

Le commerce bruxellois en chiffres

Évolution du commerce et cadre réglementaire

Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction.....	3
Méthodologie, sources de données et précautions d'usage.....	3
Le PRAS, un cadre régulant le développement commercial	5
La prise en compte du commerce dans le PRAS.....	5
La délimitation des liserés dans le PRAS	5
Les prescriptions spécifiques à l'activité commerciale.....	10
Le maintien de l'offre dans les tissus commerciaux traditionnels (1997-2017)	15
L'évolution du nombre de points de vente	15
L'évolution du parcellaire occupé par le commerce.....	19
L'évolution de l'offre commerciale dans les différents zonages du PRAS	23
Conclusion.....	28



Introduction

Dans le cadre de la rédaction du projet de Schéma de Développement Commercial de la Région de Bruxelles-Capitale, hub.brussels réalise, en partenariat avec Perspective.brussels et l'équipe de géographie appliquée et géomarketing de l'Université libre de Bruxelles, une série d'analyses contextualisant la situation et l'évolution du commerce bruxellois afin de pouvoir envisager son futur de manière optimale.

Cet article analyse les liserés de noyau commercial du Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS)¹, un des outils planologiques réalisés à la fin des années 1990 et visant à réguler le développement de l'activité commerciale en Région de Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, il propose de comparer le paysage commercial actuel à une situation datant d'une vingtaine d'années afin de déterminer si les objectifs définis lors de la conception de ce cadre réglementaire ont été atteints.

Méthodologie, sources de données et précautions d'usage

Dans cet article, deux types de données sont utilisés pour apprécier l'évolution de l'offre commerciale entre la période de mise en place des liserés commerciaux et le présent.

En premier lieu, sont repris l'inventaire des fonctions urbaines SitEx et la base de données OliGo, deux relevés de commerces utilisés dans l'article précédent². Le premier convient parfaitement à cette analyse puisqu'il s'agit d'un inventaire réalisé en 1997 dans le cadre des travaux préparatoires au PRAS. Quant au second, il s'agit d'un extrait de la base de données des commerces de hub.brussels datant de 2017.

Tous deux offrent un aperçu relativement exhaustif de l'activité commerciale puisqu'ils répertorient tous les points de vente présents sur le territoire régional. Chaque point de vente y est caractérisé par sa localisation et le type de produits/services proposé. À l'instar du premier article, des adaptations ont été réalisées sur les nomenclatures des commerces afin que les deux jeux de données soient parfaitement comparables (fusion de catégories trop précises dans une des deux sources et/ou exclusion d'autres n'apparaissant pas dans les deux). Les données conservées concernent les commerces de vente de biens, les services et la restauration. Sont exclus les cellules vides et l'hébergement.

¹ <https://urbanisme.irisnet.be/lesreglesdujeu/les-plans-d-affectation-du-sol/le-plan-regional-d-affectation-du-sol-pras>

² VAZQUEZ PARRAS, Juan, BOSWELL, Ralph et WAYENS, Benjamin, 2017. Le commerce bruxellois en chiffre. Evolution de la structure commerciale régionale [en ligne]. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale. Observatoire du commerce. Disponible à l'adresse : <http://perspective.brussels/fr/etudes-observations/economie-urbaine/observatoire-du-commerce>



Les informations sur l'enseigne ou la raison sociale des points de vente étant absentes dans la base de données SitEx, il est impossible d'attester de la persistance d'une entreprise ou d'un établissement précis entre les deux périodes de relevé, ce qui limite la comparaison au maintien ou non au niveau des activités.

Par ailleurs, les relevés ne délivrent pas directement d'informations sur les surfaces nettes de vente. Ainsi, bien qu'une comparaison basée sur le nombre de commerces soit pertinente, elle peut présenter des tendances qui peuvent être partiellement différentes si l'unité de comptabilisation était la surface commerciale.

Pour pallier les problèmes évoqués, une autre unité de comptabilisation a été mobilisée : le parcellaire cadastral. En identifiant les parcelles qui sont occupées par du commerce aux deux périodes de relevé, il est possible de mieux observer les évolutions de l'activité sur le territoire. En effet, au lieu d'un bilan global, on identifie les parcelles qui ne sont plus occupées par du commerce et, à l'inverse, celles qui en accueillent depuis récemment. Au final, on peut observer l'intensité des mouvements qui se cachent derrière les bilans globaux.

L'utilisation des parcelles permet également d'associer une surface "brute" aux localisations commerciales et d'évaluer l'évolution de l'emprise au sol des espaces commerçants. À noter toutefois que travailler avec la taille des parcelles nécessite quelques mises en garde.

Premièrement, les parcelles sont reprises ici dans leur entièreté et ne concernent donc pas uniquement des espaces bâtis. Ce choix présente à la fois des avantages et des inconvénients quant à l'évaluation de l'emprise au sol. D'une part, il permet d'inclure des espaces extérieurs dédiés au commerce (parking, zone de livraison, espace de stockage, jardin/terrasse d'un restaurant,...) qui n'auraient pu être repris suivant l'analyse du bâti, mais, d'autre part, il inclut des espaces non commerciaux et amène à une surévaluation de l'occupation du commerce par rapport à la parcelle qui l'accueille³.

Autre élément à retenir : la surface des parcelles varie fortement sur le territoire régional, notamment en raison de leur période d'urbanisation et de leur affectation au PRAS. Par exemple, on peut observer un parcellaire plus serré dans le centre de la Région et/ou dans les zones d'habitat que dans les zones d'activités et/ou les espaces urbanisés il y a peu, où les parcelles sont plus grandes. Toutefois, cette différence de maillage ne doit pas être considérée comme une source de biais, car c'est ce même maillage qui est certainement un des facteurs expliquant le développement de grandes surfaces en dehors des espaces denses.

En définitive, l'utilisation du parcellaire cadastral constitue une première approche à l'emprise au sol de l'activité commerciale. Il est donc important de ne pas considérer la surface brute d'emprise au sol comme la surface nette de vente des commerces bruxellois.

³ À noter que, dans une moindre mesure, une sous-évaluation peut se présenter pour les commerces occupant plusieurs étages ou plusieurs parcelles (un commerce étant représenté par un point, les traitements automatiques ne sélectionnent que la parcelle où se trouve le point).



Le PRAS, un cadre régulant le développement commercial

La prise en compte du commerce dans le PRAS

En Région de Bruxelles-Capitale, la dimension urbanistique du développement de l'activité commerciale est essentiellement régulée par le PRAS. Ce dernier propose un découpage du territoire en zones d'affectation sur lesquelles s'appliquent des prescriptions spécifiques en matière d'affectation et donc d'activités possibles. Les critères sur lesquels sont autorisées les demandes de permis d'urbanisme se fondent largement sur ces prescriptions.

Réalisée à la fin des années 1990, la délimitation des zones du PRAS visait essentiellement à limiter le développement immobilier pouvant porter atteinte à une fonction urbaine en péril à Bruxelles : le logement. À l'époque, en raison d'une stagnation de la population régionale, cette dernière avait tendance à la contraction au profit, notamment, des espaces de bureaux.

De façon plus spécifique au commerce, étant donné le déclin observé du nombre de cellules commerciales actives, il a été jugé nécessaire lors de l'élaboration du PRAS, d'une part, de préserver voire de renforcer les espaces présentant un tissu commercial structuré - notamment dans l'hypercentre et la première couronne - et, d'autre part, de limiter le développement de nouvelles moyennes et grandes surfaces commerciales - sans pour autant le figer par une mesure de type moratoire - en dehors de ces derniers et dans quelques zones spécifiques du territoire (zones de forte mixité, zones d'industries urbaines,...)⁴.

Dans cette optique, il fut notamment imaginé de réguler le développement du commerce suivant sa localisation (ou non) dans un noyau commercial. Le principe visait à favoriser les projets à vocation commerciale au sein des noyaux existants et à permettre seulement aux commerces de proximité de s'installer en dehors de ces derniers pour garantir l'approvisionnement des zones d'habitat.

De cette réflexion découle la mise en place des liserés de noyau commercial, une couche planologique inscrite au PRAS en surimpression aux zones d'affectation, mettant en évidence les façades des bâtiments présents dans les rues d'un noyau commercial. A ces liserés sont associées des prescriptions urbanistiques propres.

La délimitation des liserés dans le PRAS

Pour appliquer des prescriptions spécifiques aux liserés, il s'est avéré nécessaire d'identifier des noyaux commerciaux. Ces derniers ont été définis dans le PRAS comme étant des "concentrations de

⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le Plan régional d'affectation du sol, 03/05/2001[en ligne] : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=01-06-14&numac=2001031033



commerces et de services à caractère commercial, continue dans l'espace, groupant au moins une vingtaine de commerces et possédant une attractivité supralocale"⁵.

Sur base de cette définition, un travail d'identification et de délimitation a été mené à l'époque sur le terrain par les équipes de l'IGEAT (Université libre de Bruxelles). Un espace commerçant était considéré comme un noyau s'il répondait à des critères de taille (minimum 20 points de vente actifs) et de densité (détermination de ses limites lorsqu'il y avait plus de trois rez-de-chaussée non commerciaux entre des points de vente).

Le travail de terrain a permis l'identification de près de 200 noyaux commerçants et correspond à la situation de fait. Toutefois, les liserés de noyau commercial figurant dans le PRAS (soit la situation de droit) ne correspondent pas entièrement ni exactement aux espaces préalablement délimités sur le terrain. Cette différence s'explique par un travail de redéfinition et de sélection, mené par les instances régionales et communales, qui comportait plusieurs étapes (cf. Figure 1).

