

LES ZEMU ONT 10 ANS

La dynamique immobilière dans les zones
d'entreprises en milieu urbain

MARS 2026



Cette analyse fait partie des études complémentaires menées dans le cadre de ShareTheCity, la modification du Plan régional d'affectation du sol (PRAS). Ces études accompagnent et étayent la modification du PRAS afin que celle-ci réponde aux défis climatiques et environnementaux ainsi qu'aux enjeux sociaux et économiques de la Région bruxelloise.

Plus d'informations sur www.sharethecity.brussels.

COLOPHON

Auteur : perspective.brussels. Département Connaissance territoriale — Maarten Lenaerts

Avec la collaboration de : Mathilde Berlangier, Louis de Grady, Steve Delhaye, Dalila Ghodbane, Barbara Le Fort, Sarah Moutury, Marion Pourbaix

Sous la coordination de : Annabelle Guérin

Sous la direction de : Jorge Puttemans

Cartographie réalisée avec : QGIS

Sources des données : Sitex, permis d'urbanisme : Direction de l'Urbanisme et Direction des Affaires juridiques — urban.brussels et services communaux d'urbanisme

Date de réalisation : mars 2026

Photo de couverture : Maarten Lenaerts (projet City Dox)

Traduction : traduction du néerlandais vers le français par Oneliner

Pour plus d'informations : analyse_territoriale@perspective.brussels

Éditeur responsable : Antoine de Borman — Directeur général de perspective.brussels — Rue de Namur 59 – 1000 Bruxelles

Caractère non légal

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

Dépôt légal

D/2026/14.054/08

Reproduction autorisée moyennant mention de la source

© mars 2026 perspective.brussels

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 – UNE NOUVELLE ZONE D’AFFECTATION ?	4
1. LE PRAS DÉMOGRAPHIQUE	4
2. LES ZONES D’ENTREPRISES EN MILIEU URBAIN (ZEMU).....	5
2.1. Les ZEMU, c’est quoi ?	5
2.2. Où se situent les ZEMU ?	7
CHAPITRE 2 - SUR QUELLES DONNÉES REPOSE L’ANALYSE ?.....	8
CHAPITRE 3 - COMMENT LES ZEMU ONT-ELLES ÉVOLUÉ EN 10 ANS ?	10
3. L’ÉVOLUTION GLOBALE.....	10
3.1. Une forte densification, mais une emprise au sol supplémentaire limitée	10
3.2. Les grands projets font la différence	13
3.3. La zone sud du canal fait la différence	15
3.4. Des activités productives combinées avec du logement, ou dominées par le logement ?	17
3.5. Des bureaux dans les ZEMU ?	19
3.6. Comment la mixité fonctionnelle prend-elle forme ?	21
3.7. Y a-t-il de la place pour le logement régulé ?	23
4. L’ÉVOLUTION PAR ANCIENNE ZONE D’AFFECTATION	25
4.1. Une densification partout, mais parfois avec moins d’emprise au sol	26
4.2. La superficie des activités productives recule partout	27
5. L’ÉVOLUTION PAR SOUS-ZONE GÉOGRAPHIQUE.....	29
5.1. Une dynamique de construction très contrastée.....	29
5.2. Le logement surtout présent autour de Biestebroek et Mommaerts-Reyers.....	30
CONCLUSIONS, POINTS D’ATTENTION ET RECOMMANDATIONS.....	32
ANNEXE : QUELQUES GRANDS PROJETS DANS ZEMU EN IMAGES	34

INTRODUCTION

Au début du XXI^e siècle, Bruxelles a connu la plus forte croissance démographique depuis des décennies. À partir de 2010, la Région a cherché des moyens de créer des logements supplémentaires pour absorber cette croissance. Une des mesures a été d'adapter le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS)¹. Par le biais du PRAS dit démographique, entré en vigueur fin 2013, une nouvelle zone d'affectation est introduite : les zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU). Réparties sur l'ensemble de la région, les ZEMU représentent 200 hectares, soit un peu plus de 1 % de la superficie totale de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles concernent principalement des zones auparavant réservées aux activités productives et sous-utilisées et qui sont dorénavant ouvertes au développement résidentiel.

Il ne s'agissait toutefois pas de remplacer purement et simplement les activités productives². En effet, celles-ci sont essentielles au bon fonctionnement de la ville³. La production locale contribue en outre à l'emploi. L'idée était qu'une part importante des activités productives nécessaires à la ville puisse être combinée avec du logement.

Dans les ZEMU, la fonction résidentielle et la fonction productive sont donc réunies. Les prescriptions prévoient ainsi une mixité des fonctions à l'échelle du projet. Les deux fonctions peuvent être développées côte à côte ou de manière superposée dans un même projet. Comme dans toutes les zones d'affectation bâissables du PRAS, les équipements sont également autorisés.

Cette étude examine la réalisation des objectifs dix ans après l'introduction des ZEMU et pose deux questions :

- > De nouveaux logements ont-ils été créés pour répondre à la croissance démographique ?
- > Les activités productives jugées nécessaires à la ville ont-elles conservé ou trouvé leur place ?

Pour y répondre, une analyse quantitative de l'évolution du bâti et des permis d'urbanisme délivrés a été réalisée.

Les évolutions en matière urbanistique sont lentes. Les bâtiments existants et les structures de propriété ont un impact durable. De plus, les changements en matière de bâti, de nouvelles superficies de plancher et de fonctions ont un impact sociétal plus large. L'arrivée de nouveaux habitants a un impact sur la mobilité, l'espace public et les équipements. Les activités économiques génèrent plus ou moins d'emplois, tandis que la cohabitation avec les habitants peut être plus ou moins harmonieuse. La dynamique immobilière affecte les quartiers environnants. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour identifier toutes les composantes de l'impact des ZEMU.

Dans cette étude, la dynamique immobilière globale, ainsi que l'évolution des différentes fonctions seront d'abord analysées. La fonction résidentielle et les diverses activités économiques seront présentées en détail, ainsi que la manière dont la mixité entre ces fonctions prend forme, le cas échéant. Dans les deux dernières parties de l'étude, les évolutions par anciennes zones d'affectation et par sous-zones géographiques seront approfondies.

¹ Le Plan Régional d'Affectation du Sol définit les affectations du sol. Il détermine pour chaque parcelle de la Région si elle est constructible (zones bâissables, zones vertes...). Et si oui, quels types de constructions (logements, bureaux, commerces...) sont autorisés.

² Définition PRAS : Activités artisanales, activités de haute technologie, activités industrielles, activités de production de services matériels et de biens immatériels. Sont assimilés aux activités productives, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces qui en sont l'accessoire.

³ Il existe une abondante littérature académique sur les activités productives importantes dans une ville. Il s'avère difficile de les définir avec précision, et encore plus de les intégrer dans des règles de planification. Pour un aperçu, voir notamment : (Designing) Urban Production : Metrolab Brussels MasterClass III (2020) Metrolab Series

https://metrolab.criticalnarratives.com/sub/sub_3_production/index.html?lan=fr

CHAPITRE 1 – UNE NOUVELLE ZONE D’AFFECTATION ?

1. LE PRAS DÉMOGRAPHIQUE

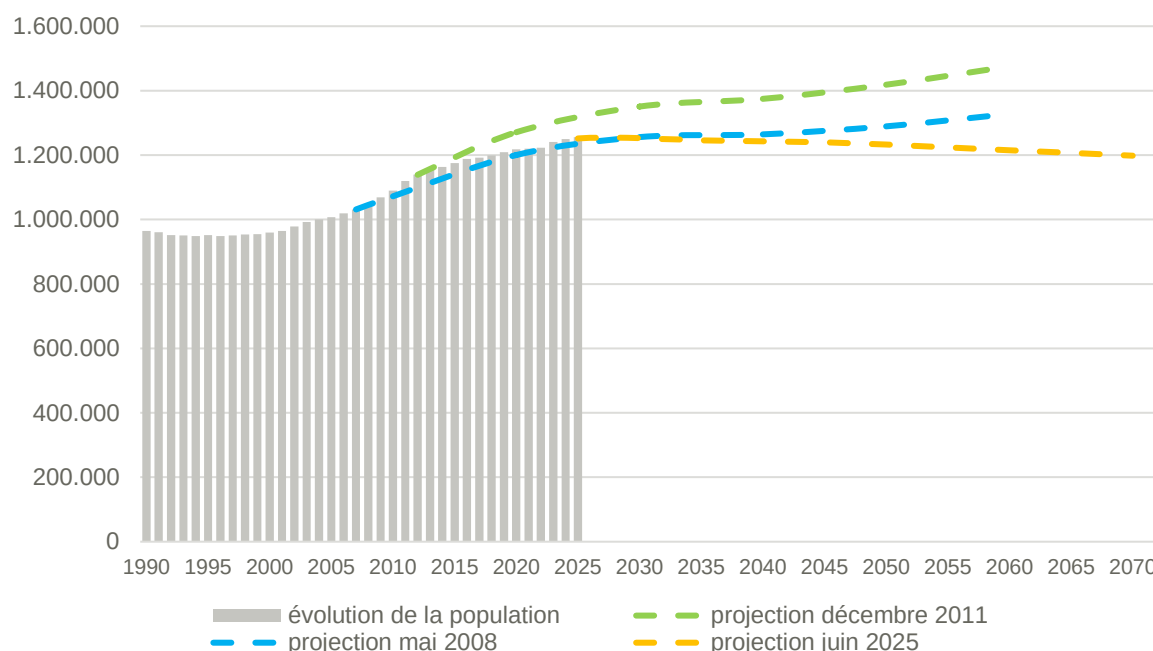
La population bruxelloise augmente à un rythme soutenu depuis le début des années 2000. Autour de 2010, ce rythme de croissance a été plus élevé qu’anticipé. Comme le montre la Figure 1, la projection en 2008 (ligne bleue) sous-estimait la croissance qui s’est réalisée au début des années 2010. Cela a été un véritable choc pour la Région qui n’avait pas connu une telle croissance depuis les années soixante. Quelques années plus tard, en 2011, la croissance a été revue à la hausse (ligne verte).

C’est dans ce contexte de croissance démographique plus important que prévu, appelé depuis « boom démographique », que le Gouvernement régional décide, début 2011, de modifier le PRAS. Même si les relations entre l’évolution démographique et le marché du logement sont complexes, avec des causalités qui vont dans les deux sens⁴, la Région a voulu absorber la croissance démographique en élargissant les possibilités de développement du logement.

Le PRAS Démographique, entré en vigueur le 21 décembre 2013, élargit les affectations de certaines zones existantes du PRAS en y autorisant davantage la production de logement. C’est notamment le cas des Zones Administratives. Une nouvelle zone d’affectation du sol voit aussi le jour, la ZEMU. Elle prévoit une mixité fonctionnelle entre activités économiques et logement. Deux tiers de la superficie des ZEMU étaient fermés aux logements avant le PRAS Démographique (voir CHAPITRE 3 - partie 5).

⁴ Voir fiche-tendances « Démographie et justice sociale », élaborée dans le cadre de ShareTheCity

Figure 1 : Évolution de la population (1990-2025) et projections démographiques (2008, 2011, 2025)



Sources : population — IBSA et Statbel ; projections démographiques — Bureau Fédéral du Plan de mai 2008, décembre 2011 et juin 2025

2. LES ZONES D'ENTREPRISES EN MILIEU URBAIN (ZEMU)

Les modifications du PRAS Démographique relatives aux changements des zones d'affectation ne concernent pas plus que 1,5 % du territoire. Il s'agit principalement de la mise en place sur 200 hectares, divisé en 45 îlots ou un peu plus de 500 parcelles, d'une nouvelle affectation : les ZEMU.

2.1. Les ZEMU, c'est quoi ?

Les ZEMU visent à combiner des activités productives avec du logement, sachant que dans une grande partie de ces zones le logement n'était auparavant pas autorisé. Dans les grands projets, supérieurs à 10 000 m², cette mixité de fonctions est imposée. Les prescriptions littérales du PRAS pour les ZEMU sont résumées ci-dessous.

LES PRESCRIPTIONS ZEMU

Les ZEMU :

- > sont affectées aux activités productives et aux services intégrés aux entreprises (< 2 000 m²) ;
- > peuvent aussi être affectées aux logements (sans plafond), aux commerces (< 1 000 m²), commerces de gros (< 2 500 m²), grands commerces spécialisés (< 3 500 m²) et aux équipements ;
- > Les rez-de-chaussée (RDC) sont affectés aux activités productives, aux services intégrés aux entreprises, aux commerces et commerces de gros. L'affectation des RDC aux logements peut être autorisée.

Les projets au-dessus de 10 000 m² :

- > prévoient d'affecter aux activités productives, aux services intégrés aux entreprises, aux commerces ou commerces de gros une superficie plancher qui correspond à au moins 90 % de l'emprise au sol ;
- > prévoient d'affecter au logement pour au moins 40 % de la superficie plancher.

En outre, la nature des activités doit être compatible avec les activités ou destinations aux alentours et les projets doivent permettre la structuration du tissu urbain. Certaines dérogations sont possibles, entre autres, pour les activités déjà présentes.

Dans sa motivation, le Gouvernement estime que le développement d'une mixité fonctionnelle garantit une meilleure qualité de vie en ville. Il considère en outre que les activités économiques à renforcer en ville sont de nature à être compatibles avec l'habitat. De leur côté, les zones économiques restées « monofonctionnelles » permettent d'accueillir les activités économiques qui sont incompatibles avec l'habitat, mais également utiles au fonctionnement de la ville.

