



La Royale Belge © perspective.brussels

LA CONVERSION DES BUREAUX À L'APPUI DU PROJET RÉGIONAL

Un outil pour accélérer la production de logements ?

Les conversions : le contexte

À la suite de la crise sanitaire et de l'augmentation spectaculaire du recours au télétravail, la question de la (re)conversion des bureaux s'est imposée dans le débat public. Elle a émergé avec d'autant plus d'acuité que la disponibilité de logements, et en particulier de logements abordables, est un enjeu social particulièrement aigu en Région bruxelloise.

La Belgique, et Bruxelles en particulier, n'est pas le seul territoire européen à opter pour cette stratégie. Récemment l'Assemblée nationale française, devant les 6 millions de m² de bureaux vides, a adopté en première lecture à l'unanimité une proposition de loi permettant de transformer ce type de bureaux en habitation, en allégeant les procédures administratives d'octroi de permis (via la dérogation) et de permettre aux promoteurs de demander des permis de construire « à destination multiple ». Les raisons citées d'une telle proposition de loi sont sans surprise : télétravail, « flex office », réutilisation de l'existant, besoin de décarboner le secteur immobilier, de faciliter les solutions aux contraintes techniques... L'objectif est de répondre aux besoins des 2,6 millions de ménages en attente d'un logement social.

ABOUT.brussels #08

Avril 2024

Coordination:
RAYNAUD Frédéric

DE BORMAN Antoine
LEMAIRE Pierre
PEZZUTI Veronica
VAN DE CASTEELE Yves

Pour plus d'information:
www.perspective.brussels
Rue de Namur 59 – 1000 BRUXELLES.

Le Gouvernement a demandé en 2021 à Perspective, en associant le BMA et Urban, de lister et d'analyser les contraintes et les leviers qui sont à la disposition des promoteurs publics et privés afin de mettre en œuvre des conversions de bureaux qui répondent aux besoins de la population bruxelloise. **Pour ce faire, une Task Force a fait appel à l'expertise dont elle dispose en interne (Observatoires des bureaux, analyses et diagnostics territoriaux, programmations urbaines, interventions du BMA au stade de projets de conversion...), tout en mobilisant un large panel d'experts publics et privés. Plusieurs workshops ont ainsi été organisés, portant sur les différentes dimensions liées aux conversions.**

La présente publication de Perspective se veut une synthèse stratégique des pistes de réflexion qui ont été amenées tout au long de ce processus de consultation et de débat, agrémenté d'éléments issus de travaux en cours (modification du PRAS, Observatoire des Bureaux, nouveau RRU - Good Living...).

Durant les années 2010, de nombreux projets de conversion ont donné lieu à la délivrance d'un permis d'urbanisme. Entre les années 2017-2022, les surfaces de bureaux converties en d'autres fonctions ont, en moyenne, nettement dépassé les 100.000 m² par an.

Par ailleurs, les avis rendus par le BMA sur les projets de plus de 5.000 m² démontrent l'intérêt accru des conversions en 2021-2022. Elles atteignent une moyenne annuelle de 188.000 m² au stade de l'introduction des demandes de permis pour cette période. Toutefois, les permis délivrés en 2022 ne montrent pas encore d'augmentation dans ce domaine. En fonction des temporalités liées aux procédures d'obtention des permis d'urbanisme, cette tendance devrait s'observer dans les permis délivrés à partir de 2024.

De nombreux exemples illustrent que **les possibilités ne manquent pas** et que des **solutions innovantes**, tant sur le plan architectural qu'urbanistique, inspirent les maîtres d'ouvrage.



La conversion de bureaux vers d'autres fonctions n'est pas un phénomène neuf.



↑ Photo 1: Workshop logement © perspective.brussels

6 WORKSHOPS

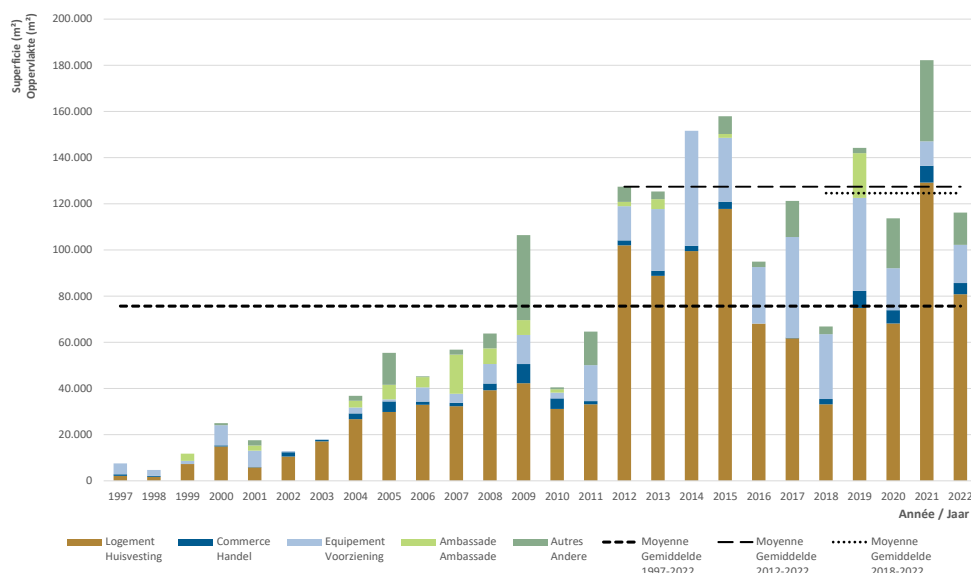
- > 21/12/2021 Expertises internes et externes
- > 22/03/2022 Permis
- > 25/04/2022 Logement
- > 16/06/2022 Qualité spatiale
- > 07/12/2022 Environnement
- > 19/04/2023 Planologie

1 RAPPORT INTERMÉDIAIRE

- > Septembre 2022

Les conversions : quelle est leur importance et dans quelle fonction ?

FIGURE 1 Conversions de bureaux autorisées de 1997 à 2022 par type de destination



Source: perspective.brussels

La moyenne annuelle des conversions, calculée sur 26 ans (c'est-à-dire depuis que les données sont encodées - voir figure 1), s'élève à 75.500 m²/an. Cette même moyenne est de 125.000 m²/an sur les 5 dernières années.

L'année 2021 est par ailleurs exceptionnelle en termes de superficies de conversions autorisées: 182.000 m². Ce chiffre résulte de quelques opérations majeures :

- > La Royale Belge à Watermael-Boitsfort (dont une partie de l'immeuble est converti en hôtel et en commerce) : 18.339 m² ;
- > L'ancienne tour IBM à Saint-Josse-ten-Noode (dont une partie est convertie en hôtel): 11.745m² ;
- > Les anciens bureaux de la KBC avenue du Port (22.376 m²),
- > La poursuite des conversions rue Colonel Bourg (14.064m²) à Evere / Schaerbeek et rue Neerveld à Woluwe-Saint-Lambert (14.238 m²).

Cette hausse des conversions observées dans les permis délivrés en 2021 est-elle la conséquence de la crise COVID et de l'augmentation du télétravail ? C'est en réalité peu probable. Les projets délivrés en 2021 sont en effet liés à des phases d'étude et de définition de projets antérieures auquel il faut ajouter le délai de délivrance de permis.

Elle traduit bien souvent, dans les zones analysées, la perte de vitesse d'immeubles monofonctionnels de bureaux, au profit de projets mixtes, voire monofonctionnels de logement.