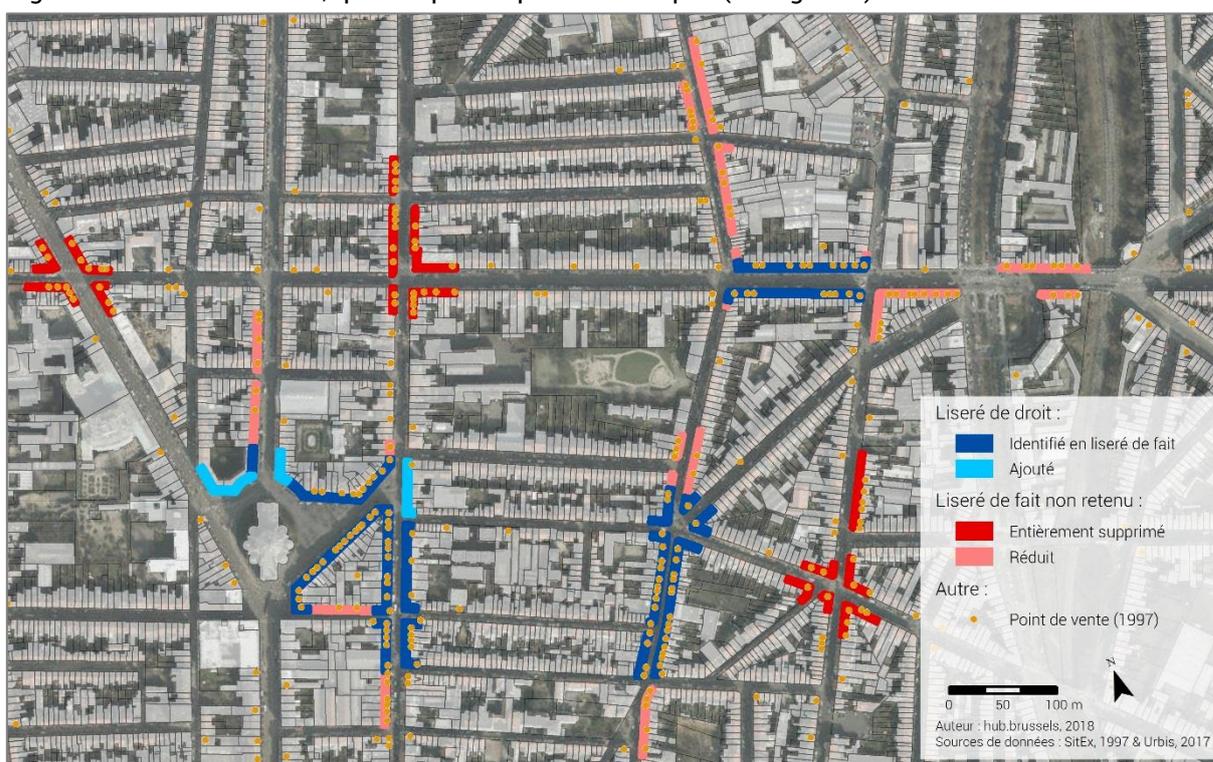


Figure 1 : Conception des liserés de droit au départ de l'identification des liserés de fait.

La première correspondait à une sélection des noyaux qui répondaient à la fois à la philosophie développée dans le PRAS pour le commerce et à la vision que la Région et les collèges communaux avaient pour leur territoire. C'est ainsi qu'une partie des espaces commerçants les plus marginaux (en termes de taille, de localisation et/ou de dynamique) n'a pas été retenue.

⁵ Moniteur Belge 02/09/1999.

L'étape suivante consistait à modifier l'extension des espaces conservés qui, afin de garantir leur préservation et leur caractère d'orientation urbanistique, ont généralement été limités à leur partie la plus centrale (limitation aux tronçons de rues les plus denses et exclusion des rues perpendiculaires si ces dernières ne sont pas des artères commerçantes importantes).

Ensuite, un travail "d'harmonisation" a été mené. Il consistait à prolonger les liserés jusqu'aux coins de rues et à les dupliquer sur les deux côtés de celles-ci si ce n'était pas le cas et que cela se justifiait. Cette étape a aussi permis d'ajouter à la situation de droit des espaces non commerçants mais sur lesquels devaient être développés des projets commerciaux dans un avenir proche.

Parallèlement à cette étape, les hypermarchés ont été considérés comme des équipements commerciaux spécifiques. Ils ont été retirés des liserés de noyau commercial pour être intégrés dans les "Zone de forte mixité", une des zones prévues pour l'accueil de points de vente ne pouvant pas (ou n'ayant pas la vocation à) s'installer dans les quartiers commerçants denses.

Les galeries et centres commerciaux ont aussi subi un traitement distinct et apparaissent dans le PRAS comme une couche planologique spécifique (symbole "G" placé en surimpression des zones d'affectation sur le bâtiment concerné). Les prescriptions appliquées à ces espaces étant similaires à celles de liserés, ils sont repris dans ce groupe pour les traitements.

Au terme de ces traitements, ce sont plus de 1 000 tronçons de rues et 34 galeries ou centres commerciaux qui ont été conservés, formant 109 noyaux commerciaux⁶ et définis comme liserés de noyau commercial dans le PRAS. Ces espaces accueillent 11 141 commerces, soit 48,0 % des 22 582 points de vente localisés sur le territoire régional en 1997 (cf. Tableau 1).

Localisation	Points de vente (1997)	
	Nombre	%
En liseré de droit ou "G"	11 141	48,0
<i>En liseré de fait et de droit</i>	<i>10 706</i>	<i>46,1</i>
<i>En liseré de droit uniquement</i>	<i>435</i>	<i>1,9</i>
En liseré de fait uniquement ⁷	3 600	16,3
<i>Réduction</i>	<i>2 091</i>	<i>9,5</i>
<i>Suppression</i>	<i>1 509</i>	<i>6,8</i>
Hors liseré de droit et de fait	7 841	35,7
Total	22 582	100,0

Tableau 1 : Points de vente présents en liseré de noyau commercial.
Source : SitEx, 1997.

⁶ À noter que le PRAS ne distinguait pas formellement les noyaux. Leur utilisation s'est généralisée plus tardivement dans le cadre des Observatoires du commerce et des différentes actualisations du PRAS.

⁷ Ce groupe distingue deux types d'espaces : les rues secondaires aux actuels liserés de droit (espaces exclus par "Réduction") et les noyaux totalement exclus (espaces ayant connu une "Suppression").



Au sein de ce groupe, 435 points de vente n'avaient pas été identifiés comme faisant partie d'un liseré de fait et doivent leur présence aux modifications opérées par les pouvoirs publics (harmonisation et/ou ajout de tronçons de rue en prévision d'un futur projet). Il s'agit d'une part minimale du stock puisque ces commerces représentent 1,9 % de l'offre totale (ou 3,9 % de l'offre en liseré de droit).

Concernant le reste de l'offre, il est possible de distinguer deux groupes. Le premier englobe 7 841 commerces (35,7 % de l'offre totale) qui n'ont pas été identifiés comme liseré de fait et/ou repris en liseré de droit. Il s'agit des points de vente isolés et des agglomérats de commerces ne répondant pas aux critères de taille ou de densité utilisés pour les travaux préparatoires.

Le second groupe est constitué de points de vente localisés dans des espaces définis comme liserés de fait, mais n'ayant pas été retenus en liserés de droit soit par "Réduction" ou par "Suppression". Ce groupe reprend 3 600 points de vente, soit 16,3 % de l'offre commerciale totale et plus d'un quart de l'offre qui avait été identifiée comme étant structurée en noyau. La non prise en compte de ces commerces montre bien la volonté de concentrer la politique de préservation de l'activité commerciale sur une partie des espaces commerçants de la Région.

Ces premiers résultats étant synthétiques, il convient de représenter les traitements opérés à l'époque par les acteurs de la planification et les pouvoirs publics à l'échelle des noyaux commerciaux de la situation de fait afin de déterminer si ces derniers ont tous connus des modifications similaires (cf. Figure 2).



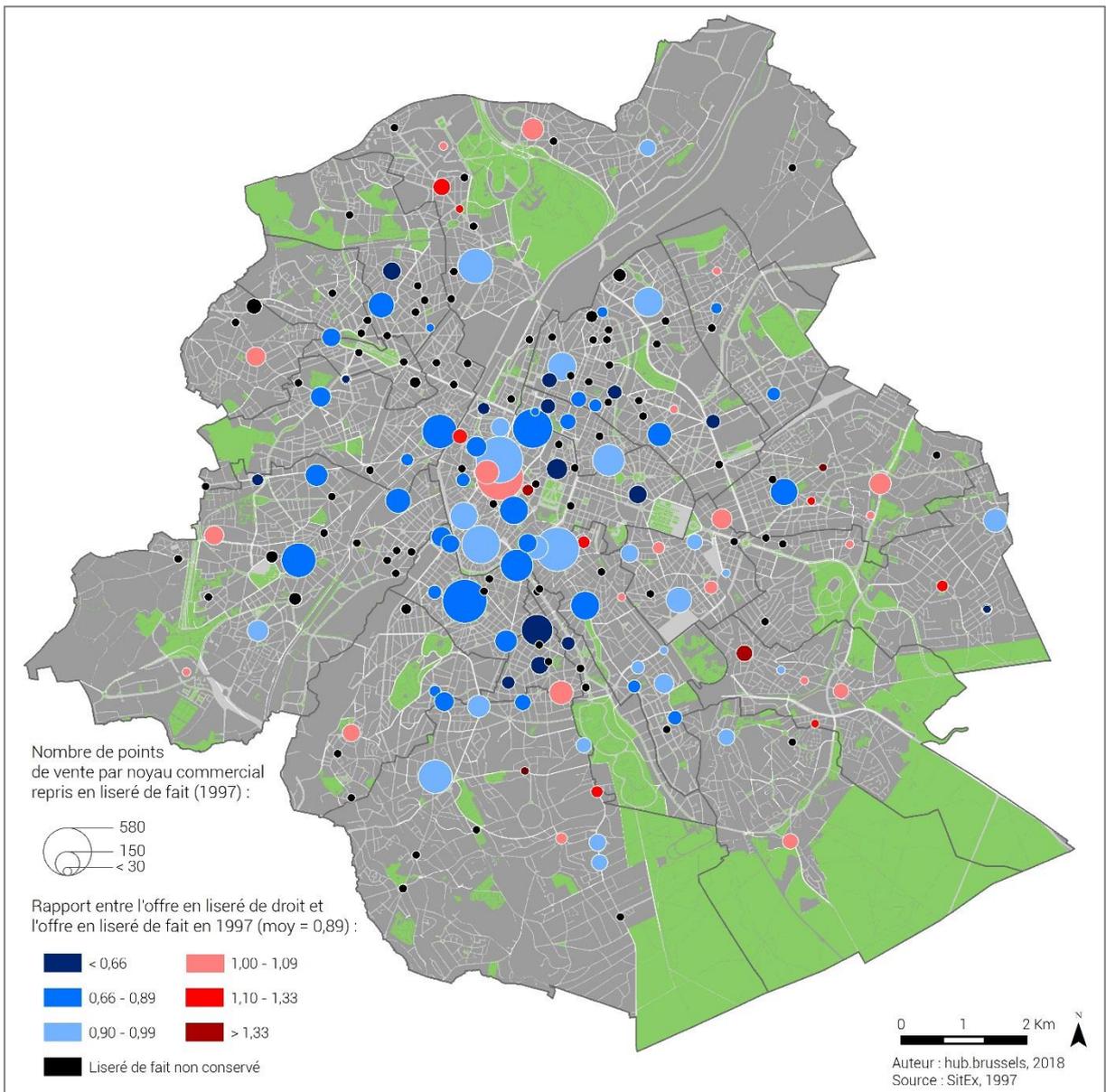


Figure 2 : Comparaison situation de fait - situation de droit (1997).

