



## **AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A L'AGREMENT ET AU FINANCEMENT DES CELLULES DE DEVELOPPEMENT CENTRE-VILLE**

### ***Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie***

#### **Introduction**

Dans le cadre du *Plan Horizon Proximité*, le Gouvernement wallon a adopté en 1<sup>ère</sup> lecture l'avant-projet de décret *rel. à l'agrément et au financement des cellules de développement centre-ville*. Cet avant-projet a été transmis à l'UVCW pour avis.

Le dispositif « Gestion Centre-Ville » a été lancé il y a environ 25 ans, au travers d'une expérience-pilote. L'objectif de ces associations est de créer un environnement favorable au développement économique et social des centres-villes, d'assurer la promotion et l'animation des centres, etc.

Ces associations impliquent un partenariat conclu entre des acteurs publics et privés, notamment en termes de financement. A ce jour, 14 villes et communes disposent d'une telle structure, agréée par le Gouvernement wallon.

Un décret encadrant l'agrément et l'octroi des subventions a été adopté en 2009. Aucun arrêté d'exécution n'a toutefois été adopté depuis. Pour l'actuel Gouvernement wallon, « *l'absence de cadre juridique clair et les incertitudes financières fragilisent le dispositif depuis quelques années. On observe aussi un manque de visibilité et de notoriété des GCV, un éparpillement des pratiques, une absence de véritable stratégie sur le long terme et une hétérogénéité entre structures. De plus, la non-exécution du décret entraîne une inégalité de traitement pour les Villes et Communes désireuses de s'inscrire dans le dispositif* »<sup>1</sup>. Raisons pour lesquelles l'actuelle majorité régionale a adopté, en première lecture, cet avant-projet de décret soumis pour avis.

La présente note se concentre sur les points essentiels de l'avant-projet de décret.

Notons qu'un arrêté d'exécution devra être adopté afin de préciser certaines modalités. Certains éléments de contenu figurent dans la Note au Gouvernement wallon. L'UVCW demande au Gouvernement wallon d'être consulté sur le projet d'AGW.

#### **1. Objet social et missions**

Les « associations de gestion de centre-ville » seront rebaptisées « cellules de développement du centre-ville » (ci-après : CDCV). Elles ont pour objet social "*de renforcer et de pérenniser le positionnement et l'attractivité économique et commerciale, la qualité, la convivialité et la sécurité d'un ou plusieurs centres-villes au bénéfice de ses commerçants et de ses usagers*"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> NGW, p. 2

<sup>2</sup> Art. 1, par. 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de décret.

Le Gouvernement wallon précise qu'il "*est prévu de recentrer ces ASBL vers des projets partenariaux concrets et porteurs à court, moyen et long terme pour le centre-ville*". Le Gouvernement entend insister "*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*"<sup>3</sup>. Par ailleurs, "*la mission d'insertion socioprofessionnelle, insérée lors du projet-pilote, est mise de côté*"<sup>4</sup>.

Comme c'est le cas actuellement, la CDCV devra établir un plan stratégique. Celui-ci sera déterminé sur la base de besoins identifiés au sein du centre-ville. Il devra être cohérent avec les politiques locales et régionales de développement. On vise notamment le Schéma Régional de Développement Commercial (SRDC) et les Schémas Communaux de Développement Commercial (SCDC).

La CDCV initie et développe des projets partenariaux porteurs et innovants. Ces projets viennent en complément des projets existants dans le centre-ville. Le Gouvernement wallon fixera les thématiques dans lesquelles ces projets doivent s'inscrire. La note au Gouvernement wallon cite des "*domaines d'actions, allant du commerce à la mobilité en passant par l'économie circulaire (...)* Les CDCV seront invitées à travailler sur le développement de :

- *Le commerce*
- *Les entreprises*
- *Le tourisme et le patrimoine*
- *La culture*
- *Le cadre urbain,*
- *La cohésion sociale*
- *Le numérique*
- *La mobilité (douce)*
- *L'économie circulaire*
- *Le développement durable*"<sup>5</sup>.