L'imposition d'un plafond de superficie de plancher pour les activités productives et les services intégrés aux entreprises est motivée, d'une part, par le constat que les entreprises de taille relativement réduite permettent de générer plus d'emplois au m² et, d'autre part, par le souci d'accueillir prioritairement des activités compatibles avec le logement. En effet, il est avéré que la taille des entreprises est déterminante à cet égard. De plus, une importante demande des petites surfaces pour PME a été relevée par citydev à l'époque.

Il ressort par ailleurs des prescriptions écrites que les bureaux ne sont pas autorisés en ZEMU (à l'exception du maintien des bureaux existants). Les différentes fonctions économiques sont définies dans le glossaire du PRAS. Comme le montre la suite de cette étude, il s'avère toutefois difficile, en pratique, de distinguer les « bureaux » des « activités de production de biens immatériels », d'une part, et des « services intégrés aux entreprises », d'autre part. Toutes ces activités s'exercent derrière un bureau, avec un ordinateur, dans un environnement de type tertiaire. Dans les Observatoires de perspective.brussels⁵, ces trois catégories sont donc comptées comme surfaces de bureaux.

⁵ Plus d'info : <https://perspective.brussels/fr/enjeux-urbains/economie-urbaine>

2.2. Où se situent les ZEMU ?

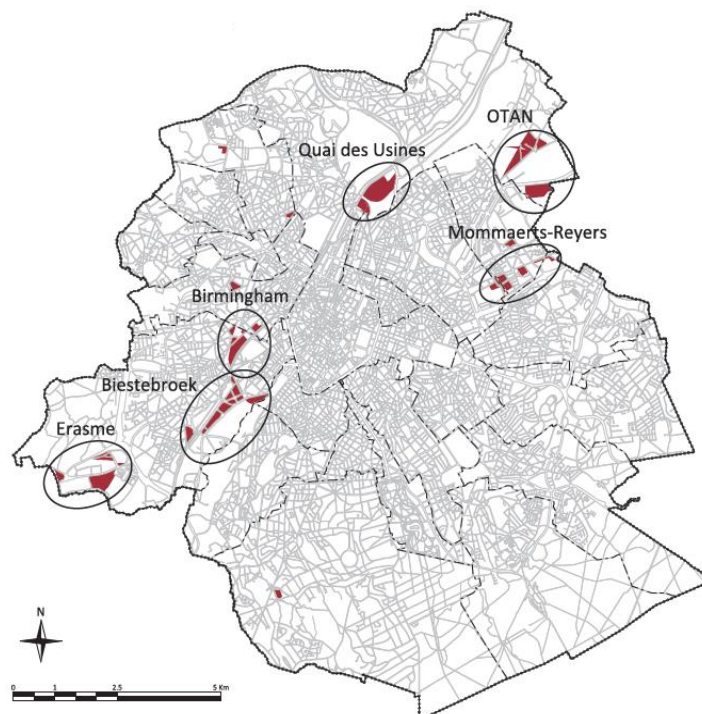
Les ZEMU ont notamment été déterminées sur base d'un relevé des activités productives de plus de 1 000 m² réalisé en 2011⁶. Selon ce relevé, environ 700 000 m² de superficie de plancher d'ateliers et d'entrepôts (15 % du total à l'époque) étaient inutilisés, estimant un tiers de ces superficies à l'abandon promises à la destruction, ou à tout le moins à une rénovation lourde.

Les ZEMU devaient présenter une ou plusieurs des caractéristiques suivantes⁷ :

- > être accessibles en transports publics ;
- > se situer au sein ou à proximité de tissus urbains habités et être facilement rattachées à ceux-ci ;
- > n'être que très partiellement bâties et le développement de logements ne mettrait pas en péril la fonction économique principale ;
- > assurer la compatibilité entre les activités économiques implantées et la fonction logement ;
- > se situer dans un cadre urbain intéressant qui peut être adapté à la fonction logement par une recomposition urbaine.

Les ZEMU ont été groupées dans six pôles (Figure 2), dont trois se situent dans l'axe du Canal. Quelques îlots isolés ne se trouvent pas dans une des sous-zones et représentent 6 % de la superficie totale des ZEMU.

Figure 2 : Localisation des zones et pôles ZEMU



Source : PRAS démographique, brochure explicative, 2012, p. 9

⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant la modification partielle du PRAS. 2013, p. 94144

⁷ PRAS démographique, brochure explicative. 2012. p. 9-10.

CHAPITRE 2 - SUR QUELLES DONNÉES REPOSE L'ANALYSE ?

Cette analyse de l'évolution des ZEMU se concentre sur la dynamique immobilière. Elle s'appuie à la fois sur des relevés de terrain et sur les permis délivrés depuis 2014. Les relevés recensent tous les bâtiments et leurs fonctions, ce qui permet d'étudier l'évolution des superficies bâties totales. Les permis, quant à eux, permettent d'examiner les nouveaux bâtiments et les nouvelles fonctions. Dans la suite de ce rapport, chaque analyse précisera quelles sources ont été utilisées. Ce chapitre présente quelques premiers points d'attention importants pour l'interprétation des données.

Le bâti existant (via la Sitex — Situation existante)

Dans le cadre de Share The City, la révision en cours du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS), Perspective réalise un inventaire des occupations existantes de l'ensemble des terrains et bâtiments de la Région de Bruxelles-Capitale. L'objectif est d'identifier l'occupation actuelle de chaque bâtiment : logement, commerce, bureaux, équipements, activités économiques... Pour créer cette Sitex, des bases de données existantes sont combinées avec des relevés de terrain. Plus d'informations sur la [méthodologie utilisée](#) sont disponibles ici. Pour les ZEMU, un inventaire complet des terrains a été réalisé entre octobre 2023 et décembre 2023, sur lequel repose cette analyse.

Pour pouvoir comparer la situation de fin 2023 avec celle du lancement du PRAS démographique début 2014, la situation de l'époque a été reconstituée. Étant donné qu'aucun inventaire n'a été réalisé à cette époque, il a été reconstruit à partir des sources disponibles : la Sitex réalisée en 1997 pour la première version du PRAS, les bases de données des Observatoires des bureaux et activités productives de Perspective, les études préparatoires du PRAS démographique et des photos aériennes de l'époque.

Sur la base de ces données, l'évolution du bâti et des fonctions au cours des dix années écoulées depuis l'entrée en vigueur du PRAS démographique fin 2013 a été analysée.

L'évolution du bâti (via les permis)

Les données extraites de la Sitex ont été comparées aux permis octroyés depuis l'entrée en vigueur des ZEMU. En effet, le permis détermine les superficies de plancher et fonctions autorisées. Ces données sont enregistrées dans une base de données régionale (NOVA). La qualité des analyses dépend donc de la précision de l'enregistrement par les autorités délivrantes compétentes. Bien que la numérisation ait fortement amélioré la qualité des enregistrements, un contrôle manuel reste nécessaire pour garantir la fiabilité des données. Perspective vérifie les superficies existantes et autorisées indiquées dans NOVA concernant les permis d'urbanisme au regard des publications des Observatoires des différentes fonctions urbaines⁸, qui suivent leur évolution.

Conformément au PRAS, le permis précise les différents types d'activités économiques qui seront développées : artisanat, industrie, haute technologie, production de services matériels et de biens immatériels, logistique, entreposage, commerce, grands commerces spécialisés, commerce de gros, bureaux et « services intégrés aux entreprises »⁹ (également appelés B2B). Étant donné que les activités productives constituent une

⁸ Plus d'infos sur <https://perspective.brussels/fr/enjeux-urbains>

⁹ Il convient de noter que la superficie liée aux « services intégrés aux entreprises » n'a pas été enregistrée dès le début du PRAS démographique et qu'elle n'est toujours pas suivie de manière structurée dans NOVA. Par conséquent, l'analyse ci-dessous sous-estime potentiellement la superficie autorisée pour cette affectation.

fonction principale dans les ZEMU, les différents types d'activités sont analysés en détail dans le chapitre suivant.

Le présent rapport examine les permis octroyés jusqu'en juin 2025, donnant une idée des réalisations à venir. En effet, pour les grands projets, la construction effective peut prendre plusieurs années. Il est également important de noter que tous les permis ne sont pas nécessairement exécutés. Ce point sera analysé plus loin dans l'étude.

PEUT-ON COMPARER CES SOURCES DE DONNÉES ?

Les deux sources de données, les relevés de terrains et les permis, ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Les observations de terrain offrent une vue d'ensemble complète du stock existant de bâtiments et des superficies à un moment donné, ce qui permet de mesurer une évolution (si ces observations ont lieu à plusieurs reprises). Les permis donnent seulement un aperçu des nouvelles évolutions et non du stock. En revanche, ils permettent d'analyser l'application des prescriptions légales du PRAS dans les permis délivrés.

Bien que les deux sources de données se recoupent largement, la plupart des permis étant en effet réalisés, il convient de comparer les deux avec prudence.

> Période analysée :

- Sitex : en 2014 et fin 2023 ;
- Permis : délivrés entre 2014 et juin 2025 ;

> Moment dans le développement du projet :

- Sitex : seuls les projets réceptionnés sont recensés ;
- Permis : beaucoup plus tôt dans le processus de développement (parfois plusieurs années entre le permis et la réception) ; certains permis ne sont pas mis en œuvre ;

> Quelles superficies et fonctions et dans un bâtiment ?

- Sitex : les superficies de plancher sont estimées sur la base de l'emprise au sol (à l'aide de la couche cartographique Urbis) et du nombre de niveaux. Il n'est pas toujours simple de déterminer les fonctions exactes d'un bâtiment depuis la rue ou par photographie aérienne ;
- Permis : les superficies de plancher sont calculées sur la base des plans approuvés. Il s'agit de la somme des superficies de plancher couvertes, hors niveaux souterrains éventuels.

Une ventilation détaillée des activités productives est prévue, bien que certaines soient difficiles à distinguer. De plus, il n'est pas toujours évident pour le demandeur de déterminer précisément l'affectation au moment de la demande de permis, ce qui peut entraîner des écarts entre l'affectation autorisée et celle effectivement réalisée.

CHAPITRE 3 - COMMENT LES ZEMU ONT-ELLES ÉVOLUÉ EN 10 ANS ?

L'évolution des ZEMU au cours des dix dernières années a été bien plus marquée que dans les autres zones du PRAS. C'était bien sûr l'objectif de la modification de l'affectation de ces zones. Cependant, cette dynamique n'est pas uniforme et les objectifs du PRAS démographique ne semblent pas être tous réalisés dans la même mesure.

Cette analyse examine d'abord l'évolution du bâti dans l'ensemble des ZEMU, en se penchant à la fois sur l'évolution de la densification et de la mixité fonctionnelle. Les activités productives et le logement sont abordés de manière plus approfondie. Enfin, les évolutions sont étudiées sous deux angles différents : l'ancienne zone d'affectation du PRAS et la sous-zone géographique.

3. L'ÉVOLUTION GLOBALE

L'évolution spatiale est un processus lent. Depuis 2014, 120 permis autorisant une modification de la superficie totale et/ou de la fonction ont été délivrés dans les ZEMU. Ces projets sont très variés, allant de petites adaptations apportées à des bâtiments existants à des démolitions complètes pour le développement de nouveaux projets de grande envergure. Sur un total de plus de 500 parcelles, cela signifie qu'environ trois quarts de celles-ci ne connaissent aucune évolution de leur bâti. De plus, les quelques 40 parcelles avec du logement supplémentaire représentent 12 % de la superficie totale des zones ZEMU. La dynamique dans les ZEMU est pourtant bien supérieure à la moyenne de la Région bruxelloise.

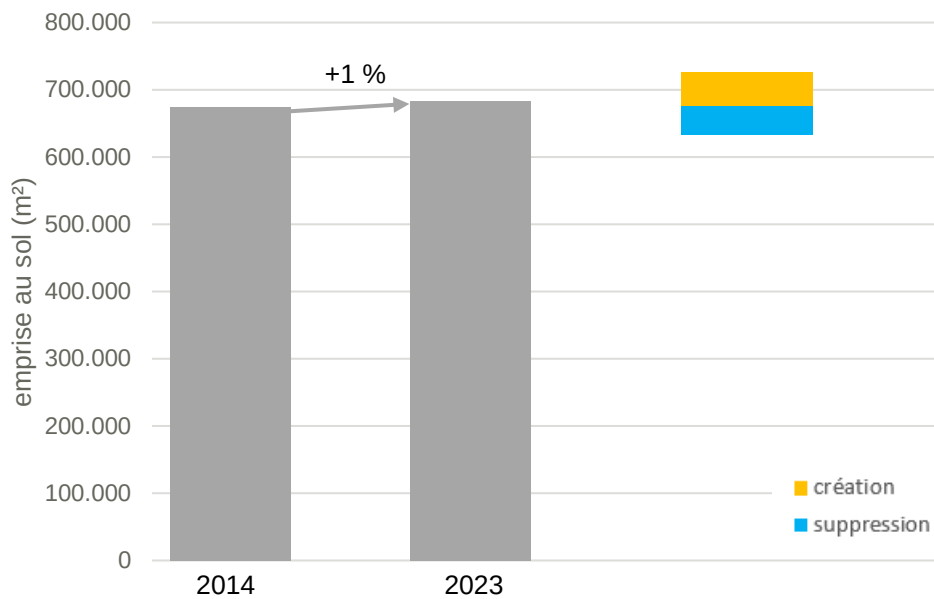
La situation initiale des parcelles et îlots devenus ZEMU est très hétérogène, que ce soit en termes de localisation, d'historique, de bâti, de structure de propriété ou de cadre juridique. L'impact des nouvelles règles urbanistiques sur l'ensemble des ZEMU sera examiné dans cette première partie, en y abordant la densification et la mixité fonctionnelle. L'objectif principal de la modification du PRAS était en effet de faire cohabiter logement et activités économiques. Étant donné que les règles diffèrent selon l'ampleur des projets, la question de l'échelle sera également traitée. Les fonctions mixtes sont aussi analysées dans le détail. La localisation géographique est abordée plus globalement et sera détaillée dans la partie 5.

