
AVIS

Proposition de liste fermée des mesures du Plan Social Climat bruxellois

Demandeur Ministre Alain Maron

Demande reçue le 7 mai 2025

Demande traitée par CA

Avis approuvé par l'Assemblée plénière du 21 mai 2025

Brupartners est composé de 7 membres effectifs et 7 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs (BECI), de 6 membres effectifs et 6 membres suppléants représentant les organisations représentatives des classes moyennes, de 2 membres effectifs et 2 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs du non-marchand (BRUXEO) et de 15 membres effectifs et 15 membres suppléants représentant les organisations représentatives des travailleurs (6 FGTB, 6 CSC, 3 CGSLB).

Préambule

La Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 revoit en profondeur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (système « ETS ») dont le niveau d'ambition est significativement relevé. Dans ce contexte, l'UE a prévu des dispositions visant à :

- Assurer la transparence des coûts du carbone et leurs répercussions sur la facture du consommateur final ;
- Veiller à ce que les acteurs concernés par le système ETS ne réalisent pas des « bénéfices indus » (NDLR : c.-à-d. des transferts de « coûts carbone » plus élevés que ceux réellement encourus) ;
- Stabiliser les prix (via l'inclusion d'un mécanisme *ad hoc* qui sera actionné dans l'hypothèse où le coût du carbone dépasserait le niveau de 45 €/tonne).

En outre, l'Union européenne a prévu un dispositif de « Plans Sociaux Climat » afin que les revenus générés par le système ETS soient notamment utilisés pour répondre à des aspects sociaux tant pour les ménages que pour les micro-entreprises (fourniture d'une aide financière aux ménages à faible revenu occupant des bâtiments peu performants ou d'une aide destinée à traiter les aspects sociaux en ce qui concerne les usagers des transports). L'objectif est de compenser l'impact du prix du carbone sur les ménages vulnérables, les micro-entreprises et les usagers des transports.

Concrètement, chaque État-membre doit établir un « Plan Social Climat » (PSC) pouvant inclure différentes catégories de soutien afin d'accéder à ce financement.

La Belgique doit soumettre à la Commission européenne son PSC d'ici le 30 juin 2025. Avec un budget de 2,21 milliards d'euros (financé à 75% par le Fonds Social pour le Climat (FSC) et 25% par des cofinancements belges), le PSC entend proposer des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, promouvoir la mobilité durable et offrir un soutien direct temporaire.

Étant donné la réalité institutionnelle de notre pays, la conclusion d'un accord au niveau intra-belge concernant un PSC belge pour l'utilisation des moyens obtenus est indispensable. En effet, à défaut d'accord, la Belgique n'aura pas de PSC et ne pourra donc pas accéder aux recettes européennes. Chaque entité doit donc remettre un PSC applicable sur son territoire.

Par ailleurs, la Commission européenne exige que chaque État-membre soumette son PSC après consultation des autorités locales et régionales, des partenaires économiques et sociaux et de la société civile.

C'est dans ce contexte qu'une proposition de liste fermée des mesures envisagées dans le cadre du PSC bruxellois est soumise à l'avis de Brupartners.

Avis

Soulignant positivement le volontarisme de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'aboutir rapidement à un PSC (traduisant les ambitions tant environnementales que sociales de la Région), **Brupartners** rappelle avoir émis un avis d'initiative relatif à l'élaboration d'un PSC dans le cadre de la révision du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne le 3 février 2025 ([A-2025-001-BRUPARTNERS](#)).

1. Considérations générales

1.1 Méthodologie de Trinomics

Brupartners constate que, tenant compte des conclusions de Trinomics, les mesures du PSC bruxellois sont réparties entre les secteurs de l'énergie et du transport comme suit : 67% du budget pour les mesures « énergie » et 33% du budget pour les mesures « transport ».

Eu égard aux spécificités du territoire bruxellois (précarité énergétique, part de locataires, densité du territoire, offre de transport en commun, part importante de TPE et PME dans des secteurs à forte sensibilité énergétique...), **Brupartners** estime que les mesures « énergie » revêtent davantage d'importance que les mesures « transport ».

Par ailleurs, **Brupartners** considère que la méthodologie utilisée par Trinomics pour évaluer les risques de précarisation et la vulnérabilité (analyse en « déciles de dépenses ») occulte certaines formes de précarité.