### **Qu'en penser ?**

De nombreuses villes et communes ont mis en place des cellules ou structures spécifiques dédiées au développement de leurs centres urbains. Tel est le cas notamment des associations de gestion de centre-ville subventionnées par le Gouvernement wallon. D'autres dispositifs existent cependant (ADL, service communal dédié au développement commercial, ...).

Comme l'avait relevé le Conseil d'administration de l'UVCW en 2021, un soutien au développement et renforcement des cellules et structures œuvrant au développement des centres urbains est une demande forte de la part des pouvoirs locaux. Il semble opportun que chaque centre urbain puisse disposer d'une cellule et/ou de structures locales d'appui au développement commercial. Une complémentarité, voire une rationalisation ou un recentrage des activités (en limitant notamment certaines contraintes administratives), entre celles-ci, notamment en termes de compétences et d'expertise, doit être encouragée afin notamment de permettre la mise en place de politique commerciale globale et transversale (Avis du CA de l'UVCW du 9.2.2021 – *La question du Commerce dans les centres urbains*).

Par conséquent, la volonté de soutenir et pérenniser le dispositif des associations de « gestion centre-ville » est à souligner positivement. Il en est de même de l'ambition d'orienter leurs missions sur le renforcement économique et commercial et d'assurer une complémentarité des projets qui seront menés par la CDCV.

---

<sup>3</sup> NGW, p.3

<sup>4</sup> NGW, p.5

<sup>5</sup> NGW, p. 3 et 4.

On relèvera que les modifications envisagées ne portent que sur le dispositif des « gestions centre-ville », leur financement et leur accompagnement. La Wallonie ne semble donc pas avoir adopté une approche globale quant au rôle de chaque cellule et structure locale existante ou à développer.

Les contours de la révision du dispositif ADL demeurent inconnus à ce jour. Par ailleurs, l'articulation entre la commune et la CDCV n'est pas explicitée plus avant. Il en est de même de l'articulation entre la détermination d'une stratégie de développement commercial, définie à l'échelle d'un territoire (supra)communal et la CDCV dont les missions se concentreront sur le seul centre-ville. Une approche globale aurait toutefois permis d'assurer une meilleure transversalité et complémentarité entre ces différentes cellules et structures. Nous **regrettons dès lors cette absence d'approche globale, qu'aurait pu adopter le Gouvernement, afin d'assurer plus de cohérence et d'efficience à ces différents dispositifs et structures.**

A défaut d'une telle approche à l'échelle régionale, on insistera dès lors sur la nécessité d'assurer une souplesse dans les domaines d'actions qui seront définis par le Gouvernement wallon. En effet, en fonction des acteurs présents sur le territoire de la commune et du rôle confié localement à chacun d'eux, les actions sur le terrain peuvent fortement varier, tout en s'avérant pleinement pertinentes.

Il importe par ailleurs que les futurs domaines d'actions permettent d'englober les missions d'animation et de promotion du centre-ville, lesquels constituent une des raisons pour lesquelles les GCV ont été mises sur pied. Les actions menées sur le terrain (place making, happenings, autres dispositifs renforçant l'attractivité d'un centre-ville) font partie intégrante d'une stratégie de renforcement économique et leur soutien régionale doit pouvoir être pérennisé.

## 2. Villes et communes éligibles

L'avant-projet de décret prévoit que seules les communes de plus 30.000 habitants et ne disposant pas d'une ADL agréée pourront recourir au dispositif. Une dérogation existe cependant pour les communes de moins de 30.000 habitants qui disposent déjà d'une association « gestion centre-ville » agréée en 2022 (même si elle dispose également d'une ADL). Aucune des villes et communes bénéficiant déjà d'une gestion centre-ville agréée ne serait donc exclue du nouveau dispositif.

Selon commentaire de l'article, « *les communes de moins de 30.000 habitants peuvent recourir au dispositif des ADL* ». Rappelons que le décret de 2009 fixait le seuil à 20.000 habitants, avec dérogations possibles par le Gouvernement wallon.

21 villes et communes sont donc éligibles dans le cadre du dispositif en projet.

