

Avis sur la Vision à long terme pour la Mer du Nord à l'horizon 2050

- À la demande du Secrétaire d'État à la Mer du Nord Philippe De Backer
 - Cet avis a été préparé par le groupe de travail Biodiversité et Forêts
 - Approuvé par l'AG du CFDD du 21 décembre 2017
 - La langue originale de cet avis est le néerlandais
-

1. Contexte

- [a] Avec ses 3.454 km² la partie belge de la Mer du Nord n'est pas vraiment grande, mais il s'agit toutefois d'un écosystème important qui nous offre une série de services essentiels notamment en matière de mobilité (navigation), d'énergie (parcs éoliens offshore), d'alimentation (pêche et aquaculture) et de détente (tourisme et loisirs). Pour identifier et harmoniser ces différentes activités humaines et leur impact, l'administration fédérale a élaboré un Plan d'Aménagement des Espaces marins (PAEM). Le premier PAEM, sur lequel notre conseil a rendu un [avis](#) en 2013, est d'application jusqu'en 2019. Actuellement, le deuxième PAEM (2020-2026) est en préparation et le CFDD rendra un avis à ce sujet l'année prochaine.
- [b] Le Secrétaire d'État fédéral à la Mer du Nord Philippe De Backer a, outre ce nouveau PAEM, initié un processus complémentaire fin 2016, à savoir le développement d'une vision à long terme pour la Mer du Nord à l'horizon 2050. Cette vision à long terme, qui sera rendue publique le 20 décembre 2017, constitue un cadre pour le prochain PAEM et sera également reprise en annexe à ce document politique.
- [c] L'élaboration de cette vision à long terme a été assurée via 3 groupes de travail (économie bleue, utilisation multiple de l'espace et caractère naturel) qui ont livré chacun un rapport final à la mi-17. Au cours des mois qui ont suivi, ces rapports ont été synthétisés par le cabinet du secrétaire d'État pour devenir un document de vision faisant l'objet du présent avis.
- [d] Le CFDD a participé au processus d'élaboration de la vision. Fin 2016, à la demande du cabinet, le conseil a délégué un expert pour servir de personne de contact pour le thème transversal du développement durable : le prof. Patrick Van Damme, conseiller scientifique et vice-président de notre groupe de travail Biodiversité et Forêts, a rempli ce rôle dans le cadre du processus. Lors d'une réunion du 24 mai 2017, le groupe de travail a été informé du processus et de notre contribution en matière de développement durable. Par la suite, le groupe de travail, sur l'invitation du secrétaire d'État De Backer dans une lettre du 13 novembre 2017, a rédigé cet avis sur le document de vision.

2. Avis

2.1. À propos du projet de vision à long terme pour la Mer du Nord

- [1] Le CFDD estime que la vision à long terme pour la Mer du Nord est une initiative utile. Comme le conseil l'a déjà noté dans son avis sur le premier Plan d'aménagement des Espaces marins, tout comme la terre ferme, la mer nécessite un cadre politique pour l'exercice des différentes activités – parfois conflictuelles – dans un espace limité mais également pour l'utilisation multifonctionnelle de cet espace, des projets complémentaires et des situations gagnant-gagnant (p.ex. récifs artificiels autour des parcs éoliens offshore). 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. Le conseil estime qu'il serait donc utile, par exemple dans l'introduction, d'inscrire également cette initiative sur la Mer du Nord dans l'approche du développement durable qui s'impose de plus en plus tant au niveau international (avec les Objectifs de Développement durable à l'horizon 2030) qu'au niveau national (avec, entre autres, la Stratégie nationale de Développement durable).
- [2] La vision à long terme pour la Mer du Nord (horizon 2050) est un complément intéressant pour le prochain Plan d'Aménagement des Espaces marins (horizon 2026), car avoir un horizon plus lointain peut apporter de nouvelles idées et jeter un regard nouveau sur les discussions actuelles.¹ Dans son avis sur le précédent PAEM, le CFDD avait déjà noté que *“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: une vision durable à long terme implique de tenir compte non seulement des évolutions possibles à long terme (p.ex. élévation du niveau des océans et des mers, besoin croissant d'énergies renouvelables) mais aussi des conséquences à long terme de certaines actions (entre autres pour éviter des situations qui créent des irréversibilités).
- [3] Le CFDD suggère, pour les activités qui poursuivent cette vision à long terme (voir § 7) d'accorder également de l'attention à la méthode par scénarios. Il peut s'agir ici d'exercices de “forecasting” sur base de l'extrapolation des tendances actuelles mais aussi d'approches de “backcasting” pour lesquelles, sur base d'une vision souhaitée de l'avenir pour la mer du Nord, on détermine les actions qui sont indispensables – aujourd'hui et à mi-parcours – à la réalisation de ces objectifs.

