

AVIS n° 1499

Avant-projet de décret relatif à l'agrément et au financement des cellules de développement centre-ville

Avis adopté le 1^{er} septembre 2022

1. PREAMBULE

En date du 2 août 2022, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et au financement des cellules de développement centre-ville.

2. PRESENTATION DU DOSSIER

Le dispositif Gestion Centre-Ville est une expérience pilote mise en œuvre par la note au Gouvernement wallon de 1997 intitulée « Plan d'action wallon pour la gestion des centres-villes et la création de nouveaux gisements d'emploi ».

Depuis de nombreuses années, les centres-villes doivent faire face à un déclin généralisé et à un taux de vacuité commercial croissant, consécutif d'une croissance périphérique conjuguée à des difficultés telles l'accessibilité, la sécurité, la propreté, la salubrité des bâtiments ou encore plus récemment le développement de l'e-commerce.

L'objectif de cette expérimentation était donc de créer un environnement favorable au développement économique et social des centres-villes, lutter contre la concurrence croissante des développements périphériques et faire face au déclin de la position dominante des centres-villes.

Une cellule de Gestion Centre-Ville (GCV) est une association sans but lucratif fondée sur un partenariat conclu entre des acteurs publics et privés. Les champs d'action d'une cellule de gestion centre-ville sont multiples. Ils peuvent porter sur le développement commercial du centre-ville, sur la requalification de son habitat, sur son cadre de vie général (entretien, propreté, sécurité, aménagement public, ...) ou encore sur sa promotion.

En 2022, on compte encore quatorze cellules GCV dans les villes suivantes : Arlon, Charleroi, Châtelet, Dour, Hannut, La Louvière, Louvain-La-Neuve, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Sambreville, Tournai et Verviers.

En 2009, la Région wallonne a tenté de renforcer le dispositif en adoptant le décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion centre-ville. Cependant, faute d'accord sur les moyens budgétaires à allouer, ce décret n'a jamais trouvé son arrêté d'exécution. Par conséquent, depuis près de 25 ans, les cellules GCV exercent en tant que projet-pilote, sans cadre juridique précis et clair dans lequel elles peuvent s'inscrire et sur lequel s'appuyer.

En l'absence d'une subvention régionale dans le cadre d'un agrément wallon, les cellules GCV ont bénéficié de plusieurs aides financières pour la prise en charge d'une partie des salaires des travailleurs.

Suite à la réforme APE récemment entrée en vigueur, les cellules GCV bénéficient aujourd'hui de deux types de financement : l'aide à la promotion de l'emploi (APE) et le subside facultatif du Ministre de l'Economie.

L'absence de cadre juridique clair et les incertitudes financières fragilisent le dispositif depuis quelques années. En outre, la non-exécution du décret entraîne une inégalité de traitement pour les villes et communes désireuses de s'inscrire dans le dispositif.

Sur base des conclusions et propositions d'un groupe de travail composé de représentants du SPW EER et des cellules GCV, le Ministre de l'Economie propose un projet de réforme globale du dispositif

Gestion Centre-Ville au sein duquel l'aspect partenarial, la vision stratégique, la responsabilité, la clarification et la simplification en sont au cœur.

Objet social et dénomination

La forme juridique (ASBL) et le principe de partenariat public-privé sont confirmés. Le terme « association de gestion centre-ville » repris dans le décret actuel n'est pas adapté à la nouvelle orientation donnée avec ce projet de réforme. Il est prévu de recentrer ces ASBL vers des projets partenariaux concrets et porteurs à court, moyen et long termes pour le centre-ville. La nouvelle dénomination est la suivante : « cellule de développement centre-ville » (CDCV).

L'objet social des cellules de développement centre-ville est adapté. Désormais, les CDCV ont pour objectif de renforcer et pérenniser le positionnement et l'attractivité économique et commercial, la qualité, la convivialité d'un ou plusieurs centre(s)-ville(s) au bénéfice de ses commerçants et usagers. Une liste des domaines d'actions, allant du commerce à la mobilité en passant par l'économie circulaire, pour lesquels une CDCV est compétente sera définie dans l'arrêté d'exécution.

A la différence du décret de 2009 qui visait la promotion et l'animation du centre-ville, le présent projet de réforme insiste davantage sur le renforcement économique et commercial d'un centre-ville. Les activités d'animation, de promotion et de développement durable deviennent dès lors des moyens et non plus un but en soi. De plus, les cibles des CDCV sont précisées : les commerçants et les usagers du centre-ville.

