

Un problème métropolitain majeur : l'intégration des bureaux dans les espaces urbains

Le cas de Bruxelles

BERNADETTE MÉRENNE-SCHOUMAKER

La grande ville est avant tout une ville tertiaire. Elle se caractérise par un important parc de bureaux généralement concentré sur quelques lieux à partir desquels s'opèrent les développements nouveaux. Malheureusement, ceux-ci perturbent fréquemment la vie urbaine, la fonction de bureaux entrant en conflit avec d'autres, en particulier l'habitat, et accroissent les difficultés de circulation et de parage, la fonction de bureaux densifiant l'occupation du sol.

Intégrer harmonieusement les bureaux dans les tissus urbains est donc devenu un des principaux problèmes d'urbanisme des grandes villes. Comment accueillir les nouveaux bureaux sans détruire l'habitabilité urbaine ?

L'expérience de Bruxelles, capitale nationale et internationale, permet sans aucun doute d'étudier les multiples aspects du problème et d'explorer quelques pistes de solutions possibles.

LE PARC DE BUREAUX BRUXELLOIS

Evolution et caractéristiques

Entre 1965 et 1988, la surface brute totale de plancher (c'est-à-dire la surface nette des plateaux plus les communs et les cloisons) du parc de bureaux bruxellois a triplé, passant d'un peu plus de 2 millions de mètres carrés à 6,4 millions de mètres carrés. La croissance fut particulièrement forte de 1974 à 1978 (environ 280 000 m² par an) et est en nette reprise depuis 1985 et surtout 1987 (A. M. Vanden Bossche, 1988).

Comparativement à Paris ou à Londres où le parc de bureaux est estimé à 27 millions de mètres carrés, la valeur bruxelloise paraît peut-être faible. Mais, pour une agglomération limitée depuis 1963 à 19 communes correspondant au seul

territoire bilingue de la Belgique (aussi dénommé Région bruxelloise ou Arrondissement de Bruxelles-Capitale) et ne couvrant que 162 km², c'est sans conteste beaucoup vis-à-vis du chiffre de population (975 000 habitants) et surtout par référence aux autres villes belges : Anvers (700 000 m²), Liège (500 000 m²), Gand (400 000 m²) et Charleroi (200 000 m²). En outre, tout indique que le chiffre de 6,4 millions de mètres carrés est largement sous-estimé puisqu'il ne prend en compte que les immeubles de bureaux dont la surface brute hors sol dépasse 500 m² et néglige ainsi tous les immeubles mixtes ainsi que les nombreuses maisons et hôtels de maître investis par la fonction administrative. En fait, le parc de bureaux de Bruxelles compterait 8,5 millions de mètres carrés.

Par ailleurs, ce parc est appelé à se développer très prochainement : d'après l'étude d'A. M. Vanden Bossche (1988), la croissance annuelle moyenne pour les vingt années à venir peut être estimée de 75 000 à 125 000 m² par an, ce qui donnerait une croissance totale de 1,5 à 2,5 millions de mètres carrés en vingt ans.

D'après ce même travail, les *principales caractéristiques* de l'actuel parc de bureaux (6,4 millions de mètres carrés répartis entre 903 immeubles) peuvent se résumer comme suit :

1 / La majeure partie des immeubles ont été construits entre 1964 et 1978 (51,7 % des surfaces) ; cependant la part des immeubles récents (après 1984) n'est pas négligeable : 16 % des surfaces.

2 / La moitié des immeubles ont une surface comprise entre 2 000 et 7 500 m², l'immeuble moyen faisant 7 000 m². Les très petits immeubles (de moins de 2 000 m²) ne représentent que 3,4 % des surfaces de plancher et les grands immeubles (plus de 20 000 m²) ne sont que 62 sur un total de 903.

3 / La tendance récente va à une plus grande recherche architecturale (volonté de personnaliser l'immeuble), au développement d'étages types de grande taille ($\pm 1\ 000\ m^2$), à plus de confort (mais moins d'air conditionné), à plus de sécurité et à la création de parkings privés (un emplacement pour 50 m² est actuellement exigé par le ministère des Travaux publics).

4 / Sur la base des pourcentages relatifs aux surfaces de plancher, les six principaux groupes d'occupants sont : le secteur public belge (31,4 %), les sociétés privées autres que les banques et assurances (27,5 %), le secteur public international (14,8 %), les assurances (10,9 %), les banques (10,6 %), les ASBL et assimilés (4,5 %).

Enfin, d'après Jones Lang Wootton (février 1989), les surfaces disponibles sont actuellement estimées à 177 000 m², tandis que 171 130 m² sont en construction. Pour ce même agent immobilier, la demande à Bruxelles serait aujourd'hui de 840 000 m² contre seulement 518 000 m² en 1987 et 309 000 m² en 1985.

Localisations

Comme dans les autres grandes villes, le parc de bureaux bruxellois est inégalement réparti à la fois sur l'ensemble du territoire bruxellois et au sein même des différentes entités.

En effet, comme le montrent la figure 1 et le tableau 1, la plupart des immeubles de bureaux sont situés au centre, à l'est et au sud-est de l'agglomération ; par contre, l'Ouest bruxellois reste en dehors du phénomène bureaux. Bien que diamétralement opposées, les tendances des localisations sont similaires à celles observées à Paris et procèdent des mêmes causes (J. Bastié, 1984). Les bureaux se sont d'abord développés dans les quartiers centraux, puis ont eu tendance à glisser vers la banlieue « qui jouit d'un certain prestige en raison de son cadre, de la rareté des industries, de sa composition sociale ». A Paris, cette banlieue était à l'ouest ; à Bruxelles, elle se situe à l'est.

