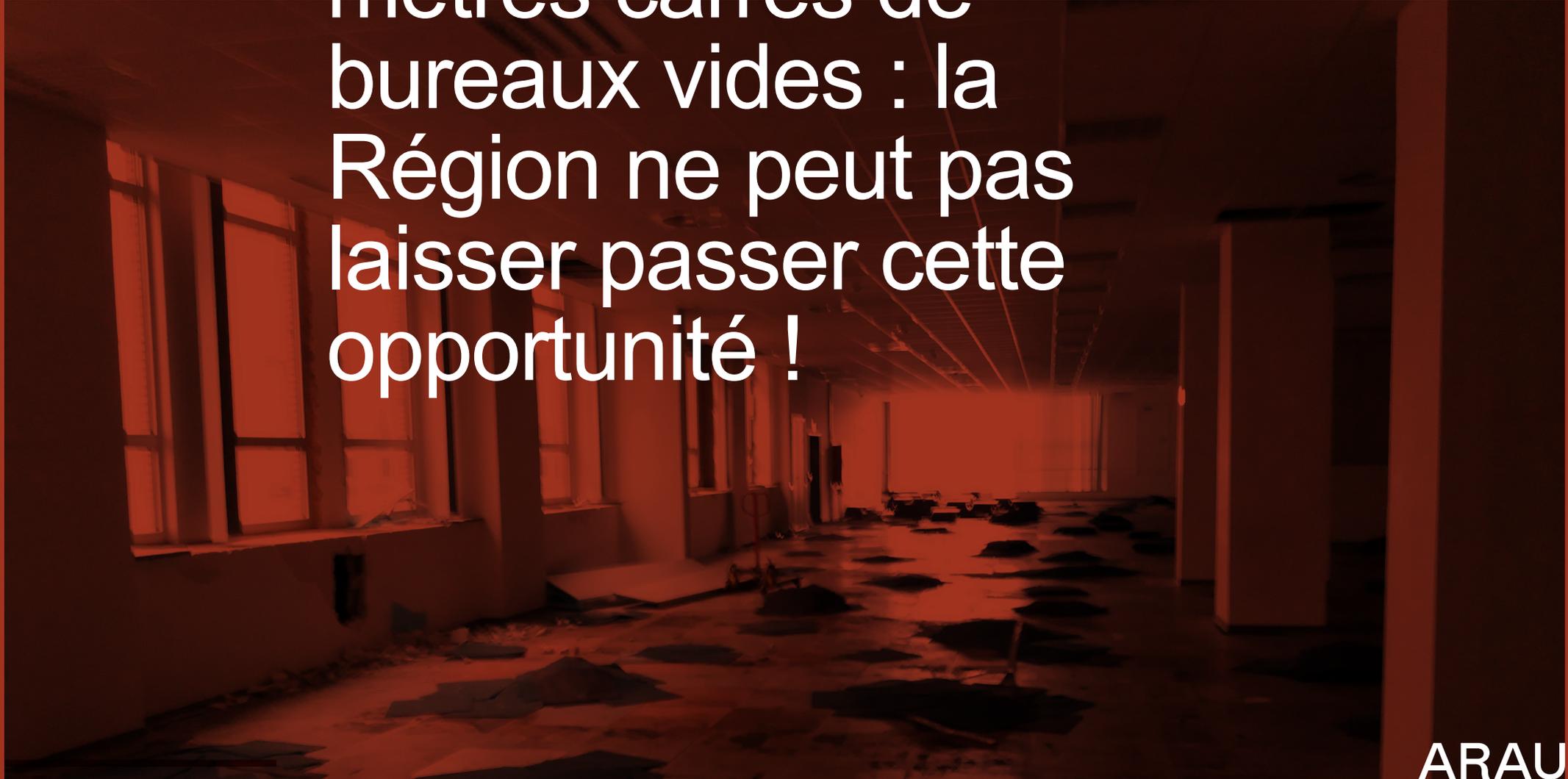




Plus d'un million de mètres carrés de bureaux vides : la Région ne peut pas laisser passer cette opportunité !





Dans un contexte de pénurie chronique de logements abordables et face à la nécessité de limiter la bétonnisation de la ville, disposer d'un tel « héritage » constitue une opportunité pour répondre aux enjeux sociaux et écologiques... sauf si l'on continue à laisser faire la « loi du marché ». La Région doit renforcer ses outils réglementaires pour envoyer un message clair à la promotion immobilière privée : la conversion des bureaux vides peut et doit être « boostée » au service de la création de logements abordables et d'équipements collectifs.