### Qu'en penser ?

Déterminer l'éligibilité des communes par la **fixation d'un seuil démographique s'avère inadéquat**. L'existence d'une association de « gestion de centre-ville » (et prochainement d'une CDCV) est liée à des enjeux et besoins locaux ainsi qu'à la volonté de fédérer les forces vives au travers d'un partenariat répondant aux conditions d'agrément régionales.

Fixer un seuil à 30.000 habitants exclut une série de communes et donc ses acteurs locaux (privés et publics) qui pourraient souhaiter adhérer au dispositif mis en place. La volonté pour ces communes de moins de 30.000 habitants d'y participer n'est pas fictive. Preuve en est que 3 des 14 villes et communes bénéficiant actuellement du dispositif de gestion centre-ville comptent moins de 30.000 habitants. Ce seuil nie par ailleurs l'existence des centres-urbains situés dans des communes moins peuplées, qui parsèment notre territoire wallon et qui nécessitent assurément un soutien régional pour leur développement. Rappelons que bon nombre de ces centres sont en péril, concurrencés par les centres commerciaux situés en périphérie ou les grands centres urbains. Enfin, étant fixé à l'échelle de l'ensemble du territoire d'une commune, ce seuil défavorise aussi les communes urbaines, pourtant densément peuplées, mais de faible superficie.

La note au Gouvernement wallon renvoie les communes de moins de 30.000 habitants au dispositif ADL. Le Gouvernement wallon a annoncé sa volonté de faire évoluer et de moderniser les ADL. Ce souhait de modernisation et d'amélioration du dispositif ADL s'est fait, jusqu'à présent, en différentes étapes. La première de ces étapes a été un travail d'évaluation du dispositif mené par l'IWEPS en 2020. Sur base des recommandations de l'évaluation, un chantier visant à moderniser la stratégie de communication a été piloté par l'UVCW, et a notamment mené à une refonte du logo et de la charte graphique du dispositif. La prochaine étape consiste à clarifier et à redéfinir les missions des ADL afin que celles-ci soient en mesure de répondre au mieux à l'évolution socio-économique de la Wallonie.

Le dispositif ADL est toujours sujet à moratoire depuis 2015 et aucune nouvelle ADL n'a donc pu être agréementée depuis. L'UVCW demande régulièrement, notamment dans ses mémorandums, la levée de ce moratoire mais rien, à ce jour, ne permet de savoir si et quand celui-ci sera décidé.

Il nous est difficile d'évaluer l'opportunité d'envisager une complémentarité entre les nouvelles CDCV et les ADL, selon le nombre d'habitants, alors que la possibilité pour d'autres communes d'intégrer le dispositif ADL demeure incertaine pour l'avenir et les contours du dispositif révisé ne nous sont pas connus. Comme exprimé précédemment, nous regrettons qu'une approche globale n'ait pas été adoptée afin d'assurer la cohérence entre les différents dispositifs existants (GCV, ADL entre autres).

Nous **demandons avec insistance que la levée de ce moratoire soit mise à l'agenda de l'exécutif wallon** afin de permettre au dispositif ADL de s'inscrire pleinement dans les objectifs de développement économique en Wallonie. **Nous rappelons également le besoin d'une révision de ce dispositif.** Cette révision doit veiller à rendre le dispositif plus efficient par rapport aux besoins de terrain (simplification administrative, détermination des missions, ...).

En outre, comme nous le relèverons plus loin, le montant des subventions seraient fixés selon le nombre d'usagers et de cellules commerciales composant le centre-ville. L'avant-projet de décret détermine les zones d'intervention (définition du « centre-ville ») en fonction de la forte concentration de services commerciaux ou culturels, démographique, des services aux citoyens ainsi que l'attractivité qu'exerce la zone d'intervention sur les quartiers périphériques ou les communes avoisinantes.