En revanche, **2022 semble être une année un peu moins prolifique en termes de conversion:** 116.200 m². La plupart des projets de conversions sont décentrés :

- > La rue Neerveld à Woluwe-Saint-Lambert (16.444m²) ;
- > L'avenue de Tervueren à Woluwe Saint-Pierre (9.438 m²) ;
- > L'avenue Jules Bordet à Evere (5.703 m²) ;
- > La rue Egide Van Ophem à Uccle (14.519 m²).

75.500m²/an

sur 26 ans, moyenne annuelle des conversions

125.000m²/an

sur les 5 dernières années, moyenne annuelle des conversions

182.000m²

de conversions autorisées en 2021

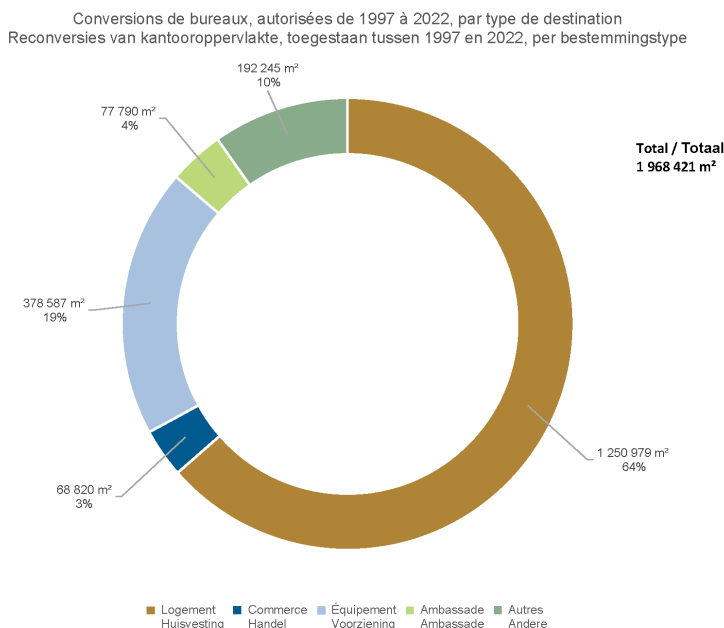
116.200m²

de conversions autorisées en 2022



Le nombre important de m² convertis semble confirmer l'intérêt des acteurs privés pour ce type de promotion immobilière.

FIGURE 2 Conversions de bureaux autorisées de 1997 à 2022, par type de destination



Source: perspective.brussels

En ce qui concerne la nature de la réaffectation (voir figure 2), **64% des surfaces autorisées sont destinées aux logements** (sur les 26 années prises en compte), 19% de ces mêmes surfaces le sont à destination des équipements (écoles, établissements d’enseignement supérieur, administrations communales...). Néanmoins, **le type de logements issu de la conversion d’immeubles de bureau ne répond que de façon très marginale aux besoins identifiés** (par exemple, la liste d’attente du logement social) en logements abordables sur base des caractéristiques socio-économiques de la population bruxelloise. La catégorie «autres» (10%) regroupe notamment les hôtels et flat-hôtels, démontrant une certaine dynamique dans ce secteur.

64%

des surfaces autorisées sont destinées aux logements

19%

des surfaces autorisées sont destinées aux équipements



↑ Photo 2 : École Karreveld © AgwA

La veille organisée par l’Observatoire des bureaux de Perspective montre que **les conversions se poursuivent en 2023**, soit dans la continuité d’un mouvement amorcé il y a déjà quelques années (par exemple, rue Colonel Bourg), soit dans une nouvelle dynamique de conversion comme c’est le cas boulevard de la Woluwe, où les projets se multiplient.

Les conversions : une stratégie maîtrisée ?

La crise sanitaire a modifié les pratiques de travail. La place du télétravail, du travail à domicile, du co-working ou du travail nomade a connu un essor inédit.

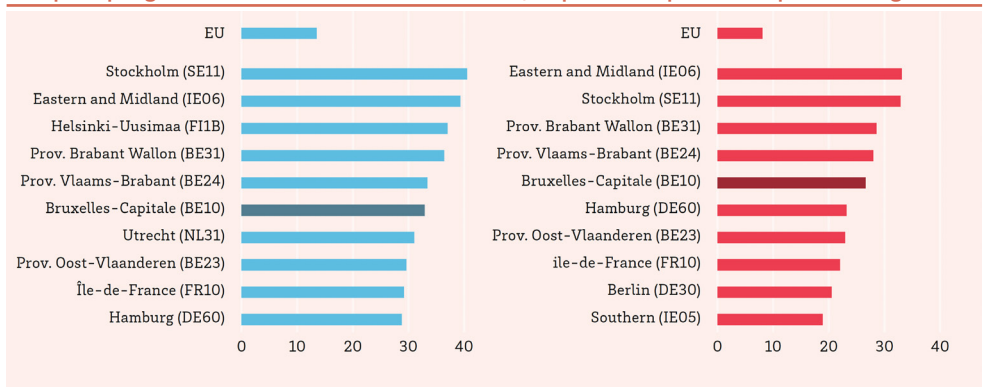
Cette évolution des pratiques de travail a un impact sur les besoins en espace de bureau. Pour autant, il ne s'agit pas d'une évolution mécanique. Si les besoins en espace de bureaux tendent à diminuer, il n'y a pas de lien direct entre la proportion d'employés en télétravail avec l'occupation des espaces de bureau. Ainsi, si certains jours de la semaine les employés en télétravail sont importants, cela n'est pas le cas pour d'autres jours de la semaine. Les besoins en espace de bureaux sont principalement déterminés par les jours d'affluence.

Par ailleurs, l'occupation d'espaces de bureaux dépend des relations contractuelles entre l'employeur et le propriétaire. La modification d'un bail ne suit pas de manière directe l'évolution des pratiques de travail. Il faut donc s'attendre à ce que l'évolution des pratiques de travail mette encore plusieurs années à produire son plein effet sur l'occupation des surfaces de bureaux.

Selon une enquête internationale d'Urbanite Advisers, il y aurait même une baisse moyenne de 25% des besoins en m² suite à l'évolution des pratiques de travail. C'est d'ailleurs dans cette proportion que la Commission européenne a modifié sa politique immobilière. Une baisse du taux d'occupation de 55 à 40% pourrait même à terme être observée.

Selon l'IBSA, le travail à domicile est historiquement plus fréquent en Région bruxelloise qu'ailleurs en Belgique. Désormais, 41 % des travailleurs résidant en Région bruxelloise et 48% des travailleurs actifs en Région bruxelloise travaillent à domicile, ce qui représente une proportion importante à l'échelle belge et européenne. Cette proportion élevée de travail à domicile s'explique notamment par la présence, en Région bruxelloise, d'une plus grande proportion de postes de travail compatibles avec le travail à distance. Elle concerne, en particulier, les grands établissements publics et privés, proportionnellement plus nombreux à Bruxelles.

FIGURE 3 Sélection des 10 régions NUTS 2 européennes où le travail à domicile intensif est le plus fréquent en 2021 (à gauche, exprimé en %) et où le travail à domicile intensif a le plus progressé entre 2019 et 2021 (à droite, exprimé en points de pourcentage)



Source : Eurostat (EFT), 2022. Note de lecture : calcul au lieu de résidence pour les personnes âgées de 20 à 64 ans, basée sur les données les plus récentes si les données 2021 sont indisponibles.

