Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

DISPOSITIF ADL
PISTES DE REFLEXION ET D'AMELIORATION POUR UNE MEILLEURE EFFICIENCE

NOTE DE REFLEXION – 4 FEVRIER 2022

En préambule de cette note réflexive, l'UVCW tient tout d'abord à saluer la nouvelle dynamique enclenchée par la Ministre de l'Emploi, Christie Morreale, vis-à-vis du dispositif ADL. Malgré l'importance et l'utilité de ce dispositif qui concerne plus de 60 communes en Wallonie, force est de constater que celui-ci n'a guère fait l'objet d'une attention conséquente de la part des précédents exécutifs, en particulier depuis la décision de 2014 d'appliquer un moratoire sur l'agrément de nouvelles ADL.

En l'occurrence, les dernières initiatives entreprises en ce domaine par la Ministre de l'Emploi, tout d'abord avec l'évaluation du dispositif ADL par l'IWEPS et ensuite avec le développement d'un plan de communication à destination des ADL, témoignent d'une réelle volonté de renforcer l'efficacité des actions de développement local en Wallonie. Les ADL, les communes qu'elles recouvrent ainsi que l'UVCW accueillent avec enthousiasme cette nouvelle dynamique.

Notons toutefois que le moratoire toujours en vigueur, actuellement, constitue une barrière importante au développement du plein potentiel du dispositif ADL. Le besoin d'accélérer le développement local existe réellement en Wallonie et de nombreuses communes sont prêtes à intégrer le dispositif ADL dès que cela leur sera rendu possible.

Outre cette question centrale du moratoire, l'UVCW se propose ici de contribuer à la réflexion et à l'amélioration du dispositif ADL. Nous avons identifié une série d'éléments propres au dispositif ADL, mais également à la convention qui lie l'UVCW au SPW, qui mériteraient de faire l'objet d'une attention accrue afin d'optimiser à la fois le travail des agents de développement local sur le terrain, mais aussi la collaboration entre le Gouvernement, le SPW et l'UVCW.

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11
E-mail: commune@uvcw.be

Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655

www.uvcw.be

1. MISSIONS DES ADL : UN BESOIN URGENT DE CLARIFICATION

Le décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local décrit les missions des ADL comme suit :

Art. 3. L'A.D.L. remplit les missions 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 ;*
- ***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 [1 plan stratégique]1, les objectifs prioritaires et mettre en œuvre ceux-ci ;*
- ***5°*** *[1 susciter et coordonner les actions partenariales définies dans le plan stratégique et rechercher des possibilités de rationalisation des structures de fonctionnement entre les dispositifs d'actions locales]**1** ;*
- ***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 A.D.L. 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.*

Le Gouvernement peut préciser les missions visées à l'alinéa 1er. Il peut également définir les modalités de mise en œuvre du [1 plan stratégique]1.

La description de ces missions dans le décret, tout en se voulant exhaustive, contient cependant un certain nombre de notions assez vagues qui, depuis l'entrée en vigueur dudit décret, laisse à l'autorité de tutelle une vaste marge d'interprétation des actions et initiatives concrètes que les ADL sont autorisées à entreprendre.

Cette faiblesse inhérente au décret de 2004 n'est pas nouvelle et est régulièrement pointée du doigt par les différents partenaires de la Commission d'agrément ainsi que par les agents ADL.
Lors de l'évaluation du dispositif menée en 2020, l'IWEPS ne disait pas le contraire dans ses conclusions générales et recommandations : « *[…] 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 économiques et de création d'emploi* ».

Force est de constater que le SPW, en souhaitant améliorer l'efficacité des ADL et en les encourageant à se focaliser sur certaines actions essentielles et définies comme prioritaires, a une interprétation différente ce qui est compris et appliqué sur le terrain actuellement.

Dans ce contexte, plusieurs ADL ont déjà confié à l'UVCW qu'elles réalisaient sur le terrain des actions non reprises dans leur dossier d'agrément ni dans leurs plans stratégiques, car celles-ci étaient considérées comme essentielles et prioritaires vis-à-vis de la réalité de terrain, mais ne cadraient pas forcément avec les missions telles que décrites dans le décret ou interprétées par l'autorité de tutelle.
Cette situation, en plus d'être dommageable pour une collaboration constructive entre les ADL et le SPW, est également inquiétante au niveau du contrôle du dispositif et du maintien de l'orientation poursuivie par le Gouvernement.