Pour chaque liseré de fait, le rapport entre l'offre initialement identifiée en situation de fait et l'offre qui est finalement reprise dans le périmètre du liseré de droit est calculé. À noter qu'un espace commerçant peut avoir connu à la fois des réductions et des agrandissements de périmètre. Il s'agit ici de représenter le bilan de ses deux types de modifications.

Ce traitement montre que l'ensemble du territoire régional est concerné par les modifications opérées entre les situations de fait et de droit. On peut notamment observer l'exclusion de liserés de fait dans toutes les communes (avec toutefois un plus grand nombre d'éléments dans la première couronne en raison, certainement, d'une densité de commerces plus importante). Il est d'ailleurs intéressant de noter que, parmi les 89 liserés non retenus, la plupart ont une taille très limitée (moins de 30 points de

vente). L'exclusion d'espaces commerçants de petite taille montre encore la volonté de focaliser la politique de régulation du commerce sur les noyaux les plus structurants du territoire.

Pour les 109 noyaux commerciaux conservés, 82 ont vu leur offre se réduire entre les situations de fait et de droit tandis que 27 d'entre eux ont bénéficié d'une augmentation. En moyenne, le bilan est déficitaire puisqu'il équivaut à une diminution de 11 % de l'offre par espace commerçant (soit une moyenne de 15 points de vente).

Alors que la diminution de l'offre s'observe majoritairement pour les espaces localisés dans le centre de la Région - indépendamment de leur taille -, on constate qu'une majeure partie des liserés ayant bénéficié d'une augmentation se localise au-delà de la première couronne. La présence d'un nombre plus limité de noyaux dans ces zones du territoire, l'arrivée de projets commerciaux en cours de conception, les perspectives de développement urbains (donc d'augmentation de population) ainsi que la proximité de la frontière avec la Région Flamande (donc de la concurrence) expliquent peut-être l'élargissement de ces espaces.

En définitive, ces premières analyses montrent qu'une part non négligeable de l'offre commerciale structurée en noyau n'a pas été conservée en liseré de droit. Toutefois, cette exclusion concernait essentiellement les noyaux commerciaux les plus petits. Pour le reste des lieux identifiés en situation de fait, nombre d'entre eux connaît une diminution de périmètre. Au final, les choix opérés pour circonscrire les liserés de droit reflètent largement le choix de préserver une part réduite des espaces commerçants et d'y concentrer le développement.

Les prescriptions spécifiques à l'activité commerciale

Les liserés de noyau commercial étant définis, des prescriptions urbanistiques ont dû être rédigées afin de répondre aux objectifs visés par le PRAS. De manière générale, une prescription décrit des critères obligatoires d'autorisation aux demandes de permis d'urbanisme afin qu'un projet soit construit dans une zone prévue pour l'accueillir.

Pour l'activité commerciale, les prescriptions doivent être respectées dans le cas de projets urbanistiques pour lesquels au moins une partie de leur périmètre d'extension est concernée par la construction d'un immeuble accueillant du commerce, l'agrandissement d'un espace commercial déjà existant ou le changement d'affectation d'un immeuble existant afin qu'il accueille du commerce. Si un des trois faits générateurs est rencontré, le PRAS prévoit des prescriptions spécifiques qui limitent la superficie au plancher allouée au commerce dans le projet. Cette limite est fonction du type de commerce⁸, de la localisation du projet et de la présence d'un liseré (dont les prescriptions prévalent sur celles afférentes à la zone d'affectation).

⁸ Le PRAS distingue trois types d'activités commerciales : les commerces, les grands commerces spécialisés (point de vente d'une superficie supérieure ou égale à 500 m² et dont l'activité consiste en la vente de biens spécialisés, hors secteur alimentaire) et les commerces de gros.



Avant d'analyser ces prescriptions, deux éléments sont à noter. Premièrement, outre les prescriptions du PRAS, tout projet concernant des points de vente de plus de 400 m² de superficie nette doit respecter des prescriptions supplémentaires indépendamment de la zone d'implantation. Ces dernières étaient reprises, dans un premier temps, dans les demandes de permis socioéconomique mais sont, depuis 2014, intégrées au permis d'urbanisme (la modification du COBAT approuvée par le Gouvernement régional en 2017 prévoit néanmoins la suppression de ces dispositions). Étant donné le caractère récent et ubiquiste de ces prescriptions, elles ne seront pas traitées dans le cadre de cette analyse.

Ensuite, il est important de noter que la surface au plancher décrite dans les prescriptions du PRAS correspond à la surface des espaces couverts de l'ensemble des étages du projet (à l'exception des sous-sols affectés au parcage, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts). Bien qu'elle se rapproche davantage de la surface commerciale brute (total des espaces alloués au commerce) que de la surface commerciale nette (partie du commerce accessible au client), cette proposition ne tient pas compte des espaces extérieurs (parking, stockage,...). Un projet commercial peut donc avoir une emprise au sol bien plus importante que celle pour laquelle il lui est demandé d'obtenir un permis d'urbanisme.

Ces éléments exposés, le tableau 2 propose un résumé des prescriptions principales⁹ encadrant le développement du commerce et du grand commerce spécialisé en présentant les surfaces au plancher maximales autorisées par immeuble et par projet suivant l'affectation du projet au PRAS et suivant le type de procédures utilisées pour faire la demande de permis. Ces dernières sont au nombre de trois : la procédure standard, la procédure "motivée"¹⁰ et la procédure en lien avec un PPAS (qui peut autoriser un dépassement des limites prévues).

⁹ Il existe des dispositions particulières pour l'affectation au commerce des étages, les immeubles classés, les immeubles inexploités, les projets d'ensemble,...

¹⁰ Autorisation de dépasser les superficies permises pour des raisons sociales ou économiques tant que les conditions locales le permettent, que le projet ne porte pas atteinte à la fonction principale de la zone et que les actes et travaux ont été soumis aux mesures particulières de publicité.



Affectation au PRAS	Surf. moy. d'une parcelle	Commerce			Grand commerce spécialisé		
		Standard	Motivée	Avec PPAS	Standard	Motivée	Avec PPAS
Liseré de noyau commercial ou "G"	280 m ²	1 000 m ²	2 500 m ²	Sans limite	1 000 m ²	2 500 m ²	Sans limite
Zone d'habit. à prédomin. résidentielle	350 m ²	150 m ²	-	-	-	-	-
Zone d'habitation	250 m ²	150 m ²	300 m ²	-	-	-	-
Zone mixte	240 m ²	200 m ²	1 000 m ²	2 500 m ²	-	3 500 m ²	Sans limite
Zone de forte mixité	430 m ²	200 m ²	1 000 m ²	5 000 m ²	-	3 500 m ²	Sans limite
Zone d'industries urb.	3 520 m ²	300 m ²	2 000 m ²	-	-	Sans limite	-
Zone d'activ. portuaires et de transport	4 610 m ²	300 m ²	1 000 m ²	-	-	-	-
Zone administrative	1 360 m ²	1 000 m ²	Sans limite	-	1 000 m ²	Sans limite	-
Zone d'entreprises en milieu urbain	2 830 m ²	1 000 m ²	Sans limite	Si sup. à 10 000 m ² , min. 40 % logement	3 500 m ²	Sans limite	Si sup. à 10 000 m ² , min. 40 % logement
Zone d'équip. d'intérêt collectif, zone de parc et zone de sports ou de loisirs de plein air	2 440 m ²	-	Limitée à de très petites surfaces	-	-	-	-

Tableau 2 : Surface au plancher maximale autorisée par projet et par immeuble.
Sources : urbanisme.brussels, PRAS, 2017 & Urbis, 2017.

Plusieurs éléments ressortent de ce tableau. Premièrement, les limites des seuils de superficies autorisées dans les liserés de noyau commercial sont plus importantes. Que ce soit du commerce ou du grand commerce spécialisé, il est permis de développer dans ces espaces jusqu'à 1 000 m² de surface au plancher, par projet et par immeuble, via une procédure standard. Étant donné que la majeure partie des zones du PRAS n'accepte pas l'implantation d'un projet accueillant plus de 300 m² de commerce, les prescriptions spécifiques aux liserés reflètent parfaitement la volonté d'y favoriser le développement de l'activité commerciale.

En dehors des liserés, le commerce et le grand commerce spécialisé ne sont pas soumis aux mêmes prescriptions. Alors que le commerce peut s'implanter dans la plupart des zones d'affectation, les projets incluant des grands commerces spécialisés sont limités à quelques zones spécifiques (zones de forte mixité, zones d'industries urbaines,...). Dès le départ, ces zones furent prévues pour permettre l'implantation de points de vente non compatibles avec les noyaux denses (commerces nécessitant



de grandes surfaces de vente, un parking, une bonne accessibilité voiture,...) tout en contenant et orientant, dans une certaine mesure, leur développement¹¹.