En effet, en sous-représentant la grande précarité (ménages ne dépensant presque pas pour se déplacer ou pour se chauffer), le non-recours aux droits ou les revenus informels, la représentation des 1^{er} et 2^{ème} déciles est biaisée. En outre, la méthodologie de Trinomics induit également une vision biaisée du 10^{ème} décile dans la mesure où nombre des résidents qui devraient y figurer ne sont en fait pas des revenus fiscalisés.

Dès lors, si l'approche de Trinomics semble adaptée pour documenter les budgets des ménages moyens à supérieurs, **Brupartners** considère que l'analyse aurait pu être plus fine, notamment en utilisant le concept statistique des déciles « de revenu équivalent » prenant en charge la taille des ménages.

Brupartners considère également nécessaire de prendre davantage en considération le nombre de bénéficiaires d'intervention majorée présents sur un territoire (indicateur le plus robuste du nombre d'ayants droit) notamment pour augmenter le poids de Bruxelles dans la clé de répartition.

Estimant que la méthodologie de Trinomics comporte des biais désavantageux pour la Région de Bruxelles-Capitale et rappelant que l'objectif du PSC est de compenser les effets ETS 2 sur un public « vulnérable », **Brupartners** insiste sur l'importance de disposer de données relatives à la pauvreté précises et représentatives. Ceci notamment afin que la Région de Bruxelles-Capitale puisse, légitimement, défendre sa part de budget. En outre, **Brupartners** souligne que l'analyse de Trinomics constitue une vision à « l'instant T » alors que les mesures fédérales à venir pourraient aggraver la précarité dans les prochaines années.

1.2 Inclusion de l'ensemble des micro-entreprises

Brupartners rappelle que la définition européenne de l'entreprise comprend l'ensemble des micro-entreprises en ce compris les ASBL. Or, **Brupartners** constate que la Région de Bruxelles-Capitale a ajouté un critère d'exclusion visant les structures partiellement subventionnées dans la définition des micro-entreprises. Combiné aux critères relatifs au nombre de travailleurs et au bénéfice réalisé, ce critère conduit à exclure de facto la majorité des ASBL bruxelloises.

Brupartners regrette vivement ce choix. Il estime que, au regard de la définition européenne de l'entreprise, toutes les ASBL, notamment celles actives dans le non-marchand, devraient pouvoir prétendre au titre d'entreprise.

Par ailleurs, **Brupartners** attire l'attention sur les augmentations conséquentes des charges que vont connaître les acteurs remplissant des missions de service auprès du public, singulièrement auprès de publics précarisés. Ces augmentations ne seront pas compensées dans la mesure où ces acteurs ne verront pas l'index de leurs dépenses augmenter (s'agissant de dépenses de fonctionnement). Dès lors, **Brupartners** demande que des ASBL, nonobstant la conformité ou non aux critères déjà déterminés (nombre de travailleurs, bénéfice réalisé, taux de subventionnement), puissent être intégrées au champ d'application du PSC au regard du public vulnérable auquel elles s'adressent.

Brupartners demande dès lors de ne pas seulement interroger mais bien de défendre auprès de la Commission européenne cette position de la prise en compte du secteur non-marchand dans le Règlement 2023/955 instituant un FSC. Pour sa part, il estime que ne pas prendre en compte ce secteur irait à l'encontre des objectifs même recherchés par le FSC. Par ailleurs, il demande que :

- Si le secteur non-marchand devait être compris dans le champ d'application du FSC, ce secteur soit inclus dans la mesure E4 et qu'il puisse être envisagé d'autres mesures complémentaires ;
- S'il était confirmé qu'une partie du secteur non-marchand est exclu du champ d'application du FSC, les recettes ETS 2 viendraient soutenir des mesures « miroir » à celles prévues pour les micro-entreprises (en tenant compte des spécificités du secteur non-marchand).

Brupartners attire l'attention sur le fait que les mesures fédérales ne soutiennent, à ce stade, pas les entreprises non-marchandes vu qu'elles ne peuvent pas bénéficier de mesures de déductibilité fiscale.

Concernant les primes E4 dont il est question, **Brupartners** souligne qu'elles sont octroyées via des organismes tels que « Bruxelles Economie Emploi », mais qu'elles ne sont accessibles que de manière limitée aux ASBL. Pour ce qui concerne la rénovation énergétique, les entreprises non-marchandes passent plus facilement via le dispositif de primes Renolution géré par Bruxelles Environnement (Catégorie I - standard ou via catégorie II - certains codes NACE de services à la collectivité). Ceci démontre que la mise en place de mesures « miroir » à celles prévues pour les micro-entreprises, outre le fait qu'elles soient incertaines, devra induire une adaptation vers des dispositifs adaptés au secteur du non-marchand (par exemple à travers les primes Renolution de Bruxelles Environnement ou les pouvoirs subsidiant concernés par le secteur (VGC, COCOM, COCOF)).