Le flou qui existe actuellement à ce niveau, et l'éloignement qui en découle entre l'interprétation de l'autorité de tutelle et celle des ADL et de leurs communes, pourraient selon nous être facilement résolus avec la définition par le SPW d'un certain nombre de balises à respecter dans l'exécution des actions sur le terrain. La difficulté réside dans le fait que, à l'exception des missions décrites dans le décret, il n'existe pas de document écrit qui cadre concrètement le spectre d'initiatives et d'actions qui sont autorisées et souhaitées par la tutelle.

Une mise par écrit en quelques pages de l'interprétation et de la logique suivie par le SPW permettrait de clarifier ces missions et d'éviter par conséquent une incompréhension et une confusion dans le chef des ADL et des communes, souvent source de perte de temps et d'énergie pour l'ensemble des partenaires, mais également parfois source de tensions entre ceux-ci.

Enfin, bien que ce document-cadre puisse répondre au besoin urgent de clarification des missions, il ne permettra probablement pas de résoudre la confusion inhérente au décret de 2004. C'est pourquoi, sur le long terme, l'UVCW se positionne en faveur d'une révision du décret, à tout le moins d'un « toilettage » de ce dernier. Cette recommandation fait d'ailleurs partie de l'évaluation menée par l'IWEPS :

« Recommandations :
[…]

***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) ».*

C'est pourquoi nous plaidons également pour qu'une plus grande confiance soit accordée aux communes dans le cadre de leur développement local. Le dispositif ADL leur est avant tout dédié, et ce sont elles qui sont selon nous les mieux à même de déterminer les initiatives de développement local à mettre en œuvre prioritairement.
Une attention plus appuyée au principe de subsidiarité ne nous semblerait pas superflue en ce domaine, tant il est dommage d'en rester à une interprétation trop restrictive des missions des ADL qui ne colle pas à la réalité du terrain dans les communes concernées.

L'UVCW est évidemment disposée à participer à ces travaux et à apporter tout son soutien dans le processus de clarification des missions dévolues au dispositif ADL.

2. CHARGES ADMINISTRATIVES

Outre la question de la clarification des missions, un important chantier concerne l'allégement de la charge administrative qui pèse sur les ADL. Entre les dossiers d'agrément, les plans stratégiques et les rapports d'activité, la charge administrative pour les ADL représente un travail extrêmement lourd, incapacitant une partie des ressources qu'elles pourraient consacrer à l'exécution de leurs missions.

Ces dernières années, le SPW a mis en place plusieurs groupes de travail avec différents agents afin de simplifier et d'alléger ces différents documents. L'initiative est excellente, mais mériterait d'être approfondie et accélérée. Il est en effet dommage de constater qu'une part importante de la subvention octroyée par la Région aux ADL sert à financer le travail administratif dont l'objectif est de justifier l'octroi et l'utilisation efficiente de cette même subvention.

Dans ce cadre, nous nous inscrivons totalement dans la recommandation émise par l'IWEPS visant à « *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 serve 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* ».

Il est d'ailleurs utile de remarquer que cet allégement de la charge administrative ne sera pas seulement profitable aux ADL, mais également au SPW qui pourra ensuite consacrer davantage de temps dans l'accompagnement concret des agents.

3. MISSIONS DE LA CONVENTION UVCW

Dans le cadre du renforcement du dispositif ADL, la question se pose également de savoir quel rôle sera à l'avenir joué par l'UVCW.

Actuellement, la convention ADL qui lie l'UVCW est fixée à un montant total de **57.000 euros annuels**, structurés comme suit :

- 30.000 euros pour les missions de **formation** (2 journées d'étude en séance plénière **ou** 1 journée d'étude + 4 ateliers de formation décentralisés **ou** 8 ateliers de formation décentralisés).
- 27.000 euros pour la mission d'**accompagnement** (organisation des plateformes ADL, participation aux commissions d'agrément, comités d'accompagnement et comités de pilotage), la mission d'**information** (publications, bonnes pratiques, relai d'actualités, etc.), la mission de **mise en réseau** (gestion du groupe de discussion, inter-ADL, etc.) et la mission de **consultance** (actuellement limitée aux questions liées au dispositif, et aux ADL sous statut de RCO pour les autres questions).

