

Bruxelles en mouvements

Périodique édité par
Inter-Environnement Bruxelles
Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles
N° 224-225 - 14 septembre 2009

BUREAUX À BRUXELLES

ÉTAT DES LIEUX

BRUXELLES, UNE VILLE DE SERVICES, MAIS À QUEL PRIX ?

EN BREF

Cette étude analyse l'évolution de la tertiarisation de Bruxelles. A travers l'analyse des acteurs et des processus, IEB présente un état des lieux de la présence des bureaux à Bruxelles. Crise oblige, le développement des bureaux est aujourd'hui remis en question. IEB relève dans ce dossier les facteurs nécessaires pour une ville à visage humain.

Photo de couverture :
Thierry Kuyken.

Les dessins de ce dossier sont des contributions de Philippe Meersseman publiées, entre 1986 et aujourd'hui, dans «Ville et Habitants» et «Bruxelles en mouvements». Ils reflètent avec acuité le regard d'IEB sur la problématique des bureaux.

Ce dossier a bénéficié des conseils éclairants de Michel De Beule de l'Observatoire des bureaux. Qu'il en soit remercié.

[1] Winssinger, P., Inghels, E. & Leroux, V., 2009. *Evolution de l'emprise spatiale des bureaux, de leur usage et de leurs loyers*. Dans De Beule, M. & Dessouroux, C., 2009. Bruxelles, ses bureaux, ses employés, numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, AATL, juin 2009, p.121.

[2] Les institutions internationales occupent approximativement 1,5 millions de m² auxquels il convient d'ajouter 1,8 millions de m² pour les bureaux de liaisons et de lobby. Le secteur public fédéral, régional et communal représente quant à lui 2,4 millions de m².

Au cours de ces 60 dernières années, Bruxelles a vu sa vocation administrative se renforcer considérablement. Le nombre de mètres carrés du parc de bureaux n'a cessé de croître et est ainsi passé de 615 000 m² en 1949 à 3 300 000 m² au début des années 1970, à 7 000 000 m² au début des années 1990 pour culminer à plus de 12 000 000 m² aujourd'hui ^[1].



Le quartier Botanique a attiré la plus grande concentration de tours de bureaux à Bruxelles.

LE DÉVELOPPEMENT DES INSTITUTIONS

Ce développement effréné du secteur a été largement porté par l'implantation des nombreuses administrations et institutions tant régionales, que nationales et internationales^[2]. Celles-ci occupent de fait pas moins de 50% du parc de bureaux bruxellois, le reste des superficies étant occupées par des entreprises privées.

Un dernier chiffre : les bureaux bruxellois n'occupent pas moins de 480 000 employés. En moins d'un siècle, la ville a tourné le dos à son passé industriel. Aujourd'hui encore, les activités productives, les petites et moyennes entreprises ne cessent de s'expatrier vers les autres régions du pays. Face aux bureaux, la concurrence pour le foncier est rude. Manque d'espaces, hausse des prix, ce sont a priori les fonctions les plus faibles (ou les moins rentables en

terme de loyer) qui quittent le navire les premiers.

LA FUITE DES HABITANTS

Mais les habitants aussi ont massivement cherché à s'installer en périphérie en quête d'un cadre plus vert et d'un logement plus abordable. Le développement de quartiers de bureaux monofonctionnels, empreints d'une vision moderniste/fonctionnaliste, a largement favorisé ce phénomène. Certains quartiers (quartier Léopold et quartier Nord en particulier) ont été vidés de leurs habitants à coup de rachats et d'expropriations, tandis qu'un important réseau d'infrastructures routières et ferroviaires a été mis en place pour gérer les flux entre lieux de travail et périphérie.

Toutes ces transformations ont de fait considérablement marqué le paysage bruxellois. Physiquement d'abord, par

la destruction de quartiers entiers et la création d'importantes barrières qui ont amené la déstructuration du tissu urbain (jonction Nord-Midi, Petite Ceinture,...). Et socialement ensuite, dans la mesure où, si les propriétaires fonciers auront souvent trouvé leur compte dans l'opération, il n'en va pas de même pour les habitants locataires. Ceux-ci auront dû faire face à la fois à la fermeture ou à la délocalisation des entreprises qui les employaient et à la perte de leur logement.

Bruxelles, siège des institutions, ville administrative et de services donc, mais à quel prix ? Avec ses 12 millions de m²

de bureaux, Bruxelles arrive au deuxième rang européen en proportion de bureaux par habitant (après Zürich) [3]. Une manne céleste en termes d'emplois, certes. Bruxelles arrive également au deuxième rang européen en terme de création de richesse (après Luxembourg ville) [4]. Seulement voilà, ce ne sont majoritairement pas les Bruxellois qui en profitent. Il suffit pour cela d'examiner les chiffres du chômage (+/- 20% dans notre belle capitale) ou encore de se pencher sur le sous-financement dramatique de notre Région pour le comprendre.

THIERRY KUYKEN

[3] Vandermotten, C. & Wayens, B., 2009. *Une géographie des bureaux bruxellois et de leurs employés*. Dans De Beule, M. & Dessouroux, C. 2009. Op. cit., p.43.

[4] Lasserre, C. 2009. *Bruxelles et les autres grandes villes européennes : une comparaison*. Dans De Beule, M. & Dessouroux, C. 2009. Op. cit., p.63.

PREMIÈRE PARTIE

LES ACTEURS ET L'ÉVOLUTION DES BUREAUX

BUREAUX ET HABITANTS : QUEL MÉNAGE ?

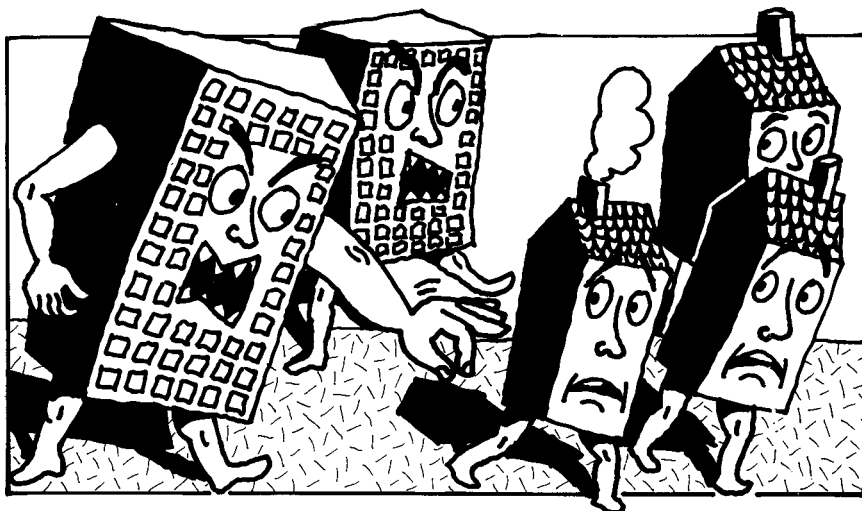
Quel impact ont eu les constructions de bureaux sur la résidence des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale ?

L'ouvrage remarquable et fort systématique de M. De Beule et C. Dessouroux «*Bruxelles, ses bureaux, ses employés*» (Bruxelles : AATL, 2009) n'aborde pas cette question ou alors, fort indirectement. Dans l'ouvrage précité, on trouve un inventaire très détaillé de la superficie de bureaux, les catégories et les tailles, les localisations, et tout ceci pour les différentes décades depuis 1950, en d'autres mots : une évolution historique pertinente de la construction de bureaux depuis la deuxième guerre mondiale. Nous pouvons nous demander si la construction de ces quelque 12,7 millions de m² (12 773 100 m² pour être précis) n'a pas eu un effet négatif sur l'espace que les habitants pouvaient occuper ?

Il est manifeste que le développement de certains grands projets (quartier Nord, Midi) a provoqué la délocalisation radicale et systématique des habitants ou du moins une très forte réduction de la population locale dans certains quartiers (quartier de l'Europe, avenue Louise, avenue de Tervuren). Par contre le développement de bureaux dans d'autres zones (boulevard de la Woluwe, boulevard Léopold III) qui

n'étaient pas ou guère occupées par le logement, n'ont pas «chassé» beaucoup d'habitants. Ils n'y habitaient pas encore. Faire un bilan précis et quelque peu fiable de l'évolution bureaux/habitants rencontre néanmoins des difficultés méthodologiques et statistiques notoires.

Tout d'abord en ce qui concerne la population, nous ne pouvons la saisir par commune, que lors de recensements (1947, 1961, 1970, 1981) ou annuellement depuis 1989. Ce sont des données «brutes», prises



ÉVOLUTION DES SUPERFICIES DE BUREAUX DE PLUS DE 1 000 m², RÉPARTIES PAR COMMUNES ET PAR DÉCADES.

Sources : Calculs d'Albert Martens sur base des données de l'AATL et de l'INS.

	< 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	Total	%/bur
	superficie							superficie	
	bureaux totale							bâtie	
Saint-Josse-t-N bur	3057	19843	268199	162028,2	8722,35	260634	80084	834300	28
Saint-Josse-ten-N pop	28155		24463	23633	20381	21511	23142		
Bruxelles bur	532733	629451,7	1288970	1413327	942418,3	904562,4	139067,3	6278300	26
Bruxelles pop	184838		170489	161080	139678	136706	142853		
Saint-Gilles bur	3276	34693	128831,7	68155,03	17433	117086	50758	509500	13
Saint-Gilles pop	61396		55101	55055	46076	43579	43733		
Evere bur	0	2395	13846,86	97523,01	88374	108252	23224	362900	13
Evere pop	15277		22460	26957	30520	29685	33069		
Ixelles bur	48659	22057	117992	68929	43312,37	356741	91891	954400	12
Ixelles pop	90711		94211	86450	75723	73128	77729		
Woluwe-St-L bur	0	0	0	35814,99	95198	240129	0	430200	12
Woluwe-St-L pop	26344		38202	47360	48801	48141	47845		
Auderghem bur	0	0	0	34094	65698	158018	30196	329000	12
Auderghem pop	18640		27600	34546	30435	29143	29265		
Watermael-B bur	0	0	59326	122178	26935	16334	0	239400	12
Watermael-B pop	19683		23488	25123	24880	24960	24314		
Woluwe-St-P bur	0	1550	22229	77132	25535	16061	0	193000	12
Woluwe-St-P pop	18455		32749	40844	40686	38396	37920		
Schaerbeek bur	20732	18393	32270,98	62947,14	28775	251434	182498	826400	10
Schaerbeek pop	123671	125484	117180	118950	106754	104768	110375		
Etterbeek bur	0	4722,22	23806	99311,98	65121,99	36058	29607	349800	9
Etterbeek pop	50040		52837	51030	44218	39641	41097		
Anderlecht bur	5395	7675	40164	39117	61317	143524	140958	535200	6
Anderlecht pop	86412		94677	103796	94764	89231	93808		
Molenbeek-St-J bur	6957	2220	11580	28757	13278	177864	31528	385100	6
Molenbeek-St-J pop	63922		63528	68411	70850	68904	78520		
Uccle bur	0	0	4920	44495,02	25670	23142,77	5466,89	248300	4
Uccle pop	56156		71725	78909	76004	75402	74976		
Berchem-Ste-Ag bur	0	0	0	6719	0	19573,98	1135	55700	4
Berchem-Ste-Ag pop	11180		15867	19087	18719	18566	19968		
Forest bur	0	2195	2650	3363	2000	28837,37	3987	129300	3
Forest pop	47370		51503	55135	50607	47178	47555		
Jette bur	0	0	1350	5678	0	10460	6204	60100	2
Jette pop	29484		34927	40013	40109	38769	42250		
Koekelberg bur	0	0	3200	0	0	1565	7212	31600	2
Koekelberg pop	15103		16442	17570	16643	16906	17721		
Ganshoren bur	0	0	0	0	0	0	0	20600	1
Ganshoren pop	9092		15346	21147	21445	20581	20609		
Total région bur	620809	745194,9	2019335	2369570	1509788	2870277	823816,2	12773100	
Total région pop	955929		1022795	1075096	997293	965195	1006749	1006749	