Le Pentagone, espace central actuellement cerné par les boulevards de la « petite ceinture » établis sur les anciens remparts, reste en surface l'entité de bureaux la plus

LE PARC DES IMMEUBLES DE BUREAUX DES COMMUNES BRUXELLOISES

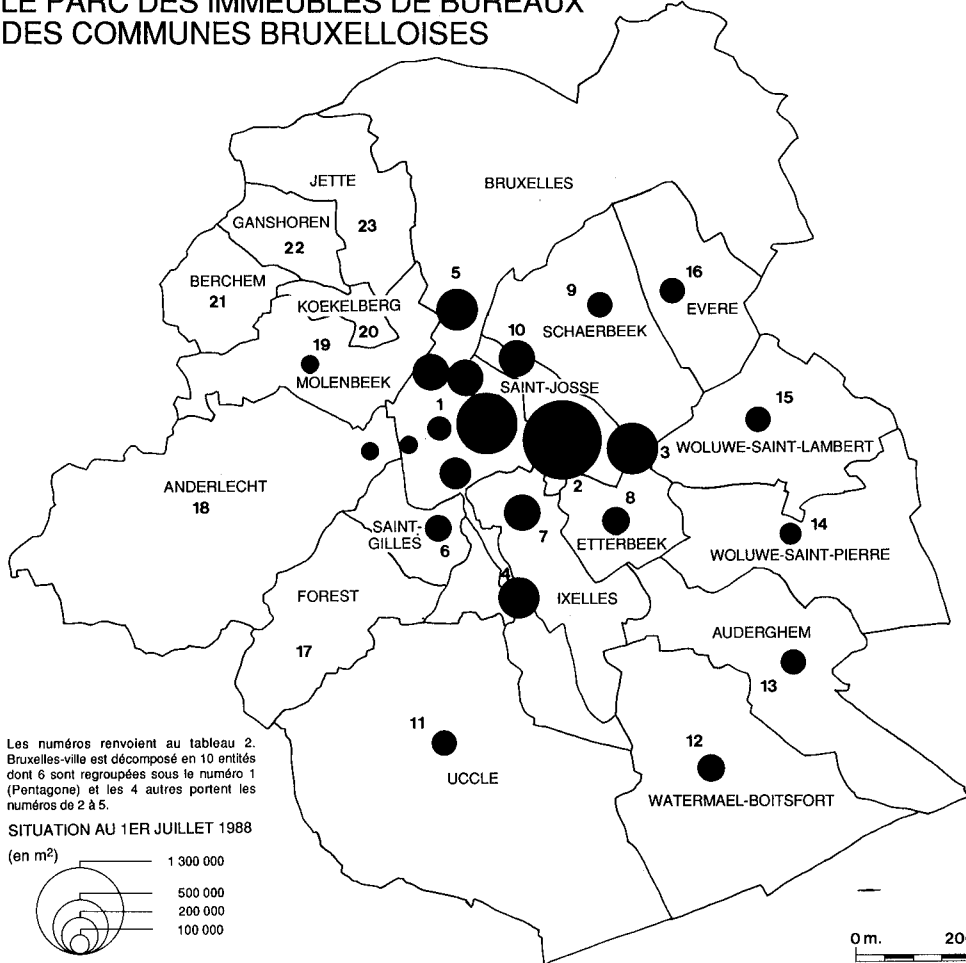


TABLEAU 1 — Répartition des bureaux dans l'espace bruxellois (1^{er} juillet 1988)

Entités spatiales	Numéro sur la figure 1	Immeubles		Surface totale	
		Nom- bre	%	Millions de m ²	%
Six entités du Pentagone	1	216	23,9	1,823	28,5
Quartier Léopold	2	246	27,2	1,323	20,6
Cinquantenaire	3	41	4,6	0,597	9,3
Avenue Louise	4	70	7,8	0,423	6,6
Quartier Nord + Laeken + Haeren	5	23	2,5	0,294	4,6
Total Bruxelles-Ville		596	66,0	4,461	69,6
Première Couronne Est	6 à 10	163	18,0	1,041	16,2
Deuxième Couronne Est	11 à 16	120	13,3	0,780	12,2
Ouest bruxellois	17 à 23	24	2,7	0,125	2,0
Région bruxelloise		903	100,0	6,406	100,0

