

Avis sur le plan d'aménagement des espaces marins et son rapport sur les incidences environnementales

- À la demande du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord, Johan Vande Lanotte, dans une lettre du 27 juin 2013
- Préparé par le groupe de travail Biodiversité et Forêts
- Approuvé par l'assemblée générale par procédure écrite, le 28 septembre 2013
- La langue originale de cet avis est le néerlandais

1. Contexte

- [a] Le 24 mai 2013, le conseil des ministres a approuvé le projet de Plan d'Aménagement des Espaces marins (PAEM). Il s'agit d'un plan d'aménagement des espaces marins belges en fonction des différentes activités humaines, et ce sur base d'objectifs économiques, sociaux et écologiques. Le ministre compétent a demandé un avis ciblé sur le projet de plan à une série d'instances, et a consulté les pays voisins. En outre, le SPF Environnement a organisé une consultation publique sur le PAEM, qui se terminera le 29 septembre. Après traitement des commentaires, le plan sera à nouveau soumis au conseil des ministres, et après approbation, sera ratifié dans un Arrêté Royal. Le PAEM s'étend sur une durée de six ans (jusqu'en 2019) et peut, après accord au sein du conseil des ministres, être modifié à condition de respecter une procédure spécifique.
- [b] Le CFDD a reçu, par un courrier du 27 juin 2013, une demande d'avis sur le PAEM et son rapport sur les incidences environnementales¹ du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord Johan Vande Lanotte. La consultation du conseil était fixée à l'article 4 § 2 de l'AR du 13 novembre 2012 « relatif à l'institution d'une commission consultative et à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement des espaces marins dans les espaces marins belges ». Le bureau du CFDD du 11 juin 2013 a demandé au groupe de travail Biodiversité et Forêts du conseil d'élaborer un avis ligne de force. Dans cet avis, le conseil formule d'abord une évaluation générale et aborde ensuite plus en profondeur quelques thèmes spécifiques.

2. Avis

2.1. Général

- [1] Avant tout, le CFDD apprécie l'initiative d'un Plan d'Aménagement des Espaces marins pour la partie belge de la Mer du Nord. En effet, différentes activités humaines ont lieu dans cet espace, activités qui s'influencent mutuellement et qui exercent également un impact sur l'environnement marin : navigation, pêche et aquaculture, protection de la nature, production d'énergie, tourisme, extraction de sable et de gravier, défense côtière contre les inondations... C'est pourquoi il est absolument indispensable de mettre en place un plan qui identifie ces différentes activités et leur impact, et qui propose une réglementation pour les lieux et l'ampleur de ces activités.
- [2] Tout comme la terre ferme, la mer nécessite un aménagement dans le cadre duquel on recherche une destination pour les différents intérêts dans l'espace peu abondant. Dans ce sens, le PAEM

¹ Ces documents peuvent être consultés par voie électronique via le site avec les consultations du SPF Environnement
<http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/Inspectionandenvironmentalright/Environmentalrights/PublicConsultations/index.htm?fodnlang=fr#.UjsGXUpV3cs>

constitue non seulement un cadre réglementaire pour les activités conflictuelles, mais aussi pour l'utilisation multifonctionnelle de l'espace, des projets complémentaires et des situations gagnant-gagnant. L'ambition consistant à intégrer des dimensions économiques, sociales et environnementales dans le plan, s'inscrit dans la philosophie du développement durable, défendue par le CFDD.