Encore une fois, ces mécanismes reflètent la volonté du PRAS de préserver les principaux noyaux de la Région. Par contre, il faut souligner que permettre l'arrivée de grandes surfaces en dehors des liserés peut générer une concurrence impactant ces derniers et dès lors rentrer en conflit avec l'objectif premier du PRAS pour le commerce. Cette contradiction partielle se voit renforcée dans le cas des zones administratives et des récentes zones d'entreprises en milieu urbain, où moyennant une procédure motivée, le développement commercial n'est pas limité en superficie (alors que dans les liserés, le plafond est fixé à 2 500 m²).

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la plupart des zones du PRAS peuvent accueillir des petits projets commerciaux et ce, afin d'éviter la mono fonctionnalité des lieux et de garantir l'approvisionnement de la plupart des résidents bruxellois. À terme, sous réserve que les autres autorisations soient délivrées, il serait possible qu'une rue/place avec peu de points de vente devienne une nouvelle polarité commerciale à mesure que les petits projets y soient développés. Même si cette "émergence", se développant de manière non planifiée, reflète la dynamique positive d'un quartier, elle constitue également une concurrence pour les espaces à préserver localisés dans les liserés.

Par ailleurs, ce type d'émergence amène à se questionner sur la pérennité des liserés délimités. En effet, la situation inscrite dans le PRAS peut, à terme, ne plus correspondre à la réalité des demandes sur le terrain et amener à une situation où des espaces commerçants totalement déstructurés sont protégés et où des nouvelles polarités sont limitées dans leur développement.

Un autre élément ressortant du tableau est la nette augmentation des seuils de surfaces autorisées une fois que la procédure est motivée. En fonction des affectations au PRAS, un projet passant par cette procédure peut être jusqu'à cinq fois plus grand qu'un projet introduit par une demande standard. Même si aucune donnée en notre possession ne peut l'attester, une telle différence sur les surfaces autorisées peut amener les personnes/entreprises faisant des demandes de projet à introduire systématiquement des procédures motivées qui, même si elles sont plus longues et plus coûteuses, permettent le développement de projets plus importants.

Finalement, il est intéressant de comparer les superficies autorisées par projet dans les différentes zones à la superficie moyenne des parcelles qu'elles contiennent. Tout d'abord, on observe des parcelles de taille limitée dans les liserés de noyau commercial (280 m²). Malgré les surfaces autorisées dans ces espaces, il semble difficile qu'un projet puisse voir l'implantation d'un commerce de 1 000 m² sur une seule parcelle. Il est donc nécessaire qu'il englobe plusieurs entités cadastrales, ce qui engendre vraisemblablement un dialogue avec plusieurs propriétaires et donc une augmentation des coûts et des délais.

¹¹ À noter également que le choix de ne pas créer de liserés dans ces zones découle de la volonté de faciliter les procédures de reconversion des commerces qu'elles accueillent si ceux-ci venaient à fermer.



Étant donné l'évolution générale observée quant à l'augmentation des moyennes des surfaces allouées au commerce¹², les liserés se montrent dès le départ désavantagés - surtout pour les projets de grand commerce spécialisé demandant plus d'espace - par rapport à d'autres zones comme, par exemple, les zones d'industries urbaines, les zones administratives et les zones d'entreprises en milieu urbain qui présentent des parcelles d'une taille moyenne très élevée.

En définitive, la mise en place des liserés de noyau commercial et les prescriptions qui y sont liées montrent que les mécanismes imaginés répondent aux objectifs visés par le PRAS concernant la préservation des espaces commerçants denses et la limitation du développement en dehors de ces derniers.

Mais la possibilité pour le grand commerce spécialisé de se développer dans de nombreuses zones et celle de s'affranchir, par une procédure de motivation dérogatoire, des seuils fixés par les prescriptions pointent le risque de voir se développer une offre commerciale trop concurrentielle aux espaces en liserés. Par ailleurs, se pose la question de l'évolution de l'activité commerciale et de son adéquation avec, d'une part, les outils planologiques imaginés et, d'autre part, les espaces qui sont censés l'accueillir.

¹² GRIMMEAU, Jean-Pierre et WAYENS, Benjamin, 2016. Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). Courrier hebdomadaire du CRISP. 2016. N° 2301 2302, pp. 76-80.



Le maintien de l'offre dans les tissus commerciaux traditionnels (1997-2017)

Les outils planologiques et leur conception ayant été exposés, il convient de s'interroger sur le maintien et le bon développement de l'activité commerciale dans les espaces affectés au commerce sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'évolution du nombre de points de vente

L'objectif principal du PRAS pour le commerce est de favoriser le maintien de l'activité commerciale dans les liserés de droit. En comparant le nombre de points de vente présents entre 1997 et 2017 suivant leur localisation par rapport aux liserés, il est possible de vérifier si cet objectif de préservation a été atteint (cf. Tableau 3).

Localisation des points de vente	1997		2017		Évolution 1997 - 2017		
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	p%
En liseré de droit ou "G"	11 141	48,0	11 049	53,4	- 92	- 0,8	+ 5,4
<i>En liseré de fait et de droit</i>	10 706	46,1	10 473	50,6	- 233	- 2,2	+ 4,5
<i>En liseré de droit uniquement</i>	435	1,9	576	2,8	+ 141	+ 32,4	+ 0,9
En liseré de fait uniquement	3 600	16,3	2 852	13,8	- 748	- 20,8	- 2,5
<i>Réduction</i>	2 091	9,5	1 668	8,1	- 423	- 20,2	- 1,4
<i>Suppression</i>	1 509	6,8	1 184	5,7	- 325	- 21,5	- 1,1
Hors liseré de droit et de fait	7 841	35,7	6 795	32,8	- 1 046	- 13,3	- 2,9
Total	22 582	100,0	20 696	100,0	- 1 886	- 8,4	0,0

Tableau 3 : Évolution du commerce en fonction de sa localisation en liseré.
Sources : SitEx, 1997 & OliGo, 2017.

Bien qu'une diminution globale de l'offre soit constatée sur le territoire bruxellois (- 8,4 % sur 20 ans), la perte d'effectifs se marque très peu dans les noyaux commerciaux conservés en liseré de droit. En effet, sur les 109 noyaux retenus, le nombre de points de vente a diminué de 92 individus, ce qui représente une perte de - 0,8 %.

Une différence existe toutefois entre les espaces préalablement identifiés en liseré de fait et les espaces ajoutés par les pouvoirs publics. Les premiers connaissent une baisse globale de 233 points de vente (soit une perte de - 2,2 %). Il s'agit du déclin le moins important du territoire. Quant aux seconds, ce sont les seuls ayant connu une augmentation de leur offre depuis 1997 (+ 141 commerces, soit une croissance de + 32,4 %). À noter qu'une partie de cette croissance était attendue puisqu'une partie de ces espaces a été ajoutée à la situation de droit en vue de l'arrivée d'un projet commercial.



Avec ces premiers résultats, on peut constater que les liserés de droit subissent une perte moins importante voire un renforcement de leur tissu commercial sur certaines de leurs portions. Toutefois, cette tendance générale ne s'observe pas sur tout le territoire régional (cf. Figure 3).

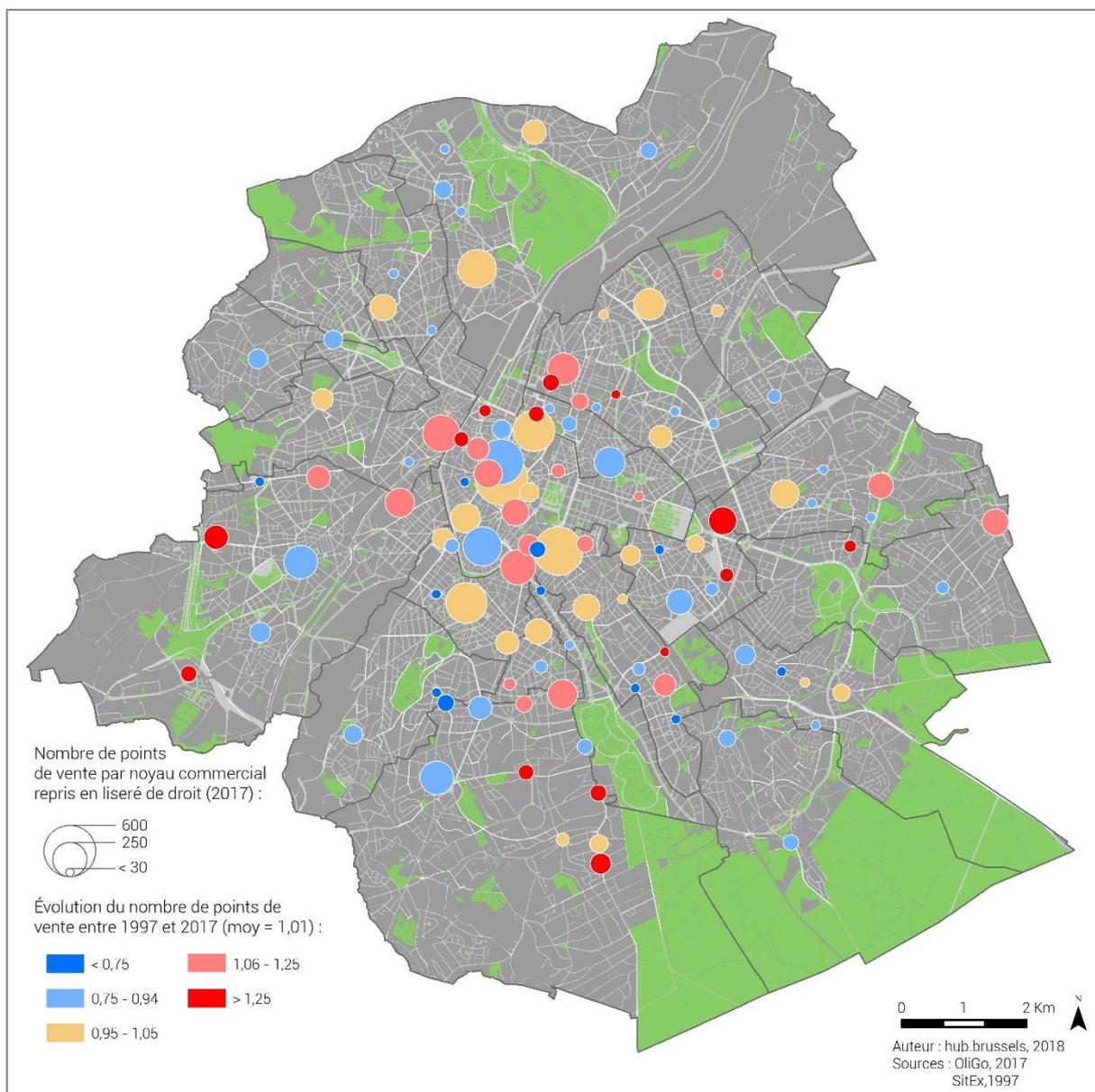


Figure 3 : Évolution de l'offre dans les noyaux commerciaux repris en liseré de droit.