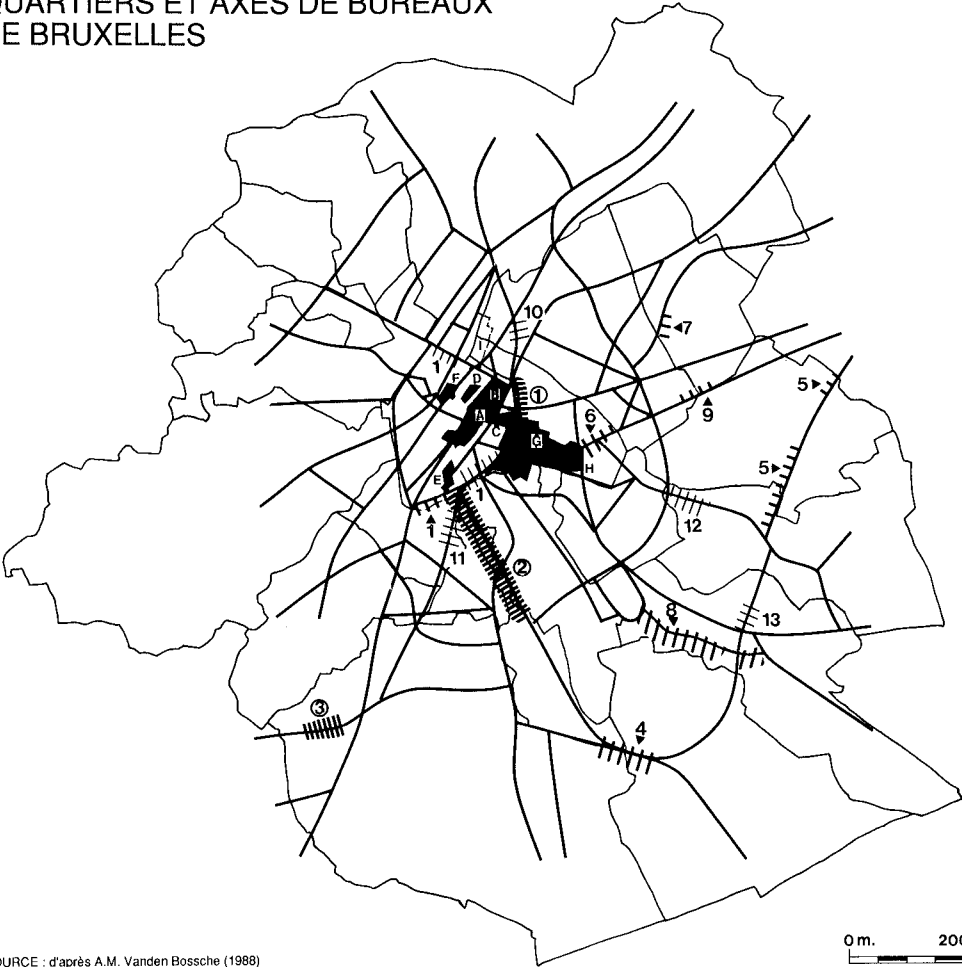
Source : d'après A. M. Vanden Bossche (1988).

importante ; c'est le domaine par excellence du secteur public et parapublic. Ce n'est toutefois pas le véritable centre des affaires. En effet, c'est le quartier Léopold tout proche qui joue ce rôle en le partageant peut-être avec le Cinquantenaire, pôle d'implantation de l'Europe à Bruxelles. Ces deux véritables quartiers de bureaux ne manquent pas actuellement de poser problème en raison des constructions en cours et des multiples projets qui s'y concentrent. D'où les actuelles discussions sur le tout nouveau plan « Espace-Bruxelles-Europe » (voir ci-après, p. 375).

Le quartier Léopold et le Cinquantenaire, d'une part, et les pôles de bureaux du Pentagone (Gare centrale, Cité administrative, Parc, Fossé-aux-Loups, Palais de Justice et place de Brouckère) (fig. 2), d'autre part, forment, comme l'a bien montré l'étude d'A. M. Vanden Bossche (1988), les deux grands quartiers de bureaux de Bruxelles. A ceux-ci, il faut ajouter le quartier Nord, lieu d'un des échecs immobiliers les plus retentissants où n'existent aujourd'hui que 4 tours de 40 000 m² chacune, occupées surtout par le secteur public, mais où, grâce à l'implantation prochaine de la Région flamande, certaines mutations sont attendues. En 1988, les quartiers de bureaux ou zones monofonctionnelles administratives regroupaient 55,3 % des surfaces de bureaux et 46,2 % des immeubles (tableau 2).

Ailleurs, les bureaux se localisent principalement le long d'axes soit affectés de manière quasi continue par la fonction bureaux (ce sont les « axes de bureau » du tableau 2), soit de manière discontinue (ce sont les « voies de circulation » du tableau 2). En fait, Bruxelles compte 13 axes de bureaux que l'on peut ranger en trois classes selon la densité (en mètres carrés par kilomètre d'axe) des immeubles de bureaux (fig. 2). Parmi ces axes, la célèbre avenue Louise, lieu d'implantation par excellence de petites sociétés privées mais aussi de commerces de luxe et de résidences à appartements de standing et la « petite ceinture » où l'on ne trouve pas moins de

QUARTIERS ET AXES DE BUREAUX DE BRUXELLES



SOURCE : d'après A.M. Vanden Bossche (1988)

SITUATION AU 1-7-1988



QUARTIERS

- A Gare centrale
- B Cité administrative
- C Parc
- D Fossé-aux-Loups
- E Justice
- F Brouckère
- G Quartier Léopold
- H Cinquantenaire
- I Quartier Nord



AXES DENSES ○

- 1 Madou-Astronomie
- 2 Av. Louise
- 3 Rue de Stalle



AXES MOYENS ▲

- 1 Av. Toison d'Or St.-Gilles
- 4 Ch. de la Hulpe
- 5 Bd. de Woluwé
- 6 Av. de Cortenberg
- 7 Bd. Léopold III
- 8 Av. Beaulieu
- 9 Rue Colonel Bourg



AXES TENUS

- 1 Bd de Waterloo - Toison d'Or - Ixelles
- 1 Bd. d'Anvers
- 10 Rue des Palais
- 11 Ch. de Charleroi
- 12 Av. de Tervuren
- 13 Bd du Souverain

TABLEAU 2 — Répartition des bureaux
selon les quatre grands types de localisation (1^{er} juillet 1988)

Types de localisation	Immeubles		Surface totale	
	Nombre	%	Millions de m ²	%
Quartiers de bureaux	418	46,2	3,555	55,3
Axes de bureaux	215	23,8	1,550	24,2
Voies de grande circulation	86	9,6	0,487	7,6
Implantations isolées	184	20,4	0,814	12,7
Total	903	100,0	6,406	100,0

Source : d'après A. M. Vanden Bossche (1988).

