

ETAT DE LA QUESTION

LE BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT

Piotr GOŁĘBIOWSKI



SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Rétroactes	3
3. Défis du commerce en Wallonie et à Bruxelles	4
3.1. Besoin de mixité commerciale	4
3.2. Épuisement du modèle du mall en périphérie	5
3.3. La révolution digitale et l'e-commerce	6
3.4. Le vide locatif	6
4. Le Business Improvement District	7
4.1. Le concept	7
4.2. La démocratie micro-locale	8
4.3. Un partenariat public-privé	9
5. Conclusions	10

1. Introduction

Dans le contexte de la révolution numérique et de l'hyper-connectivité qu'elle a entraîné, nos activités quotidiennes se trouvent complètement bouleversées. Qu'il s'agisse de notre travail, de notre mobilité, de notre manière de planifier nos loisirs ou de payer nos impôts : pas un domaine de notre quotidien n'échappe au numérique. C'est également – et même avant tout – le cas de la manière dont nous faisons nos achats.

Si la question fondamentale du rapport du consommateur au produit ou service pour lequel il rémunère a énormément changé au cours des dernières années, l'explosion des technologies de l'information n'est pas la première révolution que le commerce a vécue sur les cinquante dernières années. La révolution de notre rapport à la distance a connu une première étape avec la démocratisation de l'automobile après la Deuxième Guerre Mondiale. Le changement de modèle du magasin, et donc de son accessibilité, avec l'étalement urbain et l'apparition des banlieues s'étendant toujours plus loin des centres-villes historiques, a donné naissance à un modèle de résilience des commerces traditionnels en Amérique du Nord dès le début des années soixante-dix, qui n'a traversé l'Atlantique qu'il y a une quinzaine d'années. Existant depuis plusieurs années au Royaume-Uni et en Allemagne, le concept de Business Improvement District est jusqu'ici demeuré assez peu connu en France et en Belgique. Il n'a, en tout état de cause, pas encore été concrètement mis en œuvre, que ce soit dans ou en-dehors d'un cadre légal, par une municipalité et ses commerçants.

2. Rétroactes

Traduit vers le français par « Secteur d'aménagement commercial », le concept de *Business Improvement District* a vu le jour en 1970 dans la Province d'Ontario au Canada, sur initiative d'une association de commerçants de la Ville de Toronto qui s'était tournée vers ses autorités municipales¹.

Le contexte de l'époque était celui du contrecoup de la démocratisation de l'automobile dans l'Amérique du Nord de l'après-guerre, qui avait été porteuse de bien des révolutions dans la vie quotidienne des gens. Cette démocratisation de l'automobile avait contribué à réduire le monde dans lequel vivaient les citadins, qui s'installaient en périphérie, dans les pavillons bâtis alors de manière standardisée et bon marché, et qui étendaient à perte de vue des villes dont les centres-villes se vidaient de leur classe moyenne. Parallèlement aux habitations, une révolution de la consommation battait son plein : à côté des commerces individualisés dans les centres-villes, des supermarchés et galeries marchandes voyaient le jour dans les banlieues. Les capacités plus importantes de marchandises d'une part, et les parkings adjacents permettant de venir faire des courses plus importantes en automobile d'autre part ont créé une très puissante concurrence aux commerces traditionnels des centres-villes.

Il est utile de rappeler que la Belgique n'échappait pas à cette tendance dans les Trente Glorieuses. Bruxelles connut la même révolution de ses modes de consommation et un exode comparable vers la périphérie verte pour des motifs comparables, avec le même type de conséquences pour les commerces traditionnels dans le centre-ville. Les travaux du professeur Benjamin Wayens ont, à cet égard, dressé un constat édifiant : « *De 1950 à 2006, le commerce de proximité est réduit au tiers de son effectif initial. De 1950 à 1997, la réduction est déjà spectaculaire puisqu'il ne reste que 44 % de l'effectif initial, contre 52 % pour l'ensemble du commerce de détail pour la même période* »².

Au Canada, dans la foulée de la Province d'Ontario, la « Loi sur les Sociétés de développement commercial » était adoptée dans la Province de Québec voisine³. Entretemps, le concept avait franchi la frontière vers les États des États-Unis, avec notamment l'adoption en 1976 d'une législation dans l'État de New York⁴, suivie de nombreuses autres jusqu'à ce que le concept soit régulé par la quasi-totalité des États.

Il faut attendre le début du XXI^{ème} siècle pour que le *Business Improvement District* traverse l'Atlantique et arrive en Europe, et en premier lieu les Îles britanniques. L'Angleterre adopte son *Business Improvement Districts Regulations* le 16 septembre 2004⁵, suivie de la République d'Irlande le 24 décembre 2006⁶, de l'Ecosse le 6 mars

¹ Ministère des Affaires municipales et du Logement de la Province d'Ontario, Guide sur les secteurs d'aménagement commercial 2010, <http://www.mah.gov.on.ca/Asset7397.aspx> p. 2.

² WAYENS BENJAMIN (éd.), Observatoire bruxellois du commerce – Un demi-siècle d'évolution du commerce de détail à Bruxelles, IGEAT, Université Libre de Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, 2007, 75 pages, p. 49.

³ Gouvernement du Québec – Département du développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, La Société de développement commercial : une force économique, https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/secteur_commercial/force_economique.pdf p. 9.

⁴ New York City – The Department of Small Business Services, Business Improvement Districts, http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/neighborhood_development/sbs_documents/bids_nyc_2011_10.pdf p. 4.

⁵ http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/2443/pdfs/ukxi_20042443_en.pdf

⁶ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/42/enacted/en/pdf>

2007⁷, et de l'Irlande du Nord le 21 mars 2013⁸.