Missions

Afin de répondre à son objet social, une CDCV initie, construit et opérationnalise, avec ses partenaires privés, publics et associatifs, une stratégie équilibrée à court, moyen et long termes. Cette stratégie se base sur les besoins locaux et s'intègre dans les politiques de développement local et régional, dont notamment le Schéma Régional de Développement Commercial et le Schéma Communal de Développement Commercial, si ce dernier existe sur le territoire.

Il est proposé d'inscrire dans l'arrêté d'exécution la définition des domaines d'intervention dans lesquels les projets peuvent s'inscrire. Ainsi, il sera plus aisé d'adapter ces domaines en cas d'évolution des besoins et des offres. Par exemple, il y a encore une dizaine d'années, on ne parlait pas de la nécessité du développement de l'e-commerce pour les commerces de proximité.

Les CDCV seront invitées à travailler sur le développement du commerce, des entreprises, du tourisme et du patrimoine, de la culture, du cadre urbain, de la cohésion sociale, du numérique, de la mobilité (douce), de l'économie circulaire ou encore du développement durable.

La mission d'insertion socioprofessionnelle, prévue dans le projet-pilote, est mise de côté. Elle avait du sens autrefois puisque la construction des GCV s'accompagnait de la création de nouveaux métiers (les stewards urbains) grâce aux aides à l'emploi. Or, les aides à l'emploi ont été complètement revues.

Périmètre géographique

Le périmètre d'intervention d'une CDCV est le (ou les) centre(s)-ville(s) d'une ville d'au moins 30.000 habitants. Une CDCV ne peut exister sur un territoire comptant déjà une ADL.

La définition du périmètre reste identique à celle du décret de 2009, à savoir une zone délimitée en fonction des services commerciaux ou culturels et des services au citoyen qui y sont présents et de l'attractivité qu'il(s) exerce(nt) sur les quartiers périphériques ou sur les villes et communes

avoisinentes. Le critère de densité de population est ajouté, pour exclure du périmètre un centre commercial installé en périphérie de centre-ville.

Il revient au Gouvernement wallon, sur avis de la Commission d'agrément et d'accompagnement des CDCV, de déterminer le périmètre géographique d'intervention de chaque CDCV au moment des demandes d'agrément.

L'ASBL

L'ASBL CDCV doit tendre vers une parité entre ses partenaires privés et publics au sein de son organe d'administration et de son assemblée générale. Par partenaire public, on entend les autorités locales et les organismes dont les activités sont financées majoritairement par l'État, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres partenaires publics. Par partenaire privé, on entend toute personne physique ou personne morale qui a, dans la mesure du possible, un intérêt dans la commune et qui n'est pas un partenaire public. La notion de partenaire privé est donc inverse à celle de partenaire public : il s'agit des personnes morales qui ne sont pas des partenaires publics, ainsi que des personnes physiques.

Les rôles et missions des différents partenaires durant la durée d'agrément seront définis dans le plan stratégique lors de la demande d'agrément.

La présidence de l'ASBL est assurée par un partenaire public pendant une moitié de la durée de l'agrément et par un partenaire privé pendant l'autre moitié. Cette règle, avec celle du financement et le renforcement du rôle du directeur, garantit l'autonomie et la neutralité de la structure et évite le phagocytage par un secteur au détriment de l'autre.

Chaque ASBL dispose d'une cellule exécutive, composée au minimum d'un directeur (qui exerce sa fonction au minimum à 4/5 temps) et, en fonction des besoins, de personnel de terrain. Les tâches d'un directeur seront inscrites dans l'arrêté d'exécution.

Le projet de réforme n'évoque plus les postes d'adjoint, de steward ou d'ouvrier urbain. Dans un souci de simplification et de responsabilisation, ces fonctions sont regroupées sous le terme d'« équipe de terrain ».

