
AVIS

Rapport préliminaire 2023 du Comité d'Experts Climat faisant l'état des lieux et évaluant l'apport des politiques publiques régionales aux objectifs climatiques

Demandeur	Comité d'Experts Climat
Demande reçue le	16-02-23
Avis adopté par le Conseil de l'Environnement le	14-03-23

Préambule

Le 16/02/2023, le Conseil de l'Environnement (ci-après « le Conseil ») a été saisi par le Comité d'Experts Climat (ci-après « le Comité ») pour remettre un avis sur le premier rapport annuel du Comité tel que visé par l'article 1.5.1 de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. Ce rapport doit évaluer l'apport des politiques publiques régionales aux objectifs climatiques à moyen et long termes visés aux articles 1.2.2 et 1.2.3 de ladite ordonnance du 2 mai 2013 et doit contenir des recommandations au Gouvernement fondées sur cette évaluation. Ce rapport doit également porter sur le respect des principes visés à l'article 1.2.5 et à l'article 1.4.2 de ladite ordonnance ainsi que sur le respect du principe d'innocuité, selon lequel aucune mesure prise par les pouvoirs publics régionaux ne peut porter atteinte aux objectifs climatiques à moyen et long termes visés aux articles 1.2.2 et 1.2.3. de ladite ordonnance.

La remise d'un avis par le Conseil sur ce rapport est prévue par l'article 15, §1 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale. Après réception de l'avis du Conseil, le Comité transmet son rapport et l'avis du Conseil de l'Environnement simultanément au Gouvernement et au Parlement au plus tard le 31 mars.

Avis

1. Considérations générales

Le Conseil félicite le Comité pour le travail complexe réalisé dans la courte période depuis son installation en juin 2022. Si ce rapport est un premier jet qui a dû être rédigé dans un timing serré, il s'agit d'un texte qualitatif et clair, qui mérite une étude et un suivi rapproché du Gouvernement.

Le Conseil estime que ce rapport démontre la complexité du contexte bruxellois et le besoin d'adéquation locale de la vision écologique. Il souligne la différence entre le changement climatique global et urbain local et rappelle que les besoins à l'échelle du quartier ne suivent pas les frontières communales.

Le Conseil est conscient du fait que ce rapport est un document préliminaire et qu'il faudra du temps pour que le Comité établisse un mode de fonctionnement le plus efficace possible au sein du paysage institutionnel bruxellois. Dès lors, il a procédé à la lecture du rapport en tenant compte du fait que celui-ci est parfois imprécis ou incomplet. **Le Conseil** espère que le Comité pourra s'alimenter des recommandations formulées dans cet avis pour la rédaction de ses futurs rapports. Il encourage également le Comité à identifier et à communiquer ses besoins de fonctionnement auprès du Gouvernement.

Enfin, **le Conseil** souhaite mettre en évidence le caractère urgent des enjeux climatiques, qui est également relevé dans le rapport.

2. Considérations relatives au rapport et recommandations pour la rédaction des futurs rapports du Comité

2.1 Considérations générales

Le Conseil souligne positivement la synthèse des recommandations du rapport. Cependant, le rapport pourrait plus clairement identifier l'impact climatique de ces différentes recommandations. Pour maximiser la portée du rapport, **le Conseil** suggère d'attribuer un ordre de priorité (sur une échelle de 1 à 3 par exemple) aux recommandations en fonction de leur impact positif ou négatif (c'est-à-dire, le coût de l'inaction) ou la facilité de leur mise en œuvre. Le Comité pourrait également avancer un nombre limité (2-3) de messages principaux et concrets que le rapport transmet.

Le Conseil remarque que ce rapport aborde les enjeux climatiques de manière fort sectorielle, sans inclure une réflexion transversale et écosystémique qui décloisonne et mette en lien les approches thématiques, selon leurs interactions et leur importance. Il serait intéressant d'ajouter un chapitre qui aborde de manière transversale les différentes thématiques, en leur donnant une cohérence d'ensemble qui priorise les recommandations en fonction de leur capacité d'impact sur le climat. La partie du rapport portant sur les aspects sociaux contient des réflexions essentielles, mais est présentée de façon isolée par rapport au reste du rapport puisque le lien avec le climat se fait plus difficilement.