Enfin, **Brupartners** souligne la nécessité d'assurer un traitement équitable pour les établissements privés actifs dans le secteur du non-marchand (crèches, maisons de repos...).

1.3 Mesures fédérales

Brupartners prend acte que l'articulation du PSC belge prévoit qu'un dispositif de mesures fédérales (dont le poids budgétaire est encore incertain dans la mesure où il dépendra des négociations concernant la clé de répartition et des arbitrages au sein du Gouvernement fédéral) accompagne les mesures régionales. Sous réserve de confirmation, le Gouvernement fédéral se dirigerait vers les deux mesures principales suivantes :

- Une aide directe au revenu pour les citoyens précarisés ;
- Une déductibilité fiscale pour les entreprises sur les investissements verts visant à réduire la consommation d'énergie.

Brupartners estime qu'un dispositif d'aide direct au revenu est opportun si un phasing out rapide du dispositif est prévu (comme le prévoit la directive). Néanmoins, s'il était envisagé d'organiser ce soutien aux revenus via les CPAS, il demande de veiller à la bonne articulation avec les dispositions de plafonnement des aides sociales. Il est en effet essentiel que le principe d'additionnalité, par ailleurs imposé par la réglementation européenne, soit garanti en s'assurant que ces aides s'ajoutent au soutien existant (et non le remplacent). Par ailleurs, **Brupartners** rappelle avoir souligné dans son avis [A-2025-001-BRUPARTNERS](#) que, s'il estime opportun que les montants disponibles soient affectés au financement de l'accompagnement intensif et au financement des investissements afin de permettre une transition énergétique socialement juste et économiquement soutenable, il souligne également qu'un des effets recherchés du dispositif ETS est de créer un différentiel prix en faveur de l'électricité afin de réduire les émissions de CO₂ en diminuant les consommations de gaz, d'essence, de mazout. Ainsi, une utilisation des fonds disponibles pour compenser intégralement l'augmentation du prix de l'énergie fossile contreviendrait à cet objectif dans la mesure où la conséquence serait d'augmenter les prix sans inciter à des changements d'habitudes de consommation. À ce titre, le PSC doit concentrer ses moyens dans le soutien et l'accompagnement afin de réduire la demande en énergie fossile (isolation du bâti, amélioration des processus, transition vers l'utilisation d'une énergie plus durable...).

Brupartners rappelle que toute mesure de déductibilité fiscale destinée aux micro-entreprises suppose un bénéfice suffisant de ces dernières afin de permettre un recours efficient à ce dispositif.

Un tel dispositif risque donc d'être peu utilisé car les micro-entreprises « vulnérables » ne réalisent que peu de bénéfices. En outre, il est incertain que les micro-entreprises « vulnérables » disposent des moyens financiers nécessaires et d'une trésorerie suffisante pour investir. **Brupartners** craint dès lors que cette mesure n'atteigne pas son objectif. A titre d'information, il existe au niveau de la Région wallonne un système de « crédit-pont » pour les investissements durables permettant d'avancer les montants à investir (la micro-entreprise doit ensuite rembourser le montant avancé moins le subside/déductibilité fiscale auquel elle a droit). Ceci est un modèle comparable au dispositif Energy&Reno mis en place chez BRUSOC.

Enfin, **les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand** suggèrent l'ajout de la mesure « fédérale » suivante : un soutien au leasing social pour les véhicules utilitaires électriques pour les professionnels. Si une mesure de ce type ne devait pas être déterminée au niveau fédéral, elles invitent à envisager une réponse appropriée pour la compenser dans le cadre des mesures régionales futures.