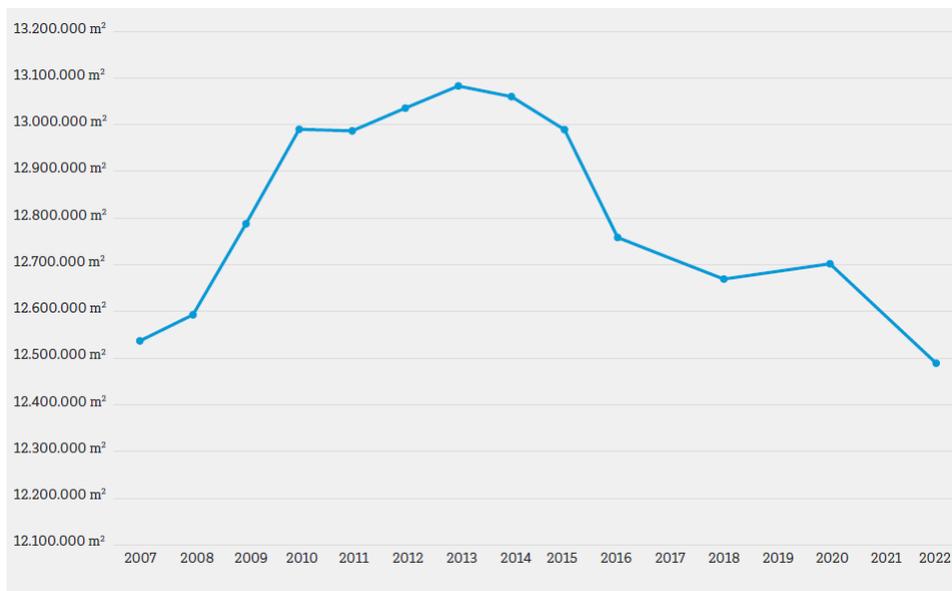
[300.000 m<sup>2</sup> de bureaux vendus par la Commission européenne, 150.000 m<sup>2</sup> mis en vente par la SNCB](#) : ces deux opérations d'envergure, qui ont fait l'actualité ces dernières semaines, reflètent la tendance générale de diminution de l'occupation des superficies de bureaux à Bruxelles. Déjà à l'œuvre avant la crise sanitaire du Covid, ce phénomène devrait se poursuivre et s'amplifier dans les années à venir, comme le souligne le dernier numéro de [l'observatoire des bureaux](#). Ces centaines de milliers de mètres carrés libérés constituent, en théorie, une formidable opportunité. Réutiliser ces bâtiments, ainsi que ceux qui composent le million de mètres carrés de bureaux vides comptabilisés en 2022, permettrait en effet d'éviter la construction de bureaux neufs, construction synonyme d'importantes émissions de gaz à effet de serre mais aussi de bétonnisation des quartiers, pour certains déjà très denses. Parallèlement, convertir une partie de ces superficies inoccupées permettrait d'augmenter l'offre en logements

abordables, qui manquent cruellement à Bruxelles. Dans les faits, la construction de bureaux neufs ne s'est pas arrêtée et les conversions en logements d'anciens ensembles de bureaux ne produisent que des logements à prix (très) élevés. Cette « loi du marché », sans considération pour les enjeux écologiques et sociaux, ni pour les intérêts des habitants, continuera à s'imposer tant qu'une régulation publique plus efficace ne sera pas mise en œuvre.