Un aspect transversal particulièrement absent est celui des opportunités de la transition écologique et climatique : ainsi, le développement d'expertises et d'industries de la construction durable présente des opportunités pour le marché de l'emploi, mais requiert de nouveaux besoins de formation et soulève des questions sur la répartition des espaces et sur la place des activités productives en ville.

Un autre aspect transversal qui n'est pas abordé dans le rapport est celui des enjeux interrégionaux. Le Comité et le Gouvernement doivent développer une vision métropolitaine en identifiant et en agissant sur les différentes opportunités de la coopération interrégionale.

Le Conseil constate que le rapport est construit sur base d'une Région de Bruxelles telle qu'elle est en 2023 (avec 1,2 millions d'habitants, une économie stable, etc.), sans considérer les choix politiques ayant mené à cette situation alors que ces éléments pourraient être amenés à évoluer sur le long terme. En ce même sens, le rapport part surtout des dépenses nécessaires pour maintenir les comportements actuels (technologies, travaux, etc.) et aborde peu les sujets essentiels de l'éducation et le changement de comportement.

De manière générale, **le Conseil** estime que le rapport pourrait plus clairement faire la distinction entre l'impact de la ville sur le climat et la résilience de celle-ci face aux changements climatiques, et entre les impacts et les causes du changement climatique global d'une part et du changement climatique local urbain d'autre part.

Le Conseil estime que les sources d'information et des données du rapport pourraient être présentées de façon plus harmonieuse. Les valeurs et les tableaux cités (par exemple, la figure 6) pourraient être plus déclinés et analysés au niveau du contexte régional (comme cela a été fait pour les températures de la figure 2). **Le Conseil** est confiant que le Comité pourra développer un référencement systématique au cours de ses futurs travaux.

Le Conseil suggère d'ajouter plus d'illustrations pour faciliter la lecture du rapport. Chaque sous-section du rapport pourrait contenir quelques conclusions vulgarisées à destination de publics peu familiarisés avec un style d'écriture académique.

2.2 Prise en compte des politiques régionales existantes et du travail et données des institutions bruxelloises

Le Conseil estime que le rapport aborde insuffisamment l'impact des politiques environnementales et climatiques déjà mises en place depuis 1989, notamment par les différents opérateurs régionaux (Bruxelles Environnement, Bruxelles Mobilité, Bruxelles-Propreté, Citydev, VIVAQUA, etc.). Pourtant, des indicateurs et des analyses sur les effets climatiques de ces politiques sont déjà disponibles et méritent donc d'être intégrées dans les travaux du Comité. Il est important d'identifier les actions mises en place dont l'effet positif est déjà évident (notamment au niveau de l'énergie, de la qualité de l'air et de la biodiversité) et de ne pas prendre ces avancées pour acquises.

Le Conseil remarque que certaines recommandations du rapport portent sur un travail de recherche ou d'étude qui est déjà en cours au sein d'institutions bruxelloises, notamment au niveau de urban.brussels, Bruxelles Environnement et de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse de perspective.brussels (IBSA), etc. Cette dernière institution est d'ailleurs pourvue d'une cellule d'évaluation des politiques régionales à laquelle le Gouvernement peut confier des missions sur des sujets spécifiques ; il y a donc des liens intéressants à construire entre l'IBSA et le Comité.

Dans le futur, **le Conseil** espère que le Comité trouvera le temps nécessaire pour prendre en compte le travail réalisé au sein de ces institutions, notamment afin d'affiner ses recommandations en considérant ce qui est déjà fait ou en cours. Ces contacts éviteront de faire des recommandations génériques dont la plus-value est limitée et dont la mise en œuvre est complexe, notamment quand un travail est fait en parallèle sur ces sujets au sein des administrations. **Le Conseil** recommande une coordination et une collaboration plus étroite avec les institutions concernées. Ceci permettrait en outre au Comité de soutenir ces institutions en appelant le Gouvernement à les renforcer là où des besoins ou des points de dysfonctionnement sont identifiés.