3.1. Une forte densification, mais une emprise au sol supplémentaire limitée

Dans les ZEMU, environ un tiers de la surface est bâtie. Ce chiffre est du même ordre de grandeur que les autres zones d'affectation économiques, tandis que les zones mixtes et fortement mixtes présentent des taux de bâti supérieurs à 50 %. Les graphiques ci-dessous montrent que la superficie de plancher totale dans les ZEMU a fortement augmenté. L'emprise au sol des bâtiments n'a progressé que très légèrement.

L'emprise au sol bâtie a augmenté de 10 000 m², soit un peu plus que 1 % (Figure 3). Cela correspond à une augmentation moyenne de 0,1 % par an pour l'ensemble de la Région. Cette hausse nette résulte à la fois de nouvelles emprises au sol et de libérations de terrains. Cette suppression de bâtiments peut être temporaire (en attente d'une nouvelle construction) ou définitive (par exemple, pour la création d'espaces verts).

Figure 3 : Évolution de l'emprise au sol des bâtiments (2014-2023)

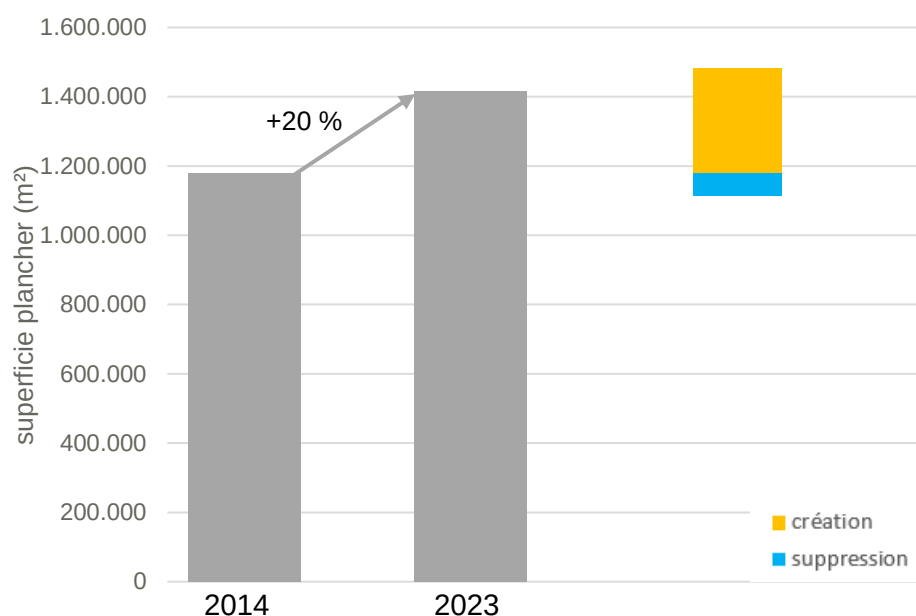


Source : Sitex (2014-2023), sur base d'UrbIS

Contrairement à l'emprise au sol bâtie, la superficie de plancher totale a fortement progressé en dix ans (Figure 4). On a donc surtout construit en hauteur. En simplifiant, nous pouvons dire qu'une partie des bâtiments à un étage (par exemple, les entreprises de production) a été remplacée par des immeubles à plusieurs étages. L'augmentation de 235 000 m² correspond à 20 %, soit 2 % par an. L'augmentation moyenne de 117 m²/ha/an est plus de 2,5 fois supérieure à la densification moyenne des zones d'affectation constructibles de la Région (45 m²/ha/an, sur la base des permis octroyés au cours des années 2018-2021).

Avec cette hausse, le rapport net P/S (superficie de plancher/superficie du terrain) est passé de 0,56 à 0,71. À titre de comparaison, le rapport net P/S régional est de 0,83.

Figure 4 : Évolution de la superficie de plancher (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

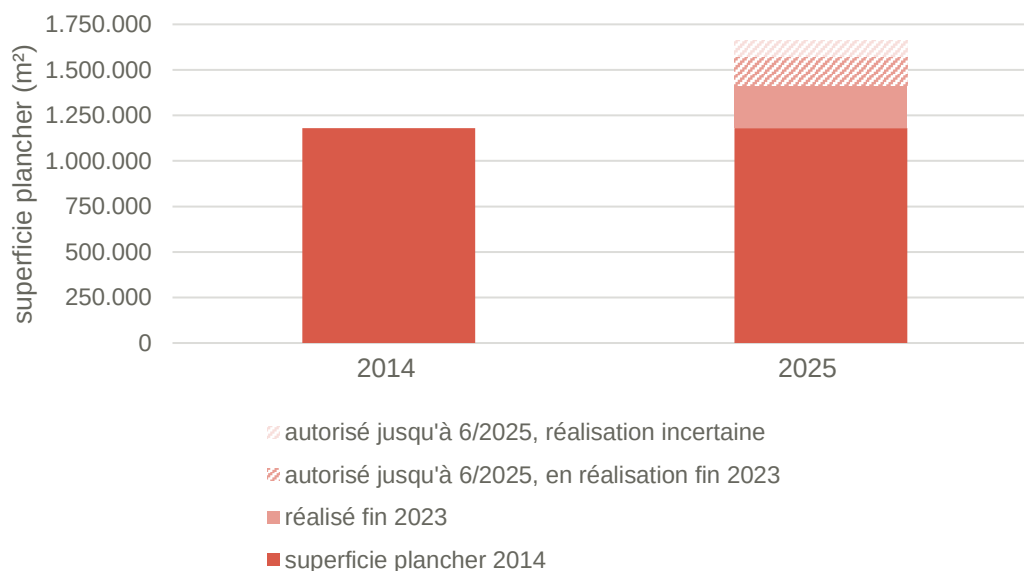
Une deuxième manière d'appréhender l'évolution de la superficie de plancher est l'analyse des permis délivrés. Depuis 2014, un total de 480 000 m² de superficie de plancher supplémentaires a été autorisé. C'est donc le double du chiffre issu de la Sitex (235 000 m² fin 2023).

Comme décrit dans la méthodologie (CHAPITRE 2), il convient de faire preuve de prudence dans la comparaison des deux sources (Sitex et permis). Toutefois, les chiffres des permis suggèrent que la densification observée peut se poursuivre dans les années à venir. Si tous les projets actuellement autorisés sont effectivement mis en œuvre, cela entraînera un doublement de la densification réalisée fin 2023, soit 40 % au lieu de 20 % par rapport à 2014.

Comme indiqué plus haut, en analysant les chiffres basés sur les permis octroyés, il est important de rappeler que tous les projets ayant obtenu un permis ne sont pas forcément réalisés. Un changement de contexte économique ou un recours juridique peut empêcher la concrétisation d'un projet. Ainsi, pour trois importants permis délivrés ces dernières années¹⁰, le chantier n'a pas encore démarré. Dans le graphique ci-dessous, ils sont classés comme « incertains ». Ils représentent à eux seuls 85 000 m², soit 18 % de la superficie supplémentaire prévue.

¹⁰ Les projets en question sont Urbanities (permis délivré en 2021), The Quay (permis délivré en 2022) et A'rive (anciennement Key West ; permis délivré en 2024)

Figure 5 : Évolution de la superficie de plancher sur la base des permis délivrés (2014-2025)



Sources : Sitex (2014-2023)

permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

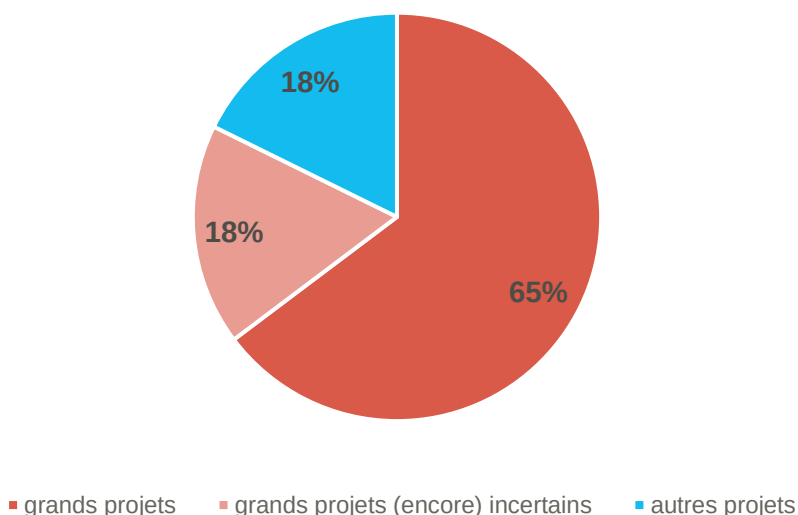
3.2. Les grands projets font la différence

Comme décrit en CHAPITRE 1, les prescriptions écrites applicables aux ZEMU font la distinction entre les projets de plus de 10 000 m² et les autres projets. Pour les grands projets, la mixité fonctionnelle est obligatoire : une superficie minimale d'activités économiques (90 % de l'emprise au sol) et de logements (40 % de la superficie de plancher) doit être prévue. Pour les projets plus petits, il n'est pas nécessaire de prévoir une superficie pour des logements et des plafonds existent pour les activités économiques.

L'analyse des permis délivrés montre que, comme dans le reste de la Région¹¹, la grande majorité de la superficie de plancher supplémentaire provient des grands projets. Seize grands projets représentent plus de 80 % de la superficie de plancher supplémentaire (voir Annexe : quelques grands projets dans ZEMU en images pour quelques exemples de projets). Comme mentionné, trois de ces projets peuvent être considérés comme incertains, soit environ un quart de la superficie des grands projets.

¹¹ Observatoire des permis logement 2018-2020 de perspective.brussels, p 40-41

Figure 6 : Rapport entre la superficie de plancher des grands projets (> 10 000 m²) et celle d'autres projets



Source : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

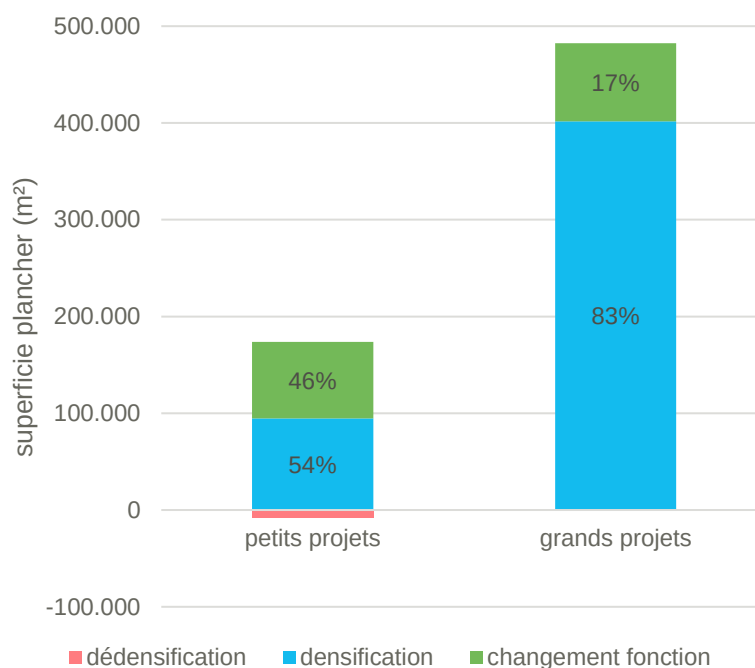
Toujours sur la base des permis, il est possible de distinguer la part de la dynamique immobilière liée à la densification et celle due à un changement de fonction (par exemple remplacement d'une activité productive par du commerce) sur la superficie de plancher existante (Figure 7). Cette analyse montre que, pour les grands projets, 83 % de la dynamique correspond à de la densification.

En revanche, pour les projets plus petits, environ la moitié évolue grâce à des changements de fonction et, pour l'autre moitié, par la création de superficies supplémentaires. À titre de comparaison, pour l'ensemble de la Région bruxelloise, la densification représente environ 60 % de la dynamique immobilière totale, contre 40 % pour les changements de fonction (sur la base des permis délivrés entre 2018 et 2021).

Il est important de noter que la manière dont les données des permis sont enregistrées ne permet pas de savoir si les changements de fonction concernent une transformation avec maintien du bâtiment existant ou un remplacement du bâtiment existant par démolition et reconstruction. Dans cette analyse, les deux cas sont donc repris dans la catégorie « changement de fonction ».

La suite de l'analyse montre que les grands projets se concentrent principalement sur de grandes parcelles situées sur d'anciennes zones industrielles caractérisées auparavant par une faible densité. Les petits projets, quant à eux, se trouvent plutôt sur des parcelles plus petites, déjà bâties et situées dans le tissu urbain existant (notamment dans les anciennes « zones de forte mixité » du PRAS).