48%
des travailleurs actifs en Région bruxelloise travaillent à domicile

Source : Cahier de l'IBSA n°12, L'essor du travail à domicile à la suite de la crise sanitaire en Région bruxelloise, janvier 2024



CAHIER DE L'IBSA n° 12
L'essor du travail à domicile à la suite de la crise sanitaire en Région bruxelloise
JANVIER 2024

Plus qu'une simple diminution des occupations, la configuration des espaces de bureaux évolue. Les employeurs sont attentifs à offrir des espaces de travail qualitatifs à leurs employés, afin de développer une relation positive à son lieu de travail et son employeur. Le lieu de travail n'est plus nécessairement dédié à l'espace de travail individuel, mais évolue vers des espaces de convivialité, de rencontre, de travail collaboratif. La demande s'oriente donc vers des espaces plus qualitatifs, plus polyvalents, plus conviviaux.

Les questions sont donc : où et comment peuvent s'opérer les conversions des espaces laissés libres, en prenant en compte les facteurs de réorganisation du travail et d'obsolescence des bureaux ?

Où ?

La dynamique plus récente s'observe particulièrement dans les quartiers de seconde couronne où certaines zones monofonctionnelles de bureaux voient une petite partie des anciens bâtiments reconvertis en logements.

Citons, comme exemples emblématiques, l'avenue Marcel Thiry à Woluwe-Saint-Lambert et l'avenue Colonel Bourg, à cheval sur les Communes d'Evere et de Schaerbeek.

Cette situation semble s'expliquer par la recentralisation du bureau près des nœuds de mobilité, l'animation des quartiers concernés, ainsi que par l'offre Horeca et de services présents dans l'hypercentre de la Région.

Comment ?

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).

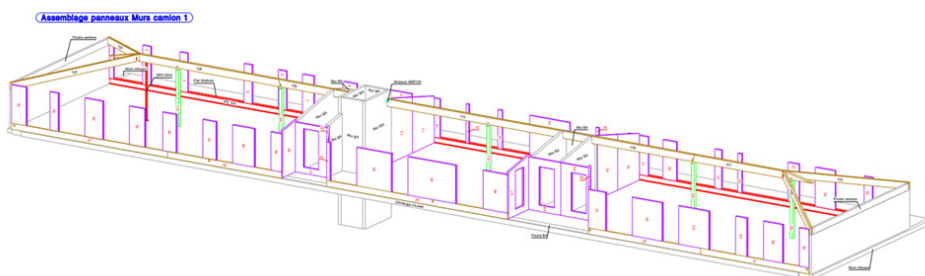


↑ Photo 3 : 9 rue du Pavillon © Inclusio



Depuis 1997, les conversions touchent principalement le cadran sud-est de la Région, en ce compris le Pentagone et l'axe formé par l'avenue Louise.

En revanche, les quartiers centraux attirent de nouveaux projets de bureaux.



Source : 9 rue du Pavillon © Inclusio

Les bureaux se transforment aussi en équipements en réorganisant les espaces dédiés. Par exemple, des établissements scolaires s'installent dans d'anciens bureaux en réorganisant les espaces : circulations internes modifiées (espaces de circulation-loisirs-détentes-rangements-lecture-...), lien entre l'espace public et les circulations internes réadaptées, salles de sport...

Dans le contexte décrit ci-dessus, les pouvoirs publics travaillent souvent par projet et/ou opportunité, via des appels à idée et la recherche par le projet.

Or, pour réaliser les objectifs portés par le Plan Régional de Développement Durable (PRDD) en termes de mixité fonctionnelle et sociale, de production de logements abordables, de création d'équipements, d'activation de l'espace public... il s'agirait de prévoir, lors des demandes de permis de tous projets immobiliers, leurs adaptabilités spatiale et fonctionnelle afin de les inscrire dans une logique d'évolution du contexte urbain.

Focus

La conversion des bureaux inoccupés, réponse à la croissance démographique?

Un examen exhaustif du site Inventimmo (chiffres au 2e trimestre 2023) répertorie **998.565 m² de bureaux vacants mis sur le marché** et aboutit aux analyses suivantes :

- > **66.270 m²** des surfaces de bureaux mises sur le marché concerne des bâtiments à la typologie initiale de logement que cela soit sous la forme de **maisons** (maisons de ville, hôtels de maître) ou d'**appartements**. Sur base d'une surface moyenne de logement de +/- 80 m², cela équivaut à maximum 825 logements. Dans le cas spécifique des appartements, un retour à leur fonction purement résidentielle n'est pas nécessairement chose aisée, étant donné les éventuels obstacles que pourrait poser la loi sur la copropriété (et en particulier l'accord préalable d'une majorité des copropriétaires sur le changement d'affectation), voire l'existence d'actes de base qui pourraient s'opposer à une affectation résidentielle du rez-de-chaussée. Il s'agit donc bien ici d'une analyse à faire au cas par cas.
- > **140.315 m²** sont situés dans des **immeubles de bureaux récents** (moins de 5 ans), pour lesquels il est prématuré d'envisager une conversion en une autre affectation, étant donné que les surfaces les plus récentes sont aussi les plus recherchées pour une occupation à usage de bureaux.
- > **106.625 m²** sont situés dans des **immeubles de bureaux en travaux / en chantier** (rénovation, construction), qui viendront alimenter le stock de bureaux récents. Ces surfaces ne sont donc pas disponibles immédiatement.
- > **19.005 m²** sont situés dans des **immeubles de typologie industrielle**.
- > **68.329 m²** sont situés en **zone d'industrie urbaine**, en **zone d'activité portuaire et de transport** ou en **zone de chemin de fer** inscrites dans le PRAS, où le logement n'est pas autorisé ou uniquement moyennant l'approbation d'un PAD.

Des 998.565 m², **598.021 m² de surface de bureaux n'entrent dans aucune de ces catégories, permettant d'envisager des conversions en logements / équipements.**

Sources chiffrées : Romina Cornejo Escudero & Alison Inglis.