2.2. À propos de la réalisation du document et du processus

- [4] Le CFDD apprécie la façon dont la vision à long terme est réalisée. Tant des institutions que des administrations à différents niveaux politiques étaient impliquées. Comme le conseil l'a déjà indiqué dans différents avis en matière d'énergie, de mobilité et de climat, une telle

¹ Cf. la “Vision fédérale à long terme en matière de développement durable” dont l'horizon est également 2050 et qui constitue un cadre pour les plans fédéraux de développement durable

² CFDD 2013a010 § 6, voir <http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2013a10f.pdf>

approche « interfédérale », vu notre structure institutionnelle aux compétences partagées, est indispensable pour une politique coordonnée et efficace dans notre pays.

- [5] Différents acteurs sociaux et les parties prenantes concernées ont également eu l'opportunité de participer à l'élaboration de la vision à long terme, directement via les groupes de travail et également via cette contribution du CFDD. Cette approche participative est importante non seulement sur base du souci démocratique d'impliquer davantage le citoyen et ses organisations dans la politique, mais aussi parce que ces parties prenantes peuvent affiner les propositions politiques ou les compléter par leur propre expertise.
- [6] Le CFDD est disposé à prolonger sa collaboration dans le futur en ce qui concerne la politique relative à la Mer du Nord, non seulement en tant que conseil consultatif fédéral mais également en tant que plate-forme multi-acteurs en collaboration avec d'autres instances consultatives. En raison des nombreuses interactions terre-mer, une large participation des parties prenantes et des conseils est en effet indispensable à plusieurs niveaux.
- [7] La politique doit toujours reposer sur des données scientifiques. Voilà pourquoi le CFDD apprécie que la vision à long terme pour la Mer du Nord repose sur l'expertise des différentes institutions scientifiques, universités et administrations à différents niveaux qui sont en charge de ce thème. Le conseil soutient donc également la proposition de poursuivre cette dynamique sous la forme d'une «thinktanknorthsea» dans laquelle les différents acteurs concernés développeront une série de thèmes sur base scientifique. Parmi les questions prioritaires essentielles, nous pouvons citer le développement d'une banque de données centrale qui permettra de regrouper et de partager les données et les études des différents acteurs (tant les universités, les instituts de recherche et les niveaux politiques que les organisations non-gouvernementales et les partenaires privés).

2.3. À propos du contenu du document – général

- [8] Le présent texte « Vision à long terme pour la Mer du Nord à l'horizon 2050 » est une synthèse des rapports finaux des trois groupes de travail impliqués dans le processus. Ce résumé en néerlandais est assez sommaire (20 p) et ne renferme évidemment pas toutes les spécifications et nuances des trois documents sources. Par conséquent, il peut également y avoir un glissement de sens pour certains passages de la synthèse parce qu'il n'a pas été tenu compte de l'ensemble du contexte. Le CFDD apprécie donc la publication des trois rapports finaux sur un site Web, et ce en plus du document de vision. Ces rapports sont le produit fini de discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail et le conseil suppose que ce consensus n'est pas remis en cause dans la synthèse.
- [9] Le CFDD trouverait utile que la vision à long terme reprenne également une *évaluation* sommaire de l'état actuel de la Mer du Nord en rapport avec un « Bon état écologique » (GES, voir directive cadre de l'UE « Stratégie pour le milieu marin »), pour pouvoir déterminer quelles sont les actions indispensables à la préservation et à la remise en état, et dans quel délai. Évidemment, l'objectif doit être d'atteindre le plus rapidement possible l'état de « caractère naturel durable » (chapitre 6.1) et pas seulement en 2050.

- [10] Le CFDD salue une série d'éléments essentiels de *gouvernance* comme par exemple :
- a. l'accent sur une politique adaptative qui apporte une sécurité juridique aux projets mais qui permet également d'intégrer l'innovation et les nouveaux développements.
 - b. la forte priorité accordée à la collaboration, tant sur le plan international qu'au-delà de la frontière terre-mer belge, d'une importance cruciale pour une politique efficace pour la Mer du Nord.

2.4. À propos du contenu du document – spécifique

[11] Le présent document est un projet et lors de sa présentation à l'occasion de la réunion du groupe de travail du 29/11/2017, le cabinet a indiqué que le texte sera encore clarifié et complété sur une série de points avant la présentation officielle le 20/12/2017. Ainsi, le chapitre 6.2 sur les fonctions d'utilisation pour le bien-être social, qui est assez sommaire, sera élargi. Dans cette optique, Le CFDD a également transmis directement au cabinet une série de remarques ponctuelles sur la formulation du projet de texte afin qu'elles puissent être intégrées dans le texte final.