103 immeubles de bureaux totalisant 900 000 m² (n^{os} 1a, 1b, 1c et 1d de la fig. 2). Ajoutons que certains axes (notamment les n^{os} 4, 5, 7, 9, 12 et 13 de la fig. 2) sont situés en deuxième couronne Est. On les qualifie de « sites décentralisés ». Leur développement est plus récent et correspond à un certain souhait de décentralisation des firmes du secteur privé, davantage soucieuses aujourd'hui qu'hier de la qualité de l'environnement (espaces verts) et d'une architecture plus recherchée.

Les implantations « isolées », enfin, correspondent à 20,4 % des immeubles et 12,7 % des surfaces.

Organisation du marché immobilier

Jusqu'au milieu des années soixante, les immeubles de bureaux se construisaient généralement à la demande des clients qui étaient le plus souvent les futurs occupants. C'est l'arrivée des promoteurs et investisseurs britanniques qui, à partir de ce moment, crée un véritable marché profitant de l'internationalisation croissante de la capitale belge et du traditionnel savoir-faire britannique.

A partir de la fin des années soixante (tableau 3), les acteurs commencent donc à se multiplier et le marché bruxellois est de plus en plus régi par l'offre, c'est-à-dire par la stratégie des promoteurs et des investisseurs (J.-P. Donnay, 1985). Ce sont eux qui vont notamment organiser les localisations. Mais qui sont ces promoteurs et investisseurs et quels rôles précis remplissent-ils ?

Rappelons d'abord la spécificité de ces deux catégories d'intervenants. Le promoteur est l'initiateur du projet et le responsable de sa réalisation. Il achète le terrain, recherche l'investisseur qui peut participer à la réalisation du projet, se charge d'obtenir les permis nécessaires et passe avec ou sans investisseur à la concrétisation du projet : choix de l'architecte, définition précise du projet, choix de l'entrepreneur. Le promoteur assume le risque premier et sa priorité va à la rapide rotation du capital.

L'investisseur est celui pour lequel le promoteur réalise le projet ou qui achète

TABLEAU 3 — Organisation du marché des bureaux bruxellois

<i>Les promoteurs - Les investisseurs</i>	<i>Les conditions de l'offre et de la demande d'espaces de bureaux</i>
<p>Avant la fin des années 50</p> <p>Confusion entre promoteurs et investisseurs : un immeuble de bureaux se construisait généralement à la demande du futur occupant.</p>	<p>La fonction administrative était le plus souvent en grande partie localisée au siège d'exploitation de l'entreprise.</p> <p>Dans les quartiers de bureaux, trois types d'occupant dominaient :</p> <ul style="list-style-type: none"> — le secteur public et parapublic; — les banques; — les assurances.
<p>Entre la fin des années 50 et la fin des années 60</p> <p>La demande de construction d'immeubles de bureaux « à la carte » émanait :</p> <ul style="list-style-type: none"> — du secteur public national et international (CE); — de certaines sociétés, principalement bancaires ou des assurances, surtout pour occupation propre; — de privés nautis (placement d'industriels, de titulaires d'une profession libérale, de commerçants, de rentiers) regroupés en société ou effectuant leurs achats en copropriété. 	<p>Une demande croissante de bureaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> — début du rôle de Bruxelles en capitale européenne; — mouvement général de dissociation production/administration dans les entreprises avec relocalisation des unités administratives dans les zones de bureaux; — amorce de la tertiarisation de Bruxelles; — publication au <i>Moniteur de la loi de l'urbanisme</i> (1962).
<p>Depuis la fin des années 60</p> <p>Deux mouvements se sont dessinés simultanément dans le monde des acteurs : la forte spécialisation de chacun des acteurs et la création (ou l'absorption) au sein des grands acteurs d'unités spécialisées.</p> <ul style="list-style-type: none"> — fin des années 60, début des années 70, action massive mais momentanée des promoteurs britanniques; — rôle croissant des entrepreneurs généraux-promoteurs et des départements ou entreprises : de promotion immobilière évoluant au sein d'un groupe bancaire; — rôle secondaire ou ponctuel d'assurances joué par quelques promoteurs belges indépendants de groupes financiers. 	<p>Demande soutenue d'espaces administratifs : le rôle européen de Bruxelles s'affirme :</p> <ul style="list-style-type: none"> — au niveau public, par l'extension des institutions à Bruxelles; — au niveau privé, par l'implantation massive de sociétés étrangères dans la capitale belge et européenne. <p>1975 : réglementation concernant l'investissement de certains institutionnels, favorable à l'immobilier.</p> <p>1979 : le plan de secteur limite les possibilités d'implantation d'unités de bureaux.</p>

l'immeuble terminé. Il existe deux types d'investisseurs : ceux qui occupent eux-mêmes les immeubles qu'ils ont achetés et ceux qui placent à moyen ou à long terme leurs capitaux dans l'immobilier pour en retirer un bénéfice. Parmi ces derniers, nombreux sont les investisseurs institutionnels cherchant la sécurité du placement ; ce sont des compagnies d'assurances, des fonds de pension, des fonds de placement, des mutuelles, etc.

Par ailleurs, les opérations sont souvent montées par des *experts immobiliers* assermentés, spécialistes, qui étudient pour le compte de tiers des projets de construction, analysent leur financement et leur rentabilité et commercialisent les biens ; ces experts peuvent être, en même temps, des conseillers immobiliers et financiers et des mandataires des groupes financiers. Les principaux experts opérant à Bruxelles sont britanniques. Ces « Chartered Surveyors » sont Jones Lang Wootton, Richard Ellis, Healey and Baker, King and Co., etc.