Les co²

Plus de 25% de la superficie bâtie de Saint-Josse et de Bruxelles-Ville est occupée par les bureaux. Pour les autres communes, l'impact est plus restreint : 13% à Evere et Ixelles, 12% à Woluwe-Saint-Lambert, Auderghem, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Pierre, etc.

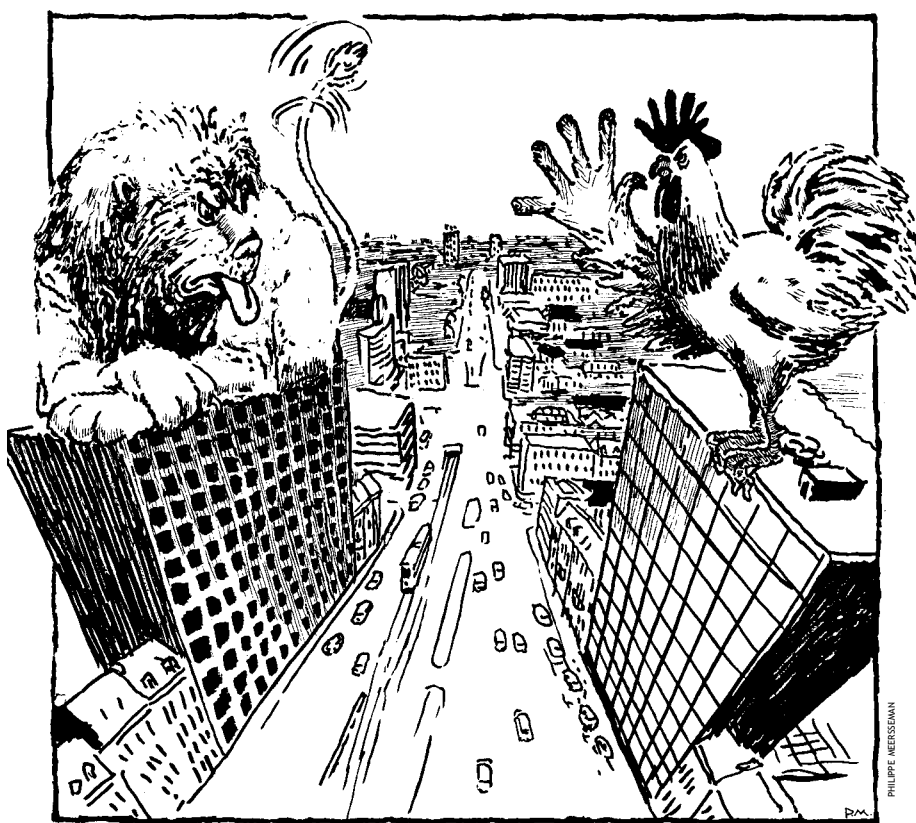
à un moment précis et qui ne reflètent pas tous les mouvements (immigration, émigration hors de la commune, déménagements, etc.). Ce n'est que récemment (à partir de 1980) qu'une localisation de la population plus précise (par secteur statistique) est disponible.

Mais la géographie, la localisation et la taille des communes varient aussi considérablement. Rappelons qu'il existe des «*petites communes*», géographiquement bien circonscrites (par ex. Saint-Josse-ten-Noode ou Saint-Gilles) mais aussi des communes «*tentaculaires*» qui s'étendent depuis le centre de l'agglomération jusqu'à la périphérie (Bruxelles-Ville et Anderlecht). La densité du logement n'étant pas répartie uniformément sur les territoires communaux, la construction de bureaux aura donc un impact fort variable selon leur implantation. Sous de nombreux aspects nous devons donc éviter de comparer «*des pommes et poires*».

Enfin rappelons que plusieurs grands projets de construction de bureaux ont été réalisés «*comme par hasard*» à la limite de et sur le territoire de plusieurs communes (quartier Nord : sur Bruxelles-Ville, Schaerbeek, Saint-Josse ; quartier Midi : sur Saint-Gilles et Anderlecht ; quartier européen : sur Bruxelles-Ville, Ixelles et Etterbeek,...) affectant parfois davantage, parfois moins, la fonction logement souvent concentrée plus au centre des communes respectives.

Si nous comparons ces données avec l'évolution de la population dans les différentes communes de la RBC, nous constatons d'une part une forte croissance de la construction de bureaux depuis la décade 1960-69 et une décroissance importante de la population depuis les années 1970-79 jusqu'en 1990-99 (-10,2%). Force aussi est de constater que cette diminution de population a été plus importante (que la moyenne régionale : -10,2%) dans certaines communes et surtout à Saint-Gilles (-20,8%), à Etterbeek (-22,3%), à Ixelles et Bruxelles-Ville (-15%) et à Anderlecht (-14%), alors que durant cette même période, d'autres communes voient leur population stabilisée voire en accroissement (Molenbeek, Woluwe-Saint-Lambert et Forest).

Ces différentes constatations demanderaient toutefois une approche beaucoup plus approfondie tant au niveau démogra-



Quand les communautés flamandes et françaises se partageaient le boulevard Léopold

phique que géographique et politique. On pourrait en effet se demander si certaines (petites) communes (du point de vue de leur population) ne sont pas tentées de maintenir un nombre minimal d'habitants afin de ne pas perdre un poids «*politique*» trop important (montant des subsides, nombre de conseillers et échevins, personnel administratif, etc., ces nombres et montants dépendent du nombre d'habitants qu'ils votent ou non)... tout en essayant autant que faire se peut, de remplacer cette population souvent à faible revenu, par une population plus riche (comme par exemple Saint-Josse, ou Saint-Gilles).

L'autorisation de la construction de bureaux relève ainsi d'une stratégie complexe où différents avantages financiers sont contrebalancés par d'autres intérêts politiques, sociaux, etc. Les habitants en pâtiront d'autant plus s'ils résident dans le centre de l'agglomération et s'ils sont pauvres, et d'autant moins, s'ils résident dans des communes ou zones périphériques où des réserves foncières et non bâties subsistent.

ALBERT MARTENS
SOCIologue, PROFESSEUR À LA KUL

L'ouvrage *Bruxelles, ses bureaux, ses employés*, numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, est une publication de l'AATL, Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, juin 2009, 256 pages.

DE L'URBANISME SAUVAGE À LA PLANIFICATION DE COULISSE

La réflexion sur le développement des bureaux à Bruxelles ne date pas d'hier. Les premières tentatives de planification à grande échelle remontent aux années 1950, au moment où les théories fonctionnalistes de l'après-guerre atteignaient leur paroxysme.



THIERRY KUYKEN

La Cité Administrative de l'Etat, ensemble monolithique et consommateur d'espace, est désaffectée depuis 2000.

LE MYTHE FONCTIONNALISTE

En 1958, à la veille de l'exposition universelle de Bruxelles, l'obsession du progrès et de la modernité a conduit les urbanistes et les décideurs à imaginer une ville radicalement nouvelle, hiérarchisée, rationalisée et circulaire. Une ville théorique, tournant le dos au passé et faisant fi de ses habitants. Une ville de catalogues et de magazines, qui déjà se voulait la vitrine d'une certaine prospérité économique et qui se plaçait une première fois sur l'échiquier de la concurrence internationale en s'engageant dans la course à l'Europe.

Sur le terrain, toutefois, les choses ne se déroulèrent pas selon les plans établis. L'implantation des institutions européennes par exemple s'est faite de manière chaotique et sauvage autour du site du Berlaymont, à proximité des installations temporaires où les fonctionnaires européens avaient déjà commencé à prendre

leurs habitudes et sur des terrains appartenant au privé. Pourtant, l'administration de la planification avait dès 1958 identifié une série de terrains publics qui étaient, selon elle, tout à fait adaptés pour accueillir un nouveau quartier spécifique ^[1].

L'autre exemple emblématique qui incarne sans doute le mieux les limites de l'approche fonctionnaliste de la planification bruxelloise est celui de la Cité Administrative de l'Etat. Si elle aura mis 25 ans à s'édifier, elle n'accueillera jamais les 7000 fonctionnaires attendus. Devenu obsolète avant d'être terminé, cet ensemble monumental aura été plus souvent vide que rempli et est aujourd'hui encore en attente d'une réaffectation qui puisse pallier quelque peu ses nombreux défauts.

Il est ainsi frappant de constater, à peine 50 ans plus tard, à quel point les premières tentatives de planification pour l'implantation des bureaux bruxellois se seront soldées par une série d'échecs. Elles auront

[1] De Beule, M., 2009. *Bureaux et planification, une succession d'occasions manquées*. Dans De Beule, M. & Dessouroux, C. 2009. Bruxelles, ses bureaux, ses employés, numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, AATL, juin 2009, pp.72-73.

toutefois marqué le tissu urbain de par les grands travaux d'infrastructures qu'elles auront engendrés et de par la vision de la ville qu'elles auront contribué à créer.

LE RÈGNE DES PROMOTEURS

C'est à la fin des années 1960 qu'émerge à Bruxelles le secteur de la promotion immobilière spécialisée. Parallèlement, on verra la volonté des pouvoirs publics de fixer les règles du développement urbain et de mettre en place des outils réglementaires contraignants.

Dès 1967, 3 plans particuliers d'aménagement (PPA) verront ainsi le jour dans le quartier Nord et en 1979 le Plan de Secteur va déterminer ce qui, dans chaque zone, pourra être réalisé en termes d'affectations et de superficie.