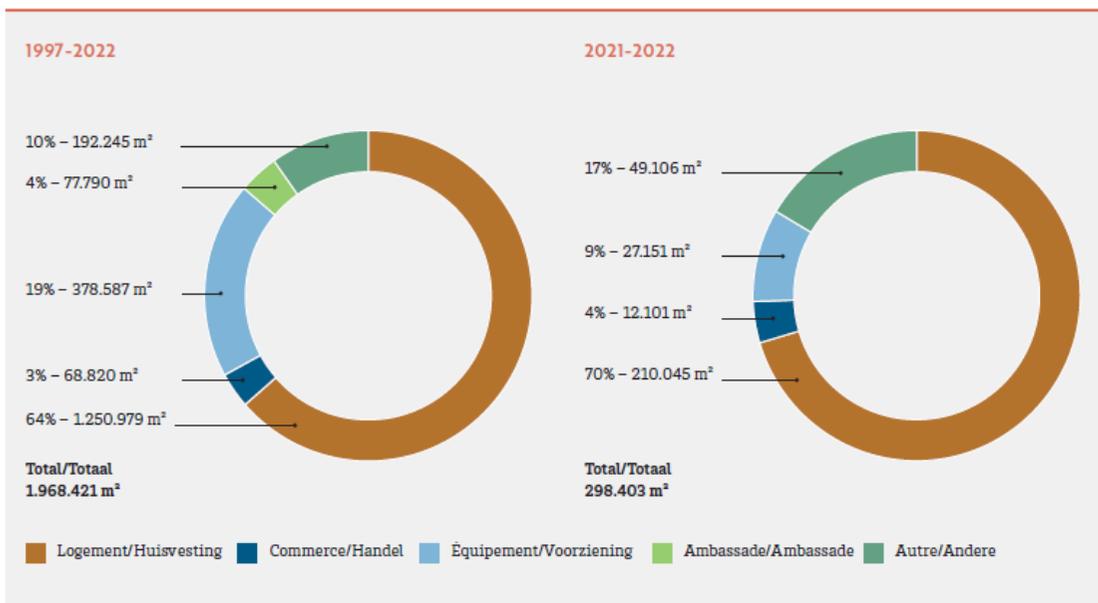
### **Écologiquement et urbanistiquement absurde, la construction de bureaux neufs ne répond qu'à des intérêts financiers**

Bien que le stock total de bureaux à Bruxelles soit en baisse constante depuis plus de 10 ans (voir graphique p. 3), la vacance reste élevée. Malgré les nombreuses opérations de conversion d'anciens bureaux en d'autres fonctions (principalement du logement, voir graphique p. 3), le stock de bureaux vides s'élevait, en 2022, à 1.080.875 m<sup>2</sup>. Il est important de préciser que ces données ne tiennent pas compte de la vacance cachée (surfaces qui ne sont pas mises en location ou vente) ni de la vacance grise (surfaces sous-utilisées ou inoccupées mais non déclarées comme telles). Au regard de ces chiffres, comment expliquer que des projets de construction de bureaux neufs continuent à se développer et à être autorisés par la délivrance de permis ? Pourquoi les promoteurs immobiliers (et leurs clients) ne se concentrent-ils pas sur la rénovation des nombreux immeubles de bureaux existants inoccupés ?

L'argument de la localisation est souvent évoqué : les bureaux vides se retrouveraient surtout en 2e couronne, dans des quartiers mal desservis en transports en commun et qui manquent des « aménités » qui seraient demandées par les employés (comme des commerces par exemple). Quand on se penche sur les chiffres, on peut en effet constater que les taux de vacance sont plus élevés dans ces quartiers de 2e couronne (voir graphique p. 4) ; mais si l'on prend en compte le nombre absolu de mètres carrés, le tableau est tout autre. Les quartiers centraux, plus « prisés », sont en effet ceux où l'on retrouve le plus de superficies disponibles : 237.867 m<sup>2</sup> dans le centre, 161.114 m<sup>2</sup> dans le quartier Nord, 185.026 m<sup>2</sup> dans le quartier européen, 120.094 m<sup>2</sup> dans le quartier Louise ou encore 49.673 m<sup>2</sup> dans



Graphique du haut : évolution du stock de bureaux à Bruxelles, Graphique du bas : Conversions de bureaux par type de destination de 1997 à 2022 et en 2021-2022 (source : observatoire des bureaux)



le quartier du Midi. Ces chiffres, il faut le rappeler, datent de 2022 et ne tiennent donc, forcément, pas compte des opérations de « délestage » en cours, par la Commission européenne dans le quartier européen et par la SNCB dans le quartier du Midi (pour ne citer que ces deux exemples « emblématiques »). L'argument d'un manque de superficies disponibles dans les quartiers bien situés n'a donc aucun fondement.

Une autre objection souvent avancée est que les bureaux vides sont ceux qui ne sont plus adaptés aux « standards » actuels, que ce soit en matière de confort pour les usagers ou de performances énergétiques/environnementales. Cette assertion se retrouve systématiquement dans les dossiers de demandes de permis de démolition-reconstruction. Si un bâtiment neuf offre de meilleures performances qu'un bâtiment ancien (même rénové), il faut bien évidemment prendre en compte l'ensemble de l'opération quand il s'agit d'établir un bilan carbone. Or, une construction neuve (que ce soit sur un terrain non-bâti ou suite à une démolition) demande considérablement plus de matériaux qu'une rénovation, et donc émet considérablement plus de gaz à effet de serre. Si la rénovation permet d'obtenir de très bons résultats en matière de confort pour les usagers et de performances énergétiques/environnementales, un immeuble de bureaux ancien rénové aura toujours, à localisation identique, une valeur marchande plus faible qu'un immeuble de bureaux « flambant neuf ». La demande en superficie de bureaux se concentre sur ce segment du neuf/lourdement rénové, ce qui permet le maintien de prix de vente ou de location élevés, et donc la forte rentabilité exigée pour ces produits financiers que sont les immeubles de bureaux.