En général, les montages diffèrent peu entre le secteur des bureaux et celui du semi-industriel très important en périphérie bruxelloise (B. Mérenne-Schoumaker, 1984). Seuls parfois diffèrent les investisseurs. En outre, promoteur et investisseur peuvent être une seule et même personne.

Les informations relatives à la nature des promoteurs et des investisseurs opérant à Bruxelles ont été rares jusqu'en 1988, car elles émanaient le plus souvent des seuls experts immobiliers. Grâce à l'étude d'A. M. Vanden Bossche (1988), on dispose aujourd'hui de données plus fiables puisqu'elles concernent 63,5 % des promotions 1969-1988, 77 % des investissements de la même période et 75 % du total des investissements (tableau 4). Que retenir de ces données ?

1 / Les compagnies d'assurances sont de loin les principaux investisseurs. Presque toutes les sociétés sont propriétaires des immeubles qu'elles occupent (ce qui représente plus de 200 000 m² rien que pour les AG, la Royale Belge, Assubel, ps et les Assurances populaires). Mais beaucoup d'investissements correspondent en fait à des placements (rôle très actif de la Royale belge et surtout des AG). Les compagnies d'assurances sont, par contre, des promoteurs plus modestes.

2 / Les banques cherchent surtout à être propriétaires des immeubles qu'elles occupent.

3 / Les entrepreneurs généraux de la construction travaillent habituellement à la demande du client. Mais certains sont devenus des promoteurs en anticipant souvent sur la demande.

4 / Les promoteurs/investisseurs britanniques sont les principaux promoteurs pour la période 69-88. Leur rôle fut surtout déterminant jusqu'en 1975 car, par manque de rentabilité à la fin des années soixante-dix, beaucoup se retirèrent en vendant leur portefeuille.

5 / Les sociétés immobilières belges sont surtout intervenues vers la fin des années soixante ; elles ont été suivies, une dizaine d'années plus tard, par des sociétés néerlandaises, suédoises et françaises.

6 / Les autres sociétés, c'est-à-dire principalement des firmes industrielles ou commerciales, cherchent d'abord à être propriétaires des surfaces qu'elles occupent.

7 / Les particuliers sont peu nombreux.

TABLEAU 4 — *Les promoteurs et investisseurs des immeubles de bureaux construits de 1969 à 1988*

	<i>La promotion</i>		<i>L'investissement (d'après le relevé du dernier propriétaire connu)</i>			
	<i>Immeubles 69-88 (date : fin construction ou en chantier)</i>		<i>Immeubles 69-88</i>		<i>Total immeubles</i>	
	<i>m²</i>	<i>%</i>	<i>m²</i>	<i>%</i>	<i>m²</i>	<i>%</i>
A. Le secteur privé						
1. Les compagnies d'assurances opérant en Belgique (et leurs filiales immobilières ou non), y compris les parastataux et assimilés	256 706	11,0	678 362	23,8	1 521 793	31,5
2. Les groupes financiers-banques opérant en Belgique (et leurs filiales immobilières ou non), y compris les parastataux et assimilés	281 749	12,0	368 348	12,9	547 864	11,3
3. Les entrepreneurs généraux de la construction (et leurs filiales immobilières)	265 204	11,3	134 872	4,7	286 683	5,9
4. Les Britanniques (y compris les compagnies d'assurances et les banques)	609 073	26,0	320 682	11,3	356 097	7,4
5. Les sociétés immobilières indépendantes d'un groupe belge (y compris les sociétés étrangères — assurances-banques... — n'opérant pas en Belgique)	474 117	20,2	411 520	14,4	491 543	10,2
6. Autres sociétés privées et associations (et assimilés, fédérations, partis politiques...)	158 165	6,8	378 570	13,3	632 284	13,1
7. Les particuliers	—	—	78 049	2,7	196 188	4,1
Total secteur privé :	2 045 014	87,3	2 370 403	83,4	4 032 452	83,8
B. Le secteur public						
1. Le secteur public belge et les parastataux et assimilés (hormis les secteurs financiers et des assurances)	289 123	12,3	414 506	14,5	716 247	14,8
2. Le secteur public étranger et international	8 500	0,4	57 376	2,0	61 804	1,3
Total secteur public	297 623	12,7	471 882	16,6	778 051	6,11
Total secteur public et privé	2 342 637	100,0 (63,5)	2 842 285	100,0 (77,0)	4 810 503	100,0 (75,0)
Inconnus	1 347 371	(36,5)	847 723	(23,0)	1 599 941	(25,0)
Total général	3 690 008	(100)	3 690 008	(100)	6 410 444	(100)

Source : A. M. Vanden Bossche (1988), p. 54.

8 / Le secteur public belge possède la plupart des immeubles où il est installé. Il est davantage investisseur que promoteur, sauf dans quelques cas particuliers comme l'immeuble de 150 000 m² pour le Conseil des Ministres des CE.

9 / Le secteur public international est principalement locataire, d'où sa part réduite dans le total des investissements et plus réduite encore dans les promotions. Ce secteur est le point de mire des promoteurs-investisseurs, car il a besoin d'énormes quantités de bureaux (pour de plus amples informations sur l'impact des CE à Bruxelles, voir ERU, 1982).