Malgré cela, le développement des bureaux va s'étendre bien au-delà de ce que le Plan de Secteur avait initialement prévu. Les dérogations accordées par les communes ont été nombreuses, amenant un dépassement important des quotas initialement prévus. La désindustrialisation de la ville va accentuer ce phénomène, si bien qu'en 1999, 47% des superficies de bureaux (10 millions de m² à l'époque) se retrouvent en dehors des zones qui avaient été définies comme zones administratives par le plan [2].

LORSQUE LA RÉGION MÈNE LA DANSE

Avec la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989, on entre très rapidement dans une nouvelle ère en termes de planification. Une ordonnance fixe les objectifs de la politique urbanistique bruxelloise en 1991. En 1995, la Région fixera ses priorités au travers du Plan régional de développement (PRD) et, en 2001, elle adoptera le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) qui se substitue alors au Plan de Secteur.

Depuis, la Région a néanmoins tenu à réaffirmer sa politique au travers de l'élaboration d'un deuxième PRD en 2002 et du Plan de développement international (PDI) plus récemment, tous deux n'ayant qu'un caractère indicatif !

Malgré tout, le développement des bureaux bruxellois ne semble pas avoir été freiné, ni même canalisé, si ce n'est par la crise que connaît actuellement le secteur. Tout se passe en réalité comme si la planification n'avait que peu d'effets sur le développement du marché du bureau



et que le facteur principal était d'ordre conjoncturel.

LES LIMITES DU PRAS : UN PREMIER FACTEUR D'EXPLICATION

Le PRAS entérine la logique de la planification par zone à Bruxelles et va tenter de définir de manière très stricte ce qui peut être autorisé ou non dans chacune de ces zones. Si ce type de planification offre l'avantage de protéger les fonctions faibles et historiques de la ville (logement, industrie, équipement,...), elle présente néanmoins l'inconvénient de figer relativement les choses. Par ailleurs, les concepteurs du PRAS ont bien dû se rendre à l'évidence qu'il était pour ainsi dire impossible de développer une vision idéale de la ville sans être en contradiction avec la ville telle qu'elle existait déjà.

Face à ces difficultés, le PRAS s'est offert une certaine souplesse en introduisant diverses possibilités de dérogations à ses prescriptions de base. La prescription 0.9 par exemple, autorise l'extension d'activités non conformes pour autant que leur existence soit antérieure au PRAS et que l'augmentation de superficie qu'elle suppose ne dépasse pas 20% tous les 20 ans !

Le PRAS peut également être complété par des Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS), élaborés eux par les communes. Les PPAS vont définir de manière plus pré-

[2] Ibid, p. 79.

structurel ? Dans les faits, tout se passe comme si les différents outils de planification mis en œuvre créaient leur propre demande. En confinant les superficies de bureaux à tel ou à tel endroit, les pouvoirs publics envoient un signal clair aux promoteurs, un appel du pied en quelque sorte. A tel point, que les immeubles de bureaux se construisent souvent non pas à la demande, mais par simplement opportunité urbanistique.

De plus, cette planification par zone rend difficile tout changement d'affectation et donc tout retour en arrière. Ainsi, les propriétaires rechignent à réaffecter les immeubles de bureaux vides à d'autres fonctions, par crainte de ne plus pouvoir y refaire du bureau un jour. Ils considèrent dès lors qu'il est potentiellement plus rentable de laisser un immeuble de bureau à l'abandon pendant parfois plusieurs années que de le reconverter vers une autre fonction, même si cela garantirait son occupation.

LORSQUE L'INTÉRÊT LOCAL DÉFINIT L'ORDRE GLOBAL

Après plusieurs décennies d'hésitations et de grands travaux, la création de la Région de Bruxelles-Capitale a permis la mise en œuvre d'une série de plans destinés à coordonner et à clarifier le développement de notre ville. Malgré tout, il y a de fait un véritable manque de vision globale à Bruxelles. Les schémas directeurs ou encore plus récemment le PDI sont là pour le montrer. Les tentatives de planification globale ne sont en fait que la résultante d'un paquet de petits compromis et d'arrangements entre les différents acteurs en présence (Région, communes, promoteurs, entrepreneurs,...).

Les discussions et les accords entre parties se tissent bien loin de la sphère publique et des lieux officiels que constituent les commissions de concertation ou les conseils communaux. Souvent, l'intérêt particulier ou local prime sur l'intérêt global. Les habitants sont dès lors les derniers intervenants dans ce processus et arrivent au mieux à opposer une résistance de principe à ces projets qui souvent les dépassent, quand ils ne sont pas purement et simplement instrumentalisés comme cela a été le cas lors du processus participatif de Tour et Taxis.

THIERRY KUYKEN



Les bureaux font souvent de l'ombre aux autres fonctions de la ville: ici le logement.

LA MAIN INVISIBLE DU MARCHÉ

Le marché bruxellois des bureaux est fortement dérégulé. Pourtant, tout porte à croire qu'il n'est pas très efficace...



L'un des plus anciens immeubles de bureaux est un ensemble... d'appartements, le Résidence Palace, construit en 1927 par Michel Polack. Les travaux actuels renforcent encore le détournement de la fonction résidentielle par les bureaux.

Le marché du bureau est composé de quatre catégories d'occupants. Les deux premières sont liées aux services publics : grosso modo, un quart des bureaux bruxellois sont occupés par la Commission européenne et ses satellites et un autre quart est occupé par les administrations régionales, communautaires et fédérales. Les deux autres catégories sont liées au privé. Pour environ un quart du total des bureaux bruxellois, c'est le secteur de la bancassurance qui assure l'occupation. Reste le dernier quart, celui qui concerne les entreprises privées, hors bancassurance.

UN MARCHÉ MAJORITAIREMENT «CAPTIF»

L'Europe est incapable de planifier ses besoins à long terme, elle réclame de grands ensembles de plus de 50 000 m² et rêve de les intégrer dans la ville, en respectant l'environnement. Les administrations belges occupent pour la plupart des immeubles neufs ou rénovés, ce qui déprime les promoteurs qui n'y voient aucune perspective de croissance à l'avenir. Le secteur de la bancassurance, crise oblige, est lui en décroissance.

Les trois quarts du marché représentés par l'Europe, les administrations «locales» et la bancassurance peuvent être qualifiés de captifs : pour des raisons politiques, de nécessité d'asexuation linguistique et parce que de nombreux travailleurs se rendent au travail en train, le risque de délocalisation est faible.

UN MARCHÉ QUI AIGÜISE L'APPÉTIT DES PROMOTEURS

Le récent schéma directeur du quartier européen, qui prévoit pour répondre aux exigences des institutions européennes de densifier en bureaux l'axe de la rue de la Loi, devrait a priori plaire aux promoteurs. Las, la propriété du foncier, très parcellisée, rend les opérations de promotion de grands ensembles très complexes. De plus, nombreux sont les observateurs et acteurs sur le terrain qui pensent qu'une concentration excessive de bureaux dévolus à un seul client offre à celui-ci une position de force pour négocier les loyers à la baisse.

Le dernier quart du marché, celui qui s'adresse aux locataires non captifs, est le plus «dynamique». Il fait l'objet de toutes les convoitises, tant des promoteurs que

[1] L'Empire State Building a été inauguré à New York en 1931.

des Régions voisines. Depuis 20 ans, la concurrence avec la périphérie est rude : le terrain y est moins cher, la fiscalité plus avantageuse, les bureaux, plus récents, sont plus rationnels. Cette tendance lourde explique en partie le stock croissant de bureaux vides à Bruxelles.

UN MARCHÉ À ANIMER, COÛTE QUE COÛTE

Les acteurs du marché de l'immobilier sont unanimes : le nombre total de m² occupés à Bruxelles par des bureaux ne croîtra plus. Les promoteurs misent donc sur une modernisation du stock existant, passant par la destruction-reconstruction pour les immeubles de mauvaise qualité, la rénovation ou la reconversion pour les autres. La notion d'obsolescence trouve donc ici toute son importance. Sur un marché de 10 millions de m², si tous les bâtiments présentaient une obsolescence de 20 ans, il faudrait renouveler 500 000 m² par an. Mais si les bâtiments avaient tous la même durée de vie que l'Empire State Building ^[1], ce sont seulement 100 000 m² qu'il faudrait renouveler par an. Cette démonstration simplifiée illustre parfaitement le dilemme dans lequel se trouvent les acteurs de la construction à Bruxelles.

Pour le secteur, la question d'un moratoire sur la construction de bureaux est bien sûr inaudible. Même l'instauration d'une législation contraignante qui imposerait une durée de vie plus importante, qui obligerait les nouveaux bâtiments à être plus « liquides » ^[2], ou qui imposerait des performances environnementales ambitieuses ne rencontre que peu de suffrages. On les comprend, on ne scie pas la branche de l'arbre sur laquelle on est assis. « Il faut laisser faire le marché ! » : si l'offre excède la demande, les prix chuteront, y compris ceux du foncier, et les propriétaires seront obligés de penser à la reconversion, en logement, par exemple, qui pourrait devenir une activité rentable.

Pourtant, sans contraintes fortes, le client, lui, cherche toujours à réduire ses dépenses immédiates au maximum. Lorsqu'il a le choix entre un bâtiment durable (dans le temps, comme dans sa consommation énergétique) à 200 €/m²/an et un bâtiment conventionnel (qui sera obsolète dans 20 ans et qui consomme 200 kWh/m²/an) à 80 €/m²/an, il choisira le deuxième !

LES ACTEURS [1]

Le quidam a tendance à parler des « promoteurs » comme d'un groupe homogène d'acteurs économiques ayant des intérêts et des pratiques comparables. Pourtant, ce microcosme particulier présente une diversité importante.

Il y a grosso modo cinq catégories de promoteurs immobiliers. S'il faut les distinguer par la taille : il y a les petits et les gros. Mais ce sont les gros qui font 80% du marché. Parmi ceux-ci, il y a les promoteurs purs, qui se distinguent par des prises de risque élevées, qui construisent souvent sans avoir identifié de clients et qui exigent des marges de 20% et parfois plus. Ensuite, on trouve les promoteurs liés au secteur bancassurance qui est légalement obligé d'investir dans le secteur immobilier. Ces promoteurs-là peuvent se contenter d'une rémunération moindre, pour autant que le risque soit maîtrisé, on parle ici plutôt de 10%. Les gros entrepreneurs sont souvent également obligés de se lancer dans la promotion : il s'agit ici de créer ses propres projets pour assurer une charge de travail suffisante aux équipes de construction. Les marges de ce type de promotion sont en général moindres que celles des autres promoteurs.