Malgré les différences entre ces législations, il existe un socle de caractéristiques communes à chacune d'elles :

- une initiative de commerçants d'un quartier commerçant, formant un ensemble cohérent sur le plan territorial et socio-économique, visant à mutualiser volontairement leurs moyens financiers dans le but de redonner de l'attractivité à leur quartier aux yeux de leur clientèle ;
- une organisation disposant d'une personnalité juridique distincte de celles des commerçants qui en sont à l'origine ;
- un partenariat permanent avec l'autorité municipale pleinement associée à la personne morale, ne participant pas à son financement avec les deniers publics mais percevant les contributions fixées par le document constitutifs, avec un pouvoir coercitif selon les cas ;
- un contrôle permanent de l'autorité publique municipale, gardienne de l'intérêt général toujours dans l'obligation de canaliser les initiatives privées proposées au cadre de la loi au sens large ;
- et une capacité d'action par des aménagements ou des services sur l'espace public qui viennent se greffer en plus de l'initiative de l'autorité publique qui y consent, sans toutefois s'y substituer.

Le modèle était donc, dès 1970, celui d'un partenariat public-privé, bien avant le développement de ce mode d'action. L'initiative de départ est privée, et elle répond à une difficulté d'attractivité du quartier commerçant traditionnel face à une concurrence importante. Ce qui distinguait la formule de Toronto d'autres projets volontaires et mutualistes éparses qui avaient auparavant vu le jour, c'était le caractère obligatoire de la contribution érigée en véritable redevance demandée par les commerçants et perçue pour leur compte par la municipalité. Si, dans les années soixante-dix, cette concurrence provenait des grands supermarchés et galeries marchandes périphériques disposant de grandes réserves de marchandises et de parkings pour les automobiles, aujourd'hui on pourrait ajouter la concurrence de la vente en ligne. Les plus grands acteurs de la vente en ligne, s'inscrivant souvent dans le modèle de l'économie de plateformes, repose sur de très grands entrepôts de marchandises localisés dans des pays au droit du travail permissif et sur des montages fiscaux leur permettant d'éviter l'impôt.

À défaut de concurrencer par leurs tarifs la vente en ligne *uberisée*, les commerces traditionnels doivent aujourd'hui jouer sur l'expérience shopping et la mutualisation de certains coûts dans un intérêt commun. Cela passe par un effort commun et volontaire pour rendre le quartier plus agréable à visiter et à fréquenter par le chaland qui s'y sentira bien et en sécurité. Des animations périodiques, comme les fêtes de quartier, ou permanentes, apportent une ambiance et une expérience qu'un achat en ligne ne fournit pas. La philosophie est celle de la responsabilisation, dans la mesure où ce sont les commerçants qui sont à la manœuvre, car ils sont bien placés pour savoir de quoi ils ont besoin pour redonner à leur quartier l'attractivité qui lui manque. C'est à eux d'apprécier les montants des dépenses qu'ils sont prêts à consentir pour améliorer l'attractivité de leur quartier.

3. Défis du commerce en Wallonie et à Bruxelles

3.1. Besoin de mixité commerciale

L'enjeu de la durabilité des quartiers des villes de Wallonie ainsi que de la Région de Bruxelles-Capitale passe par une accessibilité optimale des services à la population, que ceux-ci soit des services publics (administration, santé, enseignement) ou privés (commerces, culture, loisirs). Dans cet ordre d'idées, l'objectif de mixité commerciale – c'est-à-dire d'équilibre entre différents types de commerces – doit être privilégié par les pouvoirs publics.

L'objectif de mixité commerciale suppose une offre diversifiée et de proximité⁹. D'une part, cela assure une meilleure attractivité pour le quartier et une satisfaction des besoins de ses habitants¹⁰. D'autre part, cela permet de réduire la nécessité de se déplacer en des points plus distants, et donc les déplacements en voiture notamment¹¹.

⁷ http://www.legislation.gov.uk/ssi/2007/202/pdfs/ssi_20070202_en.pdf

⁸ http://www.legislation.gov.uk/niu/2013/5/pdfs/niu_20130005_en.pdf

⁹ Alimentation générale, boulangerie, boucherie, poissonnerie, salon de coiffure, pharmacie, marchand de journaux, etc...

¹⁰ « La qualité de vie dans les quartiers, les questions environnementales telle la mobilité, sont des éléments de l'attractivité de la Région de Bruxelles-Capitale. Les commerces de proximité participent de façon dynamique à la vie des quartiers particulièrement lorsqu'ils sont groupés en noyaux de proximité, ils sont des lieux de contacts, de rencontres. La disparition de commerces de proximité affaiblit les autres commerces du noyau et augmente les déplacements des consommateurs » – WAYENS BENJAMIN, Op. cit., pp. 70-71.

¹¹ MINISTÈRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, Observatoire Bruxellois du Commerce 2011, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Bruxelles, 2012, p. 19.

Ces quartiers constituent de véritables « pôles de vie », que les pouvoirs publics aussi bien que les représentants des Classes moyennes s'accordent sur la nécessité de préserver¹². Notons que le développement massif des « superettes » franchisées par les grandes chaînes de la distribution dans les années 2000 a indiscutablement contribué à atténuer la disparition du commerce de proximité, il est par contre difficile de parler dans ce cas de mixité ou de diversité.

La spécialisation de certains quartiers commerçants est souvent un fait accompli, s'inscrivant parfois dans le long terme, et sur lequel revenir est difficile¹³, voire non souhaitable¹⁴. En effet, les quartiers commerçants constituent des éléments forts de l'identité locale, et les riverains y développent un sentiment d'attachement. La spécialisation dans ces cas ne doit pas nécessairement être combattue, mais une attention particulière doit être accordée à l'aspect qualitatif de l'offre d'une part, et à la création d'offres répondant aux besoins qui n'y sont pas satisfaits d'autre part.