598.021 m²

conversions potentielles en logements / équipements

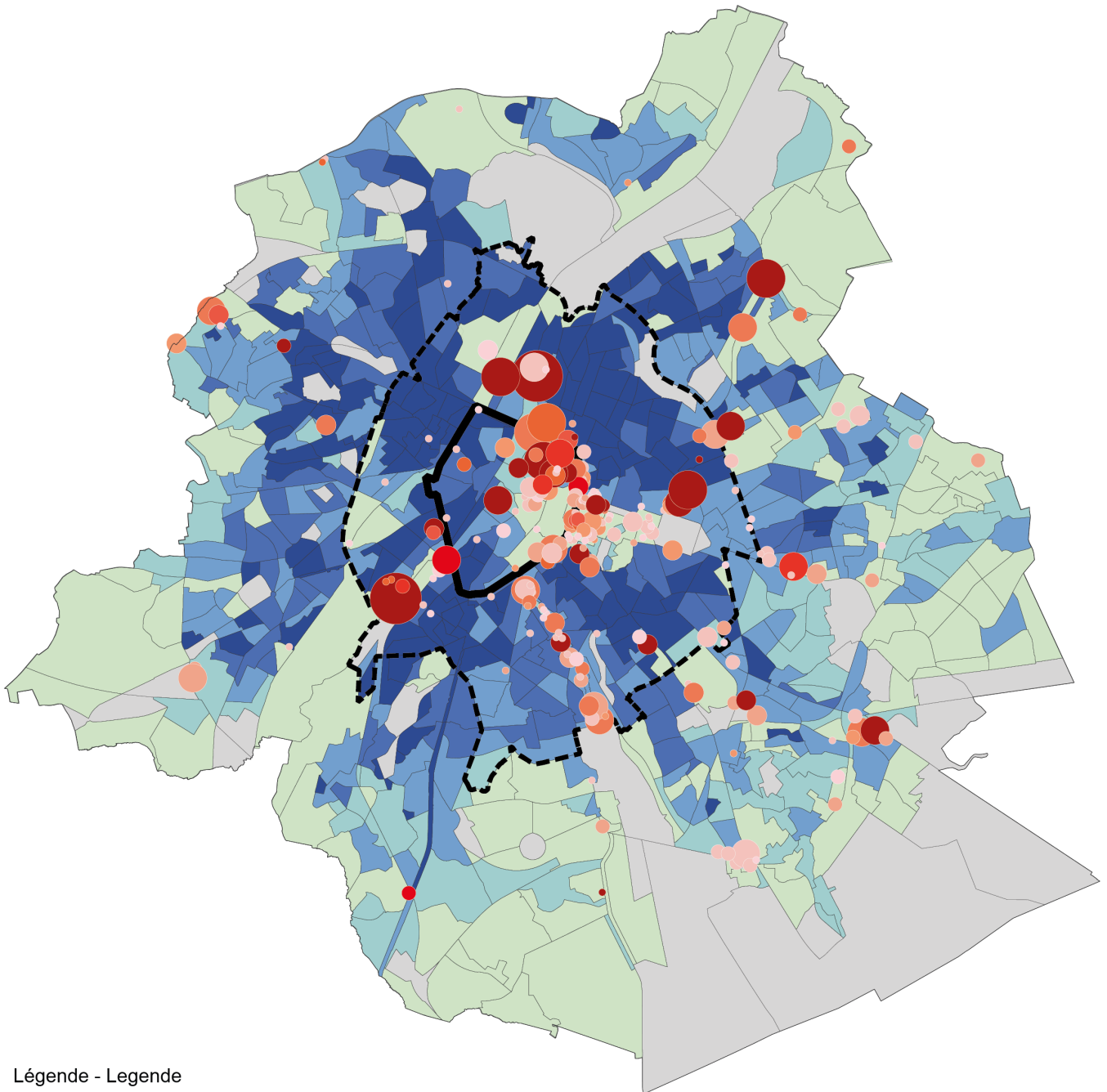


↑ Photo 4 : 2-4 rue Treurenberg © perspective.brussels



La plupart des surfaces vacantes se situent dans des zones déjà fortement densifiées en population (excepté dans la seconde couronne sud-est). La poursuite de conversions de bureaux en logement dans ces zones pourrait à terme impliquer une densité mal maîtrisée.

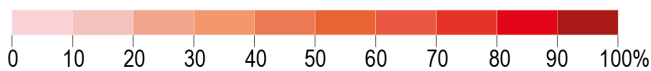
CARTE 1 Densité de population et vacance des bureaux (immeubles de bureaux commercialisés de plus de 5 ans)



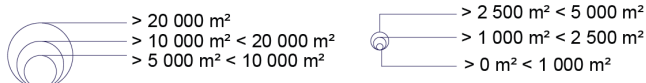
Légende - Legende

- Densité de population
Bevolkingsdichtheid
- < 20 habitants - inwoners
 - < 5 000
 - 5 000 - 8 000
 - 8 000 - 14 000
 - 14 000 - 18 000
 - > 18 000

Pourcentage de vacance dans l'immeuble* (%)
Leegstandspercentage in het gebouw* (%)



Superficie - Vacance (m²)
Oppervlakte - Leegstand



 Pentagone - Vijfhoek

 Première couronne
- Eerste kroon



Source - bron: perspective.brussels, Inventimmo

Brussels UrbIS® - Distribution & Copyright CIRB

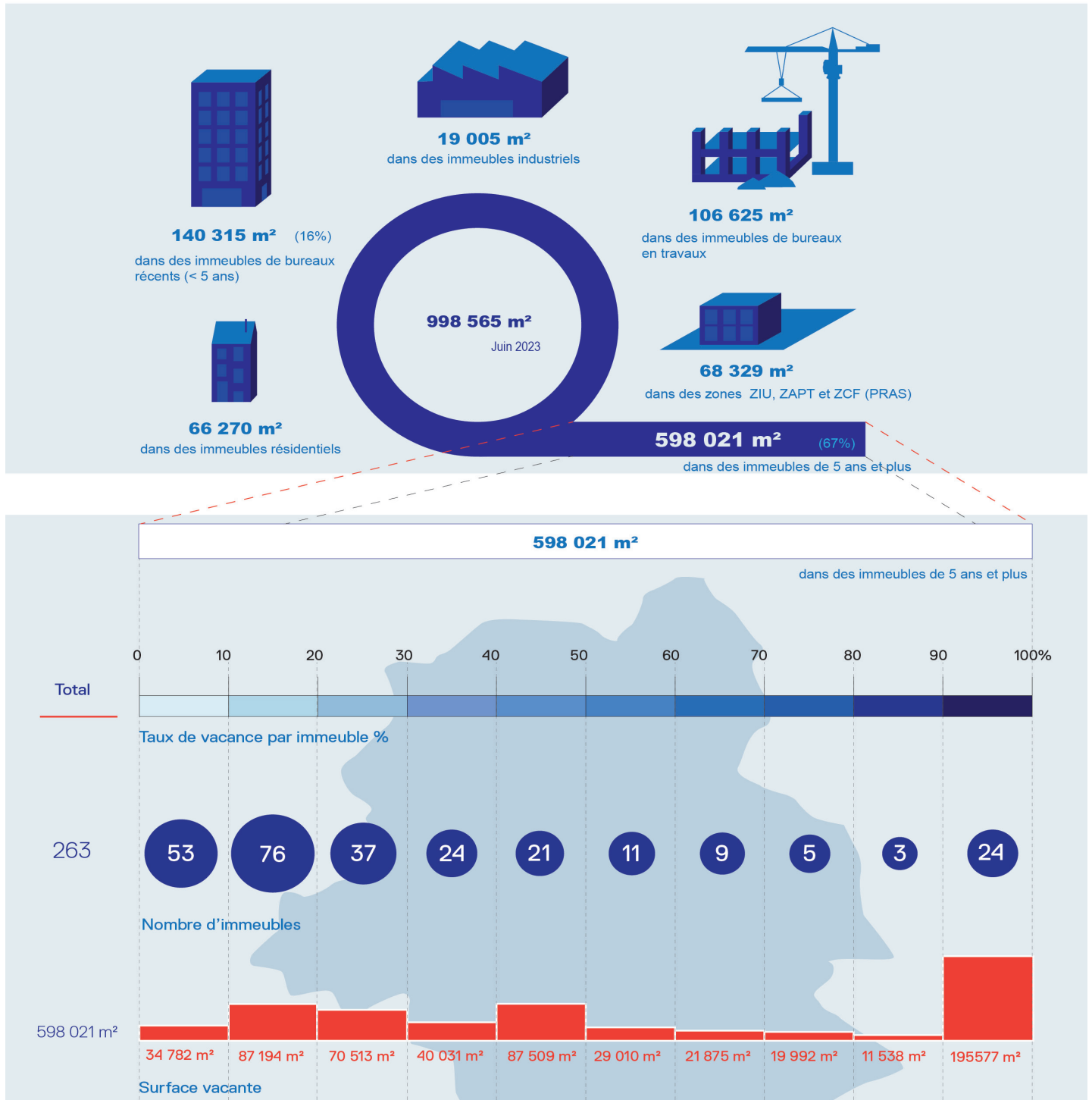


*Superficie plancher disponible sur le marché (location ou vente) / superficie plancher totale dédié au bureau.