Figure 7 : Rapport entre la densification et le changement de fonction dans les grands projets et les autres projets



Source : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

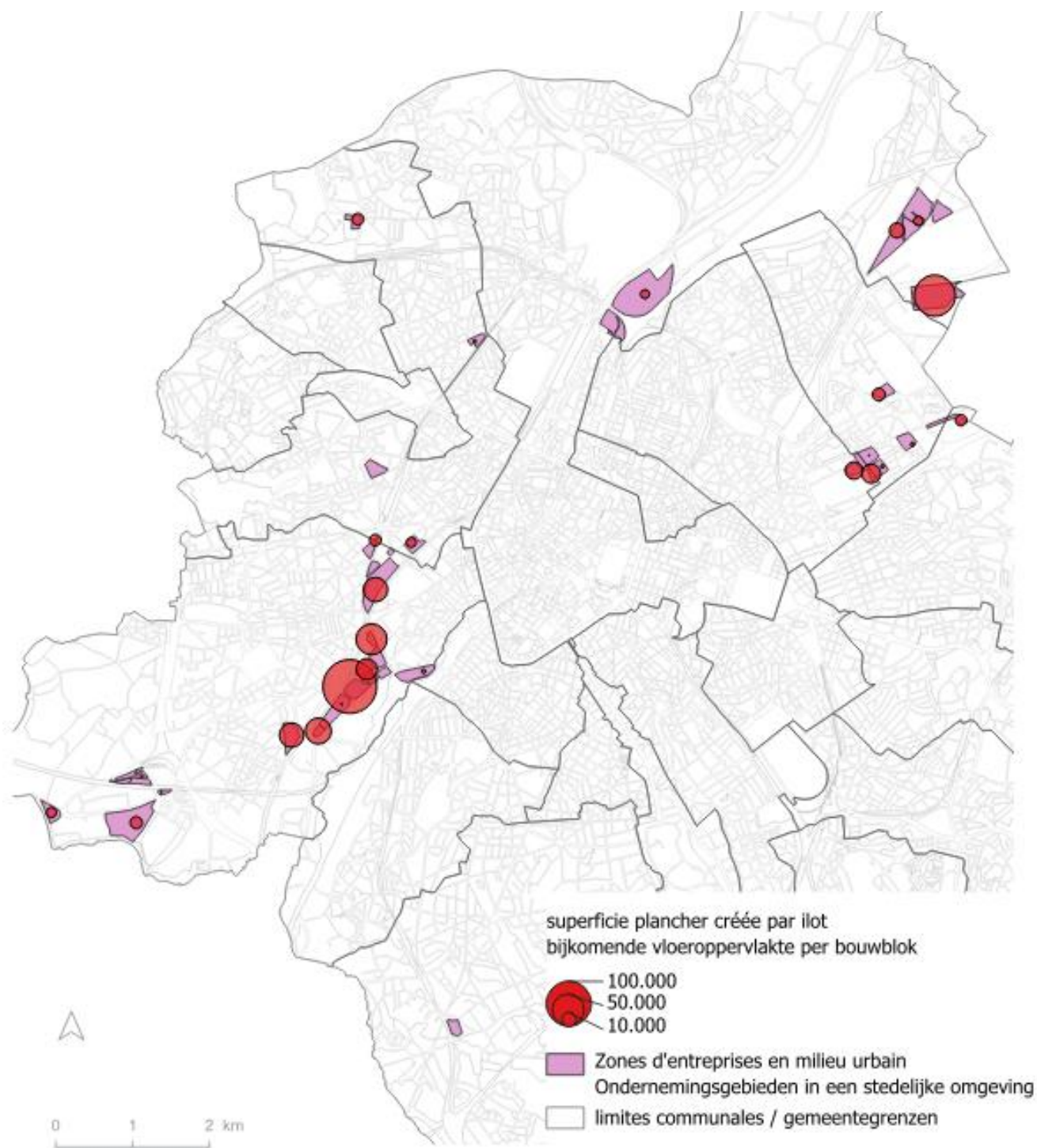
3.3. La zone sud du canal fait la différence

La dynamique immobilière varie fortement selon les sous-zones. La carte ci-dessous illustre la densification par îlot. La partie 5 approfondit le profil et la dynamique des différentes sous-zones.

La zone sud du canal, située dans la commune d'Anderlecht, et plus particulièrement le bassin de Biestebroek, sort du lot. Elle concentre à elle seule plus de la moitié de la surface de plancher supplémentaire autorisée. Le projet City Dox, dont la superficie totale autorisée et bâtie représente environ 145 000 m², est en effet et de loin le plus grand projet des ZEMU. D'autres grands projets sont réalisés dans cette sous-zone : Nautilus (21 000 m²) et Atlantis (14 500 m²). Le projet Walcourt-Deleers (29 000 m²) y est en cours de construction. Deux grands projets mentionnés précédemment (représentant 68 000 m²), autorisés, mais pas encore en cours de construction, se trouvent également dans cette sous-zone. De plus, un grand projet public mixte (environ 35 000 m² supplémentaires) porté par citydev et la SLRB est en cours d'obtention de permis.

La zone autour de l'OTAN se distingue également avec un grand projet. Autorisé en 2025 en cours de réalisation, le nouveau quartier général de la Défense belge, situé le long du boulevard Léopold III, en face du siège de l'OTAN. Ce projet représente une superficie supplémentaire de 70 000 m².

Figure 8 : Augmentation de la superficie de plancher par îlot selon les permis délivrés (2014 - 06/2025)



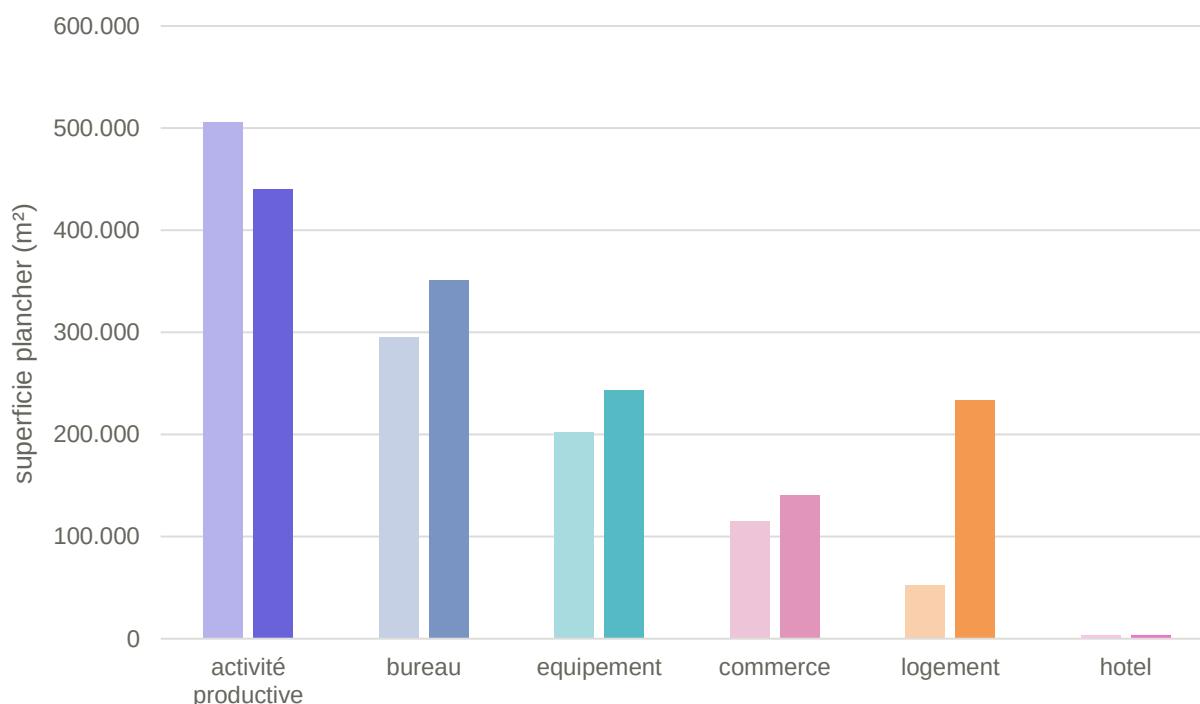
Source : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

3.4. Des activités productives combinées avec du logement, ou dominées par le logement ?

Comme le montre la Figure 9, les activités économiques restent la fonction principale dans les ZEMU. Comme dans le reste de la Région, la superficie dédiée à la production a diminué de 65 000 m² (-13 %) par rapport à 2014. En 2023, les 440 000 m² d'activités productives représentent quelque 10 % des activités productives de la Région bruxelloise. Au cours de la même période, les surfaces de bureaux ont augmenté de 55 000 m² (+19 %) dans les ZEMU. Prise dans son ensemble, la superficie d'activité économique (production et bureau) est stable dans les ZEMU. Elle reste la fonction principale, même si sa part relative diminue de 68 % à 56 % en raison de l'augmentation des autres fonctions. La hausse de la superficie de bureaux, tout comme celle des équipements (+20 %) et du commerce (+22 %), suit la tendance générale de densification.

La principale évolution vient de la création de 180 000 m² supplémentaires de logements. Ainsi, le logement représente plus des trois quarts de la densification dans les ZEMU. L'objectif de permettre la création de logements pour absorber une partie de la croissance démographique semble donc atteint. La suite de l'analyse examine ce que cela représente en nombre d'unités de logement.

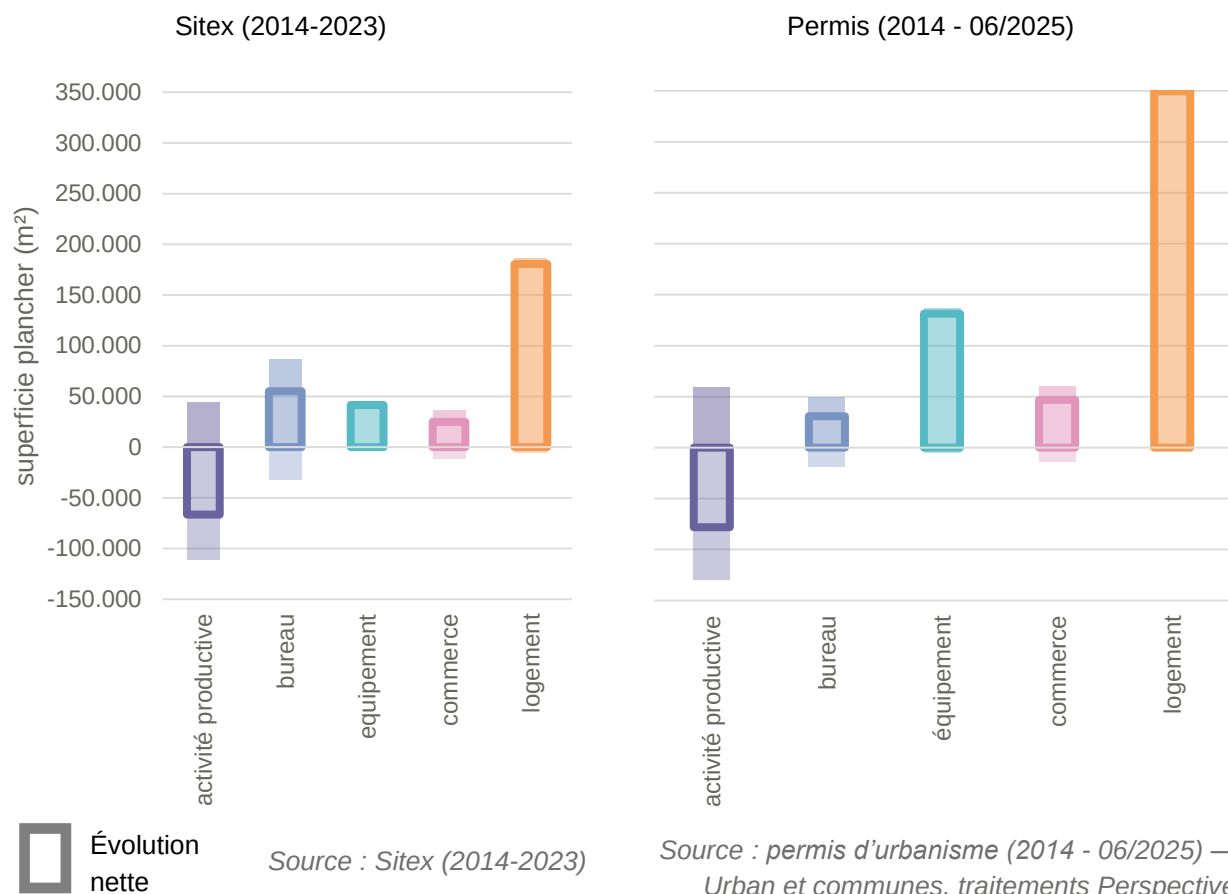
Figure 9 : Évolution de la superficie de plancher totale par fonction (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

Comme pour l'évolution de la superficie totale, la réalité derrière l'évolution globale des fonctions est nuancée. Le graphique ci-dessous, basé sur la Sitex (Figure 10 gauche), montre que la baisse de la superficie des activités productives dans les ZEMU ne signifie pas qu'aucune nouvelle activité productive n'a été introduite. Cela signifie que la création de 45 000 m² d'activités productives ne compense pas la disparition de 110 000 m².