Antiécologique, et ne répondant qu'à une logique financière, la construction de bureaux neufs est aussi anti-urbanistique. Les récents projets de bureaux neufs comme Livin, Realex, les nouveaux sièges de la SNCB et d'Infrabel ou encore Move'Hub ont ainsi comme point commun d'augmenter la densité et la bétonnisation des quartiers concernés (quartier Nord, quartier européen, quartier Midi) tout en renforçant leur monofonctionnalité tertiaire. S'ils sortent de terre, ces cinq projets viendraient ajouter plus de 180.000 m² de bureaux dans des quartiers qui nécessitent au contraire d'être « aérés » et rendus plus mixtes afin d'améliorer leur habitabilité et leur urbanité.



## Un nombre conséquent de logements produits par les opérations de conversion de bureaux... mais presque aucun logement abordable

Quartiers de bureaux Kantorenwijken	Observatoire Overzicht 40 (2022)			Observatoire Overzicht 39 (2020)			Observatoire Overzicht 38 (2018)		
	Stock Voorraad (m <sup>2</sup> )	Vacance Leegstand (m <sup>2</sup> )	Taux de vacance Leegstand	Stock Voorraad (m <sup>2</sup> )	Vacance Leegstand (m <sup>2</sup> )	Taux de vacance Leegstand	Stock Voorraad (m <sup>2</sup> )	Vacance Leegstand (m <sup>2</sup> )	Taux de vacance Leegstand
1. Centre Centrum	2.432.723	237.867	9,8%	2.424.811	190.395	7,9%	2.426.201	162.698	6,7%
2. Quartie Nord Noordwijk	1.745.230	161.114	9,2%	1.837.528	166.272	9,0%	1.732.833	86.662	5,0%
3. Quartier européen Europese wijk	3.473.737	185.026	5,3%	3.444.048	175.761	5,1%	3.425.693	219.501	6,4%
4. Quartier Louise Louizawijk	891.102	120.094	13,5%	901.331	98.018	10,9%	908.445	108.231	11,9%
5. Quartier Midi Zuidwijk	554.813	49.673	9,0%	558.692	22.353	4,0%	556.640	38.676	6,9%
6. 1 <sup>re</sup> Couronne NE 1 <sup>re</sup> kroon NO	291.774	12.711	4,4%	295.244	7.294	2,5%	307.571	12.610	4,1%
7. 1 <sup>re</sup> Couronne Sud 1 <sup>re</sup> kroon Zuid	187.801	6.413	3,4%	188.588	5.633	3,0%	187.739	6.529	3,5%
8. 1 <sup>re</sup> Couronne SO 1 <sup>re</sup> kroon ZW	81.114	5.330	6,6%	81.114	2.060	2,5%	81.443	2.272	2,8%
9. 1 <sup>re</sup> Couronne NO 1 <sup>re</sup> kroon NW	157.300	6.401	4,1%	159.555	3.429	2,1%	167.092	3.316	2,0%
10. 2 <sup>e</sup> Couronne Est 2 <sup>e</sup> kroon Oost	535.255	81.890	15,3%	611.875	49.712	8,1%	641.817	85.417	13,3%
11. 2 <sup>e</sup> Couronne SE 2 <sup>e</sup> kroon ZO	105.987	6.719	6,3%	106.297	8.373	7,9%	108.501	6.871	6,3%
12. 2 <sup>e</sup> Couronne Sud 2 <sup>e</sup> kroon Zuid	550.346	61.624	11,2%	597.762	82.263	13,8%	630.162	91.396	14,5%
13. 2 <sup>e</sup> Couronne SO 2 <sup>e</sup> kroon ZW	460.379	62.464	13,6%	467.381	66.822	14,3%	472.627	56.002	11,8%
14. 2 <sup>e</sup> Couronne Nord 2 <sup>e</sup> kroon Noord	1.021.494	83.549	8,2%	1.027.747	100.039	9,7%	1.022.399	74.689	7,3%
<b>Total / Totaal</b>	<b>12.489.055</b>	<b>1.080.875</b>	<b>8,7%</b>	<b>12.701.973</b>	<b>978.424</b>	<b>7,7%</b>	<b>12.669.163</b>	<b>954.870</b>	<b>7,5%</b>

