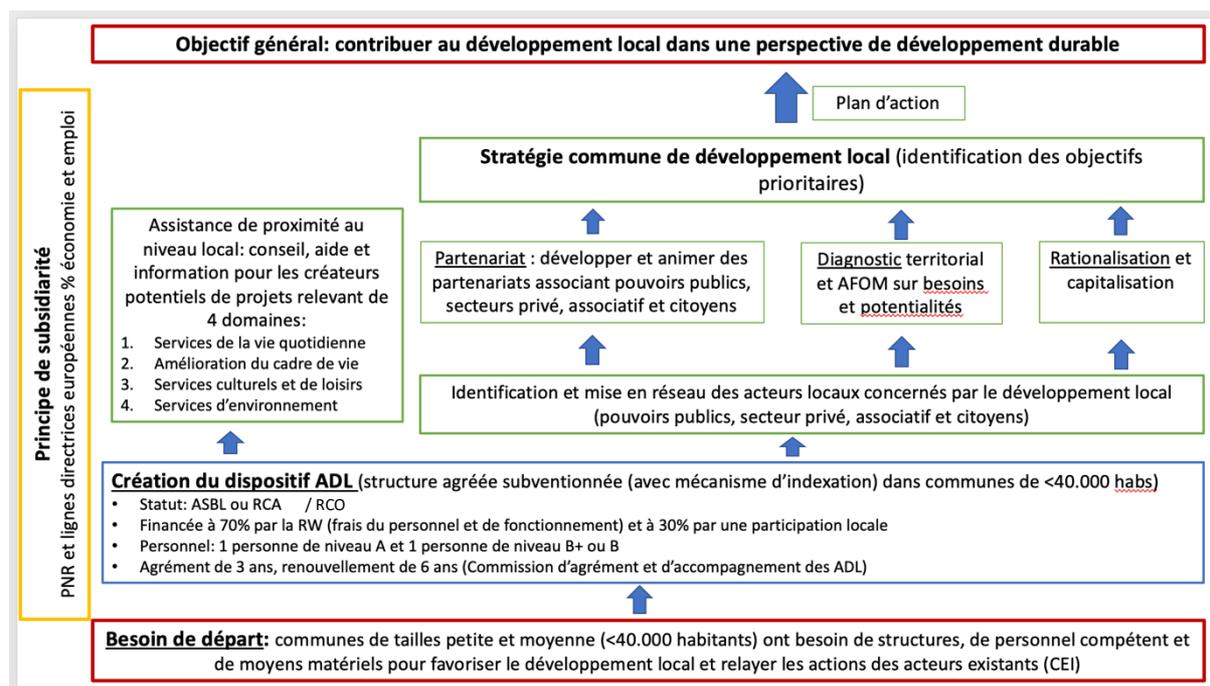
¹³ Direction de Développement Durable du Service Public de Wallonie et Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (2020) « Où en est la Wallonie par rapport aux objectifs de développement durable – Bilan des progrès », D/2019/11802/81.

- 3° identifier la nature des besoins et des potentialités locales en tenant compte des aspects économiques et de la création d'emplois ;
- 4° déterminer, dans le plan d'actions, les objectifs prioritaires et mettre en œuvre ceux-ci ;
- 5° susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan d'actions ;
- 6° utiliser prioritairement les ressources et le savoir-faire en vue de développer les capacités d'entreprises du territoire communal et de maintenir ou développer l'emploi durable ;
- 7° participer au réseau des ADL afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques acquises et appliquer celles-ci sur le territoire communal ;
- 8° articuler le développement local avec les autres outils et organes de développement territorial de niveaux communal, intercommunal, provincial, régional, fédéral et européen.

A la lecture des travaux parlementaires et plus particulièrement du commentaire de l'article 3 du Décret, il ressort que ces huit missions peuvent être regroupées en quatre catégories :

- 1) Partenariat : développer et animer des partenariats associant pouvoirs publics, secteurs privé et associatif / société civile (art 3, 1°, 2°, 5° et 6°) ;
- 2) Diagnostic : établir un diagnostic sur la nature des besoins et des potentialités locales (art 3, 3°) ;
- 3) Rationalisation et capitalisation : mobilisation et mise en commun des expertises et des bonnes pratiques (avec les autres organes de développement territorial) afin d'atteindre une plus grande intelligence territoriale et ainsi poursuivre de manière efficace le développement durable au niveau local (art 3, 7° et 8°) ;
- 4) Opérationnel : établir des objectifs prioritaires et les mettre en œuvre dans un plan d'action (art 3, 4°), dénommé plan stratégique depuis le Décret programme du 24/07/2018.

En synthèse, les ADL devraient, en remplissant leurs **missions de partenariat, de diagnostic, de rationalisation et en opérationnalisant** le tout au travers d'un plan stratégique, **contribuer au développement local dans une perspective de développement durable**, mesurable à partir d'indicateurs de développement durable au niveau local.



C) DESCRIPTIF DU DISPOSITIF

Le Gouvernement wallon peut agréer (art. 1 du Décret) des Agences de développement local à certaines conditions décrites à l'art. 4 du Décret. Cet agrément ouvre la possibilité d'une subvention de ces structures à concurrence de 70% du budget à charge de la Région, les 30% restant devant être apportés par les pouvoirs locaux impliqués (art. 4, 4° du Décret).

Les ADL ne disposent pas de budget à allouer aux projets locaux qu'elles promeuvent. La Région intervient uniquement dans le financement du personnel. A ce sujet, l'Art. 12. de l'arrêté d'exécution du décret du 25 mars 2004 précise que « Les Ministres octroient à l'ADL, dans les limites des crédits disponibles, une subvention annuelle d'un montant de soixante-trois mille euros, destinée à couvrir partiellement les frais de fonctionnement et du personnel engagé en vertu de l'article 4, 4°, du décret ». Comme déjà mentionné, les ADL peuvent opérer selon différents statuts juridiques : ASBL et Régies communales autonomes pour les ADL postérieures à la phase pilote et Régies communales ordinaires (RCO) pour celles ayant participé à l'expérience pilote.

On le voit, le champ des actions possibles est ouvert : le décret ne limite pas les interventions à certains secteurs ou domaines d'activités particuliers. Toutefois, les moyens d'action sont limités : pour orienter le changement, la principale ressource des ADL est leur capacité potentielle à créer et animer un réseau d'acteurs locaux poursuivant le même objectif de développement local.

Après une dizaine d'années d'existence en tant que projet pilote¹⁴, les ADL ont vu leurs missions et conditions d'agrément précisées dans le décret du 25 mars 2004 et l'arrêté d'application du 15 février 2007, entré en vigueur le 1^{er} avril 2007. Le Décret de 2004 a suscité une première vague importante de demandes d'agrément en 2008-2009. Dans un premier temps, l'agrément était octroyé pour une durée de trois ans, ensuite, cette période a été étendue à 6 ans. La Cellule ADL du SPW DG Économie, Emploi et Recherche, Direction de l'Emploi et des permis de travail doit traiter de nombreuses demandes de renouvellement. Les ADL pilotes ont donc subsisté pendant une dizaine d'années et ont continué pendant cette période à bénéficier d'un financement public.

¹⁴ Décisions du Gouvernement wallon des 24 juillet 1997 et 1^{er} avril 1999.

Les dossiers de demande de renouvellement d'agrément sont envoyés au SPW DG Emploi entre 6 et 8 mois avant leur échéance. Une notice¹⁵ a été rédigée par la cellule ADL du SPW Économie, Emploi et Recherche, direction de l'emploi et des permis de travail afin de guider les ADL dans la rédaction de leur demande. Cette notice n'est pas contraignante et a été rédigée d'initiative par le SPW afin de préparer les dossiers pour leur passage devant la Commission. Cette dernière, a été mise en œuvre lors de l'adoption du Décret et a une double mission. D'une part de remettre au Gouvernement des avis sur l'octroi, le renouvellement, le retrait ou la suspension d'agréments des ADL et d'autre part, de donner des avis sur toute question relative aux ADL. Par ailleurs, lors de l'analyse des rapports d'activités ou lors de visites sur le terrain, si l'agent traitant (cellule ADL du SPW) constate des manquements, il peut réunir la Commission qui remettra alors un avis.

La Commission, présidée par un(e) représentant(e) du/de la Ministre de l'Emploi, est composée comme suit :

- des représentants des Ministres de l'Économie, de l'Emploi, des pouvoirs locaux et d'un représentant de chacun des vice-présidents du Gouvernement ;
- de 4 représentants du Conseil économique, social et environnemental de la Région ;
- d'un représentant de l'Union des Villes et Communes de Wallonie ;
- d'un représentant de chaque administration fonctionnelle des Ministres de l'Économie, de l'Emploi et des Pouvoirs Locaux.

Actuellement, les critères identifiés pour l'analyse des dossiers traités par la Commission sont ceux mentionnés dans la notice administrative 2019 elle-même se référant à l'article 4 du Décret. Il s'agit de :

- 1) L'installation effective des organes prévus (comités de pilotage, conseil d'administration...) et leur mode de fonctionnement ;
- 2) Le partenariat local équilibré (représentation des différents domaines d'activités ainsi que des secteurs public et privé) et l'implication des partenaires locaux dans la réalisation du plan d'actions de l'ADL ;
- 3) La réalisation d'un diagnostic de territoire et d'une étude AFOM ;
- 4) La cohérence et la pertinence des axes stratégiques par rapport au diagnostic et à l'étude AFOM ;
- 5) L'adéquation des projets par rapport aux axes stratégiques définis par le partenaire local ;
- 6) La qualité des projets réalisés ou accompagnés par l'ADL ;
- 7) La réalité des retombées des actions en termes de création d'activités économiques et d'emplois.

Le secrétariat de la Commission est assuré par la Cellule ADL du SPW Emploi. La Cellule prépare les dossiers d'agrément, accompagne les ADL dans la rédaction de leur rapport annuel d'activités et analyse ces derniers pour les transmettre à la Commission.

Les ADL bénéficient également d'un soutien de l'Union des Villes et Communes de Wallonie pour l'encadrement et la formation de leur personnel. L'UVCW est financée à raison d'un ETP par la Région wallonne pour assurer cette formation¹⁶. Dans ce cadre, des cycles de formation sont organisés ainsi que l'animation d'une plateforme permettant aux ADL de se rencontrer et d'échanger. Cependant, mis à part cette plateforme, le réseautage des ADL reste informel. Dans la pratique, trois groupes d'ADL ont chacun constitué un réseau : un groupe autour de Liège, un deuxième dans le Hainaut et un dernier autour de l'axe Namur-Luxembourg. L'équipe évaluative a pu d'ailleurs observer que ces groupes ont été mobilisés au cours du processus d'évaluation.

¹⁵ Notice Administrative 2019 réglant les modalités pratiques d'application du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local.

¹⁶ Il s'agit d'une subvention facultative de 57.000€.

D) LE PAYSAGE DES ADL

Le paysage des ADL a fortement varié dans le temps en raison du lancement d'une première phase « expérience pilote » préalablement à l'officialisation du dispositif en 2004. Aussi, afin de donner une vue transversale de son évolution dans le temps, un tableau récapitulatif a été élaboré. Dans ce tableau, sont reprises toutes les communes qui ont participé à l'expérience pilote (en 1998 et 1999) et/ou au dispositif ADL mis en œuvre à partir de 2008/2009 dans la foulée du Décret de 2004.

Au total, ce sont 101 communes qui ont bénéficié de cette politique publique depuis son lancement, soit dans sa version pilote, soit dans sa version définitive par la création d'agence de développement local. Actuellement, ce sont 65 communes qui sont concernées par le dispositif ADL soit seules, soit en collaboration avec d'autres pour un total de 49 ADL.

Les ADL mono-communales sont au nombre de 41 (13 ASBL, 4 RCA et 24 RCO) et les ADL pluri-communales (ASBL) au nombre de 8 couvrant 24 communes.

Comme cela peut être déduit du tableau 1, 76 communes ont fait partie de l'expérience pilote représentant 59 ADL. Sur ces 76 communes, 14 ont abandonné l'expérience pilote sans entrer dans le dispositif ADL, soit un peu plus de 18%. Les raisons de cet abandon n'ont pas été investiguées spécifiquement dans le cadre de l'évaluation compte tenu de la difficulté de collecte de données à ce sujet. Cependant, selon des informations collectées à l'époque par la Cellule ADL du SPW sur la sortie de quelques communes du dispositif ADL, l'abandon s'expliquerait par le caractère trop contraignant du dispositif.

Depuis la mise en œuvre du dispositif ADL depuis 2008/2009, 31 ASBL (18 mono-communales et 13 pluri-communales), 32 RCO et 4 RCA ont été créées. Sur la même période, 17 ADL (4 ASBL mono-communales, 5 ASBL pluri-communales et 9 RCO) ont été supprimées.

Actuellement, le paysage se compose donc de 49 ADL (13 ADL ASBL mono-communales, 8 ADL ASBL pluri-communales, 4 RCA et 24 RCO).

Une analyse spatiale du dispositif fera l'objet du chapitre suivant de la présente évaluation. On y montrera notamment que les ADL sont réparties de manière inégale entre les communes wallonnes.

E) EN SYNTHÈSE

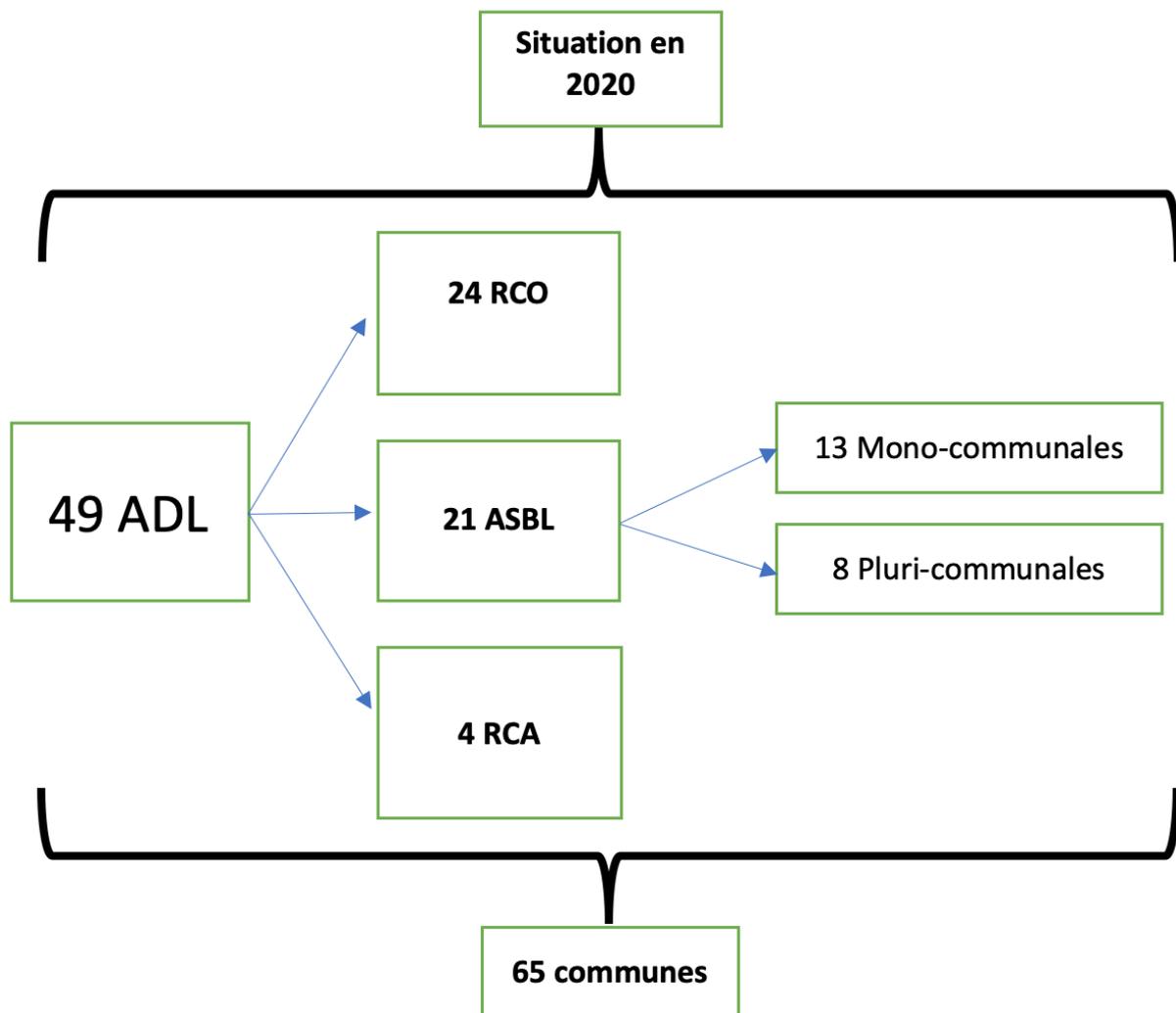


Tableau 1. Ligne du temps de l'implication des communes dans le dispositif ADL

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
1	Amay (CP-Arrêt)												
2	Andenne (CP)	ASBL			o								
3	Anderlues (CP)	RCO											<
4	Anhée	ASBL											<
5	Ans (CP)	RCO											<
6	Anthignes (CP avec Comblain au pont et Hamoir - Arrêt)												
7	Assesse (CP avec Gesves -Arrêt)												
8	Ath (CP avec Ellezelles)	RCO											<
9	Aubange		ASBL										<
10	Awans	ASBL											<
11	Bastogne (CP)	RCO											<
12	Beauraing (CP avec Gedinne)	ASBL					o						
13	Berloz (CP avec Donceel-Faimes-Geer)	ASBL											<
14	Bernissart (CP)	RCO											<
15	Bertogne (CP avec St-Ode et Tenneville)	ASBL											<
16	Bertrix (CP avec Bouillon-Herbeumont et Paliseul)								ASBL				<

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
17	Bièvre (CP avec Vresse/semois)					ASBL							<
18	Binche (CP-Arrêt)												
19	Bouillon (CP avec Bertrix Herbeumont et Paliseul)								ASBL				<
20	Braine le comte				ASBL								<
21	Braives (CP)	RCO											15
22	Celles (CP avec Mont de l'Enclus et Pecq)	ASBL		O									
23	Chapelle-Herlaimont (CP-Arrêt)												
24	Ciney (CP)	RCO											<
25	Chiny (avec Florenville)			ASBL									O
26	Colfontaine (CP)	RCO											<
27	Comblain au Pont (CP avec Anthisnes et Hamoir)	RCO											<
28	Comines Warneton (CP)	RCO											<
29	Courcelles (CP-Arrêt)												
30	Dinant (CP)	RCO											<
31	Dison (CP)	ASBL											<
32	Donceel (CP avec Berloz, Faimés et Geer)	ASBL											<

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
33	Durbuy (CP)	RCO											<
34	Ellezelles (CP avec Ath)	RCO											<
35	Enghien (CP)	RCO											<
36	Engis	ASBL											<
37	Estaimpuis (CP)	RCO			o								
38	Faimes (CP avec Berloz, Donceel et Geer)	ASBL											<
39	Fauvillers (CP avec Légglise, Martelange et Vaux sur Sûre)							ASBL					<
40	Fernelmont			ASBL			o						
41	Flémalle (CP)	RCO											<
42	Fléron (CP)	RCO					o						
43	Florenville												ASBL 30
-	Florenville (avec Chiny)			ASBL									o
44	Fontaine L'Evêque (CP-Arrêt)												
45	Frameries (CP)	ASBL											<
46	Gedinne (CP avec Beuraing)	ASBL					o						
47	Geer (CP avec Berloz, Donceel et Faimes)	ASBL											<
48	Gembloux (CP)	RCO					o						
49	Gesves (CP avec Assesse)	ASBL					o						

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
50	Grace-Hollogne (CP)	RCO					○						
51	Habay (CP avec Tintigny)				ASBL								<
52	Hamoir (CP avec Anthisnes et Comblain au pont-Arrêt)												
53	Hensies (CP avec Honnelles et Quiévrain)	ASBL							○				
54	Herbeumont (CP avec - Bertrix, Bouillon et Paliseul)								ASBL				<
55	Héron (CP)	RCO											<
56	Honnelles (CP avec Hensies et Quiévrain)	ASBL							○				
57	Houffalize (CP avec La Roche)								ASBL				<
58	Jodoigne (CP)	RCO					○						
59	La Roche (CP avec Houffalize)								ASBL				<
60	Léglise (CP avec Fauvillers-Martelange-Vaux sur Sûre)							ASBL					<
61	Lincet (avec Orp-Jauche)			ASBL			○						



	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
62	Lontzen (CP avec Plombières et Welkenraedt)	ASBL											<
63	Marche-en-Famenne (CP)	ASBL											40
64	Marchin (CP)	RCO											<
65	Martelange (CP avec Léglise, Fauvillers et Vaux sur Sûre)							ASBL					<
66	Mont de l'Enclus (CP avec Celles et Pecq)	ASBL		○									
67	Morlanwelz (CP-Arrêt)												
68	Neufchâteau								ASBL				<
69	Neupré (CP)	RCO											<
70	Orp-Jauche (avec Lincet)			ASBL			○						
71	Oupeye (CP)	RCO									○		
72	Paliseul (CP avec Bertrix, Bouillon et Herbeumont)								ASBL				<
73	Pecq (CP avec Celles et Mont de l'Enclus)	ASBL		○									
74	Perwez (CP)		ASBL										<
75	Plombières (CP avec Lontzen et Welkenraedt)	ASBL											<
76	Pont à celles		ASBL	○									

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
77	Quiévrain (CP avec Honnelles et Hensies)	ASBL							○				
78	Rochefort (CP)	RCO											<
79	St-Ghislain (CP-Arrêt)												
80	St-Ode (CP avec Tenneville et Bertogne)	ASBL											<
81	Saint Hubert							ASBL					<
82	Sambreville (CP)	ASBL				RCA							<
83	Seneffe (CP)	RCO		○									
84	Sivry-Rance							ASBL					<
85	Soignies (CP)	RCA											<
86	Somme-Leuze (CP)	RCO		○									
87	Soumagne (CP-Arrêt)												
88	Tenneville (CP avec Bertogne et St-Ode)	ASBL											<
89	Theux (CP-Arrêt)												
90	Thuin (CP)	RCO											55
91	Tintigny (avec Habay)				ASBL								<
92	Vaux sur Sûre (CP avec Léglise, Fauvillers et Martelange)							ASBL					<
93	Vielsalm				RCA								<
94	Villers-le-Bouillet	RCA											<
95	Viroinval (CP-Arrêt)												
96	Visé (CP)	RCO											<

	Communes	2008	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2019
97	Vresse/sem ois (CP avec Bièvre)					ASBL							<
98	Walcourt (CP)	RCO											<
99	Wanze (CP)	RCO											<
100	Waremme (CP)	RCO											<
101	Welkenraedt (CP avec Plombières et Lontzen)	ASBL											<

Légende :

ASBL/RCA/RCO: Agrément ADL

 : Fin de l'agrément

(CP) : Commune pilote (1998 ou 1999)

(CP-Arrêt) : Commune pilote qui n'est pas rentrée dans le dispositif ADL tel que prévu par le décret.

Les premiers agréments d'ADL prévus dans le Décret de 2004, ne sont intervenus qu'à partir de 2008. Depuis le début des agréments jusqu'à ce jour, 17 ADL ont perdu leur agrément. A l'analyse des dossiers de rejet d'agrément fournis par la Cellule ADL du SPW Emploi (16 sur 17), deux grandes raisons expliquent l'arrêt du dispositif ADL pour ces communes :

- 1) Retrait de l'agrément par la Commission (7/16).

Motifs évoqués principalement : pas de vision stratégique ; pas d'implication des partenaires locaux dans l'établissement d'une vision ; projets ne contribuant pas à l'amélioration de la qualité de vie sur le plan économique et la création d'emplois ; manque de cohérence entre diagnostic, AFOM et plan d'action ; porte trop les projets plutôt que de les initier ;

- 2) Décision unilatérale de la Commune (9/16).

Motifs évoqués principalement : Lourdeur administrative trop importante ; plus en accord avec la politique communale ; impact budgétaire ; inadéquation entre le travail réalisé sur le terrain et les critères d'agrément.

3. Analyse spatiale

A) OBJECTIFS DE L'ANALYSE SPATIALE

Dans cette partie de l'évaluation, une analyse spatiale des localisations des ADL est proposée. Les cartographies communales des ADL et des GCV sont croisées avec les couvertures spatiales d'autres dispositifs (locaux ou supra-communaux) actifs dans la thématique du développement local et qui poursuivent des missions concordantes avec celles des ADL.

Les objectifs de cette analyse sont :

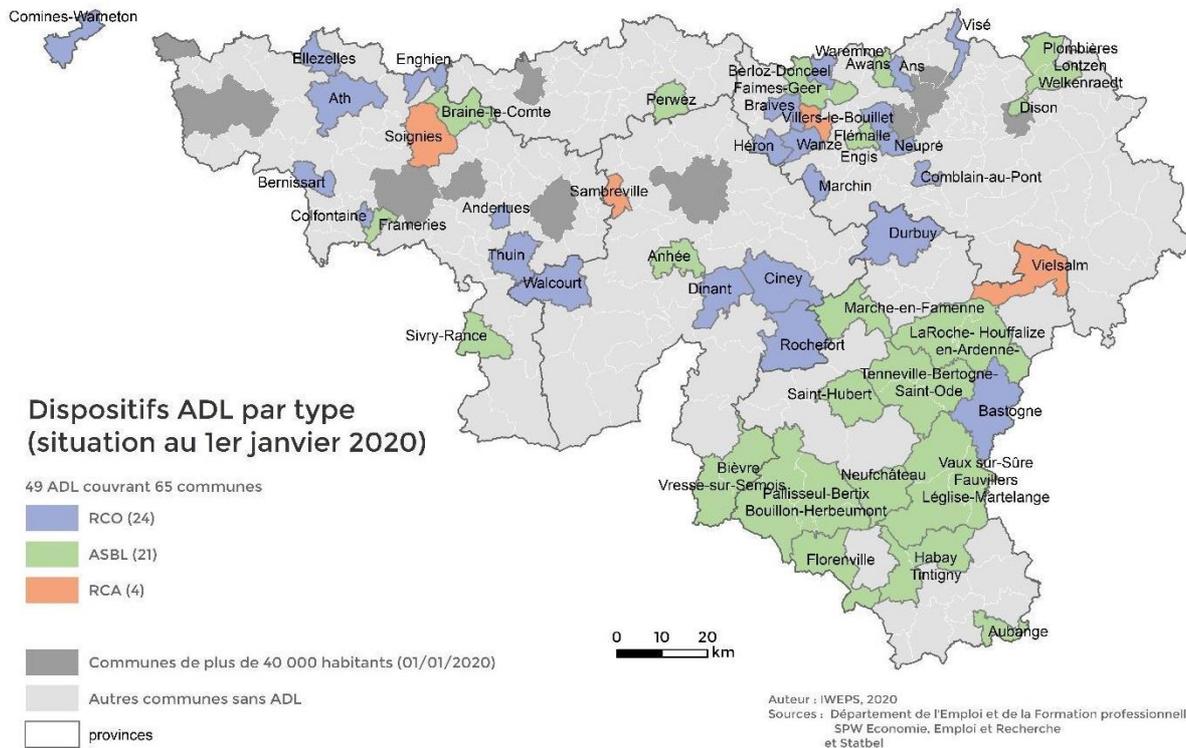
- d'une part, de visualiser spatialement les communes bénéficiant d'une ADL, ainsi que les couvertures spatiales d'autres dispositifs ou organes œuvrant au développement local ;
- et, d'autre part, d'analyser ces représentations cartographiques, au regard notamment de quelques variables de contexte.

L'intention est d'identifier des parties du territoire wallon bénéficiant d'une superposition de dispositifs (favorisant les synergies ou avec un risque de redondance des missions) ou au contraire, des zones pour lesquelles des besoins sont peut-être moins rencontrés, faute de dispositifs ad hoc. Cette analyse cherche également à décrire la diversité des territoires d'actions des ADL.

L'analyse débute par une présentation des distributions spatiales des communes disposant d'une ADL, précisant les types de statuts, la mono ou pluri-communalité des organes, les agréments en cours ou non renouvelés, ainsi que l'ancienneté de ces agréments (section 2). La section suivante (section 3) s'intéresse à la cartographie et à l'analyse spatiale croisée des autres dispositifs ou organes actifs sur les territoires wallons et dont une partie en tout cas des missions sont à mettre en relation avec les ADL. La superposition des couvertures spatiales des différents dispositifs présentés en section 3 est analysée en section 4. La section 5 propose des analyses spatiales en fonction d'indicateurs de contexte liés au développement local : un indicateur « sécurité sociale », un indicateur « emploi » et un indicateur « mobilité /accessibilité».

B) DISTRIBUTION SPATIALE DES COMMUNES DISPOSANT D'UNE ADL

Carte 1. Localisation des 49 ADL, par type (situation 1^{er} janvier 2020)



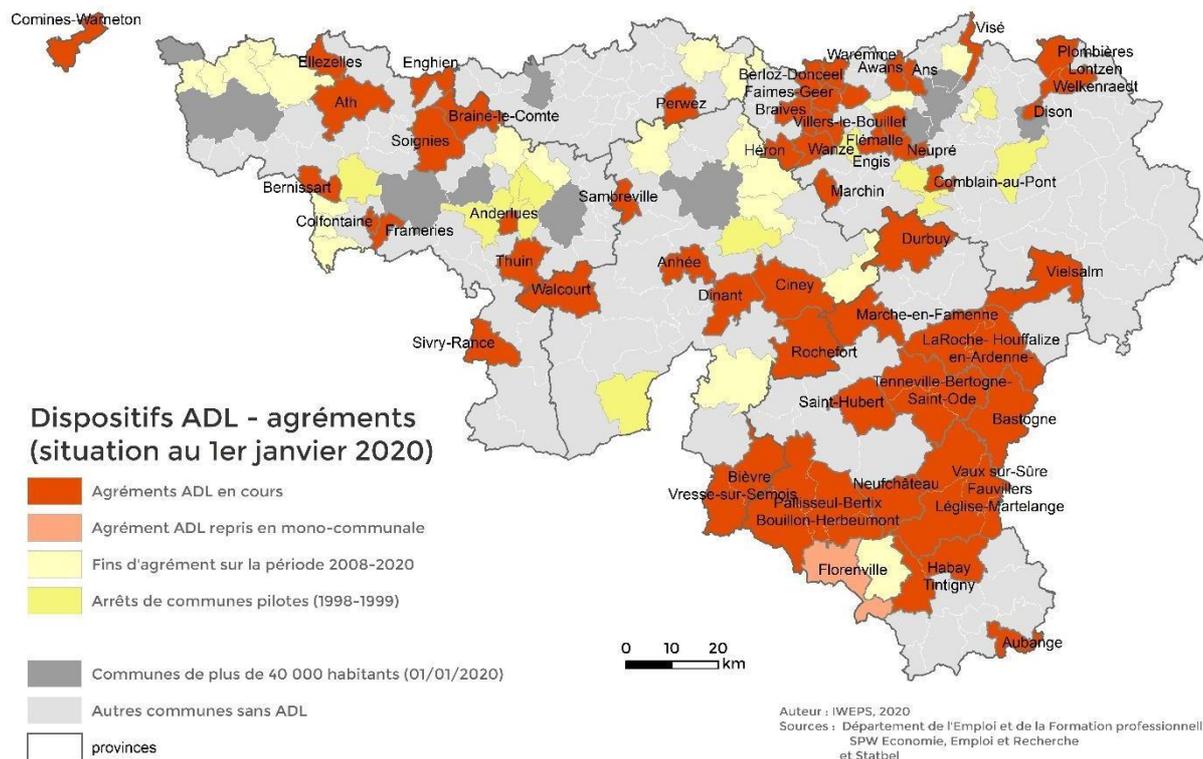
Comme le montre la carte 1, les ADL sont localisées principalement au sud-est de la province de Liège, dans la province de Luxembourg et de manière dispersée dans le Hainaut et la province de Namur. En revanche, plusieurs parties du territoire sont non couvertes par les ADL (197 communes) : c'est le cas du sud-est du Hainaut et du sud-ouest de Namur, de l'est de la province de Liège, du sud de la province de Luxembourg et du Brabant wallon qui n'accueille qu'une seule ADL (Perwez).

La carte 1 présente également les 11 communes qui, au 1^{er} janvier 2020, ont une population de taille supérieure à 40 000 habitants et ne répondent donc pas au critère de taille stipulé par le décret. Ces onze communes sont réparties dans le nord et le centre de la Wallonie. Aucune n'est située en province de Luxembourg.

L'étendue des territoires des ADL et leurs statuts varient. La distribution spatiale des types d'ADL ainsi que leur possible pluri-communalité sont présentées sur la carte 1. Cette pluri-communalité concerne uniquement des ASBL (8 parmi les 21), et les ADL présentant cette caractéristique sont localisées en province de Luxembourg (6) et dans le nord de la province de Liège (2). Ces huit ADL en ASBL rassemblent des communes rurales et avec des tailles de population faibles. Les ADL pluri-communales regroupent de deux à quatre communes et concernent 24 communes. Le type d'ADL le plus fréquent est la RCO, avec 24 ADL couvrant 24 communes, elles sont réparties sur les cinq provinces. Les 4 ADL en RCA sont réparties dans quatre provinces différentes. Au total, en janvier 2020, les dispositifs des 49 ADL couvrent 65 communes, comptant une population agrégée de 685 876 habitants, soit 18,8% de la population wallonne (1^{er} janvier 2020, source : Statbel).

Une commune de la communauté germanophone est concernée par une ADL multi-communale : Lontzen, en association avec Plombières et Welkenraedt.

Carte 2. Localisations des agréments en cours et des fins d'agrément (situation 1er janvier 2020)

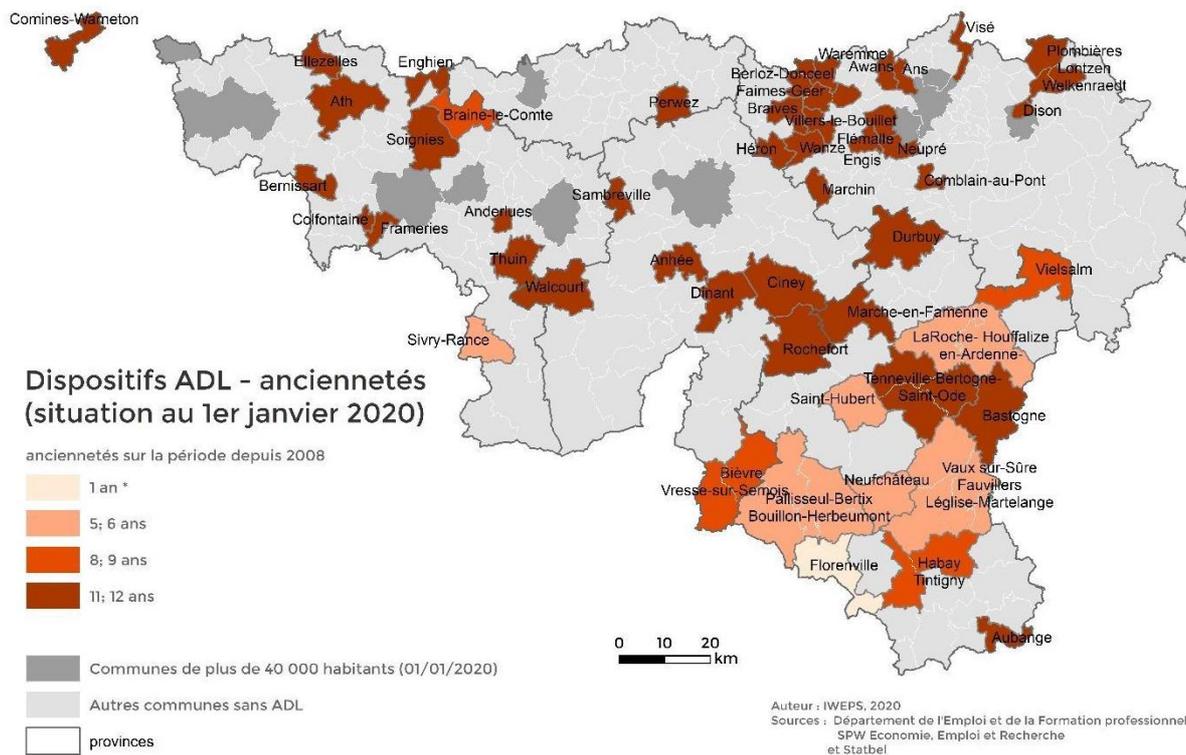


La carte 2 présente l'historique du dispositif ADL avec :

- les communes en cours d'agrément (orange foncé),
- une commune de la province de Luxembourg, Florenville (en orange clair), ayant repris un agrément en mono-communauté après un travail en association avec le commune de Chiny,
- des communes ayant eu un agrément pendant la période 2008-2019 et qui ne l'ont plus en 2020 (en beige), celles-ci sont dispersées dans les différentes provinces,
- et des communes pilotes (1998-1999) ayant arrêté le dispositif avant 2008 (en jaune), celles-ci sont localisées en province de Hainaut, Namur et Liège.

Parmi les ADL en cours d'agrément, il est intéressant de regarder leur ancienneté, calculée ici depuis 2008, début des agréments faisant suite au Décret de 2004. Cela fait l'objet de la carte 3.

Carte 3. Anciennetés des ADL (calculés entre 2008 et 2020)



* L'ADL de Florenville (en mono-communale) est toute récente mais elle est le fruit d'une scission puisqu'une ADL multi-communale existait en association avec Chinoy depuis 2010 (10 ans). Florenville poursuit seule depuis 2019.

A noter que les autres catégories d'ancienneté (2,3,4 ou 10 ans) n'existent pas.

Les communes ayant des ADL plus récentes sont quasi-toutes situées dans la province de Luxembourg.

C) DESCRIPTION ET CARTOGRAPHIE D'AUTRES DISPOSITIFS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1) Présentation des autres dispositifs ou acteurs du développement local

Il existe, en Wallonie, une gamme d'agences, dispositifs, partenariats, plans ou opérateurs œuvrant au développement local, sur des volets économiques, sociaux et environnementaux.

Dans cette section, nous proposons de présenter de manière synthétique leurs objectifs, leurs territoires d'actions et de cartographier les communes concernées par ces dispositifs, en les croisant avec les localisations des ADL et des GCV.

Tableau 2. Synthèse des différents dispositifs agissant au niveau du développement local

Nom	Année de création	Origine	type)	Couverture territoriale (2020)
Agence de développement local (ADL)	1998	Décret 2004 (exécution 2007) Gouvernement wallon ⇒ Agrément	Agence, partenariat :	49 ADL couvrant 65 communes
Gestion centre-ville (GCV)	1997	Décret 2007 mais pas d'application Gouvernement wallon ⇒ Agrément pour communes pilotes	Agence, partenariat	14 GCV dans 14 communes
Autres dispositifs ou organes classées par grande thématique				
Thématique « emploi »				
Maison de l'emploi (MdE)	2002	Décision du Gouvernement wallon ⇒ Reconnaissance Partenariat commune, CPAS, FOREM	Agence, partenariat	58 MDE couvrant 98 communes
Structure d'Accompagnement à l'Auto-Création d'Emploi (S.A.A.C.E)	2009	Décret 2008 (exécution 2009) Gouvernement wallon ⇒ Agrément	Agence, partenariat	12 SAACE couvrant 27 communes
Thématique « nature et ruralité »				
Parcs naturels		Décret du Gouvernement wallon du 3 juillet 2008 définit les missions des Parcs Naturels	Agence	12 parcs couvrant 71 communes
Programme Communal de Développement Rural (PCDR)	2014	Décret 2014 (exécution 2014)	Programme d'actions et de projets	99 communes
Groupe d'Action Locale (GAL)	Leader 2014-2020	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Leader) Approbatons Commission européenne et le Gouvernement wallon fin juillet 2015	Plan/stratégie de projets et actions Partenariat privé-public	20 GAL couvrent 112 communes

Nom	Année de création	Origine	type et ETP (si disponible)	Couverture territoriale (2020)
Thématique « cohésion sociale »				
Plan de Cohésion Sociale (PCS)	2009	Décrets Gouvernement wallon Dernier décret : 22 novembre 2018	Plan d'actions	196 PCS couvrent 205 communes francophones
Thématique « tourisme »				
Maison du Tourisme (couverture quasi complète des communes)	2006	Nouveau Décret 2016 (exécution 2017) Gouvernement wallon	Agence	259 communes
Dispositifs ou instances couvrant l'ensemble des 262 communes ou 253 communes francophones				
Intercommunales de développement économique (IDE) (couverture complète des communes)	Années 1950-60		Agence	262 communes
L'IBEFE - Instance Bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi	2014	Accord de coopération conclu entre la RW, la FWB et la COCOF.	instance de concertation	253 communes francophones
Territoires ne correspondant pas aux limites communales				
Ports autonomes				4 ports autonomes

La liste de ces dispositifs a été dressée en fonction de nos connaissances des missions de développement local de différents organes implantés ou œuvrant en Wallonie, notamment dérivées de l'évaluation des ADL réalisée par l'IWEPS en 2010. Cette liste a été confrontée et amendée à la suite de l'analyse des réponses à l'enquête en ligne de ce début 2020 auprès des partenaires des ADL¹⁷.

L'analyse présentée ici porte sur des dispositifs ayant fait l'objet de décision du Gouvernement wallon, au travers de décrets ou de décisions, ou de financement européen. Il est important de préciser que cette liste ne reprend pas tous les partenaires des ADL. Certains partenaires sont très « locaux ». D'autres n'ont pas un territoire d'action connu ou se rapprochant de celui d'une commune. Les ports autonomes, par exemple, sont de fréquents partenaires des ADL, leurs territoires concernent cependant des quais ou terrains en bordure des voies navigables, non assimilables à des territoires communaux.

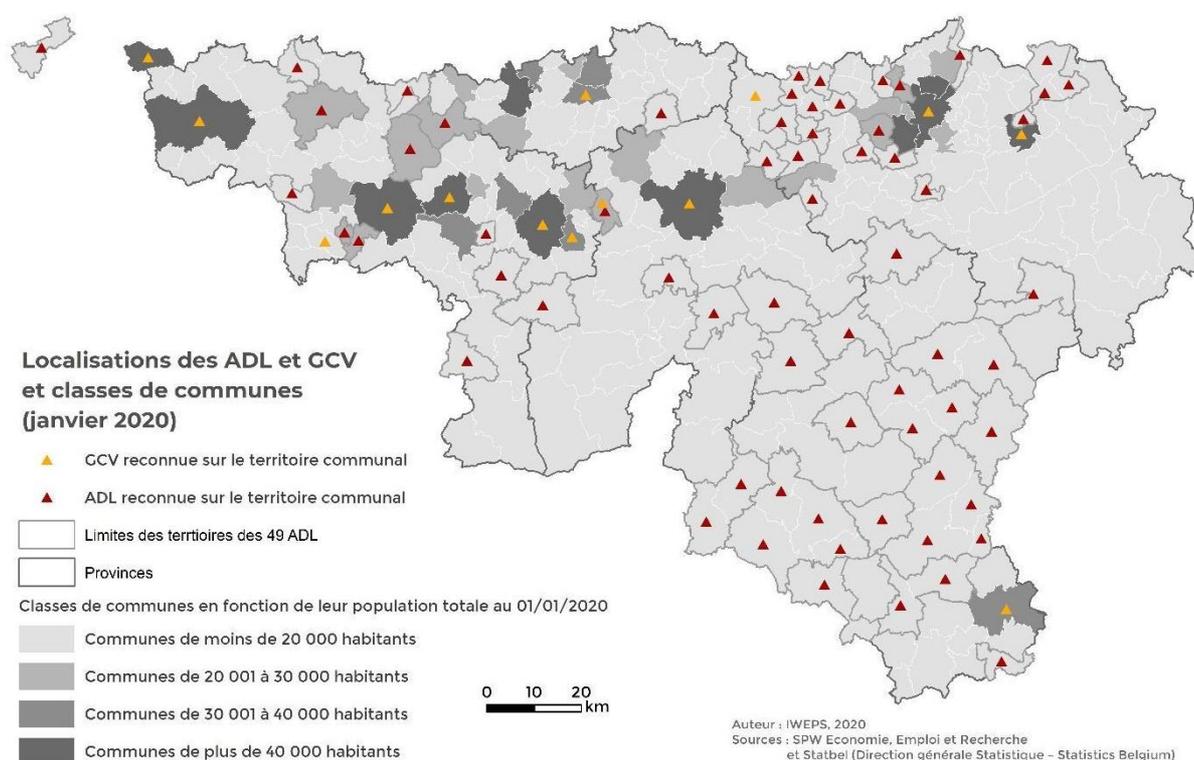
¹⁷ Cette enquête a été réalisée dans le cadre de cette évaluation du 30 avril au 3 juin 2020. La question 3 de cette enquête visait à dresser un inventaire indicatif de quelques collaborateurs des ADL.

2) Gestion centre-ville (GCV)

Une cellule de gestion centre-ville a pour mission de renforcer la promotion, l'animation et le développement durable d'un centre-ville. Pour cela, elle regroupe les acteurs publics et privés de son centre-ville dans un partenariat local (cf site SPW). En février 2020, 14 cellules de gestion-centre villes sont reconnues au sein de 14 communes. Le dispositif de gestion centre-ville en Wallonie s'inscrit dans le cadre d'une expérience pilote lancée en 1997 par le Gouvernement wallon, en parallèle donc avec les expériences pilotes des ADL. A cette époque, à la suite d'un appel à projets, 20 cellules de centre-ville avaient été créées dans des communes comptabilisant au minimum 20 000 habitants.

Il est important de préciser que, le cadre « pilote » de l'expérience GCV de 1997 ne permet pas, depuis lors, de reconnaître de nouvelles cellules de gestion centre-ville qui seraient candidates.

Carte 4. Localisations des communes avec ADL ou GCV, et classes de taille de population



La carte met en évidence une redondance sur un même territoire communal entre les deux dispositifs ADL et GCV : cela concerne la commune de Sambreville à l'ouest de la province de Namur. La commune de Sambreville comptait 27 319 habitants au 1er janvier 1997 et elle compte 28 372 habitants aujourd'hui (Statbel 1^{er} janvier 2020). Elle se situe donc bien dans la classe qui pouvait prétendre aux deux dispositifs suivant les seuils inscrits dans les décrets : supérieur à 20 000 habitants pour la GCV et inférieur à 40 000 habitants pour les ADL.

A noter que le critère de taille pour les cellules de GCV ne correspond cependant pas pour deux communes : Dour et Hannut comptent moins de 20 000 habitants¹⁸ (1997 jusqu'à aujourd'hui). Pour ces deux communes, il est donc étonnant de les retrouver dans la liste du dispositif GCV.

¹⁸ Hannut (1^{er} janvier 2020 : 16 685 habitants) (1^{er} janvier 1997 : 12 802 habitants) source : STATBEL
Dour (1^{er} janvier 2020 : 16 512 habitants) (1^{er} janvier 1997 : 17 017 habitants) source : STATBEL

Quelques communes denses en population ne disposent pas d'une GCV, notamment les villes de Seraing, Herstal et Braine-l'Alleud qui comptent plus de 40 000 habitants en 2020.

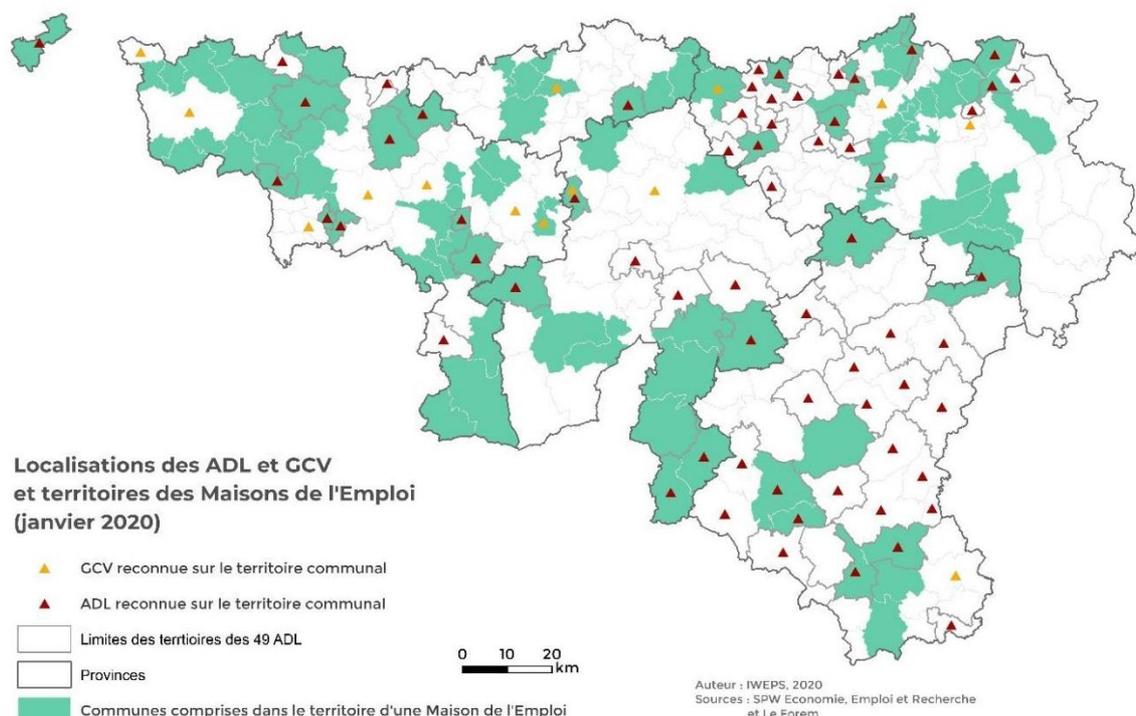
Il est aussi important de souligner que le territoire d'actions des cellules GCV concerne chaque fois une seule commune. Pour cet organe, il n'existe pas de gestion pluri-communale.

3) Maison de l'emploi (commune, CPAS et FOREM)

Les Maisons de l'Emploi sont issues d'un partenariat avec les communes, le CPAS et le FOREM, ce qui permet de créer des contacts et des collaborations avec les acteurs socio-économiques du territoire. Les Maisons de l'Emploi sont les moteurs d'un réseau local d'opérateurs de l'insertion, favorisant le partage de compétences, l'échange d'information, la mise en place des collaborations et l'échange de bonnes pratiques (<https://www.leforem.be/a-propos/partenariats-du-forem.html>). Les Maisons de l'Emploi doivent bénéficier d'une reconnaissance octroyée par le Ministre régional de l'Emploi.

En Wallonie, on compte au 1^{er} janvier 2020, 58 maisons de l'emploi, couvrant 98 communes : 36 mono-communales et 22 pluri-communales.

Carte 5. Localisations des communes avec ADL, GCV ou MdE



Il n'existe pas de Maison de l'Emploi sur le territoire des 9 communes de la communauté germanophone.

La superposition des dispositifs sur la carte 5 permet d'observer que :

- une commune cumule les trois : la commune de Sambreville ;
- trois communes cumulent une GCV et une MdE (sans ADL) ;
- vingt-huit communes cumulent une ADL et une MdE (sans GcV).