Figure 10 : Évolution brute et nette de la superficie de plancher par fonction, selon la Sitex à gauche (2014-2023) et selon les permis à droite (2014 - 06/2025)



Une analyse des permis délivrés entre début 2014 et juin 2025 confirme cette tendance (Figure 10 droite). Comme expliqué en CHAPITRE 2, l'analyse des permis donne une idée des superficies qui peuvent encore être réalisées prochainement.

Sur la base des chiffres issus des permis, la superficie de logements a augmenté de 350 000 m², sur un total de 480 000 m² de surface de plancher autorisée supplémentaires. À titre de comparaison, les estimations initiales prévoyaient 180 000 m² de logements supplémentaires pour une augmentation totale de 235 000 m². Comme indiqué précédemment, la réalisation d'environ un quart de cette superficie (85 000 m²) reste à ce stade incertaine.

Ces chiffres révèlent par ailleurs une augmentation importante de la superficie dédiée aux équipements. Cette évolution est liée notamment au permis délivré en 2025 pour le nouveau quartier général de la Défense en face du siège de l'OTAN (+70 000 m²). Pour rappel, les équipements peuvent être autorisés dans toutes les zones d'affectation constructibles du PRAS.

L'analyse des permis montre par ailleurs que davantage d'activités productives disparaissent, mais que l'augmentation des surfaces de bureaux est moindre que selon la Sitex. D'ailleurs, comment expliquer le fait qu'il y ait une augmentation des surfaces de bureaux, alors que les bureaux ne sont pas autorisés dans les ZEMU ? Cette question est examinée ci-dessous.

3.5. Des bureaux dans les ZEMU ?

La Figure 10 met en évidence la création d'un nombre significatif de nouvelles surfaces de bureaux dans les ZEMU (55 000 m² selon la Sitex et 30 000 m² selon les permis). Cela peut sembler surprenant, puisque la création de surfaces de bureaux n'est pas autorisée. L'explication réside dans une différence d'interprétation de ce qui est considéré comme « bureau ».

Dans la Sitex, l'identification de la fonction est réalisée par un observateur qui, depuis la rue, estime la fonction à travers la façade et la typologie du bâtiment. Si le bâtiment ressemble à un immeuble de bureaux, il est classé comme tel. Ainsi, deux tiers des activités économiques dans les ZEMU se trouvent dans des bâtiments dont la typologie perçue est celle d'un bureau.

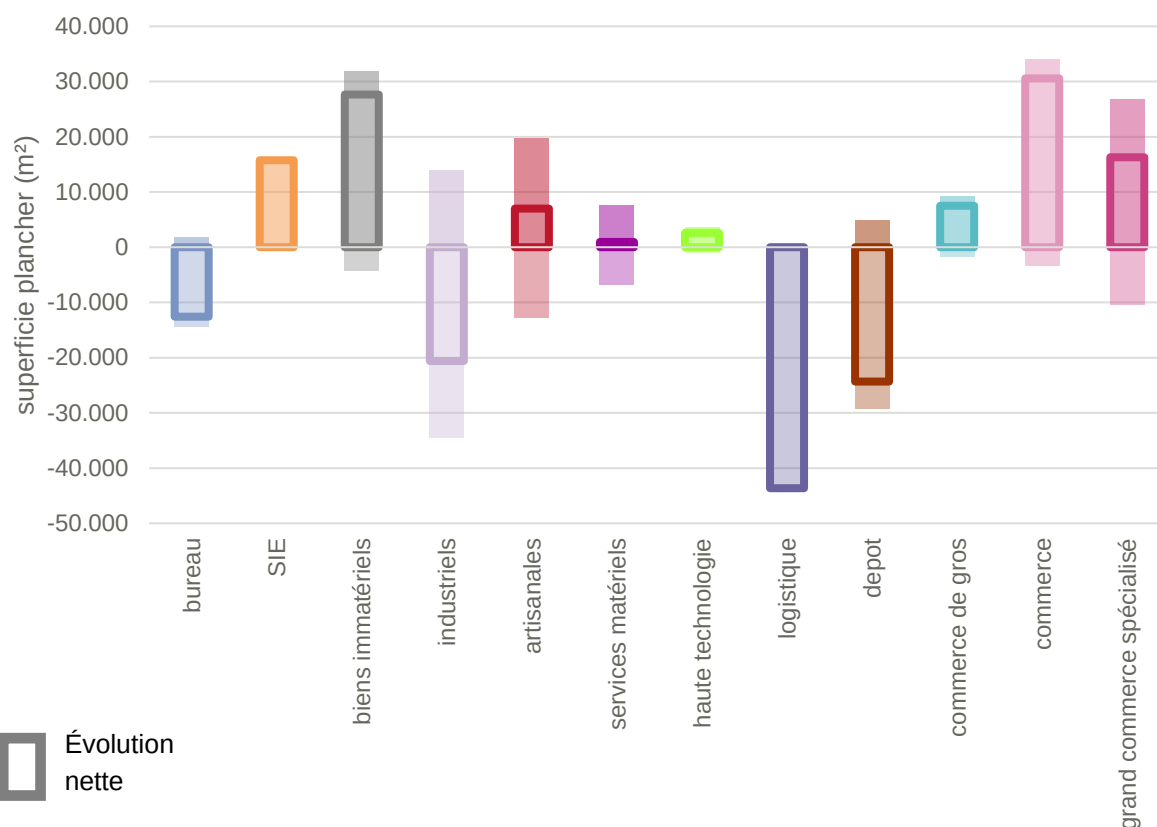
Comme il n'est pas toujours évident de distinguer les différentes activités économiques, la création de surfaces de bureaux et d'activités productives supplémentaires (Figure 11) est examinée en détail ci-dessous. Comme décrit dans la méthodologie, le PRAS et donc les permis prévoient une ventilation des activités productives. Cette précision permet d'affiner les typologies créées. Cela implique qu'un promoteur doit indiquer, dès la demande de permis, quelle activité sera effectivement exercée après la réception du projet. Il ressort de l'analyse juridique du PRAS, dans le cadre de sa réforme (projet ShareTheCity) que même les services d'urbanisme rencontrent des difficultés pour distinguer les différents types d'activités productives.

Compte tenu de ces précisions, la Figure 11 montre que ce sont principalement les activités industrielles, logistiques et d'entrepôt qui disparaissent et que celles-ci sont très peu compensées par de nouveaux développements. Ces activités sont en effet très consommatrices d'espace et difficiles à combiner avec le logement. Elles ne sont que partiellement remplacées par des activités productives plus faciles à intégrer dans des projets mixtes, comme la production artisanale, la production de biens immatériels et les services intégrés aux entreprises.

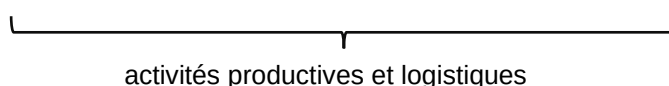
Une augmentation des surfaces commerciales est également observée. Ces commerces, qui accompagnent l'arrivée de nouveaux habitants, s'intègrent facilement dans des projets mixtes et représentent une valeur économique plus élevée que des activités productives. En conséquence, les activités productives difficiles à intégrer dans des projets mixtes disparaissent des ZEMU. Comme le montre l'analyse de l'IBSA¹², ce type d'activités productives et logistiques suivent une tendance de suburbanisation vers des zones offrant des terrains plus grands, plus éloignés du centre-ville et moins chers.

¹² IBSA, WILMOTTE, Pierre-François. 2022. Quelles entreprises s'installent ou quittent la Région de Bruxelles-Capitale ? Focus de l'IBSA n° 55.

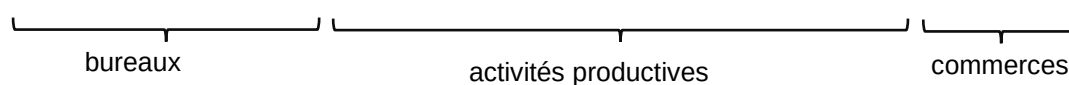
Figure 11 : Évolution nette et brute des différentes activités économiques autorisées selon la classification du PRAS (2014 - 06/2025)



CLASSIFICATION PRAS :



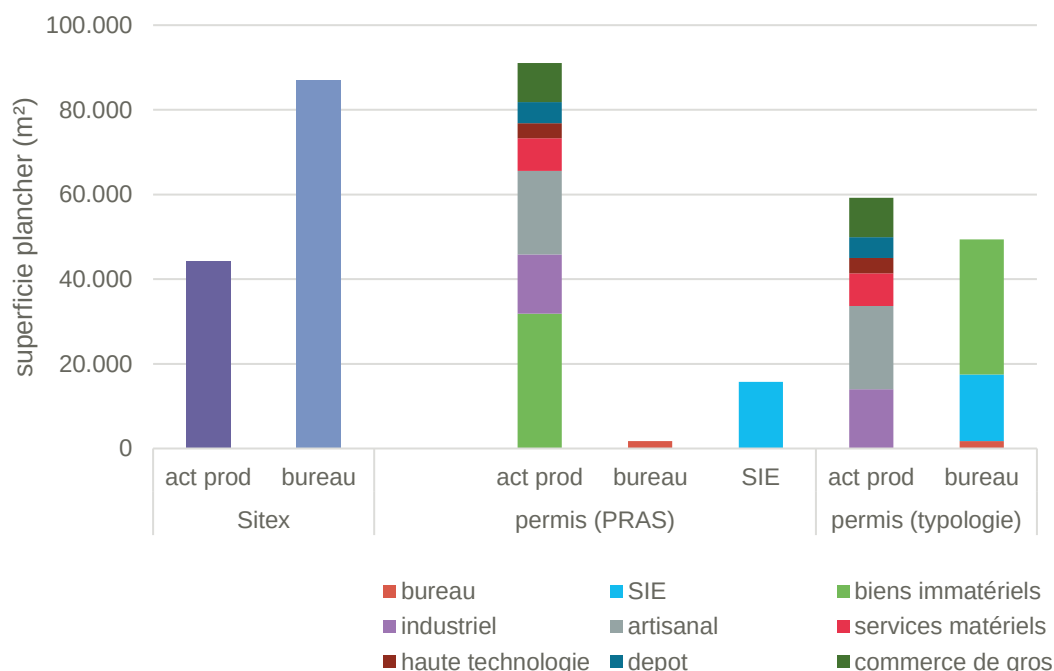
CLASSIFICATION SUR BASE DE LA TYPOLOGIE (OBSERVATOIRES PERSPECTIVE) :



Source : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

Étant donné que les « activités de production de biens immatériels » et les « services intégrés aux entreprises » s'exercent tous deux derrière un bureau avec un ordinateur et dans un environnement tertiaire, ces activités sont catégorisées comme surfaces de bureaux dans les Observatoires de perspective.brussels. Cependant, elles ne le sont pas selon le PRAS. La Figure 12 montre d'ailleurs qu'il n'y a pratiquement pas eu de permis pour des surfaces de bureaux. Depuis 2014, en revanche, près de 15 000 m² ont été autorisés pour les « services intégrés aux entreprises » (B2B) et 28 000 m² pour la « production de biens immatériels ». Au total, cela représente donc quelque 50 000 m² supplémentaires d'activités économiques dans la typologie bureaux. Cette surface représente 46 % de la superficie totale dédiée aux activités économiques (hors commerce et grands commerces spécialisés).

Figure 12 : Les différentes interprétations des activités économiques supplémentaires, selon la Sitex (2014-2023) et les permis (PRAS et selon la typologie ; 2014- 6/2025)



Sources : Sitex (2014-2023)

permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

3.6. Comment la mixité fonctionnelle prend-elle forme ?

Les ZEMU visent une mixité entre le logement et les activités productives. Les prescriptions prévoient en effet la possibilité d'ajouter du logement aux activités productives dans les projets jusqu'à 10 000 m² et l'imposent pour les grands projets. Dans ces grands projets, au moins 40 % de la superficie de plancher doit être consacrée au logement et au moins 90 % de l'emprise au sol aux activités productives¹³.

Les prescriptions laissent libre le choix d'organiser la mixité de manière horizontale ou verticale. Bien que l'analyse qualitative du PRAS dans le cadre de ShareTheCity¹⁴ met en évidence une tendance marquée à la mixité verticale. C'est également le choix retenu dans la plupart des grands projets, à savoir un « socle économique » avec des appartements aux étages (voir images en Annexe : quelques grands projets dans ZEMU en images). À l'inverse, quelques projets (dans et hors des ZEMU) organisent le logement et les activités productives côte à côte. Au vu des prescriptions, cela suppose que les activités productives soient organisées

¹³ Comme indiqué précédemment, les équipements peuvent être situés dans toutes les zones d'affectation constructibles, sans exigence de mixité. Le nouveau quartier général de la Défense n'est donc pas repris dans ces chiffres.

¹⁴ SHARE THE CITY. Avril 2024. Étude complémentaire « Évaluation du PRAS » Approches quantitative et qualitative. Disponible ici : <https://sharethecity.brussels/fr#diagno>

sur plusieurs niveaux. Des études qualitatives supplémentaires seraient nécessaires pour comparer les avantages et inconvénients des différents modèles typologiques¹⁵.

La Figure 13 confirme la prédominance des grands projets avec une forte proportion de logements dans les ZEMU. Dans 16 grands projets mixtes autorisés, 70 % de la superficie de plancher est dédiée au logement¹⁶. Le minimum de 40 % est donc largement dépassé. Dans le marché immobilier actuel, où le logement est de loin la fonction la plus rentable, ce minimum imposé de logements ne semble pas nécessaire. Sur les 30 % restants de la superficie, près d'un tiers est occupé par des activités productives et presque autant par des fonctions de type bureau (production de biens immatériels et services intégrés aux entreprises).