Notons que les conventions 2020 et 2021 ont été particulières, en raison de l'enveloppe budgétaire complémentaire débloquée dans le cadre du développement d'une stratégie de communication destinée aux ADL. Ainsi, les montants octroyés dans le cadre de ces deux conventions sont structurés comme suit :

- **Convention 2020 :** 57.000 euros (convention classique) **–** 10.000 euros (journée d'étude 2020 reportée à 2021) **+** 50.000 euros (budget complémentaire pour le plan de communication) = **97.000 euros**.
- **Convention 2021 :** 57.000 euros (convention classique) **+** 10.000 euros (journée d'étude 2020 reportée à 2021) = **67.000 euros**.

Si le souhait d'accélérer le renforcement du dispositif ADL et par conséquent l'implication de l'UVCW au travers de la convention se confirme, plusieurs pistes sont envisageables :

AU NIVEAU DE LA FORMATION

Dans son évaluation, l'IWEPS recommande notamment « d'*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* ». Dans cette optique, l'UVCW a développé un projet de parcours de formation complet qui pourrait être soumis chaque année à l'ensemble des agents ADL.
Ce parcours de formation serait complémentaire aux journées d'étude et ateliers davantage « contextuels » déjà assurés par la convention actuelle, et permettrait aux agents d'être outillés, équipés et formés en continu sur l'ensemble des compétences requises au bon exercice de leurs missions.

Ce parcours de formation a déjà été présenté, débattu puis adapté avec le SPW et les différents représentants des cabinets (cf. document en pièce jointe). Ce « catalogue » serait proposé de manière structurelle. Au niveau budgétaire, le Service formation indique que si un budget complémentaire de l'ordre de 30.000 euros peut être dégagé pour ce faire, cela représente la possibilité d'organiser 12 journées de formation issues de ce « catalogue ».

AU NIVEAU DE L'ACCOMPAGNEMENT

En ce qui concerne l'animation du réseau et l'accompagnement des ADL, il sera nécessaire de procéder à un examen plus précis des besoins et des ressources complémentaires qui devront y être dédiés.
En cas d'augmentation substantielle de la charge de travail liée à la convention, il sera nécessaire d'envisager des solutions complémentaires, comme le recrutement d'un conseiller spécifique dédiés à la question du développement local (et éventuellement de l'animation des GCV ?), ou bien la mise à disposition partielle d'un agent ADL au travers de la convention UVCW.

Les nouvelles missions que pourrait proposer l'UVCW dans le cadre d'une révision en profondeur de la convention sont diverses et nécessitent une réflexion avec les différentes parties prenantes au dispositif ADL, citons par exemple : la mise en place d'une newsletter régulière sur la base des actualités et productions écrites liées au développement local, la mise en place d'une plateforme / site web visant à la promotion du dispositif et à la collaboration entre les agents ADL.

4. CONTRÔLE DE LA CONVENTION UVCW

À plusieurs reprises, l'UVCW a également fait part de différents problèmes concernant la base du contrôle de la convention.

Les récents arrêtés de subventions font s'appliquer à la subventions ADL l'AGW du 29 avril 2019 relatif aux dépenses éligibles. Or, cet AGW ne s'applique pas aux activités de l'UVCW, ni à l'UVCW au sens strict, celui-ci s'appliquant aux ADL, aux SAACE, aux MIRE, etc.

Il nous semble donc qu'un contrôle sur la base de cet arrêté n'est pas opportun et nous souhaitons que cette mention ne figure plus dans les futurs AGW de subventions de l'UVCW.

En effet, deux difficultés majeures se présentent à nous pour l'application de cet AGW :

- Il nous est impossible d'identifier clairement dans les barèmes de la CP329.02 le type d'organisme auquel nous rattacher pour effectuer la limitation barémique (organisme d'insertion socio-professionnelle ? Centre sportif ? Bibliothèque ou centre culturel ? Centre de formation professionnelle ? EFT-OISP-MIRE-CRIE ?) ; il nous est, pour le surplus, impossible d'identifier, au sein de la classification de fonction attachée aux barèmes de la CP329.02, les fonctions auxquelles se référer pour les membres de notre personnel (coordinateur pédagogique ? Coordinateur de projets ? Expert ? Responsable de chantier/d'atelier ? Formateur ? Etc.).

  En outre, les salaires des membres de notre personnel sont, en l'état, de par la non-indexation de celle-ci, déjà plafonnée à concurrence du montant maximum de la subvention (non prise en charge des coûts de notre personnel de l'ordre de 10 % en moyenne).