2. Considérations particulières

Avant de se prononcer en détail sur chacune des 7 mesures envisagées, **Brupartners** émet les considérations suivantes :

- **Brupartners** invite à rechercher la plus grande harmonisation possible entre les Régions et le Fédéral en matière de définitions/critères, notamment à propos de la notion de « vulnérabilité » ;
- **Brupartners** insiste sur l'importance d'une bonne coordination et sur la nécessaire complémentarité des PSC régionaux singulièrement en ce qui concerne les aspects de mobilité ;

- **Brupartners** souligne l'importance d'atteindre les publics ciblés afin de maximiser l'impact des dispositifs et d'éviter le phénomène de « non take-up », c'est-à-dire le non-recours aux droits ou services auxquels des personnes ont pourtant droit ;
- Soutenant les mesures d'accompagnement, **Brupartners** invite, dans le cadre des dispositions en matière d'énergie, à favoriser les coopérations entre les services chargés d'accompagner les publics-cibles et les professionnels du secteur, notamment en valorisant la dynamique déjà enclenchée dans l'atelier « accompagnement » de Renolution ;
- **Brupartners** estime nécessaire de garantir un monitoring efficace des effets du PSC sur la précarité énergétique et sur le transfert modal. À cette fin, il considère que l'Administration qui sera en charge de cette mission doit disposer des moyens de suivi, de contrôle et d'évaluation adéquats ;
- **Brupartners** souligne l'importance d'intégrer la dimension de genre dans chaque mesure envisagée comme cela est d'ailleurs imposé par le prescrit européen ;
- **Brupartners** souligne la difficulté de cibler les locataires dans le cadre des dispositions en matière d'énergie (alors que cette catégorie est sur-représentée en Région de Bruxelles-Capitale). Ce public est pourtant potentiellement plus précarisé et plus démuné face à la précarité énergétique. Soulignant que cette problématique de ciblage concerne également les locataires commerciaux, **Brupartners** considère donc nécessaire que le PSC dispose de marges de manœuvre et permette une amélioration progressive de son ciblage social ;
- **Brupartners** estime que les dispositions en matière de transport pourraient prévoir davantage le renforcement de l'accès aux transports en commun urbains et suburbains (par exemple via le financement d'une enveloppe de gratuité du « BruPass XL »).

2.1 Mesure E1 : Primes préfinancées et élargies pour les ménages

Constatant que ce mécanisme pourrait être ouvert à certains bailleurs, **les organisations représentatives des travailleurs** défendent le principe essentiel d'un conventionnement, qui inclut un mécanisme de limitation à l'index des augmentations de loyers, de non-éviction du bail pendant/après travaux et de reconduction des baux en faveur du locataire. Le tout qui contraigne plusieurs années (durée fonction de l'investissement) le ménage-bailleur bénéficiaire de la subvention. Elles rappellent que cette clé, garantissant que les gains en PEB soient fléchés explicitement au bénéfice des locataires sous forme d'économies en énergie, a été demandée par tout le secteur social et du logement durant toute la consultation de Bruxelles Environnement. Les bailleurs qui consentent à investir restent bien entendu cofinancés en capital par ladite prime préfinancée, ce qui est le bénéfice direct du subside. **Ces organisations** saluent le fait que cela soit explicitement prévu dans la présente proposition de liste fermée des mesures du PSC bruxellois telle qu'issue de la conception par l'administration, validée par le cabinet.

Par ailleurs, **les organisations représentatives des travailleurs** estiment que, la recherche d'un ciblage des ménages précaires des primes Renolution étant crucial, il est essentiel d'assurer une bonne adéquation entre les aides et les profils des bénéficiaires, en particulier pour les ménages précaires qu'ils soient propriétaires-occupants ou locataires.

Si **les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand** estiment opportun de prévoir des dispositifs afin de s'assurer que les aides octroyées bénéficient également aux locataires, elles insistent néanmoins sur le fait que les travaux de rénovation d'un bien supposent une part d'investissement personnel de la part des propriétaires

(qu'ils soient occupants ou bailleurs). Au risque de voir des propriétaires bailleurs se désintéresser de la qualité énergétique de leur(s) bien(s) ou de désinvestir le marché bruxellois alors qu'ils constituent une part importante du parc locatif, **ces organisations** considèrent essentiel que les propriétaires bailleurs trouvent également un intérêt à procéder à des rénovations énergétiques.

Brupartners considère que la mise à l'emploi dans le cadre de la transition énergétique représente également un enjeu important (d'autant plus dans un contexte de sous-offre de services du secteur de la rénovation). À cet égard, une bonne articulation entre des acteurs sectoriels et publics telle qu'elle est réalisée au sein de Construcity.brussels est nécessaire.

Les dispositifs d'aides établis dans le cadre de la stratégie Renolution constituent une base intéressante. Toutefois, **Brupartners** estime important de revoir le programme de primes destiné aux entreprises (y compris aux acteurs du non-marchand) pour en assurer une meilleure accessibilité. Une complémentarité plus claire entre les primes Renolution et les primes octroyées par Bruxelles Economie Emploi doit être instaurée. L'expérience de terrain peut utilement nourrir cette réforme afin de mieux adapter les dispositifs aux réalités rencontrées.