3.2. Épuisement du modèle du mall en périphérie

Le modèle d'hypermarchés et de centres commerciaux, situés aux abords des autoroutes en périphérie urbaine et dotés de grandes quantités de places de parking, a été l'emblème du mode de consommation apparu vers la fin des Trente Glorieuses – d'abord en Amérique du Nord, avant d'arriver en Europe occidentale. Il a été la suite logique de la démocratisation de l'automobile et de la modification du rapport au trajet domicile-lieu de travail qu'il a provoqué, c'est-à-dire une importante migration des nouvelles classes moyennes des centres vers les périphéries des villes.

Autrefois symbole de modernité et d'autonomie personnelle et économique à travers la consommation, on peut aujourd'hui affirmer que ce modèle a vécu, tout comme la représentation de l'automobile comme signe de liberté par la mobilité qu'elle offrait et qui fut à l'origine de cette révolution. Que ce soit pour des raisons de congestion due à un parc automobile en permanente croissance, ou par souci de pollution et donc de santé publique et de protection de l'environnement, la voiture présente aujourd'hui davantage de problèmes pour la ville du XXI^{ème} siècle qu'elle n'apporte de solutions. La circonstance qu'elle constitue le moyen privilégié de transport vers les centres commerciaux et hypermarchés périphériques a pour conséquence que ce modèle se poursuit, et que les promoteurs immobiliers persistent à le maintenir en vie à travers une multiplication de nouveaux projets. Il est à cet égard permis de s'interroger sur la nécessité socioéconomique et urbanistique – et donc sur la pertinence – de ces projets alors que l'offre est déjà excédentaire, et qu'elle nuit au commerce traditionnel. On voit en tout cas qu'outre un problème d'aménagement territorial, la prolifération des malls périphériques met en évidence un problème de mobilité et d'accessibilité. Notons que si l'effet d'aspiration de la clientèle est très visible dans des centres urbains de taille moyenne, la multiplication de *malls* périphériques et semi-périphériques ne manque pas de poser un réel problème de concurrence même dans les grands centres urbains comme la Région de Bruxelles-Capitale. La galerie marchande *City 2*, située à Bruxelles sur la rue Neuve – premier axe commercial de la Région et pendant longtemps la rue commerçante la plus chère du pays en termes des loyers – a connu une diminution lente mais constante de sa fréquentation. Et cela remonte à une période antérieure au le début des travaux du grand piétonnier sur les boulevards du centre en 2014, l'ouverture du shopping center *Docks Brussel* et le choc des attentats terroristes du 22 mars 2016. Entre 2006 et 2012, la galerie a en effet perdu trois millions de visiteurs, c'est-à-dire 20 % de sa fréquentation¹⁵.

En tout état de cause les Régions sont aujourd'hui responsables pour la politique des implantations commerciales et c'est à elles qu'il revient d'adopter un régime qui corresponde à leurs besoins socioéconomiques. Les compétences en matière d'autorisation d'implantations commerciales réglées par la loi fédérale – dite « Loi IKEA »¹⁶ – ont en effet été régionalisées à l'occasion de la Sixième Réforme de l'État¹⁷, et tant la Wallonie¹⁸ que la Région de Bruxelles-Capitale¹⁹ ont adapté l'ancien dispositif fédéral à leurs besoins. Cet outil important invite les Régions à développer une expertise en matière de développement commercial.

¹² UCM, Le commerce de proximité, une convivialité à préserver – Memorandum UCM Commerce, avril 2014, <https://www.ucm.be/content/.../UCM-Memorandum-Commerce.pdf> consulté le 21 janvier 2019 ; Chambre des Classes Moyennes du Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale, Memorandum de la Chambre des Classes Moyennes en vue des élections régionales 2014, novembre 2013, http://www.ces.irisnet.be/fr/publications/autres-publications-1/autres-publications-de-la-chambre-des-classes-moyennes/de-la-chambre-des-classes-moyennes/m-2013-001-ccm/at_download/file consulté le 21 janvier 2019.

¹³ On pense à certains quartiers bruxellois ou de grandes villes de Wallonie de destination, où les commerces de type Horeca est surreprésentés. Ils charrient tous des problèmes de propreté, de mobilité et d'ordre public – notamment en termes de tapage nocturne et donc de nuisances dans les rapports avec le voisinage. Cependant il n'est pas certain que les pouvoirs locaux soient prêts à se passer de ces pôles d'attraction souvent dynamiques sur le plan économique.

¹⁴ Le bas du Sablon et l'entrée des Marolles accueillent grand nombre de boutiques d'antiquités, qui constituent un pôle d'attractivité commerciale, et qui forgent également l'identité du quartier.

¹⁵ LHUILLIER VANESSA, « Shoppings en crise », *Le Soir*, 18 octobre 2013, p. 6, disponible en ligne au <https://www.lesoir.be/art/342499/article/actualite/regions/bruxelles/2013-10-17/city-2-perdu-trois-millions-visiteurs-en-cinq-ans> consulté le 21 janvier 2019.

¹⁶ Loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, *Moniteur belge*, 5 octobre 2004, p. 196.

¹⁷ L'article 6 § 5 de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que : « Avant que puisse être autorisée une implantation commerciale, visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, d'une surface commerciale nette de plus de 20 000 m² et qui est située à une distance de moins de vingt kilomètres d'une autre région ou de plusieurs autres régions, le gouvernement de la région dans laquelle l'implantation commerciale est située notifie le projet d'implantation commerciale au gouvernement de chacune des régions concernées. Si le gouvernement d'une région concerné le demande, une concertation a lieu ».

¹⁸ Décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *Moniteur belge*, 18 février 2015, p. 13463.

¹⁹ Ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, *Moniteur belge*, 17 juin 2014, p. 45688.