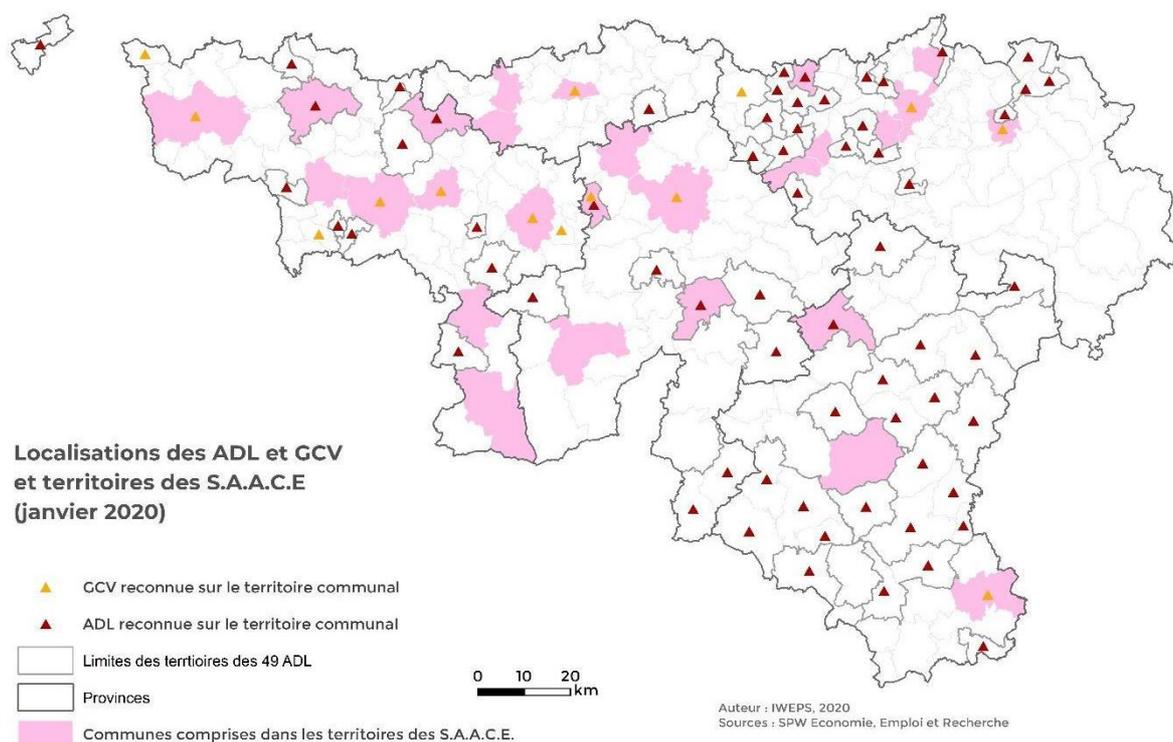
Au total, 144 communes bénéficient d'au moins un des organes, ce qui correspond à 55% des communes wallonnes.

4) Les S.A.A.C.E (Structure d'Accompagnement à l'Auto-Création d'Emploi)

Les structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (Saace) proposent un accompagnement individuel aux demandeurs d'emploi qui souhaitent s'installer comme indépendants, créer leur entreprise ou encore reprendre une activité existante. Ce sont donc des organes aux missions plus spécifiques que les trois précédentes qui ont des portées larges sur le développement local. Douze S.A.A.C.E sont en activité en Wallonie et leurs territoires couvrent 27 communes.

Six communes sont concernées par une S.A.A.C.E alors qu'elles ne disposaient ni d'une ADL, ni d'une GCV ni d'une MdE : Braine-l'Alleud, Nivelles, Beaumont, Amay, Huy et Seraing.

Carte 6. Localisations des communes avec ADL, GCV et S.A.A.C.E.



Comme pour les ADL (je suppose que c'est déjà expliqué ailleurs), en 2020, aucun agrément ne sera octroyé pour la création de nouvelles SAACE. Un moratoire a en effet été introduit par l'article 149 du décret budgétaire 2020.

5) Parcs Naturels

Les Parcs Naturels ont été créés en 1985 pour préserver des territoires ruraux à forte identité qui recèlent des paysages remarquables et abritent une flore et une faune diversifiées mais souvent très fragiles, menacées parfois par l'activité de l'homme. Le Décret du Gouvernement wallon du 3 juillet 2008 (modifiant celui du 16 juillet 1985) définit les missions des Parcs Naturels, elles peuvent être résumées comme suit (<https://www.parcsnaturelsdewallonie.be/les-parcs-naturels/>) :

- assurer la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et paysager ;
- contribuer à définir et à orienter les projets d'aménagement du territoire suivant les principes du développement durable ;
- encourager le développement durable en contribuant au développement local, économique et social ;
- organiser l'accueil, l'éducation et l'information du public.

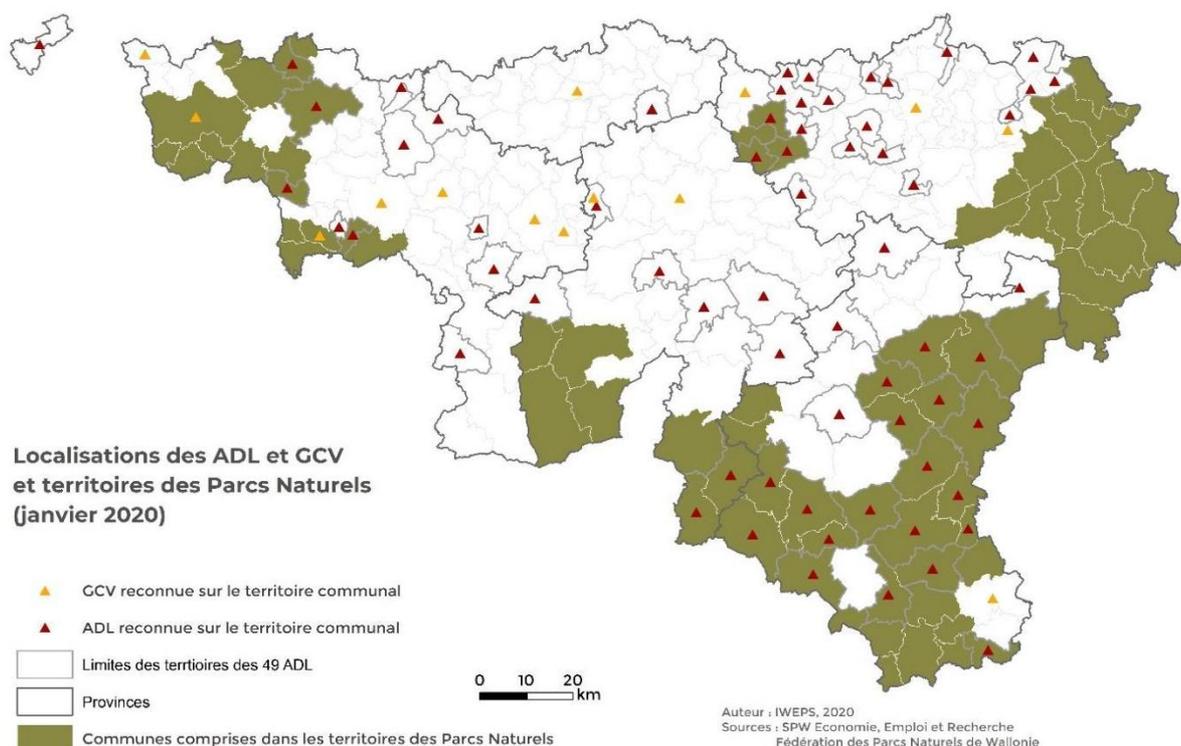
La troisième mission en particulier affiche une certaine proximité avec les activités des ADL.

L'ensemble des missions sont organisées par le pouvoir organisateur, la commission de gestion et l'équipe technique, cette dernière est hébergée dans la Maison du Parc Naturel. Les communes qui font partie du Parc naturel décident des projets à mettre en œuvre pour protéger, gérer et développer durablement leur territoire au travers d'un Plan de gestion. Les communes doivent être au minimum deux et le territoire doit couvrir une superficie d'au moins 10.000 hectares.

La Wallonie compte actuellement 12 parcs, couvrant les territoires de 71 communes. Celles-ci sont principalement localisées dans le sud, dans les provinces de Luxembourg et de Namur et l'est de la région, dans la province de Liège. Quelques Parcs sont aussi présents à l'est, dans la province du Hainaut.

Dans le sud de la région, la majorité des communes regroupées en Parcs Naturels bénéficient également d'une ADL. A l'est de la province de Liège, et dans le sud de la province de Namur, cette correspondance n'est, en revanche, pas observée sur la carte.

Carte 7. Localisations des communes avec ADL, GCV, et territoires des Parcs Naturels



Des superpositions de territoires d'action sont observées pour 28 communes bénéficiant d'une ADL et situées dans des Parcs Naturels. Deux communes avec GCV, Tournai et Dour, sont également sur des territoires de Parcs Naturels.

6) Programme Communal de Développement Rural (PCDR)

Le PCDR est un programme d'actions, synthétisé dans un document, il est le résultat d'un travail développé avec une large participation des citoyens et associations de la commune. Ce document rassemble les axes, projets et actions de développement communal. Une fois réalisé, il est adopté par la Commission locale de développement rural, le Conseil communal et le Gouvernement wallon (11 avril 2014 Décret relatif au développement rural). La commune, peut obtenir des subventions pour la réalisation de certains projets. Le développement de PCDR concerne les communes rurales ou semi-rurales¹⁹.

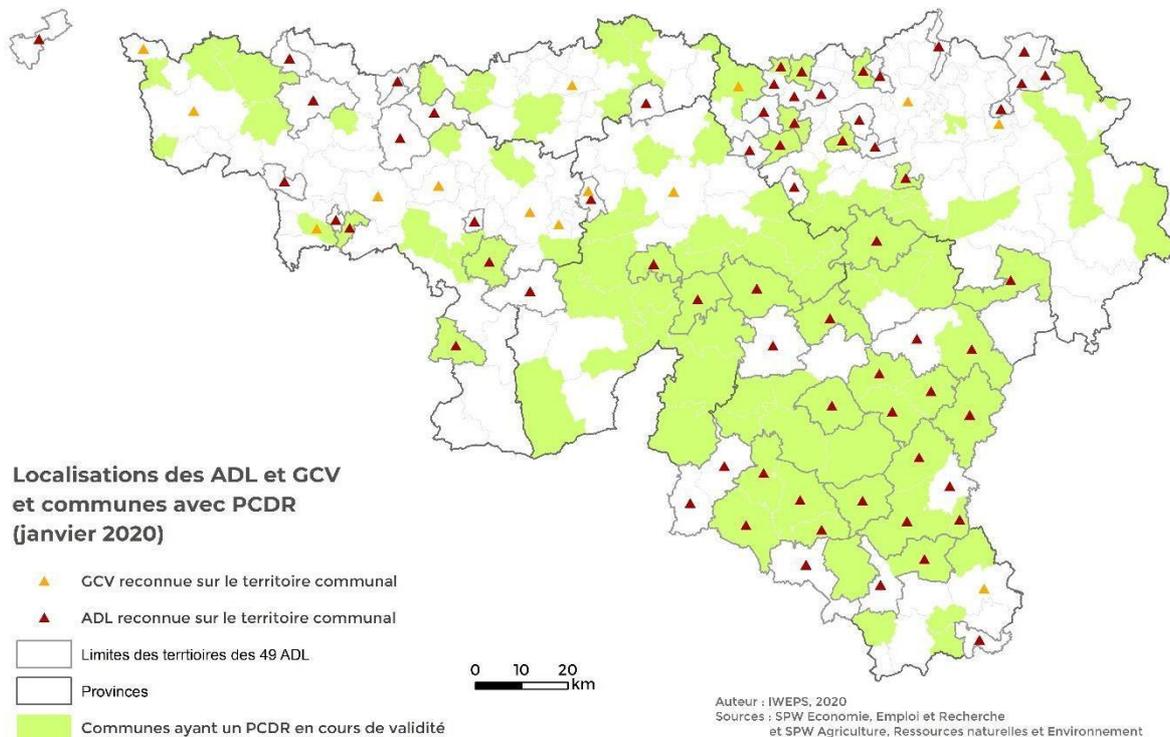
¹⁹ Selon ARRETE MINISTERIEL APPROUVANT LACIRCULAIRE 2019/01 RELATIVE AU PROGRAMME COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT RURAL (PCDR) et la définition citée :

- Une commune est dite « rurale » si plus de 85% de sa surface est composée de territoires ruraux ;
- Une commune est dite « semi-rurale » si de 60 à 85% de sa surface est composée de territoires ruraux.

Actuellement, 99 communes wallonnes bénéficient d'un PCDR en cours de validité.

Actualité été 2020 : des travaux de révision du mécanisme de subventionnement des programmes communaux de développement rural sont en cours, et la Ministre en charge a imposé le gel des demandes de conventions jusqu'à l'automne 2020

Carte 8. Localisations des communes avec ADL, GCV, et PCDR



Les superpositions sur la carte par commune s'observent entre le programme PCDR et quelques ADL (31 communes), et, avec les GCV de Dour et Hannut.

7) Groupes d'Action Locale (GAL)

Un groupe d'action locale ou GAL est un ensemble de partenaires socio-économiques privés et publics installés dans des territoires ruraux et chargés de la mise en place d'une stratégie de développement organisée en accord avec le programme européen Leader. Les fonds « Leader » sont distribués au niveau du GAL. Vingt territoires pluri-communaux wallons ont été sélectionnés et se sont structurés en Groupes d'Action Locale (GAL) dans le cadre du PDR (Leader). Ils couvrent 112 communes.

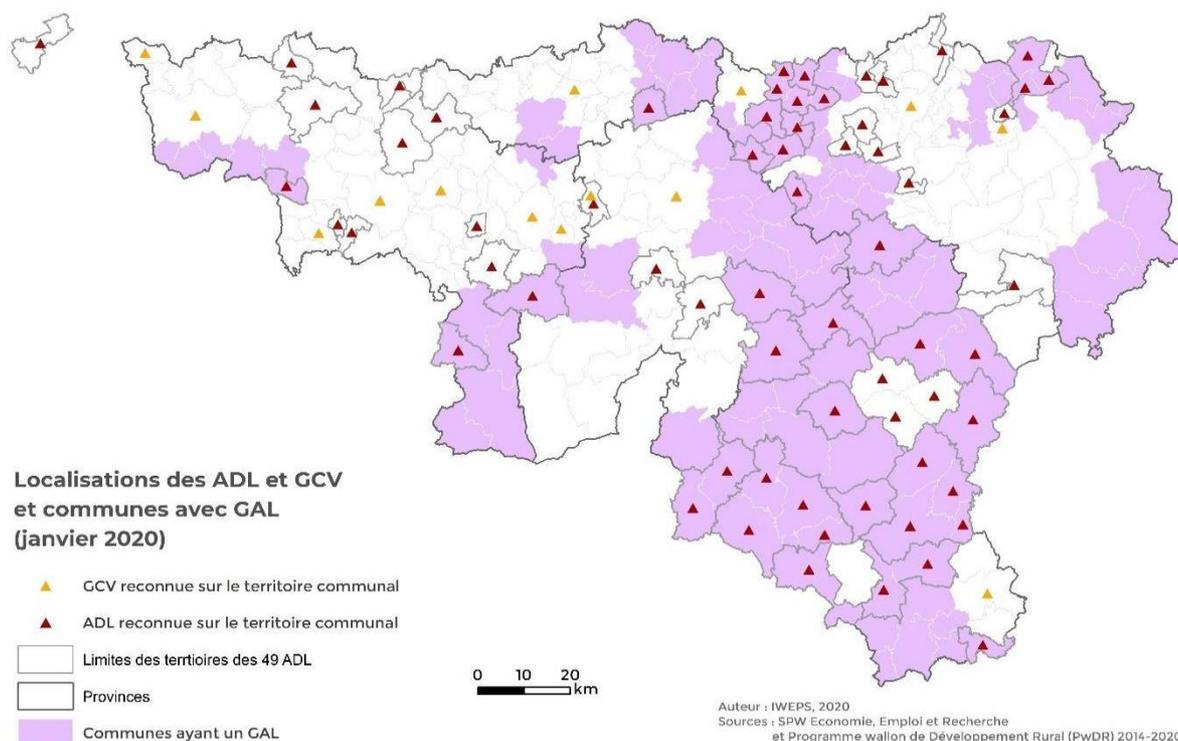
Pour la période 2014-2020, les critères de constitution d'un GAL sont les suivants (SPW – Environnement - Département des Politiques européennes et des Accords internationaux) : 1. Le GAL est composé de partenariats public-privé (institutions locales, associations, particuliers, ...) avec au moins 50% de partenaires privés et au moins 3 communes ; 2. Le territoire couvert doit avoir une densité de population de moins de 150 hab/km² ou avoir plus de 80 % de surfaces non artificialisées ; 3. La population doit être comprise entre 10000 et 70000 habitants. Etant donné que les critères se calculent sur le territoire du GAL, il est impossible de savoir si une commune est éligible ou pas, puisqu'elle peut se regrouper avec d'autres.

Un territoire rural est défini comme étant un secteur statistique dont :

- La densité de population est inférieure à 50 habitants/km² ;
- Ou dont les espaces ruraux couvrent plus de 80% de sa surface

Les Gal sont présents dans la plupart des communes de la province de Luxembourg. Mais ils sont aussi localisés dans toutes les autres provinces. Sur l'ensemble de la région, 40 communes bénéficient d'une ADL et d'un GAL.

Carte 9. Localisations des communes avec ADL, GCV, et GAL



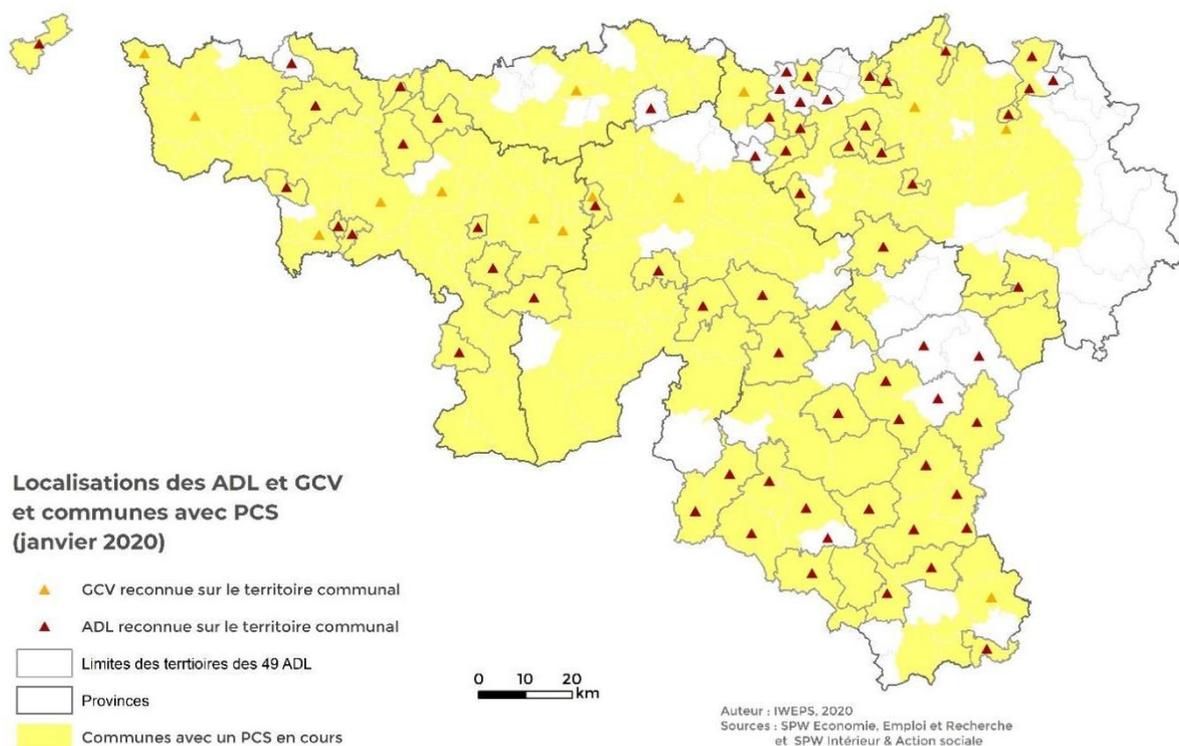
8) Plan de Cohésion Sociale (PCS)

La cohésion sociale est définie comme l'ensemble des processus, individuels et collectifs qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous. Le Plan de Cohésion Sociale (PCS) poursuit deux objectifs, à savoir réduire la précarité et les inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux et contribuer à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous. Pour ce faire, le PCS se décline en actions coordonnées visant à améliorer la situation de la population par rapport à la cohésion sociale et aux 15 droits fondamentaux répartis en 7 axes :

- le droit au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale
- le droit au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté
- le droit à la santé
- le droit à l'alimentation
- le droit à l'épanouissement culturel, social et familial
- le droit à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication
- le droit à la mobilité

On recense 196 PCS en Wallonie pour un total de 205 pouvoirs locaux actuellement (programme 2020-2025). Il est important de souligner que le décret relatif au PSC (22 novembre 2018 pour le dernier) s'applique aux communes de langue française de la Wallonie.

Carte 10. Communes avec ADL, GCV, et PCS en cours



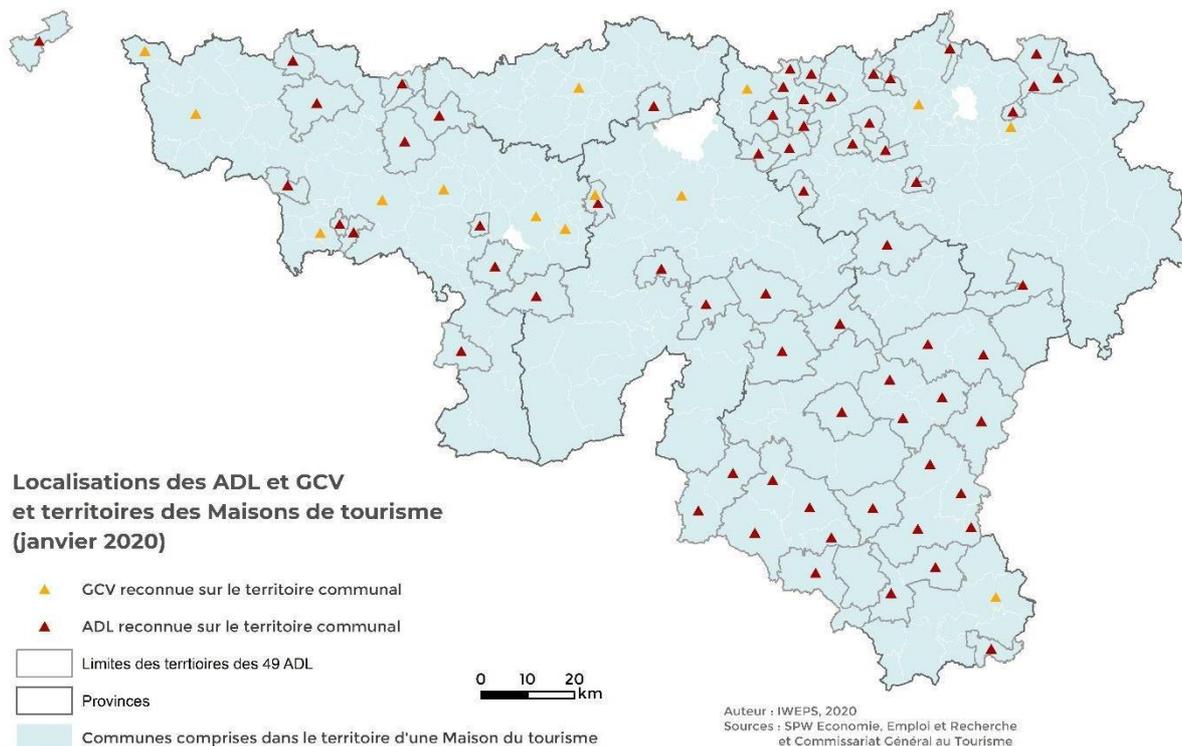
Le programme des PCS couvrent donc une grande partie des communes potentiellement candidates. Plusieurs superpositions de dispositifs s'observent sur la carte : 53 communes bénéficiant d'une ADL travaillant également dans le cadre d'un PCS, soit près de 82.% des communes avec ADL.

g) Maison du tourisme (MdT)

Le tourisme en Wallonie est organisé en vue de valoriser des bassins touristiques. Il existe 26 Maisons du Tourisme (MDT) reconnues officiellement par le Commissariat Général au Tourisme (<https://www.tourismewallonie.be/structure-du-tourisme-en-wallonie>). Elles couvrent chacune un territoire touristique et favorisent l'accueil et l'information permanents du touriste sur ce territoire. Elles sont également chargées de la coordination des Offices du tourisme, plus locaux, situés sur leur territoire. Quasi toutes les communes wallonnes sont couvertes par une maison du Tourisme (259/262). Les communes d'Eghezée, Montigny-le-Tilleul et Soumagne ne semblent pas reprises dans les territoires touristiques.

La superposition de ce dispositif avec les ADL est complète.

Carte 11. Communes/Couvertures spatiales des/ avec ADL, GCV, et Maisons du Tourisme reconnues



10) Intercommunales de développement économique

Huit Intercommunales de Développement Economique (IDE) se répartissent sur l'ensemble du territoire wallon. Elles offrent de nombreux services de développement territorial, œuvrant au développement local, sur des volets économiques, sociaux et environnementaux. En particulier, ce sont les principaux opérateurs publics en matière d'acquisition, d'équipement et de vente de terrains pour les entreprises. C'est actuellement le décret du 2 février 2017 qui régit ces activités des intercommunales.

Les huit IDE couvrent l'ensemble du territoire wallon. Toutes les communes bénéficiant d'une ADL sont donc situées sur le territoire d'une des intercommunales. Étant donné cette couverture exhaustive, dans la suite de notre analyse (section suivante), ce dispositif ne sera pas comptabilisé dans le calcul des superpositions spatiales.

11) Instance bassins Enseignement qualifiant-Formation – Emploi (EFE)

L'Instance Bassin Enseignement Formation Emploi (IBE FE) est une instance mise en place en 2015, sous la forme d'un accord de coopération (10 mars 2014) conclu entre la Région Wallonne, la fédération Wallonie-Bruxelles et la COCOF (<https://www.bassinefe-bxl.be/>). Elle invite à la concertation entre les acteurs de l'enseignement, de la formation, de l'emploi ainsi que les partenaires sociaux, de manière à développer des partenariats et projets communs, et notamment aider au pilotage de l'offre de formation et d'enseignement, afin que celle-ci réponde au mieux aux besoins des employeurs au sein du bassin.

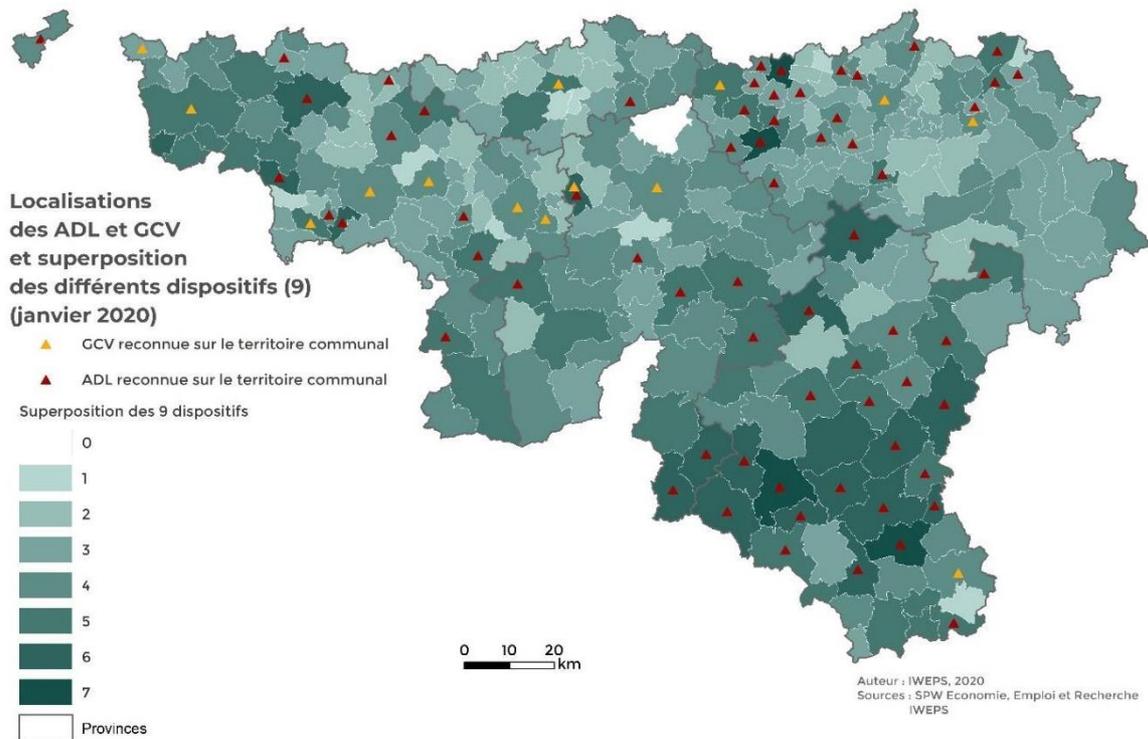
Il existe 10 bassins EFE : 9 sur le territoire de la Wallonie et un bassin concerne le territoire de Bruxelles-Capitale.

Étant donné cette couverture exhaustive du territoire (sauf, pour une raison de compétence sur les 9 communes de la communauté germanophone), dans la suite de notre analyse (section suivante), cette instance ne sera pas comptabilisée dans le calcul des superpositions spatiales.

D) SUPERPOSITION DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS/ORGANES

La superposition des territoires d'actions des différents dispositifs ou organes décrits et œuvrant au développement local, sur des volets économiques, sociaux et environnementaux, peut être cartographiée.

Carte 12. Superposition des différentes couvertures spatiales des ADL et des autres dispositifs (GCV, S.A.A.C.E, Parcs Naturels, Maisons de l'Emploi, Maisons du Tourisme, PCDR, GAL et PCS)



Une seule commune semble « oubliée » dans la superposition des territoires de ces dispositifs, la commune d'Eghezée.

Tableau 3. Distribution des cumuls sur le territoire communal des 9 dispositifs identifiés

Cumul des dispositifs	Nombre de commune
sans	1
avec 1	9
avec 2	38
avec 3	78
avec 4	76
avec 5	37
avec 6	19
avec 7	4
avec 8	0
avec 9	0

Sources et calculs : IWEPS

Le mode de la distribution des valeurs est de 3 (tableau 2), c'est-à-dire que parmi les communes wallonnes, le nombre de dispositifs cumulé le plus fréquent est de trois (78 communes). Un grand nombre de communes cumulent 4 dispositifs : 76 communes. Parmi les cumuls les plus élevés, quatre communes bénéficient de 7 dispositifs différents : Wanze et Waremme en province de Liège, et Bertrix et Habay en province de Luxembourg. Aucune commune ne bénéficie de plus de 7 dispositifs ou organes.

E) ANALYSES SPATIALES AU REGARD D'INDICATEURS DE CONTEXTE

1) Analyses de la distribution spatiale des ADL en fonction d'indicateurs de contexte

L'analyse présentée dans cette section propose de décrire la diversité des territoires d'actions des ADL au regard de trois variables de contexte, sélectionnée comme représentative de vulnérabilités ou atouts dans le cadre du développement local. Une première variable concerne la thématique économique : le taux d'emploi administratif en 2018 par commune. La seconde variable cherche à informer sur la thématique sociale : le pourcentage des bénéficiaires du (E)RIS (revenu d'Intégration sociale) (2019) de la commune. La troisième variable propose une synthèse du défi de la mobilité, relevant de la thématique environnementale : le pourcentage de la population de la commune bénéficiant d'une desserte suffisante en transport en commun (bus, métro, tram ou train) (2018)²⁰. Les communes bénéficiant d'une ADL (et d'une GCV) sont représentées sur les cartographies de ces variables. La méthode de discrétisation des classes sur les cartes 13,14 et 15 sont construites autour de la moyenne de la variable et des écart-types. Une clé de lecture de chacune des cartes est proposée.

La carte 13 montre que les ADL sont localisées dans des communes fort diverses au niveau des taux d'emploi, tantôt au-dessus de la moyenne wallonne, tantôt proche de la moyenne, tantôt en-dessous.

La carte 14 montre que les communes avec des valeurs supérieures à la moyenne des pourcentages des bénéficiaires du (E)RIS se situent principalement en zone urbaine. La correspondance entre ces territoires avec une plus grande vulnérabilité « sociale » concerne plus les GCV que les ADL. Seules les communes de Dinant et Dison (au nord de Verviers) sont caractérisées par des valeurs élevées par rapport à la moyenne de pourcentages de bénéficiaires du (E)RIS et bénéficient d'ADL. Toutes les autres communes avec ADL sont localisées dans des communes avec des pourcentages plus bas que la moyenne (en vert sur la carte 14).

La carte 15 présente une autre forme de vulnérabilité ou d'atout des territoires, lié(e) à l'accessibilité aux transports en commun. Les territoires ruraux sont souvent repris comme moins bien desservis mais avec plusieurs nuances spatiales. A quelques exceptions près, la majorité des communes bénéficiant d'une ADL sont localisées dans des communes avec des pourcentages plus faibles que la moyenne ou proches de la moyenne. Mais parmi les communes les moins bien desservies, au sud de la province de Namur ou au nord de la province de Luxembourg, beaucoup ne bénéficient pas d'ADL.

²⁰ Pourcentage de la population communale située à proximité piétonne d'un arrêt de transport en commun bien desservi (bus, métro, tram ou train). Sont retenus : (1) Les lieux situés à moins de 500 m d'un arrêt de bus dont les fréquences par jour ouvrable de vacances scolaires sont de : (a) Communes de plus de 150 hab./km² : arrêts de 34 départs et plus (2 bus par heure et par sens) ; (b) Communes de moins de 150 hab./km² : arrêts de 17 départs et plus (1 bus par heure et par sens = 2 bus par heure 2 sens) (2) Les lieux situés autour des gares et arrêts de train sont retenus dans un rayon autour des gares de, soit 1000 m pour moins de 17 départs (11 gares), 1500 m pour 17 à 66 départs (207 gares) et 2000 m pour plus de 66 départs (66 gares+2 gares RER).

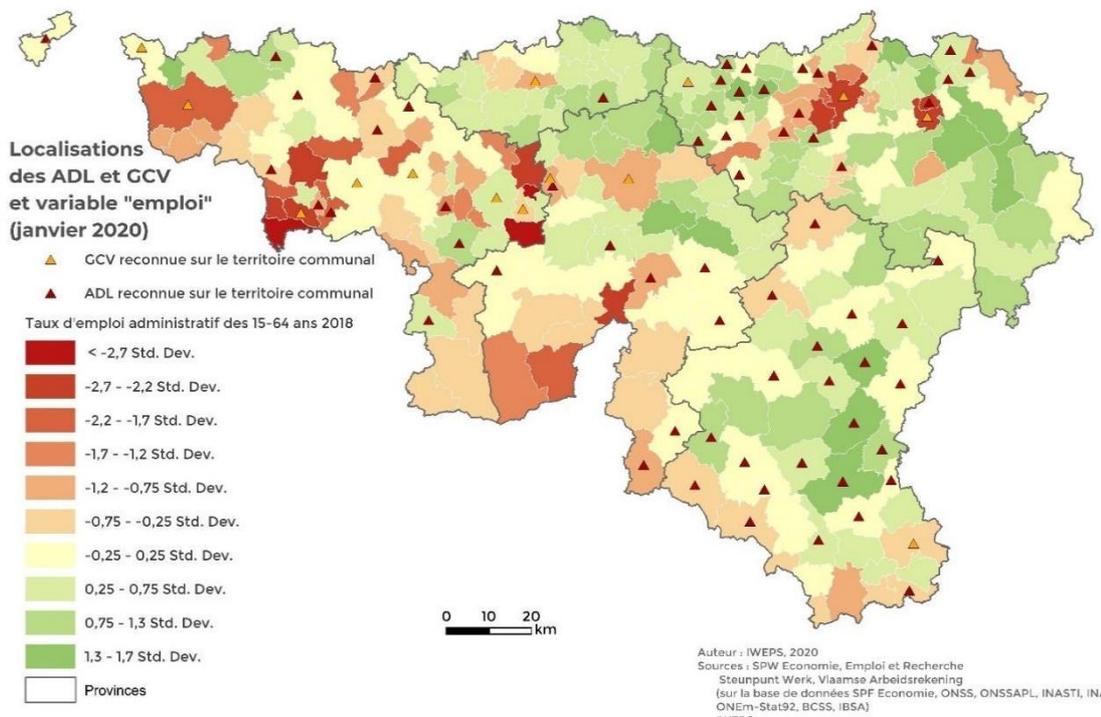
Carte 13. Localisation des ADL et GCV et écarts autour de la moyenne du taux d'emploi administratif 2018 par commune (15-64 ans)

Clé de lecture de la carte :

moyenne en jaune,

rouge : situation défavorable par rapport à la moyenne (taux d'emploi bas)

vert : situation favorable par rapport à la moyenne (taux d'emploi élevé)



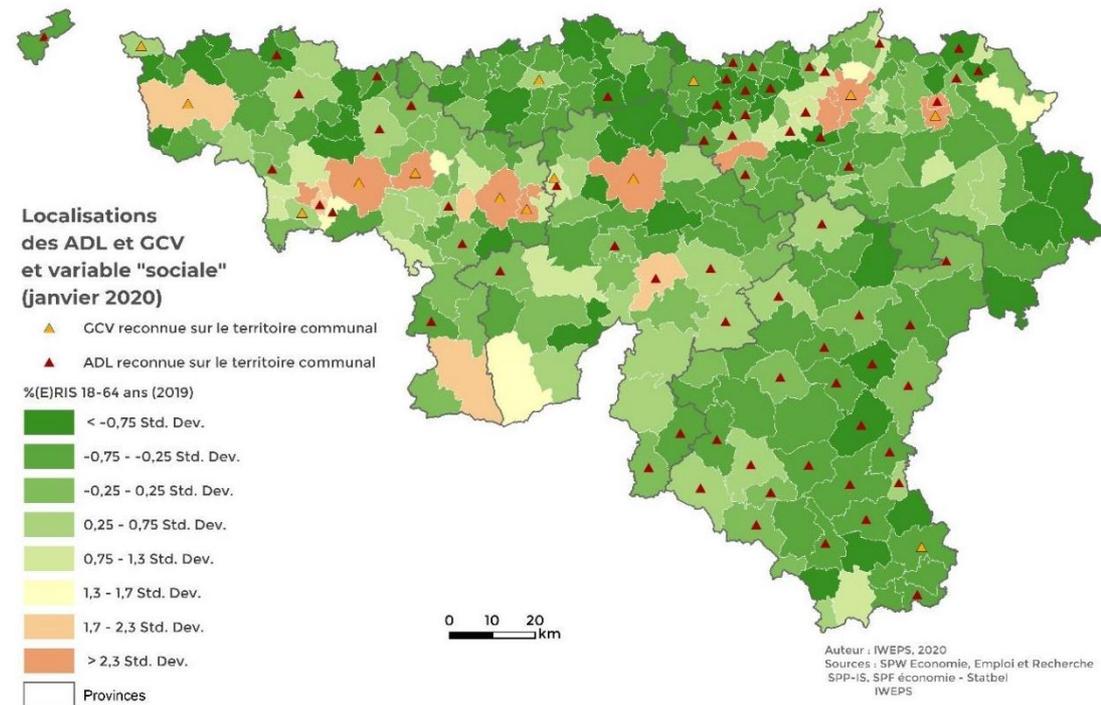
Carte 14. Localisation des ADL et GCV et écarts autour de la moyenne du pourcentage de (E)RIS par commune

Clé de lecture de la carte :

moyenne en jaune,

rouge : situation défavorable par rapport à la moyenne (% ERIS élevé)

vert : situation favorable par rapport à la moyenne (% ERIS bas)



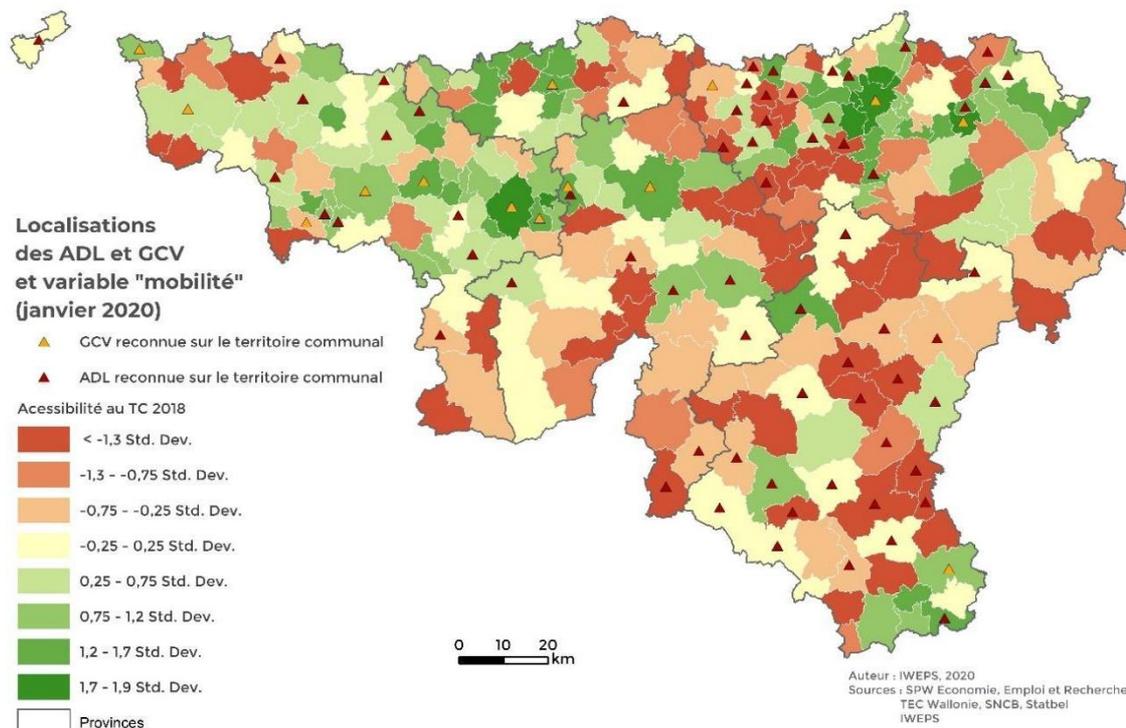
Carte 15. Localisation des ADL et GCV et écarts autour de la moyenne du pourcentage de la population ayant accès au transport en commun par commune

Clé de lecture de la carte :

moyenne en jaune,

rouge : situation défavorable par rapport à la moyenne (% population accès TEC faible)

vert : situation favorable par rapport à la moyenne (% population accès TEC élevé)



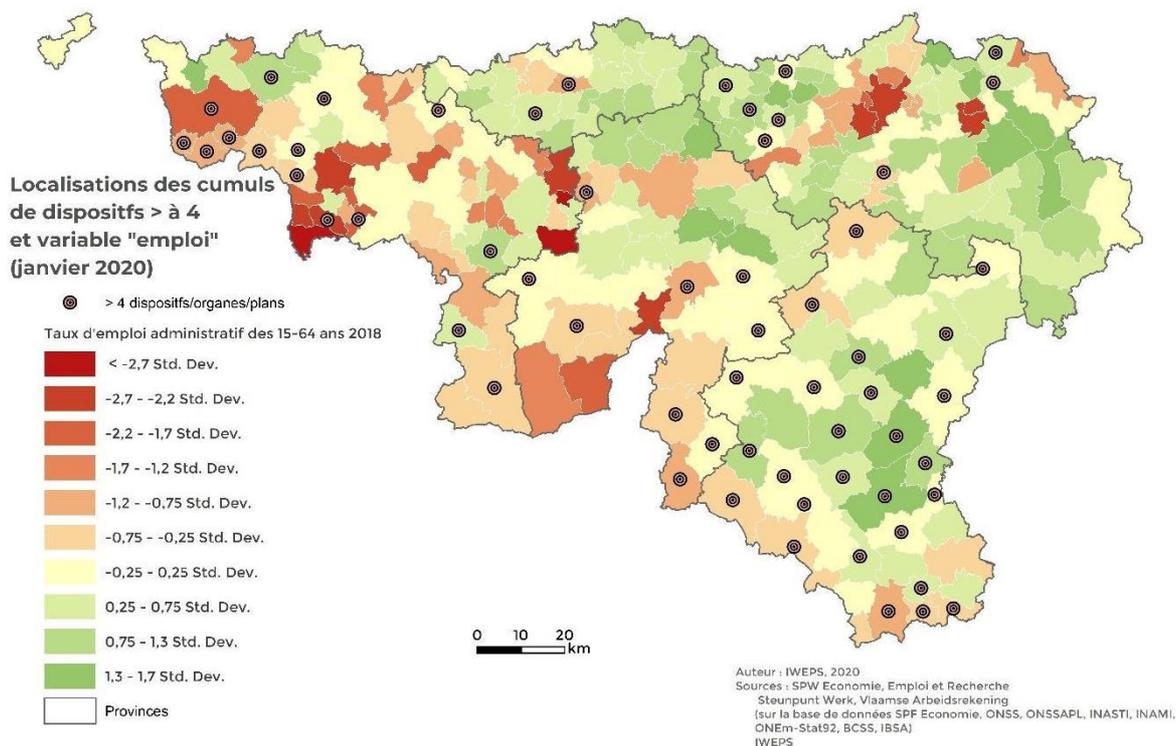
2) Analyses spatiales croisées de l'ensemble des dispositifs

Au regard des mêmes indicateurs de contexte que ceux sélectionnés dans la section précédente, la localisation des communes avec un cumul de plus de 4 dispositifs, organes ou plans (60 communes), peut également être étudiée. L'objectif de cette section est de mettre en évidence les territoires bénéficiant de plus de la moitié des dispositifs ou organes identifiés dans cette évaluation comme acteurs du développement local (ADL, GCV, Maisons de l'Emploi, S.A.A.C.E, Parcs Naturels, PCDR, GAL, Maisons du Tourisme, et PCS).

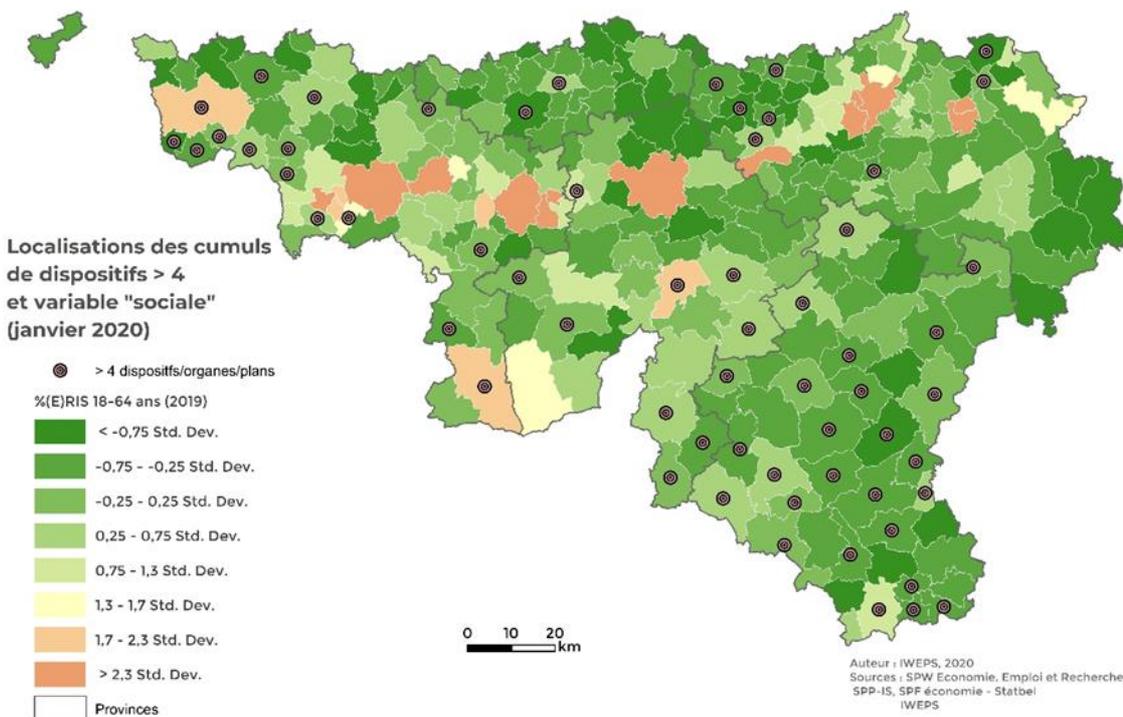
La carte 16 croise les localisations des communes avec des cumuls de plus de 4 dispositifs avec la variable de contexte du taux d'emploi administratif de la commune. Les cumuls identifiés se situent souvent en zone vulnérable sur cette thématique dans les communes de la province du Hainaut et dans des communes situées à proximité de la frontière française dans les provinces de Namur et de Luxembourg. Par ailleurs, des cumuls de plus de 4 dispositifs sont aussi observés dans de nombreuses communes de la province de Luxembourg et de la province de Liège dans des zones avec des taux d'emploi plus élevés que la moyenne.

La carte 17 présente ces mêmes cumuls superposés à la distribution spatiale des pourcentages de bénéficiaires du (E)RIS : les cumuls ne se situent pas en zone les plus vulnérables, sauf pour les communes de Chimay et Tournai.

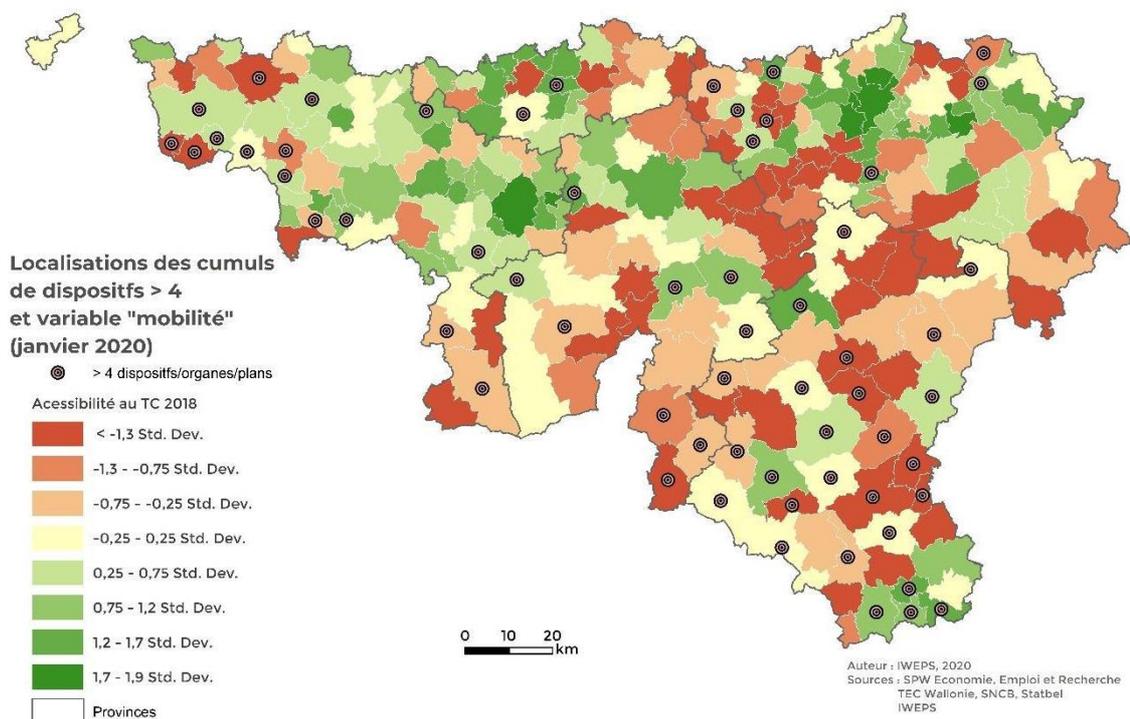
Carte 16. Localisation des cumuls de dispositifs > à 4 et variable du taux d'emploi par commune (ADL, GCV, Maisons de l'Emploi, S.A.A.C.E, Parcs Naturels, PCDR, GAL, Maisons du Tourisme, et PCS)



Carte 17. Localisation des cumuls de dispositifs > à 4 et variable du pourcentage de bénéficiaires du (E)RIS par commune (ADL, GCV, Maisons de l'Emploi, S.A.A.C.E, Parcs Naturels, PCDR, GAL, Maisons du Tourisme, et PCS)



Carte 18. Localisation des cumuls de dispositifs > 4 et variable du pourcentage de la population ayant accès au transport en commun par commune (ADL, GCV, Maisons de l'Emploi, S.A.C.E, Parcs Naturels, PCDR, GAL, Maisons du Tourisme, et PCS)



La carte 18 présente un troisième croisement des communes présentant un cumul de plus de la moitié des dispositifs étudiés avec l'accès de la population de la commune aux transports en commun. Les cumuls sont souvent localisés en zone vulnérable sur le plan de l'accès à la mobilité en transport en commun. Dans des zones particulièrement vulnérables sur cet indicateur de contexte, comme au sud de la Meuse, en province de Namur et Liège ou au nord de la province de Luxembourg ne sont pas concernés par ces cumuls.

F) SYNTHÈSE ET CONTRIBUTIONS DE CETTE ANALYSE SPATIALE

L'analyse développée dans cette section permet de visualiser les couvertures spatiales des ADL, au regard d'une part des autres dispositifs œuvrant au développement local et d'autre part de trois variables du contexte économique, social et de mobilité.

Quelques enseignements de ses analyses spatiales sont repris ci-dessous.