Enfin, **Brupartners** recommande de ne pas restreindre les mesures aux seuls profils F et G, mais d'élargir les critères d'éligibilité en se basant sur la présomption de précarité énergétique, y compris pour les ménages logés dans des logements classés D ou E, qu'ils soient propriétaires occupants ou locataires.

2.2 Mesure E2 : Crédits Ecoreno à taux 0%

Brupartners demande de ne pas limiter l'éligibilité à un système de ventilation spécifique. Il considère que l'important est d'avoir un système de ventilation cohérent avec l'habitation et garantissant la salubrité des logements ainsi qu'une bonne qualité de l'air.

Brupartners demande que la notion de « catégorie 0% selon les termes du PSC » soit précisée. Il estime notamment nécessaire de définir clairement les critères d'éligibilité.

Enfin, **Brupartners** estime que la « capacité de remboursement limitée » pourrait être encadrée par un plafond exprimé en pourcentage du prix indicatif du logement sur base d'une évaluation menée par un accompagnateur dans le cadre d'une enquête socio-technique.

2.3 Mesure E3 : Renforcement des systèmes et programmes d'accompagnement pour les ménages

Soutenant les dispositifs d'accompagnement des ménages, **Brupartners** recommande que chaque type d'accompagnement fasse l'objet de conventions explicites, définissant clairement les moyens mobilisés ainsi que les résultats attendus.

Par ailleurs, estimant que la création d'une nouvelle structure serait inopportune, **Brupartners** demande de fonder tout nouveau mécanisme d'accompagnement sur des dispositifs existants.

2.4 Mesure E4 : Renforcer les conseils en matière d'énergie pour les micro-entreprises

Brupartners considère que la volonté de renforcer l'accompagnement pour les micro-entreprises via le Pack Énergie est positive.

Sur le plan du financement, **Brupartners** demande de combiner deux dispositifs considérés comme complémentaires. D'une part, un renforcement des mécanismes de prêts proposés par BRUSOC, notamment à travers le produit « Energy & Réno » (mise à disposition de moyens financiers via la Région de Bruxelles-Capitale, possibilité d'appliquer un taux d'intérêt minoré pour améliorer l'accessibilité du dispositif). D'autre part, un accès renforcé aux primes « Investissement / Transition » de Bruxelles Economie Emploi (majoration du taux de cofinancement, en envisageant un passage du taux de base de 30% à 50%).

Dans tous les cas, **Brupartners** estime impératif que l'ensemble des micro-entreprises « vulnérables », quel que soit leur secteur d'activité, puissent bénéficier de ces soutiens.

À moyen terme, **Brupartners** considère également important de revoir le programme de primes Renolution à destination des entreprises afin d'en accroître l'impact et l'efficacité.

2.5 Mesure T1 : Portefeuille pour la mobilité à faibles émissions (LEM Wallet) : soutien individuel pour le transfert modal

Brupartners considère que l'objectif de transfert modal doit également encourager l'utilisation des modes de transport durables via des mesures visant l'éducation et l'apprentissage à l'utilisation de ces modes de transport. À ce titre, des initiatives telles que « vélo solidaire » sont à soutenir, dans l'objectif de faire du dispositif « LEM Wallet » un outil complet d'incitation à expérimenter d'autres modes de déplacement.

Enfin, **Brupartners** suggère d'étendre cette mesure aux micro-entreprises « vulnérables ».

2.6 Mesure T2 : Location de vélos à long terme

Brupartners considère que ce dispositif présente un potentiel réel en tant qu'outil d'inclusion sociale et de décroisement à condition qu'il s'adresse de manière universelle à l'ensemble des demandeurs bruxellois.

Pour garantir sa viabilité à long terme, **Brupartners** invite à accompagner cette mesure d'une offre de stationnement sécurisé (l'absence de parking vélo à domicile constitue potentiellement un frein et un risque majeur à la pérennité de cette solution).

Enfin, **Brupartners** suggère d'étendre cette mesure aux micro-entreprises « vulnérables ».

2.7 Mesure T3 : Conseils personnalisés en matière de mobilité pour ménages et micro-entreprises

Brupartners estime que la mise en œuvre de mesures relatives à la mobilité des travailleurs doit se faire en concertation avec ces derniers en s'inspirant de bonnes pratiques telles que, notamment, développées dans le cadre des plans de déplacement d'entreprises (réservés aux entreprises de plus de 100 travailleurs).