Les fonctions commerciales et tertiaires sont plus rentables que les activités productives tout en présentant un risque moindre pour la mixité incluant le logement. Outre la rentabilité et la crainte de nuisances, la commercialisation et la gestion après réception semblent constituer des obstacles majeurs à la mixité de production et de logement. Le statut du maître d'ouvrage semble donc déterminant avec les règles urbanistiques¹⁷ actuelles. Les projets mixtes intégrant des activités productives qui ont déjà été réalisés à Bruxelles sont des projets publics ou partiellement publics¹⁸ (citydev).

Dans les projets de moins de 10 000 m², 57 % de la superficie de plancher supplémentaire est réalisée dans une vingtaine de projets mixtes. Là aussi, environ 70 % de la superficie de plancher est destinée au logement. Pour l'ensemble des petits projets, cela signifie que le logement occupe une superficie de plancher supplémentaire de 41 %.

Les quelque 80 permis délivrés pour des projets exclusivement destinés à des activités économiques sont généralement beaucoup plus modestes. Cependant, même dans ces projets, moins d'un quart de la superficie de plancher supplémentaire est dédié aux activités productives. Il semble donc que la valeur économique moindre soit déterminante pour la faible création d'activités productives, plutôt que l'éventuelle difficulté de mixité incluant le logement.

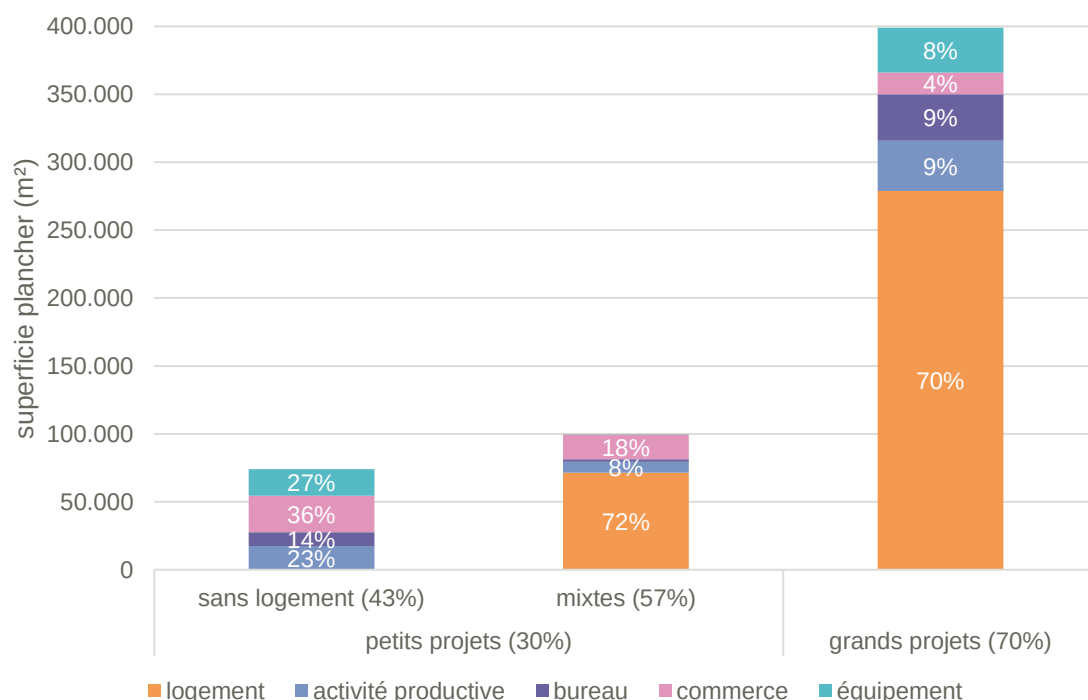
¹⁵ Voir entre autres le mémoire de master de BARTOS, Lili (2024). « L'adéquation de la planification bruxelloise au maintien des activités productives en zones mixtes. »

¹⁶ Les projets prévoyant une augmentation d'au moins 100 m² de surface de logement ont été considérés comme des projets mixtes.

¹⁷ BARTOS, Lili. 2024. L'adéquation de la planification bruxelloise au maintien des activités productives en zones mixtes. Mémoire de master

¹⁸ Par exemple : Walcourt Deleers (ZEMU), Novacity (ZFM), Citycampus (ZFM)

Figure 13 : La mixité fonctionnelle dans les petits et grands projets sur la base des permis (2014 - 06/2025)



Source : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective

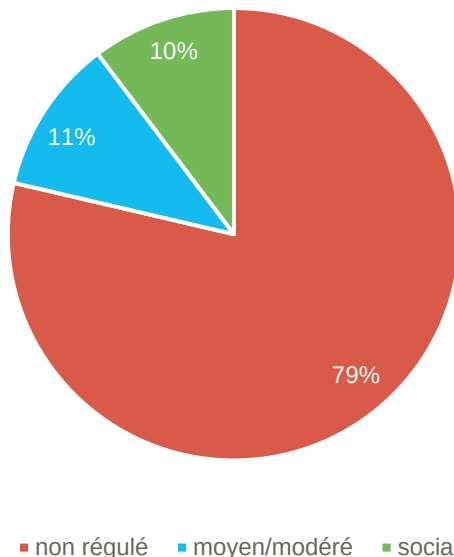
3.7. Y a-t-il de la place pour le logement régulé ?

L'objectif principal du PRAS démographique était de permettre la création de logements supplémentaires. Dans les ZEMU, cet objectif semble atteint. Une superficie de 350 000 m² destinée au logement a été autorisée depuis, principalement sur des terrains où le logement n'était pas permis auparavant. Cette surface correspond à environ 3 000 logements classiques (auxquels s'ajoutent plusieurs centaines de chambres pour étudiants et seniors). Deux tiers de ces nouveaux logements sont des appartements d'une ou deux chambres, ce qui correspond à la répartition régionale dans la production des logements. Comme indiqué précédemment, certains grands projets sont autorisés, mais leur réalisation est incertaine à ce jour. Cela représente un peu moins de 800 unités de logement sur les 3 000.

La Figure 14 montre que 79 % des logements autorisés sont proposés sur le marché privé. Cela signifie que 21 % des logements sont proposés à un prix inférieur au marché grâce à des financements publics. Il s'agit de 10 % de logements sociaux et 11 % de logements destinés aux revenus modérés et moyens. Ces rapports entre la production de logements privés et publics sont comparables aux chiffres de l'ensemble de la Région. Étant donné que les terrains publics sont rares dans les ZEMU, les logements publics ont été développés de diverses manières : des projets privés commandités par des acteurs publics, des acquisitions publiques dans des projets privés (« clé-sur-porte ») et le prélèvement des charges d'urbanisme¹⁹ dans des projets privés.

¹⁹ consiste à imposer des obligations de compensation de l'impact social (en matière d'équipements, d'espaces verts, de transports publics, de routes, etc.) des projets immobiliers de grande envergure (> 1 000 m²). Pour compenser l'absence de taxe sur les plus-values en cas

Figure 14 : Les logements produits régulés (2014 - 06/2025)



*Sources : permis d'urbanisme (2014 - 06/2025) — Urban et communes, traitements Perspective
logements publics — calculs dans le Monitoring des Logements Publics à Bruxelles (Réfèrent bruxellois du
Logement — perspective.brussels) sur base des données de SLRB, Fonds du Logement, citydev,
urban.brussels/DRU, CLTB, SFAR*

Quelques grands projets publics sont encore en phase d'instruction de permis et n'ont donc pas été repris dans le graphique. Il s'agit entre autres du projet « Petite île » (pôle Biestebroek), développé conjointement par citydev et la SLRB, comprenant 108 unités de logements moyens et 254 unités de logements sociaux. Le projet StarCity de citydev (sous-zone OTAN ; 88 logements pour les revenus moyens) a été approuvé après juin 2025. La réalisation de ces projets entraînera une augmentation sensible de la part des logements publics/sociaux.

Deux tiers des nouveaux logements se situent dans le nouveau quartier autour du bassin de Biestebroek. Dans cette ancienne zone industrielle, un quartier résidentiel tout neuf est en cours de développement. Ainsi, après l'entrée en vigueur du PRAS démographique, la commune d'Anderlecht a pris l'initiative d'affiner les prescriptions pour la sous-zone Biestebroek dans un plan particulier d'affectation du sol.

La présence de très grandes parcelles permet d'y développer des projets d'envergure. Les charges d'urbanisme de ces projets, notamment, permettent d'aménager l'espace public et de créer de nouveaux équipements pour répondre à la demande des habitants. Ainsi, plusieurs nouvelles écoles sont prévues, tant sur la rive gauche (dans le cadre du projet Walcourt-Deleers, deux écoles ont ouvert en septembre 2025) que sur la rive droite (pour le projet Petite île de citydev et la SLRB, la demande de permis est en cours ; dans le projet City Dox, le projet d'école est actuellement incertain faute de financement).

de changement d'affectation, le Gouvernement a augmenté les taxes d'urbanisme pour les logements situés dans les zones ZEMU (65 EUR/m² au lieu de 50 EUR/m²).

4. L'ÉVOLUTION PAR ANCIENNE ZONE D'AFFECTATION

La dynamique des ZEMU est liée à leur situation avant le changement d'affectation. Pour la comprendre, il est donc important de connaître l'ancienne affectation. L'évolution de la densité et de la mixité fonctionnelle, selon l'affectation avant l'entrée en vigueur du PRAS démographique, est analysée ci-après. Cette analyse se base sur l'inventaire de terrain réalisé fin 2023 dans le cadre de la Sitex. Cela reflète les projets réalisés au cours de cette période. Les projets qui étaient alors en cours ou qui ont été autorisés depuis lors n'ont pas été pris en compte.

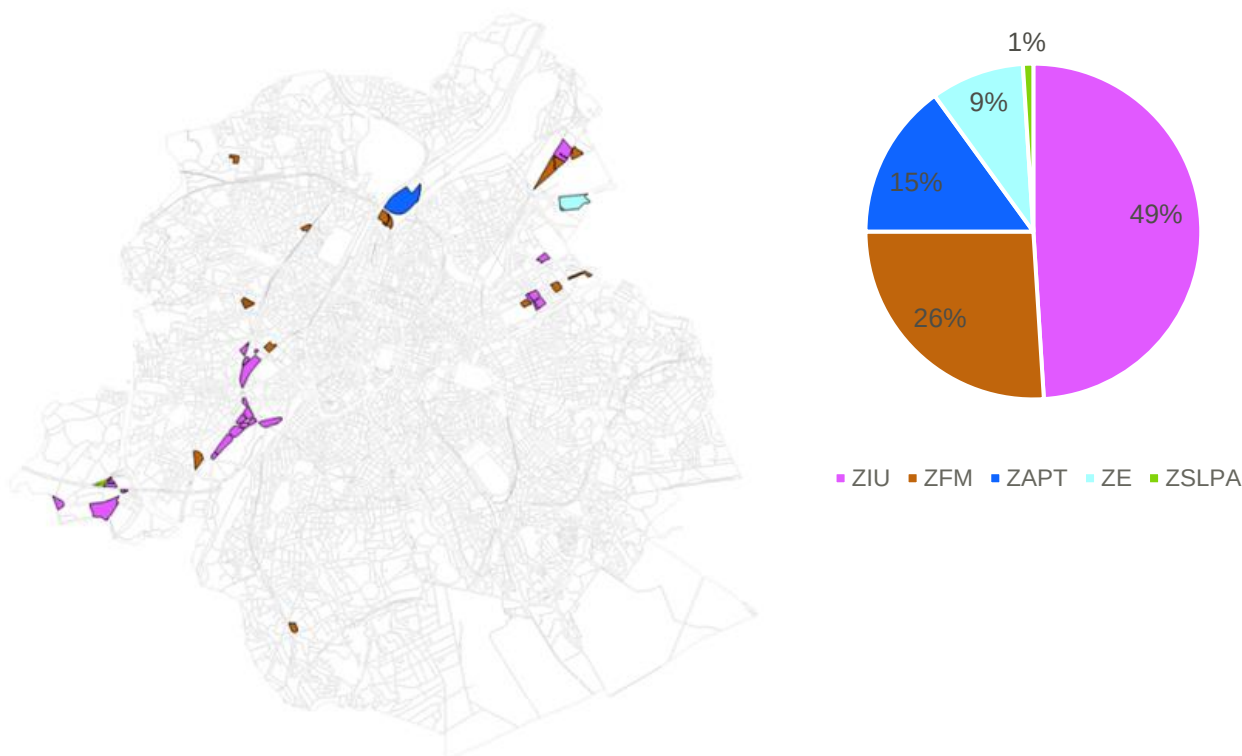
Presque deux tiers des ZEMU (128 hectares) étaient auparavant exclusivement réservés aux activités productives et logistiques et classés en zones d'industrie urbaine (ZIU) et zones d'activité portuaire et de transport (ZAPT). Elles ont perdu chacune 20 % de leur superficie au moment de la création des ZEMU. Le changement d'affectation a permis la création de logements pour répondre au boom démographique. Ce qui n'était pas possible auparavant. Suite au nouveau potentiel de construction, la valeur des parcelles a augmenté. Contrairement à d'autres régions/pays²⁰, cette plus-value n'est pas taxée. Plusieurs transactions concernant de grands terrains ont eu lieu au moment du PRAS Démographique.