Les deux dispositifs GCV et ADL ne sont pas complètement distincts spatialement puisqu'une commune cumule les deux (Sambreville). Par ailleurs, les seuils de densité de population initialement définis pour les candidatures à des agréments ne sont pas respectés pour deux communes qui bénéficient d'une GCV : Hannut et Dour comptent moins de 20 000 habitants.

Certains dispositifs nécessitent ou imposent une mono-communalité, d'autres autorisent ou invitent à la pluri-communalité. C'est le cas des ADL. Cela peut avoir des conséquences en termes de gestion des actions et de construction de partenariats lorsque les couvertures spatiales des dispositifs pluri-communaux ne se superposent pas.

Les dispositifs ADL les plus récemment mis en place sont localisés presque exclusivement en province de Luxembourg (sauf pour Sivry-Rance en Province du Hainaut,) ce qui fait évoluer dans le temps la géographie des dispositifs ADL et invite à s'interroger sur cette évolution.

La superposition géographique des différents dispositifs ou organes aux missions en partie concordantes met en évidence le cumul conséquent dans certaines sous-régions : 60 communes disposent de plus de 4 dispositifs sur les 9 étudiés. Les cumuls de 3 et 4 dispositifs sont les plus fréquents. L'analyse permet d'identifier

une seule commune ne bénéficiant d'aucun de ceux-ci : la commune d'Eghezée. Ces cumuls invitent à plusieurs questionnements, sur les redondances possibles en termes administratifs (répétitions de collectes d'informations dans différents rapports d'activités par exemple) ou en termes d'actions concordantes ou pas, redondantes ou pas, sur les territoires. La question de la coordination entre ces différents dispositifs est essentielle.

Par rapport à des vulnérabilités représentées par quelques variables de contexte, les résultats des analyses permettent de souligner que les ADL sont localisées dans des communes fort diverses au niveau des taux d'emploi. Par ailleurs, les GCV qui concernent des communes rassemblant un plus grand nombre d'habitants (seuil fixé à plus de 20 000) sont plus concernées par une vulnérabilité sociale, représentée par le pourcentage de bénéficiaires de (E)RIS (bien sûr, il s'agit de moyenne). A quelques exceptions près, la majorité des communes bénéficiant d'une ADL sont localisées dans des communes avec des pourcentages plus faibles ou proches de la moyenne pour la question des accès au transport en commun.

En ce qui concerne l'analyse spatiale des cumuls les plus conséquents de dispositifs par rapport aux mêmes variables de contexte, on observe que les superpositions de plus de 4 dispositifs ne se situent pas dans les zones les plus vulnérables en termes de pourcentage de (E)RIS, sauf pour les communes de Chimay et Tournai. Pour les deux autres vulnérabilités, les cumuls sont localisés dans des zones diversifiées, tantôt plus vulnérables, tantôt moins vulnérables que la moyenne. Cette dernière analyse invite à étudier plus en profondeur les raisons historiques et les conséquences de ces cumuls.

4. Analyse de l'enquête auprès des partenaires des ADL

A) INTRODUCTION

Afin de produire une évaluation la plus complète possible évitant les angles morts, la consultation des partenaires des ADL a semblé d'emblée être un point de passage obligé. Le dispositif initial de l'évaluation prévoyait la réalisation d'ateliers participatifs avec les partenaires des ADL. La série d'entretiens exploratoires menées notamment auprès des trois ADL pilotes nous a amené à modifier le dispositif tant la perspective de réunir une grande diversité de partenaires des ADL, une demi-journée durant autour des missions et raisons d'être de celles-ci risquait d'être un échec. Au mieux aurions-nous pu réunir les grands acteurs institutionnels classiques mais certainement pas les commerçants, entrepreneurs ou encore associations sans but lucratif qui travaillent de près ou de loin avec les ADL. Aussi, il a été décidé de réaliser une enquête en ligne pour toucher un large panel de partenaires des ADL.

B) MÉTHODOLOGIE

D'un point de vue méthodologique, la première question qui se pose est celle de la définition de ce qu'est un partenaire pour les ADL. Comme aucune définition précise ne peut être trouvée dans la réglementation et que les entretiens exploratoires ont eux-mêmes pointé du doigt la grande diversité de partenaires potentiels pour une ADL, il a été décidé, pour la constitution de l'échantillon, de partir des partenaires tels que les ADL les identifient. Pour des raisons opérationnelles (réduction et simplification des flux de données) mais également pour des raisons de respect de la réglementation sur la protection des données à caractère personnel (RGPD), il a été décidé, comme nous l'a suggéré une ADL pilote, de laisser aux ADL le soin d'envoyer directement à leurs partenaires le questionnaire. Afin d'obtenir une information complète sur la constitution de l'échantillon, il était cependant demandé aux ADL de nous fournir, le nombre de partenaires auquel le questionnaire avait été envoyé. Le questionnaire devait être conçu de sorte qu'il ne soit pas trop chronophage tout en permettant de caractériser les partenaires et surtout d'identifier qu'elles sont à leurs yeux les forces et faiblesses des ADL. Le questionnaire²¹ se compose donc d'un mixte de questions fermées et ouvertes.

La procédure d'élaboration du questionnaire a suivi un protocole de validation par pré-test auprès de trois ADL pilotes ainsi qu'auprès des membres du comité d'accompagnement constitué pour cette évaluation²². Au terme de cette étape de validation, le questionnaire a été envoyé à toutes les ADL avec une note explicative de la procédure à suivre pour l'administration du questionnaire. Dans ce cadre, chaque ADL avait pour mission d'identifier ses partenaires en prenant 2018, 2019 et 2020 comme années de référence. L'objectif était d'avoir les partenaires récents des ADL afin d'éviter un biais de mémoire si d'aventure le partenariat n'était plus actif.

1) Déroulement de l'enquête

L'enquête auprès des partenaires des ADL a été réalisée entre le 30 avril et le 3 juin 2020, soit en pleine période de confinement. Au total, 44 ADL sur 49 ADL ont réussi à mobiliser leurs partenaires. 5 ADL n'ont pas du tout été représentées au niveau des partenaires ayant répondu à l'enquête. Il s'agit des ADL suivantes : 1) Enghien ; 2) Engis ; 3) Flémalle ; 4) Florenville et 5) Frameries. Dans le cadre de cette évaluation, il n'a pas été possible d'investiguer plus loin les raisons de cette absence de représentation des ADL susmentionnées.

Sur ces 44 ADL, 37 nous ont communiqué en totalité ou en partie le nombre de leur partenaires. Ce nombre total de partenaires est de 2.164, ce qui constituera notre échantillon même s'il est évidemment sous-estimé.

Au total, 602 partenaires ont répondu à l'enquête, soit 545 partenaires sur les 2.164 des 37 ADL ayant communiqué le nombre de leurs partenaires ce qui représente 25% de taux de réponse par rapport à notre

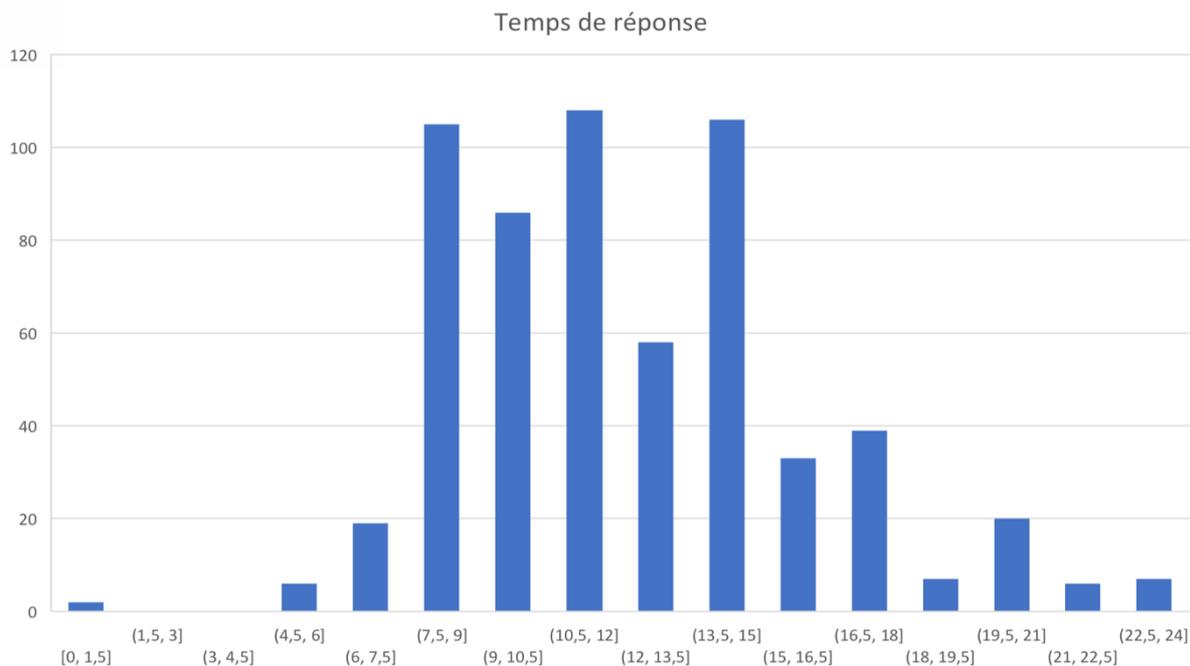
²¹ Le questionnaire se trouve en annexe.

²² La composition du comité d'accompagnement se trouve en annexe.

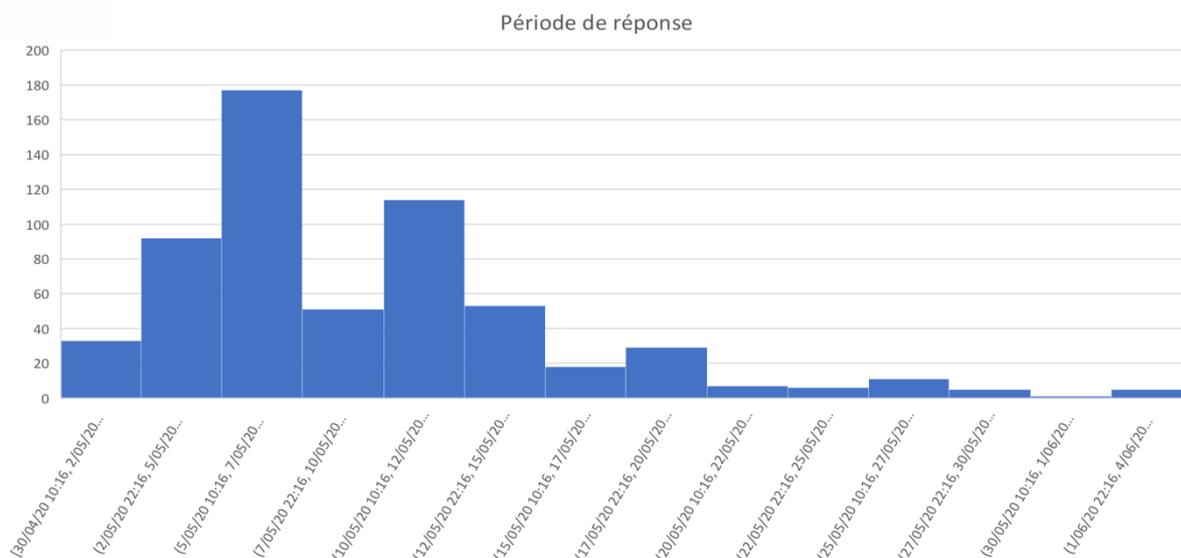
échantillon. A ce nombre, il faut rajouter les 57 partenaires des 7 ADL n'ayant pas communiqué le nombre de leurs partenaires.

Avant l'analyse des données collectées, la base de données a été nettoyée pour y retirer les pseudo-réponses (connexion de moins d'une minute sur le questionnaire et les questionnaires rentrés sans aucun champ rempli). Après cette première étape, il reste quelques 596 questionnaires validés sur les 602 initiaux.

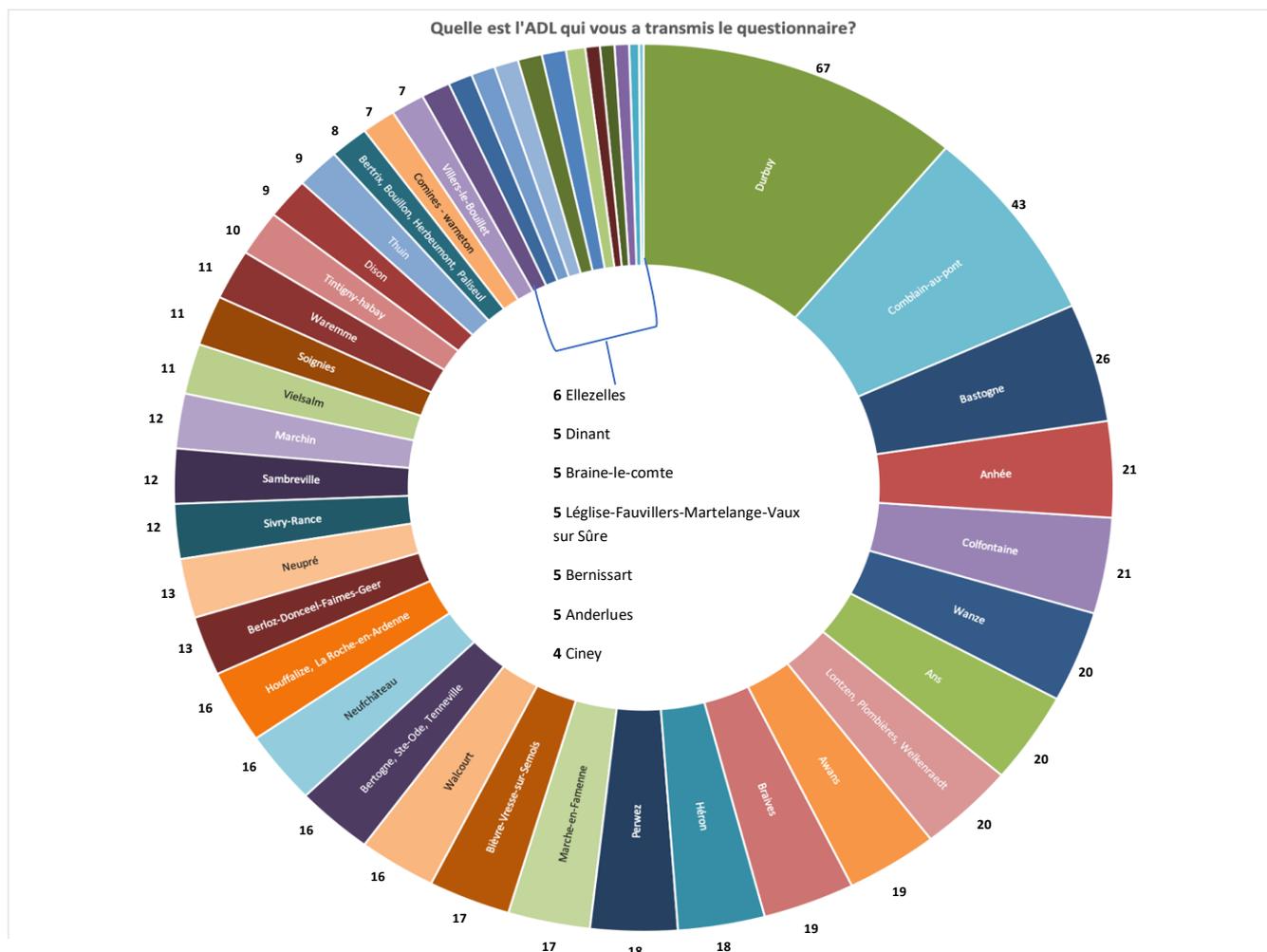
Le temps de réponse estimé lors des pré-tests était de 10 minutes. Dans les faits, les répondants ont mis entre 5 minutes et 24 minutes pour remplir le questionnaire. Le temps moyen de réponse étant de 11 minutes et 27 secondes.



L'essentiel des réponses s'est constitué au début de l'enquête, dans les 15 premiers jours avec un pic entre le 5 et 7 mai 2020.



Compte tenu du contexte général d'incertitude lié à la crise sanitaire dans lequel se déroulait l'enquête, il était très difficile de savoir si le dispositif allait ou non fonctionner. Avec 44 ADL participantes, près de 600 réponses et un taux de 25% de participation, nous pouvons constater que l'enquête a très bien fonctionné auprès des ADL et de leurs partenaires. Les temps de réponses mentionnés ci-dessus traduisent également un réel investissement des partenaires au cours de la passation de ce questionnaire auto-administré.

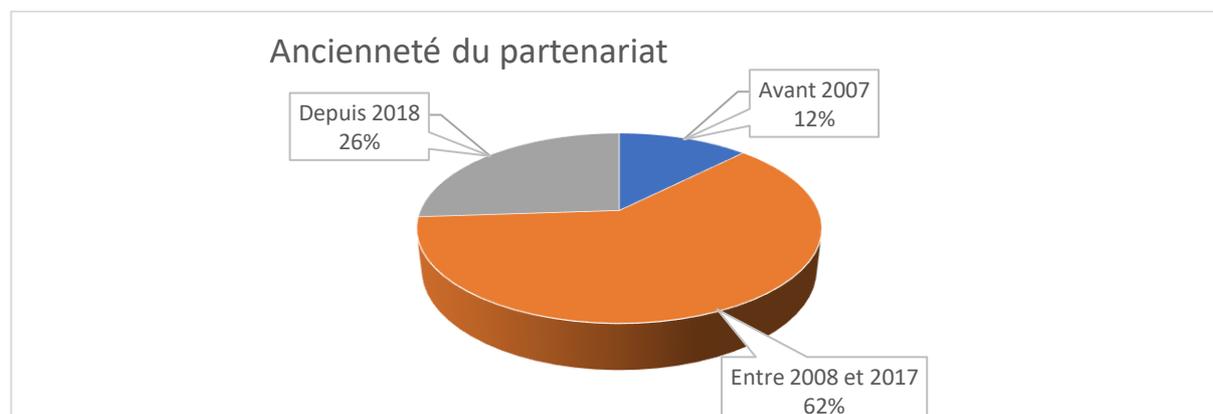


Pour avoir un ordre de grandeur en pourcentage des réponses, l'ADL de Durbuy totalise à elle seule 11% des répondants, vient ensuite Comblain-au-Pont avec 7% et ensuite Bastogne avec plus de 4%.

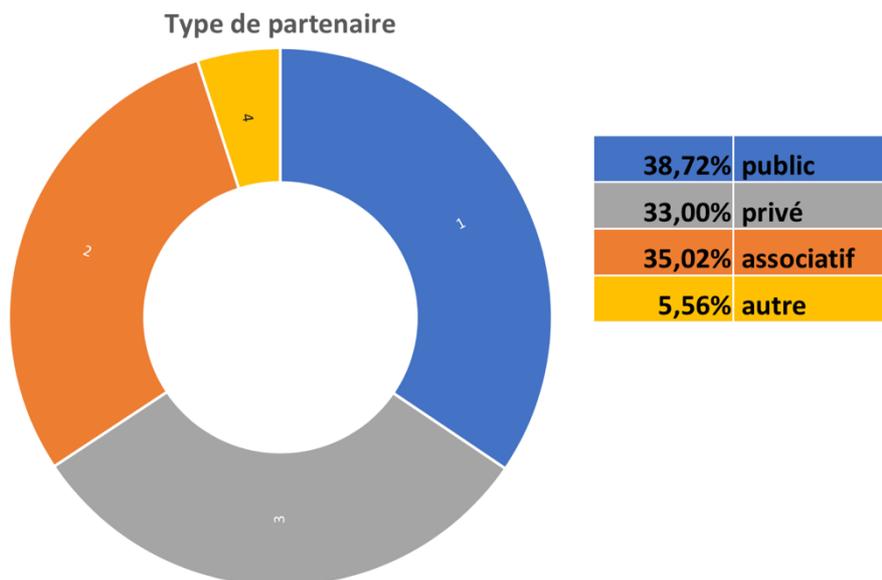
2) Analyse

Caractérisation des partenaires des ADL

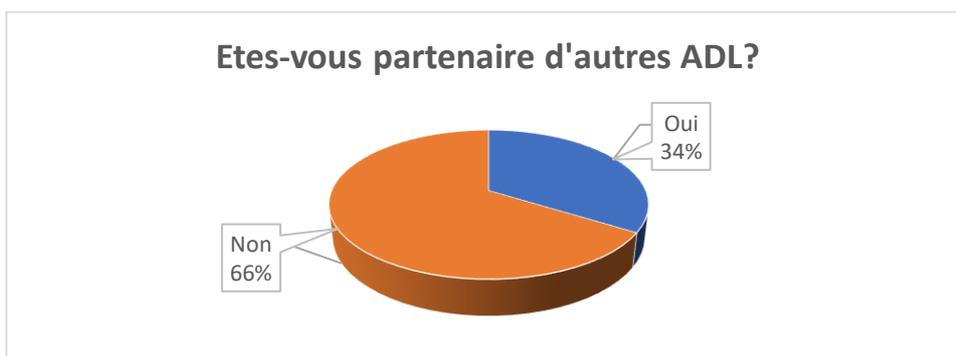
Comme le montre le graphique ci-dessous, pour près de 60% des partenaires qui ont été mobilisés pour cette enquête, leur première collaboration avec les ADL remonte entre 2008 et 2017, pour 26% d'entre eux, il s'agit d'une toute récente collaboration de moins de deux ans (2018) et pour 12% une collaboration remontant avant 2007. Compte tenu des consignes qui demandaient aux ADL de cibler les partenaires avec lesquels ils collaborent depuis 2018 au plus tard, cette diversité d'ancienneté dans les collaborations avec les ADL est importante pour éviter un biais qui consisterait à une sélection de primo-partenaires.



Parmi les 596 répondants, quand on les interroge sur la nature de leurs activités (public, privé ou associatif), on observe un relatif équilibre comme le montre le graphique ci-dessous. Le total des pourcentages dépasse les 100% puisque les partenaires pouvaient choisir plusieurs réponses possibles.

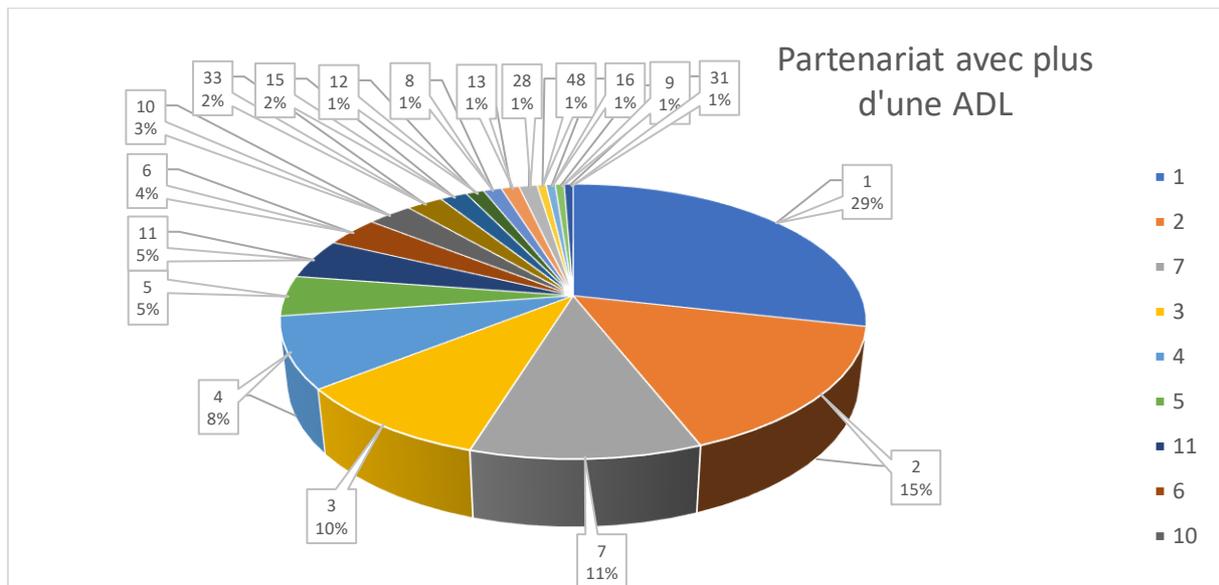


Parmi les répondants, il est intéressant de noter, comme le montre le graphique ci-dessous, que deux tiers ne sont partenaires que d'une seule ADL, soit 393. Ce constat renforce le caractère local des partenariats forgés par les ADL sur leur territoire.

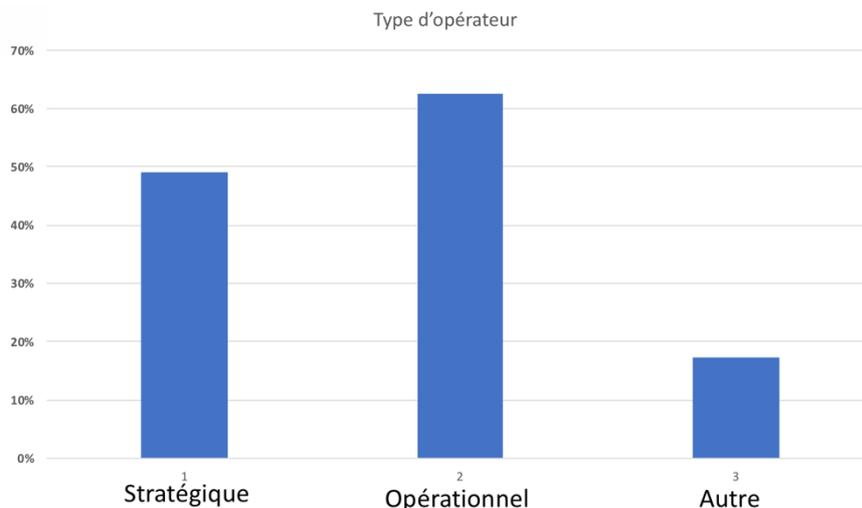


Parmi les 203 partenaires qui collaborent avec plusieurs ADL, on retrouve une surreprésentation des acteurs publics (42% au lieu de 38%) et des acteurs associatifs (38% au lieu de 35%) au détriment des acteurs privés (20% au lieu de 33%). Ce constat s'explique simplement par le fait que les acteurs publics (FOREM, Intercommunales de développement économique, IFAPME, Province,...) et associatifs (Fondation, UCM, ASBL,...) mentionnés présentent proportionnellement un ancrage territorial plus étendu, au-delà du territoire couvert par les missions de l'ADL que les acteurs économiques classiques partenaires des ADL. Cependant, parmi les partenaires travaillant avec de très nombreuses ADL, on retrouve des acteurs du secteur privé comme Valbiom ou encore le Syndicat National pour Indépendants (SNI).

Toujours parmi les partenaires déclarant collaborer avec plus d'une ADL, près d'un tiers (29%) le font avec une seule ADL supplémentaire, 15% avec deux ADL supplémentaires, 11% avec sept ADL supplémentaires et 10% avec trois ADL supplémentaires.



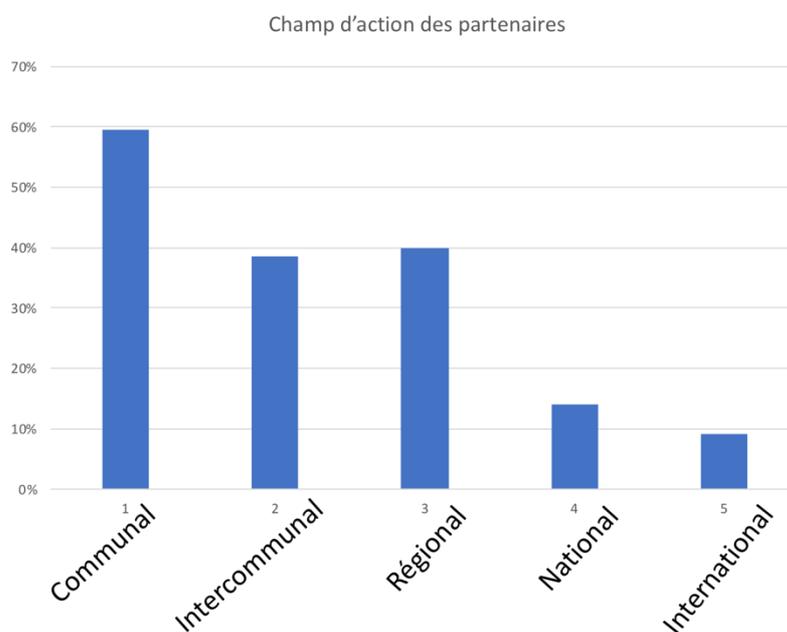
Les partenaires ont été invités à se prononcer sur la nature de leurs activités en termes stratégiques ou opérationnels, une combinaison pouvant être possible. Sur les 596 répondants, 17 n'ont pas répondu à cette question et 155 se sont déclarés comme étant à la fois des acteurs stratégiques et opérationnels. On retrouve principalement parmi eux, des Communes, l'UCM, le FOREM, des Intercommunales de Développement Économique, des GAL, des parcs naturels, des maisons du tourisme et le SN (Syndicat Neutre pour Indépendants) et les TEC. Parmi les partenaires qui se déclarent être strictement dans l'opérationnel (206 répondants), on retrouve essentiellement, des entreprises privées/commerces, des SAACE, des maisons du tourisme, des administrations communales, des Agences locales pour l'emploi, des ASBL, des associations de commerçants et des centres culturels. Enfin, pour les partenaires se définissant comme strictement stratégiques (126), on retrouve principalement des entreprises/commerces, des ASBL, des communes et des maisons du tourisme, la FRW et quelques centres culturels. Comme le montre le graphique ci-dessous, il en ressort que les partenaires des ADL se présentent majoritairement (63%) comme des acteurs opérationnels visant la participation concrète au montage et/ou au portage de projets. Un peu moins de la moitié (49%) se considèrent comme des acteurs stratégiques participant à une vision de développement territorial. Ce mixte correspond aux missions des ADL sur leur territoire en termes de construction d'une vision stratégique et d'accompagnement dans le montage et la réalisation de projets.



Lorsque l'on demande à quel niveau territorial les partenaires sont actifs, près de 60% d'entre eux déclarent le niveau communal, près de 40% pour les niveaux régional et intercommunal, 14% pour le niveau national et un peu moins de 10% pour le niveau international.

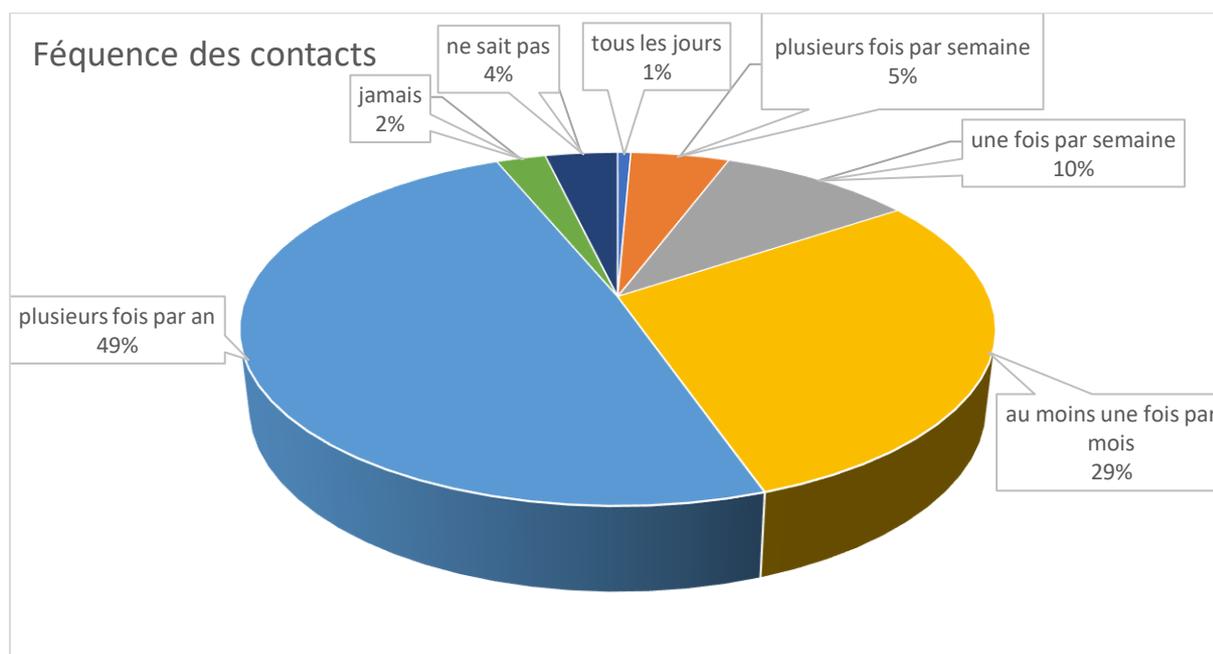
Si l'on croise ces données avec celles relatives à la collaboration avec une ou plusieurs ADL, on notera que pour les partenaires ne collaborant qu'avec une seule ADL :

- 37% d'entre eux ne déclarent que la commune comme niveau d'action (contre 10% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL) ;
- 35% déclarent être actifs au moins à deux niveaux territoriaux (contre 38% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL) ;
- 12,5% ne déclarent que la région comme niveau d'action (contre 23,5% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL)
- 7% ne déclarent que le niveau intercommunal comme niveau territorial d'action (contre 24,5% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL) ;
- 4% ne déclarent que le niveau national comme niveau territorial d'action (contre 2% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL) ;
- 2,5% n'indiquent aucun niveau territorial (contre 1% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL) ;
- 2% ne déclarent que le niveau international comme niveau territorial d'action (contre 1% pour les partenaires collaborant avec au moins deux ADL).



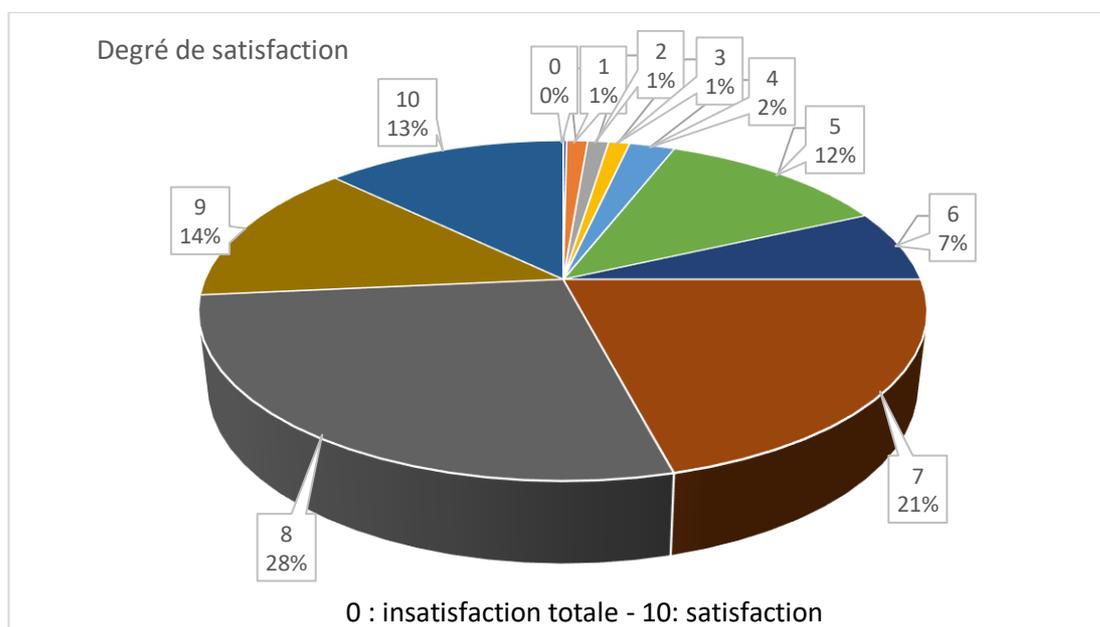
La fréquence des contacts entre ADL et leurs partenaires

Comme l'indique le graphique ci-dessous, une bonne moitié des partenaires indique avoir des contacts plusieurs fois par an, un tiers au moins une fois par mois, 10% une fois par semaine, 6% plusieurs fois par semaine (dont 1% tous les jours) et 2% n'ont jamais de contacts. Cette information nous indique que les répondants au questionnaire collaborent sur base régulière avec les ADL.



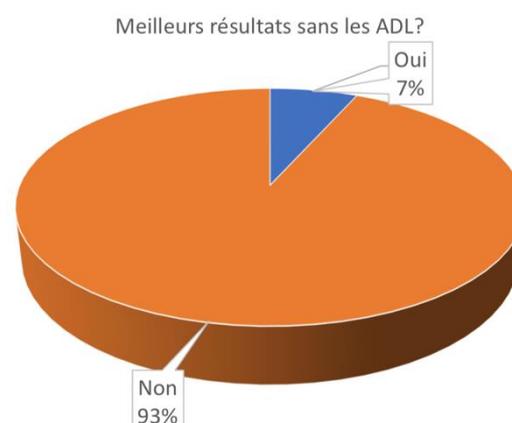
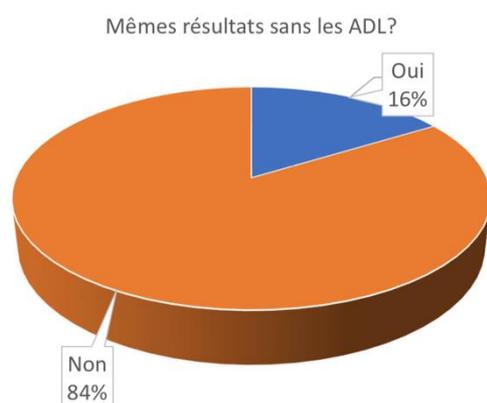
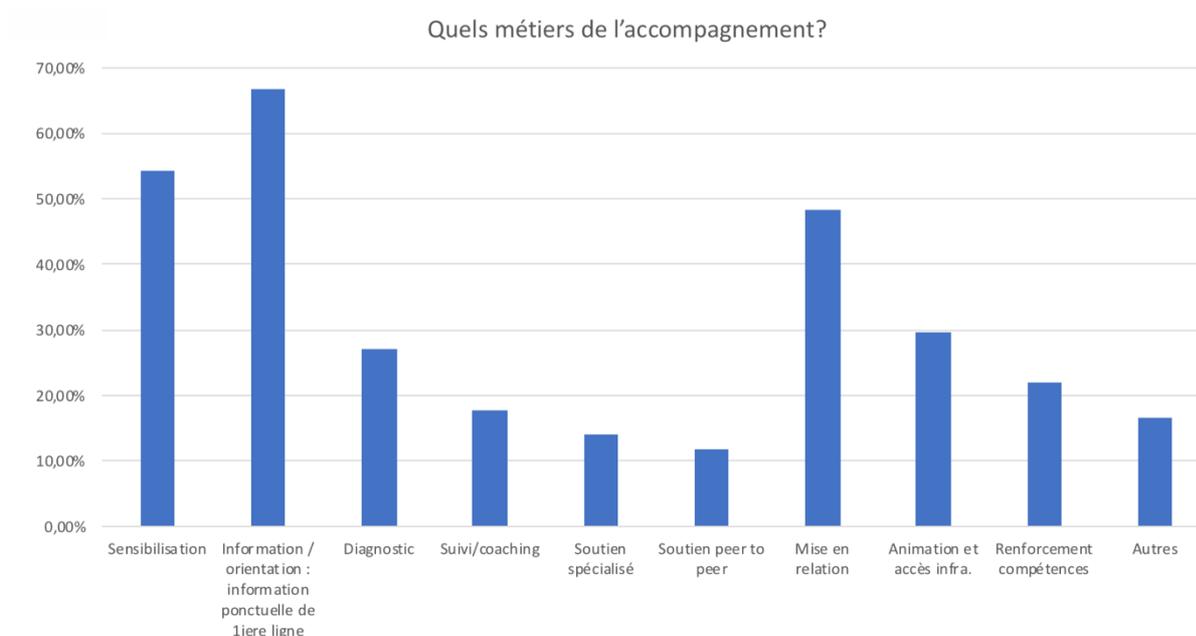
Degré de satisfaction des partenaires

Au cours de l'enquête, les partenaires ont été interrogés sur leur degré de satisfaction par rapport aux ADL. Comme le montre le graphique ci-dessous, 83% des partenaires attribuent une note d'au moins 6/10 pour la collaboration, pourcentage qui passe à 77% pour une note d'au moins 7/10. Dans leur très grande majorité, on peut dire que les partenaires interrogés sont très largement satisfaits de leur collaboration avec les ADL.



Les ADL et les métiers de l'accompagnement

Lorsque l'on interroge les partenaires sur base de la classification des métiers fournie par la SOWALFIN, on observe directement que le travail de première ligne en termes d'orientation et d'information prime dans la représentation qu'ont les partenaires des ADL avec un taux d'un peu moins de 70%. En deuxième position avec près de 55% vient la sensibilisation et ensuite la mise en relation avec un peu moins de 50%.



Les forces des ADL

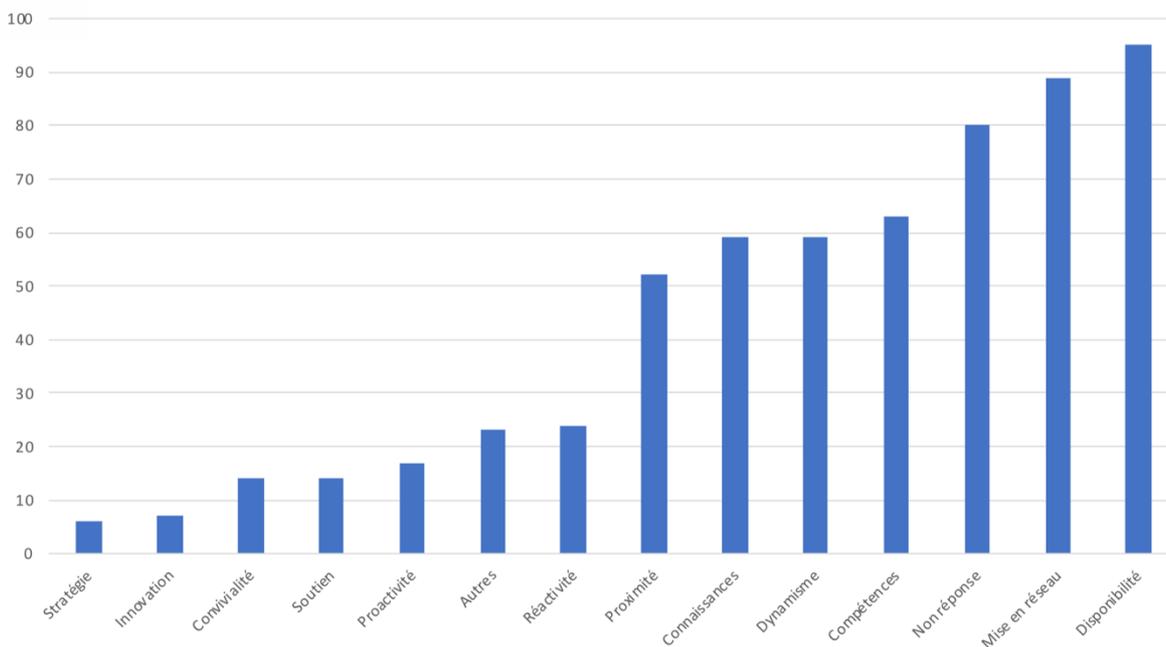
Pour l'analyse des forces et faiblesses identifiées, une table de correspondance a été établie afin de mettre en évidence les principales caractéristiques identifiées par les partenaires des ADL. Le texte ayant été laissé libre, cette première étape est indispensable pour regrouper les différentes forces et faiblesses en unité de sens. C'est la raison pour laquelle une table de correspondance a été réalisée selon une méthode inductive, à savoir une analyse systématique de toutes les occurrences. Pour les forces cela donne les catégories suivantes :

- Compétence de l'équipe : par cette force est décrite les compétences comme l'expérience, le professionnalisme,
- Disponibilité : entendue comme une équipe qui est disponible pour les partenaires en leur procurant une qualité d'écoute.
- Réactivité : la capacité des ADL à répondre aux demandes qui leur sont adressées.
- Dynamisme : nombre d'actions et d'initiatives portées par les ADL sur le territoire.
- Proximité : proche du terrain et accessibilité forte pour les acteurs, présence sur le territoire.
- Connaissance du territoire : connaissance au sens large des acteurs locaux et également des réalités territoriales.

- Mise en réseau : les ADL sont mises en avant comme un acteur permettant la mise en réseau des acteurs et améliorant la circulation d'informations. Cela comprend également les aspects communication et de collaboration.
- Convivialité : de l'équipe en place, accueil, qualités humaines des personnes.
- Soutien : action d'aide et de soutien aux partenaires des ADL.
- Stratégie : vision stratégique, à long terme des enjeux pour le territoire et ses acteurs.
- Innovation : créativité et capacité d'innovation des ADL.

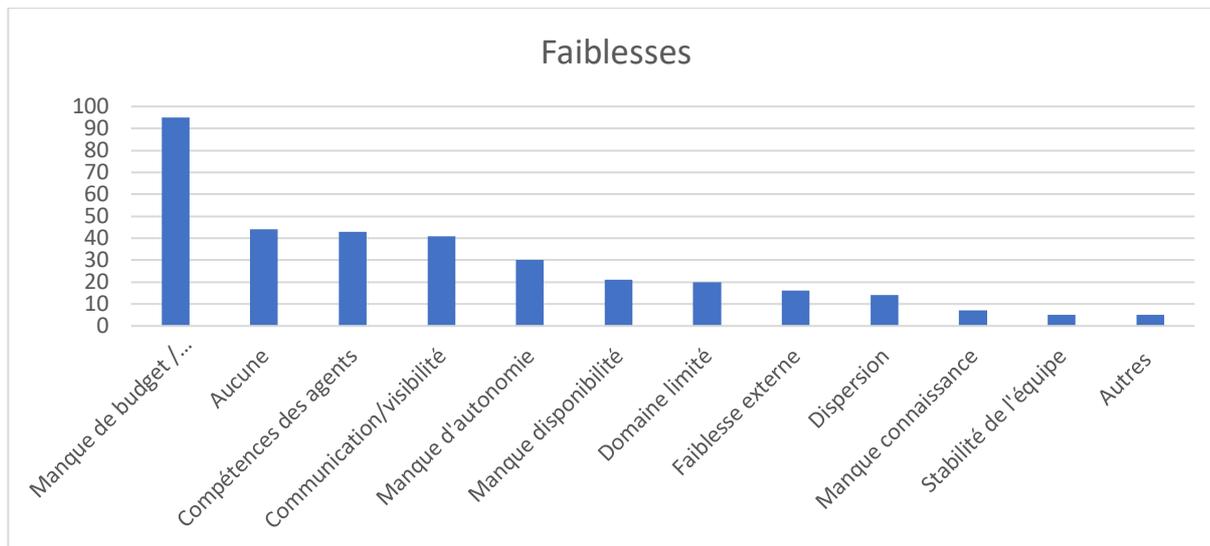
Comme le montre le graphique ci-dessous, on remarquera que la disponibilité et la mise en réseau sont les deux premières forces identifiées par les partenaires. On retrouve ensuite sur le même niveau, les compétences de l'équipe, le dynamisme, les connaissances et la proximité. On peut s'interroger sur le fait que la stratégie vienne en dernière position dans l'identification des forces des ADL, car le fondement de leurs actions repose sur la construction d'une vision stratégique du territoire.

Points forts: 1^{er} choix



Les faiblesses des ADL

Lorsque l'on demande aux partenaires d'identifier les faiblesses des ADL, on remarquera presque sans surprise que la première faiblesse est celle des moyens budgétaires mis à disposition. Cette faiblesse est en réalité une sorte de plaidoyer pour le renforcement du dispositif ADL et non une faiblesse intrinsèque en termes de mise en œuvre. Cette « faiblesse » qui arrive en tête de classement bien avant toutes les autres, indique que les partenaires considèrent cette politique publique comme pertinente et méritant d'être soutenue et renforcée. Cette analyse se confirme d'ailleurs par le fait que la deuxième faiblesse est qu'il n'y en a pas. Par contre, si l'on s'attache aux troisième et quatrième faiblesses, on retrouve des éléments intéressants en termes de compétences des agents et de manques sur les plans de la communication et de la visibilité du dispositif.



Les pistes d'amélioration

Sur les 596 répondants, 271 ont proposé des éléments de réflexion en termes d'amélioration du dispositif des ADL, soit 45%. Dans le graphique ci-dessous les propositions ont été rassemblées par unité de sens. Ainsi, sans surprise, on retrouve comme première piste d'amélioration, le renforcement des moyens mis à disposition des ADL dans leurs missions et ce afin d'atteindre principalement deux objectifs :

- 1) renforcer et/ou stabiliser les équipes en place afin de leur permettre d'améliorer leurs missions ;
- 2) permettre aux ADL de mener des projets spécifiques sur le terrain avec des moyens spécifiquement dédiés.

La deuxième piste d'amélioration concerne l'indispensable effort que les ADL doivent faire pour mieux se faire connaître et faire connaître leurs actions non seulement auprès des acteurs socio-économiques de leur territoire mais également auprès du grand public. Cette visibilité est en effet présentée par les partenaires comme une condition *sine qua non* de réussite des missions des ADL pour un développement local durable.

La troisième piste d'amélioration évoquée par les participants à l'enquête concerne le rôle de coordination que jouent ou devraient réaliser les ADL. Il s'agit plus particulièrement d'insister sur le nécessaire travail de rationalisation/coordination à réaliser entre les ADL et les autres structures de développement local comme les GAL, Maisons du tourisme, Gestion centre-ville, parcs naturels, services communaux, Instances bassins, Province...

La quatrième piste d'amélioration porte sur la question du réseautage comme outil d'action à mobiliser par les ADL au sein de leur écosystème. Mettre en relation les acteurs économiques, sociaux, culturels, politiques, environnementaux ainsi que les citoyens est avancé par les partenaires comme un élément central dans la réalisation des missions des ADL favorisant l'innovation, l'insertion socio-professionnelle, les économies d'échelles, de nouvelles synergies...

La cinquième piste d'amélioration concerne le renforcement des actions sur le terrain. De nombreux participants insistent sur l'importance pour les ADL d'être en contact direct sur le terrain par la réalisation de projets concrets. Le portage de projet par les ADL est ainsi pointé du doigt comme étant une manière d'ancrer encore un peu plus l'action des ADL au service du développement local durable. Un tel investissement autour de projets concrets sur le terrain est envisagé comme un outil fort de mobilisation des acteurs sur le territoire.

La sixième piste d'amélioration évoque la question de l'autonomie et de la liberté d'action des ADL par rapport aux autorités politiques locales. Le statut juridique des ADL est ici questionné, statut qui devrait selon certains répondants permettre aux ADL d'avoir une plus grande capacité de prise de décision quant à leurs actions et leur priorisation.

La septième piste d'amélioration aborde la question de la simplification administrative, entendue dans deux sens. D'une part, la simplification du cadre administratif dans lequel évoluent les ADL comme par exemple les procédures d'agrément et qui ont pour conséquence une forte mobilisation de ressources. Et d'autre part, la simplification administrative au sens large du terme, non du dispositif ADL en tant que tel mais de tout l'environnement administratif qui freine considérablement la réalisation de projets concrets sur le terrain.

La huitième piste d'amélioration met en lumière le nécessaire soutien, non budgétaire ou financier, mais bien politique tant au niveau communal que régional dont les ADL ont besoin pour conduire et mener à bien leurs missions de développement territorial. En outre, le monde entrepreneurial est également identifié comme étant un acteur important de soutien pour la réalisation des missions des ADL.

La neuvième piste d'amélioration porte sur l'intégration du développement durable dans les missions des ADL, en ce sens que les actions posées par les ADL sur leur territoire devraient soutenir des initiatives comme le commerce de proximité et l'économie circulaire tout en alimentant des perspectives de long terme et une approche intégrée des aspects sociaux, économiques et environnementaux.

La dixième piste d'amélioration concerne le développement d'outils par les ADL dans la réalisation de leurs missions. Il a été ainsi mis en exergue par les partenaires que le développement d'outils comme des bases de données, des plateformes collaboratives, des outils numériques à destination des acteurs économiques constituerait un plus pour soutenir le développement territorial comme par exemple des plateformes d'échanges d'information.