La Région Bruxelles-capitale s'est dotée à cet effet de l'agence *Atrium*, intégrée aujourd'hui au sein de l'organisme pararégional *hub.brussels*. *Atrium* avait été initialement pensé par son instigateur – le Ministre-Président Charles Picqué – avant tout comme un outil décentralisé au moyen d'antennes présentes dans les quartiers commerçants, et relevant de la planification territoriale. Entretemps, l'agence a connu une maturation et une mutation qui en a aussi fait un outil de réflexion et de conseil au service des commerçants et des communes autour de l'avenir et du développement des quartiers commerçants bruxellois, non plus pris séparément, mais envisagés dans leur ensemble.

3.3. La révolution digitale et l'e-commerce

La démocratisation de l'accès à internet et l'arrivée de l'internet haut débit dans les années 2000, ont eu pour conséquence un développement de l'offre de nouveaux produits et services en ligne, encore accentué par la naissance des réseaux sociaux quelques années plus tard. Cette révolution numérique a touché la vente au détail avec livraison à domicile, et la Belgique n'a pas fait exception.

En 2017, le commerce en ligne représentait 31,7 % du chiffre d'affaires total des entreprises belges²⁰. Selon les données du SPF Economie²¹, « environ un quart des entreprises belges (26 %) réalisent des ventes via des réseaux informatiques, contre un cinquième des entreprises au niveau européen (20 %). Le pourcentage est supérieur à la moyenne européenne, quelle que soit la classe d'entreprises (petites, moyennes, grandes) ». Selon une enquête réalisée par la Fédération belge du commerce et des services Comeos²², en 2017, 7 % des répondants faisaient des achats en ligne au moins une fois par semaine et 35 % au moins une fois par mois. La valeur moyenne de leurs achats en ligne se montait à 191 euros par mois. Pour 21 % des répondants, le prix était la première motivation du choix de l'achat en ligne. Les produits achetés en ligne au cours des 12 mois ayant précédé l'enquête relevaient en premier lieu du domaine de la mode (64 %), du voyage et des loisirs (62 %) et des produits électroniques et informatiques (50 %). Au regard des résultats de cette enquête, le commerce en ligne semble avoir de beaux jours devant lui : 81 % des répondants entre 15 et 34 ans²³ ont acheté en ligne un bien neuf au moins une fois au cours des 12 derniers mois, pour 34 % de biens de seconde main pour les 15-24 ans et 32 % pour les 25-34 ans, et 64 % des répondants déclarent ne plus pouvoir se passer d'e-commerce.

Si ces données indiquent bien la place du commerce en ligne en Belgique, dans le contexte des pistes de redynamisation du commerce de proximité, notons que celui-ci a également fortement impacté de grands groupes de la distribution incontournables il y a encore quelques années. Nous pensons ici aux grands groupes de distribution de prêt-à-porter comme *H&M* et *Zara*, qui ont concédé du terrain à la concurrence pour avoir pris du retard dans l'adoption de la vente en ligne²⁴. Il a aussi souvent été dit que c'est la concurrence de la vente en ligne – principalement de la part de la plateforme *Amazon* – qui a eu raison de la chaîne américaine de vente de jouets *Toys 'R' Us* qui a été forcée de se mettre sous la protection de la loi sur les faillites²⁵. Les grandes enseignes de distribution sont actuellement en pleine transition pour être présentes sur le marché de la vente en ligne, mais en parallèle, on assiste également à une entrée des grandes plateformes de vente en ligne dans le commerce traditionnel²⁶.

3.4. Le vide locatif

Conséquence immédiate du déclin du commerce de proximité, le vide locatif des cellules dans les axes commerçants est un double problème. Le premier est le vide lui-même, qui est un gaspillage d'espace commercial et donc autant de potentiel d'utilisation immobilière (besoin précieux dans les villes) qui ne trouve pas à s'appliquer. Le second est la désagréable impression d'abandon que laisse au chaland une cellule vide, qui va souvent de pair avec un store tiré et tagué, ou avec une vitrine sale à laquelle on aurait collé du papier-journal pour dissimuler l'intérieur du local.

²⁰ 12,6 % pour la vente en ligne et 18,8 % pour la vente EDI (musique, films, jeux vidéo) – SPF Economie, Baromètre de la société de l'information 2018, 4 octobre 2018, p. 15, <https://economie.fgov.be/fr/publications/barometre-de-la-societe-de> consulté le 21 janvier 2019.

²¹ Ibidem.

²² COMEOS, E-commerce Belgium 2017, https://www.febelfin.be/sites/default/files/InDepth/e-commerce_study_comeos_2017_4_0.pdf consulté le 21 janvier 2019.

²³ Le même taux de 81 % a été observé tant chez les 15-24 ans que chez les 25-34 ans.

²⁴ GARNIER JULIETTE, « Le succès du e-commerce contraint H&M à se repenser », le Monde, 1^{er} février 2018.

²⁵ Celle-ci employait plus de 30.000 personnes à travers les États-Unis et représentait 13,6 % du marché américain du jouet – CORKERY MICHAEL, « Toys 'R' Us Says It Will Close or Sell All U.S. Stores », The New York Times, 14 mars 2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/14/business/toy-r-us-closing.html>

²⁶ BOELEN CAROLE, « Amazon souhaite ouvrir des Amazon Go à Londres et dans les aéroports », Gondola.be, 11 décembre 2018, <http://www.gondola.be/fr/news/digital/amazon-souhaite-ouvrir-des-amazon-go-londres-dans-des-aeroports> consulté le 21 janvier 2019 ; GOETHUYSEN LISA, « Amazon lance une offensive européenne de magasins pop-up », Gondola.be, 22 novembre 2018, <http://www.gondola.be/fr/news/digital/amazon-lance-une-offensive-europeenne-de-magasins-pop> consulté le 21 janvier 2019.