*Beschikbare vloeroppervlakte op de markt (verhuur of verkoop) / Totale vloeroppervlakte bestemd voor kantoorruimte.

La figure 3 reprend le nombre d'immeubles et leurs surfaces vacantes, par taux de vacance des immeubles (surface vide par rapport à la surface totale de l'immeuble).

FIGURE 4 Caractéristiques de la vacance 2023



Source: perspective.brussels, inventimmo © Romina Cornejo Escudero & Alison Inglis

À l'analyse, le plus grand nombre d'immeubles (76) a un taux de vacance compris entre 10 à 20%, représentant 14,6% de la surface totale vacante au sein des immeubles vides.

On constate également que **seuls 24 immeubles sur 263 sont totalement vides, pour une surface totale de 195.577 m²**. Cela correspond à **un tiers des surfaces vacantes** dans des immeubles de plus de 5 ans. En outre, un tiers de ces immeubles fait l'objet d'un projet de rénovation. Sur base d'une surface moyenne de logement de +/-80 m², le potentiel net de conversion oscille entre 1.500 et 1.700 logements.

En comparaison avec l'exercice réalisé en 2022 :

- > Les surfaces de bureaux vacants : 1.002.088 m² en 2022 contre 998.565 m² en 2023 (stabilité).
- > La vacance théoriquement reconvertible en logement dans les immeubles de bureaux: 592.564 m² en 2022 contre 598.021 m² en 2023 (légère augmentation).
- > Nombre d'immeubles totalement ou partiellement vacants : 314 immeubles en 2022 contre 263 en 2023 (diminution nette).
- > Nombre d'immeubles totalement vides : 35 en 2022 contre 24 en 2023 (diminution franche).
- > Parmi les 24 immeubles vides de 2023, on retrouve 10 immeubles qui étaient déjà vides en 2022.

Il est d'autant plus difficile de trouver un immeuble vide dans sa totalité que cet immeuble est une copropriété et/ou qu'il était/est occupé par divers occupants. À titre illustratif, il aura fallu 2,5 ans aux promoteurs pour acheter l'immeuble de bureau en copropriété du 53 rue d'Arlon dans le quartier européen.



Source: 74 Avenue du Pont de Luttre © SLRB, MATADOR & CLN

195.577m²

de surfaces totalement vides

entre

1.500 et 1.700

logements potentiellement convertis



Le nombre global de près d'un million de m² de bureaux vides ne signifie pas que ces espaces sont mobilisables immédiatement et qu'ils sont tous convertibles en logements / équipements.

Les pistes de réflexion

Pour répondre à l'ambition de créer des logements et des équipements par les conversions, plusieurs pistes de réflexion sont identifiées, principalement issues des **workshops organisés dans le cadre de la Task Force sur les Bureaux**. Ces pistes **sont structurées en deux volets**.

Via la veille

Il s'agit d'assurer une veille territoriale en continu de la dynamique immobilière des bureaux (Observatoire des bureaux) et de leur vacance (voir ci-dessous), d'augmenter la capacité d'Inventimmo à analyser la vacance commercialisée, de relancer l'état des lieux du foncier et des bâtiments disponibles. L'objectif est d'identifier les tendances de conversion en cours, de les favoriser le cas échéant, voire de pouvoir les anticiper. Il est à cet effet nécessaire d'avoir un outil de veille / monitoring reprenant les conversions de bureaux par quartiers / secteurs statistiques. Une **étude sur la vacance cachée des bureaux** compléterait cette dynamique et appuierait les conversions.

Via la SitEX

Préalable à la modification du PRAS, la mise à jour de la SitEx (Situation Existante du bâti et du non-bâti sur le territoire bruxellois) permettra à terme d'obtenir une photographie, parcelle par parcelle et bâtiment par bâtiment, du stock de bureaux.

Via la planification

Jusqu'ici, ce sont essentiellement les acteurs du marché qui orientent la dynamique des conversions. L'encadrement réglementaire de la « fonction bureaux » par le PRAS (prescriptions « de sauvegarde », « zone administrative » ou CaSBA) a en effet tendance à consolider la légitimité du maintien du bureau et offre peu de moyens d'action aux pouvoirs publics pour imposer la conversion vers d'autres fonctions. Les pouvoirs publics pourraient s'outiller davantage pour **orienter les opérations immobilières vers la conversion**. **Les nouvelles pratiques de l'urbanisme « négocié et partagé » de la Région** (vision partagée, réunions de projets, « projectlines »... précédant la demande de permis que les pouvoirs publics devraient octroyer sur cette base) sont une des pistes à envisager. Ainsi, au sein du Quartier européen, la vision partagée et son opérationnalisation sont l'occasion de développer des discussions approfondies sur les modalités de conversion des bâtiments quittés par la Commission européenne, dans le cadre de l'opération « Cityforward ». Cette démarche vise à insuffler une programmation immobilière dont l'objectif est de favoriser la mixité dans un quartier fortement monofonctionnel.

Adapter les outils réglementaires

La modification du PRAS peut-elle rendre les quartiers de bureaux plus vivants ?

La SitEx est un outil précieux pour développer une vision précise sur les évolutions du territoire. Elle permettrait notamment :

- > D'évaluer le fonctionnement de la Carte des Superficies de Bureaux Admissibles (la CaSBA). Cet outil réglementaire, prévu par le PRAS, définit les seuils maximaux de m² des bureaux admis dans les 132 mailles urbaines en dehors des zones administratives. Le maintien ou non de cet outil, ou sa modification pour favoriser les conversions, sera analysé dans le cadre de la modification du PRAS.
- > De mettre en place un indicateur de densité de m² de bureaux/densité de m² bâtis, permettant d'évaluer la mixité fonctionnelle par secteur statistique. Cet indicateur permettrait de se fixer des objectifs quant à la proportion de bureaux admissibles ou visés par secteur. Ainsi, dans le cadre de la vision partagée pour le quartier européen, il a été considéré qu'à terme les surfaces de bureaux ne pouvaient dépasser 50% du total des superficies plancher du quartier.



Le premier volet propose de mieux définir les constats et enjeux programmatiques, urbanistiques et architecturaux des conversions de bureaux grâce aux outils dont dispose la Région.



Le second volet se penche sur les outils réglementaires ou autres nécessaires pour réaliser, appuyer et faciliter cette planification globale et spatiale.

La modification du PRAS : une opportunité pour questionner les zones administratives

Dans le cadre de la modification du PRAS, un état des lieux des enjeux a été développé en co-construction avec un large panel d'acteurs publics et de la société civile. Plusieurs constats et enjeux relatifs aux bureaux ont dans ce cadre été identifiés.