Enfin, il ne faut pas oublier les architectes. Si la plupart d'entre eux respectent la déontologie, restent les défenseurs du maître d'œuvre et sont garants du respect de la loi, quelques-uns, tout de même, souvent chantres des tours dans la ville, se sont transformés en véritables businessmen, rendant la frontière entre architecture et promotion de plus en plus floue.

[1] Le BEM tient à remercier, anonymement (ils se reconnaîtront) les acteurs du secteur qui ont accepté de nous rencontrer pour préparer ce dossier.



LE MARCHÉ EXISTE-T-IL VRAIMENT ?

La fourchette de prix des loyers de bureaux est particulièrement large. On trouve déjà des bureaux « convenables » à 100 €/m²/an mais les plus chers se négocient à plus de 300 €/m²/an. La tour des finances, par exemple, est super rentable

[2] Un bâtiment liquide est un bâtiment facilement reconvertisse : il jouit d'un bon éclairage naturel, sa structure est pensée de manière à ce que la peau (qui joue le rôle de façade) soit facilement remplaçable, les techniques sont pensées pour diverses affectations, etc.

EVOLUTION DES OBJECTIFS DES ACTEURS DU MARCHÉ DE BUREAUX ^[1]

1960

- Il faut démolir les hôtels de maître et construire des immeubles climatisés ;
- Il faut des parkings ;
- Il faut démolir les immeubles de plus de 3 m de hauteur sous plafond pour gagner des étages en construisant à 2,6 m ;
- Il faut protéger les immeubles contre les incendies avec de l'amiante
- Il faut construire des tours ;
- Il faut des fenêtres à châssis fixes
- Les immeubles doivent faire 20 m de profondeur ;

1970

- Il faut construire sur la totalité des parcelles de grands rez commerciaux ;
- Il faut «moderniser» le quartier Léopold et reconstruire en bureaux ;

1980

- Il faut désamianter ;
- Il faut décentraliser les bureaux ;
- Il faut des châssis ouvrants
- Les immeubles doivent faire 13m de profondeur ;

1990

- Il faut démolir les immeubles de moins de 3m de hauteur sous plafond, quitte à perdre un étage ;
- Il faut centraliser les bureaux ;
- Il faut démolir les tours ;
- Il faut transformer les rez en jardins ;
- Il faut construire pour 15 ans ;

2000

- Il faut construire des tours ;
- Il faut construire «durable» ;
- Les immeubles doivent faire plus de 20 m de profondeur ;

2010

- Il faut des immeubles plus grands
- Il faut, en tout cas, faire quelque chose...

[1] Extrait de « Des bureaux pour toujours ? Reconversions au long cours », Christian Lasserre in Bruxelles, ses bureaux, ses employés, Observatoire des bureaux, 2009.

pour son heureux propriétaire : elle est louée à 300 €/m²/an pendant 27 ans, à 50% au-dessus des prix moyens du marché actuel ! A la lumière de ces constatations, on peut réellement s'interroger sur la réalité du marché. Il semble y avoir en fait plusieurs marchés, chacun lié à une catégorie d'occupants. Et il faut constater que les administrations, en privilégiant le très coûteux système du *sale & lease back*, semblent être les dindons de la farce !

UN MARCHÉ BIEN PEU EFFICIENT !

A s'y pencher de plus près, le stock pharaonique de bureaux vides associé à la faible durée de vie d'une partie importante des bureaux bruxellois provoque un effet anti-économique flagrant^[3] : le taux d'occupation du foncier par les bureaux est nettement moindre que celui des logements. Les destructions/rénovations successives des bureaux bruxellois réduisent d'autant le temps que le foncier est effectivement

[3] Au sens premier du terme : l'économie est l'art de faire des économies, de tirer le meilleur parti des ressources à disposition.



THÉRIE KUYEN

utile aux usagers de la ville. La Cité administrative en est un exemple flagrant : sa construction débuta en 1958, la dernière pierre fut posée en 1983 et depuis 2000, elle est désaffectée. Entre 1958 et 2009, le foncier a donc été réellement occupé pendant 17 ans, soit un tiers du temps !

Dans le même ordre d'idées, le marché aujourd'hui ne tient compte que du coût de la construction des bureaux. Il n'y a pas aujourd'hui un promoteur prêt à garantir pour ses bâtiments un coût d'usage. Pourtant, l'économie que peut faire un occupant en louant des bureaux basse énergie plutôt que le tout venant est substantielle, on peut la chiffrer à environ 20% de son loyer. Un calcul que le propriétaire occupant aura fait d'autant plus vite qu'il peut en cumuler les avantages au-delà de l'amortissement de son crédit !

On le sent bien, la main invisible du marché, vertueuse, qui régule la production de bureaux et arbitre les conflits fonciers

au bénéfice de la majorité, est un leurre. Le marché nécessite des réglementations fortes portées par des pouvoirs publics décomplexés face aux réalités de celui-ci. Ces réglementations ne doivent pas forcément rimer avec plus de bureaucratie. Faut-il pour cela repenser le système de la règle et de ses dérogations, le simplifier tout en le rendant plus ambitieux ? Peut-être... mais certains systèmes incitatifs pourraient également mener le marché à plus de raison.

À l'instar du certificat énergétique rendu bientôt obligatoire, pourquoi ne pas créer un certificat de durabilité (basé non seulement sur des critères énergétiques mais aussi sur des critères de convertibilité, d'accessibilité aux transports en commun, de récupération des eaux de pluie, etc.) qui permettrait de moduler la taxe sur les bureaux en pénalisant les mauvais élèves et en récompensant les bons ?

MATHIEU SONCK

ET LES TAXES SUR LES BUREAUX, ÇA RAPPORTE ?



Un argument récurrent avancé par les thuriféraires du bureau est qu'ils constituent une source de financement importante pour les communes. Une importance qui se relativise à l'épreuve d'une lecture attentive des chiffres.

Nous nous sommes ainsi intéressés aux budgets 2009 de trois communes : Bruxelles-Ville, Etterbeek et Saint-Josse. Les revenus générés par la taxe sur les surfaces de bureaux sont respectivement de 16 millions, 2,6 millions et 3,5 millions d'euros. Selon l'Observatoire des bureaux, ces trois communes accueillent près de 7,5 millions de m² de bureaux, soient 58% du total des bureaux bruxellois. Parmi ceux-ci, beaucoup d'immeubles de bureaux sont frappés de mainmorte (exemption de taxe pour les administrations publiques), ce qui explique la relative modestie de ce revenu.

Ramenés au total du budget de ces communes, la proportion des revenus générés par la taxe communale sur les bureaux est respectivement de 2,5%, 3,2% et 4,1%. Une règle de trois pondérée appliquée à ces chiffres nous permet de supposer que la part des taxes de bureaux dans les revenus des communes est de l'ordre de quelques pourcents.

Les charges d'urbanisme constituent une autre source de revenus liée aux bureaux. Ces charges sont censées être

investies dans la construction d'équipements collectifs ou de logements, elles peuvent être versées par les promoteurs de projets de construction de bureaux neufs aux communes et, dans une moindre mesure, à la Région. Mais les promoteurs peuvent eux-mêmes en faire usage pour autant qu'il y ait accord entre les parties. Les charges d'urbanisme ont récemment été jugées illégales par le Conseil d'Etat. En 10 ans, les charges d'urbanisme versées par les promoteurs atteignent le montant de 148 millions d'euros, soit une moyenne de 15 millions d'euros par an. Par contre, on ne sait pas trop à quoi ont été affectées ces sommes...

En tout, les recettes seraient donc de l'ordre de 50 millions d'euros, taxes et charges d'urbanisme comprises. Pour être complet, il faut rajouter à ces sommes les revenus de remplacement perçus par la Région à titre compensatoire de la mainmorte : 30 millions d'euros sont inscrits au budget 2009. À titre de comparaison, les recettes d'un péage urbain à Bruxelles oscilleraient dans une fourchette qui va de 200 à 800 millions d'euros par an, le budget de la STIB est de l'ordre de 600 millions d'euros par an et la fraude fiscale et sociale en Belgique est évaluée à 6,6 milliards d'euros [1].

ms.

[1] Le Soir du 27 août 2009.

DEUXIÈME PARTIE

LES PROCESSUS

UNE AUTRE VIE POUR LES BUREAUX

Toutes les études le disent, le parc de bureaux à Bruxelles souffre d'un vide locatif considérable. La preuve par le nombre de m² d'espaces administratifs, neufs ou obsolètes, inoccupés, à vendre ou à louer. Que faire de tous ces locaux inexploités ?



Rue de la Longue Haie. La métamorphose de bureaux en logements : souvent une belle réussite, parfois techniquement complexe mais toujours coûteuse et donc difficilement rentable.

La première urgence est bien évidemment de freiner le développement de nouvelles constructions et de favoriser la réhabilitation des bâtiments vides et trop vétustes. Mais, face au besoin criant de terrains pour d'autres fonctions, telles le logement, il faut aussi penser à la reconversion de toutes ces superficies. L'occasion de développer une vision globale de la ville et de réfléchir à la réintroduction de l'habitat dans des zones monofonctionnelles de bureaux.

DES OPPORTUNITÉS À SAISIR

Bruxelles compte 2 millions de m² de bureaux inoccupés, mais derrière ce chiffre se cachent des situations très multiples en termes d'implantation, d'état de vétusté, de morphologie, de taille,... Ceci nous oblige bien évidemment à considérer le problème au cas par cas.

Certains bâtiments peuvent tout simplement être rénovés et remis sur le marché avec la même fonction. Pour ce qui est des autres, ils constituent un potentiel non négligeable d'espaces vacants et offrent une réelle opportunité de recyclage pour toute une série de fonctions déficitaires à Bruxelles.

DÉPASSER LES CONTRAINTES

Néanmoins, la transformation de ces surfaces n'est pas exempte de contraintes. Les immeubles de bureaux présentent une architecture très spécialisée en terme d'organisation de l'espace (luminosité, aération, et souvent un espace mort central). Le respect des normes impliquera bien souvent une transformation en profondeur du bâtiment : Code du Logement, normes de sécurité, isolation, installation des gaines techniques,... ce qui ne manquera pas

d'occasionner un surcoût important pour ce type de rénovation. Ceci explique que les expériences de reconversion existantes sont, pour la plupart, des projets de création de logement haut de gamme, alors que c'est surtout au niveau du logement social et du logement moyen que les besoins sont les plus pressants.

Par ailleurs, si la transformation semble facilement envisageable pour des petites entités, elle deviendra souvent très complexe pour de grandes tours de bureau. Une étude au cas par cas est indispensable. Les différentes possibilités doivent donc être examinées en regard des contraintes techniques et financières, mais aussi en fonction de l'opportunité que peut constituer tel ou tel site.