Dans le tiers restant, le logement était déjà autorisé dans l'affectation précédente : zone de forte mixité (ZFM) et zone d'équipement (ZE). La transformation des ZFM en ZEMU, qui représente un quart de la superficie totale, visait la protection des activités économiques vis-à-vis de la pression de la fonction forte qu'est le logement²¹.

²⁰ Par exemple « planbatenheffing » en Flandre

²¹ Demografisch GBP, toelichtingsbrochure. 2012. p9

Figure 15 : Les anciennes affectations des ZEMU



Source : perspective.brussels

En réalité, la ZAPT transformée en ZEMU concerne uniquement l'îlot MABRU/CEFL, tandis que la ZE concerne uniquement l'îlot de l'ancien siège de l'OTAN. Comme ces deux zones n'ont pas beaucoup évolué entre 2014 et 2023²², seulement les anciennes ZIU et ZFM sont pris en compte dans l'analyse qui suit.

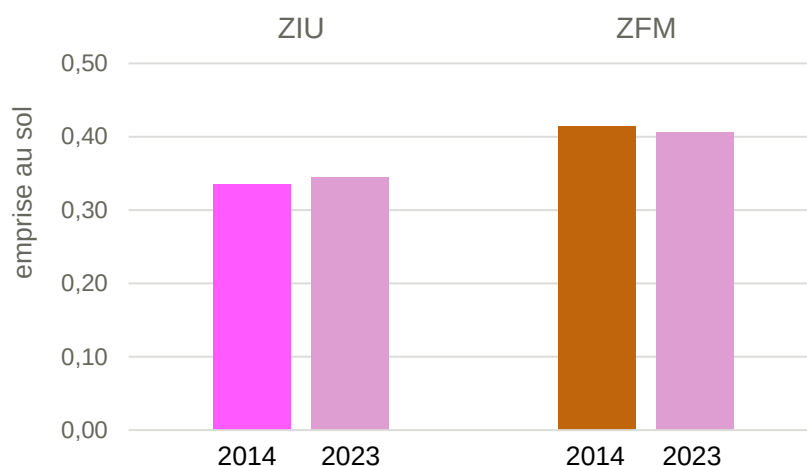
4.1. Une densification partout, mais parfois avec moins d'emprise au sol

À l'entrée en vigueur du changement d'affectation, les ZIU et ZFM présentaient une densité similaire (exprimée en P/S). La surface bâtie au sol dans les ZFM était toutefois nettement supérieure à celle dans les ZIU. Les parcelles étaient donc déjà plus nombreuses à être construites et, en moyenne, beaucoup plus petites que celles dans les anciennes zones industrielles.

Les chiffres pour les ZIU suivent la tendance globale (voir CHAPITRE 3 – partie 3.1), caractérisée par une forte densification (+34 %) et une augmentation limitée de l'emprise au sol. Dans les ZFM, en revanche, l'emprise au sol a légèrement diminué, tandis que la densité bâtie a progressé de 10 %.

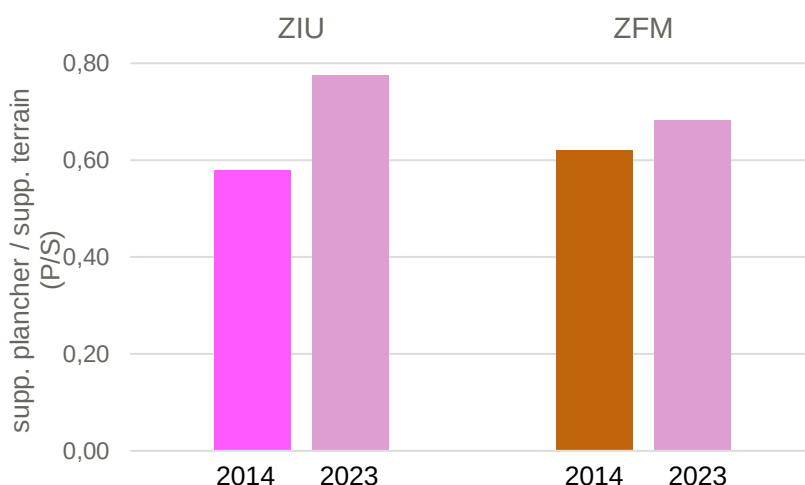
²² Pour rappel, depuis 2025, l'ancien site de l'OTAN voit apparaître un nouvel état-major pour la Défense belge

Figure 16 : Évolution de l'emprise au sol entre 2014 et 2023 pour les anciennes zones ZIU et ZFM (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

Figure 17 : Évolution du P/S entre 2014 et 2023 pour les anciennes zones ZIU et ZFM (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

4.2. La superficie des activités productives recule partout

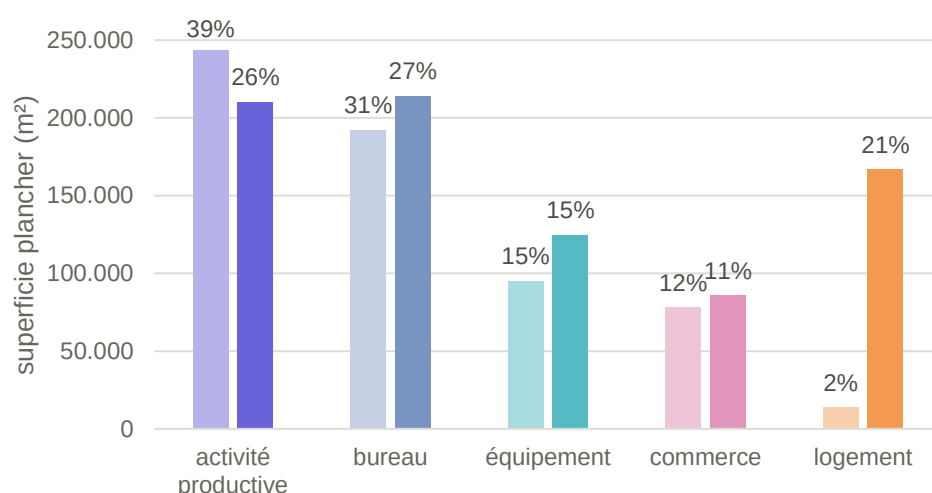
En 2014, la répartition des fonctions dans les anciens îlots ZIU et ZFM était comparable : 70-75 % de la superficie de plancher était affectée aux activités économiques (production et bureaux). Les principales différences concernaient la proportion de logements (11 % en ZFM et non autorisés en ZIU) et d'équipements (15 % en ZFM contre 3 % en ZIU).

Depuis que le logement est autorisé, sa proportion augmente fortement, surtout dans les anciennes ZIU. La superficie affectée aux équipements et au commerce progresse dans une moindre mesure. La superficie totale des activités économiques reste elle pratiquement stable (-10 000 m²), mais avec un report des activités

productives vers des typologies tertiaires. Cette tendance se reflète également dans les permis : 80 % des superficies de logement supplémentaires ont été autorisées dans les anciennes zones ZIU, où la fonction était auparavant interdite. Les 20 % restants ont été autorisés dans les ZFM.

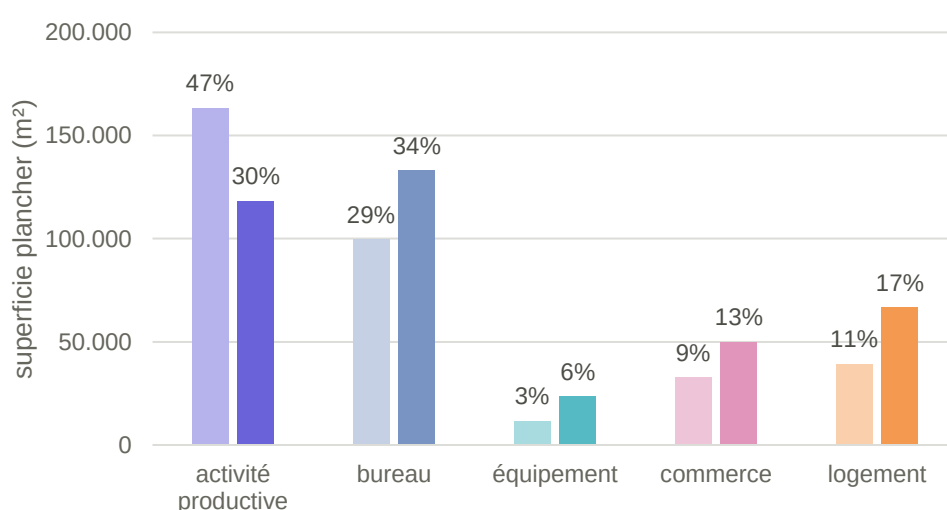
Dans les anciennes ZFM, l'activité économique recule légèrement (-12 000 m²), avec un report encore plus marqué des typologies de production vers les typologies tertiaires. Ces chiffres sous-entendent que l'objectif de mieux protéger les activités productives via la conversion en ZEMU n'a pas été atteint.

Figure 18 : La mixité fonctionnelle dans les anciennes zones d'industries urbaines (ZIU) (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

Figure 19 : La mixité fonctionnelle dans les anciennes zones de forte mixité (ZFM) (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

5. L'ÉVOLUTION PAR SOUS-ZONE GÉOGRAPHIQUE

Les 200 hectares de ZEMU sont dispersés sur le territoire régional et regroupés en six pôles (Figure 2). Les paragraphes suivants présentent le profil et l'évolution de chacune de ces sous-zones, sur base de l'inventaire des terrains réalisé fin 2023 dans le cadre de la Sitex. Les îlots non inclus dans une sous-zone (6 % de la superficie totale) ne sont pas pris en compte dans l'analyse.

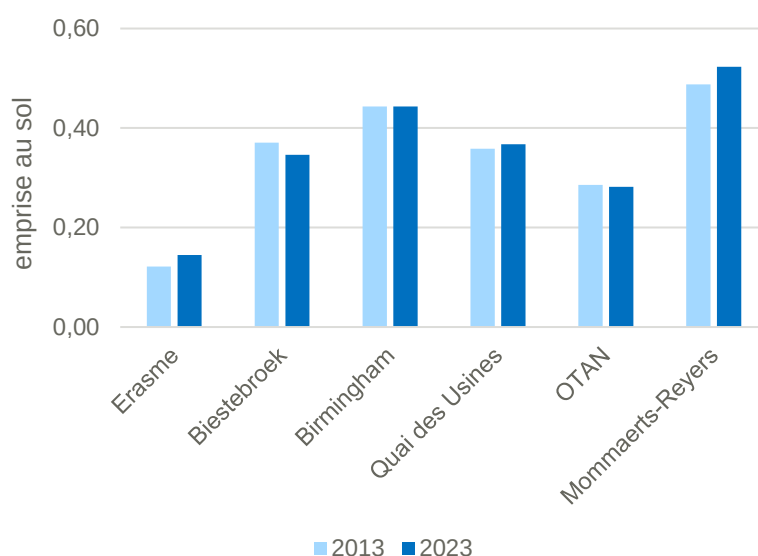
5.1. Une dynamique de construction très contrastée

Le bâti initial ainsi que la dynamique de construction varient considérablement d'une zone à l'autre. Les sous-zones Birmingham et Mommaerts-Reyers étaient les plus bâties au lancement du PRAS démographique et se sont encore densifiées depuis 2014. À l'inverse, Erasme était très peu bâtie en 2014 et la densification y est limitée.

Comme le montre la Figure 8, la plus forte dynamique de construction se situe dans la zone sud du canal, autour du bassin de Biestebroek. Cette sous-zone, qui représente 18 % de la superficie totale des ZEMU, compte déjà près de la moitié de la superficie supplémentaire fin 2023. Vu la dynamique récente, cette densification va probablement se poursuivre dans les prochaines années. L'emprise au sol, quant à elle, a légèrement diminué par rapport à 2014 : la construction se fait principalement en hauteur.

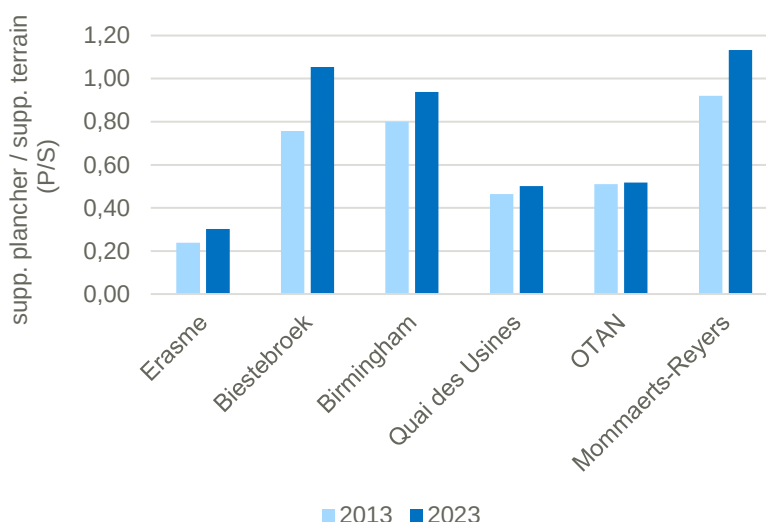
Les deux plus grandes sous-zones, OTAN et Quai des Usines (respectivement 23 % et 20 % de la superficie totale) ont très peu évolué entre 2014 et 2023. Pour l'OTAN, un projet majeur d'équipements est en cours depuis l'inventaire des terrains de fin 2023, à savoir le nouveau quartier général de la Défense belge.