[12] Voici quelques autres points spécifiques :

- a. Chapitre 5 principe 4 : le CFDD préconise de mentionner l'approche de l'écosystème comme principe au lieu de "*working with nature*", car il s'agit d'une approche reconnue scientifiquement qui est également utilisée dans la directive cadre européenne « Stratégie pour le milieu marin ». Le conseil recommande, dans la vision à long terme pour la Mer du Nord, de faire reposer les descriptions d'éléments des écosystèmes, de pressions anthropiques et d'activités humaines sur la réglementation européenne à laquelle notre pays doit se conformer³.
- b. Chapitre 6.1 BII troisième point, repris dans 7 BIV : le CFDD comprend la demande d'optimiser l'Évaluation des Incidences sur l'Environnement (EIA) en tant que procédure, par exemple grâce à un screening adapté mais estime qu'une analyse d'incidence comme le EIA représente un instrument politique ex ante important et qu'il doit le rester. Dans ce cadre, le CFDD attire également l'attention sur l'instrument « d'évaluation appropriée », une forme à plus petite échelle d'analyse d'incidence que l'UE impose dans sa directive « Habitats ». Cet instrument est repris dans le Décret environnemental flamand et devrait également être transposé dans la législation fédérale puisque la Mer du Nord renferme 2 zones de la Directive Habitats et 3 zones de la Directive concernant la conservation des oiseaux sauvages.
- c. Chapitre 6.1 BIII premier point : Dans la phrase «*De nu reeds breed getoetste en wetenschappelijk onderbouwde afbakening en omschrijving van de doelstellingen*

³ Voir récemment également la décision (UE) 2017/848 de la Commission (17 mai 2017) établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=EN>

van de marien beschermdde gebieden ook in de toekomst voorop te blijven stellen»⁴
le conseil propose de laisser tomber la référence historique, puisqu'il y a un débat sur la question de savoir si cette délimitation a suffisamment eu lieu dans le passé de cette façon.

- d. Chapitre 6.2 fin : le tableau « secteurs/tendances » est assez énigmatique et déconcertant. Ainsi, la « pêche » peut être qualifiée de secteur mais pas la « protection de la côte » et une série d'activités de « l'économie bleue » ne sont pas mentionnées. Les interconnecteurs ne servent pas au stockage mais au transport d'énergie. Le terme « utilisateurs » est ici (et dans d'autres passages) plus indiqué que « secteurs ». En outre, certains sujets mentionnés dans ce tableau sous le terme « tendances » sont plutôt des prévisions (« en 2050, nous aurons besoin de 8,75 millions de m³ de sable par an »), des méthodologies (« l'approche de l'écosystème est un principe directeur »), des objectifs à court ou à long terme (« plate-forme à haute tension en mer », un « bon état écologique est atteint »), et les sujets cités semblent parfois être une sélection arbitraire (p.ex. « Chenal d'accès du port d'Anvers »).
- e. Chapitre 6.3 A : on ne sait pas exactement si l'énumération après « L'utilisation simple et multiple de la mer est uniquement autorisée si : » est cumulative et donc s'il convient de satisfaire à tous les points mentionnés au-dessous en même temps. Cela ne semble toutefois pas réalisable. De plus, le CFDD demande si le mot « uniquement » est souhaitable et s'il est, en tant que tel, effectivement présent dans les rapports de consensus des groupes de travail.
- f. Chapitre 7.BII : Ce paragraphe exige que « ...les objectifs socio-économiques soient toujours associés à la **création d'une valeur ajoutée** tant sur le plan écologique, physique que social ». Ici aussi, le conseil soutient l'idée sous-jacente mais la formulation semble tellement restrictive que, dans la pratique, ce n'est pas réalisable pour une série d'activités.

⁴ « Continuer à opter pour une délimitation et description largement soutenues et étayées scientifiquement des objectifs des zones marines protégées, comme dans le passé » (*traduction du secrétariat*)

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

- La présidente et 2 vice-présidents :
M. Aelvoet, M. Verjans et O. Van der Maren
- 1 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
L. Spruyt
- Les 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
R. De Meyer, B. Gloire, T. Kesteloot
- 2 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
S. Storme et N. Polat
- 5 des 6 représentants des organisations des employeurs :
P. Vanden Abeele, V. Biebel, F. Van Tiggelen
- Les 2 représentantes des organisations de jeunesse
H. Baeyens et H. Herman

Total : 14 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 2

Réunions pour la préparation du présent avis

Une réunion préparatoire du groupe de travail a eu lieu le 29 novembre 2017.

Annexe 3

Participants à la préparation du présent avis

Président

- Reinhart CEULEMANS (UA, président)
- Patrick VAN DAMME (Ugent, vice-président)

Membres avec voix délibérative du CFDD et leurs représentants

- Pieterjan DEBERGH (FEB)
- Willem VAN BRUWAENE (FEB)

- Sarah VANDEN EEDE (WWF)

Conseillers scientifiques, experts invités, représentants d'autres conseils et organisations

- Krien HANSEN (Natuurpunt)
- Tom PIETERCIL (Elia)
- Paul SCHROE (VOKA)

Secrétariat CFDD

- Marc DEPOORTERE
- Koen MOERMAN