La Plateforme Logements vides milite en ce sens pour la création d'une cellule d'accompagnement et de conseils, pour les propriétaires de bureaux, afin de les épauler dans la démarche et de faciliter les opérations de transformation (*voir encadré*).

IMAGINER UN AUTRE DESTIN

La reconversion de bureaux en logements est, vu les besoins criants dans ce secteur, la première piste à examiner. Dans ce sens, une étude du BRAT (Bureau de recherche en aménagement du territoire) a identifié une série d'immeubles de bureaux qui pourraient être transformés et reconvertis en quelque 3200 logements. A l'heure où les terrains à bâtir se font rares, il serait absurde de manquer une telle occasion de transformer ces bâtiments avant qu'ils ne deviennent les nouveaux chancres de la ville de demain.

Si la réaffectation en logements est sans doute la plus onéreuse et la moins facile



en terme de réalisation, c'est celle qui serait pourtant la plus utile, à condition toutefois de réaliser en priorité des logements pour des revenus moyens et surtout des habitations sociales. Mais ces espaces peuvent aussi accueillir d'autres fonctions. Les petites PME et le secteur associatif éprouvent bien souvent du mal à trouver des lieux répondant à leurs besoins. Beaucoup d'entre eux occupent actuellement des surfaces d'habitation qui pourraient retourner sur le marché du logement s'ils étaient libérés. Il suffirait pour cela de partager des immeubles de bureaux en plus petites unités.

D'autres bâtiments sont également assez spacieux pour de l'accueil scolaire, pour des cours et des formations en tous genres. Les immeubles du Quartier Nord sont idéalement situés pour ce genre de projet puisque tout proches d'un pôle important de transports en commun. Certains grands plateaux de bureaux déserts sont certainement un lieu idéal pour des ateliers d'artistes, ou encore pour des salles de fitness et pourquoi pas de l'Horeca.

LA PLATEFORME LOGEMENTS VIDES

La Plateforme Logements vides sollicite la création d'un service régional de transformation de bureaux en logements qui pourrait remplir deux objectifs. Ce service aurait d'une part comme mission d'inciter et faciliter la transformation de bureaux en logements en analysant les mesures fiscales et urbanistiques nécessaires pour accélérer cette mutation.

Ce service aurait également pour mission de permettre la transformation de bureaux inoccupés en logement temporaires. Ces bureaux inoccupés sont en effet souvent en bon état et facilement adaptables pour héberger des ménages de manière temporaire. Ce service étudierait la faisabilité, procéderait aux travaux nécessaires et jouerait le rôle d'intermédiaire entre propriétaires et locataires.



Un exemple de bureaux aisément reconvertibles : cet appartement du goulet Louise aménagé en bureaux depuis plus de 30 ans.

JACQUES BOLAND



PHILIPPE MEERSMAN

1994

ET EN ATTENDANT...

Certains immeubles restent vident des années durant. Ils pourraient fort utilement et légitimement servir de logements temporaires pour les plus défavorisés. Certains étudiants seraient également très heureux de profiter de ces lieux pour y vivre le temps de leurs études, avec un bail à court terme. Des associations de locataires ou des AIS pourraient se charger de l'encadrement et servir d'intermédiaires entre occupants et propriétaires pour ce qui concerne des ménages en situation précaire.

Actuellement, tout ce qui peut contribuer à diminuer la pression du prix des loyers constitue une piste à exploiter sérieusement. Humainement, ces expériences peuvent être le terreau de projets de réinsertion et de cohésion sociale enrichissants. Cela peut réintroduire la mixité et la convivialité, amener de nouveaux commerces et de nouveaux habitants et participer ainsi au renouveau économique et social d'une vie de quartier.

SOUTENIR LES DÉMARCHES

La première condition pour garantir une mise en œuvre réussie de reconversion des immeubles de bureaux passe par une volonté politique. Il manque à Bruxelles un plan de densification et une réflexion globale sur la pertinence du maintien de la fonction bureau dans certains quartiers.

IEB plaide clairement pour un moratoire sur les bureaux ainsi que pour l'introduction de plus de mixité dans les zones administratives et au sein même des immeubles. Le problème des bureaux, c'est un peu comme les ordinateurs : ils deviennent vite obsolètes, se vident tandis que d'autres se construisent, augmentant du même coup le nombre de bureaux, dévorant les terrains à bâtir au détriment de la fonction logement.

La seule manière de garantir une certaine longévité aux bâtiments qui sont construits serait de prévoir dès le début une mixité de fonctions ainsi que la possibilité de moduler l'utilisation des espaces en fonction de la demande. Mais le plus urgent, aujourd'hui, est de stopper la construction des bureaux, tout simplement et de s'attacher en priorité à la réfection de ce qui existe déjà.

ISABELLE HOCHART

LA VACANCE DES BUREAUX FATALITÉ OU DYSFONCTIONNEMENT ?

L'inoccupation des bureaux pèse lourdement sur Bruxelles. Face visible de ce marché : l'offre de 733 000 m² immédiatement disponibles pour la location ou l'achat. Face cachée : 1 230 000 m² non-commercialisés qui élèvent le taux de la vacance en région bruxelloise à 18%. Coup de projecteur sur les différentes réalités et processus d'un phénomène que le secteur immobilier semble ignorer.



Les nouveaux bureaux à l'avenue Charles Quint exposés à la concurrence de la périphérie.

Depuis 2007, l'Observatoire des bureaux (AATL) en collaboration avec Inventimmo (SDRB) recense les surfaces de bureaux vacants à Bruxelles. Ce travail fournit des statistiques actualisées sur l'évolution de la vacance.

UNE CONJONCTURE FAITE DE CONTRADICTIONS

Du point de vue conjoncturel, plusieurs phénomènes contradictoires se sont manifestés depuis le début de la crise. Inventimmo constate que le taux de vacance s'est réduit entre 2007 et 2008 (baisse de 9,8 % à 8,9 %). Signe que la consommation de surfaces de bureaux a été plus importante que la production.

Malgré la crise, les quartiers qui ont enregistré les plus fortes prises d'occupation (quartier européen et Centre) sont aussi

ceux où les loyers sont les plus élevés et qui correspondent aux lieux de décision. Un marché à deux vitesses se dessine dans lequel les entreprises ou institutions les plus fortunées s'autorisent des lieux les plus prestigieux et les plus modernes.

Par contre, le décentralisé (2^e couronne), qui est en concurrence avec la périphérie et qui souffre d'une localisation peu favorisée en transports publics, doit baisser ses prix pour essayer dans certains quartiers de contrer le phénomène de vacance.

Si l'on se tourne vers le futur, une baisse de prise d'occupation se confirme pour 2009, elle pourrait même atteindre dans les grands immeubles 20% selon les spécialistes. Ces signes avant-coureurs de la récession déclencheront, avec un temps de retard, l'abandon de la plupart des surfaces annoncées pour 2010 qui ne seront pas

Type de vacance	1994 (m ²)	%	2008 (m ²)	%
A. Attente de son occupant	177.000	13,6 %	368.000	18,7 %
B. En cours de rénovation	46.000	3,5 %	381.000	19,4 %
C. Besoin de rénovation	387.000	29,8 %	481.000	24,5 %
D. Immédiatement disponible	692.000	53,1 %	733.000	37,4 %
Total	1.302.000	100 %	1.963.000	100%

Source : Observatoire des bureaux et de la vacance.

construites ou seront différées comme par exemple le projet Wielemans-Ceuppens.

UNE INFLATION STRUCTURELLE ?

Caractérisé par le court terme, le conjoncturel ne permet pas de prévisions consistantes. C'est pourquoi, nous allons nous tourner vers les tendances structurelles du marché. Afin d'analyser la vacance sur la durée, l'Observatoire des bureaux a commandité une recherche au BRAT en 1994 et 2008 pour quantifier toutes les surfaces de bureaux vides et déterminer leurs caractéristiques (voir tableau).

Cette approche a permis de distinguer deux catégories de surfaces inoccupées selon qu'elles sont disponibles ou non sur le marché. En 2008, l'offre commercialisée compte 733 000 m². Mais 1 230 000 m² n'apparaissent pas sur le marché. Selon ce calcul, la vacance générale s'élève à près de 2 millions de m², soit 18% de la totalité des surfaces de bureaux comprises dans des immeubles de plus de 1000 m².

La vacance cachée représente près des deux tiers des surfaces inoccupées qui ne sont pas disponibles pour plusieurs raisons :

A. Surfaces dont l'occupant est connu mais n'a pas encore emménagé ;

B. Surfaces en cours de rénovation (ou reconstruction) ;

C. Surfaces en attente de rénovation et au devenir incertain soit déjà dotées d'un permis ou qui ne font pas encore l'objet d'un projet.

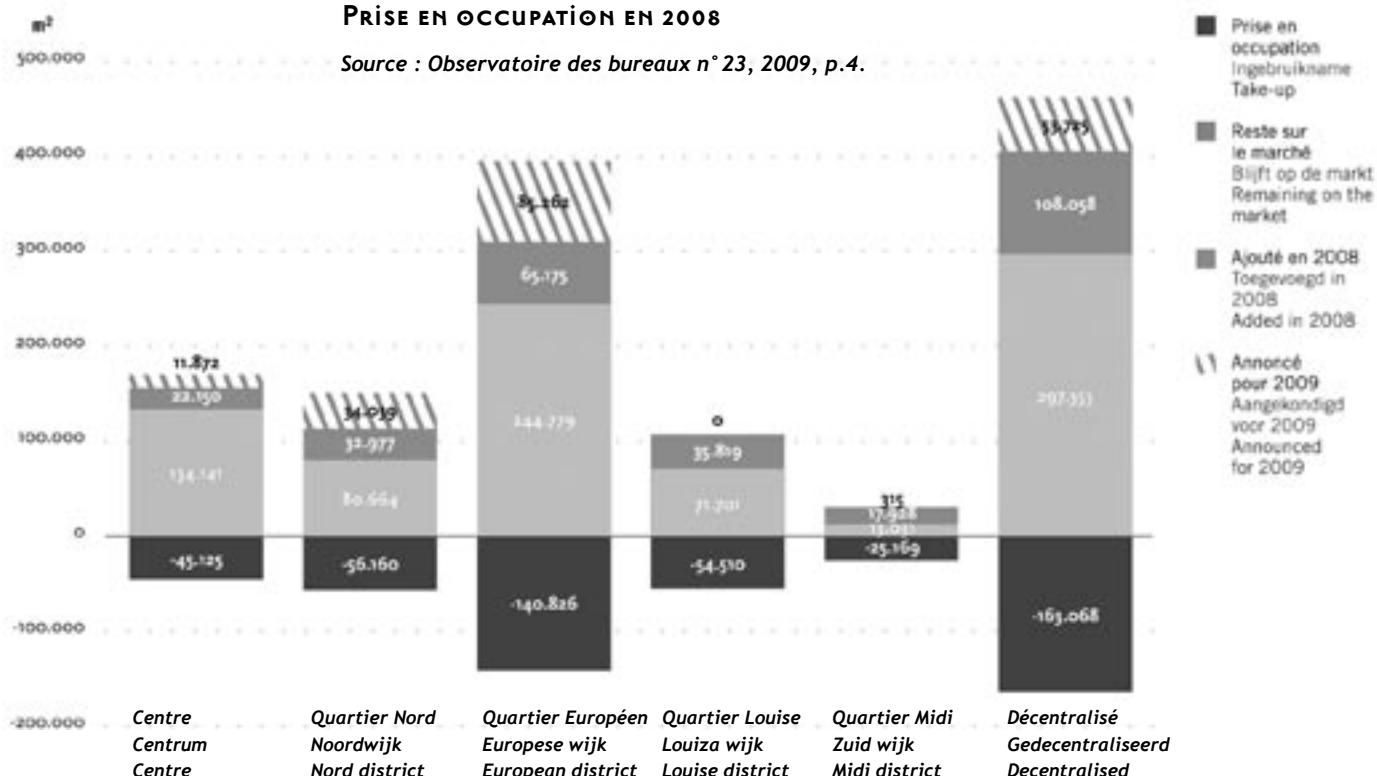
Et enfin, la vacance commercialisée :