Outre les raisons précitées, l'on peut s'accorder à dire que le vide locatif peut également être causé par²⁷ :

- « Le fait que bien souvent, le bâti est vétuste, ou inadapté à l'activité commerçante aujourd'hui (notamment la taille des cellules, qui pour être rentable doit aujourd'hui être plus grande que lors de la construction des bâtiments) ;
- La diminution de la marge bénéficiaire du commerçant liée à la professionnalisation du métier (accès à la profession, normes AFSCA, taxes, réglementation, TVA, caisses enregistreuses,...) et à l'augmentation de ses charges fixes (loyers, charges) ;
- Beaucoup d'explications sont à trouver au cas par cas : des propriétaires peu soucieux de leurs biens (voire de la spéculation), des commerçants qui se sont durablement endormis sur leurs lauriers, le passage d'un gros chantier (Picard, Midi), l'arrivée, même il y a plusieurs décennies, d'un centre commercial à proximité, de récurrents problèmes d'accessibilité ou la disparition d'une ligne de transport public de surface, etc. »

4. Le Business Improvement District

4.1. Le concept

Un *Business Improvement District* (BID) est une personne morale, qui est constituée sous la forme juridique de société anonyme ou de société coopérative à finalité sociale, ou d'association sans but lucratif, par les établissements commerciaux de la zone géographique concernée et la commune sur le territoire de laquelle celle-ci se situe, et ayant pour but de :

- mener des activités ayant pour objectif d'améliorer l'attractivité et de promouvoir l'activité commerciale sur le terrain du district de développement commercial par toute opération mobilière ou immobilière, permanente ou temporaire, destinée à créer des services communs à l'attention de ses membres ou de leur clientèle, dans le respect du cadre légal et réglementaire en vigueur ;
- apporter des améliorations, c'est-à-dire d'acquérir, d'améliorer, de mettre en valeur, d'embellir, de réhabiliter, d'assainir et d'entretenir, par des opérations mobilières ou immobilières, les terrains, bâtiments et constructions privées ou publiques dans le district de développement commercial avec l'agrément de la commune ;
- construire, exploiter et entretenir des stationnements sur des terrains publics ou privés ;
- constituer et exploiter un commerce dans le district de développement commercial.

La raison d'être d'un *BID* n'est donc pas d'apporter un bénéfice direct à ses membres, mais bien une valeur ajoutée indirecte. La contribution à une plus grande attractivité du quartier commerçant délimité par le district, et donc une clientèle plus nombreuse et des chalandis fidélisés, sont les objectifs à atteindre.

Les diverses législations nord-américaines existantes, en vigueur depuis plusieurs décennies, prévoient une palette importante d'activités et services que peuvent prodiguer les *Business Improvement Districts*, tant à la clientèle qu'aux commerces eux-mêmes afin d'améliorer leur performance en termes d'attractivité.

Il peut s'agir d'un service de propreté venant s'ajouter à celui fourni par les services municipaux, sans toutefois se substituer à eux. C'est le cas des *BID* créés sur la base de la Loi hambourgeoise du 28 décembre 2004²⁸ et actifs dans le centre très chic de la Ville-État d'Hambourg, qui fournissent ce type de services, allant jusqu'à décoller les chewing-gums des trottoirs. Dans l'État de Californie le service propreté a également revêtu une importance tout à fait centrale au moment de l'adoption de la législation²⁹.

Dans la Loi sur les zones d'amélioration des affaires³⁰ de la Province de Nouveau-Brunswick, c'est la question de la

²⁷ Réponse du Ministre bruxellois de l'Économie Didier Gosuin à la question écrite n° 735 du 4 octobre 2016, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Questions et réponses, Session ordinaire 2016-2017, 15 décembre 2016, p. 136 – <http://weblex.brussels/data/crb/bqr/2016-17/00024/images.pdf#page=134>

²⁸ Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) Vom 28 Dezember 2004, <http://www.hamburg.de/contentblob/2845316/bee4cf3384d1d9002981a436161ee557/data/gsed-2011.pdf>.

²⁹ La Division 18 Part 7 du Streets and Highways Code de l'État de Californie est ainsi intitulée « Property and Business Improvement District Law of 1994 », <http://www.sci-cg.com/legal-property-improvement.php>

³⁰ <http://www.gnb.ca/0062/acts/RS-2014/102.pdf>

création et de l'exploitation de parkings dans les *BID* qui a occupé une place importante. Cela peut également être le recours à une société de gardiennage, la création et l'exploitation d'un site internet avec possibilité d'acheter en ligne les produits vendus dans le *BID*, l'organisation de formations pour les vendeurs pour un encadrement plus individualisé de la clientèle, la mise en place annuelle d'éclairages pour les fêtes de fin d'année, ou l'organisation de manifestations festives de quartier.

L'amélioration de l'attractivité d'un quartier commerçant peut également passer par l'aménagement du mobilier et de l'immobilier urbain. Il peut s'agir de plantation d'arbres et de plantes ou de l'installation de bancs fixes de manière à rendre l'expérience shopping plus agréable aux chalands. Certains aménagements immobiliers, tels que le choix de revêtements particuliers de la voie publique, peuvent être jugés trop coûteux pour la collectivité locale. Rien n'empêche la société de développement commercial de financer sur le territoire du *BID* un trottoir en pavés de marbre, dès lors que la commune, qui souhaitait se limiter à des dalles en béton, donne son accord pour ce choix.

L'affirmation de l'identité d'un quartier commerçant peut également jouer sur son attractivité. Dans les villes nord-américaines les *BID* ont ainsi permis de financer des éléments artistiques de décoration, tels que des peintures murales, statues ou fontaines. C'est par exemple le cas des portails si typiques, aux entrées des quartiers China Town. Le § 980-c du New York Code de l'État de New York³¹ prévoit même la construction de passerelles piétonnières entre immeubles dans le cadre des *BID*.