Au vu de l'ensemble de ces critères, il nous semble donc inopportun d'ajouter ce seuil de 30.000 habitants. Si toutefois ce seuil était maintenu, nous demandons, d'une part, qu'il soit revu à la baisse et, d'autre part, qu'un mécanisme de dérogations soit mis en place afin de permettre aux autres communes de bénéficier du dispositif lorsqu'elles peuvent justifier de l'existence d'un centre-ville selon les critères énoncés dans l'avant-projet de décret.

### 3. Agrément et simplification administrative

Pour bénéficier d'une subvention, les cellules doivent remplir un ensemble de conditions leur permettant d'être agréées par le Gouvernement wallon (fournir au personnel une formation continue, travailler en réseau avec les autres CDCV, utiliser un outil de prospective urbaine à jour, ...). Par rapport au décret de 2009, l'avant-projet de décret prévoit des durées d'agrément plus longue. La durée initiale est ainsi de 6 ans (et non plus 3 ans maximum). Cet agrément est renouvelable pour des durées de 6 ans (et non plus 5 ans).

On relèvera en outre que l'avant-projet de décret ne prévoit pas d'aussi longs descriptifs de fonction comme le prévoyait le décret de 2009. Tout au plus est-il précisé que la "cellule exécutive est composée au moins d'un directeur et, en fonction des besoins, de personnel de terrain"<sup>6</sup>. A ce sujet, la Note au Gouvernement précise que "le projet de réforme n'évoque plus les postes d'adjoint, de

<sup>6</sup> Art. 5, de l'avant-projet de décret.

*steward ou d'ouvrier urbain. Dans un souci de simplification et de responsabilisation, ces fonctions sont regroupées sous le terme d'« équipe de terrain ». Chaque CDCV est libre de composer son équipe selon ses besoins et moyens. Les règles d'autres financements régionaux restent, par contre, applicables (ex : le respect du Volume Global d'Emploi dans le cadre de l'APE)"<sup>7</sup>.*

En matière de conditions, on relèvera la nécessité de réaliser, comme prévu auparavant, un rapport d'activités annuel. La Note au Gouvernement wallon ajoute "*qu'au moment de la remise du rapport d'activités annuel, les CDCV devront fournir et mettre à jour annuellement des indicateurs sur leurs projets, leur structure et sur l'évolution commercial 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"*<sup>8</sup>.

Signalons enfin que les organes de la CDCV sont composés paritairement, d'une part, de partenaires publics et, d'autre part, de partenaires privés. Comme le prévoyait le décret de 2009, la présidence de l'organe de gestion est assurée par un partenaire public pendant une moitié de la durée de l'agrément et par un partenaire privé pendant l'autre moitié.

### **Qu'en penser ?**

L'avant-projet de décret nous paraît reprendre plusieurs éléments allant dans le sens d'une plus grande stabilité et d'une simplification administrative. D'autres modalités devront encore être déterminées par voie réglementaire et administrative. Nous insistons sur la nécessité d'évaluer (et de limiter autant que possible) les contraintes administratives en vue de permettre aux cellules d'agir efficacement sur et pour le terrain. Dans le même ordre d'idée, il importe de conserver l'outil de prospective urbain développé récemment.

Enfin, nous émettons des craintes quant à l'imposition d'une présidence alternée avec un partenaire privé. Si nous comprenons la volonté d'assurer une gestion partenariale de la CDCV (qui constitue l'essence-même du dispositif), nous craignons que l'investissement requis dans le cadre de cette fonction ne décourage de nombreux acteurs privés déjà fortement sollicités dans le cadre de leurs activités.

## **4. Financement régional**

L'agrément ouvre la voie à l'octroi d'une subvention destinée à couvrir une partie des frais engagés par la CDCV. Précisons que la CDCV doit être financée annuellement à concurrence d'au moins 30% de la subvention régionale par les partenaires locaux, dont la moitié provient d'apports privés.

L'avant-projet de décret renvoie au Gouvernement le soin de déterminer les modalités d'octroi, de liquidation et de récupération des subventions. La note au Gouvernement wallon précise toutefois certaines balises.

*Elle rappelle tout d'abord qu' "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. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui"*<sup>9</sup>.