D. Surfaces disponibles sur le marché.

La catégorie des surfaces vacantes sans projet est la plus problématique. Elle est en croissance et compte 481 000 m² en 2008. Les causes principales reposent sur une localisation devenue moins intéressante du point de vue de la mobilité, une stratégie d'attente du propriétaire (qui juge que le marché n'est pas assez porteur), une incertitude sur le maintien

PRISE EN OCCUPATION EN 2008

Source : Observatoire des bureaux n° 23, 2009, p.4.





Malgré leurs bonnes localisation et accessibilité, des immeubles de la rue de la Loi ont du mal à trouver preneur.

même de l'utilisation en tant que bureau, les problèmes de gestion et de réduction des besoins de surfaces.

Ces données ont été confrontées aux chiffres d'une étude similaire menée par le BRAT en 1994. On observe que la vacance disponible est restée stable (autour de 700 000 m²) et ceci dans un parc de bureaux qui s'est accru de 37%. La vacance non disponible a été multipliée par 2 en 15 ans (600 000 m² en 94 et 1,2 millions de m² en 2008). La différence la plus spectaculaire concerne les surfaces de bureaux en cours de rénovation qui sont 8 fois plus importantes en 2008.

LA RÉNOVATION DES GRANDS BÂTIMENTS

La rénovation des grands bâtiments a introduit un nouveau processus dans le domaine de la vacance. L'immobilisation des surfaces en rénovation implique le déménagement provisoire ou définitif des occupants. Avec pour corollaire que tout déménagement d'une entreprise déjà installée à Bruxelles implique la libération d'environ la même surface de bureaux qui resteront momentanément vacants.

L'Observatoire des bureaux décrit ce processus : « Dans un marché où la location domine, il existe un ballet permanent d'emménagements et de déménagements, un ballet de départs et de prises en occupation imparfaitement synchronisé est à l'origine de périodes de vacance plus ou moins longues. » [1]

Le recours croissant à la rénovation qui s'est développé depuis 1990 a augmenté les stocks de surfaces inoccupées pendant les délais de chantier et de remise sur le marché. La rénovation du Berlaymont

[1] Observatoire des bureaux et de la vacance, n°23, 2009, p.26.



marque symboliquement le démarrage de cette tendance. Pour Ph. Winssinger et ses collaborateurs, le décollage des prises en occupation se situe en 1992 : «Le coup d'envoi est donné par un take up exceptionnel de 642 000 m² (lié notamment au déménagement des 3000 fonctionnaires du Berlaymont en vue de sa rénovation). Par la suite le take up présentera une moyenne de 560 000 m² entre 1992 et 2006 ! Ceci alors que la moyenne depuis 1970 était de l'ordre de 190 000 m² et que l'absorption nette conserve une moyenne de 230 000 m².» [2]

Un écart s'est donc installé entre les occupations projetées et les occupations réelles. On constate que depuis 1990 une suroffre de plusieurs centaines de milliers de m² se maintient sur le marché. Ce nombre important est dû à la difficulté de cerner avec précision les besoins réels à une échéance donnée. Le manque de synchronisme est mesuré par les indicateurs des surfaces prises en occupation (*take up*) et de l'accroissement des surfaces réellement occupées (absorption nette). Philippe Winssinger et ses collaborateurs poursuivent : «Il est important de souligner que l'absorption nette peut donc présenter un décalage avec le take up. En effet, ce dernier prend en considération les transactions au moment de la signature d'un contrat alors que plusieurs mois, voire plusieurs années peuvent parfois s'écouler avant la prise d'occupation effective des locaux et sa prise en compte dans l'absorption nette» [3].

Tributaires de la crise économique mondiale, les dynamiques immobilières se ralentissent. Selon Michel De Beule, qui

présentait le numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, «Il semble que la crise actuelle des bureaux ait une nature plus structurelle, la tertiarisation de l'économie aurait atteint un seuil, et qu'il faille s'attendre, à l'instar des délocalisations industrielles, à des délocalisations du tertiaire d'exécution. Par ailleurs, les modes d'organisation du travail amènent aujourd'hui une forte diminution de la surface moyenne occupée par emploi».

QUEL AVENIR POUR LES BUREAUX VACANTS ?

La résorption des surfaces excédentaires est une priorité par rapport à la production de biens neufs. Après la fuite en avant des années de prospérité, le secteur immobilier doit mieux anticiper la demande pour arrêter la suroffre qui alimente la vacance. L'Observatoire des bureaux a déjà pour fonction d'annoncer les surfaces qui sortiront du pipe line du marché après l'octroi d'un permis d'urbanisme. Par sa nouvelle mission, l'Observatoire des bureaux récolte dans le domaine de la vacance des statistiques sur les surfaces prises en occupation et la demande nette. Il sera à même d'observer les tendances sur des périodes longues et de prévoir l'évolution de la demande.

La transformation des pratiques en usage dans le milieu immobilier est nécessaire car le coût d'une approche spéculative est très lourd pour le tissu urbain. Et tout particulièrement, les achats pour investissement sans destinataire précis sont des réalisations à hauts risques. La parade consisterait à valoriser la construction sur mesure et pour des occupants formellement identifiés.

Il conviendrait aussi de résister aux effets de mode et de pratiquer la construction durable au sens premier du terme: c'est-à-dire construire des édifices dont la qualité, la solidité et les équipements permettent de multiplier par 3 la durée de vie des constructions actuelles (20 ans).

Enfin, pour réguler l'offre de bureaux et canaliser la demande, il existe des instruments réglementaires (ZIR et zones leviers) qui déterminent des zones d'occupation prioritaires. On compte sur le 3^e PRD pour leur mise en œuvre car seul le développement motivé de ces zones permettra d'éviter la dispersion des bureaux dans d'autres quartiers.

ALMOS MIHALY

[2] Numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, Bruxelles, ses bureaux, ses employés, p.124.

[3] Ibidem, p.123.



LES TOURS, OBJETS DE PRESTIGE NON DURABLES !

Comme dans la plupart des capitales européennes, on a construit des gratte-ciel à Bruxelles entre 1954 et 1978 au nom des impératifs supposés de la modernité et de la croissance exponentielle du secteur tertiaire [1].

Les mutations économiques et techniques de l'après-guerre les ont rendus possibles, sinon nécessaires, la crise économique qui a suivi a fait douter de leur pertinence. L'absence de projet de ville sous-jacent et de planification urbaine de leur émergence a favorisé leur rejet quasi unanime en raison des multiples maux dont ils sont la source.

Pourtant, c'est un fait incontestable. Devenu sport planétaire, faire pousser des tours est à nouveau tendance dans le petit monde de l'immobilier bruxellois et de leurs thuriféraires branchés. Le cliché de la tour emblème de la modernité d'une ville, de son rayonnement et de son dynamisme économique semble avoir la vie dure. Elle est le moyen de densifier l'espace bâti là où la valeur du terrain s'est envolée. Le schéma directeur du quartier européen, récemment approuvé, fait une première application de cette théorie dans le périmètre de redéploiement des services de la Commission européenne. Autour de la rue de la Loi, la surface de bureaux devrait en effet doubler au seul profit de l'institution en dégageant le sol au profit de la construction en hauteur.

Un peu comme à Paris où elles sont confinées dans le quartier de la Défense, les tours de bureau semblaient pourtant avoir trouvé à Bruxelles leur jardin protégé, le quartier Nord victime du gigantisme d'un plan d'urbanisme importé des Etats-Unis dans les années 60. Il n'y a plus que là qu'on les tolérât sans débat comme le projet Zenith, achevé récemment, semblait le démontrer. À moins que ce ne soit trompeur ? Un promoteur immobilier, le groupe Atenor, a brisé le tabou, entraînant dans sa suite quelques confrères agissant autour du site de Tour et Taxis. Il tente de convaincre les autorités politiques d'accepter de grandes tours mixtes — commerces, bureaux et logements — au quartier européen et à la place des Armateurs. À coup



Les tours WTC au quartier Nord, les premiers pions dans le projet de la concentration administrative à Bruxelles.

de propos charmeurs et lénifiants vantant la convivialité et la qualité esthétique de ses projets et la nécessité de densifier la ville, le promoteur essaye de faire oublier le réel traumatisme que les tours ont laissé dans le tissu urbain bruxellois. Constructions standardisées, aux façades répétitives, inexpressives et froides, nuisances de tous ordres, espace public mal défini et dégradé, rupture d'échelle et perspectives gâchées, absence d'intégration, implantations arbitraires, la liste des doléances peut s'allonger jusqu'à plus soif. Face à ce cons-

[1] Pour un historique complet de leur implantation, consultez le dernier guide Badeaux : *Des gratte-ciel dans Bruxelles, la tentation de la ville verticale*, 2009, 200 p., 27 €, www.badeaux.be.



THEIRY DANEY

La tour du Sablon successeur indigne de la Maison du Peuple de Victor Horta.

tat d'échec sans appel, le promoteur voit dans la mixité de ses projets immobiliers et dans le choix de matériaux spécifiques et de techniques de pointe la réponse aux défis urbains contemporains que sont la mobilité, l'insécurité et la lutte contre les nuisances. Bref, il récupère adroitement le discours dominant pour mieux imposer des solutions rétrogrades.