Les associés du *BID* sont en priorité les commerces actifs dans le quartier visé. Il se peut néanmoins que les propriétaires bailleurs de locaux commerciaux en soient également membres. Les commerces éphémères – ou *pop-up stores* – sont par essence créés pour n'être ouverts que pendant une période de quelques mois avant de disparaître. Pour ces commerces particuliers, souvent destinés à tenter des expériences nouvelles et créer l'évènement qui attirera un public nouveau, un engagement dans un projet s'inscrivant dans la durée tel que le *BID* n'a pas de sens. Par ailleurs, du fait de la nature-même de la philosophie du *BID*, le propriétaire bailleur ne peut être une collectivité locale ou une personne morale de droit public, qui impliquerait une participation directe et continue de fonds publics. De telles personnes morales de droit public sont, de plus, soumises à la législation sur les marchés publics, ce qui n'est pas le cas des commerçants et propriétaires particuliers.

4.2. La démocratie micro-locale

L'élément essentiel au bon fonctionnement d'un *BID* est la confiance réciproque entre ses membres fondateurs, car elle sera déterminante pour l'ambition que ceux-ci vont donner au projet.

La confiance entre l'autorité communale et les commerçants tout d'abord, est – tout bourgmestre ou échevin en charge du commerce pourrait en témoigner – une chose difficile à acquérir et facile à réduire à néant. Mais une fois acquise, elle facilite grandement le travail de chacun, et la progression des projets.

Pour un pouvoir communal, le défi sera de s'associer durablement avec des particuliers dans un projet dont il ne maîtrise pas tous les aspects et sur lesquels il ne peut s'appuyer inconditionnellement comme il le fait pour son administration. C'est aussi sur la municipalité que repose traditionnellement la tâche de l'organisation et de la bonne tenue du scrutin fondateur du *BID*.

Pour des commerçants il s'agira de se fier à un pouvoir public contre lequel ils peuvent avoir des griefs ou des idées reçues.

Pour ces derniers – souvent de petits indépendants – la difficulté sera également de se fier à leurs collègues du quartier. Pourtant ce n'est pas toujours chose aisée : il arrive qu'un axe commerçant compte deux ou trois associations entre lesquelles les rapports ne sont pas toujours au beau fixe. Or, la règle dans la création du *BID* est celle d'un vote à la majorité³² sur le principe de sa création et de ses éléments fondamentaux, tels que :

- la description, aussi précise que possible, des limites et de nom proposés pour le territoire du *BID*, accompagnée par un plan sur lequel sont identifiés les établissements commerciaux ;
- la proposition, aussi complète et précise que possible, des activités que le *BID* serait appelé à mener, des

³¹ https://law.justia.com/codes/new-york/2006/general-municipal/idx_gmu0a19-a.html

³² Cela suppose donc un important travail préparatoire en amont car des commerçants se prononçant contre le projet au cours du scrutin, qui donne lieu à une victoire de la création du *BID*, se voient ipso facto liés par le projet contre leur gré. C'est a priori contraire au principe de la liberté d'association telle que garantie par l'article 27 de la Constitution et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme, prévoyant la liberté de s'associer et de ne pas s'associer – ce qui est remarquable sachant que le concept provient du Canada et des États-Unis, deux pays qui attachent traditionnellement une grande importance à l'autonomie individuelle de la volonté. Le parallèle avec la démocratie électorale est, quel que soit le niveau de pouvoir, que l'on paie l'impôt pour financer des politiques que l'on ne défend pas nécessairement.

améliorations qu'il apporterait et de tout autre projet qu'il mettrait en place en faveur de l'attractivité du quartier commerçant ;

- la proposition de plan financier justifiant le montant du capital social du *BID* à constituer, ainsi que des montants des cotisations à verser annuellement par chaque associé.

Notons que la cotisation ainsi fixée par scrutin est parfois perçue par la municipalité comme une taxe locale³³, mais à laquelle seuls les associés du *BID* sont soumis. La municipalité engage sa participation dans le *BID* par la voie d'un acte réglementaire pris par son conseil communal³⁴. Nous sommes donc en présence d'un mécanisme de démocratie micro-locale. Un groupe de citoyens, les commerçants, décident de s'associer par la voie d'une personne morale qui aura un mandat spécial, fixé dans l'objet social du *BID*, et fixent le montant de leur contribution comprise comme une taxe³⁵ à l'échelle micro-locale. Le *BID* repose donc sur un financement propre de son fonctionnement, qui ne comprend pas de deniers publics de la municipalité.

Néanmoins, outre la cotisation, il est admis que les *BID* peuvent, pour se financer, avoir recours à l'emprunt. Dans ce cas la proposition d'emprunt faite par le conseil d'administration, avec l'autorisation du membre représentant la municipalité qui en aura au préalable informé le collège communal³⁶, doit recevoir l'autorisation expresse de l'assemblée générale des membres statuant à la majorité des membres présents.

4.3. Un partenariat public-privé

Dans le modèle nord-américain du *BID*, le conseil d'administration de la société comprend toujours au moins un membre permanent désigné par le conseil municipal³⁷. Celui-ci est chargé de défendre les intérêts de sa municipalité et de fournir les positions de celle-ci et les conseils juridiques, pratiques et organisationnels, permettant d'accélérer la réalisation des objectifs du *BID*. Ce fonctionnaire communal exerce son mandat au sein de la société du *BID* en priorité pour le compte de la municipalité et en toute impartialité. Il est rémunéré par son administration. En effet, une rémunération de la part de la société à capitaux privés pourrait faire naître un conflit d'intérêt dans son chef ou, à tout le moins, un soupçon de conflit d'intérêt.