En effet, sur ces 20 dernières années, on constate que les espaces en liseré de noyau commercial ont connu des évolutions très diverses. Alors que certains voient leur offre augmenter de plus de 25 % (De Fré, Tongres,...), d'autres ont connu un déclin très important sur la même période (comme Étoile-Coghen ou Buyl où plus d'un tiers de l'offre a disparu).

Ainsi, même si globalement, l'offre commerciale en liseré de droit semble s'être maintenue¹³, la trop forte variabilité dans l'évolution des tissus commerçants ne permet pas d'attribuer exclusivement ce maintien à l'efficacité des outils planologiques en vigueur. Par ailleurs, il est probable que les résultats observés soient davantage liés à la dynamique que connaît l'activité commerciale depuis 70 ans, c'est-à-dire un mouvement "naturel" de rétraction où les marges des noyaux ont décliné au profit des espaces les plus denses et/ou dynamiques¹⁴.

Sur le reste du territoire régional, dans les espaces identifiés en liseré de fait qui n'ont pas été conservés, on observe une diminution de 748 points de vente, ce qui représente un déclin de - 20,8 %. À l'échelle du territoire régional, le déclin des espaces commerçants non retenus par "suppression" et de ceux retirés par "réduction" est relativement similaire. Par contre, à l'échelle des espaces commerçants, le déclin est bien plus variable (cf. Figure 4).

¹³ On peut d'ailleurs constater que le déclin différentiel entre les espaces en liseré de droit et le reste de l'offre marque une augmentation de la part relative de l'offre en liseré de + 5,4 p%.

¹⁴ Voir GRIMMEAU & WAYENS, 2016, *opcit.*, pp. 5-114 pour l'évolution générale du secteur. Plus spécifiquement pour Bruxelles, voir GRIMMEAU, Jean-Pierre, LEROUX, Vincent et WAYENS, Benjamin, 2007. Un demi-siècle d'évolution du commerce de détail à Bruxelles [en ligne]. Bruxelles : Région de Bruxelles-Capitale. Observatoire du commerce. Disponible à l'adresse : <http://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/observatoire-commerce/observatoire-du-commerce-2007> ainsi qu'une actualisation récente dans VAZQUEZ PARRAS, BOSWELL & WAYENS, 2017, *opcit.*



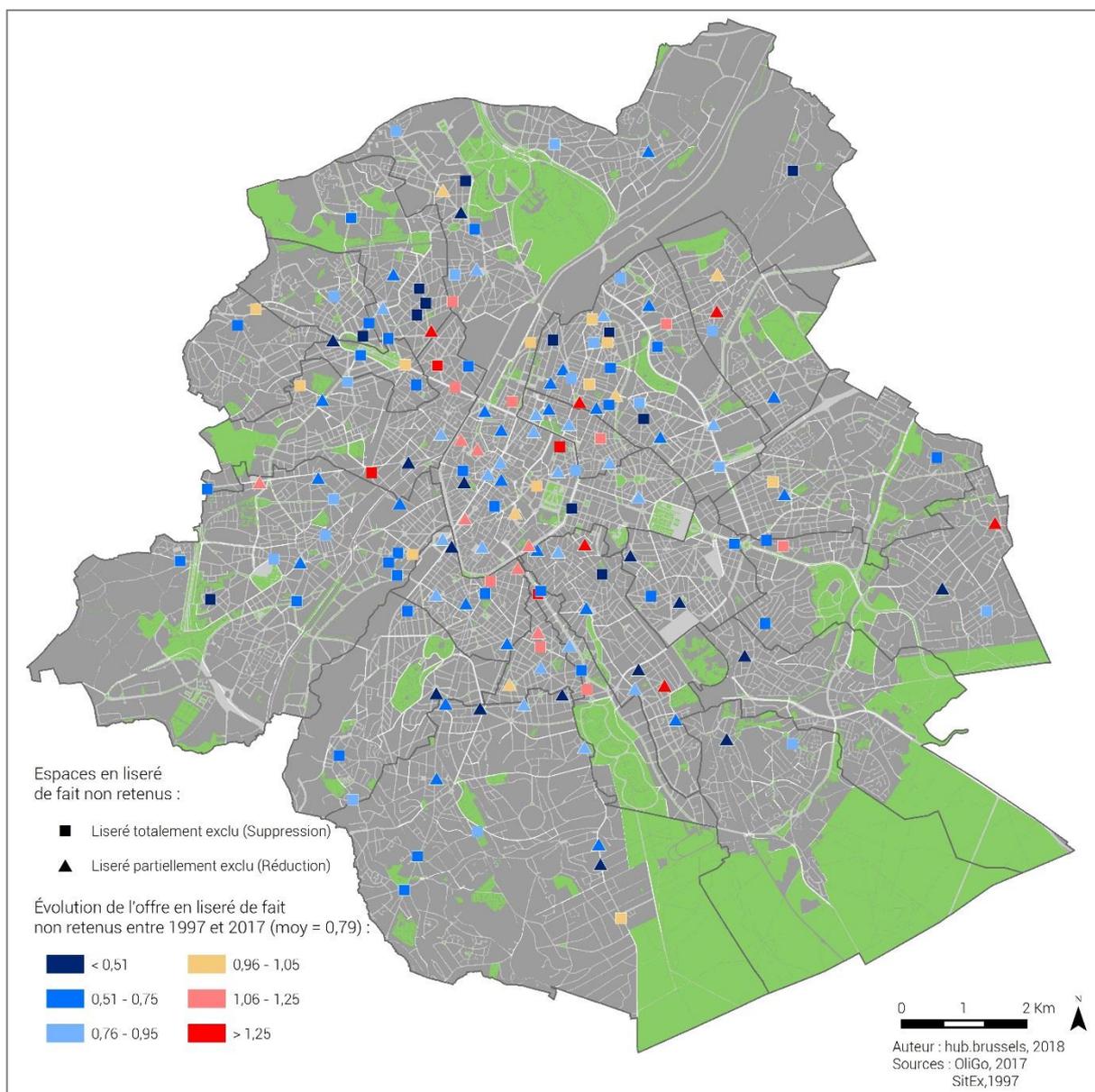


Figure 4 : Évolution de l'offre dans les liserés de fait non retenus.

En effet, certains espaces commerçants non conservés présentent une croissance de leur offre. C'est notamment le cas des portions non retenues du noyau "Flandre-Ste-Catherine" (rue Léon Lepage et rue du Marché aux Porcs) ou encore du noyau exclu "Jubilé-St-Remy" (square des Libérateurs et boulevard du Jubilé). Par contre, d'autres liserés connaissent un déclin très prononcé, parfois supérieur à 50 % de leur offre initiale (Arts-Loi, Neerpede, Verdun-Haren,...).

En définitive, ces premiers résultats montrent que, globalement, l'offre localisée en dehors des liserés de droit a décliné tandis que ces derniers sont se maintenus. À une échelle plus fine, les mouvements sont par contre bien plus contrastés. Par ailleurs, même si le nombre de points de vente a diminué, rien n'indique que ce déclin n'ait pas été contrebalancé par une augmentation de la surface de vente totale

dédiée au commerce, comme ce fut observé sur l'ensemble de la Belgique¹⁵. Si cette compensation a eu lieu à Bruxelles, il est difficile de déterminer, sur base de cette seule analyse, si elle se présente davantage dans les liserés que sur le reste du territoire.

L'évolution du parcellaire occupé par le commerce

En l'absence de données sur les surfaces nettes de vente, une alternative peut être trouvée dans l'analyse des parcelles cadastrales occupées par le commerce. Des traitements spécifiques ont été menés afin d'identifier, d'une part, les parcelles occupées par du commerce durant au moins une des deux périodes étudiées et, d'autres part, les parcelles localisées dans un liseré de droit ou de fait (cf. Figure 5).



Figure 5 : Occupation des parcelles par le commerce - Évolution 1997 - 2017.

Avant d'entamer l'évaluation de l'évolution du parcellaire affecté au commerce, il faut repréciser quelques valeurs-clés sur l'emprise spatiale des parcelles localisées en liserés de droit, indépendamment du fait qu'elles accueillent du commerce ou non. Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, près de 14 000 parcelles sont localisées dans un liseré de droit, ce qui représente une surface totale approchant les 390 ha. Ces espaces concernent respectivement 6,6 % des parcelles

¹⁵ GRIMMEAU & WAYENS, 2016, opcit., graphique 9.

et 3,0 % de la surface régionale cadastrée. Finalement, une parcelle localisée dans un liseré de droit possède une surface moyenne de 280 m².

À l'instar de l'analyse portant sur le nombre de points de vente, on observe une diminution du stock de parcelles occupées par du commerce (cf. Tableau 4). Une fois de plus, le déclin est présent sur tout le territoire, mais se marque davantage dans les espaces identifiés comme liserés de fait uniquement. On peut également observer que le déclin différentiel entre les trois types d'espaces marque une augmentation de la part relative des parcelles localisées dans les liserés de droit (+ 3,7 points de %).

Nombre de parcelles occupées par un commerce	1997		2017		Évolution 1997 - 2017				
	Stock	%	Stock	%	Stock		Différence		
					Disparu	Nouv.	Nbre	%	p%
Liserés de droit	9 339	46,9	8 698	50,6	- 2 073	+ 1 432	- 641	- 6,9	+ 3,7
Liseré de fait uniquement	3 116	15,7	2 431	14,2	- 1 193	+ 508	- 685	- 22,0	- 1,5
Hors liseré de droit ou de fait	7 446	37,4	6 046	35,2	- 3 961	+ 2 561	- 1 400	- 18,8	- 2,2
Total	19 901	100,0	17 175	100,0	- 7 227	+ 4 501	- 2 726	- 13,7	0,0

Tableau 4 : Évolution de l'emprise au sol de l'activité commerciale - Nombre de parcelles.
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017 & Urbis, 2017.