- [3] Un autre aspect du développement durable est la dimension de la « gouvernance ». La participation est une condition essentielle à une bonne gestion, dans le cadre de laquelle tous les acteurs sociaux concernés peuvent participer, avec leurs points de vue, au processus décisionnel. Le PAEM remplit également ce critère : outre les instances publiques à différents niveaux politiques, différents acteurs sociaux ont également participé au plan (entre autres via la demande d'avis au conseil) et les organisations et citoyens ont eu l'opportunité de s'exprimer à ce sujet (via la consultation publique). Le CFDD apprécie cette procédure de participation mais estime qu'un délai de consultation plus long aurait été utile pour parvenir à des points de vue consensuels communs des acteurs sociaux (cf. l'expérience avec Natura 2000 sur terre).
- [4] Le CFDD apprécie cette approche impliquant plusieurs acteurs, non seulement sur base de son souci démocratique d'impliquer davantage le citoyen et ses organisations dans la politique, mais aussi parce que ces parties prenantes peuvent enrichir les propositions politiques d'une expertise complémentaire. En outre, le conseil estime que la mise en œuvre du Plan à différents niveaux se déroulera plus facilement puisque les parties concernées ont été consultées lors de la préparation de la politique.
- [5] Le CFDD estime que le projet de Plan d'Aménagement des Espaces marins (y compris les quatre annexes) constitue dans l'ensemble un document clairement formulé et parfaitement étayé. Dans le futur, il importe également que les projets dans le cadre du PAEM reposent sur une solide base scientifique et qu'ils fassent l'objet d'un contrôle à l'avenant. Le conseil propose, dans l'article 1 du projet d'AR, de renvoyer au cadre légal auquel les définitions mentionnées ont été empruntées. Il serait également utile d'introduire dans les annexes une partie préliminaire avec des définitions. En ce qui concerne le rapport sur les incidences environnementales, le CFDD estime qu'il s'agit d'un ouvrage bien documenté, mais qu'il n'indique pas toujours clairement la façon dont les alternatives non retenues sont réalisées et où se situe la différence entre les alternatives.
- [6] En ce qui concerne la durée du PAEM (2013 – 2019), le CFDD est d'avis qu'une période de 6 ans comporte une série d'avantages – par exemple en matière de flexibilité pour pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation dans un nouveau plan. Toutefois, il serait également utile de formuler des objectifs à long terme de manière plus détaillée que dans l'annexe 2 du projet de PAEM, notamment pour tenir compte de la période de planification et de la durée de certains investissements : la planification de la constitution de la capacité d'énergie éolienne en mer jusqu'en 2050, la défense côtière à plus long terme en réaction aux conséquences du changement climatique...

2.2 Remarques spécifiques

Remarques relatives à l'énergie renouvelable

- [7] Dans différents avis et forums, le CFDD a souligné la nécessité d'une transition vers une société bas carbone, ce qui implique des changements radicaux dans nos modes de production et de consommation. Miser sur l'efficacité énergétique et sur les énergies renouvelables est l'un des éléments essentiels, et dans ce cadre, le CFDD a toujours souligné le rôle du développement, entre autres, de l'énergie éolienne offshore. Dans son avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral, le conseil a demandé spécifiquement en ce qui concerne les parcs éoliens offshore «*outre une garantie du gouvernement quant aux prêts octroyés à de tels projets suffisamment solvables, une*

procédure d'urgence en matière d'autorisations nécessaires. En effet, la réalisation à court terme de ces projets est importante pour des raisons économiques et sociales, et répond aux engagements de notre pays sur le plan des énergies renouvelables (13 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020). Dans ce cadre, le CFDD demande également au gouvernement d'offrir des garanties et des facilités lorsqu'il s'agit d'associer le réseau d'énergie éolienne en Mer du Nord au réseau de distribution national.”²

- [8] À cet égard, le conseil reconnaît l'aménagement d'un espace pour les éoliennes mentionné dans le PAEM, l'objectif d'avoir au moins 2000 MW de capacité installée en énergie éolienne dans cette zone, ainsi que l'installation de la « prise de courant » en mer pour la réalisation du Belgian Offshore Grid. Il importe que ce dernier soit réalisé dans le respect du rapport coût-efficacité, et avec une large accessibilité.
- [9] Le stockage éventuel d'énergie via un atoll énergétique, qui est aujourd'hui rendu possible grâce au PAEM, est, d'après le CFDD, également un élément important puisqu'il peut contribuer à l'efficacité technique de la production de courant via l'énergie éolienne. Dans le cadre de son développement, il convient toutefois d'en examiner minutieusement l'impact dans d'autres domaines – tant sur l'environnement, la pêche, le tourisme que la navigation. Il convient d'accorder l'attention nécessaire tant à d'éventuels effets négatifs (érosion, envasement, courants marins, limitation des zones de pêche, obstacles aux routes maritimes...) qu'à d'éventuelles fonctions complémentaires. D'autres conditions connexes sont la maîtrise du prix de l'électricité pour les acheteurs et les conditions d'attribution ouvertes pour la construction d'un tel atoll.