La circonstance qu'il existe en Région de Bruxelles-Capitale une agence régionale spécialisée en matière de commerce³⁸, intégrée depuis quelques temps dans une structure plus importante³⁹ dans un contexte de simplification des outils économiques, est une opportunité à saisir dans le cadre de projets locaux tels que les *BID*. Grâce à la présence d'agents d'*Atrium*, ces derniers bénéficieraient d'une expertise supplémentaire faisant le lien entre le niveau régional et local. Les activités et améliorations des *BID* peuvent mieux s'inscrire dans le Schéma régional de développement commercial. Pour les mêmes raisons d'impartialité et d'absence d'apparence de conflit d'intérêt que le membre du conseil d'administration désigné par la commune, l'agent désigné par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rémunéré par *Atrium* siège à titre gratuit. En Wallonie ce rôle pourrait être joué par un agent désigné *mutatis mutandis* par une structure supracommunale telle qu'une intercommunale de développement économique ou, le cas échéant, l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation (AEI).

Dans le monde anglo-saxon les *BID* sont conçus comme ayant a priori vocation à la permanence. À mesure que le projet se réalise de manière fructueuse, la relation de confiance entre les commerçants, mais aussi entre les commerçants et la commune se renforce, et permet – dans les limites des moyens initialement prévus – de se fixer des objectifs plus ambitieux. Cela ne doit néanmoins pas exclure une programmation pluriannuelle, sur la base d'un appel d'offre pour des aides régionales par exemple : à ce moment, la programmation et le financement pourraient être pluriannuels et être d'origine publique. On pourrait imaginer un financement ponctuel, dans le cadre d'une politique régionale, destinée à rendre plus présents sur internet les commerçants, ou mettre en place un site internet ou bien une application pour smartphone permettant l'achat en ligne de produits vendus par les commerçants associés du *BID*⁴⁰.

³³ Ce qui comprend également toutes les prérogatives d'une autorité publique inhérentes à la perception de l'impôt.

³⁴ L'arrêté réglementaire du conseil communal adoptant le plan du *BID* consacre l'entrée de la commune dans le partenariat public-privé avec les commerçants du district, aux conditions sur lesquelles un accord entre les parties est survenu. Dans ce partenariat la commune est le garant de la défense de l'intérêt général ainsi que de l'intérêt communal, tandis que la charge financière des projets portés est supportée par les partenaires privés, dans la mesure où les activités mises en œuvre et les améliorations apportées excèdent les dépenses excédent par hypothèse celles qui sont admises comme des dépenses consenties par un pouvoir communal « normalement prudent » dans le cadre de ses missions. Le *BID* ne gérant pas de fonds publics, les dépenses faites par elles sur la voie publique communale n'ont pas lieu d'être soumises à la législation sur les marchés publics.

³⁵ L'article 458.32 de la Loi sur les cités et villes de la Province de Québec assimile la cotisation à une taxe d'affaires spéciale soumise à la Loi sur la fiscalité municipale – <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-19>

³⁶ Ou le collège ou des bourgmestre et échevins en Région de Bruxelles-Capitale.

³⁷ Deux dans les villes de plus d'un million d'habitants dans la législation de l'État de New York ce qui, dans la pratique, ne concerne que la seule Ville de New York.

³⁸ L'ancienne agence *Atrium*.

³⁹ L'organisme d'intérêt public hub.brussels.

⁴⁰ Il existe déjà des applications pour l'achat en ligne spécifiquement à destination des commerces de proximité, mais la question est de savoir si les commerçants wallons et bruxellois sont suffisamment conscientisés à ce propos – BOELEN CAROLE, « Rapidle, l'app click & collect pour les commerces de proximité », *Gondola*.be, 5 décembre 2018, <http://www.gondola.be/fr/news/digital/rapidle-lapp-click-collect-pour-les-commerces-de-proximite> consulté le 21 janvier 2019.

Dans ce cas, une fois la programmation mise en œuvre et les moyens utilisés, le *BID* pourrait poursuivre son activité ordinaire uniquement alimentée par les cotisations des associés.

5. Conclusions

Le *Business Improvement District* est un exemple de réponse résiliente de la part de commerces traditionnels, situés dans en centre-ville et reposant sur des boutiques, souvent plus petites mais agglomérées de manière à constituer des quartiers commerçants. Tantôt de proximité (offre mixte répondant à la plupart des besoins quotidiens en biens et services des habitants), tantôt de destination (offre plus spécialisée vers laquelle le consommateur fait un trajet plus long et de manière plus occasionnelle), ces quartiers commerçants donnent souvent une identité forte au quartier auquel les habitants sont attachés. Cette charge affective ne doit pas être négligée dans l'attractivité qu'exerce le quartier commerçant mis en concurrence avec les *malls* situés en périphérie urbaine et avec la vente en ligne.

Les *Business Improvement Districts* ont joué, et continuent à jouer, un rôle non négligeable dans l'attractivité des quartiers commerçants, que ce soit en les rendant plus agréables à fréquenter pour le chaland (sensation de sécurité, de propreté, bonne accessibilité, etc...) ou en lui donnant une expérience shopping qu'il n'aura pas dans les *malls* ou devant son ordinateur (mixte entre shopping et horeca, divertissements culturels, animations de type forain, ambiance particulière d'un quartier aux décorations et mobilier asiatique (*China town*)).