2.3 Objectifs d'émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le Conseil constate que ni le rapport, ni les politiques climatiques en cours, ne précisent à ce jour la manière dont l'impact des politiques climatiques mises en place depuis 1989 peut être mesuré en termes d'émissions de GES. L'évaluation quantitative de cet impact sur les émissions est nécessaire pour pouvoir établir une priorisation des mesures et pour s'assurer que les objectifs chiffrés de réduction des émissions pour 2030 seront atteints (réduction de 40% des émissions de GES par rapport à 2005, etc. – voir objectifs chiffrés du point 1.2 du Rapport du Comité).

A ce jour, il n'y a pas de vision d'ensemble coordonnée sur la manière dont le budget carbone de la Région doit être réparti entre les différents secteurs et territoires. Pourtant, il faudrait idéalement des objectifs chiffrés pour chaque secteur et territoire qui sont revus à intervalles réguliers entre maintenant et 2030 et 2050.

Le Conseil rejoint le Comité dans sa demande au Gouvernement de définir urgemment une stratégie plus ambitieuse de décarbonisation des émissions indirectes, et notamment pour les émissions liées à l'importation d'énergie.

2.4 Aménagement du territoire et urbanisme

Le Conseil remarque que le rapport ne différencie pas assez les changements climatiques de la problématique des îlots de chaleur urbains. Le rapport pourrait également davantage mettre en évidence l'impact climatique (dû aux émissions de GES) du bâti mal isolé.

De manière générale, **le Conseil** souhaite insister sur la nécessité de préserver la qualité du paysage urbain, tant bâti que naturel, tout en faisant évoluer le bâti en fonction des changements climatiques.

Le rapport préconise (p. 27) la densification de la ville pour favoriser le développement de la biodiversité. **Le Conseil** partage ce point de vue, à condition que la densification se fasse au bénéfice du développement d'un squelette urbain d'espaces ouverts, verts et perméables. Il remarque que ceci implique une réflexion à échelle métropolitaine pour limiter les effets de l'étalement urbain. La densification doit se faire en assurant un cadre de vie qualitatif et attractif en ville, et donc en tenant compte de la répartition inégale des aménités environnementales à l'échelle de la Région. **Le Conseil** recommande donc de nuancer le point sur la préservation des friches et des espaces ouverts puisque le réensauvagement et la création de nature dans l'aménagement des friches, mentionnés dans le rapport, font l'objet de débat au sein de la société civile et des acteurs territoriaux. Il serait intéressant que le rapport du CEC y contribue avec une analyse plus poussée que celle du présent rapport, au regard des différents enjeux environnementaux et climatiques et en prenant en compte la multiplicité de cas dans la Région, afin d'aboutir à des recommandations fondées sur une réflexion approfondie.

Identité et rénovation du bâti

Concernant le bâti, **le Conseil** remarque que le rapport aborde l'aspect patrimonial de manière binaire : d'un côté, les chefs d'œuvre uniques du patrimoine protégé pour lesquels les experts admettent que l'impact sur l'apparence devrait être pondéré au maximum, et de l'autre côté, tous les autres bâtiments, y compris ceux figurant à l'inventaire, où la tolérance du changement d'apparence doit évoluer vers une nouvelle forme.

Des nuances sont à apporter à ce sujet. **Le Conseil** remarque que les éléments patrimoniaux (et leur appréciation) évoluent dans le temps et que les bâtiments inscrits à l'inventaire reflètent une grande diversité (valeur patrimoniale d'une enfilade ou d'un quartier dans son ensemble, caractéristiques particulières du fait de la qualité de leur ouvrage ou des matériaux utilisés, etc.).

Nonobstant la possibilité de développer des « *fast track* » pour l'isolation des bâtiments, **le Conseil** préconise, en matière de patrimoine, une approche contextualisée fondée sur les caractéristiques des biens. L'identité d'une ville et de ses bâtiments ne peut se résumer à la fonction qui s'y exerce, et la préservation du patrimoine et de la diversité d'une ville a un impact sur la qualité de vie des habitants. Dès lors, **le Conseil** regrette que le rapport semble constater l'incompatibilité de la protection de l'identité des bâtiments et des quartiers de la région avec l'objectif de la rénovation énergétique.