Face aux promoteurs-investisseurs, le poids des *pouvoirs publics* fut longtemps faible, surtout jusqu'en 1979 (adoption du plan de secteur fixant les affectations du sol). Malgré le passage obligé par un permis de construire, les interventions publiques furent rares, car les communes préféraient souvent les bureaux à l'habitat, surtout si ce dernier était occupé par une population immigrée et/ou pauvre. En outre, chacun rêvait de faire de Bruxelles une grande ville internationale. Depuis 1979, le point de vue des communes est plus nuancé, mais les pressions exercées par les acteurs du marché immobilier restent fortes, même si parallèlement les comités d'habitants se sont multipliés (voir ci-après p. 373). Par ailleurs, en raison de la reconnaissance tardive de la Région bruxelloise (loi spéciale du 12 janvier 1989 et premières élections le 18 juin 1989), l'administration régionale, coordinatrice d'une politique à l'échelle des 19 communes, fait toujours défaut.

Enfin, en ce qui concerne les *aspects financiers du marché*, les conditions diffèrent fortement selon les époques, les acteurs et les projets.

Au total, près des deux tiers des surfaces de bureaux sont données en location. Le *loyer annuel* (exprimé en francs par mètre carré brut, charges et précomptes exclus) a d'abord augmenté jusqu'en 1974 (3 750 F), puis s'est effondré en 1978 sous les 3 000 F, soit une valeur inférieure à celle de 1970 (J.-P. Donnay, 1985). Depuis 1985, les hausses sont de nouveau sensibles et, au début de 1989, les nouvelles réalisations atteignent pratiquement 7 000 F. Ce montant risque d'augmenter encore, car les locations à Bruxelles sont aujourd'hui encore nettement meilleur marché qu'à Paris et à Londres, voire dans d'autres villes moins importantes (par exemple, Lisbonne).

En fait, à Bruxelles, le loyer est lié à l'âge du bâtiment, mais varie peu avec la localisation. Pour un calcul global du coût des locaux, il faut aussi tenir compte des charges qui oscillent entre 750 et 1 500 F par mètre carré et par an et des précomptes qui sont actuellement de 700 à 800 F par mètre carré et par an pour des immeubles neufs et de 500 F pour des immeubles de seconde main.

La *rentabilité des opérations immobilières* a toujours varié avec la conjoncture. Aujourd'hui, le terrain représente 12 à 15 % du montant de l'investissement et la construction les deux tiers. Le prix du mètre carré de surface brute hors sol a récemment plus que doublé : il est passé de 30 à 40 000 F au début de 1988 à un peu moins de 100 000 F aujourd'hui (mai 1989).

LES PROBLÈMES URBANISTIQUES LIÉS AUX BUREAUX
ET LES ESSAIS DE SOLUTION

Les problèmes urbanistiques

Les grandes concentrations de bureaux détruisent la ville. Plusieurs quartiers bruxellois en témoignent : ils furent totalement ou partiellement démolis afin de construire des immeubles de bureaux. Le fait est très sensible dans le Pentagone et surtout dans le quartier Nord où 53 ha furent entièrement démolis à la fin des années soixante. On y avait projeté la construction de 58 immeubles-tours dont 8 de 30 étages chacun pour un WTC (World Trade Center) ; le tout prenait place sur un socle de 13 m de haut entièrement piétonnier tandis qu'au niveau du sol se croisaient deux autoroutes urbaines... Ce projet impliquait la disparition de 891 immeubles et de 4 500 habitants (en fait, la population avait compté précédemment plus de 11 000 habitants). En effet, si on y prévoyait le maintien, voire le renforcement de la fonction résidentielle, les populations concernées étaient bien différentes. Aujourd'hui, comme nous l'avons déjà dit (p. 365), le quartier est toujours en chantier, mais il intéresse à nouveau les promoteurs, car c'est une des rares zones du plan de secteur encore disponible pour la construction de bureaux.

Toutefois, les problèmes urbanistiques ne se réduisent pas aux seules démolitions. La mutation fonctionnelle des immeubles, c'est-à-dire l'occupation par la fonction administrative de bâtiments anciennement conçus pour d'autres fonctions, notamment l'habitat, crée parfois autant de difficultés, d'autant plus qu'il s'agit d'un processus mal contrôlé. La multiplication immodérée des cas engendre de nombreuses nuisances (parking, circulation) et réduit les potentialités de logements et dans certains cas les exclut. Le fait est typique dans quelques lieux (square Montgomery ou avenue Molière, par exemple) où dominent les maisons et hôtels de maître d'avant la première guerre mondiale et/ou les immeubles à appartements des années cinquante. D'après A. M. Vanden Bossche (1988), on pourrait estimer à 1 million de mètres carrés les bureaux bruxellois installés au sein d'immeubles prévus à d'autres fins.

Les heurts majeurs se produisent donc avec la fonction résidentielle, car celle-ci n'est pas de même force. Les quartiers (ou rues) touchés perdent leur habitabilité soit par disparition pure et simple des logements, soit par dégradation du cadre général : problèmes exacerbés de circulation et de parking, disparition des commerces et des services de première nécessité, désertion des lieux en dehors des heures de bureau, ombrage, courants d'air et contraintes visuelles engendrés par les immeubles-tours, etc. Par ailleurs, la présence de bureaux favorise aussi la spéculation immobilière et ses effets pervers par l'augmentation des valeurs immobilières et le rachat d'immeubles de logement qui sont ensuite laissés à l'abandon.

Au total, ce sont plus les habitants que les usagers de la ville qui sont touchés (B. Mérenne-Schoumaker, 1988). D'où la multiplication dès la fin des années soixante de comités de quartier et de divers groupes de réflexion dont l'ARAU (Atelier de

Recherche et d'Action urbaines) qui a réalisé de multiples projets et contre-projets d'aménagement. Malgré des échecs, ces organismes ont, sans conteste, orienté certaines décisions.