Le modèle du *Business Improvement District* tire son originalité de ce qu'il repose sur l'initiative des commerçants eux-mêmes, prenant le sort de leur quartier en main face à la concurrence. Et ce sont eux qui décident des modalités de leur organisation privée mais s'appuyant sur des éléments caractéristiques d'une organisation publique : constitution d'une personnalité morale par une contractualisation, fruit d'un acte de volonté manifestée au cours d'un scrutin électoral et financée volontairement par une forme de taxe perçue par les associés. Le pouvoir public municipal, bien que présent à tous les stades de la création et du fonctionnement du *BID*, est ici avant toute chose un partenaire facilitateur pour les acteurs que sont les commerçants.

En France et en Belgique, ce type de fonctionnement est relativement exotique : nous sommes ici plus habitués à la prise d'actions issues d'une initiative publique, auxquelles les acteurs particuliers sont éventuellement associés, alors même qu'ils sont considérés comme les bénéficiaires des projets en question. C'est typiquement le cas du modèle de Société d'Économie Mixte (SEM) qui s'est répandu en France à partir des premières expériences lancées par la Ville de Paris. Ici, c'est l'autorité publique municipale qui est à la manœuvre, et son objectif est également de redonner de l'attractivité aux quartiers commerçants délaissés. Le moyen privilégié est la propriété foncière : les SEM sont chargées de missions qui, dans la pratique, sont déjà réalisées de manière ponctuelle par certaines villes et communes de Belgique. Il s'agit notamment de :

- La gestion, l'entretien et de la mise en location des locaux commerciaux appartenant à la commune, en ce compris en menant une politique de magasins éphémères – ou pop-up stores – dans le but de redynamiser certains quartiers connaissant des baisses d'attractivité et de cellules commerciales vides ;
- L'acquisition de nouveaux locaux commerciaux dans le même but ;
- La mise en œuvre de la politique du commerce adoptée par la commune – et plus exactement les plans de développement commercial – avec pour objectifs premiers la mixité commerciale, le développement harmonieux des quartiers commerçants, l'amélioration de l'attractivité de tous les quartiers commerçants et la lutte contre les cellules vides ;
- La prospection – en ce compris à l'étranger – en vue d'attirer de nouvelles enseignes ;
- La réalisation d'études et recherches en matière de développement commercial en vue de formuler des propositions (de règlements notamment) en soutien de la politique du commerce des collèges communaux en Wallonie ou des bourgmestre et échevins à Bruxelles.

On pourrait imaginer de créer de véritables régies du commerce, sous la tutelle des échevins en charge du commerce, rachetant des locaux commerçants à l'abandon pour les réaménager et les mettre en location sur la base d'appels à projets pour des commerces qui manquent dans le quartier (ex. : boucherie).

DANS LA MÊME COLLECTION / ETAT DE LA QUESTION IEV

Quel avenir pour l'investissement public en Europe ?

Hakim BOUZBIB

Les partenariats public-privé : une bonne idée pour stimuler l'investissement public ?

Alex REUTER

Vers une réglementation du cannabis en Belgique

Cyrille CORNEROTTE, Olivier LEGRAND, Anne LIESSE, Baptiste MEUR

Les enseignants qui quittent leur métier: état des lieux et pistes d'amélioration

Baptiste MEUR

Le casier judiciaire alimente-t-il la récidive ?

Olivier LEGRAND

La réduction collective du temps de travail, une solution aussi pour les indépendants ?

Olivier BODY, Stéphanie BOON et Sophie CHARLIER

Faut-il supprimer l'effet dévolutif de la case de tête ?

Rim BEN ACHOUR

Le Tax shift du gouvernement fédéral : une perte sèche de pouvoir d'achat pour les moins nantis

Alex REUTER

Constats, défis et perspectives des régimes de pension en Belgique

BENOÎT ANCIAUX

Le statut d'artiste

Corentin DELMOTTE

2014-2019 : cinq ans de politique fédérale en matière d'énergie

Guillaume LEPERE

D'où viennent les inégalités entre les femmes et les hommes ?

L'écart salarial comme marqueur des inégalités de genre

Corentin DELMOTTE

L'incapacité de travail : vers quelle évolution ?

Anne LIESSE

L'assurance chômage : état des lieux et perspectives pour une réforme

BENOIT ANCIAUX

L'avenir des droits sociaux : entre contestation et progression

Letizia DE LAURI

Le remplacement des avions F-16 de la Défense belge

Cyrille CORNEROTTE

La tentation autoritaire, une alternative à notre démocratie ?

Nathan LIPSZYC

Faut-il instaurer le référendum en Belgique ?

Rim BEN ACHOUR

Réflexions autour de la réforme du tronc commun

Rim BEN ACHOUR & Cyrille CORNEROTTE

Le travail du sexe en Belgique

Cyrille CORNEROTTE

RÉSUMÉ

Un Business Improvement District (BID) est une personne morale constituée par les établissements commerciaux de la zone géographique concernée et la commune sur le territoire de laquelle celle-ci se situe. Elle a pour but de mener des activités ayant pour objectif d'améliorer l'attractivité et de promouvoir l'activité commerciale sur le terrain du district de développement commercial, apporter des améliorations.

La présente analyse, rédigée par Piotr GOŁBIEWSKI nous présente ce concept qui existe depuis le début des années 1970 en Amérique du Nord, et a fait son apparition en Europe dans les années 2000. Il est en effet encore très peu connu en Belgique et en France. Il constitue pourtant une forme originale d'organisation de la collaboration entre commune et commerçants pour redonner de l'attractivité aux centres-ville commerçants souffrant de la concurrence des centres commerciaux périurbains et du commerce en ligne. Comment ce concept pourrait s'insérer dans les législations wallonne et bruxelloise de tradition civiliste, ainsi que dans le fonctionnement des communes? Quels équilibres trouver pour améliorer l'attractivité des quartiers commerçants, en protégeant l'intérêt général défendu par la commune et à la fois l'intérêt des commerçants et donc de particuliers, voici quelques éléments qui sont analysés dans la présente note.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be