Stock et vacance par quartiers (source : observatoire des bureaux)

Entre 1997 et 2022, près de deux millions de mètres carrés de bureaux ont été convertis en d'autres fonctions, majoritairement du logement (voir graphique p. 3) ; sur 2021 et 2022, 2018 logements classiques, 238 logements étudiants et 66 unités de coliving ont été produits par des conversions de bureaux. La conversion de bureaux est une source importante de la création de nouveaux logements à Bruxelles, comme l'indique l'observatoire des bureaux : « en 2021, la conversion de bureaux est à l'origine d'environ 23 % des superficies nouvellement créées en logements. » Bien sûr, cette ressource que constituent les bureaux inoccupés n'est pas inépuisable (et elle le sera d'autant moins si la construction de bureaux neufs est stoppée) mais les perspectives restent intéressantes pour les années à venir. Sur le million de mètres carrés de bureaux vides, [l'administration régionale Perspective](#) identifie que 598.021 m<sup>2</sup> pourraient être convertis en logements ou en équipements collectifs (écoles, crèches, etc.). Il faut souligner que ce chiffre n'est qu'une « photographie » à l'instant T ; si la demande en superficies de bureaux continue à décroître (ce qui est l'évolution attendue) ce potentiel deviendra encore plus important.

Si 60 % des bureaux vides sont potentiellement convertibles, ce n'est pas pour autant qu'ils seront convertis. Il existe en effet une série d'obstacles (liste non exhaustive) :

- Les surfaces vides ne sont pas toujours « rassemblées » au sein d'un même immeuble ; un étage inoccupé dans un bâtiment dont les autres étages sont occupés fera bien plus difficilement l'objet de travaux de conversion qu'un bâtiment complètement vide.
- De par leur configuration (grands plateaux, importante profondeur, plafonds trop hauts ou trop bas, etc.) certains immeubles de bureaux se prêteraient plus difficilement à la conversion en logements.
- Dans certains quartiers une conversion vers le logement (même si cette fonction est devenue une fonction « forte », c.-à-d. finan-



Une étude commanditée par Perspective a analysé différents scénarios de transformation pour l'immeuble de bureaux situé 104 rue d'Arlon : scénario 1 : rénovation légère de bureau en bureau / scénario 2 : transformation de bureau en logement / scénario 3 : démolition-reconstruction de bureau en bureau / scénario 4 : démolition-reconstruction de bureau en logement. Comme le montre le tableau ci-dessous, c'est le scénario 3, qui consiste en la création de bureaux « flambants neufs » qui est le plus rentable pour les promoteurs.