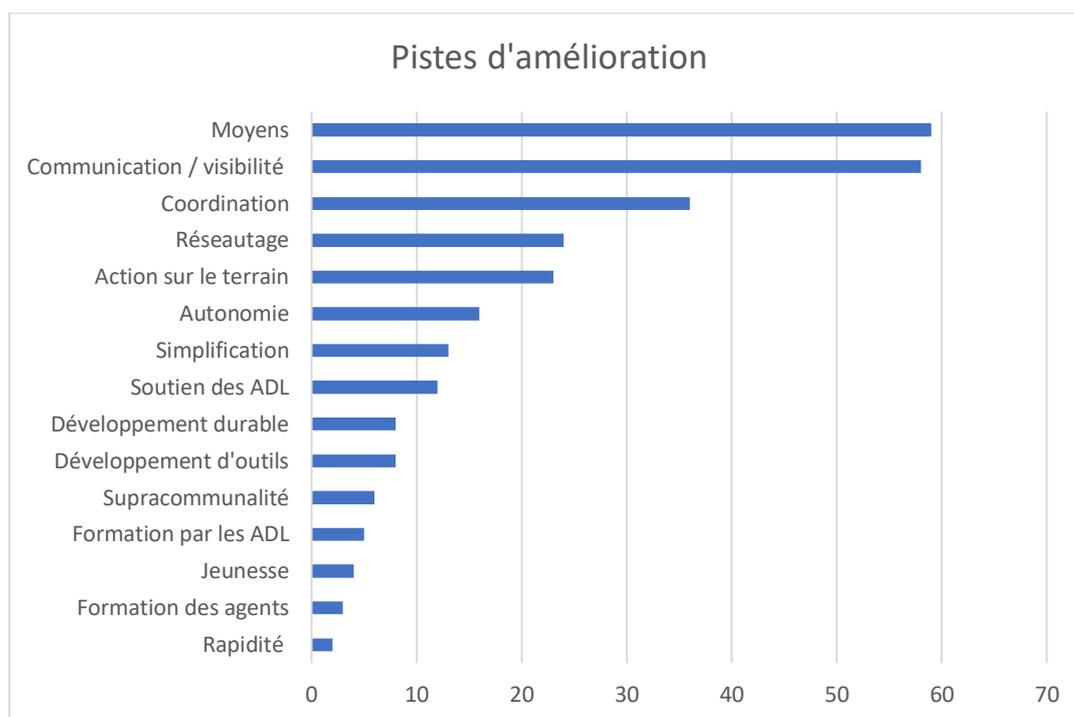
La onzième piste d'amélioration aborde la question de la supracommunalité et donc de l'importance dans le chef des ADL de penser leurs actions en lien avec l'insertion de leur territoire dans un ensemble plus grand permettant le développement de synergies entre acteurs de communes différentes, améliorant la répartition des tâches entre partenaires et favorisant la réalisation d'économies d'échelle.

La douzième piste évoquée par les partenaires invite à faire des ADL des acteurs de la formation soit en réalisant elles-mêmes des formations à destination de leurs publics, soit en jouant le rôle d'intermédiaire dans l'élaboration des programmes et leur mise en œuvre pratique.

La treizième piste d'amélioration porte non sur le dispositif ADL en tant que tel mais sur un public spécifique qui semble trop peu pris en considération : les jeunes. Les partenaires ayant évoqué cette piste insistent sur l'importance de lier développement territorial, emploi et jeunesse. Les jeunes sont en effet les acteurs de demain. Aussi, pouvoir susciter des vocations chez les plus jeunes est une manière de penser sur le long terme le développement territorial et ce de manière pérenne.

La quatorzième piste concerne le développement des compétences et aptitudes (*soft skills*) dans le chef des agents des ADL. Au niveau des compétences, il s'agit plus particulièrement de cibler les matières juridiques, économiques, budgétaires, digitales ainsi que l'économie circulaire. Sur le plan des aptitudes, il est plutôt question de dynamique de groupe et de capacité à échanger avec différents publics comme les indépendants (professions libérales, agriculteurs...).

La quinzième et dernière piste d'amélioration met en évidence la question de la rapidité d'action des ADL dans le montage ou la réalisation de projets. La rapidité en question est entendue en termes de flexibilité et de grande réactivité face à des enjeux économiques en perpétuel mouvement.



C) CONCLUSIONS

Les ADL sont parvenues, dans un contexte général *a priori* peu favorable à la participation, à mobiliser leurs partenaires. Pour rappel, près de 600 personnes ont pris la peine de répondre au questionnaire et cela sérieusement comme en témoignent les temps de réponse. Ce premier élément factuel sur la participation des partenaires au questionnaire est déjà un indicateur positif de l'écosystème développé par les ADL dans le cadre de leurs missions.

Si l'on se réfère à la logique d'intervention du dispositif ADL telle que décrite dans le chapitre 1 de la présente évaluation, les Agences de Développement Local, en remplissant leurs **missions de partenariat, de diagnostic, de rationalisation et en opérationnalisant** le tout au travers d'un plan stratégique, **contribuent au développement local dans une perspective de développement durable**, mesurable à partir d'indicateurs de développement durable au niveau local.

Selon les partenaires interrogés, si la mission de partenariat est particulièrement présente au cœur des activités des ADL, il n'en est pas de même pour celles de diagnostic, de rationalisation et de vision stratégique. Ces trois dernières missions ne ressortent pas particulièrement des forces identifiées par les partenaires. En outre, si l'on s'attache aux pistes d'amélioration, on observera que les partenaires ont particulièrement mis en évidence, outre la question des moyens et de la communication/visibilité, l'indispensable coordination entre les acteurs, entendue en termes de rationalisation du paysage.

D) PISTES DE RECOMMANDATION

Aussi, dans le cadre de cette évaluation, le message essentiel des partenaires est l'amélioration du dispositif ADL avec :

- 1) Un renforcement des moyens mis à disposition
 - a. Plus de moyens budgétaires pour renforcer les équipes avec des profils complémentaires à ceux existants ;
 - b. Plus de moyens pour l'organisation de certaines actions de réseautage ou d'animation.
- 2) Une plus forte visibilité des actions et missions des ADL ;

- a. Mobiliser des compétences techniques (graphisme, design, informatique) et artistiques ;
 - b. Communiquer plus et mieux sur les missions et les actions des ADL et cela à tous les niveaux (local comme régional).
- 3) Une meilleure coordination entre les ADL et les autres acteurs du développement territorial ;
- a. Renforcer les liens entre les ADL et les services communaux ;
 - b. Une intégration des acteurs/dispositifs ayant une mission d'animation économique comme les Gestion Centre-Ville ;
 - c. Renforcer les synergies avec les GAL, les Bassins Emploi Formation Enseignement et les ADL entre elles.
- 4) Un réseautage plus intense mettant en relation les différents intervenants ;
- a. Renforcer les contacts avec les acteurs économiques locaux (indépendants et entreprises) ;
 - b. Tisser des liens avec le monde universitaire ou de la recherche.
- 5) Un plus grand investissement des ADL dans des actions concrètes sur le terrain avec la possibilité de financer des projets :
- a. Stimuler les ADL à déposer des projets et des initiatives.
- 6) Une simplification administrative du dispositif ;
- a. Simplifier le cadre réglementaire régional pour permettre aux ADL de se concentrer sur leurs missions principales.

5. Enquête Delphi : Analyse transversale axée sur les recommandations

A) INTRODUCTION

Dans le présent chapitre consacré à l'enquête Delphi réalisée auprès des ADL, ne sera présentée que l'analyse transversale axée sur les recommandations attendues par le Gouvernement quant :

- 1) aux critères à prendre en compte pour l'agrément des ADL ;
- 2) à l'amélioration du dispositif pour répondre à la logique d'intervention ;
- 3) aux pistes prospectives à développer en regard d'autres dispositifs existants et d'évaluations ultérieures".

Une enquête Delphi est une méthode de collecte d'avis d'experts de façon individuelle et anonyme dans une perspective d'aide à la décision. Elle se compose généralement de plusieurs tours qui permettent la confrontation des avis et leur rapprochement progressif vers un commun dénominateur. Pour rappel, le Delphi a été choisi pour s'adapter aux conditions de la crise sanitaire et remplacer ainsi les focus groupes initialement imaginés. Ce dispositif a permis de réaliser des « ateliers en ligne » en stimulant l'intelligence collective, et la mutualisation des connaissances en vue d'une aide à la décision. Les objectifs de la démarche visaient : un (1) diagnostic des forces/faiblesses et 2) une réflexion critique sur les conditions d'agréments; pistes d'amélioration du dispositif et pistes prospectives.

L'enquête en ligne de type Delphi s'est réalisée en 3 tours de questionnaire. Le tour 1 (15 mai – 2 juin) : DIAGNOSTIC ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION a porté sur les thèmes suivants : 1) les sources de satisfaction dans les projets ; 2) les sources d'insatisfaction dans les projets et 3) « l'ADL de demain ». Le tour 2 (19 juin – 8 juillet) : ENJEUX CLES ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION s'est quant à lui penché sur : 1) Les relations entre l'ADL et les acteurs locaux ; 2) Les relations entre l'ADL et la Région wallonne ; 3) Le statut des ADL et enfin, 4) Les conditions d'agrément. Le tour 3 (25 septembre - 29 septembre) : ATELIER DE RESTITUTION a permis aux ADL qui le souhaitent de communiquer leurs remarques sur la présentation des résultats lors du webinaire du 25 septembre 2020.

Au total, nous comptabilisons 52 invités – 45 répondants actifs – pseudonymisés avec un taux de participation : > 85% aux Tours 1 & 2.

Le verbatim récolté: 152.966 mots soit un peu plus de 400 pages / analysé par 4 chercheurs de l'IWEPS experts en analyses qualitatives.

B) RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ANALYSE LINÉAIRE DU DELPHI

Les recommandations sont issues de propositions des agents ADL et ordonnées selon les trois points ci-dessus. Ces propositions des agents des ADL ont été retravaillées (sur la forme et sur le fond : cohérence entre propositions, faisabilité, horizon temporel, etc.) pour aboutir à une première version des recommandations.

Cette première version sera présentée aux agents ADL lors d'une rencontre avec eux sous forme de Webinaire. Les agents ADL auront l'occasion d'enrichir cette première version : discuter de la pertinence des recommandations, améliorer leur cohérence (certaines recommandations pourraient ne pas coexister), juger de leur importance et les prioriser, analyser plus en avant leur faisabilité, etc.

a) Recommandations quant aux critères à prendre en compte pour l'agrément des ADL (Article 4 du décret)

1) *Première condition : choix de la forme juridique entre ASBL et RCA*

Les agents ADL estiment que la création ou non d'une forme juridique ne doit pas être imposée et doit rester une possibilité pour la commune. Elles ajoutent qu'étant donné la diversité des situations communales, il faut laisser plusieurs possibilités de formes juridiques et que le choix de la forme juridique doit appartenir aux communes. Cette multiplicité de formes juridiques entraîne toutefois des inégalités (stabilité de l'emploi, soutien au niveau de l'UVCW) et rend difficile la conception d'un dispositif efficace (quelle formalisation des relations entre entités sachant qu'elles peuvent être différentes en fonction du statut de l'ADL).

En plus (et parfois en remplacement) de l'ASBL et de la RCA, des agents ADL suggèrent la RCO et/ou un service communal intégré à l'administration communale comme autre forme d'organisation possible. Étant donné que l'ASBL est le seul statut permettant actuellement au niveau du décret à une ADL de fonctionner sur plusieurs communes, les agents ADL plaident pour le maintien de cette forme juridique.

Se plaçant dans une logique d'harmonisation et de simplification, certains agents ADL proposent d'unifier la forme juridique entre les ADL mais également avec les autres politiques wallonnes (éco-conseillers, éco-passeurs, agent PCS, etc.) et de privilégier le statut d'agents communaux.

2) *Deuxième condition : engagement à remplir exclusivement les missions visées à l'article 3 du décret*

Une reformulation de cette condition d'agrément est à l'ordre du jour de plusieurs agents ADL ; reformulation qui prendrait la forme d'une clarification des missions visées à l'article 3 du décret. Qu'est-ce qui est autorisé ? Qu'est-ce qui ne l'est pas ? Ces agents ADL appellent à davantage de précisions dans la définition de leurs missions et périmètre d'actions. Certaines ADL soulignent cependant l'avantage d'une description des missions dans le décret, basée sur les moyens à mettre en œuvre et non sur les résultats des projets sur lesquels elles ont finalement peu de prise. Cette description large leur laisse par ailleurs une liberté qui leur permet de s'adapter aux spécificités locales. Ce point suscite dans tous les cas des tensions car les ADL estiment que les directives du SPW quant au périmètre d'actions sont beaucoup plus restrictives que la base légale. Le vocable "exclusivement" est également remis en question. Certains agents estiment qu'il bride la liberté d'action dont les ADL devraient pouvoir jouir et suggèrent de le supprimer.

Il est beaucoup question de développement local dans les articles 2 et 3 du décret. Des agents ADL voudraient pouvoir se l'approprier davantage (cf. partie sur les formations). Ils sont demandeurs d'exemples, de discussions avec les autorités communales et régionales pour mieux comprendre ce que recouvre ce concept qui, au fil des années, a vu ses définitions fleurir.

3) *Troisième condition : engagement de la commune, des communes limitrophes ou d'autres partenaires locaux à apporter une participation équivalente à au moins 30 % de la subvention octroyée en vertu de l'article 9*

Des agents plébiscitent un aménagement de cette condition, d'autres estiment qu'il ne faut pas y toucher. Les partisans d'une modification souhaitent que la participation financière de la commune soit revue à la hausse. Actuellement fixée à 30% de la subvention régionale, d'autres agents ADL évoquent une part communale à 40 ou 50% de la subvention régionale.

En plus de couvrir les frais de personnel et de fonctionnement, cette part communale augmentée devrait pouvoir être utilisée pour la réalisation des projets. Actuellement, beaucoup d'ADL ne disposent d'aucun budget pour leur projet, ce qui limite considérablement leur marge de manœuvre.

Des agents ADL suggèrent également de modifier la répartition du subside du SPW pour qu'une partie du montant soit consacrée à la réalisation de projets.

4) *Quatrième condition : engagement d'au moins un agent de niveau A et un agent de niveau B ou C*

Pour certains agents, l'engagement d'un agent avec un diplôme universitaire et d'un agent gradué ne devrait pas être une condition d'agrément. L'engagement devrait tenir compte des compétences et de la

complémentarité des agents dans l'exécution du travail plutôt que du niveau de diplôme. Les options proposées sont : supprimer la condition du niveau de diplôme ou la flexibiliser (par exemple, autoriser deux agents A ou deux agents B par exemple), ajouter les compétences et la complémentarité entre agents comme condition.

D'autres agents ADL sont d'avis de ne pas toucher à cette condition de diplôme et pensent qu'il faut une personne en charge et qu'avoir un universitaire et un bachelier permet de bien baliser les rôles de chacun.

Quant au nombre d'agents, il devrait être proportionnel à la taille du territoire ou au nombre de communes partenaires. Le subside accordé pour couvrir les frais de personnel et de fonctionnement devrait s'aligner au nombre d'agents.

Le fait que les agents doivent être des agents temps plein est remis en question par une ADL dont les agents ont, à un moment donné, été mi-temps ADL et mi-temps sur une autre fonction complémentaire à la commune et qui ont pu se rendre compte des potentielles synergies.

5) Cinquième condition : élaboration d'un plan d'actions selon les modalités définies par le Gouvernement

Le diagnostic territorial et l'analyse AFOM réalisés permettent à l'ADL de travailler en tenant compte des spécificités de son territoire. C'est un élément essentiel et une uniformisation du type des projets n'est pas souhaitée car cela contrecarrerait cette adaptabilité du dispositif aux caractéristiques territoriales. Le Plan d'actions est important car il est co-construit avec les acteurs de terrain et validé par le SPW. Il sert de base de travail. Les partisans d'une reformulation de cette condition souhaitent qu'elle évoque une nécessaire intégration entre le plan d'action de l'ADL et le PST (cf. infra).

Les ADL s'accordent également sur la nécessaire souplesse de ce plan d'actions pour pouvoir saisir les opportunités et s'adapter aux évolutions du territoire et du contexte sur la durée de l'agrément. La condition devrait ainsi prévoir que le plan d'action ne doit pas être figé et doit pouvoir évoluer.

Il n'apparaît pas opportun que la Région doive se prononcer sur les modifications. Donner un rôle d'avis à la Région sur la pertinence des nouvelles actions est vu essentiellement comme une démarche administrative supplémentaire. Les ADL revendiquent par ailleurs leur expertise de terrain, le fait qu'elles soient les mieux à même d'identifier ce qu'il est judicieux de développer sur leur territoire.

6) Sixième condition : transmission annuelle du rapport d'activités selon les modalités définies par le Gouvernement

Des ADL plaident pour garder la fréquence annuelle, moyennant plusieurs changements : alléger encore un peu le rapport, le construire comme un outil d'accompagnement des ADL par le SPW et moins un outil de contrôle, le baser sur le dossier d'agrément (avec un code couleur pour indiquer les actions terminées, entamées, supprimées, nouvelles et à entamer), prévoir une version simplifiée du rapport (rapport sous la forme de tableau synthétique, automatisation du résumé, pas de rapport l'année de l'agrément), complétée par une visite de terrain d'agents du SPW et un retour officiel de leur part après la lecture du rapport et la visite de terrain.

D'autres agents ADL sont en faveur d'une fréquence de rapportage moindre. Ils estiment légitime de demander des comptes et un état d'avancement des actions mais jugent la charge administrative disproportionnée pour une structure composée de deux personnes, en particulier en comparaison avec le rapport d'activités demandé à d'autres organismes (PCS, points APE...). Les propositions des ADL pour réduire la fréquence sont variées. Retenons de celles-ci que quel que soit la fréquence choisie, les ADL souhaitent que les années pendant lesquelles les ADL sont déchargées de la rédaction d'un rapport d'activités soient l'occasion pour le SPW d'effectuer des visites de terrain aboutissant à un rapport écrit et signé des échanges entre les agents de ADL et ceux du SPW.

Enfin, certaines ADL estiment qu'une implication de la commune ou des organes décisionnels dans la remise du rapport d'activités, par exemple via une présentation conjointe au niveau du SPW, permettrait une meilleure compréhension des attentes de la région auprès de ces organes.

7) Septième condition : engagement à apporter aux agents une formation continue selon les modalités déterminées par le Gouvernement

Cette condition sous la forme d'un engagement de l'ADL à apporter à ses agents une formation continue est bien accueillie par les agents ADL. Les agents ADL sont en effet demandeurs de davantage de formations continues et spécialisées.

8) Huitième condition : engagement dans des actions de développement local, non assurées par les opérateurs existants

Le matériau collecté n'invite pas à une recommandation particulière par rapport à la prise en compte de cet élément comme condition d'agrément.

9) Neuvième condition : développement d'actions en cohérence avec les politiques régionales menées par le Gouvernement

Les agents ADL souhaitent conserver cette condition d'agrément en couplant politique régionale et besoins locaux ; le libellé de la condition pourrait alors être le suivant : *développer les actions répondant aux besoins locaux en veillant à la cohérence avec les politiques régionales menées par le Gouvernement.*

10) Dixième condition : engagement à rechercher des possibilités de rationalisation des structures de fonctionnement entre les dispositifs d'actions locales

Des agents s'interrogent sur le maintien de cette condition d'agrément. Ils pensent que ce n'est pas à l'ADL de rechercher des possibilités de rationalisation des structures. Les dispositifs d'actions locales doivent tenir compte les uns des autres dans la réalisation de leurs actions, et l'ADL doit veiller à trouver sa place parmi ces dispositifs, mais c'est à une autre instance que doit revenir cette mission de recherche de possibilités de rationalisation (la Région par exemple).

11) Onzième condition : engagement à tendre vers l'égalité des chances au niveau des organes sociaux de l'ADL ainsi que dans l'exercice des missions visées à l'article 3

Ce principe d'égalité des chances comme condition d'agrément est bien accueilli par les agents ADL. L'agence étant un organisme subventionné par les pouvoirs publics, ce principe est vu comme essentiel.

b) Recommandations quant à l'amélioration du dispositif pour répondre à la logique d'intervention

Les recommandations quant à l'amélioration du dispositif pour répondre à la logique d'intervention sont classées par thème.

1) Statut de l'agent ADL

Les agents ADL trouveraient judicieux de proposer un cadre légal précis pour le statut de l'agent ADL.

Le statut des agents des ADL en ASBL confère une sécurité financière et professionnelle moindre que celle des agents ADL en RCO qui travaillent sous le statut d'agent communal. Pour ces agents travaillant dans une ASBL, le passage à un statut d'agent communal mis à la disposition de l'ASBL harmoniserait les différences statutaires entre agents en RCO et agents en ASBL. Des agents ADL précisent qu'une incise à ce sujet dans le règlement de travail de l'ASBL suffirait pour que le statut des agents en ASBL soit aligné sur le statut des agents communaux.

Les changements de statuts ne doivent pas se faire au détriment des droits et avantages actuels des agents en place.

Certaines ADL évoquent la possibilité que le personnel ADL soit rattaché à la Région mais puisse être mis à la disposition d'une commune sans en dépendre (plus grande indépendance par rapport aux autorités communales). Outre la possibilité d'avoir un statut commun et plus stable, cela permettrait à certains agents ADL de travailler au niveau régional en apportant leur expertise du travail de terrain ou pour développer des outils communs.

2) *Rapport d'activités*

La charge administrative liée au rapport d'activités est fort pesante d'autant plus que les ADL n'en ont que rarement un retour (si ce n'est un accusé de réception), et le cas échéant, dans un délai qui ne permet pas à l'ADL d'adapter ses actions ou de s'appuyer sur ce retour pour un éventuel renouvellement d'agrément. Certaines ADL soulignent toutefois l'effort entrepris par le SPW pour alléger ce rapport d'activités. Cet allègement ne permet toutefois pas de visibiliser les actions quotidiennes et récurrentes, en particulier la communication et le réseautage (mais également le travail en base de données ou l'accompagnement de porteurs de projet) alors qu'il s'agit d'activités essentielles (de la base du travail de terrain pour certaines ADL) qui participent à la reconnaissance de l'ADL et à la création de partenariats. Ces types d'actions pourraient être mis en exergue lors des visites de terrain ou lors d'une réunion conjointe à l'occasion de la remise du rapport d'activités. Ces modalités permettent de sortir d'un contrôle essentiellement écrit et administratif et sont à même d'engendrer des échanges plus fructueux entre ADL et SPW.

Les agents ADL plaident pour baser le rapport d'activités sur la demande d'agrément, pour intégrer le rapport d'activités à la demande de renouvellement d'agrément et pour autoriser un encodage tout au long de l'année dans le canevas du rapport d'activités en ligne.

3) *Le relais du leadership des projets*

Les ADL font part de leurs difficultés et de leurs frustrations au regard de la problématique du relais du leadership des projets en cours de réalisation en l'absence d'un porteur de projet désigné au moment du lancement des projets. Cette situation est particulièrement difficile en zone rurale où les ressources sont peu nombreuses mais aussi lorsque les partenaires du projet ne disposent ni de la capacité financière ni de la capacité opérationnelle d'assumer le leadership des projets. Les ADL sollicitent par conséquent plus de flexibilité dans la gestion des projets et plus de latitude dans la durée de portage des projets. Parallèlement, les agents ADL souhaitent une clarification de leurs rôles et champs d'intervention auprès des autorités locales et CA de l'ADL.

4) *Lignes directrices d'un nouveau décret*

D'emblée soulignons que si le décret et les missions des ADL devaient être redéfinis, les agents ADL souhaitent que ce travail se fasse en concertation avec eux.

Un nouveau décret devrait :

- traduire l'engagement du Gouvernement wallon en faveur d'une transition écologique, économique et sociale et encourager les ADL à travailler dans cette direction. C'est par conséquent le développement durable local – à travers ses trois piliers – qui devient le concept au cœur de l'action des ADL ; à ce sujet, une proposition d'associer les actions des ADL aux objectifs de développement durable (ODD) est formulée ;
- traduire l'engagement de l'ADL dans des actions multisectorielles qui sont le reflet d'une politique régionale et locale. Prévoir que les ADL dépendent davantage (voire uniquement) du Ministère de l'Economie (au dépend de celui de l'Emploi et la Formation). Le nouveau décret devrait également supprimer toute référence de l'ADL comme outil de maintien ou de création d'emploi ;
- définir les missions des ADL en les identifiant comme un dispositif de création d'activités ; mettre davantage en évidence les aspects partenariaux, transversaux et de réseautage car ils constituent les singularités des ADL ;
- reconnaître explicitement le rôle de porteur de projet de l'ADL, en particulier pour les projets innovants ;
- si la durée du portage des projets doit être limitée dans le temps, fixer dans le décret la durée maximale de portage des projets par l'ADL (par exemple, une durée maximale de cinq ans) ;
- prévoir des budgets pour les projets. Sans budget, la latitude dans les choix de projets est très limitée ; il est difficile également de convaincre des partenaires de s'engager sans proposer le moindre apport financier ;
- intégrer le dispositif ADL dans le PST.

5) Composition des organes décisionnels de l'ADL

Le conseil d'administration des ASBL ne devrait pas être uniquement composé de représentants politiques, afin de ne pas faire de l'ADL un outil dont l'objectif unique serait de servir les desseins politiques de ces représentants. Le conseil d'administration doit être formé d'hommes et femmes politiques ainsi que de représentant(e)s des autres secteurs (associatif, économique, etc.) dans une proportion équivalente.

6) Positionnement institutionnel

Des agents ADL souhaitent que soit instaurée une obligation de consulter l'ADL pour tout projet de développement local/économique. Ceci ferait de l'ADL l'acteur central, incontournable du développement local/économique de la ou les communes concernées le projet.

Les agents ADL souhaitent l'installation d'une culture du partage et une augmentation de leur visibilité par un référencement dans des structures œuvrant de manière complémentaire à leurs actions. Concrètement, ils plaident pour que (1) toutes les structures subsidiées dont les ADL doivent être partenaires mais aussi d'autres organismes régionaux qui développent des projets sur le territoire local (ex. : 1890, SOWALFIN, Commissariat Général au Tourisme (CGT), ...) aient l'obligation de renseigner les ADL comme étant un partenaire local fort et incontournable.

En outre, il y aurait lieu d'encourager l'intégration des ADL dans les organes décisionnels (CA et/ou AG) d'autres structures.

7) (Re)connaissance de l'ADL

Les agents des ADL font part de leur désappointement à l'égard du manque de reconnaissance de la part des pouvoirs subsidiants vis-à-vis de leur travail de terrain sur des projets permanents (réseautage des partenaires, aides et conseils aux porteurs de projets, actions pour les commerces locaux...) qui représente leur plus-value et occupe une très grande partie de leur temps de travail, non transférable à d'autres. Si la majorité des ADL – mais pas toutes - se sentent reconnues par les acteurs locaux, c'est loin d'être le cas au niveau des instances opérant sur un territoire plus grand que l'échelon communal.

Par conséquent, les agents ADL sont, d'une part, en demande d'une formalisation et d'une systématisation des relations avec ces acteurs et recommandent, d'autre part, l'organisation par le SPW d'une campagne de communication innovante, collective, efficace et dynamique, qui met en avant le rôle et les missions des ADL dans les partenariats. Cette campagne apparaît comme un levier incontournable pour faire connaître les ADL auprès des citoyens, des politiques et des acteurs locaux en Région wallonne, et pour asseoir leur notoriété.

8) Outils de partage

Pour développer et/ou renforcer la communication interne et externe, les ADL recommandent le développement par la Région de supports de communication numériques uniformisés entre ADL (site web, chartes graphiques déclinables, ...).

Les ADL sont nombreuses à préconiser la création d'une plateforme wallonne de développement local, conçue et gérée par le SPW en collaboration avec les ADL, qui servirait de vitrine et de porte d'entrée. Cette plateforme collaborative exposerait le dispositif ADL, son rôle et ses missions et hébergerait un centre de ressources et d'appui qui centraliserait des outils communs mutualisables ainsi qu'un répertoire documenté des actions de toutes les ADL de Wallonie, en renvoyant vers le site propre de chaque ADL. Cela engendrerait de réelles économies d'échelle et aiderait les nouveaux agents à obtenir facilement de l'information.

Parmi les outils et documents mutualisables sur cette plateforme, les ADL répertorient les suivants :

- Base de données mise à jour des ADL classées à partir de plusieurs critères : territoire, statut, capacité financière, actions développées ;
- Base de données mise à jour des partenaires ;
- Répertoire documenté des actions phares réalisées par les ADL et validées par la tutelle, classées par territoire, par thématique, par type de partenariat ;

- Fiches-projets documentées des actions réalisées ou en cours : tenants, aboutissants, descriptif des actions mises en place pour son élaboration, grille d'évaluation et remarques sur ce qui a fonctionné ou pas ;
- Guide d'accueil pour les porteurs de projet ;
- Guide pour la création d'entreprises ;
- Informations utiles pour la mise en place de projets dans différents secteurs d'activité ;
- Références légales (exemples : réforme du droit des sociétés, nouveau décret sol entré en vigueur le 01/01/2019, ...) ;
- Répertoire des structures existantes sur le territoire ;
- Annuaire économique ;
- Liste des partenaires ;
- Un modèle de base de données commerciales reprenant une typologie préétablie d'établissements ;
- Liste de règlements communaux utiles (taxes, enseignes, affichages, ...) ;
- Outils de gestion de projets ;
- Subventions structurelles activées, utilisées ;
- Chèques commerces ;
- Formations précédemment données consultables par les nouveaux agents ;
- Webinaires ;
- Références bibliographiques, url.

g) **Formation**

Les agents ADL souhaitent voir l'offre de formation (notamment la possibilité pour les agents de se former – davantage – au développement local) et l'obligation de formation continue à l'égard des communes se renforcer.

Ils sont globalement favorables au maintien du processus de formation continue dispensée par l'UVCW tout en attirant l'attention sur une vigilance à apporter à la qualité des intervenants et en formulant des suggestions d'élargissement de l'éventail des formations, incluant : la gestion de l'humain (gestion de réunion, gestion d'équipe, gestion partenariale, communication verbale et écrite, etc.), les techniques et outils de communication (réalisation de documents, mise en place d'une conférence de presse, usage des réseaux sociaux, utilisation d'outils graphiques (création de logos, affiches, visuels performants, montages pour les réseaux sociaux, etc.), gestion de bases de données, ...), mais aussi des formations spécifiques dispensées par des experts extérieurs sur des projets novateurs. A ce sujet, suggestion est faite que soit établie une veille sur ces experts qui permette aux ADL d'étoffer leurs contacts, d'approfondir leurs connaissances et de forger de nouveaux partenariats. Concernant le format des formations, les agents des ADL proposent une alternance entre formations en plénière et en groupes restreints jugés plus pertinents et enrichissants ; d'autres sont favorables à l'organisation de journées d'études voire même week-ends de formation qui permettent de rencontrer des experts en développement local, d'ici ou d'ailleurs, et de partager leurs savoirs et leurs bonnes pratiques.

Étant donné d'une part l'absence de ressources financières propres de l'ADL et d'autre part, la difficulté de réaliser des projets sans argent, les agents ADL sont preneurs de formations dont l'objectif est de leur fournir les leviers nécessaires pour obtenir des financements (compétences, connaissances, outils, etc.).

Parallèlement à ce processus de formation commune à l'ensemble des ADL, de nombreux agents recommandent de valoriser et d'encourager les formations individuelles (formations spécialisées ou

universitaires) suivies par les agents en-dehors du cadre de la Région, en fonction de leurs besoins, variables selon les profils des agents (niveau d'expérience et de qualification), les réalités de terrain, l'accent à mettre sur des thématiques particulières. La mise à disposition d'un catalogue d'organismes de formations, mis à jour régulièrement, pourrait être utile dans ce sens. Les ADL plaident pour pouvoir disposer d'un budget spécial dédié aux formations et au coaching d'experts extérieurs.

Plusieurs ADL expriment enfin le souhait que soit développé un plan de formations certificatives en développement local, valorisant le métier sur base du profil de l'ADL de demain. Le profil des agents ADL (responsable et agent) pourrait être défini et articulé en fonction de compétences à acquérir (compétences techniques propres à la fonction et compétences transversales). Ce qui permettrait de proposer un programme de formations construit sur le long terme et sur une base commune, qui théorise la pratique, questionnent son sens, sa pertinence et son utilité au regard des enjeux du développement durable et de la transition.

10) Une formation de base pour les nouveaux agents et pour les nouvelles ADL

De l'avis général, l'accueil et l'intégration des nouveaux agents est jugée problématique. Les ADL insistent dès lors pour que la tutelle (SPW ou UVCW) mette en place un accompagnement des nouveaux agents et organise une formation de base qui leur permette, dès leur entrée, d'acquérir rapidement un bagage solide et commun sur le métier d'agent ADL : explication du décret ADL et des missions des agents, attentes des pouvoirs subsidiaires, initiation à la gestion de projets et à la gestion d'une ASBL, présentation des organismes actifs en création d'activités partenaires, accompagnement des porteurs de projets, tenue de réunion, soutien aux commerçants, aux circuits courts, ...

Ces formations pourraient également être disponibles sur une plateforme commune à toutes les ADL.

11) Une formation à l'attention des administrateurs des ADL et des mandataires locaux

De la même façon, une formation à l'attention des administrateurs des ADL (privés et publics), membres du CA ou du comité de pilotage, et des mandataires locaux sur leurs rôles dans le fonctionnement de l'ADL est sollicitée de la part des ADL. Cette formation aborderait notamment le champ d'actions des agents ADL (limites, libertés). L'information (facultative) fournie actuellement aux nouveaux élus en début de mandature est jugée insuffisante.

Relations avec l'Administration

Le SPW est vu comme une administration distante, centrée sur sa fonction de contrôle.

Si la légitimité du contrôle au moment de l'agrément et son renouvellement n'est pas remise en question, la teneur du contrôle est quant à elle questionnée. D'une part, les directives du SPW et de la Commission sont considérées comme très strictes contrairement au décret et à l'arrêté plus ouverts. Les ADL promeuvent ainsi une forme de contrôle centrée sur un rôle de vérification de ce cadre légal. D'autre part, la légitimité du SPW à juger du contenu des actions est affaiblie par le turnover des agents qui remet en question leurs compétences et l'intérêt du SPW sur le développement local et par l'inconstance entre agents et dans le temps des avis émis. Les ADL proposent de développer l'expertise du SPW en développement local et que les agents du SPW réalisent une visite de terrain annuelle (accompagnée d'un compte rendu de cette visite) dans un objectif de meilleure compréhension de la réalité locale (et de soutien à l'ADL). Cette proposition cadre avec le souhait des agents ADL de réorganiser les relations entre l'ADL et le SPW avec le leitmotiv suivant : davantage d'accompagnement et de soutien.

Ils mettent en garde sur les conséquences négatives d'interventions trop répressives, qui peuvent induire un découragement des partenaires et un discrédit des ADL.

12) Relations avec le pouvoir politique local et l'administration communale

Il est vital pour les ADL d'être identifiées par le pouvoir politique local comme un centre d'expertise, partie prenante de la politique locale et ainsi de pouvoir bénéficier d'un soutien et d'une reconnaissance des pouvoirs locaux. Cette reconnaissance est très variable selon les communes et leur logique de fonctionnement. Ainsi, dans le cadre du travail d'articulation entre le plan d'actions ADL et le PST, certaines ADL regrettent d'être

souvent le demandeur de cette mise en cohérence et avec des résultats très divers selon le « bon vouloir des autorités ». Elles souhaitent dès lors une consultation systématique de l'ADL dans le cadre du PST, en particulier pour toutes les actions relevant du domaine économique. Quelques ADL revendiquent d'ailleurs un rôle unique en tant qu'"outil de développement économique" de la commune.

Il importe également que le pouvoir politique local positionne l'ADL au niveau de son rôle et de ses limites d'action auprès des partenaires du territoire tout en assurant la garantie de son indépendance.

Le soutien apporté par l'administration communale aux ADL impacte également de façon positive la réalisation des projets. Des agents des ADL pensent qu'un relais systématique des informations présentées à l'AG et/ou au CA des ADL vers les équipes communales par leurs représentants pourrait améliorer la circulation de l'information, permettre une meilleure compréhension des bénéfices/avantages du dispositif ADL dans la commune et rendrait les collaborations plus aisées et plus sereines.

13) Salaire

En ce qui concerne les différences salariales entre agents "2" (agents de niveau B ou C) qui effectuent les mêmes tâches, les agents ADL appellent à une harmonisation par le haut du salaire, notamment en prévoyant un mécanisme souple de valorisation salariale de l'expérience du travailleur de niveau C.

Des différences salariales existent également entre l'agent de niveau A et celui de niveau B et C qui, dans les faits, font le même travail. A nouveau, les agents des ADL proposent de mettre en place un mécanisme souple de valorisation salariale de l'expérience qui permettrait aux agents de niveaux B et C de recevoir, à travail égal, un salaire égal à l'agent de niveau A.

c) Recommandations quant aux pistes prospectives à développer en regard d'autres dispositifs existants et d'évaluations ultérieures

Cette troisième partie aborde une série de pistes prospectives visant à l'évolution du dispositif ADL au regard du travail évaluatif réalisé par l'IWEPS.

Les éléments présentés dans cette troisième partie sont inspirés de dispositifs existants et proposent différentes pistes pour les évaluations ultérieures. Leur objectif est d'inscrire le dispositif ADL dans un cadre plus large, celui des politiques de développement local et de leur gouvernance.

Après une remarque préliminaire consacrée à l'articulation entre le dispositif ADL et les politiques de développement local wallonnes, la suite du texte propose deux orientations stratégiques qui correspondent, d'une part, à la structure de gouvernance locale, et d'autre part, à l'activité de formation de l'intelligence territoriale qui est au cœur des activités des ADL et qui rend possible la mise en place de la politique de développement local, par l'information qu'elle produit et les capacités porteuses qu'elle génère.

d) Remarque préliminaire : ADL et politique de développement local

Plusieurs ADL regrettent la complexité institutionnelle autour du développement local/rural/durable. Les diagnostics, plans, schémas se multiplient au niveau local. Une ADL évoque à ce sujet "une débauche de travail technocratique et plus personne ne s'y retrouve." L'articulation de l'action de l'ADL avec ces différents plans ou avec les actions de ces instances est très variable : selon les plans, en termes d'intensité ainsi que de modalités du processus d'articulation. Les articulations les plus fréquemment citées sont celles avec les deux plans les plus globaux au niveau local : le PST et le PCDR.

Les agents ADL sont en faveur d'une intégration forte entre le plan d'actions de l'ADL et un plan global communal en leur donnant un cadre officiel orienté sur le développement territorial, avec un mécanisme transparent de subventionnement de projets (droits de tirage). Le PST est identifié par beaucoup d'ADL comme étant ce plan global mais certaines doutent qu'il puisse jouer ce rôle, en tout cas dans sa forme et/ou son processus d'élaboration actuel(s).

Cette intégration peut prendre plusieurs formes :

- Passage au peigne fin de la cohérence entre les actions de développement local du PST et du plan d'actions de l'ADL ;
- Réalisation par l'ADL d'actions de développement local intégrées au PST (et par conséquent inscription de ces actions dans le plan d'actions de l'ADL) ;
- Inscription de fiches projets du plan d'actions de l'ADL dans le PST ;
- Harmonisation de la structure et de la terminologie entre les deux documents (priorités, objectifs, objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, actions, etc.).

Cette demande d'intégration du plan d'actions au PST est en accord avec la logique du PST : "Le PST est un programme, c'est-à-dire qu'il a vocation à fédérer tous les plans sectoriels existants (par exemple, le plan communal de développement rural -PCDR-, le plan d'ancrage du logement, etc.)" (Source : www.wallonie.be)

Toutefois, les ADL insistent sur le fait que cette problématique doit s'envisager plus largement, au-delà du seul cadre des ADL.

C) DEUX ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR L'AVENIR DES ADL

Les pistes prospectives envisagées par notre analyse touchent à l'amélioration de la politique de développement local wallonne, à travers deux orientations stratégiques relatives au positionnement des ADL dans un environnement plus large. Ces orientations apparaissent prioritaires pour les ADL car elles se situent au cœur de leurs activités et de leur métier.

a) Axe 1 : La gouvernance du développement local

Les relations des ADL avec les différents acteurs du développement local constituent une question fondamentale pour l'avenir de la gouvernance du développement local. Au fil de l'analyse, nous avons observé que la qualité des relations entretenues avec les pouvoirs communaux ainsi que les capacités de l'ADL à constituer un tissu de relations entre acteurs locaux du développement jouent un rôle essentiel tant dans la réussite des projets que dans leur pérennisation. Nous avons également constaté de nombreuses difficultés liées aux relations avec les institutions supracommunales impliquées dans le développement local. Ces difficultés constituent un frein notable à de nombreux projets et proviennent d'un « éloignement » de ces pouvoirs supracommunaux. Cet éloignement se traduit dans un rapport bureaucratique entre les ADL et ces pouvoirs basé sur l'organisation de la tutelle et une logique de contrôle. De nombreuses ADL vivent mal cette déconnexion.

Dans cette perspective, nous avons identifié six points d'attention sources d'enjeux pour l'évolution future du dispositif en matière de gouvernance :

- 1) La coordination avec les acteurs institutionnels communaux et supracommunaux
- 2) Le développement des relations entre ADL
- 3) Le territoire d'action des ADL
- 4) L'indépendance des ADL
- 5) La simplification administrative
- 6) La valorisation du rôle de l'ADL.

1) La coordination avec les acteurs institutionnels communaux et supracommunaux

A ce niveau, l'enjeu principal concerne l'équilibre entre deux approches souvent très différentes du développement local, une approche régionale et une approche communale.

En effet, les ADL se trouvent régulièrement tendues entre, d'un côté, une autorité supracommunale qui en assure le fonctionnement financier mais qui s'avère très éloignée des contraintes pratiques de ses activités et,

de l'autre, une autorité communale de laquelle elles sont très proches mais qui s'appuie sur elles pour assurer des activités de développement du territoire (réseautage, développement de l'intelligence territoriale et des capacités porteuses du territoire) qui ne répondent parfois pas aux objectifs d'évaluation de l'organe de tutelle. Cette tension structurante constitue la base d'un travail d'amélioration et d'évolution de la coordination avec les acteurs supracommunaux et communaux.

Un premier élément à ce propos concerne **l'autonomie des ADL** : faut-il que les ADL s'autonomisent davantage du pouvoir communal pour pouvoir mieux répondre aux attentes de la tutelle voire pour s'intégrer aux institutions régionales en charge du développement local ou faut-il que les ADL s'autonomisent des contraintes administratives de la tutelle pour pouvoir se rapprocher des orientations communales ?

Quatre orientations se dégagent :

- **Renforcer l'autonomie des ADL vis-à-vis de la tutelle** au motif d'une « *incompréhension des agents du SPW par rapport aux spécificités du terrain* » voire la suppression de la tutelle régionale et la seule dépendance au pouvoir communal.
- **Gagner davantage d'autonomie à l'égard des autorités communales en appliquant de façon rigoureuse le cadre légal du dispositif** qui permet aux ADL de mettre en œuvre un plan d'action réalisé à partir d'un diagnostic de territoire (qualitatif et quantitatif) partagé et d'une étude AFOM.
- **Intégrer plus fortement les ADL et la Région wallonne**. Les ADL contribueraient plus directement aux politiques de développement local organisées par la Région en tant qu'expertes des réalités locales et gagneraient en indépendance vis-à-vis du pouvoir communal.
- **Développer un nouvel équilibre entre pouvoirs locaux et Région**, avec différentes formes d'intégration qui fonctionneraient dans les deux directions : les pouvoirs locaux intégreraient davantage de dispositifs régionaux et la Région participerait de façon plus soutenue aux activités de développement local.

Nonobstant ces quatre orientations possibles et des équilibres à trouver entre les différentes autorités publiques impliquées dans le développement local, il se dégage de l'analyse **un champ d'attentes important à l'égard des pouvoirs régionaux**. Ce champ d'attente touche à la fois aux améliorations des relations entre les ADL et ces pouvoirs et à des transformations plus fondamentales du rôle joué par ces pouvoirs.

Les améliorations à apporter aux relations entre les ADL et les acteurs de la tutelle convergent vers l'objectif de **réduire la distance qui les sépare** afin de limiter les incertitudes inhérentes à une logique de contrôle bureaucratique *ex post*.

A ce sujet, une première solution consisterait en le développement de formes de contractualisation des objectifs entre les différents acteurs publics du développement local afin d'assurer confiance et prévisibilité.

Cependant, **un travail de fond sur les méthodes de communication et de circulation d'information entre les ADL et les pouvoirs de tutelle** devrait être mis en chantier afin d'assurer une meilleure coordination. Ce travail touche au développement de la lisibilité des ressources disponibles au niveau régional et concerne également une plus grande participation des ADL aux instances régionales.

Une piste importante pour ce rapprochement vise à réinvestir le rôle joué par les visites de terrain des organes de tutelle. Celles-ci s'avèrent indispensables au développement d'une relation « post-bureaucratique » entre la région et les ADL. De façon très expérimentale et innovante, l'on pourrait, par exemple, investiguer le remplacement - une année sur deux par exemple - des rapports d'activité par des visites de terrain évaluatives. Cette proposition d'une implication plus dynamique des pouvoirs régionaux dans le suivi des ADL s'inscrit dans un objectif de réduction des tâches administratives réalisées par les ADL.

La réduction de cette distance qui sépare les acteurs supracommunaux des ADL transite, de façon plus globale, par **le développement de nouveaux rôles pour les acteurs régionaux**. Deux grands types de rôles « post-bureaucratiques » pour la Région wallonne peuvent être imaginés : un rôle d'information et de conseil, d'une part ; un rôle de soutien, de suivi et d'arbitrage, d'autre part.

Le rôle d'information et de conseil joué par le SPW à destination des ADL pourrait, par exemple, se traduire par le développement d'une cellule de soutien aux ADL qui les informe de façon pertinente sur les problématiques auxquelles elles sont confrontées.

Ce rôle d'information et de conseil est également envisagé comme la fourniture d'une expertise adaptée relative aux thématiques de développement local comme les enjeux de la transition, du développement durable ou de la cohésion sociale, par exemple.

Cette approche post-bureaucratique consiste également à repenser la position des ADL vis-à-vis des administrations wallonnes, pour les considérer davantage comme des usagers des services publics bénéficiant d'un « guichet » leur livrant informations et avis adaptés à leurs besoins.

Un autre rôle envisagé concerne le soutien et le suivi des activités des ADL. Cela suppose un plus grand investissement des acteurs de la tutelle dans leurs missions de suivi des projets qui permet aux ADL de bénéficier de conseils et de recommandations de la part des experts régionaux plutôt que de subir un contrôle d'exécution à distance basé sur un rapport d'activité.

Le travail de suivi des activités de développement local pourrait également transiter par une présence plus soutenue de l'administration wallonne sur le terrain en vue d'informer les acteurs communaux du développement local de leurs responsabilités, rôles et missions mais aussi de vérifier qu'ils sont correctement mis en place.

Un dernier rôle proposé touche à un pouvoir d'arbitrage entre les différents acteurs du développement local lorsque survient un conflit ou un abus de pouvoir. Dans ce cas de figure, la Région jouerait un rôle de gardien des responsabilités et du respect des missions par les différents acteurs du développement local

2) Le développement des relations entre ADL

La question des relations entre ADL constitue un élément important des perspectives d'avenir pour le dispositif. Cela se justifie, notamment, par l'enjeu de la mutualisation des bonnes pratiques, connaissances, informations entre les ADL – déjà pris en charge par les rencontres Inter-ADL – mais aussi, par l'enjeu du renforcement et du développement de collaborations d'opportunité entre ADL sur certains aspects de leurs activités et/ou de leurs projets. En outre, l'enjeu des relations entre ADL touche également à la question du territoire d'action des ADL que nous aborderons spécifiquement au point suivant.

Le premier aspect des relations entre ADL qui constitue un enjeu d'avenir concerne **les dynamiques de mutualisation entre ADL**. A ce niveau, se dégagent six pistes d'évolution :

- 1) Intensifier la circulation de l'information pour renforcer la concertation.
- 2) Développer le partage d'expérience et le potentiel de collaborations entre ADL.
- 3) Renforcer les logiques de mutualisation en concevant des outils partagés.
- 4) Exploiter les rencontres inter-ADL comme des espaces de dialogue avec les prestataires.
- 5) Développer une plateforme d'outils partagés/un centre de ressources.
- 6) Améliorer la communication externe des rencontres Inter-ADL et élargir leur public

Le second aspect du développement des relations entre ADL constitutif d'un enjeu d'avenir concerne **la mise en place de collaborations entre ADL**. Celles-ci sont envisagées comme des collaborations « d'opportunité », c'est-à-dire mises en place en fonction d'une pertinence spécifique qui n'est pas liée à un territoire. Cette optique suppose que se forment entre certaines ADL des regroupements fondés sur des problématiques communes.

A ce sujet, plusieurs pistes d'évolution sont envisageables.

Dans certains cas de figure, les relations mises en place entre les ADL peuvent soutenir le développement d'innovations basées sur la mutualisation de savoirs, compétences et outils entre ADL.

Les collaborations peuvent également s'envisager lorsque les publics cibles sont similaires comme, par exemple, les touristes ou les créateurs d'entreprises.

Enfin, les collaborations entre ADL peuvent également être mises en place afin de parvenir à mutualiser des ressources voire à atteindre de nouvelles sources de financement.

3) *Le territoire d'action des ADL*

La question du territoire d'action des ADL constitue une source importante d'évolutions futures du dispositif. Plusieurs arguments plaident pour le maintien d'une structure mono-communale : spécificités locales, complexité des acteurs, connaissance du terrain, confiance des acteurs, structure institutionnelle et organisationnelle. Cependant, dans certains cas, il pourrait s'avérer utile de mettre en place une logique pluri-communale, par exemple, lorsque plusieurs petites communes rurales limitrophes les unes des autres partagent une problématique commune. Enfin, il peut s'avérer utile dans certaines circonstances de développer des projets pluri-communaux afin, notamment, de mutualiser les ressources, mais aussi, d'atteindre une échelle pertinente pour l'initiative, au-delà des limites administratives et politiques.

Une piste d'évolution notable concerne l'adéquation entre projet et territoire. En effet, l'échelle pertinente pour l'action des ADL peut varier selon la complexité du territoire et des enjeux du développement local. En effet, le degré de complexité des activités économiques présentes sur le territoire constitue une variable déterminante pour le territoire d'action de l'ADL : plus la structure des activités est complexe moins l'extension du territoire d'action s'avère possible. En outre, d'autres facteurs doivent être pris en considération notamment des éléments propres à l'ADL comme son dynamisme mais aussi le positionnement des acteurs économiques, les orientations politiques, l'état des budgets communaux. Enfin, l'extension du territoire d'une ADL peut faire face à des difficultés potentielles importantes liées à la coordination de plusieurs conseils communaux.

Dans cette perspective, il s'avère pertinent de privilégier une approche au cas par cas en développant le territoire d'action pertinent pour chaque projet.

Cependant, il apparaît possible de développer un territoire pluri-communal pour les communes rurales. En effet, pour de petites communes rurales sans grande diversité économique, il peut être intéressant de s'associer à d'autres pour favoriser une approche plus intégrée des enjeux et mutualiser les ressources.

Le territoire d'action peut se définir également comme le « territoire pertinent ».

Par exemple, le travail avec les ADL des communes limitrophes peut s'avérer utile, lorsqu'un projet touche à des problématiques communes qui supposent la mobilisation de ressources territoriales partagées.

Il peut donc y avoir des territoires à géométrie variable d'un projet à l'autre.

Une approche du territoire pertinent s'appuie également sur un aspect administratif : une coordination structurelle entre communes pourrait s'avérer lourde et difficilement praticable, tandis qu'une gestion occasionnelle est plus facile à mettre en place et en œuvre.

La pertinence territoriale peut également s'envisager à travers le partage de réalités socio-économiques plutôt que des limites administratives.

L'extension des ADL à un territoire géographique plus vaste que la commune peut néanmoins constituer une menace vis-à-vis de l'ancrage local des ADL, dont l'analyse montre qu'il est véritablement constitutif de l'identité des ADL et de leur force de proposition et d'action.

A contrario, il peut y avoir un intérêt à fusionner certaines ADL entre elles afin d'alléger la charge administrative qui serait, de la sorte, mutualisée.

4) *L'indépendance des ADL*

Indépendamment du statut, il apparaît fondamental pour un acteur de l'innovation et du développement comme les ADL de conserver une **liberté d'action**.

Cette liberté d'action suppose **un subtil équilibre entre plusieurs dimensions** : les ADL souhaitent une certaine autonomie dans la gestion de leurs projets, dans la mise en place de partenariats et dans leurs activités de formation de l'intelligence territoriale. Cette autonomie leur paraît indispensable à la réalisation de leurs missions de développement. Cependant, pour la mettre en œuvre, il est nécessaire que les ADL puissent s'appuyer sur les ressources nécessaires à cette autonomie : financières, humaines et matérielles. Sur ce plan,

les statuts juridiques des ADL (ASBL ou régie communale) présentent chacun des avantages et des inconvénients.