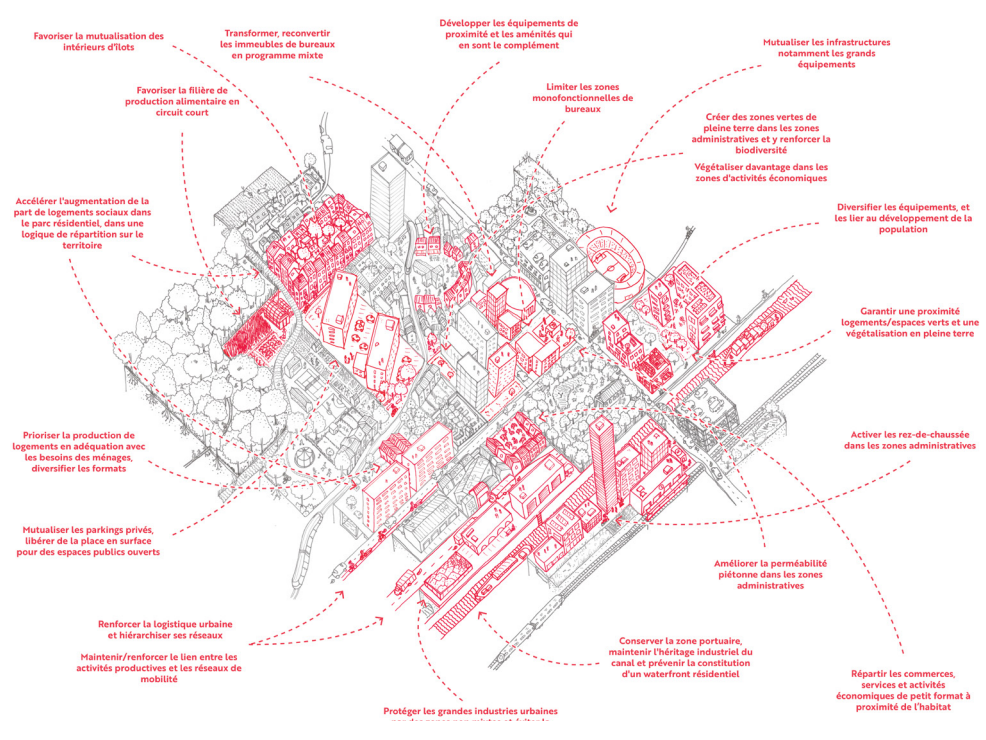
Source : «Share The City», Diagnostic, présentation et synthèse des conclusions, 2024.

Les enjeux explorés visent à limiter les zones monofonctionnelles de bureaux.

Comment ?

- > Favoriser les petits formats d'immeubles qui peuvent être une opportunité pour apporter de la mixité d'usage dans certains quartiers.
- > Cadrer le développement des activités tertiaires en augmentant la mixité fonctionnelle (logements, équipements, commerces...) dans les quartiers administratifs.
- > Mutualiser les infrastructures existantes, afin de renforcer la mixité et l'intensité d'usage. C'est donc une manière résiliente d'activer l'existant, qui nécessite l'adaptation des outils réglementaires (PRAS, RRU...).
- > Transformer, reconverter les immeubles de bureaux en programme mixte avec des logements, bureaux, des équipements collectifs.
- > Activer les rez-de-chaussée dans les zones administratives, notamment par des occupations temporaires.

FIGURE 5 Synthèse des réflexions sur la mixité avec la société civile dans le cadre des ateliers du PRAS (décembre 2023)



Source: BUUR PoS + Morgane Gloux pour perspective.brussels

Ces pistes pourront être étudiées et approfondies dans le cadre du processus de modification du PRAS « Share the City ».

Quel avenir pour les zones administratives ?

Dans les zones administratives, une partie du parc de bureaux considéré comme obsolète se transforme en logement et/ou en équipement, particulièrement en seconde couronne. Les bureaux, concentrés dans le CBD tendent à évoluer suivant les préoccupations des employeurs et des employés (la demande de bureaux de « bonne qualité » reste toutefois forte dans les CBD). On remarque également un autre phénomène : la tendance à concevoir des immeubles aux programmes parfois complexes et surtout mixtes (bureaux, coworking, hôtels, commerces, logements, espaces et infrastructures publics). Comment encadrer cette évolution dans le futur, si ce n'est grâce à la modification en cours du PRAS ?

Il apparaît clairement, au regard de l'objectif de développer des quartiers multifonctionnels et animés, que la réservation dans la ville de quartiers dédiés uniquement aux fonctions administratives ne paraît plus adaptée aux enjeux actuels. Toutefois, la mise à disposition d'ensemble de bureaux de grande taille, dans des quartiers bien desservis par les transports en commun, joue également un rôle d'attractivité pour les activités tertiaires dans la ville.

Il convient dès lors de déterminer des règles adaptées, permettant de soutenir cet objectif de mixité fonctionnelle tout en favorisant les activités tertiaires autour des nœuds de mobilité.

La réforme du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) Good Living

Le projet Good Living approuvé récemment au Gouvernement en deuxième lecture encourage la conversion des bureaux et soutient les objectifs suivants :

- > **Favoriser la préservation et la rénovation des constructions existantes et assurer leur conversion et/ou la récupération de leurs matériaux** (chapitre 2 « Durabilité » - article 4 «Préservation et rénovation des constructions et récupération des matériaux »).
- > **Anticiper et prévoir les conversions potentielles des constructions neuves afin d'en faciliter la réalisation** (chapitre 2 « Durabilité » - article 5 « Convertibilité et durabilité des constructions»). La capacité de conversion sera évaluée sur base des critères suivants: le dimensionnement et les surfaces éclairantes des espaces résultant de la structure portante du bâtiment, la position des noyaux de distribution et de circulation, la position des gaines et des espaces techniques.
- > **Activer le socle des constructions de manière à créer un dialogue entre les constructions et l'espace ouvert public** (chapitre 4 « Enveloppe des constructions » - article 17 « rez-de-chaussée »).

Les permis d'urbanisme et le logement abordable

À ce jour, la demande de permis concernant le logement social est examinée via une procédure accélérée (« fast lane ») lorsque le projet propose un minimum de 25% de ce type de logements.



Il est proposé d'élargir la procédure « fast lane » aux logements dits abordables dans le cas de conversions de bureaux en logements.

Adapter et/ou créer, tester de (nouveaux) outils financiers

On constate que les outils de planification et d'urbanisme ne pourront pas être les uniques leviers pour réguler le marché : ils doivent se coupler à des outils financiers favorables aux conversions.

Perspective a demandé au bureau RE-US de réaliser une étude visant à évaluer les instruments fiscaux, économiques et environnementaux pour la conversion d'un immeuble de bureau. Elle a été menée sur base d'une étude de cas afin de partir de paramètres économiques et financiers précis.



↑ Photo 5: 104 rue d'Arlon © bureau RE&US

L'étude vise à comparer les coûts de construction ainsi que les coûts du montage financier de la conversion d'un bâtiment de bureau en logement par rapport à son maintien en bureau.

Il ressort de cette étude que malgré des coûts de construction et de montage financier légèrement en faveur de la conversion vers le logement, **le facteur déterminant reste celui de la valeur du marché du bureau et du logement dans un quartier donné.** Les prix de construction estimés ont été basés sur un benchmark de plusieurs projets récents à Bruxelles reflétant les différents scénarii envisagés dans l'étude. Une hypothèse prise qui impacte le comparatif des coûts est la conformité de tous les scénarii au projet Good Living (réforme du RRU). Ceci implique que les coûts relatifs à la réalisation de balcons ou terrasses qui devraient impacter négativement les coûts de construction du logement ne sont pas repris dans les calculs.

Sous ces conditions, il apparaît que les coûts de construction d'une rénovation légère de bureau en bureau sont supérieurs (1.956€/m²) aux coûts de construction d'une transformation de bureau en logement (1.604€/m²). Cette différence de prix en faveur de la conversion en logement s'explique essentiellement par le coût du lot «Techniques spéciales» qui, pour la rénovation de bureau en bureau, est évalué à 160% du coût de la conversion du bureau en logement. Le lot «Parachèvement» (cloisons par exemple) est quant à lui évalué à un coût plus de deux fois supérieur (215%) dans le cas du scénario de conversion de bureau en logement.