Remarques relatives à la biodiversité et la protection de la nature

- [10] Le PAEM indique comme l'un de ses principaux objectifs la protection, la préservation et si nécessaire le rétablissement de la biodiversité dans le milieu marin. C'est pourquoi le plan délimite des réserves marines, auxquelles s'appliquent des mesures de gestion, ainsi que des restrictions pour d'autres activités (comme l'extraction de gravier et la pêche). Le CFDD approuve les mesures proposées, mais craint qu'elles ne soient pas efficaces pour la réalisation des objectifs de “Natura 2000”³ pour les espaces marins et ceux de la Stratégie européenne pour la Biodiversité et de la Directive cadre « Stratégie pour le Milieu marin ».
- [11] À cet égard, le CFDD plaide en faveur de l'intégration dans le PAEM de fermetures en temps réel (FTR) pour les frayères. Il s'agit ici de zones qui sont fermées pendant une durée limitée lorsque la présence d'alevins pendant la saison du frai, de larves ou de petits poissons y est signalée. Cette mesure peut permettre de favoriser l'accroissement des stocks de poissons, et s'inscrit tant dans Natura 2000 (qui reprend les frayères comme objectif de conservation) que dans la Politique commune de la Pêche (les stocks de poissons doivent se trouver au niveau du rendement maximal durable).
- [12] Le CFDD juge positivement les mesures environnementales d'accompagnement proposées par le PAEM dans des zones où d'autres activités ont lieu avec un impact sur la biodiversité. Ainsi, l'objectif est d'utiliser pour la protection de la nature, les parcs éoliens et la prise de courant en mer, qui, en raison des déplacements de sable et de la destruction des habitats, ont un impact sur l'environnement. Par exemple, ils peuvent jouer un rôle dans le Plan d'Action Phoque, dans le cadre duquel la construction de récifs artificiels offre un refuge à toutes sortes de poissons et à d'autres espèces. L'atoll énergétique mentionné dans le §5 pourrait également constituer un nouveau biotope en tant que plage naturelle, notamment un lieu de repos pour les oiseaux protégés.

² [FRDO 2009a05 du 27 mars 2009](#), § 9

³ Voir <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/>

Remarques relatives à la pêche

- [13] Le CFDD a déjà attiré l'attention à plusieurs reprises sur l'impact écologique, économique et social néfaste de la réduction des stocks de poissons, et a plaidé en faveur d'une pêche durable. Ainsi, dans son avis relatif à un système alimentaire durable, le conseil a demandé que *“la Belgique œuvre au niveau européen pour la mise en place d'une pêche plus durable, qui tienne compte de la capacité des ressources halieutiques à se renouveler. Ceci afin d'éviter la surpêche. En premier lieu, le conseil est d'avis que les techniques qui causent un dommage irréversible à l'environnement marin et qui sont en même temps souvent économiquement inefficaces (la pêche au filet ou l'utilisation de chaluts), doivent être remplacées à terme par des techniques plus durables.”*⁴
- [14] Le CFDD soutient également l'ambition du PAEM et du secteur de favoriser la transition vers une flotte de pêche durable, de préserver la pêche côtière à petite échelle et d'encourager une aquaculture durable, intégrée et entraînant peu d'eutrophisation (via une concession dans la zone des énergies renouvelables). En ce qui concerne l'interdiction des techniques de pêche qui remuent le sol dans les zones 1, 2, 3 et 4 de la zone "Directive habitats" "Vlaamse Banken", le CFDD recommande d'étudier et de traiter l'impact de toutes les techniques de pêche plus en détail que dans le Rapport sur les incidences environnementales du PAEM, puisque manifestement, il existe encore des discussions sur ce thème dans le secteur de la pêche.
- [15] Enfin, le conseil estime que les règles applicables aux pêcheurs belges dans les espaces marins belges devraient également s'appliquer aux bateaux des pays voisins dans cette partie de la Mer du Nord, et que la concertation en la matière avec les pays voisins et avec les autorités européennes constitue une priorité. Plus spécifiquement, le PAEM pourrait accorder davantage d'attention à la concertation avec les Pays-Bas, pas seulement en ce qui concerne la pêche, mais également pour la gestion nautique, la défense côtière et la protection de la nature (entre autres, le vlakte van Raan).

Remarques relatives à la navigation et l'extraction de gravier

- [16] Comme le note le PAEM, la Mer du Nord représente un carrefour de routes maritimes qui sont d'une importance vitale pour nos ports. Le CFDD approuve également l'objectif consistant à garantir en permanence la sécurité de la navigation en mer et l'accessibilité de tous les ports belges, non seulement pour la génération actuelle mais aussi pour la génération future de bateaux, en prévoyant des routes suffisamment larges et profondes. Dans cette optique, il convient, pour les constructions fixes (comme les atolls énergétiques) de choisir un site qui cause un minimum de nuisances à la navigation, et il faut également veiller à ce qu'elles n'hypothèquent pas une éventuelle extension des ports.
- [17] L'extraction de sable et de gravier est également une activité économique importante, puisque ce sont des matières premières indispensables pour le secteur de la construction. Le CFDD approuve également l'objectif consistant à prévoir suffisamment de zones d'extraction de sable et de gravier en fonction de la demande de sable et de gravier de construction et en fonction des travaux de défense côtière, tant pour garantir l'approvisionnement que pour éviter les hausses de prix. Comme le mentionne le PAEM, il convient dans ce cadre de suivre efficacement l'impact sur le fond marin et sur la biodiversité, surtout dans les zones écologiquement sensibles. Le CFDD estime qu'une nouvelle concertation à ce sujet entre les acteurs concernés pourrait s'avérer utile.