Pour de nombreuses ADL, le statut d'ASBL offre des garanties organisationnelles importantes pour leur autonomie.

Ces garanties d'indépendance s'avèrent importantes pour la logique de gestion du développement par projet puisqu'elles permettent d'éviter les contraintes issues des procédures administratives imposées à la gestion communale. En outre, le statut d'ASBL facilite le développement des relations contractuelles avec le secteur privé.

L'intégration à la commune sous la forme de régie offre moins d'autonomie de gestion aux ADL mais leur facilite l'accès aux ressources matérielles, humaines et financières de la commune. Cette intégration à la commune constitue également un gage de légitimité (si la commune a une bonne image) dans l'action de développement local même si cela rend moins visible son indépendance.

5) *La simplification administrative*

Il apparaît indispensable d'engager une dynamique de simplification administrative dans les rapports entre ADL et autorités publiques wallonnes. Cette simplification doit s'organiser dans deux directions : la simplification des relations avec les pouvoirs de tutelle et la simplification des tâches administratives.

La simplification des relations avec les pouvoirs de tutelle pourrait se concrétiser dans la centralisation de la tutelle au sein d'une compétence ministérielle unique. Actuellement, cette tutelle est partagée entre trois compétences, ce qui complique beaucoup les choses tant au niveau de l'accès et de l'octroi des subsides que des activités de fond relatives aux missions de développement.

La simplification des tâches administratives constitue une piste d'évolution très largement partagée et attendue au sein des ADL. Il semble qu'il y ait un sentiment commun au sein des ADL de déséquilibre entre les tâches de fond et les tâches administratives. Le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des ADL devrait passer par un allègement des tâches administratives. Cette réduction du travail administratif s'avère également nécessaire car les profils des agents des ADL sont, avant tout, des profils relationnels, orientés vers la constitution de réseaux d'acteurs et de développement de projet qui s'accommodent mal de telles tâches. Une telle simplification administrative est souvent conçue comme un enjeu crucial pour le maintien et le développement de la liberté d'action des ADL.

6) *La valorisation du rôle de l'ADL*

La valorisation du rôle de l'ADL constitue un point d'attention important dans la conception des futures évolutions du dispositif. Cette valorisation coïncide avec un souhait partagé au sein des ADL d'un renforcement de la visibilité et de la légitimité des agences dans le paysage des acteurs du développement local. Cette valorisation doit donc contribuer à renforcer l'autonomie et les capacités d'action des ADL. Elle concerne la reconnaissance du rôle central joué par les ADL dans les projets de développement local. Cette reconnaissance se décline à plusieurs niveaux :

- Au niveau de l'encadrement des projets : « (...) le dispositif ADL doit pouvoir être reconnu par la Région Wallonne comme un maillon incontournable dans l'encadrement de projets de territoire locaux et lui en donner les moyens en lui donnant accès à des outils performants (...) », souligne un répondant.
- Au niveau des relations avec la Région wallonne : « Des Agents ADL pourraient à tour de rôle être invités dans une Commission économie de la Région. », imagine un répondant.
- Au niveau de l'ancrage territorial : « une plus grande reconnaissance de notre travail de terrain par les différents partenaires institutionnels : intercommunal de développement économique, Province, RW. », propose un répondant.
- Au niveau de la formation d'une intelligence territoriale : « Avoir une connaissance du territoire, de ses atouts et ses faiblesses est un réel avantage pour les investisseurs. Malheureusement, ce rôle n'est

pas encore assez connu et nous pensons qu'en plus du local, une communication plus ciblée sur les ADL à des niveaux supérieurs serait un véritable coup de pouce », indique un répondant.

- Au niveau des différents acteurs économiques locaux : « mais il faudrait alors penser à des fonctions d'accueil, de réalisations plus spécifiques, d'avoir une reconnaissance d'un rôle très précis aussi : "obligation" pour les porteurs de projet de passer par l'ADL pour s'installer, pour recevoir certaines subventions... ??? »
- Vis-à-vis des autres acteurs du développement local : « se positionner par rapport à des acteurs qui ont des missions semblables, parfois même un sentiment de doublon. (..) nous pourrions avoir une reconnaissance plus importante de la part de certaines institutions comme par exemple obtenir la reconnaissance du CGT d'office à l'instar des communes ».

b) Axe 2. Une intelligence territoriale au cœur des politiques de développement local

Les enjeux associés à la mise en place de processus d'intelligence territoriale constituent le second aspect fondamental des évolutions futures du dispositif ADL à travers deux aspects plus spécifiques : « l'ancrage dans le territoire » et « la cohérence dans la politique de développement local ».

1) L'ancrage dans le territoire ou « l'ADL comme expert de son territoire »

Le rôle de gestion des connaissances territoriales par les ADL apparaît comme fondamental : par les réseaux qu'elles tissent entre acteurs du développement local, par les connaissances qu'elles constituent, par les expertises qu'elles rassemblent, par les projets qu'elles mettent en place, les ADL sont des experts du territoire. Un répondant déclare : *L'ADL est l'expert de son territoire. Elle le connaît mieux que n'importe qui et a la confiance et l'oreille des acteurs économiques locaux. A mon sens, les autorités décisionnelles et leurs dispositifs (Collège communal, 1890, intercommunal, Cabinet ministériel, ...) devraient beaucoup plus se renseigner auprès de nous et nous renvoyer les informations à diffuser. De cette manière, ils pourraient avoir une meilleure vue sur ce qui se passe sur le terrain (dans notre cas, nous menons des enquêtes chiffrées tous les ans) et leurs informations arriveraient de manière beaucoup plus efficace auprès des acteurs économiques locaux.* »

Cette expertise suppose qu'elles sont aptes à assister les décideurs territoriaux tant au niveau communal que régional de l'état de leur territoire. Cependant, plusieurs ADL confient que ce rôle souffre régulièrement d'un manque de reconnaissance et de légitimité car ce rôle leur attribue un certain pouvoir, un certain poids sur les acteurs territoriaux qui peut apparaître aux yeux de certains acteurs institutionnels comme un pouvoir concurrent.

Les ADL présentent néanmoins une forte complémentarité avec les acteurs institutionnels locaux. Comme l'indique cette ADL : « ADL = interlocuteur de première ligne face aux acteurs de terrain. Là pour traduire les politiques régionales et remonter les problématiques de terrain et proposer des solutions concertées : réinventer le commerce, soutenir l'autocréation d'emploi et de développement des entreprises conformément aux attentes et constats régionaux, faire le lien entre les acteurs pour des politiques culturelles, environnementales et touristiques pluri-communales et régionales. »

Il demeure cependant qu'à ce stade, ce rôle est insuffisamment développé et assumé, qu'il mériterait une reconnaissance. Cela pourrait notamment déboucher sur son institutionnalisation dans la gouvernance locale car, comme le souligne ce répondant : « Nous avons vraiment un rôle à jouer à ce niveau qui n'est occupé par personne. Nous connaissons notre territoire car nous en sommes proches, et c'est là notre force. »

Toutefois, il apparaît que cette place dans la gouvernance locale soit également insuffisamment structurée au niveau institutionnel.

L'évaluation du dispositif ADL constitue aussi une évaluation indirecte des politiques de développement local. L'analyse menée tend à souligner que la gouvernance locale wallonne est fortement organisée sur base de cadres administratifs, en particulier la « tutelle des pouvoirs locaux » qui s'avère insuffisante pour la gestion des enjeux de développement local, en particulier leurs aspects transversaux, leur ancrage local et les

dynamiques de projet. Ainsi, l'ancrage des ADL dans le territoire et le rôle fondamental qu'elles jouent dans les politiques de développement local supposent une conception davantage réflexive des politiques de développement local. Comme un répondant l'indique : « *L'action de l'ADL est pour moi, par essence une approche bottom-up alors que l'approche régionale est plutôt top-down.* »

Le rapport intime existant entre les ADL et les acteurs du territoire apparaît fondamental pour les ADL. Il s'agit d'une piste d'évolution importante pour le dispositif, source d'un positionnement spécifique dans la gouvernance du développement local. Cela signifie que l'éventuel agrandissement de certaines ADL pourrait le mettre en péril. Certaines ADL le signifient sans équivoque : « *Une ADL est proche du terrain, proche de ses acteurs économiques qui connaissent personnellement les agents et voient en leurs agents ADL des référents au niveau communal. Si les ADL deviennent de plus grosses structures, cette proximité se perdra incontestablement... et ceci serait dommage car c'est justement ce qui fait la force d'une ADL.* »

2) Une cohérence dans la politique de développement local

Comme nous l'indiquions en remarque préliminaire, l'évaluation du dispositif ADL conduit à élargir le champ et à prendre en considération la politique de développement local en Wallonie ainsi que sa gouvernance. L'analyse montre le positionnement difficile des ADL dans le paysage des acteurs, sa prise en étau régulière entre différents impératifs qui s'avèrent parfois, voire souvent, contradictoires. Comme le souligne un répondant : « *les Ministres ont décidé que le dispositif devait être évalué et que les actions des ADL devaient être en adéquation avec la politique générale Wallonne (...). Alors qu'il est demandé que les ADL réalisent un plan d'actions qui se base sur un diagnostic de territoire et sur cette base, une étude AFOM doit être réalisée et ensuite, des axes stratégiques doivent être donnés comportant des objectifs, et in fine des actions.... Ici, j'ai l'impression que c'est tout l'inverse...* ». Cette remarque questionne donc les critères d'évaluation de l'action des ADL ainsi que la mise en cohérence de la politique de développement local wallonne : *bottom-up* ou *top-down* ?

Cette difficulté renvoie à une autre problématique déjà évoquée : la coordination avec les acteurs de la tutelle régionale. Cette coordination est aujourd'hui en question : les ADL ont témoigné dans notre enquête d'une grande insatisfaction à l'égard de l'approche bureaucratique de l'administration wallonne et ont proposé diverses pistes d'évolution pour développer un système « post-bureaucratique ». Il demeure néanmoins qu'au niveau prospectif, des évolutions plus fondamentales doivent être entreprises pour construire une politique de développement local cohérente.

Un premier pas pourrait consister en un alignement cognitif de tous les acteurs afin qu'ils partagent une vision commune du développement local. Comme l'indique un répondant : « *La coordination avec les acteurs de tutelle devrait être plus étroite, à savoir, qu'il devrait être possible d'avoir de leur part un soutien constant et non juste le côté "contrôle" qui est souvent mis en avant lors des Inter-ADL. Nous n'avons pas tous un Conseil d'Administration dont les membres se sentent impliqués dans l'ADL et ce soutien et cette interaction, devraient être accrus. Il y a également souvent une dichotomie entre ce que pense le SPW de nos actions et ce que notre CA perçoit. Les attentes du SPW, de même que la perception qu'ont leurs agents de tutelle par rapport à nos activités diffèrent de celles de notre CA, politique oblige. Certaines actions sont soutenues par le SPW et non par notre CA et inversement.* »

Enfin, la refonte de l'approche du développement local et du positionnement des ADL dans la mise en œuvre de celui-ci suppose que les outils utilisés pour évaluer l'action des ADL évoluent en profondeur. L'analyse a montré que l'action des ADL s'agence autour d'activités de facilitation de projet, de développement d'une intelligence territoriale et de la mise en place de capacités porteuses au territoire. Ces activités sont essentiellement fondées sur des relations de proximité et de confiance avec les acteurs des territoires. Elles sont, par définition, difficiles à mesurer quantitativement. De nouvelles méthodes d'évaluation sont évoquées par les ADL, comme les « visites de terrain évaluative », mais un vaste chantier de réflexion doit être développé sur ce point. Ainsi qu'un répondant le souligne : « *L'obsession de la Région que les ADL justifient leurs actions par des indicateurs uniquement liés à l'économie locale est pour moi une erreur fondamentale. En effet, elle se retrouve en "concurrence" avec des acteurs spécialisés qui ont des moyens nettement plus conséquents (intercommunales, Forem,...). Or le développement local est social, culturel, environnemental, touristique... Et surtout chaque commune a ses spécificités. Tenter d'harmoniser les ADL à marche forcée avec des injonctions venues du niveau de pouvoir le plus éloigné est, à mon sens, aller à l'inverse des bonnes pratiques.* »

6. Conclusions générales et recommandations

A) INTRODUCTION

Les présentes conclusions générales et recommandations se fondent sur la logique d'intervention, l'analyse spatiale, les résultats de l'enquête « partenaires » et les résultats de l'enquête Delphi auprès des ADL. Il s'agit donc d'un exercice de remontée en généralité croisant les enseignements des différentes parties du processus d'évaluation mis en œuvre à propos du dispositif des ADL. Il va sans dire que cette évaluation n'a abordé la question du développement local que par le prisme des ADL sans analyser plus loin d'autres dispositifs, programmes ou plans communaux tels que les PST, SDC, SPDC, PCDR, PCDN, PCN, outils de rénovation et de revitalisation urbaine, schéma communal de développement commercial, etc.). Si l'on souhaite, comme cela est indiqué dans la DPR, « entreprendre une réflexion visant à une simplification » de ces différents dispositifs, nulle doute que la présente évaluation est une première étape y contribuant mais qui devra nécessairement être complétée.

B) DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DURABLE

Comme la logique d'intervention l'a montré, l'inscription du dispositif ADL dans le paysage des politiques publiques de Wallonie vise, par le déploiement de ses missions (du diagnostic au plan stratégique, en passant par l'initiation de projets), à contribuer au développement local dans une perspective de développement durable.

Cependant, il convient de noter que d'une part, il n'y a manifestement pas de définition partagée de ce que devrait recouvrir le concept de développement local durable et que d'autre part, l'interprétation qui en est faite dans l'application du décret ADL restreint le développement local durable des ADL aux dimensions économique et de création d'emploi.

Recommandations :

- Ne pas restreindre l'interprétation du développement local durable aux seules dimensions économique et d'emploi mais au contraire, l'augmenter en définissant clairement la notion de développement local durable fondée sur les trois piliers que sont l'économie, l'environnement et le social ;
- Incrire les missions des ADL en lien avec les Objectifs de Développement Durable des Nations unies qui offrent un cadre de réflexion stratégique et d'action communément partagé et repris dans la Déclaration de Politique Régionale (2019-2024) ;
- Identifier des indicateurs de développement local durable qui puissent servir d'outil de diagnostic ;

C) RÔLE, MISSIONS ET ACTIONS DES ADL

Créer des partenariats, les maintenir et convaincre les partenaires de s'engager à leurs côtés est considéré par les ADL comme la base de leur métier et le gage de réussite des projets.

Cette capacité à fédérer des partenaires autour d'une vision commune (et sectorielle) nécessite de la part de l'ADL une expertise et un travail de terrain régulier qui impliquent : (1) de bien connaître les partenaires potentiels du territoire (publics, privés et associatifs), leurs missions, leurs objectifs et leurs valeurs ; (2) de promouvoir chacune des forces vives du territoire en veillant à couvrir les différents secteurs ; (3) de démontrer sa maîtrise des rouages de l'action économique et entrepreneuriale territoriale et son aptitude dans l'élaboration de projets, (4) de créer un environnement collaboratif entre les structures ; (5) de susciter l'intérêt des partenaires à s'engager dans la création de projets partagés et co-construits et de les impliquer dans tout le processus menant à la création du projet, (6) de définir les rôles et responsabilités de chacun dès le début du projet, (7) de suivre le projet et de l'évaluer ensemble jusqu'à sa réalisation, (8) de développer la stratégie de communication du projet durant tout son cycle, en y associant les partenaires.

Elle nécessite également des qualités relationnelles qui permettent à l'ADL d'entretenir une relation étroite avec les partenaires et de consolider des liens de confiance grâce à sa présence sur le terrain, à ses capacités à faciliter et faire le lien dans son réseau. Cette relation de confiance permet généralement à la collaboration de devenir pérenne.

La place occupée par l'ADL dans le réseau des partenaires dépend du rôle qu'elle y joue ; soit un rôle de coordination, soit un rôle de partenaire parmi les autres partenaires. Lorsque l'ADL assure la coordination du réseau de partenaires, elle y détient une position centrale qui lui permet de définir un plan d'action concerté avec l'ensemble des partenaires dès la mise en place du partenariat et ce, même en l'absence d'un porteur de projet autre que l'ADL. Ce plan d'actions fixe : (1) les besoins à l'origine du projet, (2) l'ossature et la trame du projet en identifiant les retombées positives pour chaque partenaire afin que chacun puisse tirer un avantage de son implication (champ de compétence, visibilité, avantage financier), (3) le rôle et le champ d'intervention de chacun des acteurs en clarifiant la mission d'ensemblier de l'ADL et non de leader du projet, (4) une formalisation du partage des tâches et responsabilités entre chaque partie prenante en fonction de ses compétences afin que chacun se sente impliqué dans la mise en œuvre du projet, (5) les deadlines et (6) le moment auquel l'ADL se retirera du projet, avec ou sans reprenneur ; ceci afin de responsabiliser les partenaires et bien faire comprendre qu'à terme, chaque projet est voué à devenir autonome par rapport à l'action de l'ADL ou à s'arrêter. Il revient ensuite à l'ADL de s'assurer que chacun, avec l'ensemble des informations données soit bien informé de ce qu'il lui revient de faire (délai, planning, ...).

Dans l'idéal, l'ADL devrait pouvoir appuyer la réussite de son entreprise sur l'identification en amont d'un porteur de projet qui assurera le relais futur. A défaut, elle reste tributaire de l'engagement des partenaires et de leur volonté d'assurer le leadership et donc la continuité du projet. Le relais du leadership vers un autre partenaire dépend fortement de la nature des projets et des ressources du territoire. Dans certains cas, il est possible de le formaliser au moment de la conception du projet, soit par un contexte réglementaire (projets publics), soit par une convention établie avec le partenaire concerné. Dans d'autres cas, particulièrement avec des partenaires privés mais aussi en zone rurale où les ressources ne sont pas nombreuses, il est plus compliqué de pérenniser le projet sans qu'il reste porté par l'ADL. Cette problématique du relais du leadership soulève de nombreuses questions et suscite pas mal de frustrations de la part des ADL, qui nécessitent de clarifier les rôles, champs d'intervention et responsabilités tant des ADL que des parties prenantes aux projets. A défaut, les ADL s'interrogent sur la viabilité des projets à long terme et questionnent le lancement même de projets, aussi intéressants et innovants soient-ils, en l'absence d'un reprenneur connu dès le lancement, craignant de ne trouver aucun partenaire pour prendre le relais.

Recommandations :

1. Identifier l'ADL comme un centre d'expertise disposant d'une maîtrise des réalités de terrain et des ressources locales ; reconnaître explicitement et mettre en évidence les spécificités de l'ADL dans le développement du territoire par sa capacité à fédérer des partenaires autour d'une vision commune (et sectorielle) et à mettre en œuvre les conditions nécessaires à la réalisation des projets ;
2. Traduire dans le cadre légal l'engagement de l'ADL dans la création d'activités multisectorielles (économiques, sociales et environnementales) qui sont le reflet d'une politique régionale et locale en faveur du développement durable (ex. : santé de première ligne, agriculture locale, commerce local, services de proximité, tourisme, économie circulaire, économie sociale, mobilité douce, habitat comme enjeu structurel de développement territorial, économique et social...) ;
3. Préciser dans le cadre légal le périmètre et la nature des actions que l'ADL est en droit de réaliser, qui laissent suffisamment de liberté pour être adaptables en fonction des spécificités de chaque territoire et des besoins locaux ;
4. Clarifier dans le cadre légal les rôles et responsabilités de l'ADL et des parties prenantes dans la mise en œuvre des projets ; accorder plus de flexibilité dans la gestion des projets et intégrer une certaine latitude dans la durée du portage des projets par l'ADL (par exemple, une durée maximale de cinq ans).

D) GOUVERNANCE VERTICALE ET HORIZONTALE

La gouvernance du dispositif est très complexe du fait d'un cadre légal sujet à diverses interprétations de la part des acteurs du développement local, de la diversité des relations entretenues entre l'ADL et l'autorité communale, et enfin des différentes configurations d'acteurs et de dispositifs existants au sein des territoires d'action de l'ADL et de la couverture partielle du dispositif ADL sur le territoire wallon.

La définition d'un cadre légal clair est essentielle car une fois celui-ci posé, d'une part, les ADL doivent être à même de développer une approche *bottom-up* ancrée dans les besoins du territoire tout en veillant à la cohérence avec les politiques supra-communales, et d'autre part, la tutelle doit exercer son rôle de contrôle et d'accompagnement du dispositif. Le SPW, comme bras administratif de la Région qui subventionne les ADL, est reconnu comme légitime dans sa fonction de contrôle. Toutefois, des tensions existent entre les ADL et le pouvoir de tutelle en raison : (1) de la charge administrative résultant du contrôle en regard du peu de plus-value qui y est liée voire même des conséquences négatives sur le travail des ADL ; (2) des modalités du contrôle qui s'exerce quasi exclusivement via un rapport d'activités et qui recourt à des indicateurs quantitatifs au détriment du qualitatif ; (3) de l'objet du contrôle qui comprend, d'une part, la pertinence des actions alors que le contenu des avis émis et leur manque de constance remettent en question les connaissances et la compréhension des organes de tutelle quant aux réalités de terrain, et d'autre part, les résultats d'actions alors que les ADL n'ont finalement que peu de prise sur ceux-ci. Par ailleurs, les ADL sont en forte attente vis-à-vis du SPW pour qu'il assure une fonction de soutien. Au-delà d'un rôle de recadrage des missions de l'ADL auprès des organes décisionnels locaux, il s'agit de fournir un accompagnement, une mise à disposition de compétences (informatique, communication graphique, etc.) ou d'outils pouvant faciliter le travail des ADL (lots de données, clés de lecture des plans régionaux, animation de réseau, circulation d'informations, etc.).

Recommandations :

- Poursuivre les efforts entrepris par le SPW pour alléger la charge administrative liée au rapport d'activités et compléter celui-ci par des présentations orales et des visites de terrain plus régulières de l'administration régionale de nature à d'une part, favoriser des échanges plus fructueux entre le personnel ADL, leur autorité locale et le SPW, et d'autre part, dégager du temps pour du travail de terrain et de la formation.
- Replacer l'usage des indicateurs quantitatifs de résultats dans une perspective de gestion axée sur les résultats (les indicateurs fournissent de l'information pour améliorer les choix futurs) et non d'évaluation sommative de l'ADL.
- Dégager les ressources nécessaires au SPW afin de développer leur rôle d'accompagnement et de soutien pour centrer davantage les relations entre le SPW et les ADL sur ce rôle plutôt que sur le contrôle.

La qualité des relations avec les autorités communales est essentielle pour l'ADL afin de pouvoir bénéficier de leur soutien et de la reconnaissance de leur rôle dans le développement local. A défaut, les ADL déplorent un désengagement progressif des parties prenantes du projet et un évanouissement des objectifs à long terme collectivement définis dans le Plan d'actions. Les partenaires des ADL appellent d'ailleurs à renforcer les liens entre l'ADL et les services communaux. Le support des autorités communales implique que celles-ci puissent rappeler le rôle et les limites de l'action de l'ADL auprès des partenaires du territoire, fassent appel à l'expertise de l'ADL pour les questions et les projets en lien avec le développement local et enfin, que les divers services communaux puissent collaborer aux actions de l'ADL. Ce support dépend encore du fonctionnement propre à chaque commune et des relations entre autorités communales et ADL cadrées par le statut juridique de l'ADL.

Recommandation :

- Améliorer la circulation d'informations entre ADL et services communaux via la communication systématique, dans un sens, des informations présentées à l'AG et/ou au CA des ADL vers les équipes communales, et dans l'autre sens, des informations sur les projets de la commune vers l'ADL. Une

piste pour surmonter les différences liées au statut juridique de l'ADL, serait de désigner dans chaque commune un membre du personnel « relais de l'ADL ».

Cette recommandation a trait aux autorités locales mais pourrait être étendue aux acteurs supracommunaux (cf. infra). Toutefois, la carte des acteurs du développement local étant propre à chacun des territoires, l'institutionnalisation d'une communication et/ou consultation systématique est difficile à mettre en œuvre.

Via cette évaluation du dispositif ADL dont une des missions a trait à la rationalisation et à la capitalisation (cf. la logique d'intervention), la question de la gouvernance du développement local apparaît en filigrane de cette analyse. Le constat est celui d'une multiplication des diagnostics, plans, schémas relevant du développement local/rural/durable. La manière dont l'ADL construit son plan d'actions en s'appuyant sur une large concertation avec les acteurs favorise la mise en cohérence de leurs plans par rapport aux autres (pour autant qu'ils en aient connaissance). Des synergies entre dispositifs existent, en particulier à l'étape du diagnostic (qui s'appuie sur d'autres diagnostics réalisés) et de la planification mais également lors de la réalisation d'actions (mise en commun de compétences) et plus rarement sur la gestion et le suivi de ces actions. De nombreux obstacles existent pour aller plus loin dans cette démarche de rationalisation et capitalisation et les ADL estiment que cette réflexion doit être menée au niveau régional où s'ancre le cadre légal des différents acteurs et dispositifs. La piste majeure d'amélioration, mentionnée par la toute grande majorité des ADL, est celle de la mobilisation du PST qui aurait pour objectif de fournir une vision de long terme (certaines ADL doutent toutefois de la capacité du PST sous sa forme actuelle à porter une vision stratégique) et d'intégrer en son sein les différents plans d'actions. Cette réforme doit d'ailleurs s'envisager plus largement, au-delà du seul cas des ADL.

Recommandations :

- Prendre appui sur l'existence d'un PST pour l'ensemble des communes pour en faire ou améliorer son rôle d'outil intégrateur des politiques (multi)sectorielles, les actions ADL y seraient dès lors intégrées de même que les actions d'autres partenaires du développement local ;
- Assurer la compatibilité des méthodologies (structure d'objectifs, définition des indicateurs, logiciels de gestion, etc.) et de la temporalité entre les différents plans afin de faciliter les synergies, de la phase d'initiation avec la réalisation du diagnostic sur les besoins jusqu'à celle de clôture avec l'évaluation des actions.

E) CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LE TERRITOIRE PERTINENT

Plusieurs points d'attentions autour des territoires d'actions des ADL ont été identifiés dans les différentes analyses.

Les 65 communes bénéficiant des ADL sont très diversifiées en termes d'une part de bénéficiaires potentiels des actions ou d'autre part, d'atouts ou vulnérabilités par rapport au développement local.

Les ADL couvrent tantôt des territoires mono-communaux, tantôt des territoires pluri-communaux. En effet, 8 des 21 ADL sous statut d'ASBL sont pluri-communales. Plusieurs arguments provenant de la consultation des ADL plaident pour le maintien d'une structure mono-communale : spécificités locales, complexité des acteurs, connaissance du terrain, confiance des acteurs locaux, structure institutionnelle et organisationnelle. Des avis en faveur de la pluri-communalité ont aussi été exprimés : lorsque plusieurs petites communes rurales limitrophes les unes des autres partagent une problématique commune, ou, afin d'atteindre une échelle pertinente pour l'initiative, la pluri-communalité peut s'avérer plus efficace.

La question de l'étendue des territoires d'actions des ADL devrait être mise en cohérence avec les projets, qui peuvent avoir des complexités et des portées spatiales très variables. Le profil des bénéficiaires, le degré de complexité des activités économiques présentes sur le territoire, les territoires des partenaires ou autres dispositifs œuvrant au développement local, mais également les orientations politiques ou l'état des budgets communaux, sont des variables déterminantes pour le territoire d'action de l'ADL.

Il est important aussi de ne pas opposer territoires rural et urbain, et de veiller à la concertation entre des communes rurales et des communes urbaines proches géographiquement afin d'assurer une mise en

cohérence des projets de développement durable, notamment sur des thématiques comme la mobilité ou l'économie circulaire.

Par ailleurs, une approche du territoire pertinent s'appuie également sur des aspects plus organisationnels ou administratifs : une coordination structurelle entre communes pourrait s'avérer lourde et difficilement praticable, tandis qu'une gestion plus occasionnelle, au cas par cas, est sans doute plus facile à mettre en œuvre. Cette mise en œuvre occasionnelle permettrait en outre à l'ADL de maintenir son ancrage local, dont l'analyse montre qu'il est véritablement constitutif de l'identité des ADL et de leur force de propositions et d'actions.

Dans cette perspective, pour mutualiser les ressources, favoriser les synergies et l'adhésion au projet, ou encore éviter les redondances, la dispersion des efforts ou les sollicitations inutiles, il s'avère pertinent de privilégier une approche au cas par cas en développant le territoire d'action pertinent pour chaque projet. Il devrait donc être possible de développer des territoires à géométrie variable d'un projet à l'autre, pouvant inclure, suivant les besoins, des territoires plus urbains.

Recommandations :

- Rechercher l'adéquation entre le projet développé par l'ADL et le territoire d'action, de manière à construire et déployer le programme en cohérence avec le territoire pertinent, ajusté au cas par cas.
- Assurer une plus grande concertation entre les actions entreprises au niveau rural en vue d'un développement local durable avec les actions plus urbaines, notamment au niveau des GCV.

F) CARACTÉRISTIQUES DU DISPOSITIF (FORME JURIDIQUE, STATUT DES AGENTS, SALAIRES, RESSOURCES, FORMATIONS, OUTILS)

Les ADL existantes sont des RCO (49%), des ASBL (43%) ou des RCA (8%). Les communes qui auraient l'intention de créer une ADL ont actuellement le choix entre deux formes juridiques : ASBL ou RCA. Les agents des ADL sont d'accord pour dire que chaque forme juridique présente des avantages et des inconvénients et certains s'interrogent sur la nécessité pour une ADL de constituer une forme juridique pour deux agents. Cependant, plutôt que de questionner les formes juridiques des ADL, leurs agents souhaitent que ce soit davantage le statut de l'agent ADL qui soit débattu. Les deux éléments sont cependant intimement liés. Par conséquent, nous proposons de :

Recommandation :

- Mettre les parties prenantes du dispositif ADL autour de la table pour aboutir à des orientations partagées à la fois sur le statut de l'agent ADL et sur les éventuelles formes juridiques de l'agence.

L'appel des agents ADL à une réflexion sur leur statut vient notamment des différences de salaires et avantages extra-salariaux qui en découlent. D'aucuns estiment que ces différences doivent être résorbées car à même métier, même salaire et mêmes avantages extra-salariaux. D'autres pensent qu'il ne faut pas gommer ces différences car elles reflètent la possibilité pour chaque employeur de rétribuer son personnel librement dans le cadre de la loi.

Des différences entre agents s'observent également au sein d'une même forme juridique : par exemple, une différence salariale entre l'agent de niveau A (universitaire) et celui de niveau B (bachelier) qui, dans les faits, font le même travail. A ce sujet, certains agents estiment que l'engagement d'un agent avec un diplôme universitaire et d'un agent gradué ne devrait pas être une condition d'agrément. L'engagement d'agent(s) devrait prioritairement tenir compte de leurs compétences et de leur complémentarité dans l'exécution du travail et le niveau de diplôme devrait être secondaire. D'autres agents ADL sont d'avis de ne pas toucher à cette condition de diplôme et pensent qu'il faut une personne en charge et qu'avoir un universitaire et un bachelier permet de bien baliser les rôles de chacun. Compte-tenu de la diversité des points de vue à ce sujet, notre recommandation aux parties prenantes du dispositif ADL est la suivante :

Recommandation :

- Entamer une réflexion sur les critères d'engagement du personnel des ADL qui aboutira à une éventuelle modification de la condition d'agrément y relative.

A propos des ressources humaines, les agents sont d'accord pour dire que le nombre d'agents devrait être proportionnel à la taille du territoire ou au nombre de communes partenaires et que le montant du subside devrait être adapté en conséquence. Quant aux ressources financières, force est de constater que l'absence de budget à consacrer aux projets limite considérablement l'éventail des projets possibles, leur ampleur et la motivation des partenaires à s'y engager. Sans budget et avec peu de ressources matérielles et humaines propres, les agents ADL apprécient lorsque leurs partenaires (l'administration communale en particulier) leur mettent ces ressources à disposition ou que des procédures souples et rapides permettent de les obtenir.

Recommandations :

- Développer des mécanismes d'octroi d'un budget aux ADL pour la réalisation de leur projet (par exemple, augmentation de la part communale du subside, création d'un fond régional avec droit de tirage, appels à projets régionaux) en veillant à l'équité entre communes avec et sans ADL ;
- Mettre en place des mécanismes souples d'accès aux ressources matérielles et humaines des partenaires de l'ADL (en particulier l'administration communale).

Les agents ADL estiment que les outils de communication et de partage d'information à leur disposition sont insuffisants voire obsolètes.

D'une part, ils regrettent un manque de communication de la part des instances régionales et supra-communales sur le dispositif ADL. Une campagne de communication innovante assurée par le SPW permettrait d'asseoir leur notoriété auprès des citoyens, des politiques et des acteurs locaux. D'autre part, ils plaident pour la création d'une plateforme de communication numérique uniformisée entre ADL. C'est aussi bien la communication interne (inter-ADL, bonnes pratiques des ADL, solutions aux problématiques rencontrées, centralisation des projets) qu'externe (chartes graphiques déclinables, site web, etc.) qui devraient faire l'objet d'une modernisation pilotée par le SPW, en collaboration avec les ADL et l'UVCW (qui via l'Espace Réseau ADL participe déjà à la communication interne et externe). Cette plateforme de communication exposerait le dispositif ADL, son rôle et ses missions, hébergerait un centre de ressources informationnelles et d'appui (compilant par exemple des outils communs mutualisables et les bonnes pratiques, les évolutions législatives pertinentes et un répertoire documenté des actions de toutes les ADL de Wallonie) et renverrait vers le site propre de chaque ADL. Nous préconisons donc de :

Recommandation :

- Mettre en place une plateforme de communication interne et externe moderne, interactive et collaborative, conçue par le SPW avec la participation étroite des ADL et de l'UVCW afin de garantir un résultat cohérent et de qualité.

Les agents ADL souhaitent voir l'offre et l'obligation de formation continue à l'égard des communes se renforcer. Ils sont globalement favorables au maintien des formations, ateliers et journées d'étude organisés par l'UVCW tout en attirant l'attention sur une vigilance à apporter à la qualité des intervenants et en formulant des suggestions d'élargissement de l'éventail des formations. Parallèlement à ce processus de formation commune à l'ensemble des ADL, de nombreux agents recommandent de valoriser et d'encourager les formations individuelles (formations spécialisées ou universitaires) suivies par les agents en-dehors du cadre de la Région, en fonction de leurs besoins. Plusieurs agents ADL expriment également le souhait que soit développé un plan de formations certificatives en développement local valorisant le métier de l'agent ADL ainsi que du coaching avec des experts reconnus dans leur domaine. Enfin, les agents ADL sollicitent l'organisation d'une formation de base pour les nouveaux agents et pour les nouvelles ADL.

Recommandation :

- Aboutir à un plan de formations (communes et individuelles) à destination des agents ADL et construit sur une base concertée entre les ADL, l'UVCW et le SPW.

G) RECONNAISSANCE

Les ADL jouent un rôle central dans la création de capacités de développement pour les territoires wallons. En facilitant les relations entre acteurs, en constituant une intelligence territoriale locale, les ADL font émerger des innovations aptes à générer de nouvelles activités favorisant la création d'emplois et/ou l'inscription des territoires dans des logiques de développement durable.

Malgré ce rôle important dans les politiques de développement local et dans leur gouvernance, les ADL bénéficient pourtant d'une reconnaissance très inégale de la part des différents acteurs de ces politiques.

Cette difficulté traduit une inscription incertaine des Agences dans le paysage des acteurs du développement local. Il apparaît, en effet, que la place des ADL dans les politiques de développement local est faiblement institutionnalisée, tant comme acteur de leur mise en œuvre que comme contributeur à leur conception. Les ADL acquièrent une place dans ce paysage davantage au gré de leurs actions et de leur capacité à tisser un réseau de relations informelles et de confiance avec les acteurs locaux qu'elles ne tirent de légitimité d'un cadre légal. Dans ce contexte, le recours aux ADL apparaît davantage basé sur leur notoriété locale que sur des mécanismes plus structurés. En outre, par leur expérience et leur expertise, les ADL participent au façonnement des politiques de développement local et à leur définition.

Cette faible reconnaissance des ADL génère des conséquences peu favorables à la qualité des politiques de développement local : des ADL impliquées dans le développement d'une initiative, ne sont ensuite plus consultées par les acteurs locaux pour sa mise en place alors qu'elles possèdent des connaissances et compétences pertinentes pour le projet. A l'inverse, des initiatives de développement local peuvent être mises en place sans consultation des ADL, alors que celles-ci pourraient utilement y contribuer. Enfin, les attentes des acteurs territoriaux apparaissent parfois inadéquates à l'égard des ADL, en particulier lorsque des groupes d'acteurs censés reprendre le leadership d'un projet après son lancement continuent à s'en remettre aux ADL pour assurer le maintien et le suivi du projet.

Dans cette perspective, plusieurs évolutions apparaissent nécessaires, tant au niveau de la définition des rôles et missions des ADL qu'à celui de leur visibilité et légitimité dans le paysage des acteurs du développement local wallon.

Recommandations :

- Intégrer les activités de développement de l'intelligence territoriale et la formation de capacité porteuse du territoire dans la définition des rôles et missions des ADL

L'étude a permis la clarification de rôles centraux de l'ADL déjà bien identifiés par les cadres qui en organisent le fonctionnement : faciliter les projets de développement local et leur apporter le soutien nécessaire à leur mise en place et à leur fonctionnement. Toutefois, les ADL sont également actives dans un double rôle de développement d'une "intelligence territoriale" et dans l'essor de "capacités porteuses" pour les territoires.

Ce double rôle devrait être valorisé dans le décret et les arrêtés d'application afin que les différentes actions menées dans ces contextes fassent l'objet d'une plus grande visibilité et reconnaissance de la part des différentes parties prenantes. Les différentes actions menées par les ADL dans ces domaines devraient également être prises en compte dans l'évaluation des activités des ADL.

- Valoriser auprès des différents acteurs du développement local les rôles, missions et plus-value des ADL afin qu'elles soient mobilisées et consultées de façon pertinente.

La communication autour des missions, rôles et actions des ADL auprès des différentes parties prenantes doit faire l'objet d'actions de valorisation spécifiques, organisées de façon collaborative entre les ADL, le SPW et l'UVCW. Cette valorisation doit permettre d'identifier de façon claire les services offerts par les ADL et les

destinataires de ces services, avec une valorisation des résultats déjà obtenus et des potentiels de développement.

- Assurer politiquement et légalement la légitimité du rôle des ADL dans les politiques de développement local.

Les ADL souffrent régulièrement d'un déficit de légitimité dans leurs actions de développement local. L'identification claire des rôles et missions des ADL doit être complétée d'un soutien des acteurs régionaux garant de la légitimité de cet acteur du développement local. Ce soutien peut se développer de deux manières. D'une part, par une clarification, une mise en cohérence et une simplification de la gouvernance du développement local construites par des cadres légaux, réglementaires et stratégiques adaptés. Ces cadres peuvent promouvoir, par exemple, l'obligation d'informer ou de consulter l'ADL pour tout projet de développement local. Ils peuvent également définir de façon claire les rôles et missions de chacun des acteurs du développement local sur la base de principes de subsidiarité dans une logique de gouvernance multi-niveaux. .

- Co-construire les politiques de développement local avec les acteurs régionaux et locaux en intégrant l'expertise des ADL

Les projets et initiatives mis en place par les ADL concrétisent sur le terrain les objectifs poursuivis par la Région en matière économique et sociale, mais aussi en matière de développement durable. L'expérience et l'expertise des ADL devraient être davantage mises en valeur dans le cadre de la conception des politiques de développement local durable à l'échelle wallonne. La participation des ADL à la conception des politiques de développement local durable pourrait se traduire dans différents dispositifs de mutualisation des connaissances et des bonnes pratiques. Cette dynamique permettrait de mettre en place une politique de développement local durable qui est informée des expériences des différents acteurs, qui soutient l'innovation et qui permet à ces innovations de changer d'échelle.

7. Annexe : Analyse linéaire du premier tour du Delphi

A) INTRODUCTION

Ce document propose une analyse linéaire du premier tour du Delphi. Ce premier tour est divisé en trois parties. La première partie a pour objectif d'identifier les projets que les ADL jugent réussis, de caractériser les critères de réussite proposés par les agents des ADL et de saisir une série de bonnes pratiques mutualisables entre les ADL.

La deuxième partie propose une réflexion similaire relative aux projets « sources d'insatisfaction ». Il s'agit de cerner les projets qui ont généré des difficultés pour les ADL, de comprendre la nature de celles-ci et d'identifier les pistes d'amélioration possibles pour corriger ces difficultés.

La troisième partie propose une réflexion sur l'ADL de demain. L'objectif de cette partie est de caractériser différentes pistes prospectives et d'amélioration du dispositif. Ces éléments constituent une ressource pour les thématiques abordées dans le deuxième tour du Delphi ainsi que pour la préparation des recommandations.

B) REFLEXION SUR LES PROJETS SOURCES DE SATISFACTION POUR LES AGENTS DES ADL

Le premier tour de l'enquête Delphi a été l'occasion de questionner les agents sur les projets qu'ils estiment particulièrement réussis, les causes qu'ils attribuent à cette réussite ainsi que les bonnes pratiques qu'ils en retirent et imaginent pouvoir mutualiser avec les autres ADL.

Dans cette perspective, nous leur avons posé trois questions spécifiques :

- Dans vos activités au sein de l'ADL, quel est le principal projet pour lequel vous avez éprouvé une très grande satisfaction ?
- Pourquoi avez-vous été particulièrement satisfait.e de ce projet ?
- Si vous deviez faire de ce projet l'exemple d'une bonne pratique à mutualiser avec les autres ADL wallonnes, quels seraient les trois éléments clés que vous valoriseriez auprès de vos collègues des autres ADL ?

Ces trois questions nous ont permis de développer plusieurs enjeux importants pour les ADL, leurs projets ainsi que pour leurs relations avec les différentes parties prenantes des projets de développement local.

L'analyse proposée dans cette partie présente, question par question, les principaux enjeux qui ressortent des réponses des ADL.

Dans vos activités au sein de l'ADL, quel est le principal projet pour lequel vous avez éprouvé une très grande satisfaction ?

Cette question avait pour objectif de comprendre une série d'enjeux liés à la gestion des projets menés par les ADL et à leurs facteurs de réussite. Nous avons, en effet, proposé aux ADL de détailler le projet choisi en explicitant différents éléments : l'origine du projet, ses dates de réalisation, son objet, ses objectifs, le rôle joué par l'ADL dans le projet, le rôle joué par les partenaires de projet et les modalités de partenariat avec l'ADL. Ces propositions visaient à orienter la réflexion des agents et à simplifier les comparaisons possibles entre leurs réponses. Cette liste de critères n'était toutefois pas exhaustive et nous avons proposé d'ajouter tout autre élément complémentaire que les agents jugeraient utiles de mentionner.

Nous avons basé notre analyse des réponses sur une liste de tags qui touchent à différentes facettes des projets, celles-ci constituant la grille d'analyse des réponses. Cette grille est composée de sept facettes :

- le rôle de l'ADL dans les projets de développement local,
- la nature et la structure des projets de développement local,
- l'attractivité du territoire de l'ADL,
- les outils et modalités d'action de l'ADL,
- les leviers de développement local mobilisés par les ADL,
- les relations avec les acteurs du développement local
- les processus d'intelligence territoriale mis en place.

Ces différentes facettes des projets sont envisagés par les ADL comme constitutifs de la réussite de leur projet. La suite de l'analyse propose de synthétiser, pour chaque facette, les éléments clés qui caractérisent l'appréciation positive des projets par les ADL.

Le rôle de l'ADL dans les projets de développement local

Le rôle de l'ADL a fait l'objet de multiples caractérisations dans les réponses au questionnaire. Il en ressort que les ADL jouent **un rôle de facilitateur du développement local**. Il s'agit d'un acteur qui met en réseau des acteurs institutionnels et non institutionnels, qui créent une dynamique nouvelle dans les territoires afin de permettre la mise en place d'actions, de projets voire de visions communes profitables à l'économie et à l'emploi local.

Dans leurs réponses à cette question descriptive des projets jugés réussis, les agents des ADL ont mis en exergue deux rôles principaux dont l'exercice est source de satisfaction : d'une part, le rôle de facilitatrice de projet et, d'autre part, le rôle de soutien logistique.

Le rôle de facilitatrice de projet apparaît central pour la grande majorité des ADL. Il se décline de multiple façon dans les réponses à travers des termes comme « catalyseur », « moteur ». Un répondant souligne bien le rôle d'entremetteur que représente cette activité : *« Le réseautage est l'ADN du travail de l'ADL et c'est la base de tout projet. Sans le moindre dispositif institutionnel ou légal performant, l'Agence a rencontré chaque acteur de l'entité, créé une base de données à jour et tissé des liens très forts avec le territoire. »*

Le succès de ce rôle de facilitatrice de projet repose également sur une transmission de témoin réussie. Les ADL initient et facilitent la création et le développement de projets mais doivent pouvoir compter sur d'autres acteurs du territoire pour assurer leur pérennité. Un répondant décrit avec précision les nuances de ce rôle : *« Si l'ADL a été porteur du projet pour sa mise en place, c'est maintenant l'association des commerçants qui tient les rênes et gère l'aspect administratif et comptable. Cependant, afin que le projet reste "vivant" et pérenne, l'ADL continue à collaborer avec l'association de commerçants pour en permanence réfléchir à la manière de dynamiser le système et d'en assurer la promotion. »*. Ce répondant montre en effet qu'une fois la responsabilité du projet transmise, l'ADL peut demeurer active dans ses domaines de compétence : animation, communication et valorisation du projet restent des missions qu'elle peut poursuivre.

Un autre rôle important joué par les ADL et décrit par les répondants dans leur abord des projets sources de satisfaction est celui de « **soutien logistique** ». L'ADL facilite le développement de projets et fournit également les différents outils qui permettent au développement local de se mettre en place : elle offre un service pluriel en cette matière aux différents acteurs territoriaux. Ce type de soutien peut se traduire par la fourniture de différents outils de communication (charte graphique, webmarketing, kit de décoration de Noël commun pour les commerces,...) ou d'outils promotionnels (chèques commerces, carnet de bons de réduction,...). Il se traduit également par différents activités liées à la logistique des projets : préparation de réunions, de budgets, recherche de sponsors, coordination des parties prenantes, élaboration et diffusion des documents de travail, identification des publics cibles, des fournisseurs, des exposants lorsqu'il s'agit d'événement, etc.

Ce double rôle est évoqué par de nombreux répondants. Celui-ci, par exemple, nous indique : « *Rôle de l'ADL : initier le projet, rechercher l'adhésion des commerces, rédiger la convention type, mettre au point le fonctionnement de remboursement des chèques utilisés en partenariat avec le service finances.* » Un autre confirme : « *ADL = coordinatrice du projet et responsable du dossier (suivi, gestion, réalisation des conventions, animation des réunions, suivi des problèmes liés à la gestion quotidienne du bâtiment en collaboration avec le service technique des travaux de la Ville et du concierge du bâtiment, etc.).* ».

Cette dernière citation permet également de saisir que ce double rôle s'applique à différents contextes en fonction des orientations prises par les communes dans leur politique de développement local. En effet, ce répondant évoque le cas de la gestion d'une infrastructure mais d'autres répondants traitent de projets de valorisation des commerces locaux ou de projets de développement touristique. La gamme des projets au sein desquels les ADL peuvent investir ces compétences s'avère, en effet, extrêmement variée. Nous y reviendrons.

La nature et la structure des projets de développement local

Une autre facette des projets sources de satisfaction développés par les agents des ADL dans leur réponse touche à la nature et à la structure des projets de développement local. Cet aspect couvre à la fois les objets sur lesquels portent les projets ainsi que la manière dont ils s'organisent entre les différents acteurs.

La nature des projets menés par les ADL touchent principalement à deux aspects.

Un premier concerne les stratégies d'attractivités et le soutien à l'activité économique locale. Il s'agit d'une première conception du développement local qui s'organise autour de différentes formes de dispositifs, certains liés au développement commercial, d'autres liés au développement de l'entrepreneuriat local, par exemple. Ce répondant nous indique, par exemple à propos de l'activité commerciale : « *Le commerce d'alimentation générale d'un village de notre territoire allait fermer ses portes. C'était la "grande surface de la commune". On a demandé à l'ADL de trouver un repreneur ou du moins d'assurer la reconversion du commerce* ». Un autre présente une vision davantage orientée sur vers les aspects touristiques : « *L'ADL a donc proposé à l'époque de ramener l'asbl au centre de village et de la doter d'une véritable "vitrine", tant vis-à-vis de la population locale que des visiteurs. L'objectif était également de créer un pôle qui rassemblerait en un lieu unique : le bureau du tourisme du Syndicat d'initiative (dédié à l'accueil touristique) ; une cafétéria touristique de produits locaux gérée dans le cadre d'un projet d'insertion sociale (...); des espaces d'accueil et de formation pour des groupes, dédiés à la sensibilisation à l'environnement (...).* »

Un second aspect important développé par les projets dont nous ont fait part les agents des ADL touchent à **la valorisation de la production locale, à l'économie circulaire et aux circuits courts.** Certaines ADL développent des projets inscrits dans une logique de développement de l'offre locale ainsi que de la consommation locale comme, par exemple, en soutenant la mise en place de marchés de producteurs locaux. Les ADL peuvent également jouer un rôle dans le soutien au développement de circuits courts pour différents types d'opérateurs économiques locaux, par exemple les agriculteurs. Un répondant synthétise très bien les enjeux de ce type de projet : « *L'objectif est de créer un lien direct entre la ferme et le consommateur, d'attirer une clientèle pour les produits du terroir et ce, pour développer le créneau de la vente de produits locaux. Un nouveau secteur économique qui s'amplifie et se développe permet sur le plus long terme la création de nouveaux emplois, non seulement dans la filière agricole mais à terme dans d'autres secteurs.* »

De façon plus marginale, certaines ADL mettent en exergue **la dimension citoyenne de certains projets de développement local ainsi que leur rôle dans le développement du lien social** comme, par exemple, lorsqu'une ADL accompagne la mise en place d'une coopérative alimentaire local. Cet aspect touche à l'ancrage dans le territoire communal et met davantage en exergue le rôle joué par des citoyens dans le développement local, indépendamment d'un intérêt économique. Ce répondant nous indique par exemple en matière de circuits courts : « *Dans le cadre de la mise en place du nouveau Programme Communal de Développement Rural, les citoyens ont été amenés à s'exprimer sur l'avenir de la commune. Renforcer l'accès aux produits locaux était l'un de leur souhait* ». Un autre nous rappelle le rôle joué par les citoyens dans le développement touristique :

« Des citoyens se sont intéressés depuis des décennies à ce site paysager exceptionnel (...) et en 2007, un professeur d'université, appuyé par une asbl de défense du patrimoine ont interpellé les autorités communales des 2 communes afin de l'inscrire dans un projet de valorisation touristique. »

L'attractivité du territoire de l'ADL

L'attractivité du territoire de la commune ou du centre de la commune constitue un enjeu clé du développement local pour de nombreuses ADL. La notion d'attractivité est issue des théories du développement territorial et du marketing territorial/urbain. Elle suppose que les acteurs territoriaux développent un projet permettant de mettre en valeur le territoire ou une portion de celui-ci pour créer un potentiel de développement et d'investissements. Dans le développement local mené par les ADL, cette action est associée à plusieurs types de mise en valeur, notamment commerciale et touristique mais aussi par le développement d'une infrastructure.