  Le plafonnement des salaires des membres de notre personnel au niveau des barèmes de la CP329.02 aurait pour effet de réduire notre subvention annuelle, de par notre incapacité à vous présenter des frais de personnel à un niveau suffisant que pour consommer l'entièreté de notre subvention, et ce, alors que les missions dévolues par la subvention sont remplies par les membres de notre personnel (non pris en charge des coûts de notre personnel de l'ordre de 20 % en moyenne, 10 % de la subvention ne seraient dès lors pas consommés annuellement). Il nous est impossible de compenser cette baisse par d'autres postes budgétaires, ceux-ci étant par ailleurs plafonnés également, soit par l'arrêté de subvention, soit potentiellement par l'AGW du 29 avril 2019.

- Les frais de fonctionnement de notre association sont calculés en additionnant l'ensemble des coûts liés au fonctionnement de notre association (comptabilité, service informatique, service courrier, frais informatiques, de locaux, de chauffage, d'assurance, etc.) et rapportés au nombre d'ETP employés par notre association durant l'année considérée. Ces coûts oscillent entre 18.000 et 22.000 euros/an et ont une tendance générale à la baisse.
  Nous plafonnons toutefois d'initiative notre demande d'intervention de la région dans nos frais de fonctionnement à 15.000 euros/ETP.
  Or, l'AGW relatif aux dépenses éligibles ne nous permet pas de fonctionner de cette manière, alors même que la méthode est communément et généralement admise dans toutes les administrations régionales desquelles nous recevons des subventions.

  Le guide des dépenses éligibles de l'administration génère le même type de difficultés.

  Nous sollicitions de la part du cabinet et de l'administration que l'AGW du 29 avril 2019 et le guide des dépenses éligibles ne soient plus mentionnés dans les attendus de nos subventions, les dispositifs n'étant pas applicables à nos activités et à notre structure.

CONCERNANT LES DEMANDES LIÉES AU CONTRÔLE DE LA SUBVENTION 2020 DE L'ADMINISTRATION :

- Dans le cadre du contrôle de la subvention 2020, le SPW EER nous demandons l'ensemble des pièces justificatives de nos frais de fonctionnement. Comme mentionné ci-dessus, les pièces justificatives relèvent de l'ensemble du fonctionnement de notre institution (aucuns frais lié aux postes de direction ou de fonctionnement des organes, toutefois) et plus de 1 000 factures devraient être produites pour effectuer un contrôle complet, factures qu'il serait nécessaire d'extraire de notre comptabilité, d'anonymiser, de compiler afin de les remettre à l'administration. Près de 5 000 pages devraient être transmises pour ce faire, et nécessiteraient plusieurs jours de travail pour notre service compatibilité.

  La compilation de ces documents nous semble être disproportionnée au regard des 3.200 euros de frais de fonctionnement à justifier.
  Nous nous y refusons, et ce d'autant qu'un contrôle approfondi a été réalisé en 2018 par l'administration sur nos frais de fonctionnement, contrôle approfondi qui a nécessité le transfert de près de 800 pages à l'administration pour justifier 60 % de nos frais de fonctionnement
  (le 0,43 ETP subventionné génère 6.450 euros de frais de fonctionnement par an, l'arrêté plafonne ce montant à 50 % de celui-ci, la justification de 60 % des dépenses, suffisante, avait été concertée avec l'administration), administration qui n'a relevé aucune anomalie.
  Ce contrôle approfondi nous avait été présenté comme exceptionnel.

  La demande de l'administration se fonde sur la disparition du forfait de frais de fonctionnement pouvant être justifié sur base de l'article 17 de l'AGW relatif aux dépenses éligibles.
  Or, cet article 17 n'a été abrogé que le 16 septembre 2021. Il nous semble donc que le forfait devrait être accepté pour la justification de la subvention 2020.

- Dans le cadre du contrôle de la subvention, le SPW EER nous demande de joindre à toutes nos factures, les preuves de paiement. Cette demande génère pour notre service comptabilité une charge de travail disproportionnée (identification des extraits de comptes, extraction, anonymisation, compilation).
  Nous tenons à rappeler que nos comptes sont certifiés annuellement, sans réserve, et que cette certification implique, pour notre réviseur, et classiquement, la vérification des comptes clients et fournisseurs.

JFL/JGE/08.02.2022