Les essais de solution

A Bruxelles, comme ailleurs en Belgique, tous les espoirs furent mis dans les années soixante et soixante-dix dans les plans réglementaires, notamment le *plan de secteur*. Comme nous l'avons dit, ce plan a été arrêté pour Bruxelles le 28 novembre 1979.

D'après ce plan, les bureaux ne peuvent se localiser que dans cinq zones où existent en outre parfois des normes ou des quotas. Ces cinq zones sont : les zones d'activités administratives (entièrement affectées aux bureaux), les zones industrielles (qui peuvent accueillir les bureaux d'une entreprise présente dans la zone ou des immeubles de bureaux ne dépassant pas 200 m² de surface de plancher), les zones d'entreprises à caractère urbain (ZECU) (mêmes prescriptions pour les bureaux que dans le cas des zones industrielles), les zones d'habitation (où les immeubles de bureaux sont limités à 200 m², sauf pour les équipements scolaires, culturels, sportifs ou sociaux où la superficie est portée à 1 000 m² ; en outre, en l'absence d'un plan communal d'aménagement, le rapport entre la superficie de plancher affectée aux bureaux et la superficie du sol ne peut être supérieure à 0,1 par îlot), les zones mixtes d'habitation et d'entreprises (mêmes mesures que dans les zones d'habitation, mais les normes sont ici de 300 m² et de 0,2) et les zones à programme minimum (ZPM) (8 zones peuvent avoir des activités administratives).

Un strict respect des prescriptions du plan de secteur aurait dû limiter les problèmes. Malheureusement, certains PPA (plans particuliers d'aménagement élaborés par les communes et fixant pour chaque parcelle l'affectation et les gabarits autorisés) y dérogent. En outre, un contrôle systématique notamment des mutations fonctionnelles (pour lesquelles des règles existent aussi) n'est pas opéré. C'est dire tout le poids de la pression immobilière et l'indécision, voire le laisser-faire de certaines communes.

Par ailleurs, face aux besoins 1990-2010 (1,5 à 2,5 millions de mètres carrés), les potentialités offertes par le plan de secteur sont trop réduites (850 000 m²). Que faire alors ? Modifier le plan de secteur ou le conserver et assouplir certaines prescriptions ?

Les avis sont partagés, même s'il existe une volonté générale d'éviter l'anarchie des bureaux. L'étude commandée par l'actuel secrétaire d'Etat à l'Urbanisme et à l'Aménagement du Territoire, J.-L. Thys, au Bureau Vanden Bossche (1988) propose le maintien du plan de secteur mais organise une réglementation de l'octroi de dérogations variant selon les zones du plan et même selon certains sous-espaces comme les axes et carrefours souvent plus vulnérables. Ces dérogations sont liées à des quotas (garantissant la mixité des fonctions) et à des compensations en termes de logements (le promoteur de bureaux doit parallèlement construire ou rénover des logements dans des zones bien délimitées et selon des ratios différant selon les lieux).

Cette même étude autorise la reconstruction d'immeubles de bureaux et régleme les extensions sur place. Elle propose d'accompagner le tout par des mesures de surveillance et de gestion, ce qui impliquerait l'existence d'un cadastre plus performant.

De telles propositions seront-elles adoptées ? Nul ne le sait actuellement, le débat étant toujours en cours. Ce qui est par contre certain, c'est que des décisions prises dépendra le futur de Bruxelles comme pôle économique mais aussi comme lieu de vie collective.

L'avenir de Bruxelles se joue donc sur sa capacité à intégrer harmonieusement les différentes fonctions. En cette matière, la toute nouvelle opération Espace-Bruxelles-Europe peut être considérée comme un bon témoignage et un bon test de l'actuelle politique urbaine.

Une opération-test : l'Espace-Bruxelles-Europe

La zone concernée couvre 272 ha. Elle englobe le principal centre administratif de Bruxelles, celui compris entre l'avenue des Arts et le parc du Cinquantenaire, c'est-à-dire le quartier Léopold et les abords de la zone européenne autour du rond-point Schuman.

D'après l'étude réalisée par le CERAU (1987), cette zone regroupe 80 000 emplois mais aussi 22 500 habitants. On y trouve 1,9 million de mètres carrés de bureaux se répartissant à part égale entre le secteur privé et le secteur public, dont 467 912 m² pour les seules Communautés européennes. D'ici l'an 2000, le parc de bureaux devrait augmenter de 800 000 m², 500 000 devant être achevés pour 1992.

Le problème majeur de la zone est, comme ailleurs, l'antagonisme existant entre la fonction résidentielle et la fonction administrative dominée ici par les projets CE. En effet, les Communautés européennes doivent s'étendre et souhaitent, en outre, regrouper leurs installations. Comment accueillir les nouvelles constructions tout en protégeant l'habitat, les activités commerciales, les équipements culturels, les parcs présents dans la zone ? Comment encore résoudre le problème des déplacements et surtout réduire le trafic de transit aux effets très négatifs ?