Mais l'élément le plus saillant est l'importance des mouvements s'opérant sur le territoire. En effet, depuis 1997, ce sont 7 227 parcelles qui n'accueillent plus de point de vente. Même si ce mouvement est contrebalancé par l'implantation de commerces sur 4 501 parcelles non occupées en 1997, cela signifie que plus d'un tiers des parcelles initialement occupées ne le sont plus. Ce résultat montre que l'évolution de l'offre commerciale est plus turbulente que ne le laisse supposer les simples bilans. Par ailleurs, cela corrobore les observations précédentes sur la variabilité des évolutions qu'ont connues les différents espaces commerçants.

À noter que, malgré une évolution totale relativement proche entre les espaces en liseré de droit et les espaces uniquement en liseré de fait (respectivement - 641 et - 685 parcelles), les mouvements sont plus importants en parts relatives pour l'offre localisée en liseré de fait.

En analysant l'évolution sous le prisme de la surface au sol des parcelles, les résultats diffèrent (cf. Tableau 5). Alors qu'une légère diminution est observée au sein des liserés de droit (- 4 hectares) et des liserés de fait non repris dans le PRAS (- 15 hectares), la surface totale des parcelles accueillant du commerce augmente significativement sur le reste du territoire régional, dans les espaces hors liseré (+ 82 hectares).



Surface totale des parcelles occupées par un commerce (ha)	1997		2017		Évolution 1997 - 2017				
	Stock	%	Stock	%	Stock		Différence		
					Disparu	Nouv.	ha	%	p%
Liserés de droit	267	37,2	263	33,7	- 45	+ 41	- 4	- 1,5	- 3,5
Liseré de fait uniquement	82	11,4	67	8,6	- 27	+ 12	- 15	- 18,3	- 2,8
Hors liseré de droit ou de fait	368	51,3	450	57,7	- 154	+ 236	+ 82	+ 22,3	+ 6,4
Total	717	100,0	780	100,0	- 226	+289	+ 63	+ 8,8	0,0

Tableau 5 : Évolution de l'emprise au sol de l'activité commerciale - Surface totale des parcelles.
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017 & Urbis, 2017.

Cette augmentation est telle que la part que représente les espaces hors liseré a augmenté dans le total de l'offre commerciale (+ 6,4 points de %) et que le bilan pour l'ensemble du territoire est positif (+ 63 hectares). L'activité commerciale occupe donc aujourd'hui plus de terrains à Bruxelles qu'il y a 20 ans, et ce, malgré la diminution du nombre de points de vente. Il convient toutefois de rappeler que les surfaces décrites ici sont des surfaces brutes ne correspondant ni à la surface plancher ni à la surface nette de vente des commerces.

Les mouvements observés précédemment entre les deux périodes sont également observables ici. La Région a connu la perte de 226 ha de parcelles dédiées au commerce (ce qui représente plus d'un tiers de la surface totale dédiée à l'activité en 1997) compensée par l'occupation de 289 ha supplémentaires. En parts relatives, les mouvements sont bien plus importants en dehors des liserés (perte d'une surface équivalente à 17 % de la situation initiale pour les liserés de droit contre 33 % pour les liserés de fait et 42 % pour l'offre diffuse).

Étant donné la concomitance entre le déclin du nombre de parcelles occupées par du commerce et l'augmentation de la surface totale de ces dernières, une augmentation de la surface moyenne des parcelles est également observée. Il est intéressant d'en évaluer l'évolution et la répartition sur le territoire (cf. Tableaux 6 & 7).

Surface moyenne des parcelles occupées un commerce (m ²)	1997	2017	Évolution 1997 - 2017			
			Stock		Différence	
			Disparu	Nouv.	m ²	%
Liserés de droit	286	302	212	286	+ 16	+ 5,6
Liseré de fait uniquement	263	276	226	236	+ 13	+ 4,9
Hors liseré de droit ou de fait	494	744	389	918	+ 250	+ 50,6
Total	360	454	313	640	+ 94	+ 26,1

Tableau 6 : Évolution de l'emprise au sol de l'activité commerciale - Surface moyenne des parcelles.
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017 & Urbis, 2017.



Classe de surface moyenne des parcelles occupées par du commerce (m ²)	Liserés de droit			Liseré de fait uniquement			Hors lis. de droit ou de fait			Total
	1997	2017	%	1997	2017	%	1997	2017	%	%
< 100	2 795	2 525	- 9,7	957	701	- 26,8	1 835	1 345	- 26,7	- 18,2
100 - 200	3 696	3 417	- 7,5	1 245	981	- 21,2	2 724	2 023	- 25,7	- 16,2
200 - 500	2 169	2 029	- 6,5	662	539	- 18,6	1 798	1 476	- 17,9	- 12,6
5 00 - 1 000	409	419	+ 2,4	126	110	- 12,7	509	499	- 2,0	- 1,5
1 000 - 5 000	222	258	+ 16,2	120	94	- 21,7	476	549	+ 15,3	+ 10,1
> 5 000	48	50	+ 4,2	6	6	0,0	104	154	+ 48,1	+ 32,9

Tableau 7 : Évolution de l'emprise au sol de l'activité commerciale - Surface moyenne des parcelles (Classes).
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017 & Urbis, 2017.

Quel que soit l'espace considéré, la surface moyenne des parcelles ayant connu l'arrivée d'un point de vente après 1997 est supérieure à celle des parcelles n'ayant plus d'activité commerciale dans leur périmètre. Cette augmentation de la taille moyenne s'explique en partie par l'abandon par l'activité commerciale des parcelles de très petite taille (notamment celles inférieures 100 m²) et surtout de l'affectation au commerce de grands terrains (minimum 500 m² voire plus pour les espaces en dehors des liserés de droit)¹⁶.

Cette observation rejoint les résultats d'observation à l'échelle nationale où les auteurs¹⁷ avaient constaté la tendance générale du commerce à investir des lieux proposant une surface plus importante au détriment des locaux de petite taille, victimes d'une vacance commerciale de longue durée voire d'une reconversion. À noter toutefois que leur analyse se base sur des surfaces de vente nettes et non des surfaces cadastrales plus brutes.

Un autre élément à pointer est que la superficie moyenne des parcelles dans les liserés de droit et les espaces en liserés de fait présentent des valeurs relativement proches (respectivement 276 et 302 m² en 2017). Ce résultat s'explique en partie par la méthodologie employée pour identifier les noyaux commerciaux qui induit une morphologie urbaine relativement similaire entre les différents espaces commerçants, qu'ils aient été conservés en liseré de droit ou non.

Par contre, si l'augmentation de leur surface moyenne est proche, elle résulte de dynamiques différentes. Pour les espaces en liserés de droit, cela s'explique en partie par l'affectation de grandes parcelles. Pour les espaces en liseré de fait - qui connaissent un déclin plus prononcé -, il s'agit principalement d'un déclin différentiel où les petites parcelles sont davantage touchées que les grandes.

¹⁶ On peut pointer quelques projets apparus depuis 1997 et occupant des parcelles de plus de 5 000 m² : le centre commercial Docks Bruxsel, l'Ikea d'Anderlecht, le Colruyt de Stalle, le Décathlon de Bordet ou encore un petit ensemble commercial localisé Avenue J.Baeck près de la Gare de l'Ouest et comprenant entre-autre un Maxi toys, un Aldi et un Tom&Co.

¹⁷ GRIMMEAU ET WAYENS, 2016, opcit. pp. 76-80



Finalement, avec une taille moyenne passant de 494 à 744 m² sur 20 ans (soit une croissance de + 50 %), les parcelles localisées hors liseré se différencient fortement. Par ailleurs, on observe l'abandon de parcelles bien plus grandes que dans les liserés (proche des 400 m²) au profit de nouvelles parcelles atteignant en moyenne 900 m². Ces résultats montrent clairement le mouvement du commerce vers des lieux offrant plus d'espace.

En définitive, l'observation du parcellaire apporte des éléments complémentaires sur les évolutions qu'a connues le paysage commercial bruxellois sur ces 20 dernières années. Premièrement, alors que le nombre de points de vente a diminué, l'emprise au sol de l'offre commerciale s'est accrue et ce, majoritairement en dehors des liserés de droit ou de fait, montrant ainsi que le développement opéré ne répond pas à l'objectif du PRAS visant à renforcer les espaces commerçants traditionnels.

En outre, le mouvement est caractérisé par de fortes turbulences puisque, d'une part, près d'un tiers des parcelles accueillant initialement du commerce a disparu tandis que, d'autre part, de nouvelles parcelles se voient accueillir des points de vente. Cette turbulence se marque également dans la taille des parcelles. En effet, on observe un abandon des plus petites entités cadastrales au profit des plus grandes, faisant ainsi augmenter la taille moyenne des parcelles occupées par du commerce.

L'évolution de l'offre commerciale dans les différents zonages du PRAS

Afin de compléter les analyses menées dans les points précédents et de cerner au mieux les évolutions qu'a connues le paysage commercial bruxellois, ce point propose de croiser les résultats produits avec le zonage du PRAS. Ce dernier étant une couche planologique, il est possible de le superposer au parcellaire et ainsi connaître l'affectation des entités cadastrales¹⁸.

En croisant ces informations avec les traitements réalisés dans les analyses précédentes, on peut déterminer l'évolution commerciale qu'ont connue les différentes zones du PRAS (cf. Tableau 8). À noter que les résultats sont présentés suivant les zones d'affectation. On y retrouve donc les liserés de droit.

¹⁸ La version utilisée pour les traitements date de 2017. Les changements d'affectation réalisés depuis la version originale du PRAS sont donc pris en compte dans la définition des classes d'affectation de cette analyse.