Le Conseil remarque encore que le rapport focalise ses recommandations sur la rénovation thermique. D'un côté, le rapport, dont l'approche est essentiellement technique et concentrée sur la rénovation, envisage la rénovation énergétique essentiellement par l'ajout d'isolant dans les parois externes des bâtiments, ce qui implique une modification de l'apparence. Or, différentes solutions existent et l'isolation par l'extérieur n'est pas la seule solution à privilégier. Dans le cadre de la stratégie Renolution, des recherches sont faites pour identifier, en fonction des typologies et des styles de bâti,

les solutions de rénovation les plus adéquates à mettre en œuvre. L'objectif est d'aboutir à un guide de bonnes pratiques sur les solutions à mettre en place par type de bâtiment.

De l'autre côté, le rapport ne semble pas considérer des solutions plus « *low tech* » et des critères plus larges comme le confort et l'habitabilité. Ceux-ci pourraient apporter des réponses importantes et complémentaires (telles que l'utilité de promouvoir un modèle d'habitat sur une superficie plus réduite ou l'évolution génèreux des comportements pour se réchauffer, etc.). A titre d'exemple, le potentiel d'amélioration à Bruxelles pour la protection contre le chaud dans une approche « *low tech* » est énorme (architecture bioclimatique créant des effets de vent et d'ombre en lien avec la végétation, implantation de volets, couleur de façade, etc.).

Aménagement du territoire

Concernant le volet « Aménagement », **le Conseil** remarque que le chapitre se focalise sur l'existant, sans développer le rôle que peut jouer l'aménagement des fonctions et la manière dont elles interagissent (ville mixte et de proximité, etc.). **Le Conseil** estime également que la réflexion sur le climat doit être liée à la réflexion sur la fin des énergies fossiles. Quelle densité viser au regard de la consommation totale par la ville (ou par habitant) dans une approche résiliente ? Par exemple, dans un contexte où il y aurait moins d'énergie pour approvisionner la ville et gérer son « métabolisme » (traiter ses déchets, etc.) ? Quels équipements logistiques décarbonés mettre en place ?

Le Conseil prend note des constats négatifs du rapport concernant la complexité et les délais d'obtention de permis d'urbanisme ou de construction, notamment dans le cadre de la rénovation urgente du parc immobilier bruxellois. **Le Conseil** remarque qu'une rationalisation et une accélération des procédures de demandes de permis ne pourront se faire sans répondre au manque de temps et de personnel qu'éprouvent les administrations actuellement.

Données et indicateurs disponibles

Par rapport aux données disponibles, le chapitre sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme met en évidence la nécessité (p. 21) de mettre à jour les données relatives à l'imperméabilisation des sols et de renforcer les indicateurs existants. **Le Conseil** remarque que ce travail est en cours de réalisation par Bruxelles Environnement. La nouvelle carte d'imperméabilisation des sols sera basée sur la situation 2022 et elle devrait être disponible avant la fin de l'année 2023. Une fois cette carte disponible, l'IBSA actualisera ses statistiques et indicateurs relatifs à l'imperméabilisation des sols, en vue d'une publication sur son site web et sur le site web du Monitoring des Quartiers.

Le chapitre signale (p. 23) qu'il est faisable de déterminer des indicateurs qui évaluent de manière approximative la performance énergétique réelle d'un bien et que ces données pourraient être croisées avec celles de la typologie du bâti et des indices socio-économiques. **Le Conseil** attire l'attention sur le fait que dans le projet de Plan Air Climat Energie, le Gouvernement confie une mission de monitoring des certificats PEB à l'IBSA en collaboration avec Bruxelles Environnement et Bruxelles Logement. L'IBSA a entamé une réflexion sur la mise en œuvre de cette mission. Pour les indices socio-économiques, les données peuvent également être croisées avec les prix de l'immobilier (vente – location).