A l'heure des défis climatiques qui nous menacent, cette tendance lourde est paradoxale. Si des techniques récentes permettent de limiter la consommation d'énergie des tours, c'est au prix d'investissements très lourds qui en font un objet de luxe inaccessible au commun des

mortels. Encore ont-ils pour effet de les rendre un peu moins énérgivores, tant la tour exige la multiplication des équipements techniques spécifiques comme les cages d'ascenseur, les compresseurs, les conditionnements d'air, etc. qui en font un gouffre à kilowatts.

Pour durables qu'ils soient, les matériaux qu'elles intègrent – béton, acier, aluminium et vitrage à haute valeur ajoutée – présentent un bilan écologique de production négatif. S'il contribue à l'éclairage naturel, l'usage généralisé de façades vitrées nécessite des systèmes de conditionnement d'air sophistiqués qui fonctionnent toute l'année pour maintenir

une température supportable. Seules des techniques de récupération des calories produites permettent d'en limiter la consommation. Pour assurer leur stabilité et réduire leur portée au vent, elles exigent des fondations profondes qui, pour être rentabilisées, s'accompagnent de vastes surfaces de parking fonctionnant comme de vrais aspirateurs à voitures. A moins qu'on choisisse le parking en surface, sous dalle, ce qui augmente encore la surface d'emprise au sol et la couverture bétonnée.

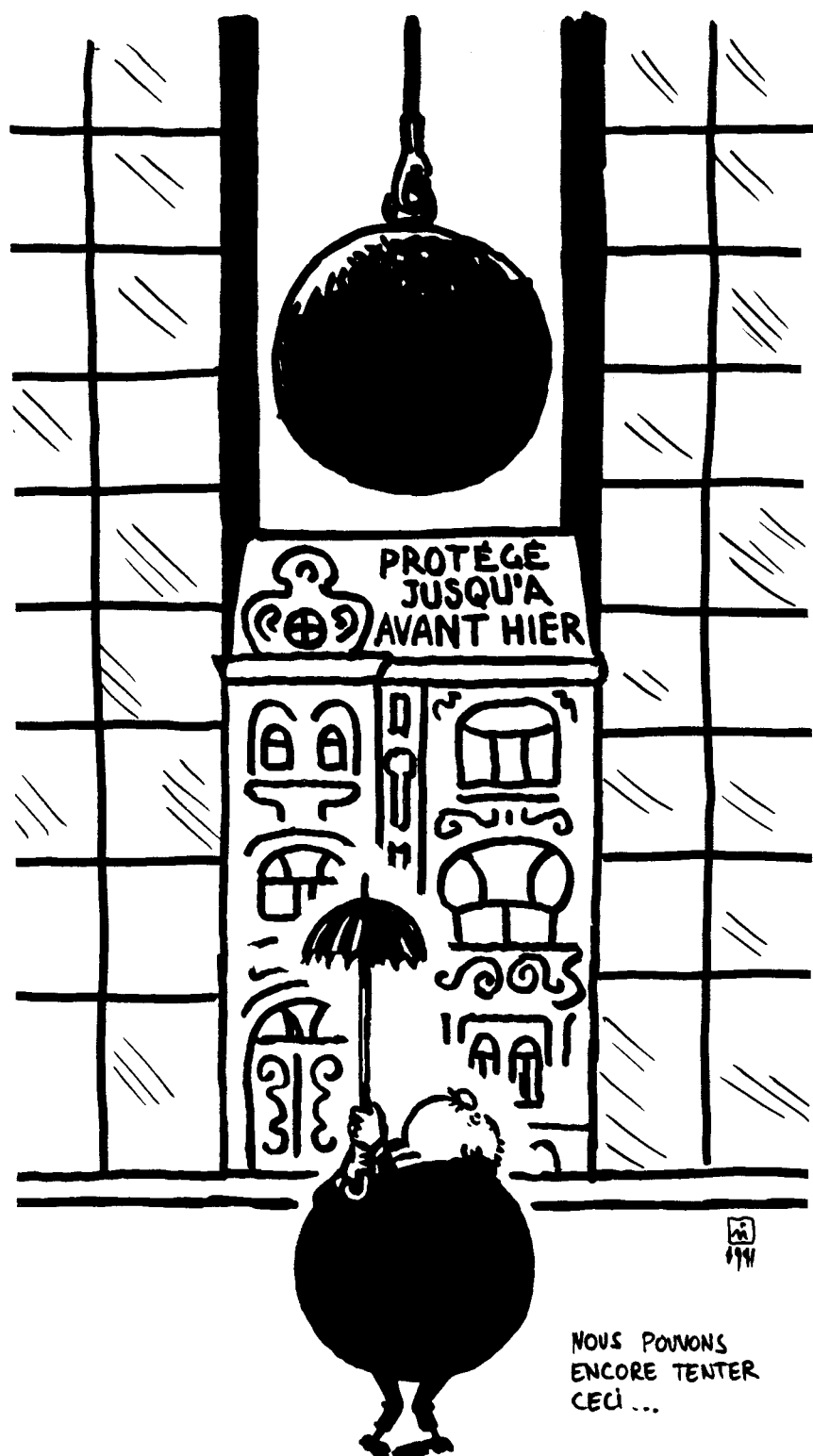
Monofonctionnelles dans la plupart des cas, les tours ne participent pas à la mixité des activités dans la ville dont elles déstructurent le plus souvent la trame, la cohérence et les gabarits, au grand dam des centres historiques anciens. Elles libèrent le sol sans participer à la densification du bâti, la construction en hauteur étant gourmande en espaces de circulation et de dégagement. Leur isolement et la limitation des surfaces de plancher par étage s'imposent aussi par la nécessité d'assurer un éclairage naturel suffisant et un minimum d'ensoleillement en hiver. Par rapport à l'îlot traditionnel, elle n'offre donc pas de densité supérieure, sinon en bordure de larges infrastructures de transport ou adossée à un cimetière ou à un parc.

Plus chères d'au moins 25 % à la construction – les espaces perdus et les techniques spéciales en sont les principaux responsables – les tours sont aussi plus gourmandes en frais d'exploitation et d'entretien que des immeubles classiques, dans une proportion qui varie de un à trois. Outre la consommation d'énergie, il faut penser au personnel d'entretien et de surveillance qu'elles mobilisent, à la maintenance technique, aux frais de gérance, à l'entretien de vastes communs et des espaces résiduels au sol, etc.

Cibles privilégiées du vandalisme et de la petite délinquance, elles sont socialement plus vulnérables. Pointées vers le ciel, elles isolent le plus souvent leurs occupants des trépidations vitales de la ville. Si elles offrent un panorama imprenable sur la ville, c'est au seul endroit où on ne les voit pas, comme le constatait déjà, non sans malice, Tristan Bernard à propos de la tour Eiffel. Sans compter que ce privilège est réservé aux occupants des étages les plus élevés, ce qui explique la propension à réserver les derniers étages à la direction des sociétés.

Objet de luxe et de prestige, fruit de la déraison humaine, la tour cumule donc les handicaps mais, comme le rappelle, avec ironie, l'architecte Philippe Samyn : des hommes sages rouleraient en 2 CV plutôt qu'en Maserati et, pourtant, on vend toujours des Maserati. N'est-il pas temps de revenir sur terre ?

THIERRY DEMEY



DESTINATION TRAVAIL : TOUT LE MONDE EN VOÏTURE !

Les immeubles de bureaux agissent comme autant d'aspirateurs à voitures. La faute à des décennies d'une politique débridée de soutien à l'automobile. Aujourd'hui, pourtant, des alternatives toutes prêtes n'attendent que des décideurs courageux.



Depuis 1958, les autoroutes se prolongent jusqu'aux parkings souterrains des bureaux situés au cœur de la ville.

La corrélation entre localisation du lieu de travail et choix du mode de transport est fondamentale. Du strict point de vue de la gestion de la mobilité, il ne faudrait pas déroger à un principe simple : implanter les bureaux uniquement près des grands nœuds de transport public. L'intérêt théorique d'associer lieux de destination et pôles de transports publics est contrecarré dans les faits par les nombreuses constructions de bureaux dans la seconde couronne bruxelloise. A tel point qu'on songe à creuser une très dispendieuse ligne de métro pour desservir ces nouveaux bassins d'emplois. En outre, la concurrence économique féroce de la Région flamande dans les zones extérieures au Ring (Diegem, les abords de l'aéroport de Zaventem...) oblige à penser la mobilité des travailleurs à une échelle suprarégionale, à l'échelle du bien commun.

Cela posé, le seul déterminant géographique ne dissuadera pas de l'utilisation de la voiture tant d'autres leviers sont importants. La mise à disposition de voitures de société et le remboursement de frais de transport par l'employeur sont de véritables pousse-au-crime. Dans le cas des bureaux bruxellois, le dénominateur commun déresponsabilisant les automobilistes n'est autre que la possibilité de stationner gratuitement.

DES RÈGLES DU PASSÉ

Historiquement, un clou dans le cercueil de la mobilité a été planté en 1970 par le Ministre des Travaux Publics Jos De Saeger qui édicta des normes minimales d'emplacements de parking à prévoir dans les nouvelles constructions. A l'époque, on exigeait une place de parking pour 50m² de bureaux. Puisqu'à l'époque on construisait principalement au cœur de la capitale, nous souffrons encore aujourd'hui des séquelles de cette politique : les bureaux



PHILIPPE WEERSEMAN

Qu'en est-il du projet de tram pour libérer la rue de la Loi du trafic ?

les mieux desservis en transports publics sont également les mieux pourvus en parkings privés !

Avec le PRD et le premier plan de déplacements, la Région réalise qu'il faut limiter la croissance du trafic automobile et les possibilités de stationnement. Mais ce n'est qu'en 2002 que la circulaire Draps met en œuvre les principes de ces plans en fixant une limite maximale de parkings variable selon l'accessibilité en transport en commun.

Le RRU, approuvé fin 2006, n'est pas encore l'outil rêvé pour bouter la voiture hors la ville. Il ne fera que reprendre la logique de modulation du nombre maximum d'emplacements autorisés en fonction de l'accessibilité et de la localisation. En fonction de ces critères, une place de parking est attribuable pour une superficie de bureau allant de 250m² à 60m². Prescriptions remarquablement laxistes par rapport à d'autres villes européennes comparables : à l'autre bout du spectre, la norme en vigueur dans le centre de Londres est d'un emplacement pour 1 115 m². En outre, le RRU est susceptible de dérogations et celles-ci sont très fréquemment accordées.

Enfin, l'accord de gouvernement bruxellois de juillet 2009 semble receler une



PHILIPPE WEERSEMAN



Bon à savoir : chaque aménagement de piste cyclable dans une voirie carrossable engendre une augmentation des trajets à vélo.