L'attractivité commerciale concerne la capacité du territoire à attirer des activités de commerce, en particulier dans son centre. La périurbanisation résidentielle fortement développée en Wallonie s'appuie sur un maillage commercial suburbain constitué de zones commerciales situées le long d'axes routiers fréquentés, à distance des centres urbains et localisés stratégiquement au sein d'une zone de chalandise ciblée. Cette dynamique a fortement affecté les commerces des centres urbains. Un répondant nous l'indique à propos du projet qu'il présente : « *L'objectif principal de ce projet était donc de faire revenir les clients (dans la commune) à court terme puis de décliner une stratégie composée de diverses actions à moyen et long terme; stratégie visant à promouvoir et soutenir les activités économiques de la commune (...)* »

Les ADL jouent un rôle dans l'entretien de l'attractivité commerciale des centres des communes périphériques. Les stratégies pour entretenir celle-ci sont de plusieurs ordres : suivi des cellules commerciales et incitations à leur occupation, projet collaboratifs de type coopérative alimentaire, marchés de producteurs, événements visant à attirer les chalands dans les centres urbains, qualité des espaces publics, marketing, etc. Les initiatives en ces matières apparaissent multiples et peuvent toucher directement ou indirectement à cet enjeu. Un répondant nous indique à propos d'une commune de la province de Luxembourg : « *Afin de dynamiser et augmenter l'attractivité des vitrines vides présentes (dans la commune), l'ADL a décidé de lancer un festival des boutiques éphémères. Il s'agit d'une action complémentaire à d'autres et qui intervient après le recensement des cellules vides.* »

Le commerce local apparaît comme un levier majeur de développement pour de nombreux territoires mais les orientations prises varient d'une commune à l'autre selon des facteurs que l'étude ne cerne pas directement. On peut toutefois identifier que le modèle économique sous-jacent aux initiatives peut varier : il peut s'inscrire dans un modèle purement libéral d'échange commercial et/ou dans une dynamique plus prononcée d'économie circulaire et/ou collaborative. Dans ces différents cas, cependant, l'ADL joue un rôle de facilitatrice de marché en visant à une rencontre entre l'offre et la demande. Parallèlement à l'attractivité commerciale, d'autres types d'initiatives davantage centrées sur l'emploi touchent au soutien à l'entrepreneuriat local et/ou à tous types d'initiatives créatrices d'emplois directs comme, par exemple, une agence de titre service.

Les activités des ADL en matière de développement de l'attractivité du territoire ne se focalisent pas uniquement sur les activités commerciales. Des initiatives se développent dans différentes directions : organisation d'événements, tourisme, infrastructures, revalorisation de l'espace public.

En matière événementielle, un répondant présente la logique de ce type de démarche : « l'organisation d'une manifestation permettant la mise en valeur du centre de (la commune) et de ses forces vives, et générant des retombées favorables à l'activité économique et commerciale locale ainsi qu'à l'image de (la commune) ». En matière de développement de l'entrepreneuriat local, de nombreuses ADL favorisent l'organisation de « salons » visant à valoriser la création de sa propre activité. Un répondant synthétise la pertinence de ce type d'initiative pour sa commune : « L'optique de cette manifestation est d'encourager et d'accompagner l'entrepreneur, le commerçant et l'indépendant potentiel depuis la naissance d'une idée à la concrétisation de son projet d'activités. Cette action donne la possibilité de faire connaître à tout porteur de projet potentiel ou

déjà établi les nombreux services et organismes, parfois méconnus qui existent et qui sont à leur service. » Ce type d'événement se décline également en matière de valorisation de productions locales et de circuits courts, plusieurs événements de cette nature sont recensés par les répondants, comme celui-ci : « Les Vendredis du terroir ont pour but de faire découvrir et soutenir les producteurs locaux et d'inciter à la consommation, de valoriser et dynamiser les places de village ainsi que les commerçants qui jouxtent celles-ci et enfin de créer des liens sociaux en y intégrant le secteur associatif de la commune. »

En matière touristique, les enjeux apparaissent clairement : une visibilité du territoire importante pour des publics extérieurs permet de le faire figurer sur la carte des destinations touristiques et de favoriser l'économie de communes périphériques. Un répondant résume cette stratégie : « *Le projet permettra de créer une image forte et uniforme. Il positionnera le territoire plus fortement dans sa région et le fera rayonner au-delà de ses frontières. Cette nouvelle image aidera les acteurs et opérateurs locaux à attirer un public plus large, à définir une stratégie long terme et développer des actions et une communication cohérentes.* » Certaines ADL mentionnent également le développement de projets mixtes mêlant tourisme et valorisation des productions locales : « *les acteurs touristiques ont été invité à s'exprimer sur les projets prioritaires pour renforcer le tourisme locale et la mise en place d'un marché des produits locaux fut hissé au premier rang.* », nous indique ce répondant. Enfin, d'autres ADL relèvent également que les infrastructures développées dans une perspective touristique comme un Ravel par exemple bénéficient à la population locale tant pour leur mobilité qu'au plan économique : « *Les objectifs de ce projet sont multiples : créer une nouvelle offre touristique (création de package) ; attirer une nouvelle cible de touristes ; permettre aux locaux une mobilité plus aisée en reliant certains villages par ces aménagements ; créer des emplois indirects.* »

En matière d'infrastructure, les ADL jouent un rôle actif dans de nombreux projets. La création d'une infrastructure doit aider au développement local en fournissant aux acteurs économiques une infrastructure leur permettant de développer une ou plusieurs activités particulières mais aussi de rendre le territoire attractif. Il peut s'agir de créer une nouvelle infrastructure, d'en rénover une ancienne, etc. Plusieurs cas de création d'infrastructures sont évoqués par les répondants, avec des finalités variées. Ce répondant montre, par exemple, que ces infrastructures peuvent jouer un rôle multifonctionnel : « *La coopérative a décidé d'y créer un petit centre d'entreprises locales. Des petites surfaces commerciales ou de services seront mises à la location pour les starters locaux en partenariats avec l'ADL bien sûr.* ». Dans d'autres cas, l'infrastructure peut davantage être centrée sur la fonction touristique du territoire : « *L'objectif était également de créer un pôle qui rassemblerait en un lieu unique : le bureau du tourisme du Syndicat d'initiative (dédié à l'accueil touristique) ; une cafétéria touristique de produits locaux gérée dans le cadre d'un projet d'insertion sociale (...); des espaces d'accueil et de formation pour des groupes, dédiés à la sensibilisation à l'environnement (...).* ». D'autres initiatives focalisent spécifiquement sur la création d'activités économiques : « *Objet: mise à disposition de locaux permettant de lancer son activité à des conditions favorables (notamment financières et "contractuelles") et en bénéficiant d'un accompagnement via les structures ad hoc partenaires.* »

La revalorisation de l'espace public joue également un rôle dans le développement de l'attractivité du territoire qui peut bénéficier autant à des opérateurs économiques qu'aux populations locales. Une ADL donne cet exemple : « *L'ADL travaille également aux alentours du site avec un projet de petite infrastructure de quartier en collaboration avec le milieu associatif, les partenaires environnementaux, les entreprises existantes et les habitants pour installer une plaine de jeux et réhabiliter en zone de loisirs la partie boisée à l'arrière du site.* » Certains projets développés par les ADL se focalisent sur le développement d'espaces publics : « *Il s'agit d'aménager une place publique (...) et d'y proposer des animations en partenariat avec des acteurs locaux* », indique ce répondant. D'autres projets associent aménagement de l'espace public et développement d'événements, un répondant souligne que son projet vise « *à aménager un espace de convivialité et de détente sur le site de l'ancienne gare, avec des animations variées, divers jeux pour enfants et adultes, dans le but de favoriser les liens sociaux.* »

Les outils et modalités d'action de l'ADL

Un autre aspect qui ressort des présentations des projets satisfaisants réalisées par les ADL touche aux outils et modalités d'action. Il est assez remarquable de voir dans les réponses fournies par les ADL ressortir trois éléments clés en cette matière : l'innovation, la gestion participative et le développement d'un tissu de relations informelles entre les acteurs du territoire.

Les projets et initiatives soutenus et développés par les ADL rencontrent régulièrement un **aspect innovant**. En effet, par le travail de mise en relation des acteurs et l'identification d'opportunités de développement, les ADL contribuent régulièrement à l'émergence d'actions novatrices aptes à soutenir le développement local : la création de liens d'un nouveau genre entre acteurs et entre idées peut déboucher, par l'effet de l'intelligence collective, sur de nouvelles orientations de développement. Cet aspect innovant peut se rencontrer à différents stades du développement des projets. Par exemple, un répondant indique le rôle clé joué par l'ADL en matière d'évaluation ex ante : *« l'ADL a décidé d'étudier la faisabilité de mettre en place un projet citoyen. »*. Un autre répondant nous indique que l'autorité communale peut faire appel à l'ADL pour ses compétences en matière d'innovation dans des circonstances exceptionnelles comme celle du confinement : *« Le marché du terroir (...), qui a lieu chaque premier vendredi du mois, a été contraint d'annuler les marchés du 3 avril et du 8 mai avec la crise du Covid-19. Afin de conserver le lien avec les producteurs et les visiteurs fidèles, la Commune (...) (organisateur du marché) a fait appel à l'ADL pour mettre en place une formule "confinée" »*. Cette créativité de l'ADL en matière de développement de nouvelles solutions peut également être mobilisée lorsqu'un nouvel outil digital doit être mis en place : *« un bottin (des commerçants de la commune) existait depuis 1997 mais il ne correspondait plus aux besoins actuels de visibilité (vidéos, graphisme moderne, ...). Il nous fallait construire ensemble (public-privé) un outil pouvant offrir une dynamique commerciale et offrir à tous commerçants (de la commune) une présence sur le web qualitative. »*

Les activités de mise en relation des acteurs du territoire par les ADL s'inscrivent dans une logique d'intégration des parties prenantes au sein de processus décisionnels liés à des projets. Différentes formes de participation sont mises en place par les ADL, de la consultation à la participation active voire à la coconstruction de projets avec les parties prenantes. Dans ce contexte, les ADL contribuent à la mise en place d'une gestion participative du développement local. Cette gestion participative se décline dans des dispositifs variés. Un répondant épingle la coconstruction d'une plateforme numérique à destination des commerçants : *« il est nécessaire de co-construire le projet de plateforme numérique afin d'une part de faire de ce futur outil, un outil de gestion de l'association des commerçants mais aussi de mettre sur pied une synergie dans la gestion des données locales des commerçants »*. Un autre évoque la création d'un comité rassemblant différents acteurs importants du territoire : *« Ce comité a pour mission d'agir au niveau local, sur la mise en valeur et le développement de l'activité économique, la promotion de collaborations entre acteurs d'un même terroir et sur la création et le maintien de l'emploi. »*. Un répondant fait part d'un dispositif d'enquête auprès des acteurs : *« Le projet consiste à réaliser une enquête sur l'image perçue du territoire. Cette enquête se doit d'être conduite dans une démarche participative et fédératrice. »*

Les ADL œuvrent au développement d'un tissu de relations informelles entre les acteurs du territoire. Celui-ci s'avère fondamental à l'émergence d'initiatives de développement local ancrées dans la réalité du territoire. Il est souvent qualifié par les agents de travail de « réseautage ». Celui-ci traduit le rôle de facilitatrice de projets. Il repose sur un tissu de relations informelles entre acteurs du territoire. La formation, le développement et l'entretien du caractère informel des relations entre ces acteurs apparaît fondamental pour les activités des ADL. Un répondant souligne : *« Le réseautage est l'ADN du travail de l'ADL et c'est la base de tout projet. Sans le moindre dispositif institutionnel ou légal performant, l'Agence a rencontré chaque acteur de l'entité, créé une base de données à jour et tissé des liens très forts avec le territoire. »*

La mise en place de processus d'intelligence territoriale

Par ses activités de réseautage, sa gestion participative et le caractère innovant de nombreuses initiatives, les ADL apparaissent jouer un rôle fondamental dans le façonnement d'une connaissance du territoire. Les ADL mettent en exergue de façon quasi unanime leur rôle central dans le développement et la mise en valeur de

cette connaissance. Par leur proximité avec l'ensemble des acteurs du territoire, par les activités qu'elles mettent en place, les ADL dynamisent l'intelligence territoriale. Cette intelligence constitue un outil précieux lorsqu'il s'agit de mettre en place des actions de développement local qui correspondent aux besoins des acteurs territoriaux. Cette intelligence suppose une forte adéquation au territoire local. L'ancrage territorial apparaît comme une des conditions nécessaires à la qualité des politiques de développement mises en place à l'échelle de l'ADL tant dans la réussite des projets passés que pour la mise en place de projets et d'actions futures.

Dans les projets évoqués comme sources de satisfaction par les ADL, ressortent deux aspects de ces processus d'intelligence territoriale : d'une part, le travail de gestion des connaissances territoriales mené par les ADL dans leurs activités ; d'autre part, celui de consultation des parties prenantes.

L'activité de gestion des connaissances territoriales par les ADL apparaît importante dans les réponses au questionnaire. Il semble en effet que le rôle de facilitatrice de projet s'accompagne d'un autre tout aussi important en matière de formation d'une intelligence territoriale.

Ce rôle consiste, tout d'abord, à permettre la production d'informations sur le territoire au moyen de différents outils, ceci en mobilisant les différents acteurs du territoire pour faire remonter l'information. Un répondant précise ce rôle comme une conséquence de leur action : « *Cette action donne la possibilité de faire connaître à tout porteur de projet potentiel ou déjà établi les nombreux services et organismes, parfois méconnus qui existent et qui sont à leur service.* »

Ensuite, l'information produite est organisée, stockée par l'ADL sous différentes formes : annuaire de commerçants, résultat d'une enquête, compte rendu d'atelier participatif,... Ce travail permet à l'ADL d'asseoir ses actions et projets sur une connaissance précise du territoire mais aussi de communiquer celle-ci aux différents acteurs qui peuvent, par ce biais, améliorer la pertinence de leurs actions. Un répondant insiste sur ce point : « *L'objectif est de permettre aux demandeurs d'emploi, de formation, aux porteurs de projet de trouver en un lieu l'ensemble des réponses à ses questions.* » L'ADL joue, de la sorte, un rôle de coordination de ces connaissances qui peut avoir un rôle décisif, comme le souligne ce répondant : « *Chacun des partenaires avaient une expertise pointue sur une partie du projet et c'est en les mettant d'accord sur un projet structurant et en mettant en musique l'ensemble des remarques de chacun que nous avons réussi à décroché un subside de 144.000 euros pour redynamiser (la commune).* »

Ce rôle figure réellement au cœur de ses activités et dépend de la consultation continue des parties prenantes : « *Pour l'accompagner, nous avons pu nous appuyer sur le partage d'expérience de nos partenaires et notre connaissance du terrain et de l'activité économique de notre entité, de ses spécificités. Pour sans cesse améliorer nos connaissances, nous rencontrons régulièrement les acteurs économiques (...)* »

Les activités des ADL en matière de formation d'une intelligence territoriale s'appuient sur un travail consultatif pouvant prendre différentes formes. Un répondant montre, par exemple, l'exploitation d'un dispositif d'enquête : « *Dans un premier temps, l'ADL a lancé une grande enquête auprès des clients du magasin et plus largement au sein des citoyens de la commune afin de connaître les attentes et les besoins des futurs clients.* ». Mais d'autres types de démarches sont également mises en place, comme l'indique cet autre répondant : « *En mai 2015, l'ADL entame des démarches de consultation des commerçants afin de connaître la présence numérique de chacun, les outils qu'ils utilisent, analyse avec le Centre de support télématique de la ville les différents outils existants, rencontre Agence du Numérique afin d'avoir l'avis d'experts.* »

Les leviers de développement local mobilisés par les ADL

Dans l'action de l'ADL, la mise en place d'une intelligence territoriale apparaît fondamentale et indispensable à la pertinence de ses projets et de son action. Il s'agit, néanmoins, d'une première étape dans son action. La deuxième étape consiste à transformer cette intelligence territoriale en levier de développement. Cette transformation s'appuie sur la capacité de l'ADL à fédérer les acteurs, à créer une « capacité porteuse au territoire ». Créer des leviers de développement apparaît donc comme la conséquence de son action et s'intègre, au même titre que l'intelligence territoriale, dans son rôle d'animatrice ou de facilitatrice de projet. L'ADL est une créatrice d'opportunité, un catalyseur de changements pour le territoire. Dans les projets décrits

par les ADL comme sources de satisfaction nous avons pu identifier trois principaux leviers de développement : la facilitation de la création d'emploi, l'usage de l'intelligence territoriale pour le développement économique et l'emploi et la création d'infrastructure, que nous avons déjà évoquée à propos de l'attractivité du territoire.

En matière de facilitation de création d'emploi, les ADL développent différents types de dispositifs.

Plusieurs ADL abordent des projets dédiés à des salons de l'emploi : « *Le salon est une première prise de contact qui se poursuivra au-delà de la manifestation avec les opérateurs ad hoc. La création d'emploi est plus que potentielle. Des projets deviendront réalité.* », nous indique un répondant.

D'autres évoquent des événements de diverses natures qui supportent la création d'emploi, comme le souligne ce répondant : « *Par la mise en place de ces manifestations, l'ADL (...) a pour mission de faire connaître le tissu socio-économique local, de stimuler le développement des acteurs socio-économiques et de favoriser l'emploi de proximité dans une optique durable et circulaire.* »

La création d'associations d'acteurs économiques locaux revêt également une dimension importante : « *L'association (X) est un collectif d'entrepreneurs qui a pour objet le développement de l'activité économique et le maintien d'un emploi de qualité sur le territoire de la commune (...)* », nous dit un répondant à l'image de nombreux autres. Dans le même ordre d'idée, certaines ADL aident à la mise en place de « commissions emploi » rassemblant les acteurs locaux, cette ADL nous indique, par exemple : « *Notre territoire compte plusieurs acteurs actifs dans le domaine de l'emploi (ADL, Maison de l'emploi, Agence Locale pour l'Emploi, service Jobcoaching). En 2019, ces acteurs ont souhaité relancer une commission emploi afin de renforcer les actions de chacun en faveur de l'emploi et de développer des collaborations.* »

Les ADL jouent également un rôle dans la pérennisation d'activités économiques locales mises en place par des organismes tiers. Ainsi une ADL présente un projet spécifique en la matière : « *Le projet visait à la pérennisation de l'activité Titre-service gérée sous forme de section sui generis au sein de l'Agence locale pour l'Emploi (...) (ALE) et de ses prestataires (personnel). L'objectif fixé par ce projet consistait en la sauvegarde et le développement des emplois créés dans ce cadre (30 personnes dont majoritairement des aide-ménagères).* »

D'autres ADL favorisent la création d'un guichet d'aide aux indépendants : « *La mise en place d'un guichet pour porteurs de projet en création d'activité indépendante.* » Elles développent également une série de mesures de soutien aux indépendants de diverses natures : « *Nous souhaitons développer l'accompagnement des indépendants et particulièrement des starters. Plusieurs actions: d'une part, pour les indépendants, travailler sur la communication, l'image, la digitalisation.* », nous indique cette ADL.

Parallèlement à ces activités de création d'emploi, il ressort également que le travail mené par les ADL pour assembler des connaissances sur le territoire génère **un potentiel de création d'emploi** qui se traduit dans différentes formes de dispositifs. Cette ADL décrit bien le processus qui unit ce travail sur l'intelligence territoriale et la création d'un potentiel d'emploi : « *Mise sur pied des réunions collectives de travail avec les différents partenaires, de la diffusion de l'info sur le Salon (parutions quotidiennes Facebook des différents partenaires, affiche, toutes-boîtes ...). Beaucoup de contacts avec les employeurs locaux qui ont été réceptifs à la démarche et se sont inscrits dans celle-ci (soit en fournissant des offres d'emploi, soit en étant présents pour recruter directement, de préférence des locaux pour leur connaissance du territoire, leur flexibilité et leur disponibilité).* »

Les activités de soutien aux porteurs de projets et de réseautage menées par les ADL montrent également cette création d'un potentiel de création d'emploi. Ce répondant indique, par exemple : « *Des porteurs franchissent la porte de l'ADL, les autorités communales demandent l'avis des agents sur les implantations et des synergies se créent entre acteurs économiques. Un contexte général qui permet la mise en place de projets d'envergure.* »

Enfin, le lien entre l'intelligence territoriale et la création d'emploi ressort bien du témoignage d'un des répondants qui évoque l'accompagnement de créateurs d'entreprises : « *Pour l'accompagner, nous avons pu nous appuyer sur le partage d'expérience de nos partenaires et notre connaissance du terrain et de l'activité*

économique de notre entité, de ses spécificités. Pour sans cesse améliorer nos connaissances, nous rencontrons régulièrement les acteurs économiques susceptibles tels que maison de l'emploi, promotion sociale et banquiers. A travers nos échanges, nous comprenons les missions, les besoins, les contraintes, les réalités de chacun, et nous aide à mieux encadrer les starters. »

Les relations avec les acteurs du développement local

Les relations des ADL avec les acteurs du développement local constituent une question fondamentale, tant dans le fonctionnement des ADL que vis-à-vis de la formulation de propositions d'amélioration ou de pistes d'évolution. Ces différents aspects sont étudiés à plusieurs moments de l'étude. Dans cette partie du rapport où nous abordons la présentation des projets sources de satisfaction réalisée par les ADL, nous avons identifié deux éléments clés : la question de la relation entre l'ADL et la commune et celle de la valorisation du rôle des ADL.

Les relations entretenues avec la commune peuvent présenter différentes formes au niveau juridique. Dans le cadre des réponses fournies à cette question, **cette relation a plutôt été envisagée par les répondants à travers celle de leur place dans les politiques de développement local**.

Ainsi un répondant indique que la réussite du projet fut décisive dans la reconnaissance de la place de l'ADL comme acteur local : « Grâce à cela, l'ADL a pu devenir un acteur reconnu et pertinent aux yeux de l'Administration communale, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. » Cependant, cette approche n'est pas partagée par tous les répondants, en effet, dans d'autres hypothèses, le soutien de la commune aux projets menés par les ADL est véritablement décisif dans leur succès : « Un soutien politique existait dès le début et a permis d'éviter de nombreux freins. », indique un répondant.

Toutefois, la relation avec l'autorité communale, et en particulier les élus communaux, peut être, pour certains, considéré comme une source d'incertitude, voire de difficulté, dans leur gestion des projets. Un répondant nous indique, en effet : « Suite à l'installation d'un nouveau conseil communal, le comité de suivi va être modifié. Nous allons devoir à nouveau convaincre l'équipe de la nécessité de cette étude. Petite difficulté sur notre chemin mais a priori ça devrait bien se passer. Le climat politique et cette transition ne sont pas idéals pour ce type de projet mais jusqu'à présent ne nous ont pas vraiment porté préjudice malgré nos craintes. »

Pour certains, le rôle de l'ADL est véritablement complémentaire à celui des autorités communales. En effet, les ADL joueraient un rôle moteur dans le développement de projets dotés d'une certaine nouveauté, tandis que les pouvoirs communaux se centreraient sur les aspects quotidiens de la vie communale. Ainsi ce répondant relève : « Soyons clairs, si l'ADL n'avait pas joué ce rôle de moteur et de locomotive, ce projet n'existerait pas ; tout simplement parce qu'il fallait un agent disponible et motivé, susceptible de stimuler et de conduire ce projet ; tous les autres agents étant déjà occupés et débordés à gérer les autres aspects de la vie communale. »

La place des ADL dans le paysage des acteurs locaux constitue également un enjeu important relaté par plusieurs répondants dans leur description des projets. Un répondant met, par exemple, en exergue le fait qu'il est important pour les ADL d'occuper une place visible et claire parmi les acteurs du développement local, place acquise par l'entremise d'actions récurrentes : « Je tiens à souligner ce fait, car le décret axe sur les projets, or il faut savoir que notre légitimité, notre visibilité, la reconnaissance auprès de notre public, et de nos partenaires, vient des actions récurrentes. Ce sont ces actions répétitives qui font que nous nouons des contacts avec notre public. Si certaines ADL souffrent encore de visibilité, c'est par ce biais-là qu'elles en gagneront. »

Certaines ADL jugent également que le succès des projets joue un rôle crucial pour l'existence des ADL dans ce paysage d'acteurs : « L'image de l'ADL est sortie extrêmement renforcée de ce projet, tant auprès des citoyens consommateurs qu'auprès des producteurs, qui ont clairement vu la plus-value d'une ADL sur un territoire par rapport à des territoires dépourvus de dispositifs d'accompagnement similaires. »

La place de l'ADL semble parfois acquise avec difficulté. Cette ADL souligne par exemple que sa place dans le paysage des acteurs a supposé : « Un travail de longue haleine, d'étape par étape pour gagner la confiance des acteurs, prouver l'utilité de l'ADL et les bienfaits du collectif. »

Pourquoi avez-vous été particulièrement satisfaite de ce projet ?

Cette question avait pour objectif de préciser les éléments qui constituent une source de satisfaction pour les agents des ADL dans la réalisation de leurs projets. Il s'agissait d'identifier des facteurs subjectifs d'évaluation de la qualité des projets des ADL. Pour aider les agents à répondre à cette question, nous leur avons proposé une série de pistes de réflexion qu'il leur était loisible de mobiliser dans leur réponse. Les pistes proposées étaient : l'adéquation avec les missions de développement, le partage d'une vision commune avec les acteurs du territoire, le rôle de la dynamique organisationnelle au sein de l'ADL, la capacité à mobiliser des ressources locales pour mener à bien le projet, la liberté d'action de l'ADL, la qualité de ses relations avec ses partenaires et acteurs du territoire, la motivation des parties prenantes, la qualité des interactions avec les différents niveaux de pouvoir, la capacité de concertation avec les acteurs locaux. Ces propositions visaient à orienter la réflexion des agents et à simplifier les comparaisons possibles entre leurs réponses. Cette série de pistes n'était pas exhaustive et nous avons proposé aux ADL d'ajouter tout autre élément complémentaire que les agents jugeraient utiles de mentionner.

Nous avons basé notre analyse sur une liste de tags spécifiques mais rassemblés sous une série de facettes communes à l'analyse de l'ensemble des questions. De ce fait, la présentation des résultats est organisée d'une façon similaire à celle de la question précédente. Cette structure de présentation permet d'identifier les critères de satisfaction associés à chacune des facettes clés des projets et activités des ADL.

Les leviers de développement local mobilisés par les ADL

Une première source de satisfaction développée par les répondants à l'enquête concerne l'heureuse exploitation, dans leur projet, de leviers de développement local. Comme nous l'évoquions dans l'analyse de la question précédente, les activités des ADL portent sur la facilitation de projet de développement local. Ces activités s'accompagnent de celles liées au travail de développement de l'intelligence territoriale. Résulte de ce travail conjoint de réseautage et de formation d'une base d'information territoriale, des « leviers » de développement local. Ceux-ci constituent, en quelque sorte, le résultat de l'action des ADL. De ce point de vue, les ADL identifient deux sources de satisfaction : la création d'une capacité porteuse au territoire et la capacité à mobiliser les ressources du territoire.

La capacité porteuse du territoire constitue un levier fondamental de développement territorial. Les ADL facilitent la mise en relation des acteurs, l'émergence d'innovations, le lancement de projets. Par ces activités, elles créent un potentiel de développement et encouragent la formation de capacités porteuses pour le territoire. L'enjeu, dans ce cadre, est la pérennisation des projets et des initiatives, le passage de relais. A ce niveau, certaines difficultés peuvent néanmoins émerger. Cependant, lorsque cette transmission est réussie cela représente pour les ADL un facteur de succès majeur. Ainsi, les ADL jugent très positivement des projets qui soutiennent la création de telles capacités porteuses.

Celle-ci peut se traduire, par exemple, dans la production de nouveaux partenariats entre acteurs porteurs de nouvelles dynamiques économiques sur le territoire. Une ADL mentionne la relance d'une association de commerçants : « *Suite à cette réunion se sont réunis divers commerçants et indépendants wanzois qui ont décidé de relancer l'association des commerçants, en très claire perte de vitesse... Actuellement, ils sont en attente de la publication de leurs nouveaux statuts... Mais le bilan est ici clairement positif ! Par la suite, l'ADL va pouvoir s'appuyer sur un nouveau partenaire local et envisager de nouvelles collaborations.* »

Il s'agit également pour l'ADL de construire un capital de relation qui peut être facilement mobilisé pour d'autres projets. Dans cette perspective, le développement territorial se construit par une succession de projets qui, superposés, permettent de solidifier et de stabiliser les capacités porteuses du territoire. Une ADL explique ceci : « *Chaque partie prenante a été motivée et l'est toujours. Nous avons encore aujourd'hui des interactions régulières pour évaluer, prévenir, mettre en place les différentes étapes de ce projet. Nous réfléchissons aussi à l'après et ce qui pourrait être encore mis en place ensemble pour continuer une redynamisation de (la commune)* ».

Les relations solides et durables que parviennent à constituer les ADL entre acteurs du territoire supposent également la constitution d'un esprit collectif et « communautaire » apte à supporter la mise en place de

projets. Une ADL souligne : « *Après plus d'un an, on constate que ces commerçants, indépendants et artisans ont appris à se connaître et ont changé leur prisme par rapport à leur voisin.* » Une autre ADL met en exergue la capacité corrélative à construire, ensemble, une stratégie partagée pour le territoire : « *Le projet a réussi à développer une capacité de concertation des acteurs locaux autour d'objectifs et de stratégies partagés (...)* »

Cette capacité porteuse peut, ensuite, bénéficier à la mise en place d'autres projets développés par les ADL. Un répondant indique : « *Le projet a finalisé des actions qui auraient été impossibles sans l'existence du groupe d'entrepreneurs (rénovation de deux kiosques, création d'un petit piétonnier, réalisation d'un abri bus).* »

Elle peut également être à l'origine d'un nouveau secteur d'activité : « *Le projet, par ses actions, a fait émerger le secteur de l'image, du son, de l'audiovisuel... Un nouveau secteur d'activité sur le territoire, jusque-là à peine connu.* », relève un répondant.

Tout cela, comme l'indique un répondant correspond à la création d'« un contexte fertile à la création de projets économiques » qui constitue, au fond, le « but des ADL » : « *Cela est précisément le but des ADL : Créer un contexte fertile à la création de projets économiques mais aussi à une dynamique collective.* »

Cette dynamique collective porteuse de projets de développement économique repose néanmoins sur **une capacité des ADL à mobiliser les ressources du territoire**, en particulier à permettre le financement des projets. Un répondant décrit avec précision les différents enjeux sous-jacents : « *L'ADL a clairement changé les relations entre les acteurs économiques et les autorités communales, facilitant la résolution de problèmes (autorisation, affectation de cellules, etc.) tout en favorisant des contacts. Au niveau de la mobilisation des ressources, vu le budget particulièrement restreint de l'Agence, cette mobilisation est vitale et le partenariat local également. Les activités de réseautage sont gratuites via les partenariats (infrastructure, animation, nourriture) créés par l'Agence. Une dynamique qui s'est aussi appliquée dans le projet « commune du commerce équitable » puisque l'Agence a été chercher des subsides pour les différentes manifestations tout en s'appuyant sur les partenariats locaux.* » L'ADL met donc à profit ses activités de réseautages pour construire un financement mixte des projets.

La nature et la structure des projets de développement local

Une deuxième source de satisfaction dont témoignent les agents des ADL interrogés touche à la nature et à la structure des projets de développement local mis en place. Il s'agit principalement de la thématique portée par ces projets ainsi que de la façon dont ils mobilisent les différents acteurs.

A ce propos, **les agents tirent principalement satisfaction de l'adéquation du projet proposé aux missions de développement des ADL**. Les réponses fournies permettent d'envisager la manière dont les agents des ADL interprètent de telles missions, le sens qu'ils leur donnent et, par conséquent, la façon dont ils conçoivent le rôle des ADL dans le développement local. Les répondants proposent plusieurs visions des « missions des ADL ».

Une première vision des missions des ADL, qui est largement partagée, concerne la création de partenariats entre acteurs du territoire afin de soutenir l'économie locale et, ce faisant, l'emploi. Un répondant indique, par exemple : « *Le projet est en parfaite adéquation avec les missions de développement des ADL (partenariats locaux, développement économique via l'accueil de publics, création d'emplois avec plus de 20 jobistes recrutés).* » De façon similaire, un autre propose : « *Dans ce projet, nous sommes en plein dans ce que demande la région Wallonne, c'est à dire que nous mettons en réseau des partenaires afin de faire émerger un projet créateur d'activités économiques et d'emplois et utile à la société.* » Dans le même ordre d'idée, certains attachent davantage d'importance à la création d'une identité propre et forte au territoire : « *Le projet était particulièrement en adéquation avec les missions de développement des ADL: création d'une identité propre et forte d'un territoire avec pour objectif la création d'emplois et d'activités économiques.* »

Une deuxième vision touche à la valorisation de la production locale et des circuits courts : « *Ce projet rencontre les missions reprises dans le plan d'action de l'ADL, à savoir la mise en place d'événements pour la promotion des produits locaux et la création d'événements en marge des marchés de terroir pour soutenir leur développement et leur pérennisation.* », nous indique un répondant. Un autre précise : « *le projet répond à*

plusieurs missions de l'ADL : soutien aux producteurs locaux ; mise en place de nouveaux circuits courts ; soutien au développement touristique ; création de réseaux de partenaires. »

Dans une troisième vision, plusieurs ADL mettent en exergue la satisfaction qu'ils tirent du fait que le projet rencontre des objectifs de développement durable. Par exemple, un répondant relève : « *Le projet s'inscrit dans une finalité de durabilité (réduction des déchets, promotion des produits locaux) et sociale* ». Un autre souligne : « *Le projet rencontrait une vision du développement durable partagée par les acteurs du territoire et qui rencontrait les objectifs de la Ville (Plan Communal de développement durable)*. »

Dans une quatrième approche, certaines ADL valorisent l'importance de la mobilisation des citoyens et du développement du lien social dans la commune. Un répondant indique : « *Nous avons pu fédérer les citoyens des environs (et leur épargne), actuellement plus de 230000€ ont été levés*. » Un autre remarque : « *Le projet a permis aux villageois et aux acteurs locaux de se réunir autour d'un moment convivial et de recréer des liens sociaux*. »

Outils et modalités d'action

Parmi les différents outils et modalités d'action exploités par les ADL, celles-ci ont mis en exergue comme source de satisfaction essentielle **la qualité des relations entre acteurs de projet**. Cet élément confirme l'importance du rôle de l'ADL dans la formation de partenariats et dans son rôle de facilitatrice de projet.

Un premier élément touche à la capacité à créer une vision partagée et à fédérer les acteurs. Un répondant indique, par exemple : « *Le projet a réussi à développer une capacité de concertation des acteurs locaux autour d'objectifs et de stratégies partagés*. ». Un autre rapporte : « *Il a rassemblé de nombreux partenaires dans la durée ou de manière plus ponctuelle autour d'une vision partagée du développement local. Aujourd'hui encore les partenaires répondent à l'appel à chaque fois que le projet le requiert*. »

Un deuxième élément concerne la capacité à créer des synergies entre acteurs et entre projets. Un répondant souligne : « *C'est un projet qui a été soutenu par la Ville dès le départ et qui a été également après quelques réunions pour sensibiliser les partenaires a également susciter de l'engouement de ces derniers. A tous niveaux de pouvoir, il nous a été signalé que ce projet rentrait parfaitement dans la dynamique actuelle de synergies à développer entre opérateurs de terrain et qu'il était bénéfique pour tous*. »

Un troisième élément touche à la complémentarité entre les acteurs et les compétences générées par le développement de projets : « *Les compétences cumulées des personnes impliquées dans le projet a fait émerger une dynamique organisationnelle extrêmement efficace*. », remarque un répondant.

Enfin, un quatrième élément a trait à la capacité des projets à générer de nouvelles relations entre acteurs du territoire, voire à produire du changement. Un répondant déclare : « *Le projet est à l'origine de la création de liens de camaraderies voire d'amitié entre différents acteurs. Le projet a permis des interactions et des collaborations entre entrepreneurs qui n'auraient pas existées sans le projet* ». Un autre rapporte que le projet a suscité une transformation des relations entre acteurs : « *L'ADL a clairement changé les relations entre les acteurs économiques et les autorités communales, facilitant la résolution de problèmes (autorisation, affectation de cellules, etc.) tout en favorisant des contacts*. »

La mise en place de processus d'intelligence territoriale

Les répondants à ce premier tour de questionnaire soulignent qu'ils tirent également satisfaction de l'intelligence territoriale mise en place dans le cadre du développement de leurs projets. Ils s'avèrent particulièrement sensibles au fait que **les projets développés entrent en adéquation avec les spécificités du territoire de leur ADL**. Un répondant indique que cette adéquation aux spécificités du territoire est complémentaire à l'adéquation aux missions et tout aussi importante : « *Le projet correspondait aux missions dévolues à l'ADL mais aussi au territoire de la commune qui comporte un centre commercial dynamique qui constitue l'un des moteurs économiques de la commune*. »

Cette mise en adéquation aux spécificités du territoire peut s'agencer de différentes façons.

Cela peut prendre la forme d'un ancrage citoyen fort, mis en place via des dispositifs participatifs : « *Il nous semblait essentiel d'inclure tous les citoyens et opérateurs dans le processus de définition. Ils sont les meilleurs ambassadeurs de notre territoire il est donc important qu'ils puissent partager leur avis, co-construire cette image, ils ne la porteront et ne la diffuseront que mieux.* », indique ce répondant.

D'autres envisagent l'ancrage dans les spécificités du territoire comme une capacité des projets des ADL à demeurer pertinents vis-à-vis du fonctionnement de l'économie locale mais aussi du patrimoine culturel et naturel local. Un répondant souligne, par exemple : « *Malgré la temporalité très longue de ce projet (20 ans), on voit l'objectif de reconversion d'un ancien site industriel reprendre d'une part une activité économique ancrée dans le développement local actuel (entreprises de petites tailles artisanales et de services) et d'autre part une valorisation des potentialités patrimoniales et naturelles du territoire.* »

L'ancrage dans les spécificités du territoire peut également prendre la forme d'un travail de production d'informations et de connaissances permettant d'améliorer la pertinence des projets de développement à l'égard du territoire. Ainsi, une ADL remarque « *Avant la création de l'ADL (...), les autorités communales n'avaient pas la moindre idée des acteurs économiques présents sur leur sol. Une simple base de données référençant les enseignes du seul shopping de l'époque, voilà la seule donnée disponible avant la création de l'ADL. Via ses multiples actions, l'Agence a pu créer un climat de confiance et d'échanges.* »

De même, la connaissance des spécificités du territoire rend les ADL attentives à mettre en place des actions et des relations avec les acteurs qui sont en phase avec les particularités locales : « *Le territoire est constitué de terres agricoles à 80%, il est donc important aux yeux des agents de rester en contact avec le secteur de l'agriculture et de s'informer continuellement sur ses réalités. Les rencontres permettent de connaître les agriculteurs (et autres éventuellement) individuellement, d'être à l'écoute, mais aussi de détecter leurs besoins grâce aux moments de réseautage (des questionnaires sont aussi proposés à cet effet).* », témoigne cette ADL.

Relations avec les acteurs du développement local

La qualité des relations avec les différents acteurs institutionnels du développement local constitue également une source de satisfaction importante pour les ADL. A ce niveau, trois points de satisfaction essentiels ressortent des réponses fournies : le projet permet de valoriser le rôle de l'ADL dans le développement local ; il bénéficie de relations de qualité avec l'autorité communale ; l'ADL bénéficie d'une liberté d'action dans ses activités.

La valorisation du rôle de l'ADL constitue une source de satisfaction importante dans les projets menés par les ADL. Plusieurs répondants soulignent que le succès de leur projet a permis d'acquérir ou de renforcer la crédibilité de l'ADL et la confiance des acteurs du territoire à son égard. Un répondant indique en effet : « *Le projet a crédibilisé l'ADL via la mise en valeur des acteurs et le développement de partenariats* ». Un autre souligne qu'il est important que l'ADL soit identifiée par les autres acteurs pour ses compétences particulières : « *L'ADL par sa mission identifiée de soutien au commerce et sa connaissance des acteurs locaux et de la réalité locale a été identifiée d'emblée comme le gestionnaire opérationnel de l'action* ». Enfin, un dernier remarque que la visibilité générée par des projets réussis supporte la mise en place d'une dynamique de confiance profitable : « *Par la création de ces pages, nous avons gagné en visibilité mais, surtout, nous obtenons un retour très positif des indépendants de notre territoire. Un climat de confiance s'est installé entre l'ADL et les indépendants.* »

Dans certaines hypothèses, les répondants évoquent que l'ADL acquiert sa légitimité au fil du temps et de ses succès : « *Ce projet a contribué, au fil des années, à donner à l'ADL toute sa légitimité car il a permis de démontrer notre plus-value et nos compétences. S'agissant d'un projet complexe, il a permis à l'ADL de concrétiser, par la construction d'une infrastructure et le développement de structures, notre vision multidimensionnelle, transversale et intégrée du Développement local.* »

Certains répondants témoignent, en outre, d'une insuffisante reconnaissance institutionnelle. Pour eux, les ADL devrait être plus clairement identifiées comme acteur « incontournable » du développement local et bénéficier, de la sorte, d'outils performants pour accomplir leurs missions : « *Mais pour cela, le dispositif ADL*

doit pouvoir être reconnu par la Région Wallonne comme un maillon incontournable dans l'encadrement de projets de territoire locaux et lui en donner les moyens en lui donnant accès à des outils performants. »

La qualité des relations avec l'autorité communale constitue un facteur de succès important pour les projets : autant la reconnaissance du rôle que peut jouer l'ADL que le soutien des communes aux projets menés par les agences constituent des gages de réussites non négligeables. Une ADL nous rapporte l'importance du soutien direct et indirect des communes aux projets : « (L'ADL) a notamment pu compter sur le soutien du Bourgmestre et du Directeur général pour mener à bien le projet et, également, relayer et appuyer les demandes de subvention auprès des différents pouvoirs subsidiaires, ainsi que les demandes de collaborations auprès de certains partenaires. Ce soutien et cet appui politique et administratif ont été primordiaux ». Une autre souligne l'importance de la complémentarité avec la commune : « Sur notre commune, il existe une forte dynamique associative (nombreux groupements associatifs notamment culturels), de nombreux services sociaux et aux personnes. C'est un « terreau » propice au développement de groupements de personnes. L'autorité communale souhaitait développer le service aux entreprises (...). La commune soutient systématiquement par des moyens humains, matériels voire financiers l'organisation des manifestations (...). Il existe un échange constructif entre la commune, l'ADL, le secteur associatif et les entrepreneurs. »

La liberté d'action des ADL constitue également un facteur de satisfaction important dont témoignent les répondants. Il ressort des réponses que cette liberté repose sur l'indépendance et l'autonomie dont peut bénéficier l'ADL vis-à-vis de deux institutions : l'autorité communale et la Région wallonne. A l'égard des communes, la liberté d'action de l'ADL est souvent associée au fait que « le politique » garde une distance vis-à-vis de leurs affaires. Une ADL témoigne par exemple : « Au niveau de la liberté d'action de l'ADL, comme dans tous ses autres projets, elle est totale. Via son statut d'asbl, l'Agence sélectionne et crée ses projets de manière autonome avec l'aval de son CA qui est pluraliste ». Une autre remarque : « La liberté d'action dans ce projet par rapport à d'autres. Il n'y a pas d'interférence du politique sur le travail mené. ». La liberté d'action dans son rapport aux institutions wallonnes touche davantage aux contraintes administratives. Une ADL témoigne du poids de ces contraintes et de leur empiètement sur les capacités d'exercice de leurs missions de base : « Il faut laisser une liberté d'actions bien plus grande aux ADL et cesser de les surcharger avec des rapports, agrégations, évaluations qui ne cessent d'augmenter la charge administrative au détriment du travail de terrain et de contact. »

Si vous deviez faire de ce projet l'exemple d'une bonne pratique à mutualiser avec les autres ADL wallonnes, quels seraient les trois éléments clés que vous valoriseriez auprès de vos collègues des autres ADL ?

Cette question avait pour objectif de préciser les éléments que les agents des ADL associent à de bonnes pratiques qu'ils pourraient partager avec leurs collègues des ADL. Il s'agissait donc d'identifier des pistes d'amélioration pour leurs projets. Nous avons laissé libre cours aux réponses afin de pouvoir identifier les enjeux qui comptent pour les agents.

A l'instar de notre travail sur les autres questions, nous avons basé notre analyse sur une liste de tags spécifiques rassemblés sous une série de facettes. De ce fait, la présentation des résultats est organisée d'une façon similaire aux questions précédentes. Cette structure de présentation permet d'identifier les éléments clés sur lesquels s'accordent les ADL.

Les leviers de développement local mobilisés par les ADL

Un premier ensemble de « bonnes pratiques » que les ADL jugent utiles et intéressantes à mutualiser avec leurs consœurs touche aux leviers de développement local. Nous avons indiqué précédemment que de tels leviers résultent de deux activités au cœur du métier des ADL : d'une part, le travail de facilitation de projets, d'autre part, le travail de constitution d'une intelligence territoriale. Ces leviers constituent des « bonnes pratiques » à mutualiser car ils sont vus par la ADL comme les composants d'un capital local qui peut être mobilisé pour mettre en place des actions de développement local ancrées dans le territoire et efficaces dans leur réalisation. A ce titre, les réponses fournies par les ADL se regroupent autour de deux leviers utiles à mutualiser, d'une part, la formation d'une « coalition de développement », d'autre part, celui, connexe, de création d'une « capacité porteuse » pour le territoire. Ce dernier a déjà été évoqué précédemment car il

constitue une dimension clé des projets sources de satisfaction des ADL. La création d'une capacité porteuse du territoire constituant, en toute logique, un résultat particulièrement précieux pour les ADL, il s'avère peu surprenant de le retrouver parmi les bonnes pratiques mutualisables. Le premier, par contre, n'a pas encore été évoqué dans l'analyse, il constitue pourtant un élément clé qui fait le lien entre le travail de facilitation de projets et le développement de la capacité porteuse du territoire.

La littérature portant sur le développement territorial et l'urbanisme a mis en exergue le concept de « coalition de développement » ou « coalition de croissance » (Lefèvre, 1998 ; Le Galès, 1995 ; Pinson 2009)²³. Il s'agit d'un groupe d'acteurs privés et publics qui s'associent pour développer des projets visant à engager l'économie d'un territoire dans une logique de croissance. Les ADL jouent un rôle important dans la formation de telles coalitions. Elles identifient cette capacité à former des coalitions comme un facteur de succès majeur ainsi que comme le produit de pratiques qu'il est essentiel de développer et de mutualiser. Une ADL nous indique, par exemple, qu'il est essentiel de « *fédérer les acteurs locaux afin qu'ils soient les ambassadeurs de cette action.* »

Cette nécessité de **former une coalition d'acteurs autour d'un projet de développement** est, ainsi, rapporté par plusieurs ADL comme une bonne pratique indispensable au succès de leurs projets. Pour l'une d'entre-elles, tout projet de développement doit être « *issu d'une réflexion stratégique globale du territoire incluant les forces vives locales et la population et intégrant les atouts du territoire* ». Cette démarche « *permet de mettre autour de la table tous les acteurs du secteur socio-économique et de les rassembler autour d'un projet commun. Une action fédératrice, sans aucun doute pour ce projet mais également pour en envisager d'autres, structurels.* », nous indique un autre répondant. L'implication et la motivation des acteurs s'avère essentielle à la réussite des projets, ils doivent se sentir coalisés autour d'une cause commune construite avec tous les acteurs du territoire et non imposée « d'en haut ». En effet, une ADL souligne : « *des acteurs impliqués, motivés et un cadre clair concerté et accepté de tous afin de travailler de manière efficace = pas toujours facile mais indispensable et seulement possible pour des projets émanant réellement du partenariat et non des sujets imposés par des niveaux de pouvoirs supérieurs* ». Une autre va plus loin encore : « *Il faut une communauté concernée par l'enjeux du projet.* », dit-elle.

Coaliser les acteurs suppose qu'ils adhèrent à un processus que l'ADL mène en se mettant à l'écoute de tous. Une ADL remarque : « *c'est parce que chaque partenaire s'est senti écouté et respecté que nous avons pu mener ce projet d'envergure tous ensemble. Chacun d'entre nous est resté motivé et a pu faire ses remarques qui ont à chaque fois été prises en compte ou alors une explication du pourquoi ce n'est pas pris en compte a toujours été donné* ». Ce travail de mobilisation des ADL construit des relations de confiance entre les différents acteurs du territoire. Une ADL relève à ce sujet qu'il est nécessaire « *de créer une relation de confiance sur la durée avec les partenaires locaux : bonne communication claire et efficace, réflexion sur la mise à contribution des partenaires - les rendre indispensables pour mener à bien le projet -, attirer la confiance des partenaires qui se démèneront davantage pour le projet, etc.* ».

Le travail sur le développement de telles coalitions locales de développement s'avère indispensable à la poursuite des projets, à leur pérennisation ainsi qu'à la capacité à créer de nouveaux projets supportant le développement local. Une ADL indique que le développement de projets dans un esprit de ce type « *entraînent une dynamique de cocreation et débouchent sur d'autres projets et collaborations répondant aux missions de l'ADL* ». Il s'agit bien pour les ADL de créer un terreau fertile pour le développement local. Comme nous le rapporte un répondant, l'existence de relations préalables entre acteurs est une ressource précieuse pour le succès de futurs projets : « *préalablement à ce projet, ADL et FRW avaient déjà l'habitude de travailler ensemble sur différentes thématiques liées au patrimoine local (...). Interreg IV a permis d'intensifier encore plus la collaboration avec la FRW. A l'époque, il y a eu de nombreuses réunions, mails, coups de téléphone, ... pour alimenter le dossier et lui donner la meilleure orientation. L'écriture-même s'est faite en*

²³ Lefèvre C. (1998) " Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review " *International Journal of Urban and Regional Research* 22.1 : 9-25 ; Le Galès, P. (1995) " Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine " *Revue française de Science Politique* 45.1 (Février) : 57-95 ; Pinson, G. (2009) *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences-Po.

commun, plusieurs rédacteurs apportant leur pierre à l'édifice. Que ce soit du côté de l'ADL comme du côté de la FRW, ce projet a véritablement galvanisé les énergies et a été plus que motivant. »

Le travail de formation d'une coalition de développement apparaît, en soi, comme une bonne pratique utile à mutualiser entre les ADL. Il y a, toutefois, un corollaire à ce travail : **la création d'une capacité porteuse au territoire**. Comme nous l'indiquions précédemment, cette capacité porteuse constitue un levier fondamental de développement territorial car elle doit assurer la pérennisation des projets et des initiatives développés par les ADL, le passage de relais. Il s'agit d'un enjeu essentiel relaté par plusieurs ADL et tributaire de la qualité des relations entre acteurs locaux. Il apparaît, en outre, que cette capacité porteuse du territoire joue également un rôle dans l'émergence de nouvelles initiatives et de nouveaux projets.

Au sujet de la pérennisation des projets, il est fondamental que l'ADL puisse compter, à un moment donné sur des partenaires de confiance qui puissent prendre en charge les projets qui ont atteint leur maturité : *« L'ADL initie le projet et transfère la charge organisationnelle au fur et à mesure vers des partenaires locaux de confiance. »*, nous indique un répondant. Dans cette perspective, l'existence d'un tissu d'acteurs locaux bénéficie à la formation de la capacité porteuse du territoire : *« La présence sur le territoire d'associations commerçantes ou entrepreneuriales favorise le dialogue et la mise en place d'actions. Par ailleurs, ces structures constituent un élément précieux puisqu'elles reprennent souvent les actions initiées par l'ADL pour les poursuivre dans la durée. »*, relève cette ADL.

Cette dynamique de relations entre acteurs, leur acculturation aux perspectives des uns et des autres, leur coalition autour d'une vision commune pour le territoire peut, en outre, mener à ce qu'émergent de nouvelles initiatives. Un répondant souligne que l'intensité et la qualité des relations entre acteurs peut, en effet, permettre la *« création d'une nouvelle dynamique sur le territoire qui peut déboucher sur l'émergence de projets/produits innovants. »*

La mise en place de processus d'intelligence territoriale

Le second ensemble de « bonnes pratiques » développés dans les réponses fournies par les agents des ADL à ce premier tour de questionnaire concerne la mise en place de processus d'intelligence territoriale.

Comme nous l'indiquions précédemment, par leurs multiples activités de facilitation de projets, les ADL contribuent directement au façonnement d'une connaissance du territoire. Leur grande proximité avec les parties prenantes du développement de leur territoire leur permet à la fois d'identifier ces acteurs et de générer une connaissance à leur propos, mais aussi de comprendre la diversité de leurs points de vue. Cette intelligence constitue un outil précieux lorsqu'il s'agit de mettre en place des actions de développement local qui correspondent aux besoins des acteurs territoriaux.

Dans le cadre de cette question dédiée aux bonnes pratiques mutualisables, les ADL ont nourri une réflexion plus développée sur cette activité de formation d'une intelligence territoriale. Leurs réponses permettent d'identifier quatre types de pratiques qui façonnent cette activité et qu'il serait utile d'enrichir.

Le premier type de pratique concerne ce que nous appelons **la « création d'une communauté épistémique »**.