Le Conseil remarque que le délai moyen d'instruction des permis avancé dans le rapport (5 à 6 ans à Bruxelles) ne reflète pas la réalité des types de dossiers concernés par la rénovation énergétique d'une

seule bâtisse. Il encourage le Comité à collaborer avec urban.brussels pour pouvoir évaluer les différents processus de demande de permis.

2.5 Biodiversité

Dans le rapport 2023, **le Conseil** estime que ce chapitre comprend des éléments d'intérêt en lien avec les enjeux, mais que ceux-ci restent génériques et peu adaptés de manière spécifique au territoire et aux enjeux bruxellois. Certaines analyses et recommandations pourraient être revues en ce sens, notamment au regard de travaux déjà réalisés ou en cours chez Bruxelles Environnement.

Le Conseil remarque encore que le chapitre sur la biodiversité se focalise principalement sur les espèces de faune et de flore et qu'il pourrait davantage approfondir le sujet de la biomasse et des aspects écosystémiques (notamment par les fonctions écosystémiques des sols).

Le rapport pointe (p. 39) deux études de monitoring de la biodiversité d'importance particulière, qui sont en effet les travaux les plus importants sur ce sujet. **Le Conseil** attire l'attention sur d'autres études qui méritent de ne pas être oubliées, dont les atlas et l'étude OPEN¹ sur le réseau d'espaces ouverts dans et autour de Bruxelles. Cette étude, fruit d'une collaboration entre la Région bruxelloise et la Région flamande, a une approche transversale qui touche différentes thématiques, comme celles du climat, de la biodiversité, de l'agriculture urbaine et de l'aménagement du territoire.

Le rapport signale (p. 40) que l'évolution des différents types d'espaces verts pourrait faire l'objet d'analyses diachroniques sur base de données satellitaires. **Le Conseil** attire l'attention sur le fait que Bruxelles Environnement a effectué des cartographies de la végétation à différentes époques sur base d'images satellitaires. Il est ressorti de ce travail que la constitution de séries évolutives sur base de ces cartes est compliquée et peu réaliste en raison d'un ensemble de difficultés méthodologiques rencontrées. De plus, les données satellitaires démontrent régulièrement une incohérence avec la réalité du terrain. En effet, ces cartographies satellitaires demandent de très bonnes validations sur le terrain qui sont trop souvent insuffisantes.

Le rapport recommande (p. 42) de réaliser une liste de toutes les espèces présentes sur le territoire bruxellois et d'estimer, pour chaque espèce, toute une série de caractéristiques. Une première étape pourrait être d'identifier les espèces « clé de voute » ou « indicatrices » qui peuvent servir de référence pour les autres espèces. Puisque ce travail est déjà fait en partie par Bruxelles Environnement, il serait intéressant d'adapter la recommandation du rapport en fonction des informations existantes et d'identifier les éventuels manquements. **Le Conseil** remarque encore que cette recommandation telle qu'elle n'a pas d'impact concret sur le climat. Dès lors, le rapport pourrait identifier les mesures pour la biodiversité dont la mise en œuvre nécessite un travail d'inventorisation (création de corridors naturels, limitation de la pollution lumineuse, etc.).

2.6 Energie

De manière générale, **le Conseil** remarque que ce chapitre pourrait renforcer le rapport s'il mentionnant les sources ou les références des données reprises de façon plus consistante. **Le Conseil** estime que ce chapitre comprend des éléments d'intérêt en lien avec les enjeux et apprécie les

¹ https://perspective.brussels/sites/default/files/open_20220203_brochure_fr.pdf

constats généraux qui y sont faits. Dans la rédaction de futurs rapports pour lesquels plus de temps sera alloué, **le Conseil** encourage le Comité à adapter ces éléments au territoire et enjeux bruxellois.

Puisque le chapitre mentionne les « scopes » se référant à la terminologie du Green House Gas Protocol, il serait intéressant que ces termes soient expliqués dans le rapport pour en faciliter la lecture et la compréhension.

Le Conseil constate encore que le chapitre n'aborde pas la question de sobriété sans recours technologique, qui est également nécessaire et complémentaire aux autres sujets abordés.