Surface totale des parcelles occupées par un commerce (ha)	1997		2017		Évolution 1997 - 2017				
	Stock	%	Stock	%	Stock		Différence		
					Disparu	Nouv.	ha	%	p%
Liseré de noyau comm.	267	37,2	263	33,7	- 45	+ 41	- 4	- 1,5	- 3,5
Zone d'hab. prédom. résid.	52	7,3	40	5,1	- 24	+ 12	- 12	- 23,1	- 2,1
Zone d'habitation	168	23,4	144	18,5	- 75	+ 51	- 24	- 14,3	- 5,0
Zone mixtes	51	7,1	60	7,7	- 23	+ 32	+ 9	+ 17,6	+ 0,6
Zone de forte mixité	54	7,5	62	7,9	- 18	+ 26	+ 8	+ 14,8	+ 0,4
Zone administratives	22	3,1	32	4,1	- 8	+ 18	+ 10	+ 45,5	+ 1,0
Zone d'équip. Collectif	20	2,8	44	5,6	- 9	+ 33	+ 24	+ 120,0	+ 2,9
Zone d'entrep. en milieu urb.	15	2,1	27	3,5	- 3	+ 15	+ 12	+ 80,0	+ 1,4
Zone d'industries urbaines	18	2,5	44	5,6	- 7	+ 33	+ 26	+ 144,4	+ 3,1
Zone d'intérêt régional	23	3,2	23	2,9	- 7	+ 7	0	0,0	- 0,3
Autres zones	27	3,8	41	5,3	- 7	+ 21	+ 14	+ 51,9	+ 1,5
Total général	717	100,0	780	100,0	- 226	+ 289	+ 63	+ 8,8	0,0

Tableau 8 : Évolution de l'emprise au sol de l'activité commerciale - Surface totale des parcelles.
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017, PRAS, 2017 & Urbis, 2017.

Les croisements mettent en lumière plusieurs éléments dont certains font écho aux autres résultats de cet article. Tout d'abord, on peut observer des mouvements internes importants dans toutes les zones. Toutefois, le bilan de ces mouvements varie fortement selon la zone d'affectation. Pour certaines, il est déficitaire, comme pour les liserés de droit (- 4 ha), mais surtout les zones d'habitation et les zones d'habitation à prédominance résidentielle (respectivement - 12 ha et - 24 ha). Ensemble, ces trois types de zones représentaient plus de 2/3 de la surface occupée par du commerce en 1997. Aujourd'hui, cette part a diminué de 10 points de pourcentage.

Pour les zones d'habitation, malgré un bilan déficitaire marqué, il est intéressant de noter l'importance de surfaces nouvellement occupées par du commerce sur ces 20 dernières années (+ 51 ha). Couplée aux résultats précédents montrant l'évolution dans les différents espaces en liserés de droit et de fait (cf. Figures 3 et 4), cette observation montre que le commerce continue de se développer dans des espaces denses et que ces derniers n'ont pas été identifiés/conservés en tant que liserés de droit et soulève la question de l'adéquation entre le caractère figé des liserés et le caractère dynamique et changeant de l'activité commerciale.

Pour les zones connaissant un bilan positif, l'impact de l'augmentation de l'emprise au sol du commerce varie fortement suivant la présence de l'activité en 1997. Ainsi, malgré une augmentation relativement similaire (entre + 8 et + 12 ha), les zones de mixité et de forte mixité connaissent une croissance relative moins importante (respectivement + 17,6 et + 14,8 %) que les zones administratives (+ 45,5 %) et les zones d'entreprises en milieu urbain (+ 80,0 %). Ces dernières accueillaient en effet une offre moins importante sur leurs parcelles en 1997.

À noter également une croissance très importante dans les zones d'équipements d'intérêt collectif ou de service public et les zones d'industries urbaines. Ces deux types de zones ont vu l'affectation au



commerce de 33 ha supplémentaires depuis 1997 (pour un bilan de + 24 et + 26 ha), ce qui équivaut à une croissance supérieure à 100 %.

Pour les zones d'équipement d'intérêt collectif ou de service public, un tel résultat est très certainement une anomalie puisque les prescriptions dans ces zones limitent le développement du commerce à de très petites surfaces et font l'objet d'une procédure motivée obligatoire. Cette anomalie peut s'expliquer par le fait que la base de données SitEx ne recensait que les activités principales d'un bâtiment. L'activité commerciale n'était donc pas toujours répertoriée (par exemple : supérette dans un hôpital, boutique souvenirs dans un musée,...). Même s'il est indéniable que la présence du commerce, à titre accessoire, s'est renforcée dans beaucoup de grandes infrastructures accueillant du service public, compter toute la parcelle cadastrale conduit dans ce cas clairement à une surévaluation de l'emprise au sol.

Pour les cinq autres types de zones présentant une croissance, il est intéressant de noter qu'elles font partie des zones identifiées précédemment comme étant, d'une part, prévues pour l'accueil de grands commerces spécialisés et, d'autre part, comme potentiellement concurrentes aux liserés en raison de la taille moyenne des parcelles qu'elles accueillent et des seuils de surfaces au sol autorisés.

En définitive, sur base de ces premiers résultats, on observe un basculement dans l'occupation du sol par le commerce. Premièrement, ce basculement s'observe entre les différentes zones du PRAS puisque les milieux denses voient leur part diminuer au profit des zones proposant des parcelles de grande taille. Ensuite, au sein de chaque zone, d'importants mouvements internes s'opèrent, confirmant le glissement de l'offre entre différentes portions du territoire.

Étant donné ce double mouvement, il semble difficile d'attester du succès de l'objectif visant à maintenir l'offre commerciale au sein des principaux noyaux commerciaux. Par contre, on peut clairement constater le succès des zones dédiées au grand commerce urbain dans leur rôle d'alternative aux liserés.

Au vu de ce succès et des mises en garde émises précédemment quant à la possible concurrence que générerait le développement des zones dédiées au grand commerce urbain, il s'avère nécessaire de mener un croisement entre la nature des commerces et la zone d'affectation dans laquelle ils se localisent.

Ce traitement permet en effet de déterminer quels types de commerces se sont développés en dehors des liserés - et donc d'attester du caractère concurrentiel des espaces hors liserés -, mais surtout d'évaluer le sous-objectif du PRAS qui visait à maintenir une offre de destination dans les noyaux les plus importants.

Étant donné les mouvements turbulents observés dans les analyses précédentes et compte tenu de l'opportunité d'avoir identifié les parcelles qui n'étaient pas occupées en 1997 par du commerce, ce point propose d'isoler les points de vente localisés sur ces parcelles. Ce traitement ne permet donc pas d'évaluer le nombre de commerces apparus entre les deux périodes, mais seulement ceux occupant un espace non dédié au commerce dans la situation initiale (1997).



Les résultats des traitements sont repris dans la Figure 6. Les points de vente retenus y sont ventilés suivant les sept catégories définies dans l'article précédent¹⁹ et suivant la zone du PRAS dans laquelle ils se localisent. Par souci de lisibilité, ces dernières ont été regroupées en cinq groupes :

- Liseré de droit ;
- Zone d'habitat et Zone d'habitat à prédominance résidentielle (ZHPR - ZH) ;
- Zone de mixité et Zone de forte mixité (ZM - ZFM) ;
- Zone administrative, Zone d'entreprises en milieu urbain et Zone d'industries urbaines (ZA - ZEMU - ZIU) ;
- Ensemble des autres zones d'affectation (Autres).

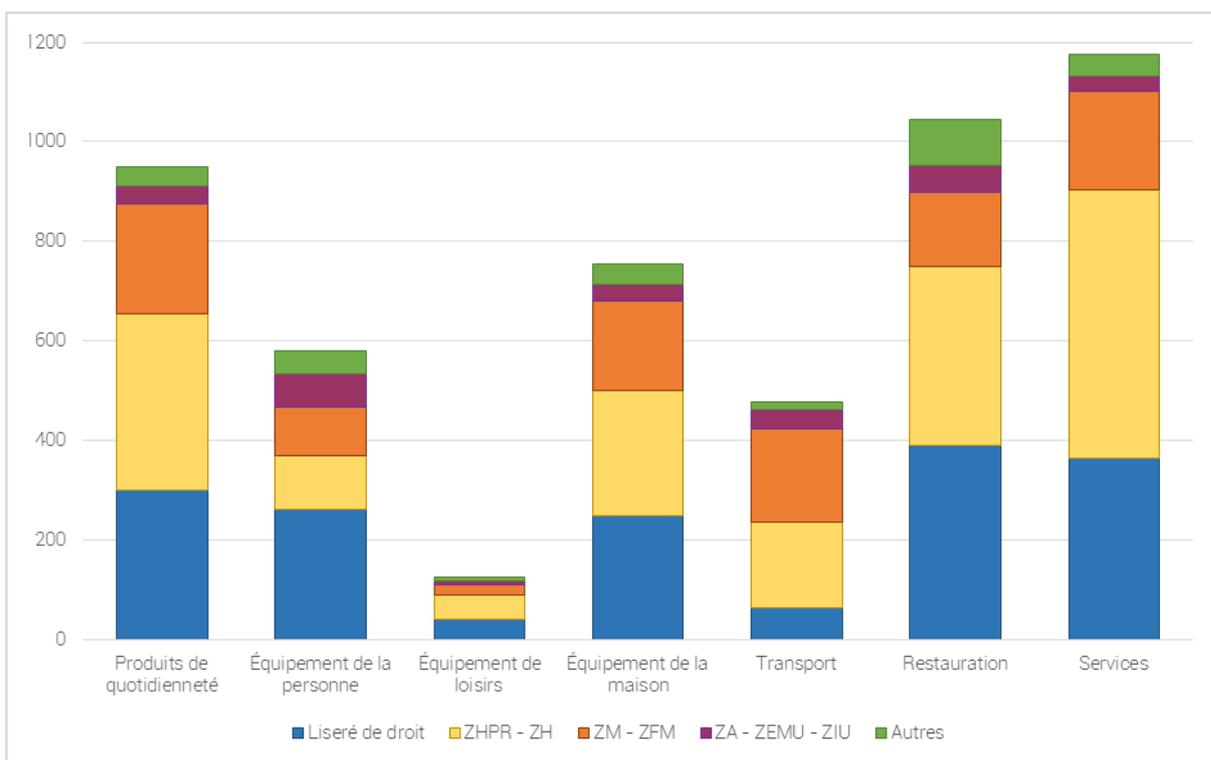


Figure 6 : Contexte réglementaire des nouvelles implantations entre 1997 et 2017.
Sources : SitEx, 1997, OliGo, 2017, PRAS, 2017 & Urbis, 2017.