Le concept de « communauté épistémique » est issu des travaux de sciences politiques portant sur l'analyse du changement dans les politiques publiques. Les auteurs qui l'ont défini ont montré que le changement peut émerger de la formation d'une communauté d'experts ou d'acteurs influents qui contribuent à la formation d'une vision partagée d'une problématique (Bossy & Evrard, 2014)²⁴. Ce concept permet de comprendre la manière dont des communautés d'acteurs partageant une vision commune en viennent à orienter les décisions dans l'une ou l'autre direction.

Dans le cadre des activités des ADL, on peut observer une logique de façonnement de communautés épistémiques. En effet, les agences évoluent dans un environnement relationnel informel qu'elles contribuent à organiser en une communauté partageant une vision du territoire et de son développement. Dans ce travail,

²⁴ Bossy, T. & Evrard, A. (2014), « Communauté épistémique » in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 140-147.

elles contribuent également à la formation d'un réseau d'experts et de savoirs constitutifs de l'intelligence territoriale.

Plusieurs ADL relèvent, en effet, que le travail de formation d'une communauté d'experts constitue une dimension importante de leur activité, ceci dans l'objectif de former un savoir global sur le territoire qui peut, ensuite, être traduit dans une vision commune et partagée.

A propos de la formation d'une communauté d'experts, un répondant indique : *« Il faut savoir trouver les partenaires adéquats, à l'ADL nous sommes généralistes, on est pas des experts. Il faut donc pouvoir nouer des partenariats avec des personnes disposants de l'expertise dont vous avez besoin ».*

Au-delà de la mise en relation des experts du territoire, l'ADL joue un rôle de création de savoirs sur le territoire. En écoutant chacun et en confrontant les points de vue, elle façonne une vision partagée : *« chaque partie prenante a une expertise pointue dans son domaine d'expertise. A nous de bien les écouter, de les mettre en concordance et de les confronter aux résultats des enquêtes que nous menons tout au long de l'année »*, relate un répondant. Cette dynamique « fait le succès » de nombreux projets : *« les échanges et les compétences cumulées des partenaires, coordonnés par l'ADL afin de disposer d'un cadre et d'un accompagnement "professionnel" ont fait le succès de ce projet »*, remarque ce répondant.

Ce genre de dynamique peut, ainsi, conduire à la formation d'un imaginaire partagé du territoire. Par exemple, un répondant relate le développement d'un projet visant à développer une vision partagée de sa commune comme une « commune du commerce équitable ». C'est un « projet fédérateur pour autorité communale, personnel communal et population », souligne-t-il. Il doit permettre « le changement des habitudes alimentaires » qui est « un réel enjeu de société ».

Le développement d'une telle communauté épistémique suppose un travail de communication visant à garantir le partage de cette vision commune pour le territoire. Un répondant relève, à ce sujet, qu'il est nécessaire *« de mener une réflexion sur une stratégie de développement (...) avec un visuel propre : effet de "matraquage" pour l'acteur économique comme pour le client sur le long terme, sentiment de fidélisation, d'appartenance à un groupe, de défendre des intérêts communs. »*

L'objectif du fonctionnement en communauté épistémique doit permettre pour certains de dépasser l'aspect conjoncturel des législatures politiques et de développer une vision de long terme du territoire. Développer un imaginaire commun du territoire permet, en effet, souligne un répondant de *« (...) dépolitiser un maximum. L'image d'une ville, d'un territoire doit passer les législatures, elle doit être long terme, elle doit être l'image de tous. Elle doit fédérer et non diviser. »*

Le deuxième type de bonne pratique associée au développement de processus d'intelligence territoriale concerne « **l'ancrage dans le territoire** ».

Le travail de constitution d'une intelligence territoriale par les ADL suppose que soient développés différents outils et dispositifs qui l'ancrent dans son territoire de référence. Outre le rôle important que les ADL jouent comme « facilitatrices de projets », les agences jouent également un rôle central, en amont et en aval de ceux-ci, pour tisser un réseau aussi large que possible entre les différents acteurs du territoire. Pour les agences, s'ancrer dans le territoire suppose donc la mise en place de systèmes de relation et d'information qui permettent d'identifier les opportunités et de créer un support pour les différents projets et actions mis en place.

Le « réseautage » constitue une pratique clé de cet ancrage dans le territoire. Cette action ne touche pas au seul fait d'entreprendre de rencontrer les acteurs du territoire. En effet, le « réseautage », de façon générique, consiste en un ensemble d'actions visant à mettre en relation des éléments qui pourraient jouer un rôle dans le développement territorial.

Ces éléments peuvent être des acteurs du territoire, mis en relation pour créer un potentiel de développement ou un futur partenariat. Comme le relève un répondant *« le temps consacré à la création d'un réseau de producteurs et d'artisans »* est indispensable tant lors de la mise en place de projets que dans le cadre d'une veille attentive aux évolutions : *« lors de la mise en place du projet, mais aussi lors de chaque marché, l'ADL a*

pris (et prend toujours) le temps d'aller à la rencontre des producteurs et d'échanger avec eux (sur leurs difficultés, leurs idées, leurs suggestions...). »

Ces éléments peuvent également consister en des savoirs issus des relations personnelles développées avec les acteurs du territoire : *« Il est, pour moi, nécessaire de disposer d'une connaissance assez précise des entrepreneurs locaux et d'entretenir avec eux des relations de confiance, professionnelles et personnelles, mais aussi de convivialité. Connaissance au sens de personne à personne. Pas d'un état des lieux statistique (nécessaire aussi pour une vision globale mais pas pour l'action décrite dans ce point) ou de relations d'institution (commune) à entreprises. »*, indique un répondant. Un autre souligne également cette fonction cognitive du réseautage : *« Aller à la rencontre d'un maximum d'acteurs économiques pour comprendre leurs missions, connaître leurs outils, partager les expériences et bonnes pratiques, relais et retours d'informations »*.

L'action de « réseautage » constitue également la création d'un « potentiel », c'est-à-dire la création de ressources latentes mobilisables en fonction des évolutions de l'action des ADL. Un répondant souligne, en effet : *« Aller à la rencontre des personnes. Saisir l'opportunité créée pour mieux connaître les participants, mieux cerner leurs attentes, comprendre le secteur et ce, pour pouvoir mieux y répondre par la suite »*. Le réseautage permet aux ADL de concevoir des projets qui répondent aux besoins des acteurs du territoire mais aussi d'y trouver une source d'inspiration : *« Profiter des marchés pour discuter avec les producteurs, citoyens, acteurs économiques et associatifs. Chaque marché est riche de rencontres, nouvelles idées, adaptations à opérer et perspectives futures. »*

Cette activité joue donc un rôle préalable dans la formation des « coalitions de développement » et des « capacités porteuses du territoire » qui sont des leviers stratégiques dans le développement des projets menés par les ADL ainsi qu'un gage de succès. Certains répondants remarquent, en effet, que cette activité de réseautage crée une capacité à fédérer les acteurs : *« Être en capacité de fédérer les entrepreneurs locaux. Lors des rencontres qui ont précédées la création de (ce projet), différentes méthodes d'animation ont été mise en œuvre : présentation ex cathedra, animation post-it, mind-mapping... La convivialité a aussi été soignée : accueil, boissons... C'est après ces animations qu'un certain nombre d'entrepreneurs a souhaité formaliser un groupe de travail : (ce projet) était né. »*, indique ce répondant. Un autre souligne que les projets développés reposent nécessairement sur un réseau de parties prenantes motivées : *« un tel projet de valorisation d'un patrimoine n'est pas directement "économique" mais réunit des passionnés, motivés et peut aboutir à des retombées "économiques" indirectes à long terme à condition bien évidemment qu'il s'agisse d'un site réellement exceptionnel et potentiellement attractif. »*

Ces différents outils de réseautages développés par les ADL peuvent être rangés au sein d'une catégorie d'ensemble, la « réflexivité ». Celle-ci permet de qualifier la manière dont fonctionne l'intelligence territoriale dans le cadre des activités des ADL. Cette notion traduit l'idée que le contexte territorial dans lequel se déploie les activités des ADL est à l'origine de la définition des principes qui les orientent. Le concept de réflexivité permet de comprendre la manière dont l'ancrage dans un contexte particulier conditionne le fonctionnement de cette intelligence territoriale. Cela l'oppose à des logiques de type planificatrices qui orienteraient l'action de développement territorial à partir de plans et de règles définis au sein des administrations communales et régionales, sur la base d'expertises extérieures au territoire comme, par exemple, des spécialistes de l'aménagement du territoire ou du développement territorial. La réflexivité suppose donc un fort ancrage dans les réalités des territoires, la formation de savoirs et d'expertises issues des acteurs et des usagers des territoires, collectés via différentes formes de dispositifs participatifs et consultatifs. L'enquête permet de souligner que cette logique réflexive entre régulièrement en tension avec des logiques plus externes issues tantôt des administrations communales, tantôt des administrations régionales. Pour ces dernières, plusieurs ADL critiquent, précisément, la distance des administrations régionales, souhaitant qu'elles viennent plus régulièrement sur le "terrain" pour mieux comprendre ses réalités. Ce faisant, les ADL attendent des administrations régionales qu'elles fassent preuve de davantage de réflexivité.

C) REFLEXION SUR LES PROJETS SOURCES D'INSATISFACTION POUR LES AGENTS DES ADL

Le premier tour de l'enquête Delphi a été également l'occasion de questionner les agents sur les projets dont ils sont insatisfaits, les causes qu'ils attribuent à cette insatisfaction voire à cet échec ainsi que les améliorations qu'ils estiment nécessaires pour éviter que ces insatisfactions ne se répètent.

Dans cette perspective, nous leur avons posé trois questions spécifiques similaires à celles posées dans la première partie du questionnaire :

- Dans vos activités au sein de l'ADL, quel est le principal projet pour lequel vous avez éprouvé une très grande déception ?
- Pourquoi avez-vous été particulièrement déçu.e par ce projet ?
- Si vous aviez l'occasion de repartir à zéro et de remettre ce projet ou une initiative similaire en place dans le cadre actuel, quels seraient les trois aspects que vous amélioreriez prioritairement?

Ces trois questions nous ont permis de développer plusieurs enjeux importants pour les ADL, leurs projets ainsi que pour leurs relations avec les différentes parties prenantes.

L'analyse proposée dans cette partie présente, question par question, les principaux enjeux qui ressortent des réponses des ADL.

Dans vos activités au sein de l'ADL, quel est le principal projet pour lequel vous avez éprouvé une très grande déception ? Il peut s'agir d'un projet qui est arrivé à son terme mais que vous jugez très insatisfaisant ou d'un projet avorté.

Cette question avait pour objectif de comprendre une série d'enjeux liés à la gestion des projets menés par les ADL et à leurs facteurs d'insuccès. Nous avons, en effet, proposé aux ADL de détailler le projet choisi en explicitant différents éléments : l'origine du projet, ses dates de réalisation, son objet, ses objectifs, le rôle joué par l'ADL dans le projet, le rôle joué par les partenaires de projet et les modalités de partenariat avec l'ADL. Ces propositions visaient à orienter la réflexion des agents et à simplifier les comparaisons possibles entre leurs réponses. Cette liste de critères n'était toutefois pas exhaustive et nous avons proposé d'ajouter tout autre élément complémentaire que les agents jugeraient utiles de mentionner. Cette question était rédigée de façon parfaitement symétrique à la question concernant les projets sources de satisfaction posée dans la première partie du questionnaire.

Nous avons basé notre analyse des réponses sur une liste de tags qui touchent à différentes facettes des projets, celles-ci constituant la grille d'analyse des réponses. Notre analyse permet de souligner l'importance plus spécifique de six facettes dans les descriptions proposées par les répondants :

- l'attractivité du territoire de l'ADL,
- les leviers de développement local mobilisés par les ADL,
- le rôle de l'ADL dans les projets de développement local,
- les outils et modalités d'action,
- la nature et la structure des projets de développement local,
- les processus d'intelligence territoriale mis en place.

Ces différentes facettes des projets sont envisagés par les ADL comme constitutifs de la réussite de leur projet. La suite de l'analyse propose de synthétiser, pour chaque facette, les éléments clés qui caractérisent l'insatisfaction à l'égard de certains projets exprimée par les ADL.

Attractivité du territoire

De nombreux projets évoqués par les répondants concernant **l'attractivité commerciale du territoire communal**. Un répondant fait ce constat d'échec par rapport à un projet de développement de l'attractivité commerciale du territoire en vue de la : « *Les objectifs principaux de mise en avant des commerces locaux en vue de les promouvoir, de les réunir et d'augmenter l'attractivité du territoire auprès d'investisseurs potentiels sont donc loin d'avoir été rencontrés* ».

Plusieurs répondants évoquent l'importance de fédérer les commerçants autour d'un projet ou d'une vision commune, à travers un groupe visant à se pérenniser, telle une association de commerçants. Par exemple, ce répondant indique qu'un des objectifs du projet évoqué est : « *de renforcer la cohésion des commerçants autour d'une action commune (sachant qu'il n'existe pas d'association de commerçants) profitable à tous et augmenter ainsi l'attractivité du commerce local* ». Un autre accentue le projet d'une formalisation des rapports entre commerçants : « *Comme de nombreuses ADL, nous voulions réunir les commerces autour d'une association de commerçants moteur de projet en leur faveur. Sans en être l'animateur, l'ADL se poserait en tant que facilitateur des projets menés en lien avec les secteurs publics, associatifs et privés. L'ADL aurait aimé mettre en place avec eux une vision commune et développer une stratégie d'actions en leur faveur.* »

Certains projets d'attractivité développent une perspective hybride, en y associant, par exemple des acteurs culturels : « *L'ADL et le Centre culturel collaborent pour instaurer une dynamique culturelle dans l'environnement économique. Des commerces locaux accueillent une ou plusieurs œuvres d'artistes locaux partenaires du projet afin de leur offrir une visibilité inattendue* », indique ce répondant. D'autres projets proposent des évolutions de la solution courante du carnet de bons ou de timbres pour attirer les chalands et les fidéliser : « *Dans le cadre du maintien de la fonction commerciale du centre-ville, la professionnalisation des commerces indépendants, la volonté de gestion d'un centre-ville en tant que destination commerciale. Le projet de mise en place d'un système de fidélisation commun aux commerces indépendants en remplacement d'un ancien système de timbres (...) a été porté par l'ADL (...)*»

D'autres répondants évoquent des projets **d'attractivité touristique** comme celui-ci : « Les objectifs de l'ADL sont de faire valoir l'aspect touristique du territoire de la commune (...). Intégrer la forêt dans le centre-ville revient à maximiser ce faire-valoir et donc à augmenter l'attractivité des lieux ». D'autres abordent **le développement d'infrastructures renforçant l'attractivité du territoire** : « L'aménagement de cette zone augmenterait l'attractivité du territoire tout en créant de l'emploi et en veillant à limiter les dangers de la circulation anarchique de la route du Condroz.»

Leviers de développement

Très régulièrement, les projets évoqués s'inscrivent dans la volonté de **mobiliser les ressources locales comme levier de développement**. Dans le cadre d'un projet d'attractivité commerciale, un répondant indique le projet de mobiliser les commerçants locaux pour créer une association de commerçants porteuse d'un projet de dynamisation du tissu commercial local : « *Suite à une enquête réalisée spécifiquement sur une de nos communes, par l'UCM lux, les commerçants ont manifesté leur intérêt pour créer une association de commerçants en vue de dynamiser l'activité commerciale dans la commune* ».

Cette idée de réunir au sein d'un groupement des acteurs économiques locaux pour stimuler le développement du territoire s'applique également aux entreprises locales. Une ADL mentionne, par exemple : « *Nous voulions le lancer car nous pensions qu'il était d'intérêt d'avoir pareil comité pour les entreprises et que ces dernières seraient conquises d'avoir une structure qui les comprennent et qui soit gérée par les entreprises. Nous nous disions en outre que cela permettrait à l'ADL de venir en aide à ce comité mais de ne pas être le pilier principal et de pouvoir mieux par conséquent pérenniser à l'avenir pareil structure* ». Cette réponse souligne bien le rôle de facilitation que joue l'ADL, de soutien à la mise en place d'une dynamique locale dont elle n'assume pas directement le leadership.

Une autre ADL évoque le développement d'une plateforme commune pour l'ensemble des acteurs économiques : « *nous sommes partis d'un projet concret, à savoir la création d'une plateforme promotionnelle commune, pour fédérer les acteurs locaux.* »

Une autre problématique abordée dans les leviers de développement, dans le cadre de ces projets sources d'insatisfaction, concerne **la thématique de la création d'emploi**. Une ADL indique : « *Ce projet emploi avait pour objectif de faire correspondre l'offre et la demande d'emplois locaux. Par cette démarche, les ADL souhaitaient offrir aux employeurs de leur commune respective la possibilité de trouver le collaborateur ou la collaboratrice qui s'intégrerait parfaitement dans leur équipe* ». La logique proposée associe le développement d'une intelligence territoriale, visant à structurer la connaissance du territoire, et la création d'emploi, comme l'indique un répondant : « *L'idée est partie du fait que bon nombre d'entreprises ne trouvaient pas de profils adéquats et donc, qu'une réflexion sur ce point devait être menée... de même que la pertinence de mettre en place certaines formations spécifiques par la suite* ».

Outils et modalités d'action

Une grande part des projets évoqués comme insatisfaisants concerne **des projets innovants**, c'est-à-dire présentant une « rupture » par rapport à l'existant en introduisant de nouvelles idées, de nouvelles manières de faire ou de nouveaux outils. Cette innovation concerne une palette très large d'outils et de modalités d'action.

Par exemple, une ADL évoque la mise en place d'un site web : « *Nous avons mis en place une structure, nous nous sommes formés avec ce qui est devenu IMIO (au départ cela portait un autre nom) et nous avons mis en place un site web pour la commune (...) dont nous étions fiers et qui correspondait bien aux 3 priorités de l'ADL : tourisme rural basé sur la richesse vivante du folklore local, circuits courts et production locale et soutien aux commerces et entreprises* ».

Une autre parle d'un projet de livraison de repas en circuits courts : « *Notre idée de départ était de lancer un service de livraison de casse-croûtes composés de produits du terroir à destination des particuliers et des entreprises* ».

Une autre associe un projet web à la livraison de repas en circuits courts via la mise en place d'une plateforme locale d'e-commerce : « *L'objectif était d'étudier la faisabilité d'une plateforme locale d'e-commerce qui répartit les coûts et les revenus entre plusieurs acteurs locaux renforçant leurs activités respectives et permettant le développement d'un système de livraison (local). Le business model de la plateforme se base (entre autres) sur la vente de lunches aux employés des Parcs d'activités puisque, actuellement, aucun parc ne dispose d'une offre Horeca. Le lunch est donc un produit d'appel pour lancer le test pilote afin de développer la proposition ensuite aux autres biens et services.* »

Un autre projet évoqué par une ADL concerne le développement d'une offre de logements pour aînés au format particulièrement innovant : « *Suite au groupe de travail organisé par l'ADL autour du Conseil Consultatif des Aînés depuis 2012 et l'étude de faisabilité (...) sur un concept innovant de logements créés par et pour les seniors, une dizaine de citoyens fondent la société coopérative: 32 appartements et un espace collectif convivial dans le village (...)* ».

Nature et structure des projets de développement local

Une part importante des projets évoqués par les répondants concernent la valorisation de la production locale et le développement de circuits courts.

La valorisation de la production locale fait partie intégrante du plan d'action de certaines ADL. Celle-ci par exemple indique : « *Le plan d'action de l'ADL prévoit l'étude de l'opportunité de développer un marché du terroir et d'ajouter une dimension "produits locaux" au marché récurrent (...)* ». Le développement de marchés de producteurs locaux semble constituer un élément important de stratégie pour de multiples ADL, ceci en complément du marché hebdomadaire classique, avec différentes formules : soit un complément comme le rapport l'ADL, ci-dessus, soit en parallèle, soit, encore, en substitution, lorsque le marché hebdomadaire

dépéri. Une ADL évoque un cas de développement parallèle, d'un marché de producteurs locaux : « *Afin de se distinguer du marché hebdomadaire classique du mercredi matin, de toucher une autre cible de clientèle, nous proposons de l'organiser le samedi après-midi, et de l'ouvrir uniquement aux artisans et producteurs locaux* ».

La valorisation de la production locale peut prendre d'autres formes que celle du marché. Des répondants évoquent la livraison de repas à domicile et en entreprise, l'usage de produits locaux dans les cuisines de collectivité, mais aussi le rassemblement spontané de producteurs en vue de construire une identité commune au territoire. Une ADL rapporte, par exemple : « *Les acteurs du secteur des produits de bouche de la Commune (...) ont souhaité se rencontrer et mettre en place des actions communes. Au-delà d'un simple projet, ces différents acteurs ont souhaité créer un nouveau concept et faire de (la commune), une commune gourmande* ». Une autre relate une initiative de valorisation des producteurs eux-mêmes : « *L'événement « Fermes ouvertes » aura pour objectif de présenter et de promouvoir la ruralité sous ses différentes facettes. L'enjeu est de valoriser le travail des agriculteurs et des éleveurs auprès de la population locale, faire découvrir des produits agricoles via des dégustations et présenter la diversité des aspects de leurs professions.* »

Le développement de circuits courts constitue également un élément important de certains projets mis en place par les ADL. Ce type de projet s'inscrit dans la volonté de mobiliser un ensemble de parties prenantes du territoire pour les inscrire dans un projet de développement commun. Une ADL indique, par exemple : « *C'est un projet dynamique, de circuit court où les producteurs et productrices sont de vrais partenaires et où depuis le début, beaucoup ont commencé, évolué, se sont agrandis, professionnalisés, coalisés aussi* ». Ces logiques permettent une mise en réseau d'acteurs du territoire et l'inscription dans des projets hybrides qui mêlent à la valorisation de la production locale d'autres aspects, notamment culturels et touristiques. Une ADL énumère, par exemple, les objectifs d'un projet : « *Valorisation des producteurs et artisans locaux - création d'un réseau de producteur et d'une dynamique "circuits courts" - création d'une nouvelle animation touristique - valorisation d'un site remarquable du territoire* ». Une autre souligne l'imbrication d'objectifs économiques et commerciaux, sociaux et d'emploi : « *Objectifs multiples: économie circulaire (vente de produits locaux), mise au travail de personnel dépendant du cpas (article 60), et permettre à un village de la commune de retrouver un magasin de proximité.* »

Intelligence territoriale

De nombreux projets évoqués proposent une prise d'appui sur l'intelligence territoriale pour le développement, en particulier la mise en place de processus de consultation des parties prenantes et/ou de la gestion des connaissances territoriales.

La consultation des parties prenantes constitue un élément important dans les réflexions et analyses préalables aux projets. Une ADL évoque le travail mené en ce sens : « *L'ADL a mené en 2015 une enquête auprès des entreprises des PAE, ayant pour objectif de mutualiser certains services en vue de rationaliser les coûts. Cette enquête traitait de l'environnement des entreprises au travers des thématiques suivantes : gestion des déchets, groupement d'employeurs, gardiennage, signalétique et mobilité, achats groupés, accès numérique* ». La mise en place de telles dynamiques consultatives peut également prendre d'autres formes, plus structurelles que des enquêtes, c'est le cas des comités de différentes natures, comme les comités d'entreprises. Une ADL rapporte un projet en ce sens : « *Nous voulions le lancer car nous pensions qu'il était d'intérêt d'avoir pareil comité pour les entreprises et que ces dernières seraient conquises d'avoir une structure qui les comprennent et qui soit gérée par les entreprises. Nous nous disions en outre que cela permettrait à l'ADL de venir en aide à ce comité mais de ne pas être le pilier principal et de pouvoir mieux par conséquent pérenniser à l'avenir pareil structure* ». Cependant, très souvent, les ADL évoquent des processus consultatifs plus informels qui élargissent à son rôle de facilitatrice de projet et à ses activités de réseautage. Ainsi, par exemple, une ADL indique à propos de la mise en place d'un projet : « *L'ADL a prospecté les différents intervenants ciblés : les entreprises des parcs d'activités susceptibles d'être intéressées par des livraisons de sandwiches, les sandwicheries et autres commerces (par ex. fleuristes) susceptibles d'être intéressés par un tel service de livraison. Elle a joué le rôle d'interface entre les différents partenaires potentiels, organisé les réunions de mise en relation, les réunions avec les commerçants. Elle coordonne l'ensemble du projet* ». Ce

type de démarche stimule également les opportunités de développement, comme le relate cette ADL : « *l'ADL tente, avec ses moyens, d'inciter voire de démarcher des entreprises afin que les zones soient rapidement occupées. L'objectif de l'ADL est de rebondir sur l'occupation de la zone pour développer de nouveaux projets : créer un club d'entreprises, organiser des journées portes ouvertes du zoning, etc.* »

Plus largement, ces dynamiques de consultation des parties prenantes s'inscrivent dans des processus de gestion des connaissances territoriales qui mobilisent différents types de dispositifs. Une ADL indique, par exemple : « *les projets repris dans le plan d'actions d'une ADL sont logiquement établis sur base d'un diagnostic du territoire, d'une étude AFOM, et de la concertation avec les partenaires, qu'ils soient locaux ou autres.* »

Pourquoi avez-vous été particulièrement déçu.e par ce projet ? Identifiez les principales sources d'insatisfaction et identifiez-en les causes.

Cette question avait pour objectif de préciser les éléments qui constituent les sources d'insatisfaction pour les agents des ADL dans la réalisation de leurs projets. Il s'agissait d'identifier des facteurs subjectifs d'évaluation de la qualité des projets des ADL. Pour aider les agents à répondre à cette question, nous leur avons proposé, de façon similaire à la question portant sur les sources de satisfaction, une série de pistes de réflexion qu'il leur était loisible de mobiliser dans leur réponse. Les pistes proposées étaient : l'adéquation avec les missions de développement, le partage d'une vision commune avec les acteurs du territoire, le rôle de la dynamique organisationnelle au sein de l'ADL, la capacité à mobiliser des ressources locales pour mener à bien le projet, la liberté d'action de l'ADL, la qualité de ses relations avec ses partenaires et acteurs du territoire, la motivation des parties prenantes, la qualité des interactions avec les différents niveaux de pouvoir, la capacité de concertation avec les acteurs locaux. Ces propositions visaient à orienter la réflexion des agents et à simplifier les comparaisons possibles entre leurs réponses. Cette série de pistes n'était pas exhaustive et nous avons proposé aux ADL d'ajouter tout autre élément complémentaire que les agents jugeraient utiles de mentionner. Nous avons basé notre analyse sur une liste de tags spécifiques mais rassemblés sous une série de facettes communes à l'analyse de l'ensemble des questions. De ce fait, la présentation des résultats est organisée d'une façon similaire à celle de la question précédente. Cette structure de présentation permet d'identifier les critères d'insatisfaction associés à des facettes clés des projets et activités des ADL. Dans cette analyse, trois facettes ressortent plus spécifiquement :

- Les outils et modalités d'action mobilisés par les ADL dans la réalisation de leurs missions ;
- L'intelligence territoriale ;
- Les relations avec les acteurs du développement local.

Outils et modalités d'action

Les enjeux liés aux outils et modalités d'action des ADL constituent une source d'insatisfaction relevant de facteurs internes aux agences, à la gestion des projets et aux aléas des financements des projets liés à des fonds externes.

Plusieurs sources d'insatisfaction ont trait à des **aspects organisationnels et administratifs**. Par exemple, une ADL évoque la nécessité de ralentir le pas sur un projet en raison des contraintes de gestion quotidienne : « *Par la suite, le projet a été mis en stand-by au regard des contraintes organisationnelles interne de l'ADL; il était temps d'avancer sur d'autre thématiques au regard de notre plan d'actions, de notre quotidien* ». D'autres soulignent des complications au niveau des relations avec les prestataires : « *Le projet a nécessité une quantité de travail importante de la part de l'équipe de l'ADL et du Service Communication de la Commune pour finalement ne pas aboutir. Les relations avec les prestataires (développeurs) sont devenues compliquées après quelques mois. Les prestataires n'ont pas respecté les termes des accords de départ* ». D'autres abordent des aspects davantage liés à la gestion de projet, comme par exemple, la définition des rôles des partenaires : « *Nous n'avons pas été assez clair sur le rôle des partenaires, qui finalement ont été assez "passifs", n'ont pas forcément communiqué sur l'événement et diffuser l'information auprès de leur réseau* ». Les délais de réalisation parfois longs constituent également un obstacle : « *Vu le délai, entre le lancement du projet et*

l'édition future de ce répertoire, de nombreuses données seront obsolètes. Il s'agit d'un travail de longue haleine qui ne nous donnera sans doute pas totale satisfaction ». Un aspect également important mentionné par les ADL au plan administratif touche aux procédures d'acceptation des dossiers au niveau du SPW. Par exemple, une ADL évoque plusieurs incertitudes ainsi que des difficultés liées au caractère bureaucratique du traitement des dossiers au niveau du SPW *« Il est à noter également qu'au niveau de la DGO1, le dossier est accepté ou non dans sa globalité ce qui ne permet pas de travailler au cas par cas et de revoir, le cas échéant, l'une ou l'autre position de flèches en évitant de repasser toutes les étapes. Dans le même sens, les délais du traitement du dossier ont toujours été flous. Au vu de ces éléments, il était impossible d'inscrire dans le temps la concrétisation du projet, de le figer dans un planning et d'en envisager le bout. »*

La qualité des relations entre acteurs de projet affecte également le niveau de satisfaction des ADL vis-à-vis des projets. Certaines relations difficiles entre acteurs de projet peuvent affecter leur réalisation. Cela peut toucher les relations entre partenaires mais aussi des interactions difficiles entre niveaux de pouvoir. Dans certains cas, un manque de concertation entre l'ADL et un partenaire clé peut déboucher sur une grande insatisfaction. Une ADL relate, par exemple : *« Le principal partenaire (...) a changé de cap par rapport à ce projet sans concertation avec l'ADL. Or, l'ADL et (ce partenaire) sont nécessaires au bon développement du projet (...) »*. La capacité à mobiliser les acteurs, à assurer une concertation entre eux et à maintenir une bonne structure de fonctionnement d'ensemble constitue un véritable défi pour les ADL : *« Il est en effet difficile d'obtenir du répondant tant de la part de notre partenaire principal (...) que des indépendants et entrepreneurs (...) »*, confie ce répondant. Certains pointent, en lien avec les projets de développement de l'attractivité commerciale, des difficultés à développer des relations stables et concertées avec les commerçants qui s'avèrent souvent peu enclins à participer à des logiques plus collectives et stratégiques : *« Nous ne sommes pas encore arrivés, il me semble, à être un acteur crédible pour les commerçants contrairement aux acteurs touristiques, associatifs et aux producteurs. (...) le fait qu'il y ait peu de commerçants aux rencontres ne renforce pas la motivation de ceux-ci »*, relate un répondant. Enfin, de façon plus globale, les ADL soulignent la difficulté à organiser une concertation globale des acteurs du territoire aux intérêts souvent divergents et aux spécialités souvent contrastées. Un répondant indique, par exemple : *« Les contraintes liées à la mise en place d'un tel dispositif (notamment hors-zoning) sont nombreuses et nous n'avons pas trouvé de collaborations efficaces auprès de partenaires pourtant spécialisés dans le domaine »*. Une autre ADL constate : *« Difficultés de fédérer des partenaires aux attentes diverses sans contreparties à offrir. Le projet a fait face aux propres difficultés du partenaire à fédérer ses membres. »*

Il apparaît également que la dépendance des ADL à des **sources de financement externes** fragilise les projets. *« Sans financement, il n'est pas dans les moyens de la commune de poursuivre l'organisation de cette opération se traduisant par une grosse déception. »*, indique ce répondant. Et celui-ci également : *« Sans aide financière extérieure, il nous semblait peu probable que la commune concrétise ce projet, ce qui d'ailleurs n'a pas été fait »*. Dans d'autres cas plus spécifiques comme la mise en place d'une coopérative, où la levée de fond même si elle est externe aux ADL repose sur les coopérateurs, l'enjeu du financement du projet est aussi un enjeu de motivation des participants à celui-ci et de qualité organisationnelle pour le projet. Un répondant indique à ce propos : *« Réunir le capital nécessaire s'avère difficile et les coopérateurs qu'ils soient membres du CA ou de l'AG ne sont pas disposés à consacrer du temps à développer le projet. La difficulté de réunir le capital est source de démotivation, l'ambition du projet effraie les coopérateurs qui ne se sentent pas d'attaque pour prendre en main les choses et oser se mettre en action, les enjeux des membres du CA ne sont pas mis sur la table et créent des tensions »*. D'autres ADL relatent également des incertitudes financières relevant des processus décisionnels et de revirements dus aux enjeux politiques de certains projets : *« La principale déception provient du fait qu'alors qu'un groupe de travail a planché pendant plus d'un an sur un projet, avec conviction, avec mandats de leurs autorités, ces mêmes autorités ont finalement décidé de renoncer au projet pour des motifs politiques et financiers ; faisant fi des objectifs vertueux proposés dans ce nouveau projet »*. De même, la dépendance à des systèmes de financement extérieurs génère une incertitude sur l'issue de certains projets en fonction des capacités des ADL à décrocher des subsides de différentes natures. Par exemple, cette ADL indique : *« Le projet n'a pas été retenu au financement FEDER et les autres tentatives de recherche de subsides n'ont pas abouti »*. L'absence d'autonomie financière des ADL constitue un réel

obstacle à l'aboutissement des projets : « *Le projet s'est essentiellement heurté au manque de moyens disponibles. L'ADL ne dispose d'aucune autonomie financière pour ses projets* », nous dit ce répondant.

Intelligence territoriale

Les enjeux liés au développement de l'intelligence territoriale constituent des facteurs d'insatisfaction relatés par les ADL relevant de leur environnement extérieur. Quatre types de difficultés émergent des réponses : la qualité de l'ancrage dans le territoire, le développement de projets en adéquation aux spécificités du territoire, les difficultés associées au manque de cohérence dans la politique de développement local et celles issues du manque de vision partagée du développement local.

La qualité de l'ancrage dans le territoire représente un défi important pour les ADL. En effet, ces aspects ressortent fortement des réponses comme des facteurs de réussite ou d'échec des projets, s'ils ne sont pas rencontrés. Une ADL évoque, par exemple, la mise en place d'un projet répondant à une demande communale mais qui ne correspondait pas aux besoins du territoire : « *Ce projet répondait à une demande de la part de la Commune (...) et avait été intégré au plan d'action de l'ADL. Après évaluation, il semble que cela ne répondait pas à un besoin de la population ni des producteurs* ». Ce cas de figure est également évoqué par un autre répondant : « *Le problème : c'est que ce projet même si il était selon nous bien pensé, n'était pas basé sur une demande des entreprises, nous avons pensé à la place de ces dernières, nous avons pensé qu'elles souhaitaient cela sans leur demander spécifiquement les besoins à l'époque qu'elles avaient.... Nous avons donc établi un projet sur un mauvais diagnostic de départ* ». Ce problème d'ancrage dans le territoire ne concerne pas uniquement les besoins des acteurs économiques, ceux des citoyens et des chaland est également important. Certaines initiatives visant à intéresser la population aux commerces locaux se soldent parfois par un échec en raison d'un calibrage inadapté du dispositif à la demande : « *Le projet n'a pas été couronné de succès, les chèques distribués ont été peu utilisés, voire pas du tout pour certains. Quelques commerces peuvent se vanter d'avoir eu un beau succès de foule suite à cette action et un retour immédiat d'une nouvelle clientèle.* », relate cette ADL. Parfois ces éléments sont renforcés par d'autres types de contraintes, leur rencontre perturbant les projets. Une ADL évoque le cas d'un marché local qui, en tant que lieu, est apprécié pour sa convivialité mais qui, en tant qu'espace commercial, ne rencontre pas la demande : « *Il est apparu que les citoyens appréciaient venir s'y balader, passer un moment convivial mais les produits proposés ne rencontraient pas leurs attentes comme nous nous y attendions. En effet, ils souhaitaient davantage de produits locaux* ». Ces difficultés sont renforcées par le fait que les producteurs locaux peinent à participer à ces marchés pour des raisons techniques et les marchands ambulants présentent également des demandes spécifiques : « *la plupart des producteurs locaux ne sont pas équipés pour les marchés en extérieur et les législations "marché classique" et "marché de terroir" sont un peu différentes. Les ambulants quant à eux souhaitaient un espace fermé en hiver et menaçaient de ne plus revenir si leurs ventes n'étaient pas meilleures.* », poursuit le répondant.

Le développement de projets en adéquation aux spécificités du territoire se présente également comme un enjeu majeur, connexe du précédent, pour le succès des projets. Cette dimension suppose une appréhension complexe des problématiques de développement local qu'il n'est pas toujours facile à mettre en place. Un répondant relate sur ce point : « *Le projet s'est focalisé sur l'aspect urbanistique (périmètre de revitalisation urbaine). Pas d'approche globale pour les activités du quartier déjà existantes et celles à venir. Aucune prise en compte des connexions à envisager avec les autres pôles d'activités économiques (...)* ».

Une autre source de difficulté sur les projets tient au **manque de cohérence dans la politique de développement local**. Il peut tenir, par exemple, à la multiplication d'initiatives de la part de différents acteurs qui ne sont pas concertées et qui finissent par se chevaucher. Un répondant indique à ce sujet : « *Doublons entre ce projet, les actions du service entreprises du Forem et les actions (d'un acteur local).* » Le manque de concertation entre les niveaux de pouvoir et les approches différenciées entre Région et communes constitue également une source de difficultés importante pour les ADL : « *Sentiment d'être pris entre deux parties entre la Ville qui ne souhaite pas disperser la communication pour une plus grande visibilité du citoyen et la Région wallonne qui insiste pour avoir une communication spécifique* ». La tension avec le niveau régional peut également émaner d'une discordance entre la Région et les partenaires de projet. Une ADL relate à ce sujet :

« Le projet a été affecté par des relations difficiles entre les partenaires : intérêts divergents entre la région (qui souhaitent lever les obstacles sur les cours d'eau pour une libre circulation des poissons) et les autres partenaires favorables à la création d'une centrale hydro (mais obstacle pour la circulation des poissons). » D'autres problèmes émergent également au niveau de la répartition des compétences entre acteurs : « A l'issue de ce projet, le SPW a interpellé les ADL pour leur rappeler que cette action relevait de la sphère de compétences des opérateurs Emploi et que les ADL avaient montré une trop grande implication. »

La capacité à développer une **vision partagée du développement local** peut également constituer une source de difficultés importantes sur les projets, lorsque les parties prenantes peinent à s'accorder. Plusieurs répondants témoignent de la difficulté à constituer cette vision partagée et lui attribuent un rôle dans l'insuccès d'un projet. Un répondant mentionne à ce sujet, la difficulté à construire une vision commune avec l'administration régionale : « Le projet n'est pas parvenu à construire une vision partagée par les acteurs : difficulté d'avancer avec la DGO3/DGARNE (réponses lentes à obtenir à propos des contraintes, difficulté d'avoir un interlocuteur au niveau régional, remise en question des projets pour une vision plus globale du cours d'eau...). »

Relations avec les acteurs du développement local

Des relations difficiles entre acteurs du développement local peuvent également constituer un obstacle à la réussite des projets. D'après les réponses fournies par les ADL, plusieurs aspects entrent en compte à ce niveau : la qualité de la coordination avec les acteurs institutionnels, l'état des relations avec la commune de l'ADL et la qualité de la perception du rôle de l'ADL par les différentes parties prenantes.

La coordination avec les acteurs institutionnels présente plusieurs difficultés pour les ADL. Une première difficulté évoquée est le manque de vision partagée entre les communes et la Région sur les missions de développement local remplies par les ADL. Ce répondant indique, par exemple, à propos d'un projet : « il était un peu entre deux feux : entre les demandes de la commune et les actions acceptées par la région wallonne quant aux missions de développement des ADL ».

Une seconde difficulté concerne les incohérences de vue entre Région et communes quant aux contraintes législatives et réglementaires qui peuvent s'appliquer à un projet. Une ADL relève à propos d'un projet lié à la production locale d'énergie : « Le projet a été affecté par des interactions difficiles entre les différents niveaux de pouvoir (communal, régional) : difficultés liées à la législation sur la production et la distribution de l'énergie, en plus de l'aspect environnemental (...) ».

Une troisième difficulté relève de la relation entre l'administration régionale et les ADL qui semble particulièrement distante, l'information paraissant circuler difficilement entre la Région et les ADL. Par exemple, un répondant remarque : « La direction des ADL DG06 a refusé que nous traitions du projet alors qu'il était lancé et que personne ne nous avait prévenu que nous ne pourrions pas. »

Une quatrième difficulté tient à la relation des ADL avec d'autres acteurs institutionnels régionaux ou locaux sur des thématiques spécifiques, notamment l'emploi. Une ADL mentionne à ce sujet : « aucun soutien des acteurs de la formation et de l'emploi et de développement économiques sous-régionaux alors que la situation de l'emploi était problématique et qu'en dehors du niveau primaire, la Commune n'avait pas de structure de formation qualifiante ou adulte. »

Des difficultés dans **les relations avec la commune** peuvent également constituer une source d'insatisfaction importante et un obstacle dans la réalisation des projets menés par les ADL. Ces relations sont souvent conditionnées par le fait que la commune conserve une autorité politique qui réduit la liberté de manœuvre des ADL d'une façon qui n'est pas toujours perçue comme pertinente par rapport aux projets. Par exemple, un répondant souligne : « Le projet a été affecté par des relations difficiles entre les bourgmestres des communes partenaires et plus particulièrement des divergences politiques ». Des projets jugés importants par les ADL peuvent aussi manquer de soutien de la part des communes car ils ne sont pas vus comme prioritaires. Ce répondant remarque le « manque de soutien de la majorité en place, ce n'est pas une priorité d'action pour le collège ». Ces relations peuvent, aussi, être affectées par un partenaire communal jugé « peu actif » : « Le partenaire communal n'était pas très actif. L'ADL a dû gérer tout de A à Z. Nous sommes en ASBL, nous

estimons que la commune aurait pu par exemple au moins gérer les règlements communaux mais ils n'ont aidé en rien ». Certains remarquent que les ADL peuvent être vues comme un service de la commune et bénéficier de ce fait d'une image négative auprès de certains acteurs locaux, notamment les commerçants : *« la Commune a souvent une mauvaise image auprès des commerçants et, vu que l'ADL est hébergée dans le bâtiment communal, que les décisions doivent souvent être approuvée/financée par l'autorité publique, nous sommes pour eux un service de la commune »*, indique ce répondant.

Si vous aviez l'occasion de repartir à zéro et de remettre ce projet ou une initiative similaire en place dans le cadre actuel, quels seraient les trois aspects que vous amélioreriez prioritairement?

Cette question avait pour objectif de préciser les éléments que les agents des ADL associent à des pistes d'amélioration pour pallier aux difficultés évoquées dans leurs réponses à la question précédente. Nous avons laissé libre cours aux réponses afin de pouvoir identifier les enjeux qui comptent pour les agents.

A l'instar de notre travail sur les autres questions, nous avons basé notre analyse sur une liste de tags spécifiques rassemblés sous une série de facettes. De ce fait, la présentation des résultats est organisée d'une façon similaire aux questions précédentes. Cette structure de présentation permet d'identifier les éléments clés sur lesquels s'accordent les ADL. De façon cohérente avec les difficultés évoquées précédemment par les répondants, quatre facettes ressortent particulièrement de l'analyse : les enjeux liés à l'intelligence territoriale, ceux associés aux relations avec les acteurs du développement local, ceux qui concourent à la mise en place de leviers et développement et ceux qui contribuent à l'amélioration des outils et des modalités d'action des ADL.

Intelligence territoriale

Comme nous l'avons vu dans les réponses à la question précédente, de nombreux projets s'avèrent insatisfaisants pour les agents ou peuvent être vus comme des échecs en raison de leur manque de pertinence avec le territoire et ses spécificités. Afin de pallier à ces difficultés, les agents proposent plusieurs pistes visant à l'amélioration de l'intelligence territoriale pour un meilleur ancrage dans le territoire, le développement d'une vision partagée du développement avec les différents acteurs et une meilleure consultation des parties prenantes des projets.

Un meilleur **ancrage dans le territoire** constitue une piste d'amélioration identifiée par de nombreuses ADL. Un répondant le synthétise : *« Si la volonté n'émane pas des acteurs par qui le projet sera mené, cela ne sert à rien de le proposer. Un bon diagnostic doit se baser non pas sur ce que nous souhaitons mais sur ce que les acteurs de terrain souhaitent »*. Cela signifie qu'un travail approfondi d'identification des besoins des différents acteurs territoriaux doit être développé mais aussi que des solutions imaginées par d'autres et validées au niveau régional ne constituent pas forcément une panacée : *« Résister à l'illusion qu'appliquer un projet car valide par le SPW et adopté par d'autres ADL est une bonne motivation. Étudier en profondeur son adéquation par rapport au territoire de notre commune »*, souligne ce répondant. Certaines ADL proposent également des évolutions dans la manière d'impliquer les partenaires des projets dans le but de renforcer leurs responsabilités vis-à-vis du projet et de sa réussite : *« Depuis cette expérience, nous avons décidé de les faire participer entièrement au projet (pas seulement de nous donner le constat de base et que nous fassions le reste). De cette manière, nous les "obligeons" à devenir partie prenante et donc en partie responsable si c'est un échec »*. Cette implication accrue des acteurs territoriaux dans les projets suppose qu'ils participent directement à des actions de valorisation du projet pour qu'elles ne reposent pas uniquement sur le travail de l'ADL : *« une implication plus grande des commerçants dans la diffusion de l'action : le commerçant doit être partie prenante de ce projet et un des vecteurs d'information de celui-ci or, hormis des affiches dans leurs commerces, ils n'étaient sans doute pas assez concernés car l'action a été réalisée par l'ADL, pour eux, sans que cela ne leur coûte humainement et financièrement (excepté la valeur du bon) »*.

La formation **d'une vision partagée du développement local** constitue également une piste d'amélioration envisagée par les ADL pour atteindre le succès dans leur projet. Ceci peut se traduire notamment par une meilleure information des parties prenantes : *« faire prendre conscience dès le début des tenants et aboutissants du projet »*, propose un répondant. D'autres proposent d'aller plus loin en fédérant les acteurs

autour d'une vision commune : « fédérer et impliquer davantage les acteurs autour d'une vision qu'ils auraient eux-mêmes définie », suggère celui-ci. Certains remarques qu'un travail de vérification auprès de toutes les parties prenantes du partage d'une vision commune peut s'avérer utile : « Vérifier si la vision du projet est bien partagée par tous les acteurs : services qui devront rendre un avis, propriétaire du site, gestionnaire de la centrale ».

La consultation des parties prenantes constitue également une piste d'amélioration précieuse : « Nous essayons depuis de faire attention de consulter le plus d'acteurs possibles », indique un répondant. D'autres proposent de « mettre en place des outils de concertation des acteurs ».

Relations avec les acteurs du développement local

Dans l'analyse des réponses à la question précédente, il est ressorti que certaines difficultés éprouvées dans les relations avec les acteurs du développement local peuvent constituer des obstacles importants à la réussite des projets. A ce sujet plusieurs pistes d'amélioration sont évoquées par les répondants au niveau de la coordination avec les acteurs institutionnels, de la relation avec la commune d'appartenance de l'ADL et à celui d'une meilleure valorisation du rôle de l'ADL.

En matière de **coordination avec les acteurs institutionnels**, plusieurs pistes sont envisagées. Au niveau des relations avec des acteurs institutionnels supracommunaux, certains évoquent l'idée d'un meilleur encadrement des pouvoirs régionaux : « la Région wallonne pourrait probablement imposer aux intercommunales un partenariat fort avec les ADL dans le cadre du développement de ZAE », indique un répondant. Un travail de coordination plus important entre Région wallonne et communes semble également souhaitable, en particulier pour clarifier le rôle et la position de chacun des acteurs dans les politiques de développement local. Un répondant indique sur ce point la nécessité d'une : « plus grande coordination entre Région wallonne et Villes sur le rôle des ADL car la Région wallonne insiste en permanence pour l'indépendance des ADL par rapport aux Villes et semble ignorer la réalité de terrain. La Ville est le premier partenaire des ADL (en RCO et RCA de façon structurelle!) et de son côté ignore les injonctions de la Région ». Au niveau des relations avec la décision politique, certains proposent une amélioration des « discussions avec les décideurs politiques afin qu'ils se basent sur des critères objectifs et non subjectifs pour prendre leurs décisions », indique un répondant. Une meilleure intégration des représentants politiques s'avère constituer une piste particulièrement féconde pour certains : « Ne plus se mettre au travail sans que des représentants du pouvoir politique ne soient réellement partie prenante du groupe de travail et s'implique personnellement », plaide ce répondant. Ainsi, il semble qu'une plus grande cohérence dans les actions des différents acteurs institutionnels soit nécessaire à une plus grande réussite des projets de développement local : « Pour arriver à un tel projet, il faut que les priorités politiques régionales, celle de l'intercommunale de développement et celles de la commune coïncident », suggère cette ADL.

La qualité de **la relation avec la commune** d'appartenance de l'ADL constitue également un facteur important de succès des projets. Afin de pallier aux difficultés qui peuvent être rencontrées à ce niveau, plusieurs pistes sont évoquées par les ADL. Une meilleure coordination avec les acteurs politiques communaux s'avère nécessaire pour certains, en particulier pour mieux cerner les priorités du collège communale. Un répondant indique qu'il faut : « s'assurer de l'intérêt politique : ce projet n'a pas spécialement rencontré l'adhésion du collège ». D'autres réclament une plus grande considération des communes et des relations davantage partenariales. Un répondant présente à ce sujet une expérience difficile : « la commune a imposé des décisions contraires, contre productives à l'ADL, n'a pas suivi les sondages, les recommandations de l'ADL. (...) La commune a utilisé l'ADL pour monter un projet communal et l'ADL n'était pas en position de partenaire. »

De façon générale, il apparaît qu'une meilleure **valorisation du rôle de l'ADL** pourrait utilement contribuer à sa reconnaissance par les différents acteurs, ce qui contribuerait à la réussite des projets : « La reconnaissance de l'ADL comme partenaire n'est pas acquise. Il est important d'aller à leur rencontre pour se faire connaître. », insiste ce répondant.

Leviers de développement

Un meilleur ancrage dans le territoire suppose également que les ADL puissent mettre en place, à travers leurs actions, des leviers de développement local efficaces. Parmi les pistes d'amélioration identifiées par les répondants ressort un travail spécifique sur la création de **capacités porteuses du territoire**. Celles-ci s'avèrent particulièrement importantes dans le travail des ADL car elles doivent permettre qu'un relai soit pris à un moment donné dans les projets dont la mise en place a été facilitée par les ADL. Cette transmission de relai constitue une difficulté importante rencontrée par les ADL dans l'exercice de leurs missions. En outre, ces capacités porteuses peuvent également aider à ce qu'adviennent de nouveaux projets et de nouvelles initiatives.

Un premier élément dans le développement de ces capacités porteuses peut être l'identification d'acteurs jouant un rôle de leader dans les projets. Un répondant propose à ce sujet d' « *identifier les leaders potentiels, les personnes qui seraient prêtes à s'investir et avoir déjà un noyau ou des noyaux de base potentiels. Cela permet si une réunion est lancée de s'appuyer sur ces derniers, d'avoir des personnes au sein de la rencontre qui sont convaincues de la bonne idée de ce comité et qui sont potentiellement prêtes à s'y investir* ». Un autre répondant propose que des mandataires politiques jouent ce rôle de leader en proposant aux ADL de « *ne plus prendre le leadership et laisser (ou attendre que) un mandataire politique le fasse et n'intervenir qu'en soutien, quitte à ce que ça n'avance pas aussi vite qu'on ne le voudrait ou que rien ne se fasse. Il faut une adhésion et surtout une volonté active de toutes les parties prenantes dès le départ.* »

Un autre élément touche à l'organisation des projets et en particulier à l'identification du moment de transmission de relais, d'autonomisation des différentes parties prenantes par rapport aux ADL. Un répondant fait la proposition de « *définir un timing clair pour l'autonomisation. Face à cette deadline annoncée, les acteurs auraient peut-être pris ce projet en main, sachant que l'ADL se retirerait* ». Un autre propose qu'une équipe chargée de la prise en charge du projet après son lancement soit constituée dès le départ. Pour lui, il faut « *Exiger une équipe à qui transmettre le projet dès le départ. Un réel partenaire dans cette action !* »

Une autre manière de contribuer à la formation de capacités porteuses au territoire pourrait consister en un travail davantage collaboratif avec les différents acteurs, notamment en déléguant la réalisation de certaines actions et tâches en vue de les responsabiliser vis-à-vis du projet. Un répondant analyse : « *Il aurait peut-être été préférable de déléguer des parties des projets à des acteurs (non pas comme clients mais comme metteur en place) pour ne pas laisser l'ADL seule face à la réalisation* ». Plutôt qu'une délégation, certains proposent surtout de meilleurs contacts et relations avec les partenaires. Un répondant propose : « *Plus de contacts avec les partenaires pour en faire des parties prenantes du projet pour qu'ils soient vecteurs de communication et diffuse l'information* ». Un autre souhaite davantage d'implication des acteurs en les intégrant aux différents stades du projet. Il propose d' « *impliquer tous les acteurs dès le début de la réflexion et penser le projet avec eux de façon à ce qu'ils se sentent plus concernés* ». D'autres proposent de travailler avec un comité restreint d'acteurs motivés pour miser sur des effets d'entraînement par la suite. Un répondant indique à ce sujet qu'il est préférable de travailler « *avec un groupe de partenaires plus restreint mais plus motivés et partageant des attentes communes (il sera toujours temps d'élargir par la suite)* ».