Dès lors, dans un quartier où la fonction de bureau prédomine, les développeurs seront encouragés à réaliser avant tout du bureau.



Aujourd'hui, les instruments fiscaux et économiques sont plutôt favorables aux projets de démolition/reconstruction.

Le bâtiment choisi est celui situé au 104 rue d'Arlon. Cet immeuble de bureau moderniste construit en 1967 est assez représentatif du stock de bureaux bruxellois. Il est conçu sur base de systèmes constructifs hybrides mêlant préfabrication et éléments coulés surplace. Il se développe sur 10 niveaux et une superficie de 11.085 m² hors sol. Enfin, un certain nombre de ses caractéristiques techniques exemplifient bien les défis auxquels les opérateurs immobiliers sont confrontés aujourd'hui: faible hauteur de dalle à dalle (3,08m) ; dimensionnement de la structure sur base de standards dépassés (charge de 2 à 5kN/m²) ; présence d'amiante ; derniers étages en recul ; terrain 100% bâti ; profondeur de plateau entre 14m40 et 18m50.

C'est ainsi que de nombreuses opérations de conversion du bureau vers le logement se sont déroulées ces dernières années dans le cadran nord-est / sud-est sans qu'il n'y ait eu d'incitant public (excepté l'exemption de charges d'urbanisme) alors que, par ailleurs, la conversion de bureau en logement dans les quartiers les plus prisés des CBD reste proportionnellement plus timide par rapport au stock du bureau. L'étude préconise une approche qui prend en compte ces différences géographiques fondamentales. Sur base de ce constat est née l'idée de différencier les charges d'urbanisme en fonction des zones géographiques. Ainsi, il pourrait être imaginé **d'exempter de charges d'urbanisme uniquement les conversions vers du logement abordable dans la seconde couronne sud-est alors que cette exemption pourrait être élargie au logement libre dans les CBD.**

TABLEAU 1 Résultats de l'étude de RE-US sur base du 104 rue d'Arlon

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

Par ailleurs, l'étude du bureau RE&US a été complétée par l'étude « second opinion » (menée par 51N4E-Greich et commandée par le BMA) sur l'évaluation du bilan carbone relatif à différents scénarii de développement d'un bâtiment de bureau situé au 62 rue de la Loi (similaire au 104 Arlon). Elle démontre que malgré la prise en compte des travaux, mais aussi d'une période d'exploitation de 30 ans, une **opération de rénovation/transformation a tendance à avoir un meilleur bilan carbone qu'une opération de démolition/reconstruction**, et ce sur base des mêmes certifications de performance énergétiques (même niveau de certificats BREAM et PEB). Même si les approches et les détails techniques sont différents, les performances énergétiques d'une rénovation lourde (remplacement des techniques et de l'enveloppe) semblent souvent similaires à celles d'une construction neuve.



↑ Photo 6 : 62 rue de la Loi © 51N4E-Greich

Explications du tableau 1

Les scénarii : 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.

Coûts de construction : le coût des postes de construction est basé sur un benchmark de bâtiments récents similaires situés à Bruxelles. L'étude conclut sur une différence de coût entre les scénarii de rénovation/transformation et ceux de démolition/reconstruction. Ceci s'explique en partie par le recours à des techniques de construction sur mesure et en partie par une marge variable relative aux imprévus rencontrés dans une rénovation/transformation. Le surcoût relatif aux scénarii de bureau s'explique en partie par les équipements et techniques propres aux bureaux actuels.

Charge foncière : la charge foncière est identique dans les quatre scénarii.

Coût total de revient : ce coût comprend les coûts de construction + le coût de la charge foncière + le coût des frais d'enregistrement, des honoraires et de la TVA.

Valeur de marché : la forte différence entre le scénario 1 et le scénario 2 s'explique par la relative grande variation de valeur entre un bâtiment de bureau de type Grade A (construction neuve : d'une part, meilleures performances et qualité et d'autre part, forte demande) et un bâtiment de bureau de type Grade C (rénovation : performances et qualités moindres, moindre attractivité pour l'investissement).

Marge des promoteurs : les marges des promoteurs négatives des scénarii 1 et 2 valident la recherche par les pouvoirs publics d'incitants fiscaux et autres pour rendre ces opérations plus attractives.

La conversion devient dès lors un **enjeu de planification** qui vise à soutenir des projets mixtes de logement / équipement lorsque, par exemple, les démolitions d'immeubles se justifient en raison de leur vétusté ou de l'impossibilité de répondre aux normes urbanistiques et énergétiques en vigueur.

Malgré la disparition du taux de TVA à 6% en cas de démolition-reconstruction pour les promoteurs immobiliers (une proposition de loi envisage de garder le taux de 6% pour les investisseurs s'ils louent leurs biens), cette recommandation est d'autant plus opportune dans les quartiers où la valeur vénale du bureau est plus forte que celle du logement. Néanmoins, certains acteurs privés privilégieront les ventes en «share deal» (vente par transfert d'actions), ce qui leur permettra de récupérer la TVA, annulant les effets positifs pour les pouvoirs publics du changement de taux de TVA (retour à 21%) en cas de démolition-reconstruction. **Il s'agit dès lors d'étudier davantage les aspects fiscaux et en particulier la vente par «share deal» afin de veiller à des contributions et incitants équitables quels que soient les modes de transaction.**

Exonérer des charges d'urbanisme pour faciliter la production de logements abordables dans les projets de conversion

Sous le régime de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013, les conversions de bureaux vers le logement et certains équipements sont exonérées de charges d'urbanisme (à l'exception des nouvelles superficies supplémentaires créées). Une piste serait de cibler les exemptions de charge d'urbanisme uniquement lors des opérations de conversion d'immeubles de bureau en immeubles de logements abordables (dont les AIS). Cette mesure pourrait avoir un impact positif sur leur production, en particulier dans le quadrant du sud-est de la Région où ce type de logement est le moins développé.

Pour les quartiers centraux, sur base des enseignements de l'étude de faisabilité du 104 Arlon (notamment le poids fondamental de la valeur du marché dans l'équation immobilière d'une opération), il serait judicieux d'appliquer le même principe pour la production de logements libres afin de répondre à la crise du logement à Bruxelles.

Accorder l'exonération du précompte immobilier pour les conversions de bureau en logement dans les CBD

Aujourd'hui, les acteurs immobiliers interrogés dans le cadre des workshops organisés par la Task Force s'accordent à dire qu'un propriétaire sera exonéré de précompte dès le moment où un bâtiment est détruit. Dès lors, les démolitions-reconstructions bénéficient d'un incitant financier, à l'inverse des rénovations lourdes menant à des conversions, dès lors que, dans ce cadre, le précompte reste dû durant toute la période des travaux.

Une piste méritant d'être étudiée consisterait dès lors **d'exonérer de précompte immobilier les propriétaires qui rénovent leur bien à condition d'en faire du logement et/ou de l'équipement.**

Cette exonération devrait être **d'application dès le dépôt déclaré complet du dossier de permis d'urbanisme et jusqu'à l'achèvement de la rénovation.** Une compensation financière pour la commune où se trouve le bien bénéficiant de cette exonération pourrait être analysée dans ce cadre.

Par ailleurs, il faudra également prendre en compte la réforme du précompte lancée dernièrement par le Gouvernement régional qui vise à **autoriser des taux de centimes additionnels communaux différenciés par quartier.** Cette mesure permettrait en effet de répondre à l'objectif de disposer de stratégies différenciées entre les différents quartiers, et en particulier entre le CBD et les quartiers de la seconde couronne.