L'agrément

Une ASBL qui répond aux conditions et obligations suivantes sera agréée en tant que CDCV pour une période de 6 ans renouvelables :

- Être un partenariat public-privé
- Avoir un objet social conforme à celui du dispositif
- Provenir d'une ville/commune wallonne d'au moins 30.000 habitants
- S'engager à initier, développer et coordonner des projets au travers d'un plan stratégique sur sa zone d'intervention, ayant pour but de poursuivre l'objet social
- Ne pas avoir d'ADL dans sa commune
- Ne pas avoir une adresse identique (siège social et exploitation) à celle d'une association de commerçants
- Produire un engagement financier de ses partenaires locaux équivalent à minimum 30% du seuil régional, dont la moitié provenant d'apports privés. Cet engagement doit être concrétisé dès la première année d'agrément
- Apporter une formation continue à son personnel
- Adhérer et participer au réseau des CDCV afin de contribuer aux échanges de connaissances et de bonnes pratiques

- Appliquer la méthodologie de l'outil de prospective urbaine, développée par le SPW EER
- Transmettre un rapport d'activités annuel
- S'engager à respecter les dispositions réglementaires la concernant.

Le Gouvernement est habilité à définir les apports financiers privés valorisables.

L'agrément permet d'obtenir un financement régional et un accompagnement du SPW EER durant toute la période d'agrément.

18 villes et communes de plus de 30.000 habitants sont d'ores et déjà éligibles au dispositif : Waterloo (30.370 habitants), Courcelles (30.988 habitants), Arlon(30.367 habitants), Louvain-la-Neuve (31.133 habitants), Binche (33.420 habitants), Wavre (34.815 habitants), Châtelet (35.528 habitants), Braine-l'Alleud (40.086 habitants), Herstal (40.124 habitants), Verviers (57.904 habitants), Mouscron (58.809 habitants), Seraing (63.764 habitants), Tournai (68.638 habitants), La Louvière (80.625 habitants), Mons (95.591 habitants), Namur (111.465 habitants), Liège (195.759 habitants), Charleroi (201.610 habitants). De par leur participation au projet pilote depuis 25 ans, les villes de Sambreville (28.318 habitants), Hannut (16.824 habitants) et Dour (16.528 habitants), bien qu'elles comptent moins de 30.000 habitants, pourront demeurer éligibles à l'agrément, comme le prévoyait le décret de 2009.

Le financement

Une cellule de développement agréée bénéficie d'un financement régional destiné à couvrir une partie des frais engagés dans le cadre de ses missions. Actuellement, on constate une hétérogénéité quant à la répartition du financement entre les différentes cellules. Or, deux villes comparables devraient pouvoir bénéficier d'un subventionnement similaire. Cela n'est pas le cas aujourd'hui.

Le Ministre de l'Economie, afin d'homogénéiser le dispositif, propose de répartir le financement régional des CDCV sur base de quatre catégories de villes :

- petite Ville,
- moyenne Ville,
- grande Ville,
- très grande ville.

Deux critères objectifs sont utilisés pour déterminer ces catégories :

- Le nombre d'usagers (ce critère se calcule sur base du nombre d'habitants au sein d'une commune, complété par le nombre d'étudiants inscrits dans une unité d'établissement d'enseignement supérieur).
- Le nombre de cellules commerciales en centre-ville.

Par défaut, une ville est considérée comme « Petite ville ». Pour atteindre la catégorie supérieure, une ville doit répondre aux critères suivants :

- Petite ville : par défaut.
- Moyenne ville : minimum 50.000 usagers et minimum 250 cellules commerciales.
- Grande ville : minimum 100.000 usagers et minimum 500 cellules commerciales.
- Très grande ville : minimum 200.000 usagers et minimum 1.000 cellules commerciales.

Sur base de ces catégories qui seront précisées dans le *futur arrêté d'exécution*, un montant correspondant au financement régional sera attribué annuellement par le Ministre de l'Economie pour couvrir les frais de fonctionnement et d'activités de dynamisation urbaine. La note au

Gouvernement wallon mentionne, à ce stade, les montants suivants : 80.000 € pour les petites villes, 100.000 € pour les villes moyennes, 140.000 € pour les grandes villes et 180.000 € pour les très grandes villes. En complément, le Ministre de l'Economie devrait également attribuer aux CDCV qui ne bénéficient pas de points APE, un financement annuel destiné à soutenir les frais de personnel (80.000 € pour les petites villes, 120.000 € pour les villes moyennes, 160.000 € pour les grandes villes et 200.000 € pour les très grandes villes). Les montants qui devraient être proposés sont estimés sur base des besoins en fonction de la catégorie des villes et du coût actuel du personnel.