Outils et modalités d'action

L'amélioration des outils et modalités d'action passe pour de nombreuses ADL, outre un travail spécifique sur la gestion interne des projets, par le développement de **la qualité des relations entre acteurs de projet**.

Cette amélioration peut prendre la forme, par exemple, de collaborations sélectives avec des « partenaires de confiance » afin que le cadre proposé par les ADL puisse être respecté mais aussi que les acteurs qui ne collaboreraient pas ou ne respecteraient pas leurs engagements puissent être « sanctionnés ». Un répondant propose, sur ce point, « *Dans notre cas, même si les modalités de participation au marché avait été établies par écrit et approuvées par les parties en présence (ADL, placier, Commune de Bouillon + avis du Parc naturel de l'Ardenne méridionale), celles-ci n'ont pas été appliquées à la lettre par le placier. Il est nécessaire de prévoir des "sanctions" lorsqu'un partenaire ne respecte pas ses engagements* ». Dans le même ordre d'idée, il semble que les discordances de vues entre acteurs puissent constituer un obstacle important à la réussite de certains

projets. Certains répondants proposent, dès lors, de développer des relations privilégiées avec certains acteurs partageant l'approche de l'ADL. Un répondant mentionne sur ce point : « *A partir de maintenant, nous avançons avec ceux qui sont constructifs et comprennent que si nous faisons venir du monde jusqu'à leur porte, c'est à eux de les faire entrer ou encore que si nous essayons de créer une image positive, c'est à eux de la soutenir.* »

L'enjeu de la confiance est également présent dans les relations qu'entretient l'ADL avec les acteurs du territoire. Certaines ADL craignent de perdre la confiance des acteurs locaux lorsqu'un projet échoue. Pour l'éviter, un répondant propose de « *motiver des partenaires utiles et les intégrer concrètement avant engagement pour ne pas être pointé du doigt dans l'échec et avoir ensuite des difficultés à regagner la confiance des acteurs concernés* ».

D) REFLEXION SUR L'ADL DE DEMAIN

En fin de premier tour, les agents des ADL ont été invités à se positionner sur la façon dont ils imaginent l'ADL de demain. L'objectif de cette question était de saisir à la fois les pistes d'amélioration et les voies prospectives possibles pour les ADL ainsi que d'approfondir les enjeux liés aux opportunités et menaces auxquelles font face les Agences dans l'exercice de leurs missions.

La présentation des réponses à cette question s'organise à travers les facettes exploitées pour analyser ce premier tour du Delphi. Parmi celles-ci, deux thématiques majeures pour l'évolution future des ADL ressortent du questionnaire : les enjeux associés aux relations avec les acteurs du développement local et la mise en place de processus d'intelligence territoriale.

Relation avec les acteurs du développement local

Les relations des ADL avec les acteurs du développement local constituent une question fondamentale pour leur avenir. Dans les deux parties précédentes, nous avons identifié les sources de satisfaction et d'insatisfaction liées à ces relations. En effet, nous avons observé que la plupart des ADL estiment que la qualité des relations entretenues avec les pouvoirs communaux ainsi que les capacités de l'ADL à constituer un tissu de relations entre acteurs locaux du développement jouent un rôle essentiel tant dans la réussite des projets que dans leur pérennisation. Au rang des insatisfactions, il est ressorti des réponses de nombreuses difficultés liées aux relations aux institutions publiques supracommunales impliquées dans le développement local. Une source d'insatisfaction importante, qui constitue un frein notable à de nombreux projets, provient d'un « éloignement » de ces pouvoirs supracommunaux. Cet éloignement se traduit dans un rapport bureaucratique entre les ADL et ces pouvoirs basé sur l'organisation de la tutelle et une logique de contrôle. De nombreuses ADL vivent mal cette déconnexion.

Dans cet ordre d'idée, les propositions formulées par les ADL dans leurs réponses à cette question prospective sur leur avenir touchent à de nombreux points d'amélioration potentielle ainsi qu'à des pistes prospectives.

Parmi les réponses, nous avons relevé six points d'attention sources d'enjeux pour l'évolution future du dispositif en matière de relations avec les acteurs du développement local :

- la coordination avec les acteurs institutionnels communaux et supracommunaux ;
- le développement des relations entre ADL ;
- le territoire d'action des ADL ;
- l'indépendance des ADL ;
- la simplification administrative ;
- la valorisation du rôle de l'ADL.

Pour chacun de ces points d'attention, l'analyse aborde des « pistes d'amélioration » et des « pistes prospectives ». Les pistes d'amélioration concernent des propositions formulées par les répondants qui visent à modifier l'existant en vue de corriger le dispositif. Les « pistes prospectives » concernent des propositions qui s'apparentent davantage à des souhaits de transformation en profondeur de certains aspects du dispositif.

La coordination avec les acteurs institutionnels communaux et supracommunaux

Les pistes d'amélioration ainsi que les pistes prospectives évoquées par les répondants à propos de la coordination avec les différents acteurs institutionnels du développement local se rejoignent sur un point fondamental : l'équilibre entre deux approches souvent très différentes du développement local, une approche régionale et une approche communale.

Un répondant souligne cet enjeu pour l'amélioration du dispositif autant que pour une évolution plus fondamentale : « *L'ADL permet une bonne circulation des informations au niveau local. Toutefois, les intérêts ou les visions des différents niveaux de pouvoir sont parfois différents, voire contradictoires. Et l'ADL est parfois prise en étau entre ces différents organismes. Et pourtant, elle dépend des deux. C'est important de trouver l'équilibre et les balises doivent être claires pour ce faire.* » Un autre répondant souligne également cette tension qui apparaît comme structurante pour les ADL entre « l'autorité qui subsidie » et « l'autorité qui emploie » : « *La coordination avec les acteurs de tutelle est parfois complexe car le SPW qui nous subsidie nous demande de nous distancier de la Commune or, notre quotidien est de travailler pour la commune, pour son développement. Nous avons un collège et un Conseil communal ainsi qu'un directeur général dont nous dépendons. Nous nous sentons parfois mal à l'aise entre l'autorité qui nous subsidie et l'autorité qui nous emploie* ».

De ce fait, les ADL se trouvent tendues entre, d'un côté, une autorité supracommunale qui en assure le fonctionnement financier mais qui s'avère très éloignée des contraintes pratiques de ses activités et, de l'autre, une autorité communale de laquelle elles sont très proches mais qui s'appuie sur elles pour assurer des activités de développement du territoire qui ne répondent pas, pour une partie importante d'entre-elles (réseautage, développement de l'intelligence territoriale et des capacités porteuses du territoire), aux objectifs d'évaluation de l'organe de tutelle. Cette tension structurante constitue la base autour de laquelle se sont construites les propositions des ADL relatives à la coordination avec les acteurs supracommunaux et communaux.

Un premier élément à ce propos concerne **la question de l'autonomie des ADL** : faut-il que les ADL s'autonomisent davantage du pouvoir communal pour pouvoir mieux répondre aux attentes de la tutelle voire pour s'intégrer aux institutions régionales en charge du développement local ou faut-il que les ADL s'autonomisent des contraintes administratives de la tutelle pour pouvoir se rapprocher des orientations communales ?

Plusieurs répondants plaident pour un renforcement de l'autonomie vis-à-vis de la tutelle au motif d'une « incompréhension des agents du SPW par rapport aux spécificités du terrain » : « *L'incompréhension des agents du SPW par rapport aux spécificités du terrain et aux réalités des zones rurales est épuisante. Très souvent, ils demandent à qu'on lâche un projet une fois qu'il a été mis en place mais ils ne comprennent pas que si on le fait, il mourra car le territoire ne dispose pas des ressources nécessaires afin d'assurer la pérennité de certains projets. Ils devraient accepter que l'ADL garde la gestion quotidienne de certaines actions, tant qu'elle continue à créer de nouvelles actions et à mettre en place de nouvelles dynamiques.* », propose ce répondant. Certains vont même plus loin, en proposant la suppression de la tutelle régionale : « *Idéalement, l'ADL ne devrait dépendre que du pouvoir communal, qui connaît parfaitement la réalité du terrain qui est propre à chaque ADL.* »

D'autres répondants estiment, par contre, qu'il est important pour les ADL de gagner davantage d'autonomie à l'égard des autorités communales en appliquant de façon rigoureuse le cadre légal du dispositif : « *Et si on applique bien la mise en œuvre du décret (qui je le répète est bien fait), ça permet de ne pas se laisser influencer voire inféoder par le pouvoir local : Collège et Conseil puisque l'ADL met en œuvre un plan d'action réalisé à partir d'un diagnostic de territoire (qualitatif et quantitatif) partagé et d'une étude AFOM. Que ce plan d'action est validé par le Collège et le Conseil dans le cadre du renouvellement d'agrément. Ce qui laisse aux agents de développement local un cadre définit et validé pour mettre en œuvre le plan d'action* ».

Certains souhaitent une plus grande intégration entre les ADL et la Région wallonne. Les ADL contribueraient plus directement aux politiques de développement local organisées par la Région en tant qu'expertes des

réalités locales et gagneraient en indépendance vis-à-vis du pouvoir communal : « *Renforcer le lien entre les ADL et la Région Wallonne : les échanges entre les ADL et la Région wallonne s'étendraient au-delà d'informations sur les rapports d'activités et les plans d'actions. Les ADL seraient également vues comme expertes et participeraient à l'élaboration des mesures régionales. Une lettre de bienvenue de la Région à chaque nouvel agent engagé permettrait de créer ce lien entre les agents et la Région et d'informer sur quelques outils (plateforme, ...). Ce lien renforcé et entretenu permettrait également aux ADL d'être plus indépendantes par rapport aux autorités locales.* ». D'autres souhaitent une intégration qui fonctionnent dans les deux directions : « *La question des relations avec les différents niveaux de pouvoir est une question clé pour le dispositif ADL, nous constatons régulièrement un hiatus entre les attentes de la région et des pouvoirs locaux. Il serait essentiel que des représentants des ministres de tutelle soient présents dans la plateforme ADL et que le lien avec les ADL ne se fasse pas qu'à travers le SPW, de même il pourrait être pertinent que des représentants de pouvoirs locaux et d'ADL soient associés à la commission d'agrément. Il serait enfin essentiel que les pouvoirs locaux qui rentrent dans le dispositif ADL aient un lien avec les autorités régionales (aucun représentant des pouvoirs locaux n'assiste non plus aux plateformes ADL) pour que la vision de ce qu'est une ADL, des limites de son champs d'action soient bien partagées par ses deux financeurs.* », propose un répondant.

Nonobstant cet enjeu de l'autonomie des ADL et du juste équilibre à trouver entre les deux autorités publiques dont elles dépendent, il se dégage des réponses fournies **un champ d'attentes important à l'égard des pouvoirs régionaux**. Ce champ d'attente touche à la fois aux améliorations des relations entre les ADL et ces pouvoirs et à des transformations plus fondamentales du rôle joué par ces pouvoirs.

Les améliorations à apporter aux relations entre les ADL et les acteurs de la tutelle convergent vers l'objectif de **réduire la distance qui les sépare** afin de réduire les incertitudes inhérentes à une logique de contrôle bureaucratique *ex post*.

Certaines ADL évoquent, pour ce faire, **le développement de formes de contractualisation des objectifs** afin d'assurer confiance et prévisibilité : « *Le lien entre les différents acteurs de tutelle doivent être clairement définis dans une relation de confiance et sachant dès le départ ce qui sera évalué* », indique un répondant.

La grande majorité des ADL plaide pour une amélioration globale de la relation avec les pouvoirs régionaux, qui transite par **un travail de fond sur les méthodes de communication et de circulation d'information entre les ADL et les pouvoirs de tutelle** afin d'assurer une meilleure coordination : « *Coordination avec les différents acteurs de tutelle : vidéoconférence, échanges par mail, conventions.* », nous rapporte un répondant.

Cela touche à une plus grande lisibilité des ressources disponibles au niveau régional : « *On pourrait également imaginer une liste d'interlocuteurs privilégiés dans les DG et les cabinets, en fonction des secteurs concernés par les différents plan d'action des ADL.* », propose un répondant.

Cela concerne également une plus grande participation des ADL aux instances régionales : « *Des retours plus systématiques vers le ministre de l'économie devraient exister (pouvoir témoigner de ce que nous vivons sur le terrain en direct car ce n'est pas au travers du rapport d'activités actuel que c'est possible). Des Agents ADL pourraient à tour de rôle être invités dans une Commission économie de la Région.* »

De nombreux répondants évoquent le rôle fondamental joué par les visites de terrain des organes de tutelle. Celles-ci s'avèrent indispensables au développement d'une relation « post-bureaucratique ». Un répondant regrette, par exemple, qu'il n'y ait pas « *une régularité dans les visites de terrain et un vrai échange constructif.* » et ajoute : « *De simples rapports ne suffisent pas, l'échange réel permettra de faire le point et d'aller dans un sens positif.* »

Certains vont plus loin en proposant, de façon prospective, le remplacement des rapports d'activité par des visites de terrain évaluatives : « *Les évaluations devraient se faire au travers de visite de terrain évaluative au lieu de très longs rapports d'activités pour lesquels nous n'avons que très peu de retour de la tutelle.* »

Cette proposition d'une implication plus dynamique des pouvoirs régionaux dans le suivi des ADL s'inscrit dans un souhait, largement partagé, d'une réduction corrélative des tâches administratives réalisées par les ADL. Un répondant synthétise : « *L'ADL de demain, pour voir être efficace et efficiente, devrait pouvoir être allégée*

en contraintes administratives (rapports d'activité longs dont on se demande à quoi ils servent) et tournées vers l'essentiel c'est-à-dire des axes définies de commun en accord avec la commune ou les communes qu'elle représente et rendre un rapport sur base des actions développées sur base des axes. »

La réduction de cette distance qui sépare les acteurs supracommunaux des ADL transite, de façon plus globale, pour la plupart des ADL par **le développement de nouveaux rôles pour les acteurs régionaux**. Les réponses permettent d'identifier deux grands types de rôles « post-bureaucratiques » pour la Région wallonne : un rôle d'information et de conseil, d'une part ; un rôle de soutien, de suivi et d'arbitrage, d'autre part. Concernant le rôle d'information et de conseil joué par le SPW à destination des ADL, un répondant propose le développement d'une cellule de soutien aux ADL qui les informe de façon pertinente sur les problématiques auxquelles elles sont confrontées : *« Un grand plus pour les ADL pourrait être d'avoir une "cellule de soutien" (au niveau wallon) qui pourrait leur transmettre les infos relatives aux commerces, changements de législation, situations particulières... et répondre à leurs questions efficacement et rapidement. Pour prendre un exemple concret, au début de la crise du covid, chaque ADL a cherché dans son coin les infos pertinentes à relayer aux indépendants de son territoire (ce qui nous a pris pas mal de temps). Elles ont ensuite été partagées entre ADL. C'est dommage que nous n'avions pas une personne ou un service de référence capable d'anticiper nos besoins en info et de répondre à nos questions »*.

Ce rôle d'information et de conseil est également envisagé comme la fourniture d'une expertise adaptée relatives aux thématiques de développement local comme les enjeux de la transition, du développement durable ou de la cohésion sociale, par exemple. A ce sujet, un répondant mentionne : *« Tout comme la DGO4 demande l'avis des communes pour certains permis d'urbanismes qu'elle doit délivrer ; le service du développement local serait consulté pour le développement de certains projets économiques qui dépassent le territoire local (implantations commerciales, impacts de certaines activités industrielles, etc.) et ce service rendrait des avis sur base des enjeux de transition et d'un développement juste et durable. »*

Ces réponses permettent également de montrer une attente partagée au sein des ADL d'être davantage considérées comme des usagers des services publics wallons bénéficiant d'un « guichet » leur livrant informations et avis adaptés à leurs besoins.

Un autre rôle envisagé concerne le soutien et le suivi des activités des ADL. A ce sujet, les ADL se positionnent en faveur d'un plus grand investissement des acteurs de la tutelle dans leurs missions de suivi des projets : il importe pour les ADL de bénéficier de conseils et de recommandations de la part des experts régionaux plutôt que d'un contrôle d'exécution à distance basé sur un rapport d'activité. Un répondant indique à ce propos : *« La coordination avec les acteurs de tutelle devrait être plus étroite, à savoir, qu'il devrait être possible d'avoir de leur part un soutien constant et non juste le côté "contrôle" qui est souvent mis en avant lors des Interadls. »*

Le travail de suivi des activités de développement local peut également transiter par une présence plus soutenue de l'administration wallonne sur le terrain en vue d'informer les acteurs communaux du développement local de leurs responsabilités, rôles et missions mais aussi de vérifier qu'ils sont correctement mis en place. Un répondant propose à ce sujet : *« Il y a également souvent une dichotomie entre ce que pense le SPW de nos actions et ce que notre CA perçoit. Les attentes du SPW, de même que la perception qu'ont leurs agents de tutelle par rapport à nos activités diffèrent de celles de notre CA, politique oblige. Certaines actions sont soutenues par le SPW et non par notre CA et inversement. Le SPW pourrait, de temps à autre, se déplacer pour rappeler les objectifs et missions d'une ADL aux membres du Conseil d'Administration afin qu'il n'y ait plus d'équivoque. »*

Un dernier rôle proposé touche à un pouvoir d'arbitrage entre les différents acteurs du développement local lorsque survient un conflit ou un abus de pouvoir. A ce propos un répondant propose que la Région joue un rôle de gardien des responsabilités et du respect des missions par les différents acteurs du développement local : *« Il pourrait y avoir peut-être un organe de contrôle pour éviter les abus de pouvoir, pour s'assurer que les missions sont respectées, que les ADL travaillent dans une réelle synergie, collaboration, que chacun se respecte, reste à sa place,...»*

Le développement des relations entre ADL

La question des relations entre ADL constitue un élément important des perspectives d'avenir pour le dispositif. Cela se justifie, notamment, par l'enjeu de la mutualisation des bonnes pratiques, connaissances, informations entre les ADL – déjà pris en charge par les rencontres Inter-ADL – mais aussi, par l'enjeu du renforcement et du développement de collaborations d'opportunité entre ADL sur certains aspects de leurs activités et/ou de leurs projets. En outre, l'enjeu des relations entre ADL touche également à la question du territoire d'action des ADL que nous aborderons spécifiquement au point suivant. Dans ce point dédié au « développement des relations entre ADL », nous précisons les observations et propositions des répondants relatives aux aspects de mutualisation des expertises et de renforcement et de développement des collaborations d'opportunité entre ADL.

Le premier aspect des relations entre ADL envisagé comme un enjeu pour l'avenir par la très grande majorité des répondants concerne **les rencontres inter-ADL**. De façon globale, les ADL s'estiment très satisfaites du dispositif et souhaitent le déployer davantage pour favoriser une meilleure mutualisation de l'information, des connaissances et des bonnes pratiques. Comme l'indique un répondant, il existe une certaine culture de la mutualisation et du partage entre ADL qui constitue une véritable force de développement du dispositif : « *Les rencontres Inter-Adl par Province qui sont en place ont pour objectif ce partage d'infos et bonnes pratiques. Les rencontres en Plateformes ADL animées par l'UVCW permettent également ce partage. La force des ADL repose sur cette entraide et cette non-concurrence.* » souligne-t-il. Un autre répondant met en évidence le fait que cette dynamique d'échange permet aux ADL de développer leurs activités de façon propre et adaptée à leur réalité : « *L'organisation avec les autres ADL est actuellement très bonne. Les contacts sont fréquents et l'UVCW est un très bon moyen de centralisation des informations et de formation. Mais le but est bien d'échanger les bonnes pratiques et non de mettre tous les ADL dans le même moule!* ».

Les répondants évoquent plusieurs pistes pour l'amélioration de **ces dynamiques de mutualisation qui dépassent le seul cadre des rencontres ADL** ainsi que des pistes prospectives. Nous avons relevé au sein des propositions formulées par les ADL six pistes d'action possibles.

1. **Intensifier la circulation de l'information pour renforcer la concertation** : « *Renforcer la concertation avec les ADL et donner la possibilité de participer aux échanges et de les suivre (par ex. envoi systématique du PV des réunions de la plateforme).* », indique un répondant.
2. **Développer le partage d'expérience et le potentiel de collaborations entre ADL** : « *Il ne faut pas nécessairement une thématique mais laisser l'occasion aux agents d'expliquer leurs projets, la plus-value ou les difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de ceux-ci. Il faut aussi permettre aux agents ADL qui le souhaitent de mettre en œuvre des collaborations momentanées pour réaliser certains projets.* », propose un répondant. Un autre, plus critique, souligne : « *Interadl moins "team building" et plus réunion de travail/études de cas. Plus d'expérience moins de théorie. Nous sommes là pour de l'entraide et de la créativité, des échanges de bonnes pratiques et pas pour se montrer bons élèves.* »
3. **Renforcer les logiques de mutualisation en concevant des outils partagés** : « *A mon sens, elles pourraient tout de même être encore plus pratiques. Exemple, des projets sont communs à beaucoup d'ADL (Chèques commerces, marché de terroir,...), on pourrait parfois dédier un moment de l'inter-ADL à la construction d'une fiche projet, avec des bonnes pratiques et la mutualisation des outils par petit groupe de travail par exemple.* »
4. **Exploiter les inter-ADL comme des espaces de dialogue avec les prestataires** : « *Aussi, quand un prestataire contacte 10 ADL pour présenter son service, je trouve qu'on devrait directement le faire venir en inter-ADL plutôt que de le laisser faire le tour des ADL et faire perdre le temps de tous.* »
5. **Développer une plateforme d'outils partagés/un centre de ressources** : « *S'organiser avec les autres adl ? Il devrait y avoir une plateforme qui répertorie tous les outils créés ou utilisés/bonnes pratiques par les adl. Cela nous ferait gagner du temps.* » « *Des actions de grande envergure se réalisent souvent*

via la mise en commun de moyens humains et financiers d'ADLs limitrophes, il serait sans doute beaucoup plus aisé de réaliser (ou dupliquer) ces actions via une plateforme commune où leur publicité pourrait se faire et en communiquant plus souvent (et/ou plus pertinemment) via des outils de diffusion de l'information qui seraient communs, c'est rarement le cas... ». Un autre répondant propose également la création d'une structure qui centralise l'information, les outils, l'expertise : « La création d'une structure qui soit aussi bien un centre de ressources, un créateur d'outils mutualisés, ou un centre de consultance qui puisse assister les ADL sur tel ou tel projet pourrait être tout à fait pertinent (voir "les petites rues" au Québec). »

6. **Améliorer la communication externe des rencontres Inter-ADL et élargir leur public :** « les ouvrir le plus largement possible. Dépoussiérer le dispositif en termes de communication externe (spot, logo, supports). »

Le second aspect du développement des relations entre ADL concerne **la mise en place de collaborations entre ADL**. Celles-ci sont envisagées par les répondants comme des collaborations « d'opportunité », c'est-à-dire mises en place en fonction d'une pertinence spécifique qui n'est pas liée à un territoire. Un répondant nous indique, en effet : « A mon sens, au lieu de nous réunir par région, je pense que nous devrions nous réunir en fonction des enjeux qui sont les nôtres ». Cette optique, partagée par plusieurs ADL, suppose que se forment entre certaines ADL des regroupements fondés sur des problématiques communes.

A ce sujet, plusieurs propositions d'amélioration et pistes d'évolution émanent des réponses des ADL.

Dans certains cas de figure, les relations mises en place entre les ADL peuvent soutenir le développement d'innovations basées sur la mutualisation de savoirs, compétences et outils entre ADL. Ainsi que le relève un répondant : « Les ADL s'associeraient davantage entre-elles pour des projets innovants afin de profiter d'économie d'échelle, de mutualiser les compétences et d'avoir plus de poids envers les institutions, plus de retombées ».

Les collaborations peuvent également s'envisager lorsque les publics cibles sont similaires comme, par exemple, les touristes ou les créateurs d'entreprises. Un répondant indique sur ce point : « La participation à différentes plateformes donne également lieu à la mise en place d'actions communes (ex. Semaine de la transmission d'entreprise). Cette collaboration est possible pour certaines actions lorsque le public cible est comparable et sur un territoire cohérent. ».

Enfin, les collaborations entre ADL peuvent également être mises en place afin de parvenir à mutualiser des ressources voire à atteindre de nouvelles sources de financement. Un répondant indique : « Au niveau des actions communes, c'est en fonction des opportunités. Nous collaborons souvent avec les autres ADL du territoire du Parc Naturel ou bien de la Maison du Tourisme. Certains projets le justifient, ça permet d'attirer plus de monde, de mutualiser les ressources, les coûts,... ». Un autre insiste sur l'intérêt de constituer des partenariats entre ADL pour recherches des sources de financement supplémentaires : « la possibilité de créer des projets de partenariat avec d'autres ADL et ainsi d'obtenir des financements supplémentaires. »

Le territoire d'action des ADL

La question du territoire d'action des ADL constitue l'objet d'une réflexion important pour l'évolution futur du dispositif. Plusieurs arguments plaident pour le maintien d'une structure monocommunale : spécificités locales, complexité des acteurs, connaissance du terrain, confiances des acteurs, structure institutionnelle et organisationnelle. Cependant, dans certains cas, il peut s'avérer utile de mettre en place une logique pluricommunale, par exemple, lorsque plusieurs petites communes rurales limitrophes les unes des autres partagent une problématique commune. Enfin, il peut s'avérer utile dans certaines circonstances de développer des projets pluricommunaux afin, notamment, de mutualiser les ressources, mais aussi, d'atteindre une échelle pertinente pour l'initiative, au-delà des limites administratives et politiques. Un répondant pose le débat : « Le monocommunal peut parfois être plus "facile", plus pertinent dans la stratégie de développement à mettre en place. Il n'y a qu'une commune à convaincre. Par contre, à contrario, un territoire pluricommunal, permet peut-être plus de débat, moins de toute puissance, moins d'emprise politique ?? »

Il ressort de nombreuses réponses un intérêt marqué pour une adéquation entre projet et territoire. En effet, de nombreux répondants indiquent que l'échelle pertinente pour l'action des ADL peut varier selon **la complexité du territoire et des enjeux du développement local**. Un répondant met en évidence cet enjeu : « Une commune comme (urbaine comme la nôtre) a tout intérêt à disposer d'une ADL dévolue exclusivement à sa commune, au vu de la diversité des acteurs économiques qui y professent. De plus petites communes rurales proches les unes des autres, qui ont des réalités similaires et ne comptent que quelques acteurs économiques, ont sans doute davantage d'intérêts à mutualiser les coûts d'une ADL. ».

Il semble que le caractère complexe des activités économiques présentes sur le territoire soit perçu par les répondants comme une variable déterminante pour le territoire d'action de l'ADL. Un répondant insiste : « au vu de la complexité actuelle que nous connaissons sur un territoire monocommunal comme le nôtre (...), nous n'osons imaginer la difficulté pour plusieurs communes que ce soit en termes de communication, de gestion, d'équité entre les territoires mais également de disparité (type de population, différentes couleurs politiques, caractéristiques économiques, etc.) ».

D'autres répondants, développent une analyse de cet enjeu territorial en introduisant davantage de facteurs, notamment **des éléments propres à l'ADL comme son dynamisme mais aussi le positionnement des acteurs économiques, les orientations politiques, l'état des budgets communaux**. Celui-ci indique : « la force d'une ADL est la connaissance de son territoire (...) : son ADN, ses besoins, ses spécificités,... En fonction du dynamisme des agents, des acteurs de terrain, des choix politiques et des budgets communaux, des ADL peuvent très bien travailler sur 1 seule commune et d'autres ADL sur plusieurs communes (...) ».

D'autres adoptent une position davantage organisationnelle en soulignant **les difficultés potentielles à coordonner plusieurs conseils communaux**, sans pour autant rejeter la pertinence d'une approche pluricommunale. L'optique proposée est de favoriser une approche au cas par cas en développant le territoire d'action pertinent pour chaque projet. Un répondant explique cette approche : « le fait de travailler sur une seule commune est idéal pour moi et important car quand il y a plusieurs communes, l'ensemble des conseillers doivent s'accorder sur les projets, ce qui alourdit le fonctionnement. Dans notre cas lorsque des projets dépassent le territoire, nous travaillons en partenariat au cas par cas. De plus, les territoires pertinents varient selon les thématiques traitées. »

Enfin, **plusieurs répondants valorisent un territoire pluricommunal pour les communes rurales**. Ils tirent argument du fait que pour de petites communes rurales sans grande diversité économique, il est intéressant de s'associer à d'autres pour favoriser une approche plus intégrée des enjeux. Un répondant synthétise cette idée : « Pour les communes rurales, sans centre et/ou avenue commerçante (où les commerces ne constituent donc pas la première activité économique) la pluri-communalité est intéressante. Elle offre une richesse de par la diversité des acteurs économiques et politiques, ce qui permet d'augmenter les interactions et de développer des idées différentes,... D'un point de vue organisationnel, la pluri-communalité permet également une gestion quotidienne qui semble plus saine car elle offre à l'ADL une autonomie qui lui permet d'être attentive au développement de projets communs tout en gardant une équité des actions sur chacune des communes. »

Outre la question de la complexité du territoire et des enjeux du développement local, les répondants envisagent plusieurs autres aspects dans la définition du territoire d'action des ADL.

Un certain nombre de répondants privilégient une approche par projet : **le territoire d'action se définit en fonction du territoire pertinent**.

Pour certains, cela constitue une dynamique d'extension du territoire qui s'opère « naturellement » : « L'association avec d'autres ADL se fait naturellement lorsque les échelles de territoire sont plus pertinentes », indique ce répondant.

D'autres répondants soulignent que le travail avec les ADL des communes limitrophes peut s'avérer utile, par exemple, lorsque le projet touche à des problématiques communes qui supposent la mobilisation de ressources territoriales partagées : « Le territoire d'action pourrait rester monocommunal (en tout cas, notre territoire est suffisamment étendu et les acteurs économiques suffisamment nombreux pour cela) mais il serait

intéressant de renforcer la collaboration entre ADL limitrophes. Augmenter les partages, pouvoir envisager des projets communs : même si chaque ADL développe le projet dans sa commune il serait porté et développé ensemble. »

Il peut, donc, y avoir des territoires à géométrie variable d'un projet à l'autre : « *En ce qui concerne le territoire d'action idéal, c'est difficile à dire car il est variable d'un projet à l'autre : pour les projets avec les commerçants par exemple, il est plus facile de travailler sur une zone géographique qui n'est pas trop étendue, comme un "centre-ville". Par contre, pour des projets avec des producteurs locaux, le territoire d'une seule commune est un peu petit pour développer une dynamique intéressante ; il vaut mieux travailler à l'échelle de 3 à 4 communes. »*

Le soutien d'une approche du territoire pertinent pour chaque projet s'appuie également régulièrement sur un aspect administratif : une coordination structurelle entre communes pourrait s'avérer lourde et difficilement praticable, tandis qu'une gestion occasionnelle est plus facile à mettre en place et en œuvre : « *Nous sommes demandeurs pour travailler sur des projets pluricommunaux plutôt que d'avoir une organisation pluricommunale qui risquerait d'alourdir les procédures décisionnelles. La nature des relations entre autorités politiques des différentes communes pourrait avoir des répercussions sur le travail des agents. »*, indique ce répondant. Un autre rapporte : « *Dans notre cas lorsque des projets dépassent le territoire, nous travaillons en partenariat au cas par cas. De plus, les territoires pertinents varient selon les thématiques traitées. »*

Certains soulignent, néanmoins, que le territoire des ADL doit davantage dépendre des réalités socio-économiques plutôt que des limites administratives : « *Par rapport au territoire d'action, le fait que cela soit une commune ou plusieurs n'est pas un élément déterminant. Il s'agit de regarder les caractéristiques socio-économiques de la population du territoire afin d'avoir un territoire relativement homogène. Cependant, dans un cadre pluricommunal, il est peut-être plus difficile de concilier tous les intérêts. »*, soutient ce répondant.

L'extension des ADL à un territoire géographique plus vaste que la commune soulève, néanmoins, certaines inquiétudes relatives, en particulier, à la capacité des ADL à conserver leur ancrage local constitutif de leur identité et de leur force de proposition et d'action. Un répondant insiste : « *Si une réflexion devait être menée sur la pertinence de mettre en place de plus grandes structures dévolues au développement local ; structures qui seraient présentes par exemple à l'échelle de bassins de vie ; il faudra garder en tête ce qui fait la spécificité d'une ADL : le LOCAL. Une ADL est proche du terrain, proche de ses acteurs économiques qui connaissent personnellement les agents et voient en leurs agents ADL des référents au niveau communal. Si les ADLs deviennent de plus grosses structures, cette proximité se perdra incontestablement... et ceci serait dommage car c'est justement ce qui fait la force d'une ADL. »*

A contrario, certains voient un intérêt à fusionner certaines ADL entre elles afin d'alléger la charge administrative, qui serait mutualisée : « *Je ne serai pas contre l'idée de regrouper les structures actuelles en plus grosses structures au sein desquelles la charge administrative serait concentrée pour autant qu'on garantisse la même action de terrain des agents. »*, indique ce répondant.

L'indépendance des ADL

Indépendamment du statut, les ADL plaident pour leur **liberté d'action**. Un répondant synthétise : « *Pour moi, le statut juridique n'a que peu d'importance à partir du moment où on nous laisse une liberté d'actions, de neutralité et qu'on dépolitise les CA. Il faut que tant le privé que le public se fasse entendre et que l'un ne prenne pas forcément le dessus sur l'autre. »*

Cette liberté d'action suppose **un subtil équilibre entre plusieurs dimensions** : les ADL souhaitent une certaine autonomie dans la gestion de leurs projets, mise en place de partenariats et dans leurs activités de formation de l'intelligence territoriale. Cette autonomie leur paraît indispensable à la réalisation de leurs missions de développement. Cependant, pour la mettre en œuvre, il est nécessaire que les ADL puissent s'appuyer sur les ressources nécessaires à cette autonomie : financières, humaines et matérielles. Sur ce plan, les statuts juridiques des ADL (ASBL ou régie communale) présentent chacun des avantages et des inconvénients. Un répondant souligne à ce propos : « *La difficulté du statut juridique est que d'une part une ADL est une interface entre secteur public et privé, et dans ce cadre doit pouvoir bénéficier d'une certaine indépendance vis à vis*

des pouvoirs locaux, mais d'autre part, l'ADL dépend entièrement financièrement des pouvoirs publics, cette autonomie n'est donc que tout à fait relative. Dans l'idéal l'ADL devrait avoir un niveau d'autonomie suffisant pour ne pas être l'objet de différentes pressions, mais avec un lien suffisamment fort et une proximité suffisante pour que la collaboration avec les pouvoirs locaux soit efficace. »

Pour de nombreuses ADL, **le statut d'ASBL offre des garanties organisationnelles importantes pour leur autonomie**. Un répondant indique : « La constitution en ASBL permet une plus grande liberté d'action qu'une régie communale. Les agents ADL ne sont pas assimilés à des employés communaux et l'ADL à un service communal devant passer devant le Collège communal à chaque étape de réalisation d'un projet. De plus, l'ASBL se dissocie de l'administration communale au niveau des finances et suit un budget qui lui est propre ». Un autre remarque : « Le statut d'ASBL est parfait pour une telle structure, qu'elle soit mono ou pluricommunale, car cela détache l'ADL de l'autorité communale et cela permet de rester en permanence centré sur les missions de base. La formule de régie communale est mauvaise car le pouvoir d'un DG communal est alors trop important. »

Ces garanties d'indépendance s'avèrent importantes pour la logique de gestion du développement par projet : « Les procédures administratives d'une commune ne sont pas compatibles avec la gestion de projet : perte de temps considérable et limite d'action. Une ASBL permet d'alléger les procédures et est davantage compatible avec notre travail », mentionne un répondant. En outre, pour d'autres, le statut d'ASBL facilite le développement des relations avec le secteur privé : « Dans notre cas la forme en asbl est plus appropriée à mon sens pour avoir une légitimité auprès des partenaires privés et une certaine indépendance par rapport au pouvoir politique. »

Toutefois, ce statut peut générer, selon certains, des difficultés financières, le budget de l'ADL étant totalement indépendant du budget communal : « Au niveau structure, une ASBL comme nous est idéale car complètement autonome. Par contre, la difficulté vient de l'autonomie financière avec un budget très serré, les subsides suffisant à peine à couvrir les salaires. D'un point de vue organisationnel, la possibilité de disposer d'une équipe de 3 agents serait l'idéal (heures à reprendre, congés parentaux, etc.). ». D'autres, voient, par contre, dans cette autonomie budgétaire une plus grande souplesse de fonctionnement, cohérente avec les missions et activités des ADL : « Le statut d'ASBL est également intéressant en matière d'autonomie car il permet, notamment au niveau budgétaire, d'éviter les contraintes liées au fonctionnement communal. ».

L'intégration à la commune sous la forme de régie offre moins d'autonomie aux ADL mais leur facilite l'accès aux ressources matérielles, humaines et financières. Un répondant témoigne : « nous sommes en RCO : donc dans le "giron" de la commune où on bénéficie de beaucoup de facilités matérielles et de compétences des différents métiers de la commune: c'est simple et efficace ». D'autres répondants voient dans l'intégration à la commune un gage de légitimité dans l'action de développement local même si cela rend moins visible son indépendance : « nous trouvons que ce statut est confortable et donne une force à l'ADL en étant associée à la commune. A l'inverse, nous pourrions parfois déplorer le fait qu'une ADL en RCO n'a pas assez de visibilité et n'arrive pas à se détacher de la commune elle-même. Le tout est d'arriver à communiquer de manière appropriée sur l'indépendance de l'ADL, tout en restant associée à la commune elle-même. », indique un répondant.

La simplification administrative

Les ADL sont unanimes dans leurs réponses sur la nécessité d'engager une dynamique de simplification administrative dans leur rapport avec les autorités publiques wallonnes dont elles dépendent. Cette simplification doit s'organiser dans deux directions : la simplification des relations avec les pouvoirs de tutelle et la simplification des tâches administratives.

Concernant **la simplification des relations avec les pouvoirs de tutelle**, certaines ADL plaident pour la centralisation de la tutelle au sein d'une compétence ministérielle unique. Actuellement, cette tutelle est partagée entre trois compétences, ce qui complique beaucoup les choses tant au niveau de l'accès et de l'octroi des subsides que des activités de fond relatives aux missions de développement. Un répondant indique, dans cet esprit : « (...) il serait plus simple, en termes de gestion des ADL, d'avoir un seul secteur

institutionnel comme l'économie. D'ailleurs il va de même pour le financement des ADL qui dépend de trois compétences ce qui engendre des versements, pour une même tranche, en différé des subventions. ». Un autre poursuit : *« En ce qui concerne le secteur institutionnel, il n'y a pas d'idéal selon moi, si ce n'est de dépendre d'un seul cabinet... Ce serait plus simple pour nous ! Il serait aussi plus simple d'avoir un seul interlocuteur ».*

La simplification des tâches administratives constitue une piste d'amélioration très largement partagée et attendue au sein des ADL. Un répondant nous indique : *« Ce serait une bonne chose également de diminuer la charge administrative : rapports d'activités, clôture et validation des comptes, présentation d'un plan d'entreprise au Conseil Communal, registre institutionnel, rapport de rémunération... Toutes ces tâches prennent du temps, qui n'est pas consacré à la mise en place d'actions ».* Il semble qu'il y ait un sentiment commun au sein des ADL de déséquilibre entre les tâches de fond et les tâches administrative. Le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des ADL doit, pour plusieurs ADL, passer par un allègement des tâches administratives : *« L'ADL de demain, pour voir être efficace et efficiente, devrait pouvoir être allégée en contraintes administratives (rapports d'activité longs dont on se demande à quoi ils servent) et tournées vers l'essentiel (...) »*, propose ce répondant. Cette réduction du travail administratif s'avère également nécessaire car les profils des agents des ADL sont, avant tout, des profils relationnels, orientés vers la constitution de réseaux d'acteurs et de développement de projet qui s'accommodent mal de telles tâches : *« Les agents ADL sont clairement des agents de terrain et la proximité avec les partenaires est essentielle. Il y a une énorme perte de temps en procédures, dossiers à rentrer, obligations administratives, alors que le travail d'accompagnement sur le terrain et les besoins qui en découlent sont énormes ».* Une telle simplification administrative est souvent conçue comme une altération de la liberté d'action des ADL, pourtant primordiale à leurs activités : *« Il faut laisser une liberté d'actions bien plus grande aux ADL et cesser de les surcharger avec des rapports, agrégations, évaluations qui ne cessent d'augmenter la charge administrative au détriment du travail de terrain et de contact »*, revendique un répondant.

La valorisation du rôle de l'ADL

La valorisation du rôle de l'ADL constitue un point d'attention important dans la conception des futures évolutions du dispositif. Cette valorisation coïncide avec un souhait partagé au sein des ADL d'un renforcement de la visibilité et de la légitimité des agences dans le paysage des acteurs du développement local. Cette valorisation doit donc contribuer à renforcer l'autonomie et les capacités d'action des ADL. Plusieurs suggestions et propositions sont réalisées par les répondants à cette fin. Elles convergent autour du souhait d'une reconnaissance forte du rôle central joué par les ADL dans les projets de développement local. Cette reconnaissance se décline à plusieurs niveaux :

- Au niveau de l'encadrement des projets : *« (...) le dispositif ADL doit pouvoir être reconnu par la Région Wallonne comme un maillon incontournable dans l'encadrement de projets de territoire locaux et lui en donner les moyens en lui donnant accès à des outils performants (...) »*, souligne un répondant.
- Au niveau des relations avec la Région wallonne : *« Des Agents ADL pourraient à tour de rôle être invités dans une Commission économie de la Région. »*, imagine un répondant.
- Au niveau de l'ancrage territorial : *« une plus grande reconnaissance de notre travail de terrain par les différents partenaires institutionnels: intercommunal de développement économique, Province, RW. »*, propose un répondant.
- Au niveau de la formation d'une intelligence territoriale : *« Avoir une connaissance du territoire, de ses atouts et ses faiblesses est un réel avantage pour les investisseurs. Malheureusement, ce rôle n'est pas encore assez connu et nous pensons qu'en plus du local, une communication plus ciblée sur les ADL à des niveaux supérieures serait un véritable coup de pouce »*, indique un répondant.
- Au niveau des différents acteurs économiques locaux : *« mais il faudrait alors penser à des fonctions d'accueil, de réalisations plus spécifiques, d'avoir une reconnaissance d'un rôle très précis aussi :*

"obligation" pour les porteurs de projet de passer par l'ADL pour s'installer, pour recevoir certaines subventions ... ??? »

- Vis-à-vis des autres acteurs du développement local : « se positionner par rapport à des acteurs qui ont des missions semblables, parfois même un sentiment de doublon. » « (...) nous pourrions avoir une reconnaissance plus importante de la part de certaines institutions comme par exemple obtenir la reconnaissance du CGT d'office à l'instar des communes.

La mise en place de processus d'intelligence territoriale

D'après les réponses fournies au questionnaire, les enjeux associés à la mise en place de processus d'intelligence territoriale constituent le second aspect fondamental de la conception de l'ADL de demain. Deux aspects plus spécifiques sont mis en exergue par les répondants : l'« ancrage dans le territoire » et « la cohérence dans la politique de développement local ».

L'ancrage dans le territoire ou « l'ADL comme expert de son territoire »

Pour de nombreuses ADL, le rôle de gestion des connaissances territoriales est fondamental : par les réseaux qu'elles tissent entre acteurs du développement local, par les connaissances qu'elles constituent, par les expertises qu'elles rassemblent, par les projets qu'elles mettent en place, les ADL sont des experts du territoire. Un répondant déclare : *L'ADL est l'expert de son territoire. Elle le connaît mieux que n'importe qui et à la confiance et l'oreille des acteurs économiques locaux. A mon sens, les autorités décisionnelles et leurs dispositifs (Collège communal, 1890, intercommunal, Cabinet ministériel, ...) devraient beaucoup plus se renseigner auprès de nous et nous renvoyer les informations à diffuser. De cette manière, ils pourraient avoir une meilleure vue sur ce qui se passe sur le terrain (dans notre cas, nous menons des enquêtes chiffrées tous les ans) et leurs informations arriveraient de manière beaucoup plus efficace auprès des acteurs économiques locaux.* »

Cette expertise suppose qu'elles sont aptes à assister les décideurs territoriaux tant au niveau communal que régional de l'état de leur territoire. Cependant, plusieurs ADL confient que ce rôle souffre régulièrement d'un manque de reconnaissance et de légitimité car ce rôle leur attribue un certain pouvoir, un certain poids sur les acteurs territoriaux qui peut apparaître aux yeux de certains acteurs institutionnels comme un pouvoir concurrent. Un répondant indique : « *L'ADL de demain devrait pouvoir être reconnue comme un acteur local primordial dans le développement de projet locaux-locaux tournés vers la création de valeurs tant économiques, sociales, touristiques, culturelles et favorisant l'émergence de projets locaux. Elle n'est ni un conseiller, ni un expert en business plan mais bien un expert de son terreau local, de ses acteurs. Elle agit comme moteur et lien entre la réalité de terrain et l'autorité politique. Elle joue tant un rôle d'entremetteur, de lobbying que de conseiller mais aussi elle apporte son expertise dans sa connaissance économique du territoire. Elle rédige des appels à projets, accompagne des projets par son regard externe, elle encadre des projets transversaux afin de faire émerger un projet important mais qui sera porté par un partenaire, ... C'est clairement un acteur transversal maîtrisant la gestion de projet et désirent soutenir le développement de son territoire.* »

Les ADL présentent, néanmoins, pour d'autres une forte complémentarité avec les acteurs institutionnels locaux. Comme l'indique cette ADL : « *ADL = interlocuteur de première ligne face aux acteurs de terrain. Là pour traduire les politiques régionales et remonter les problématiques de terrain et proposer des solutions concertées : réinventer le commerce, soutenir l'autocreation d'emploi et de le développement des entreprises conformément aux attentes et constats régionaux, faire le lien entre les acteurs pour des politiques culturelles, environnementales et touristiques pluricommunales et régionales.* »

Il demeure, cependant, qu'à ce stade ce rôle soit insuffisamment développé et assumé, qu'il mériterait une reconnaissance. Cela pourrait notamment déboucher sur son institutionnalisation dans la gouvernance locale car comme le souligne ce répondant : « *Nous avons vraiment un rôle à jouer à ce niveau qui n'est occupé par personne. Nous connaissons notre territoire car nous en sommes proches, et c'est là notre force.* »

Toutefois, il apparaît que cette place dans la gouvernance locale soit également insuffisamment structurée au niveau institutionnel.

L'évaluation du dispositif ADL constitue aussi une évaluation indirecte des politiques de développement local. L'enquête menée tend à souligner que la gouvernance locale wallonne est fortement organisée sur base de cadres administratifs, en particulier la « tutelle des pouvoirs locaux » qui s'avère insuffisante pour la gestion des enjeux de développement local, en particulier leurs aspects transversaux, leur ancrage local et les dynamiques de projet. Ainsi, l'ancrage des ADL dans le territoire et le rôle fondamental qu'elles jouent dans les politiques de développement local supposent une conception davantage réflexive des politiques de développement local. Comme un répondant l'indique : *« L'action de l'ADL est pour moi, par essence une approche Bottom up alors que l'approche régionale est plutôt Top Down. »*

Le rapport intime existant entre les ADL et les acteurs du territoire apparaît fondamental pour les ADL. Il s'agit d'une piste d'évolution importante pour le dispositif, source d'un positionnement spécifique dans la gouvernance du développement local. Cela signifie que l'éventuel agrandissement de certaines ADL pourrait le mettre en péril. Certaines ADL le signifie sans équivoque : *« Une ADL est proche du terrain, proche de ses acteurs économiques qui connaissent personnellement les agents et voient en leurs agents ADL des référents au niveau communal. Si les ADLs deviennent de plus grosses structures, cette proximité se perdra incontestablement... et ceci serait dommage car c'est justement ce qui fait la force d'une ADL. »*

Une cohérence dans la politique de développement local

L'évaluation du dispositif ADL conduit à élargir le champ et à prendre en considération la politique de développement local en Wallonie ainsi que sa gouvernance. L'analyse montre le positionnement difficile des ADL dans le paysage des acteurs, sa prise en étau régulière entre différents impératifs qui s'avèrent parfois voire souvent contradictoire. Comme le souligne un répondant : *« Les Ministres ont décidé que le dispositif devait être évalué et que les actions des ADL devaient être en adéquation avec la politique générale Wallonne (...). Alors qu'il est demandé que les ADL réalisent un plan d'actions qui se base sur un diagnostic de territoire et sur cette base, une étude AFOM doit être réalisée et ensuite, des axes stratégiques doivent être donnés comportant des objectifs, et in fine des actions... Ici, j'ai l'impression que c'est tout l'inverse... »*. Cette remarque questionne donc les critères d'évaluation de l'action des ADL ainsi que la mise en cohérence de la politique de développement local wallonne : bottom-up ou top down ?

Cette difficulté renvoie à une autre problématique déjà évoquée dans ce compte rendu : la coordination avec les acteurs de la tutelle régionale. Cette coordination est aujourd'hui en question : les ADL ont témoigné dans leurs réponses à plusieurs des questions une grande insatisfaction à l'égard de l'approche bureaucratique de l'administration wallonne en proposant diverses pistes d'amélioration pour développer un système « post-bureaucratique ». Il demeure, néanmoins, qu'au niveau prospectif des évolutions plus fondamentales doivent être entreprises pour construire une politique de développement local cohérente. Un premier pas doit consister en un alignement cognitif de tous les acteurs afin qu'ils partagent une vision commune du développement local. Comme l'indique un répondant : *« La coordination avec les acteurs de tutelle devrait être plus étroite, à savoir, qu'il devrait être possible d'avoir de leur part un soutien constant et non juste le côté "contrôle" qui est souvent mis en avant lors des Interadls. Nous n'avons pas tous un Conseil d'Administration dont les membres se sentent impliqués dans l'ADL et ce soutien, cette interaction, devraient être accrus. Il y a également souvent une dichotomie entre ce que pense le SPW de nos actions et ce que notre CA perçoit. Les attentes du SPW, de même que la perception qu'ont leurs agents de tutelle par rapport à nos activités diffèrent de celles de notre CA, politique oblige. Certaines actions sont soutenues par le SPW et non par notre CA et inversement. »*

Enfin, la refonte de l'approche du développement local et du positionnement des ADL dans la mise en œuvre de celui-ci suppose que les outils utilisés pour évaluer l'action des ADL évoluent en profondeur. L'analyse a montré que l'action des ADL s'agence autour d'activités de facilitation de projet, de développement d'une intelligence territoriale et de la mise en place de capacités porteuse au territoire. Ces activités sont essentiellement fondées sur des relations de proximité et de confiance avec les acteurs des territoires. Elles sont, par définition, difficile à mesure quantitativement. De nouvelles méthodes d'évaluation sont évoquées

par les ADL, comme les « visites de terrain évaluative », mais un vaste chantier de réflexion doit être développé sur ce point. Ainsi qu'un répondant le souligne : « *L'obsession de la Région que les ADL justifient leurs actions par des indicateurs uniquement liés à l'économie locale est pour moi une erreur fondamentale. En effet, elle se retrouve en "concurrence" avec des acteurs spécialisés qui ont des moyens nettement plus conséquents (intercommunales, Forem,...). Or le développement local est social, culturel, environnemental, touristique... Et surtout chaque commune a ses spécificités. Tenter d'harmoniser les ADL à marche forcée avec des injonctions venues du niveau de pouvoir le plus éloigné est, à mon sens, aller à l'inverse des bonnes pratiques.* »



Wallonie



Iweps

L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2020