Accorder aux AIS des facilités pour réaliser du logement à finalité sociale dans les immeubles de bureaux, particulièrement dans les CBD

La mise en location de logements privés à finalité sociale en AIS est actuellement exonérée du paiement du précompte immobilier. Les propriétaires d'immeubles de bureaux reconvertis en logements pourraient également travailler dans le cadre des AIS afin de faciliter également la gestion des immeubles (comme la location d'étages vacants).

Renforcer et/ou créer des outils programmatiques et architecturaux, tels que la recherche par le projet ou les « project lines »

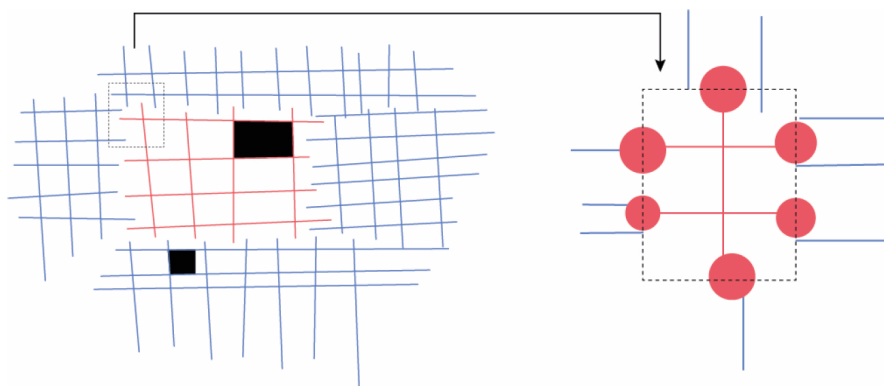
Cette recommandation est opportune lorsque des bâtiments atypiques (qui ne répondent pas aux critères techniques et spatiaux comme par exemple la hauteur de plafond ou la profondeur de plateau...) sont sur le marché et permettraient néanmoins d'accroître le nombre de logements.

« Recherche par le projet » : travailler de manière contextualisée et en collaboration avec tous les acteurs impliqués.

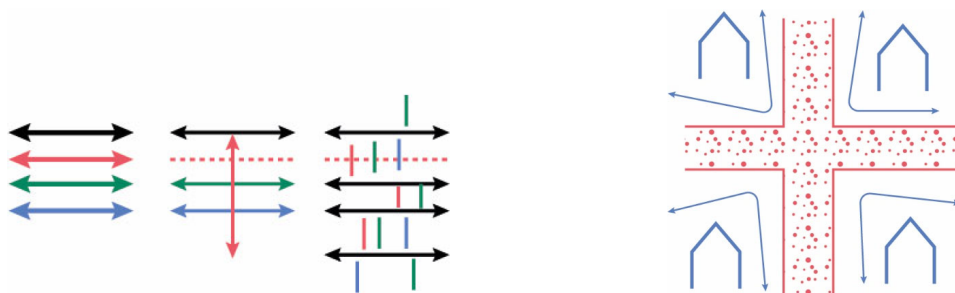
« Project lines » : rédiger un document dans le cadre de la vente d'un bâtiment ou d'un site afin que l'acquéreur dispose d'une vision claire des attentes des pouvoirs publics.

CONCEPTEN/ANALYSE

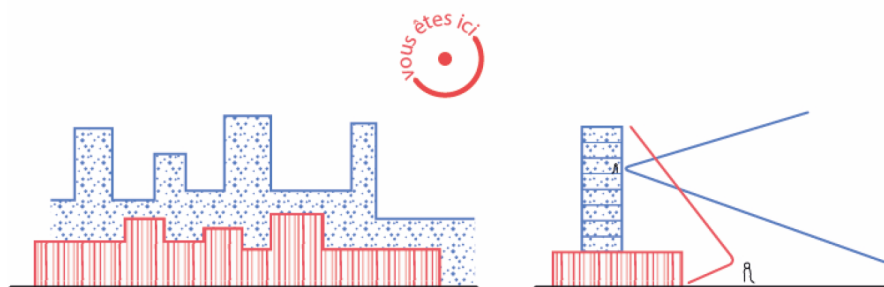
OFF THE GRID



UPSIDE DOWN / RETOURNEMENT DE L'AXE



DOUBLE SKYLINE



Source : BMA

Conclusions

La conversion d'immeubles de bureaux en logements ou en équipements est une dynamique à l'œuvre depuis de nombreuses années en Région bruxelloise. Elle s'est amplifiée depuis la moitié des années 2010. Une accélération semble s'observer ces deux dernières années, selon l'expérience des sollicitations adressées au BMA, même si cela ne se confirme pas encore dans l'analyse des permis d'urbanisme délivrés. Les conversions de bureaux sont une des sources significatives de création de logements : en 2021, près d'un cinquième des nouveaux logements sont issu de ces conversions. Ces opérations se réalisent avant tout dans le cadran nord-est / sud-est, par des conversions d'immeuble de bureaux souvent obsolètes tant dans leur organisation spatiale que dans leurs critères économique-énergétiques.

Dans les quartiers décentralisés, l'enjeu n'est pas tant d'encourager les conversions que de veiller à ce que celles-ci s'accompagnent de la mixité des fonctions susceptible de contribuer à la qualité de vie dans ces immeubles convertis : disponibilité en équipements et commerces de proximité, transports en commun, espaces verts et récréatifs. La conversion des immeubles de bureaux en logements n'est pas en mesure de répondre seule à la crise de l'accès au logement abordable. De plus, les conversions de bureaux en logements abordables sont rares.

Si la nécessité d'amplifier les conversions de bureaux vers du logement n'est pas manifeste au vu de la dynamique observée sur le marché bruxellois durant la dernière décennie, il apparaît cependant que l'action publique pourrait utilement calibrer ses instruments fiscaux afin de favoriser la conversion de bureaux vers du logement abordable.

Pour convertir le bureau en logement abordable, plusieurs leviers sont identifiés dans la présente contribution. La mise en œuvre de ces propositions est de nature à renforcer la contribution de la dynamique de conversion pour la production de logements abordables.

Afin d'assurer la concrétisation de toutes ces mesures dans un objectif cohérent de production de logements abordables et de services par et pour les Bruxellois, une planification socio-spatiale semble requise :

- > Pour spatialiser les besoins en logements abordables dans les territoires prioritaires (malgré les coûts des acquisitions foncières).
- > Pour rassembler tous les outils (programmatiques, urbanistiques, fiscaux, socio-économiques...) dans un objectif commun : répondre à la crise du logement à Bruxelles, entre autres par le biais de la conversion des bureaux.



La conversion de bureaux permet de contribuer pour une part significative à la création de nouveaux logements en Région bruxelloise.

Ce phénomène s'observe tant dans les quartiers décentralisés où le bureau est en perte de vitesse que, dans une moindre mesure, dans les quartiers administratifs.



L'insuffisance de la conversion des bureaux en logements abordables s'explique en particulier par le coût des conversions ainsi que la configuration des immeubles, qui ne permettent que rarement la mise sur le marché de logements à des prix bas.

Éditeur responsable

Antoine DE BORMAN,
Directeur général de perspective.brussels
Rue de Namur 59 – 1000 BRUXELLES.

Les résultats présentés ici le sont à titre d'information. Ils n'ont aucun caractère légal.

Reproduction autorisée moyennant mention de la source – © 2024 perspective.brussels