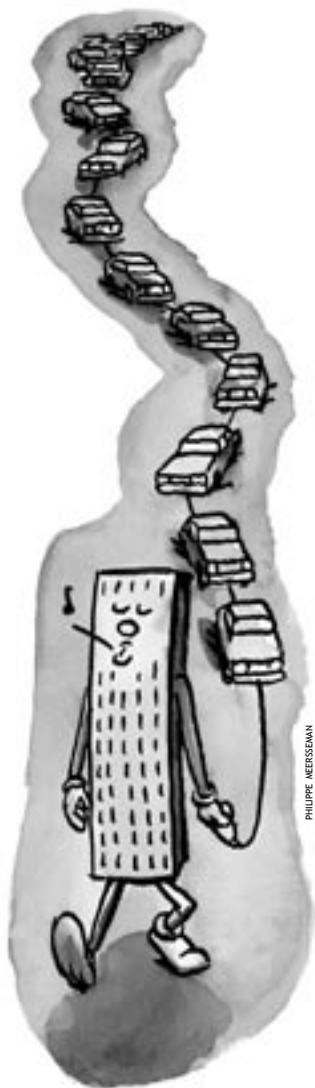
DES PISTES POUR LE FUTUR

Paradoxalement, le trafic important généré par les bureaux est majoritairement le fait d'employés sédentaires aux horaires réguliers, soit les usagers idéaux des alternatives à l'auto. Au nombre des employés de bureaux de la capitale, on compte beaucoup de fonctionnaires européens. Il faut admettre que les institutions européennes sont un bon élève en matière de mobilité : le nombre de cyclistes et d'utilisateurs des transports publics y est sensiblement supérieur à la moyenne régionale. Sans nier l'impact de facteurs socio-démographiques, cela s'explique également par une action structurée. Ainsi, il existe un «*observatoire de la pollution atmosphérique et de la circulation du parlement européen*», organe technique de dialogue établi auprès de l'IBGE et composé

de divers représentants d'administrations et d'associations citoyennes. La Région gagnerait à transposer l'émulation et la dynamique positive qui sont créées par cet observatoire au sein de chaque entreprise d'envergure ou secteur d'activités.

Malgré une sensibilité croissante à la qualité de l'environnement, l'expérience montre qu'on ne peut pas compter sur les seules volontés individuelles pour modifier les habitudes de déplacements. A Bruxelles, il faut oser remettre en cause les mauvaises politiques du passé et mettre en place les bonnes pratiques éprouvées ailleurs. Une vision globale de l'aménagement du territoire, un RER pour les déplacements urbains, des transports en commun de qualité, un péage urbain, la taxation des parkings d'entreprise et le sabotage des voitures de sociétés : seule une conjonction de ces outils ouvrira la voie à une mobilité durable des travailleurs.

JÉRÔME MATAGNE



PHILIPPE MEERSSEMAN

bonne mesure. Lors d'un renouvellement de permis d'environnement, procédure qui a lieu tous les 15 ans, les anciens bâtiments devront se conformer aux nouvelles normes. En effet, jusqu'à aujourd'hui, on ne pouvait rien contre les milliers de parkings enfouis sous les quartiers Nord et Léopold. Il est enfin permis de leur imaginer une nouvelle affectation.

Parallèlement à ces règlements, les autorités régionales ont imposé l'établissement de plans de déplacements d'entreprise. Depuis 2004, ils concernent toutes les sociétés de plus de 200 travailleurs et vont à présent s'étendre à celles employant plus de 100 personnes. Ces plans comprennent l'étude, la mise en œuvre et le suivi, au niveau d'une entreprise, de mesures destinées à promouvoir une gestion durable des déplacements. Utiles comme outil de sensibilisation, ils n'offrent qu'une efficacité toute relative du fait de leur absence d'obligation de résultats.

CONCLUSIONS

Sous l'influence conjuguée de tendances lourdes telles que la récession économique, la délocalisation de certaines activités tertiaires, l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail (télétravail, bureaux virtuels, (...), la diminution tendancielle de l'espace occupé par poste de travail, la crise des bureaux est très probablement vouée à empirer dans les prochaines années.

Après avoir vécu une désindustrialisation massive au profit de l'activité tertiaire, Bruxelles se trouve à nouveau à la croisée des chemins. Confrontée à une crise systémique d'ampleur mondiale et multifactorielle (financière, économique, climatique, environnementale, sociale et démographique), la vacance des bureaux bruxellois n'est que la conséquence d'un système capitaliste malade de ses fondements mêmes. Cette crise est l'occasion d'une remise en question radicale : éluder celle-ci nous exposera à la crise suivante, encore plus violente.

Alors, quelle ville voulons-nous pour demain? Il s'agit ici de questionner les politiques passées de planification du territoire, que nous pouvons qualifier, pour ce qui concerne la maîtrise de la production de bureaux, de catastrophique.

APPLIQUER LE MORATOIRE

Bruxelles est la deuxième ville européenne la plus dense en bureaux après Zürich. Il faut donc rééquilibrer les fonctions dans la ville. D'abord, il faut acter le moratoire sur l'augmentation des surfaces de bureaux à Bruxelles. Ensuite, il faut en amorcer la décroissance. Celle-ci passera par une politique volontariste de reconversion. IEB plaide également pour une dédensification de zones de bureaux peu accessibles en transports en commun au profit de zones mieux desservies (la vacance de bureaux dans ces zones est suffisante pour imaginer ce transfert sans nouvelles constructions de bureaux), de construction de logements et d'équipements collectifs adaptés à la sociologie bruxelloise et non à la clientèle internationale visée par le city-marketing,



suffisamment solvable pour que les promoteurs s'en occupent sans incitation.

QUELLE CAPITALITÉ VOULONS-NOUS ?

Il faut ensuite s'interroger sur le statut de capitale de Bruxelles, un statut qui semble particulièrement préoccuper les spécialistes du city-marketing chargés d'assurer une bonne place pour Bruxelles dans le benchmarking des villes qui comptent au niveau international...

Des bruits de couloirs insistants évoquent que la Région flamande envisage de déménager son administration à moyen terme en dehors de Bruxelles. Ceci pose la question du rôle de Bruxelles en tant que capitale, de l'équilibre à trouver entre ses fonctions pour que celles-ci renforcent ce qui la rend accueillante : son humanité. IEB plaide pour que les fonctions administratives dont la localisation à Bruxelles n'est pas nécessaire soient délocalisées au plus proche des citoyens des différentes Régions et Communautés.

Bruxelles en mouvements

Périodicité : paraît toutes les trois semaines (14 septembre - 4 octobre 2009).



Bruxelles en mouvements est édité par Inter-Environnement Bruxelles, asbl.

Association indépendante. Fédération des comités d'habitants de Bruxelles. Organisme d'Éducation Permanente reconnu par le Ministère de la Communauté française. Membre de l'ARSC. Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles. Tél. : 02/893 09 09. E-mail : info@ieb.be

Editeur responsable : Gwenaél Breës, rue des Champs Élysées, 91, 1050 Bruxelles.

Rédacteur en chef : Almos Mihalý, avec la collaboration de Raymond Boudru, Anne Delfaïrière, Jacqueline Gillissen, Isabelle Hochart, François Hubert, Thierry Kuyken, Olivia Lemmens, Catherine Maréchal, Erwan Marjo, Jérôme Matagne, Philippe Meersseman, Pierre Meynaert, Hélène Quoidbach, Dalila Riffi, Claire Scholier, Mathieu Sonck, Delphine Termolle, Roland Vande Poel et Caroline Wouters.

Imprimerie : Auspert & Cie sprl.

En vous abonnant à Bruxelles en mouvements, vous contribuez à soutenir l'action d'Inter-Environnement Bruxelles en faveur de la qualité de la vie en ville.

Coût de l'abonnement annuel au périodique Bruxelles en mouvements (16 numéros) : 24€.

Etranger : 34€. Abonnement de soutien : 54€. Mensuellement par domiciliation : 2€.

Versements au compte 210-0090204-46 d'Inter-Environnement Bruxelles, rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles.

BELGIQUE - BELGIË
PP
1000 BRUXELLES
1/148
BUREAU DE DÉPÔT BRUXELLES X P 302402

EXTRAIRE LA PLANIFICATION DES CONTRAINTES DU MARCHÉ

Confier le territoire au marché, on l'a vu, revient à en perdre la maîtrise. Le marché n'est pas émancipateur pour la cité. Il la contraint à se concevoir comme une marchandise, aliénant habitants et représentants politiques dans l'idée qu'il n'y a aucune alternative à celui-ci. Les pouvoirs publics doivent absolument se décomplexer vis-à-vis des soi-disant contraintes du marché. Il s'agit ici de mettre en place une réglementation simple et contraignante qui force la vertu des acteurs en présence.

Pour réintroduire de la vie dans les quartiers, IEB propose par exemple de favoriser le retour à leurs affectations d'origine les maisons de maîtres et autres appartements du début du siècle progressivement convertis en bureaux : en conjuguant une taxe dissuasive sur les bureaux vides et l'obligation pour le propriétaire à un retour à l'affectation d'origine lors de toute demande de permis de rénovation. La Région devrait mener une politique volontariste pour encadrer et soutenir, notamment financièrement, les reconversions d'immeubles de bureaux en logements.

Pour assurer la durabilité du bâti futur, IEB plaide pour un durcissement des normes du RRU, en matière de parking, bien sûr, mais aussi en matière de liquidité des bâtiments (voir article p.10).

EN APPEL À LA RESPONSABILITÉ «CITOYENNE»

Agir ici et maintenant, c'est bien sûr possible pour les entreprises (voir l'observatoire de la pollution mis en place par la Commission européenne dans le quartier Léopold), mais cette



PHILIPPE MEERSSEMAN

prise de conscience concerne aussi les employés de bureaux.

A ceux qui vivent en périphérie (et parfois plus loin encore) dans un environnement sain et qui profitent chaque nuit d'un sommeil réparateur au calme, IEB demande de rentrer en empathie avec la population bruxelloise, en laissant leur voiture au garage, quitte à perdre un peu de temps dans les transports, en changeant leurs habitudes en conjuguant les avantages du train et du vélo partagé, voire, pour ceux qui le peuvent, à revenir habiter en ville.

Quant aux Bruxellois qui continuent à faire leurs courts trajets avec un véhicule d'une tonne et des monceaux de carburant, nous ne leur voyons pour la plupart que bien peu de circonstances atténuantes, c'est pourquoi d'ailleurs, IEB prône la taxation des parkings de bureaux et un péage urbain qui concerne tout le monde, y compris les Bruxellois!

MATHIEU SONCK