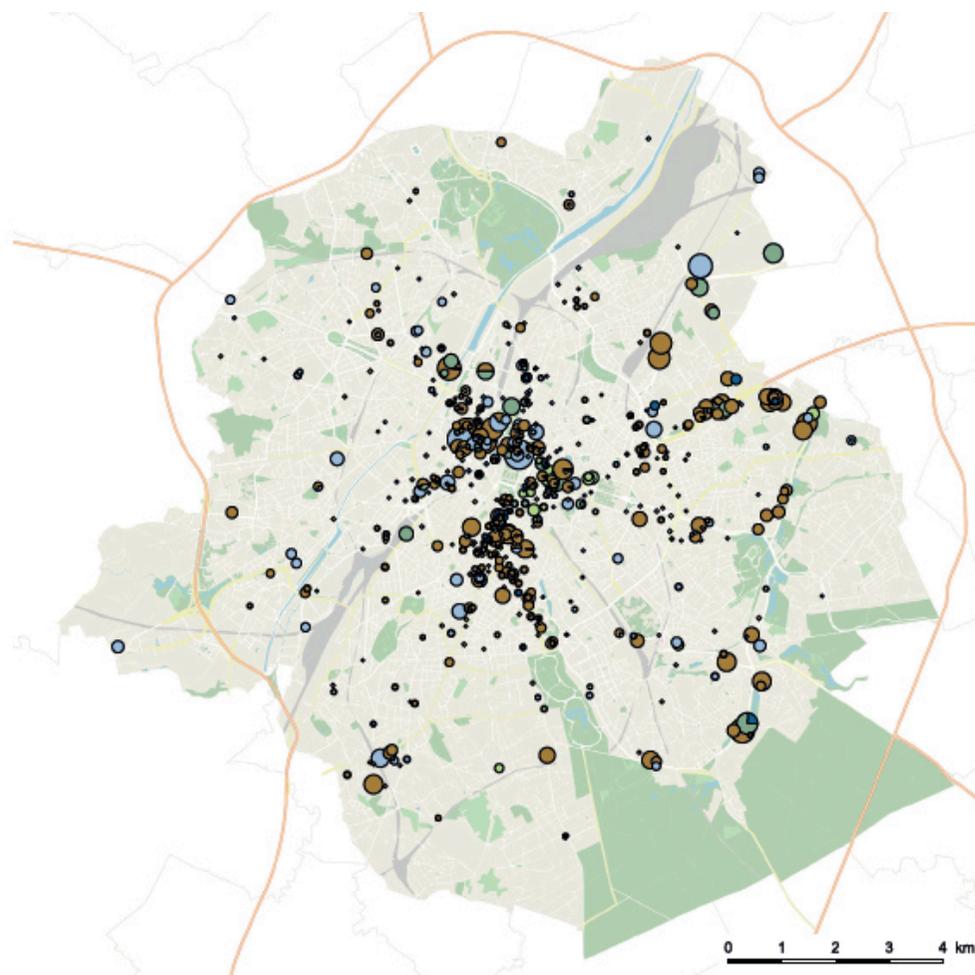
	Scénario 1	Scénario 1	Scénario 3	Scénario 4
Coûts de construction (€/m <sup>2</sup> )	1.956 €	1.604 €	2.091 €	1.743 €
Charge foncière (€/m <sup>2</sup> )	1.750 €	1.750 €	1.750 €	1.750 €
Coût total de revient (€/m <sup>2</sup> )	4.218 €	3.814 €	4.655 €	4.254 €
Valeur marché (€/m <sup>2</sup> )	4.600 €	4.371 €	7.500€	4.714 €
Marge promoteur	-5,49%	-0,69%	42,33%	4,22%

cièrement très rentable) reste bien moins rentable que le maintien d'une fonction de bureaux. (voir encadré ci-contre)

La Task Force Bureaux (chargée d'analyser, de réfléchir et de définir une stratégie publique pour améliorer la reconversion des bureaux) a estimé que seuls 20 % des bureaux vides pourraient réellement être transformés en logements. Ce pourcentage est obtenu en ne prenant en compte que les bâtiments totalement vides, partant du postulat énoncé plus haut que les surfaces vides « disséminées » dans des immeubles encore en partie occupés ne sont pas mobilisables...

Avant de se pencher sur les solutions permettant de contourner ces obstacles et d'augmenter ce pourcentage, il faut encore mettre en avant une autre donnée importante : les opérations de conversion d'anciens bureaux produisent des logements (très) chers. Sur les 2018 logements ainsi produits en 2021 et 2022, seuls 12 étaient « à caractère social », soit moins de 0,6 % ! L'absence de logements abordables dans ces projets peut s'expliquer principalement par deux facteurs.

- En premier lieu, il faut rappeler que les logements produits par la promotion immobilière privée sont, de manière globale, vendus à des prix élevés (voire très élevés si l'on tient compte des niveaux de revenus moyens des Bruxellois), en particulier dans les quartiers où le foncier est cher. Or, les projets de conversion se concentrent majoritairement dans ces quartiers (quartiers centraux et cadran sud-est de la Région, voir carte des conversions entre 1997 et 2022, p.6) ; les logements qui y sont produits restent par ailleurs en concurrence avec la fonction de bureaux qui est toujours très rentable dans les quartiers centraux.
- Deuxièmement, il n'existe toujours pas de mécanisme, au niveau régional, visant à créer des logements abordables au sein des projets immobiliers privés ; en outre, les opérations de conversion de bureaux en logements sont, à ce jour, exemptées de charges d'urbanisme...



## Sans contrainte publique, le marché ne produira pas de logements abordables

Produire plus de logements (et surtout plus de logements abordables !) via les conversions de bureaux demande une intervention décidée et forte des pouvoirs publics ainsi qu'un changement de « culture », voire de modèle, de la promotion immobilière privée.