Enfin, vu l'absence d'ambitions concrètes pour l'énergie photovoltaïque dans le Plan Air Climat Energie, **le Conseil** encourage le Comité à recommander un objectif chiffré à ce niveau.

2.7 Thématiques non abordées dans le rapport

Le Conseil constate que des thématiques telles que les sols, l'eau, la mobilité et l'économie (circulaire) n'ont pas été abordées. La force du Comité devrait se traduire par sa capacité à appréhender la thématique environnementale dans son ensemble, sans en omettre des composantes essentielles.

En effet, le rapport s'adresse à la problématique des surfaces imperméables vis-à-vis de la création d'îlots de fraîcheur et de la gestion des eaux pluviales, mais il ne traite ni des sols ni de l'hydrologie en tant que tel. **Le Conseil** rappelle l'importance des sols pour la biomasse écosystémique et la création de réseaux de biodiversité. Dès lors, il encourage le Comité à approfondir ce sujet et à porter une analyse sur la stratégie Good Soil.

Concernant la mobilité, **le Conseil** estime que le rapport devrait intégrer et évaluer le plan Good Move, tant au niveau des avancées déjà réalisées qu'au niveau des objectifs à atteindre. Le rapport devrait également faire le lien entre la mobilité, l'aménagement du territoire et la qualité de l'air. Enfin, **le Conseil** appelle le Comité à insister sur la nécessité du changement de comportement en ce qui concerne la mobilité. Il faut éviter un simple passage du thermique à l'électrique ainsi que l'effet rebond qui y est lié.

Un prochain rapport devrait également se pencher sur le changement de comportement de manière générale et sur le rôle de l'économie et de la construction circulaire. Des liens importants sont également à faire avec l'aménagement du territoire (sites de production, agriculture urbaine, etc.).

3. Considérations à destination du Gouvernement

Le Conseil appelle le Gouvernement à sérieusement prendre en compte l'état des lieux et l'évaluation présentés dans ce rapport et de largement les diffuser afin que, d'un côté, chaque mesure proposée soit transmise à l'acteur concerné, et qu'un contrôle démocratique sur la mise en œuvre de celles-ci puisse être fait de l'autre côté. **Le Conseil** recommande que le Gouvernement communique clairement sur le contexte de rédaction du rapport (dans un espace de temps très limité) ainsi que sur son statut préliminaire. Il serait regrettable que l'on puisse trop facilement s'attaquer aux lacunes du rapport et que le travail réalisé ne soit pas valorisé.

Le Conseil insiste également pour que le Gouvernement continue de fournir au Comité les outils et les ressources nécessaires, notamment en termes de partage de documentation et d'information relative à la concrétisation des objectifs climatiques.

Le Conseil estime que le rapport démontre un besoin plus large de rassembler et communiquer sur les recherches réalisées ou en cours sur le territoire bruxellois. Il encourage le Gouvernement à mettre en place une « roadmap » transversale permettant un accès rapide aux données disponibles auprès des différentes institutions.

Le Conseil rappelle que, sans vision d'ensemble du budget carbone (visé au point 2.3 de l'avis), il ne sera pas possible d'évaluer les mesures visant la réduction d'émissions de GES, ni de faire un suivi sur les éventuels réajustements à faire en cours de route pour l'atteindre. Dès lors, **le Conseil** encourage le Gouvernement et le Comité à développer une méthodologie permettant le suivi des politiques climatiques sur base de critères qualitatifs et de critères chiffrés, qui fassent un lien avec l'objectif final de réduction d'émissions de GES et qui permettent de mesurer l'évolution par rapport à celui-ci (au niveau de chaque mesure, secteur ou territoire).

Enfin, **le Conseil** souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le rôle essentiel des administrations dans l'opérationnalisation des différentes recommandations du rapport. Dès lors, **le Conseil** appelle le Gouvernement à renforcer et réorganiser la fonction publique afin de permettre un fonctionnement efficace et transversal, entre autres par une plus étroite collaboration telle que celle visée au point 2.2 ci-dessus.

*

*

*