Le plan proposé, approuvé le 19 décembre 1988, fixe avec précision les différentes affectations et propose différentes mesures. La zone administrative ne diffère guère de celle prévue dans le plan de secteur : elle devrait absorber à elle seule la presque totalité de l'accroissement des surfaces de bureaux d'autant plus qu'elle englobe le projet « Espace Léopold », c'est-à-dire la rénovation de la gare du Luxembourg et de ses abords (4,5 ha) où sont prévus le Centre international de Congrès (à l'emplacement de l'ancienne brasserie Léopold) et une énorme dalle de béton couvrant les voies de chemin de fer sur laquelle on construirait 140 000 m² de bureaux (et 40 000 m² de logement). La fonction habitat est confortée par la confirmation des zones prévues par le plan de secteur. Il est aussi proposé de réhabiliter le logement grâce à des programmes prioritaires définis dans 9 zones dénommées ZIP (Zones intervention prioritaires); les pouvoirs publics devraient y donner l'impulsion de base à la

construction de logements destinés à une population privilégiée. En outre, diverses mesures sont préconisées pour limiter la circulation automobile à son niveau actuel (par exemple, réduire les aires de parking dans les nouveaux immeubles, réorganiser les circulations en encourageant certaines infrastructures souterraines tout en compliquant la circulation en surface dans les zones résidentielles, développer les espaces piétonniers et privilégier les transports en commun).

Ce projet va-t-il aboutir ? De nouveau, personne ne sait répondre. Sans conteste, les bureaux seront réalisés puisque en partie commencés (on construit actuellement le Centre international de Congrès ainsi que les bâtiments pour le Conseil des Ministres des CE, ce qui implique le déplacement du tunnel Belliard). Mais l'habitat pourra-t-il être sauvegardé, voire rénové quand on connaît les actions actuelles des spéculateurs, quand on sait le non-respect un peu partout des mesures de compensation en logements et quand on réalise l'ampleur des problèmes de circulation et de parage ? Seule une action déterminée des habitants et des pouvoirs publics permettrait la réussite du projet. Mais tous le veulent-ils vraiment ?

CONCLUSION

Toute gestion urbaine se heurte à des intérêts contradictoires. L'intégration des bureaux aux tissus urbains n'échappe pas à la règle.

Malgré sa taille relativement réduite, la Région bruxelloise est un bon exemple à la fois des problèmes soulevés et des difficultés rencontrées pour résoudre ces problèmes. En effet, le développement des bureaux y a été rapide et les espaces convoités bien circonscrits. Les promoteurs et investisseurs ont joué un rôle déterminant et les pouvoirs publics sont peu intervenus sauf récemment.

Les bureaux ont, sans nul doute, détruit partiellement la vie urbaine, mais ils ne sont cependant pas responsables de tout, car l'évolution étudiée s'inscrit dans un cadre plus général où dominent les processus de désindustrialisation et de tertiarisation urbaines et de péri-urbanisation. Par ailleurs, c'est grâce aux bureaux que le rôle national et international de Bruxelles a pu récemment se consolider.

Les solutions aux problèmes sont donc très complexes. Elles ne peuvent, en outre, aboutir que si elles sont portées par les forces vives de la population, ce qui implique plus de transparence dans les débats, une plus grande concertation entre les acteurs et un rôle plus dynamique des pouvoirs publics.

BERNADETTE MÉRENNE-SCHOUMAKER,
professeur à l'Université de Liège.

BIBLIOGRAPHIE

- Bastié J. (1984), *Géographie du Grand Paris*, Paris, Masson, coll. « Géographie », 208 p.
- CERAU (1987), *Espace-Bruxelles-Europe*, Phase F, Rapport final, Ministère de la Région bruxelloise, Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Bruxelles, 236 p.
- Donnay J.-P. (1985), *Le facteur de localisation dans le marché immobilier de bureaux : réponse à une demande ou stratégie de l'offre ?*, Dissertation annexe, Doctorat en Sciences géographiques, Université de Liège, 72 p., inédit.
- ERU (1982), *L'Europe à Bruxelles. Etude des aspects économiques, sociaux, culturels et urbanistiques de la présence des institutions des Communautés européennes à Bruxelles*, ERU et Quartier des Arts, Bruxelles, 254 p.
- Jones Lang Wootten, *Brussels Office Survey*, publication trimestrielle.
- Mérenne-Schoumaker B. (1984), Les nouveaux pôles économiques en périphérie des métropoles : similitudes et/ou spécificités de la grande ville (Bruxelles) par rapport à la ville moyenne (Liège) ?, *Cahiers du CREPIF*, n° 9, p. 165-175.
- Mérenne-Schoumaker B. (1988), *Brussels, Belgian and European City, Belgium. A Geographical Introduction to its Regional Diversity and its Human Richness*, Liège, Société géographique de Liège, p. 99-102.
- Vanden Bossche A. M. (1988), *L'implantation des bureaux en Région bruxelloise*, Ministère de la Région bruxelloise, Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Bruxelles, 134 p.
- Différents articles de presse.

RÉSUMÉ. — *L'intégration harmonieuse des bureaux dans les espaces urbains est un problème majeur à Bruxelles comme dans beaucoup d'autres villes internationales. Pour circonscrire le problème, l'article essaye d'abord de dresser un tableau de la situation présente des bureaux : importance, localisation, organisation du marché, etc. En seconde partie, il étudie les aspects positifs et négatifs de la croissance du parc des bureaux et analyse quelques recommandations récentes.*

ABSTRACT. — A major metropolitan problem : The offices integration into the urban space. The Brussel's case. *The harmonious integration of office buildings in urban areas is a big problem in Brussels like in many other international cities. Limiting the problem, the article first examines the present situation of office space and demand : importance, location, market organization, etc. In the second part, positive and negative effects of the increase of office space are scrutinized and new advices analyzed.*

MOTS CLÉS. — Bureaux. Localisation des activités tertiaires. Urbanisme et aménagement du territoire. Bruxelles.

KEY-WORDS. — Office space. Location of tertiary activities. Town and country planning. Brussels.