De par leur participation au projet pilote depuis 25 ans, les villes de Dour, Hannut et Sambreville, de par leur non-adéquation avec le critère d'éligibilité de 30.000 habitants minimum ne seront pas reprises dans les différentes catégories de ville précitées et garderont comme financement du Ministre de l'Economie le montant alloué en 2022.

Les villes dont les cellules de développement centre-ville perdront du financement suite à l'entrée en vigueur du présent décret, à savoir Châtelet, Mouscron et Louvain-la-Neuve, verront la perte de financement lissée sur cinq années à partir de l'entrée en vigueur du décret.

Les partenaires locaux (publics et privés) devront apporter un financement local équivalant à 30% dudit financement régional dont au moins la moitié proviendra d'apports privés. Un mécanisme de réduction de la subvention sera appliqué en cas de non-respect de cette obligation.

La Commission d'agrément et d'accompagnement des CDCV

Il est proposé d'instituer une Commission d'agrément et d'accompagnement des CDCV, qui aura pour missions de remettre des avis sur l'octroi, le renouvellement, la suspension ou le retrait d'agrément des CDCV, évaluer les projets des CDCV et identifier des pistes d'orientation/de solution, sur base de l'analyse des dossiers d'agrément et des rapports d'activités, définir et vérifier la pertinence et l'atteinte des indicateurs établis par les CDCV et donner des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement wallon, sur toutes questions relatives aux CDCV.

L'évaluation et le contrôle

Lors de leur demande d'agrément, les CDCV détermineront leurs objectifs et projets d'envergure à court, moyen et long termes au sein d'un même plan stratégique. Les modalités du plan stratégique seront définies par le Gouvernement.

Les projets des CDCV seront évalués, en partie, sur base d'indicateurs de résultats, construits par la Commission d'agrément, tous les ans, sur base des rapports d'activités.

Durant toute la période d'agrément, un rapport d'activités annuel sera remis par les CDCV à la Commission d'agrément comprenant les résultats atteints au regard des indicateurs fixés.

En outre, pour analyser l'impact du dispositif sur le développement économique et commercial des centres urbains, une évaluation du dispositif sera réalisée tous les 5 ans.

RGPD

Le projet de décret présente les données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre de l'exécution du dispositif.

Entrée en vigueur

Afin de laisser le temps aux CDCV actuelles et les potentielles nouvelles de construire un dossier solide de demande d'agrément, la réforme entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Cependant, le financement des CDCV pour 2023 sera réparti selon les critères actés dans l'arrêté d'exécution.

Impact budgétaire

La note au Gouvernement précise sur ce point que l'évaluation de l'impact budgétaire de la réforme sera présentée en détails lors de la présentation en 1^{ère} lecture du projet d'arrêté d'exécution.

Actuellement, 194 ETP sont subsidiés en totalité ou en partie par la Région wallonne. L'octroi des subsides et l'entrée en vigueur du décret permettra de pérenniser ces postes.

3. AVIS

Les partenaires sociaux et environnementaux siégeant au CESE Wallonie estiment qu'il était urgent de préciser les missions et domaines d'intervention des cellules de Gestion Centre-Ville et de ne plus limiter ceux-ci principalement à de l'animation commerciale qui devient, dans l'actuelle proposition, un moyen et non plus un but en soi.

Aussi, le CESE Wallonie accueille favorablement l'avant-projet de décret sous-rubrique dont l'objectif premier est de clarifier le dispositif de financement et les missions des cellules de développement centre-ville qui étaient jusqu'à présent régies par un cadre juridique incomplet - source d'incertitudes et d'inégalités de traitement - dans la mesure où le décret de 2009 visant la promotion et l'animation du centre-ville n'avait jamais été complété par un arrêté d'exécution, faute d'accord budgétaire. Pour éviter les écueils du passé, le Conseil demande au Gouvernement wallon de rédiger rapidement l'arrêté d'exécution en lien avec le présent avant-projet de décret.

Le Conseil apprécie particulièrement le rôle multifonctionnel qui sera confié aux CDCV (le développement du commerce, des entreprises, du tourisme et du patrimoine, de la culture, du cadre urbain, de la cohésion sociale, du numérique, de la mobilité (douce), de l'économie circulaire ou encore du développement durable). Les domaines d'intervention étant particulièrement étendus, il est important de veiller à ce que le financement soit adéquat pour permettre aux cellules de remplir ce nombre important de missions; à défaut, la liste des domaines d'intervention devrait inévitablement être revue à la baisse.

