

AVIS n° 1529

Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément
et au financement des agences de développement centre-
ville

Avis adopté le 6 mars 2023

1. PREAMBULE

En date du 14 février 2023, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville (ADCV).

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 a proposé en première lecture, le 15 juillet 2022, 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.

Le 1^{er} septembre 2022, le CESE Wallonie a rendu son avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et au financement des cellules de développement centre-ville (CDCV). Certaines remarques du CESE Wallonie ont été entendues et intégrées dans l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville approuvé en 2^{ème} lecture.

En particulier, 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 avaient suggéré de remplacer la dénomination « cellule de développement centre-ville (CDCV) » par « Agences de Développement Centre-Ville » (ADCV).

Objet social et dénomination

Sur proposition du CESE, le Ministre de l'Economie propose une nouvelle dénomination : « agence de développement centre-ville » (ADCV).

La forme juridique (ASBL) et le principe de partenariat public-privé sont confirmés.

L'objet social des cellules de développement centre-ville est adapté. Désormais, les ADCV 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 sein d'une même ville/ commune) au bénéfice de ses commerçants et usagers.

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 des buts en soi. De plus, les cibles des ADCV sont précisées : les commerçants et les usagers du centre-ville.

Missions

Afin de répondre à son objet social, une ADCV 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.

Cette stratégie se concrétise par des projets partenariaux porteurs et innovants, autres que, ou en complémentarité avec, les actions déjà assurées par des opérateurs existants. Une ADCV agit là où elle a une réelle plus-value.

L'accent est donc mis sur la co-construction des actions avec les acteurs-clés publics, privés et associatifs. La transversalité et les synergies avec les différentes matières et plans locaux/régionaux de développement économique et urbain sont également mises en avant.

L'arrêté d'exécution reprend la définition des domaines d'intervention dans lesquels les projets peuvent s'inscrire.

Les ADCV 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 active, de l'économie circulaire ou encore du développement durable.

Périmètre géographique

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

Il revient au Ministre de l'Economie, sur avis de la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADCV, de déterminer le périmètre géographique d'intervention de chaque ADCV au moment des demandes d'agrément. Ce pouvoir d'appréciation assurera la cohérence du périmètre géographique avec d'autres schémas existants.

L'ASBL

Une ADCV s'exprime, comme c'est le cas depuis la création du dispositif, en tant que partenariat public-privé. Elle doit tendre vers une parité entre ses partenaires privés et publics au sein de son organe d'administration et de son assemblée générale. L'ASBL se doit d'agir et de fonctionner de façon raisonnablement prudente et diligente.

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, garantissent l'autonomie et la neutralité de la structure et évitent le phagocytage par un secteur au détriment de l'autre.

Chaque ASBL dispose d'une cellule exécutive, composée au minimum d'un directeur et, en fonction des besoins, de personnel de terrain. Les tâches d'un directeur seront inscrites dans l'arrêté d'exécution.

La réforme renforce la fonction du directeur, afin de lui confier un rôle-clé dans le dispositif local, d'assurer la disponibilité et l'autonomie de gestion de ce dernier dans ses fonctions ainsi que d'améliorer l'attractivité même de la fonction. Ainsi, les tâches d'un directeur sont, à minima :

- La gestion journalière de l'association ;
- Le développement des relations partenariales, les missions de représentation et de relations publiques ;
- L'impulsion et la coordination des projets du plan stratégique.

L'agrément

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

- 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 son 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 financement des actions dont au moins un tiers 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 ADCV 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.

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

Les villes d'au moins 30.000 habitants sont éligibles à l'agrément. De par leur participation au projet pilote depuis 25 ans, Hannut, Dour et Sambreville, bien qu'elles comptent moins de 30.000 habitants, pourront demeurer éligibles à l'agrément, comme le prévoyait le décret de 2009.

Les procédures et délais d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait d'agrément sont relativement semblables ceux des Agences de Développement Local (ADL). Toutes les procédures seront électroniques.

Le dossier de demande d'agrément et/ou renouvellement d'agrément reprend tous les éléments nécessaires à l'analyse du respect des conditions et obligations décrétales, à la délimitation et justification de la zone d'intervention, à la cohérence et la pertinence du plan stratégique au regard des besoins de cette zone, ainsi que la qualité des moyens mis en œuvre et des partenariats.

L'administration se charge de l'instruction du dossier auprès de la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADCV. Celle-ci remet un avis motivé sur base des éléments repris dans le dossier d'agrément, des derniers rapports d'activité et du suivi de recommandations dans le cadre d'un renouvellement et des échanges avec des représentants de l'ASBL si nécessaire. L'avis est transmis au Ministre de l'Economie qui décide de l'octroi ou du refus de l'agrément. Cette décision reprend la délimitation de la zone d'intervention et la catégorie de la ADCV pour toute la durée de son agrément.

Si une ADCV ne respecte plus ses conditions et/ou obligations, le Ministre de l'Economie peut suspendre l'agrément dans un premier temps, puis le retirer si les conditions ne sont toujours pas respectées au-delà de l'échéance fixée pour rencontrer ces conditions.

Le financement

Une agence de développement agréée bénéficie d'un financement régional destiné à couvrir une partie des frais engagés dans le cadre de ses missions.

Le Ministre de l'Economie, afin d'homogénéiser le dispositif, propose de répartir le financement régional des ADCV 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.