L'élément le plus saillant de cette figure - déjà perceptible dans le Tableau 8 - est l'importance que représentent les espaces hors liseré dans l'occupation de nouvelles parcelles. On constate que, quelle que soit la catégorie de commerce, ces espaces hors liseré représentent souvent plus de la moitié des nouvelles occupations et équivalent à plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de points de vente.

¹⁹ VAZQUEZ PARRAS, BOSWELL et WAYENS, 2017, opcit



Parmi ces zones d'affectation, celles consacrées à l'habitat occupent une part importante dans chacune des catégories de commerces. Cela confirme qu'une partie de l'activité commerciale s'installe encore dans les zones les plus densément peuplées du territoire (voire mêmes des espaces qui avaient été préalablement identifiés comme liserés de fait), ce qui pose la question de l'adéquation entre le caractère figé des liserés et le caractère changeant de l'activité commerciale.

En regard des catégories de commerces utilisées, il est possible de distinguer deux grands groupes. D'une part, le groupe reprenant les commerces d'équipement de la personne, de loisirs et de la maison ainsi que ceux liés aux transports et, d'autre part, le reste de l'offre soit les commerces de produits de quotidienneté, la restauration et les services. De manière très globale, on peut considérer que le premier groupe reprend les plus de commerces de destination (magasins de vêtement, d'ameublement, librairies,...) et peut servir de base d'analyse à la vérification du sous-objectif visant à maintenir une offre de destination dans les noyaux les plus importants²⁰.

Malgré une part importante de nouvelles implantations de commerces de destination dans les liserés (qui s'explique en partie par leur nécessité de s'installer dans les espaces les plus commercialement attractifs du territoire), la figure 6 montre clairement que ces espaces ne constituent pas une localisation privilégiée pour le commerce de destination puisque plus de 1 300 points de vente de ce type se sont développés dans les autres zones définies par le PRAS sur ces 20 dernières années.

Par ailleurs, on constate que sur ces 1 300 implantations, la moitié d'entre eux s'est installée dans les zones "dédiées" au grand commerce spécialisé. On constate également que ces zones ont accueilli un nombre important de commerces autres que les grands commerces spécialisés. En effet, près de 700 points de vente spécialisés dans les produits de quotidienneté, les services ou la restauration se sont implantés sur des nouvelles parcelles depuis 1997. Ces résultats confirment que la crainte émise quant à la concurrence entre les zones dédiées au grand commerce spécialisé et les espaces en liserés est fondée.

En définitive, les analyses de ce point complètent les observations faites précédemment puisque, outre la confirmation que le développement commercial de ces 20 dernières années ne s'est pas concentré dans les liserés, elles ont permis d'attester du développement d'une offre de destination en dehors de ces derniers et du succès des zones dédiées au grand commerce urbain. Par ailleurs, elles ont également permis d'attester du nombre de nouvelles implantations apparues dans les espaces denses et donc de pointer de l'écart entre la situation de droit et le paysage commercial actuel. Au final, ces observations témoignent donc une discordance avec les objectifs du PRAS pour le commerce.

²⁰ Il est toutefois évident que les autres catégories reprennent quelques commerces de destination, mais dans un volume plus limité. Ex : "Vins et spiritueux" pour la catégorie "Produits de quotidienneté" ou encore "Agence de voyage" dans les "Services".



Conclusion

Afin de lutter contre la diminution du nombre de commerces et le déclin des quartiers traditionnels accueillant cette activité, la Région de Bruxelles-Capitale a accompagné, dès 1997, sa politique de planification d'un volet lié au commerce de détail via l'intégration dans le PRAS des liserés de noyau commercial et des prescriptions liées au commerce dans les autres zonages de droit.

L'objectif de cette intégration était de réguler le développement commercial en rendant l'implantation de projets à vocation commerciale plus souples au sein des noyaux que dans les autres zones du territoire.

L'identification et la délimitation des liserés de noyau commercial découlent d'un relevé de terrain. Cette situation de fait a toutefois subi de nombreuses adaptations, sélections et modifications pour aboutir à la situation de droit : exclusion des noyaux marginaux et des rues perpendiculaires aux axes commerçants principaux, ajout de tronçon de rues afin d'harmoniser les périmètres et de prendre en compte des projets connus à l'époque,...

De ces modifications découle la définition de 109 noyaux commerciaux regroupant 48 % de l'offre commerciale bruxelloise de 1997 mais également à l'exclusion de plus de 16 % de points de vente préalablement identifiés comme appartenant à un noyau.

Cette exclusion ne concerne toutefois que les noyaux commerçants les plus petits (moins de 30 points de vente) ou, pour les noyaux conservés, quelques tronçons de rues ne comprenant qu'un nombre très restreint de commerces (en moyenne, la perte s'élève à 15 commerces par noyau). Cette diminution reflète le choix de concentrer les efforts de préservation de l'activité commerciale sur les espaces les plus structurants du territoire.

Les prescriptions liées au commerce limitent la superficie au plancher allouée à cette activité dans tous les projets de construction ou d'extension d'un bâtiment accueillant des points de vente. Les limites autorisées varient en fonction de chaque zone définie dans le PRAS, mais également du type de commerce et du type de procédure utilisé pour faire la demande de permis d'urbanisme.

L'analyse de ces prescriptions montre que les superficies autorisées pour le commerce sont plus importantes dans les liserés de noyau commercial qu'ailleurs, et ce, afin d'y favoriser le développement de l'activité. Elles montrent également la mise en place de mécanismes visant à permettre l'accueil, dans des zones d'activités spécifiques, de grands commerces peu adaptés aux espaces denses. Par contre, les démarches y sont plus complexes que dans les liserés et ce, afin, de restreindre, en théorie, le développement commercial.

Une lecture approfondie des prescriptions révèle toutefois que la taille moyenne des parcelles dans les liserés est très limitée par rapport à d'autres zones du territoire et qu'il existe de nombreux mécanismes permettant de s'affranchir des prescriptions standards. Par conséquent, il est relativement aisé, pour un commerce nécessitant de grandes surfaces, d'envisager son implantation en dehors d'un liseré de noyau commercial, pour autant qu'il obtienne les autorisations des pouvoirs publics pour ce faire dans le cadre des procédures motivées. À terme, ces éléments peuvent générer



le développement d'une offre trop importante et trop concurrentielle aux espaces en liserés. Cela pose donc la question de la cohérence des pouvoirs publics par rapport aux objectifs principaux qu'ils se sont eux-mêmes fixés dans le PRAS en matière de commerce.

Par conséquent, afin de vérifier si l'activité commerciale s'est développée conformément aux objectifs annoncés par le PRAS, une analyse de l'évolution de l'offre commerciale sur ces 20 dernières années a été menée. Elle se penche à la fois sur le stock de points de vente et sur le parcellaire occupé par du commerce.

En analysant le nombre de points de vente, les évolutions montrent que, malgré une diminution globale de l'offre sur le territoire bruxellois, la perte d'effectifs se marque très peu dans les espaces en liseré de noyau commercial de droit (- 0,8 % depuis 1997). Ce maintien doit toutefois être relativisé puisque la dynamique entre les différents noyaux est très variée (alors que certains connaissent une croissance, d'autres voient leur offre diminuer de plus de 25 %), ce qui ne permet pas d'attester de l'efficacité systématique des outils planologiques.

En examinant la question sous l'angle de la surface des parcelles accueillant du commerce, les résultats diffèrent et montrent une augmentation significative de l'emprise au sol de l'activité sur territoire régional (+ 63 ha). Une analyse plus poussée a montré que l'essentiel de la croissance de l'emprise au sol ne s'est pas opérée dans les liserés de noyau commercial, mais dans les autres zones du PRAS susceptibles d'accueillir du grand commerce spécialisé. Ces dernières présentant des parcelles de grande taille, des seuils de surfaces autorisées élevés ou encore des possibilités de parking, elles répondent davantage aux critères d'implantation des nombreux établissements que les parcelles localisées dans les espaces en liseré.

L'analyse du parcellaire a également permis de mettre en lumière trois autres éléments. Premièrement, on peut observer une turbulence importante au sein du stock de commerce. En effet, même si l'activité semble s'être maintenue durant ces 20 dernières années, elle a subi la perte de plus d'un tiers de son offre qui fut toutefois en partie compensée par l'arrivée de commerces sur des parcelles qui n'étaient pas occupées en 1997.

Par ailleurs, la turbulence observée s'est aussi manifestée spatialement. Tout d'abord entre les différentes zones du PRAS, au profit des espaces dédiés au grand commerce urbain. Ensuite, au sein de chaque type de zones, qui connaissent d'importants mouvements internes. Cette turbulence est tout d'abord le signe d'une réorganisation du commerce sur le territoire, mais elle pointe également le manque croissant d'adéquation entre la situation de droit et l'activité commerciale actuellement présente à Bruxelles.

Le deuxième élément observé concerne l'augmentation de la surface moyenne des parcelles accueillant du commerce sur tout le territoire régional. Elle confirme à la fois la tendance du commerce à s'implanter dans des lieux proposant plus d'espaces, mais également la perte d'intérêt possible pour les espaces en liseré qui proposent des parcelles de taille limitée.

Enfin, l'analyse du parcellaire croisée avec la nomenclature des commerces montre que tous les types de points de vente se sont installés en dehors des liserés depuis 1997. Il n'y a donc pas eu de maintien



privilegié d'une offre de destination dans les espaces structurants de la région, ce qui va à l'encontre des objectifs du PRAS.

En définitive, cette étude a permis d'attester d'un certain degré d'inadéquation entre l'évolution effective du commerce et les objectifs initialement prévalant durant la conception des liserés de noyau commercial du PRAS. Cette inadéquation trouve en partie son origine dans les mécanismes réglementaires qui n'avaient pas suffisamment anticipé le caractère dynamique et changeant du commerce, ni son besoin croissant d'espace. Par conséquent, ils n'ont pas été suffisants pour réellement contrôler et orienter le développement du commerce en dehors des liserés.