Pour répondre au problème des surfaces vides « disséminées », deux pistes peuvent être avancées. D'une part, les pouvoirs publics devraient encourager les déménagements de bureaux afin de libérer des bâtiments entiers, plus facilement convertibles du point de vue du « business model » actuel des gros promoteurs privés, qui se porte, de plus en plus, sur des opérations immobilières de grande ampleur. Une autre option, plus fondamentale, serait d'inciter ces promoteurs à changer de modèle ou à favoriser l'émergence d'autres types d'acteurs, à même de procéder à des interventions plus « ponctuelles ». Le besoin de multiplier les « petites » interventions de réhabilitation et/ou de transformation ne se limite d'ailleurs pas à l'immobilier tertiaire mais à l'ensemble du bâti, même si de grandes opérations continueront à s'avérer nécessaires dans certains cas.

De par leur typologie (grands plateaux, grande profondeur, hauteur des plafonds, etc.), certains immeubles de bureaux se prêteraient plus difficilement à une conversion en logements respectant en tout point les normes d'habitabilité du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU). Là aussi des solutions existent, comme le fait notamment remarquer Perspective dans sa publication [about.brussels](#) : « La profondeur des plateaux de bureaux n'est pas nécessairement un obstacle à la conversion : elle permet, par exemple, le réaménagement de la profondeur excédentaire en terrasses ou en studios mono-orientés (tout en restant attentif à la profondeur des logements qui permet leur éclairage naturel) ». Si certains immeubles de bureaux ne s'avèrent pas convertibles en logements classiques, ils peuvent, par exemple, être adaptées à la création de [logements étudiants, qui manquent à Bruxelles, particulièrement dans le segment bon marché](#). D'une manière générale, les promoteurs immobiliers, et leurs architectes, doivent faire preuve de plus de créativité, quitte à revoir à la baisse le critère de la rentabilité. Les pouvoirs publics doivent eux aussi montrer plus de « souplesse », notamment en adaptant la réglementation. Les

normes d'habitabilité des logements de l'actuel RRU sont pensées en fonction de la construction neuve ; le futur RRU devra mieux prendre en compte les opérations de réhabilitation et de conversion pour lesquelles des normes moins contraignantes devront être établies, tout en évitant, bien sûr, la production de logements de piètre qualité.

Au-delà de ces politiques incitatives, les pouvoirs publics ont le devoir de prendre des mesures contraignantes d'encadrement du marché, en particulier dans la perspective d'augmenter l'offre de logements abordables et, plus globalement, de faire baisser les prix de l'immobilier. La Région et, dans une moindre mesure, les communes disposent à cette fin de tout un « arsenal » qu'il s'agit de compléter et de renforcer :

→ À travers la planification réglementaire, des quotas de logements et des quotas de logements abordables peuvent être imposés. Certains Plans d'Aménagement Directeurs (PAD) ou Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) imposent ainsi des quotas minimaux de logements, voire des quotas minimaux de logements « à finalité sociale » sur des parcelles auparavant dédiées à la fonction tertiaire. La révision en cours du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) est l'occasion de généraliser ce type de quotas à l'ensemble du territoire régional.

→ Le système des charges d'urbanisme permet, lui aussi, la production de logements abordables au sein de projets immobiliers privés. Si la portée du dispositif actuel est bien trop limitée, un projet de modification de l'arrêté, récemment mis sur la table du gouvernement (mais « bloqué » jusqu'à la constitution de la prochaine majorité), contient plusieurs avancées importantes, comme l'imposition de charges pour les projets de conversion de bureaux en logements, aujourd'hui exemptés. Moyennant la « correction » de défauts importants (formule de calcul renforçant les inégalités spatiales dans la répartition des logements publics, absence de quotas de logements sociaux, etc.), ce texte pourra contribuer à la production de logements abordables dans les projets de conversion de bureaux.

→ Parallèlement à la réforme des charges d'urbanisme, un projet d'ordonnance vise l'« imposition » d'un quota de 25 % logements

abordables dans les « gros » projets de logements privés. Ce projet de texte concerne tous les projets de logements de plus de 3.500 m<sup>2</sup>, y compris ceux issus de conversions de bureaux. Comme pour l'arrêté charges d'urbanisme, il existe une importante « marge de progression » pour améliorer ce texte afin d'augmenter sa portée en matière de production de logements abordables.

→ Plus globalement, des mesures doivent être prises pour limiter les prix du foncier. Si les dispositifs cités ci-dessus peuvent en partie y contribuer, ils ne sont pas suffisants. Un mécanisme de captation des plus-values (demande historique des associations) doit absolument être instauré pour limiter la spéculation foncière ; dans le même ordre d'idée, les articles du projet de nouveau RRU abrogeant toute limite de hauteur pour certains types de constructions (une porte grande ouverte à la spéculation) doivent faire place à des limites strictes et clairement définies. On ne fera pas non plus l'économie d'une vraie politique foncière publique, à commencer par l'arrêt de toute vente de terrain ou bâtiment public au privé : on a trop souvent vu des immeubles de bureaux publics être vendus au privé sans aucune condition d'y créer des logements abordables (voir par exemple les cas des projets [The Dome](#) et [Oxy](#)).