Le Gouvernement s'est accordé sur la clé de répartition suivante :

- 3 communes (Dour, Hannut et Sambreville)¹ : 65.000 €
- Petite ville : 100.000 €
- Moyenne ville : 120.000 €
- Grande ville : 140.000 €
- Très grande ville : 180.000 €.

En sus, le Ministre de l'Economie attribue aux ADCV qui ne bénéficient pas de points APE, un financement annuel destiné à soutenir les frais de personnel. Ce financement sera, lui aussi, réparti en fonction de la catégorie de ville.

- Petite ville : 80.000 €
- Moyenne ville : 120.000 €
- Grande ville : 160.000 €
- Très grande ville : 200.000 €.

Dans la limite des crédits disponibles, les subventions précitées seront indexées annuellement en multipliant leurs montants par la moyenne des prix à la consommation (indice santé) des mois de septembre et octobre de l'année précédente, divisée par la moyenne des chiffres de l'index des prix à la consommation (indice santé) des mois de septembre et octobre de l'année antérieure à l'année précédente.

Les villes dont l'agence de développement centre-ville verra son financement diminuer suite à l'entrée en vigueur du présent décret et à la fixation de critères de financements objectifs, 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. La nouvelle clé de répartition proposée par le Ministre de l'Economie atténue les pertes de ces trois communes.

¹ En 2022, les communes de Dour, Hannut et Sambreville recevaient respectivement une subvention de 65.657€, 46.687 € et 15.000 €.

Pour chaque ADCV, les partenaires locaux (publics et privés) devront apporter un financement local équivalant à 30% dudit financement des actions. Au moins un tiers du financement local, et non plus la moitié, devra provenir d'apports privés.

Les apports privés locaux peuvent être constitués :

- des recettes des activités développées durant l'année
- des remises, ristournes et rabais accordés
- des cotisations, dons, legs et subsides.

La Commission d'agrément et d'accompagnement des ADCV

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

Sa composition a été établie sur le modèle du dispositif ADL. Ainsi, seront représentés au sein de cette Commission :

- le Ministre de l'Economie, qui assure la présidence
- le Ministre de l'Emploi, qui assure la vice-présidence
- le Ministre des Pouvoirs locaux, qui assure la vice-présidence
- le SPW Emploi ;
- le SPW Economie ;
- le SPW Pouvoirs Locaux ;
- l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

L'évaluation et le contrôle

Lors de leur demande d'agrément, les ADCV déterminent leurs objectifs et projets d'envergure à court, moyen et long termes au sein d'un même plan stratégique.

Ce plan est un document d'orientation et de programmation d'actions qui doivent être mises en œuvre par l'agence de développement centre-ville en favorisant l'implication active des partenaires publics et privés. Il revient à l'assemblée générale de l'ASBL, organe composé de l'ensemble des partenaires, d'approuver le plan stratégique de l'ADCV.

Durant toute la période d'agrément, un rapport d'activités annuel est remis par les ADCV à la Commission d'agrément comprenant les résultats atteints au regard des indicateurs fixés. Ce rapport contient, au minimum :

- l'état d'avancement des projets et objectifs du plan stratégique, ainsi que les indicateurs de suivi et de résultats mis à jour ;
- les derniers résultats de l'outil de prospective urbaine ;
- le programme de formation continue ;
- le compte-rendu de la participation au réseau des cellules de développement du centre-ville agréées ;
- la mise à jour du plan de personnel, du plan financier, de la composition des organes et des coordonnées de l'association.

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

Au moment de la remise du rapport d'activités annuel, les ADCV devront fournir et mettre à jour les indicateurs de leurs projets, leur structure et l'évolution commerciale de leur territoire. À cela s'ajoute également, mais pas à intervalles annuels, l'analyse des enquêtes et des relevés dans le cadre de l'outil de prospective urbaine.

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 ADCV pour 2023 sera réparti selon les critères actés dans le projet d'arrêté sous rubrique.

Impact budgétaire

Les crédits de liquidation passeront de 2,136 millions € en 2024 à 3,149 millions € en 2029.

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 permettront de pérenniser ces postes dont le nombre pourrait, à l'avenir, augmenter.

3. AVIS

Le CESE Wallonie accueille avec satisfaction la transparence dont le Gouvernement wallon a fait preuve dans les réponses apportées aux interrogations/remarques formulées par les interlocuteurs sociaux dans leur avis A.1499 du 1^{er} septembre 2022 relatif à l'agrément et au financement des cellules de développement centre-ville. Le CESE se réjouit que certaines de ces remarques (dénomination ADCV en lieu et place de CDCV, incorporation des cellules vides dans la notion de cellule commerciale pour le calcul de la subvention, ...) aient ainsi été intégrées dans l'avant-projet de décret approuvé en seconde lecture.

Dans son avis A.1499, le Conseil préconisait que la Commission d'agrément s'inspire pour son fonctionnement et sa composition notamment de ce qui existe déjà pour des structures semblables, à savoir les ADL. Il regrette dès lors de n'avoir été que partiellement entendu à ce sujet dans la mesure où si des représentants du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie sont bel et bien membres de la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADL, ils ne le sont pas dans la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADCV. Dès lors, à l'instar de ce qui est prévu pour les ADL, les interlocuteurs sociaux siégeant au CESE Wallonie demandent à être représentés dans la Commission d'agrément et d'accompagnement des ADCV.

Enfin, le Conseil constate avec satisfaction que le dossier qui lui est présenté est à présent accompagné de l'impact budgétaire de la mesure, mais il regrette que les moyens complémentaires nécessaires à l'Administration pour gérer ce dispositif ne soient pas encore établis.