Les subsides varieront en fonction du nombre d'usagers et de cellules commerciales en centre-ville. Le nombre d'usagers "*se calcule sur base du nombre d'habitants, complétés par le nombre d'étudiants inscrits dans une unité d'établissement d'enseignement supérieur"*<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> NGW, p. 6.

<sup>8</sup> NGW, p. 10.

<sup>9</sup> NGW p.8.

<sup>10</sup> NGW, p. 8.

Ainsi, les CDCV agréées bénéficieront d'un financement des frais de fonctionnement et d'activités entre 80.000 € et 180.000€, selon le nombre d'usagers et de cellules commerciales en centre-ville. S'y ajoutent, pour les CDCV ne bénéficiant pas de points APE, un financement annuel de 80.000 € à 200.000 € pour les frais de personnel.

Notons que les trois associations « gestion centre-ville », actuellement présentes dans les communes de moins de 30.000 habitants, conserveront le montant de leur financement, alloué en 2022. Trois autres associations perdraient une partie de leur financement. Cette perte serait lissée sur 5 ans.

### Qu'en penser ?

La volonté de poursuivre le subventionnement des GCV (appelé dorénavant CDCV) et d'objectiver la répartition des subventions est un point positif à souligner. Les aides publiques régionales (subside, point APE, etc.) sont vitales pour la réalisation de leurs missions. Nous insistons pour que les enveloppes budgétaires futures ne soient pas uniquement réservées *de facto* aux 14 villes et communes qui disposent actuellement d'une association « gestion centre-ville » mais que d'autres entités puissent participer au dispositif. De même, si la condition d'éligibilité (à savoir un nombre minimum d'habitants) est maintenue, les villes et communes qui dépasseraient ce seuil dans le futur doivent pouvoir participer au dispositif, le moment venu.

Le financement par les partenaires privés, fixé à hauteur de 15%, nous interpelle, compte tenu des crises successives qui frappent le secteur depuis plusieurs années. Ce seuil nous semble constituer un frein potentiel au développement des CDCV. Précisons par ailleurs que sur le terrain, les acteurs privés mettent déjà en place des dispositifs de soutien aux commerces locaux (chèques-cadeaux, par exemple), sans passer par le dispositif des CDCV.

Selon la note au Gouvernement wallon, 11 des 14 GCV ne verraient pas une diminution du montant de leur subvention. La volonté de veiller au maintien du montant des subventions et leur objectivation est évidemment à souligner positivement. Au titre de la neutralité budgétaire des décisions du gouvernement, il nous semble opportun de mettre en place un mécanisme dérogatoire pour les associations qui verraient une diminution importante de leur subvention, afin que le niveau de leur subvention soit maintenu.

Quant aux critères retenus pour la détermination des montants de subvention, celui lié au nombre d'usagers nous interpelle. Si nous comprenons la difficulté de déterminer ce critère selon des indicateurs objectifs disponibles, force est de constater que ce nombre se révélera très approximatif par rapport à la réalité de terrain. Il ne tiendrait ainsi pas compte du réel pouvoir d'attraction du centre-ville sur la périphérie et les communes avoisinantes, ni de l'ensemble des usagers le fréquentant (travailleurs, utilisateurs de services autres que l'enseignement, touristes, ...). A défaut d'indicateurs disponibles actuellement, il nous semble opportun de veiller à permettre d'établir ceux-ci de manière plus fine à l'avenir (données IWEPS, futur SDT, etc.).

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence d'accorder autant d'importance au nombre d'usagers (tels que définis) et ce, en comparaison au nombre de cellules commerciales composant le centre-ville. Une entité comprenant un nombre limité d'habitants mais un nombre très important d'adresses commerciales en centre-ville serait ainsi pénalisée et ce, malgré la charge de travail conséquente de la CDCV. Sans pour autant revoir l'ensemble des montants et seuils proposés, il nous semble opportun qu'à défaut d'une révision du mode de calcul du nombre d'usagers, il puisse être mieux tenu compte des centres-villes comprenant un nombre très important de commerces.

APO/JFL/VBI/15.9.2022