Figure 20 : Évolution de l'emprise au sol par sous-zone entre 2014 et 2023 (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

Figure 21 : Évolution du P/S par sous-zone (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

5.2. Le logement surtout présent autour de Biestebroek et Mommaerts-Reyers

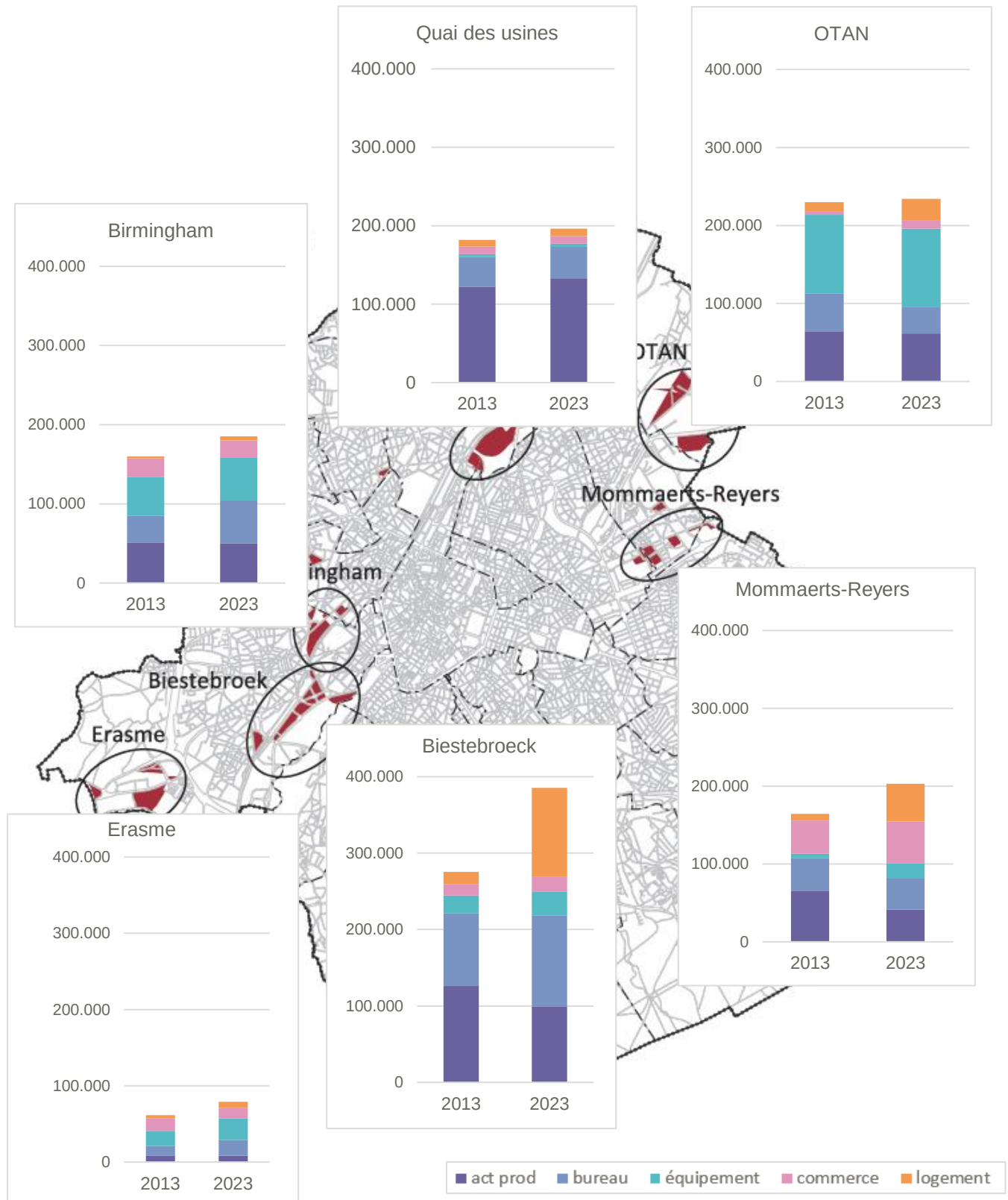
La carte suivante (Figure 22) donne un aperçu des fonctions et de leur évolution par sous-zone. Les données sont toutes représentées à la même échelle afin d'illustrer leur importance relative et leur évolution.

Les activités productives étaient et restent dominantes dans la sous-zone Quai des usines (MABRU-CEFL), tandis que la sous-zone OTAN est principalement occupée par des équipements.

La sous-zone Birmingham avait et conserve un profil économique très mixte, sans logement. La légère augmentation observée est surtout liée à des bureaux supplémentaires.

Les logements supplémentaires, déterminants pour l'ensemble des ZEMU, ont été réalisés majoritairement dans les sous-zones Biestebroek et Mommaerts-Reyers. Cette tendance se poursuivra surtout à Biestebroek : 63 % de la superficie de logement autorisée dans les ZEMU y est située (constat fait sur base de l'analyse des permis).

Figure 22 : Évolution de la superficie par fonction dans les sous-zones ZEMU (2014-2023)



Source : Sitex (2014-2023)

CONCLUSIONS, POINTS D'ATTENTION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des deux premières décennies du XXI^e siècle, Bruxelles a connu une croissance démographique particulièrement forte. Autour de 2010, la ville gagnait chaque année plus de 20 000 habitants, soit 10 000 ménages. Cette hausse, qui n'avait pas été observée depuis longtemps en Région bruxelloise, a créé un choc. Le besoin en logements supplémentaires est devenu un thème majeur des politiques publiques.

Pour permettre la création de logements supplémentaires, le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) a été modifié fin 2013. Cette révision, connue sous le nom de « PRAS démographique », a introduit une nouvelle zone d'affectation : la ZEMU. Les ZEMU sont des zones mixtes qui combinent habitat et activités économiques.

L'ensemble des ZEMU couvrent 200 hectares, soit un peu plus de 2 % de la superficie totale des zones d'affectation constructibles de la Région. Près de deux tiers des ZEMU étaient auparavant exclusivement destinées aux activités productives et logistiques.

Depuis 2014, la superficie de plancher bâtie dans les ZEMU a fortement augmenté. En revanche, l'emprise au sol du bâti, représentant environ un tiers des 200 hectares, est restée relativement stable. La superficie de plancher supplémentaire a donc été créée principalement en hauteur, dans l'emprise existante. Fin 2023, la superficie de plancher totale supplémentaire représentait 235 000 m² (+20 %). Depuis 2014, plus du double de surfaces ont été autorisées (480 000 m², soit +40 %), ce qui montre que la réalisation des projets se poursuit. La densification y est ainsi plus de 2,5 fois supérieure à la moyenne régionale.

Les nouvelles surfaces de **logement** sont dominantes dans les ZEMU tout comme dans le reste de la ville, le logement étant la fonction la plus rentable du marché immobilier pendant cette période. Près de trois quarts de la superficie de plancher autorisée concerne du logement, soit 350 000 m² ou environ 3 000 logements. Les parcelles avec du logement supplémentaire représentent 12 % de la superficie des zones ZEMU.

Il convient de noter que les permis ne sont pas tous mis en œuvre : parmi ces 3 000 logements autorisés, la réalisation de 800 unités est incertaine pour des raisons juridiques ou autres, notamment trois grands projets dans la zone sud du canal.

Comme ailleurs dans la ville, les grands projets déterminent la dynamique immobilière des ZEMU. Les prescriptions ZEMU distinguent par ailleurs les grands projets (10 000 m² et plus), pour lesquels la mixité est obligatoire, des petits projets, qui peuvent être affectés à des activités exclusivement économiques. Dans la pratique, il apparaît cependant que le logement occupe une part importante même dans les petits projets (plus de 40 % de la superficie de plancher totale). Les grands projets, qui représentent plus de 80 % de la superficie de plancher supplémentaire, sont composés à 70 % de superficie de logement. Le minimum prescrit de 40 % ne semble donc pas nécessaire dans le contexte actuel du marché.

Bien que le nombre de logements dans les ZEMU soit nettement supérieur à ce à quoi s'attendre, compte tenu de la superficie ZEMU relativement limitée, il ne représente qu'environ 0,5 % de l'offre totale de logements à Bruxelles. La contribution de ces logements face à la forte croissance démographique doit donc être nuancée. 3 000 logements, soit quelque 6 000 habitants en dix ans, représentent une part limitée de la croissance de la population. La stagnation démographique actuelle ne signifie pas pour autant que les besoins en logements supplémentaires ont disparu. La relation entre l'évolution démographique et le marché du logement est en effet complexe, car elle dépend de plusieurs facteurs démographiques et économiques.

Sur les 3 000 logements, 80 % ont été vendus sur le marché privé, 10 % ont été réservés aux personnes à revenus moyens et 10 % sont des logements sociaux. Cette proportion est similaire à la production de logements dans le reste de la Région. La rareté des terrains publics dans les ZEMU explique que beaucoup de logements publics aient été réalisés sur des parcelles privées. En outre, le processus d'obtention de permis de quelques grands projets publics est encore en cours.

Comme les évolutions spatiales sont des processus lents, les **activités économiques** restent la fonction principale dans les ZEMU. Cependant, la superficie consacrée aux activités productives, qui représente près de 10 % de la superficie de production dans la Région bruxelloise, diminue de 65 000 m² (-13 %). Ce recul est compensé par 55 000 m² supplémentaires de surface de bureau (+19 %) et 41 000 m² supplémentaires de surface commerciale (+22 %).

Seule une minorité des nouvelles activités économiques sont des activités productives matérielles, tandis que la croissance des surfaces tertiaires et commerciales suit ainsi la tendance générale de densification dans la zone. Bien que les bureaux ne soient pas autorisés dans les zones ZEMU, de nombreux projets comprennent des activités dans un cadre de type bureau. La rentabilité supérieure de ces fonctions et la crainte de nuisances pour les habitants jouent manifestement un rôle important. Il semble que le large éventail d'activités économiques autorisées dans les ZEMU ne permet pas de soutenir les activités productives matérielles.

Il est difficile d'évaluer la compatibilité entre la production et le logement sur la seule base des superficies et des permis. Les études qualitatives²³ sur les affectations économiques concrètes et la gestion des projets réceptionnés montrent que les acteurs privés se heurtent à des obstacles supplémentaires, comme la commercialisation de la superficie de production et la gestion de la copropriété. Des acteurs publics (citydev) sont impliqués dans les projets mixtes intégrant des activités productives réalisés à Bruxelles, tant dans les ZEMU qu'en dehors.

Dans les ZEMU, anciennement réservées exclusivement aux activités productives, le recul de la production semble lié à l'autorisation du logement. Toutefois, la diminution des activités productives est tout aussi marquée dans les ZEMU qui étaient auparavant des zones à forte mixité, où le logement était donc déjà autorisé. L'objectif initial de protéger les activités productives par la modification d'affectation ne paraît donc pas atteint.

La dynamique immobilière varie fortement d'une sous-zone à l'autre. Biestebroek présente de loin la plus forte dynamique, suivie par Mommaerts-Reyers. Bien que Biestebroek ne représente que 18 % de la superficie totale des ZEMU, elle concentre environ la moitié de la dynamique globale. Au total, près de deux tiers des 3 000 nouveaux logements y ont été autorisés. Dans cette ancienne zone industrielle, l'ambition est de créer un tout nouveau quartier résidentiel, où les parcelles très grandes permettent des projets à grande échelle.

L'arrivée de nouveaux habitants crée une demande accrue en équipements de proximité et en espaces publics. Outre ces nouveaux logements, plusieurs projets scolaires ont été réalisés ou sont planifiés. Des travaux de réaménagement de l'espace public sont en cours. Un nouveau parc est aussi programmé. Ces projets publics, financés en partie par les charges d'urbanisme des projets privés, semblent toutefois nécessiter un temps de développement plus long que certaines initiatives privées.

²³ Comme le mémoire de master de BARTOS, Lili. « L'adéquation de la planification bruxelloise au maintien des activités productives en zones mixtes. »

ANNEXE : QUELQUES GRANDS PROJETS DANS ZEMU EN IMAGES

Projets réalisés



Grenouillette (NAVO) © SLRB



North City Haren (NAVO) © citydev.brussels



Viridis (Mommaerts-Reyers) © Google



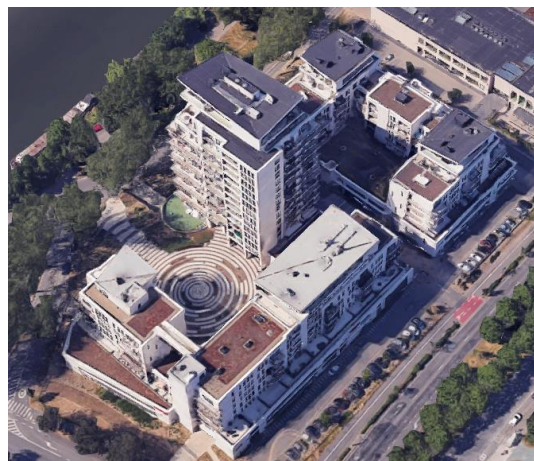
Grosjean – B-house (Mommaerts-Reyers) © Google



Walcourt-Deleers (Biestebroek)
© campusdeleers.be



City Dox (Biestebroek) © google



Nautilus & Atlantis (Biestebroek) © google

Projets autorisés, mais pas (encore) réalisés



The Quay (Birmingham) © Urban Platform



A'rive (Biestebroek) © Henning Larsen/A2RC)



Urbanities (Biestebroek)
© MSA/plusofficearchitects/B2Ai