Remarques relatives à la sécurité de la côte

⁴ Cf. CFDD [Advies duurzaam voedingssysteem](#) du 26 mars 2010, § 65, avec référence au [NOP \(Nationaal Operationeel Programma\) voor de Visserij](#) et à [adviesnota van de FRDO over het NOP](#).

[18] Sur base de ses activités par rapport aux changements climatiques et leur impact, le CFDD approuve les objectifs en matière de sécurité de la côte.⁵ Ici, le PAEM renvoie également au Schéma directeur Sécurité de la Côte du Gouvernement flamand⁶, mais il serait également souhaitable d'éclaircir le lien avec le plan "Vlaamse Baaien"⁷, qui, outre la protection de la côte, vise également la production d'énergie. Toutefois, dans l'annexe 3 (actions pour la réalisation du PAEM), le PAEM indique qu'une concertation aura lieu entre le Ministre (fédéral) de la Mer du Nord et le Ministre flamand en charge de la sécurité de la côte en ce qui concerne l'impact sur le PAEM des mesures en matière de sécurité de la côte. Comme dans de nombreux autres domaines, une bonne concertation et une intervention coordonnée entre les autorités locales, régionales et fédérales est souhaitable.

[19] En ce qui concerne la défense côtière et les conséquences du changement climatique, le PAEM doit accorder une attention particulière au lien entre les mesures relatives à la Mer du Nord et celles relatives à la zone de l'embouchure de l'Escaut. Enfin, le CFDD est également d'avis qu'il convient d'accorder de l'attention aux formes naturelles de défense côtière contre la montée du niveau de la mer, avec des tampons climatiques naturels comme les dunes, les plages naturelles et les zones intertidales.

Annexe 1 Membres avec voix délibérative de l'assemblée générale qui ont participé au vote sur cet avis

- Les 3 vice-présidents:
M. Verjans, L. Cloots, O. Van der Maren
- 2 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
S. Leemans, M. Bienstman
- 2 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
B. Gloire, V. Rigot
- 3 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
C. Rolin, D. Van Oudenhoven, B. De Wel
- 5 des 6 représentants des organisations patronales:
A. Nachtergaele, G. Vancronenburg, P. Vanden Abeele, F. Van Tiggelen, M-L. Semaille
- Les 2 représentants des groupements de jeunesse :
O. Beys, L. Fastrez

Total : 17 des 24 membres avec voix délibérative

⁵ Voir entre autres [CFDD 2005a09 - Avis sur les effets en Belgique des changements climatiques - en particulier des canicules, des inondations et de la pollution par l'ozone - sur la santé](#) : « Pour gérer le risque d'inondations, le CFDD demande que le pouvoir fédéral tienne compte, dans sa politique concernant la Mer du Nord, des conséquences du changement climatique prédit. » (§ 32).

⁶ Voir http://www.kustveiligheid.be/home.asp?TAAL_ID=1&ITEM_L1_ID=15

⁷ Voir <http://www.vlaamsebaaien.com/>

Annexe 2

Réunions pour la préparation du présent avis

Les réunions préparatoires du groupe de travail ont eu lieu le 12 et le 19 septembre 2013.

Annexe 3

Participants à la préparation du présent avis

Président

- Reinhart CEULEMANS

Membres avec voix délibérative du CFDD et leurs représentants

- Sofie BRUTSAERT (FEB)
- Robbert CASIER (Vlaamse Jeugdraad)
- Philippe CORNELIS (CSC)
- Nathalie DE SNIJDER (Natuurpunt)
- Franck HOLLANDER (WWF)
- Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)

Conseillers scientifiques et experts invités

- Marijn RABAUT (cabinet Vande Lanotte)
- Manu DESUTTER (Commission consultative spéciale de la Pêche, CCE)

Secrétariat CFDD

- Jan DE SMEDT
- Koen MOERMAN