Le CESE Wallonie considère toutefois que ce rôle multifonctionnel des CDCV ne doit pas entrer en concurrence avec les missions, rôles et actions de l'autorité communale. Elles devraient pouvoir construire et proposer davantage d'actions en partenariat et complémentarité avec les secteurs privé et public plutôt que d'être en charge du développement du commerce à part entière. C'est pourquoi, le Conseil insiste sur la nécessaire cohérence entre les domaines d'intervention des CDCV d'une part et l'action et les compétences des collèges communaux d'autre part. Il convient d'articuler les projets des CDCV avec ceux portés par les autorités communales tout en respectant leur autonomie en cette matière. A ce titre, les CDCV peuvent jouer le rôle d'incubateur et d'influenceur.

Le Conseil constate par ailleurs une importante disparité entre le nombre d'acteurs qui agissent en faveur du développement des centres-villes (ex.: bureaux de commerce, associations de commerçants, ...) sur cette thématique et demande dès lors qu'une articulation entre eux et les CDCV soit clairement définie.

Concernant la détermination des catégories de villes pour fixer le montant de la subvention, le CESE s'interroge sur la notion de « cellule commerciale » qui, à son estime, doit aussi intégrer les cellules vides dans la mesure où ces dernières devraient précisément faire l'objet de certaines missions prioritaires des CDCV.

La possibilité est offerte à plusieurs centres-villes de se regrouper pour former une seule CDCV. Le Conseil accueille favorablement cette éventualité de regroupement pour autant qu'un fil conducteur soit clairement établi, qu'il y ait une cohérence au niveau des bassins de consommation et des bassins de vie tout en veillant à l'équité des allocations octroyées aux différents centres-villes. Ces précisions devraient figurer dans le décret ou dans son arrêté d'exécution.

Le CESE Wallonie constate actuellement une très grande hétérogénéité dans la composition des GCV. Il préconise, dans le processus remanié, de prévoir dans la cellule exécutive un nombre minimum de personnel (3 à 4 spécialistes) disposant de certaines des compétences et domaines d'intervention alloués aux CDCV.

Concernant la composition des CDCV, le CESE estime qu'il serait judicieux que la sélection des acteurs privés et publics se fasse sur base de critères clairs et en lien avec les domaines d'action sélectionnés et que ceux-ci contribuent à relever les défis de la transition écologique tout en fournissant des emplois de qualité afin de répondre à l'objectif de développement durable et de ville ouverte, sûre et résiliente.

Quant au réseau des CDCV, le Conseil plaide pour que sa composition soit élargie à des administrateurs de CDCV (et pas seulement aux directeurs de celles-ci) et que vienne s'y adjoindre une représentation du secteur privé, de l'Union des Villes et Communes et de la Région.

Le Conseil préconise par ailleurs que la Commission d'agrément prévue dans l'avant-projet de texte, qui veillera notamment au respect des objectifs déterminés en amont (actions prévues, indicateurs de performance, évolution du nombre de cellules vides, ...), s'inspire pour son fonctionnement et sa composition notamment de ce qui existe déjà pour des structures semblables, à savoir les ADL.

Vu le nombre¹ élevé de villes de plus de 30.000 habitants pouvant prétendre au soutien financier régional Gestion Centre-Ville, le Conseil regrette que le dossier qui lui est présenté ne soit pas accompagné d'un impact budgétaire exhaustif comprenant à la fois les subventionnements estimés qui seraient alloués aux CDCV mais aussi les moyens complémentaires nécessaires à l'Administration pour gérer ce dispositif.

Enfin, au sujet de la dénomination « Cellule de Développement Centre-Ville », en vue d'assurer une uniformité et une cohérence entre les ADL opérant sur un territoire plus restreint et les actuelles GCV, les interlocuteurs sociaux et environnementaux siégeant au Conseil suggèrent de la remplacer par « Agences de Développement Centre-Ville » (ADCV).

¹ Sans oublier la prise en compte des trois villes de moins de 30.000 habitants (Dour, Hannut et Sambreville) qui continueront à être subsidiées en cette matière en raison de leur participation au projet pilote depuis 25 ans.