Ces différentes mesures d'encadrement et de contrainte du marché doivent prendre une forme réglementaire. À l'heure actuelle, la « mode » est plutôt à la négociation au cas par cas, une pratique qualifiée d'« [urban ruling](#) » par l'ancien secrétaire d'État en charge de l'urbanisme, Pascal Smet. Selon ce principe, les autorités (Région et communes concernées, secondées d'administration ou encore du maître architecte) négocient avec les promoteurs afin d'établir, le plus en amont possible, les grandes lignes des projets (répartition des fonctions, gabarits) qui prennent alors la forme de « project lines ». Ces négociations, pour le moins opaques, se déroulent en-dehors de tout cadre légal, sans débat public ni participation citoyenne : les « lignes directrices » qui en découlent ne font en outre l'objet d'aucune évaluation de leurs impacts. Bien que des outils comme les PAD et les PPAS sont en eux-mêmes critiquables, de même (et surtout) que l'utilisation qui en est faite, ils ont le mérite de s'inscrire dans un cadre légal (le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT)) qui définit leur procédure d'élaboration : ils sont ainsi soumis à une évaluation de leurs incidences, font l'objet d'enquêtes publiques et d'un



avis de la Commission Régionale de Développement ou de la commission de concertation. Loin d'être parfaites, ces procédures sont toutefois bien plus démocratiques que les « project lines » qui se multiplient dans le quartier Nord ou encore dans le quartier européen avec l'opération [Cityforward](#) de vente et de transformation de plus de 300.000 m<sup>2</sup> de bureaux de la Commission européenne (une institution publique, faut-il le rappeler).

La conjugaison de ces différentes mesures (et d'autres, qui nous auraient échappé, ou qui sont encore à inventer) devra permettre de « doper » les conversions de bureaux vides en logements, et surtout en logements abordables.

### **La Région doit contraindre la promotion immobilière privée à répondre aux enjeux sociaux et environnementaux**

Bruxelles connaît depuis de longues années une pénurie chronique de logements abordables ; dans le même temps, elle fait face à des impératifs écologiques tels que la diminution drastique des émissions de gaz à effet de serre et la limitation de la bétonnisation. Dans ce contexte, disposer de plus d'un million de mètres carrés de bureaux vides est une opportunité à ne pas laisser passer. D'une part, la disponibilité de ce stock permet d'éviter la construction de bureaux neufs, synonyme d'émissions de CO<sub>2</sub> bien plus élevées que la rénovation, et de bétonnisation de la ville, bétonnisation qui dégrade le cadre de vie de quartiers où la densité excessive et le manque d'espaces (ou verts menacent l'habitabilité. D'autre part, la conversion de ces bureaux vides permettrait de répondre, en partie, au manque de logements abordables. La « loi du marché » à jusqu'à présent permis la création de plus de 1.250.000 m<sup>2</sup> de logements à partir de bureaux vides (entre 1997 et 2022), soit environ 12.500 logements... mais presque aucun logement abordable (seulement 0,6 % de logements « à caractère social » sur les années 2021 et 2022 !). Outre son incapacité à produire du logement abordable (et pas uniquement dans le cadre de transformations de bureaux), la « loi du marché » conduit aussi à la construction de bureaux neufs malgré l'abondance de surfaces disponibles qui mériteraient d'être réhabilitées. La Région a dans ses mains une série d'outils pour pallier les manquements du

marché ; la secrétaire d'État en charge de l'urbanisme, Ans Persoons, a d'ailleurs récemment déposé deux projets de réformes intéressantes (bien que loin d'être parfaites) sur la table du gouvernement. La prochaine majorité aura la responsabilité d'améliorer et de finaliser ce travail et, plus largement, de définir une vision et de la traduire en mesures contraignantes plutôt que tenter de « convaincre » la promotion immobilière privée à coups des négociations au cas par cas.



**ARAU**

**Atelier de recherche  
et d'action urbaines**

Rue du Midi, 165 \* 1000 Bruxelles  
+32 (0)2 219 33 45

[arau.org](http://arau.org) / [info@arau.org](mailto:info@arau.org)  
f (ARAU asbl) / [@arau\\_bxl](https://twitter.com/arau_bxl)