

Sciences Eaux & Territoires

La revue d'Irstea

Article hors-série numéro 17

Un règlement européen relatif à la gestion des espèces exotiques envahissantes : grands axes d'actions et points de débats

Nadia LE BOTLAN et Suzie DESCHAMPS

www.set-revue.fr

Sciences Eaux & Territoires, la revue d'Irstea

Article hors-série numéro 17 – 2014

Directeur de la publication : Jean-Marc Bournigal

Directeur éditorial : Nicolas de Menthière

Comité éditorial : Daniel Arnault, Louis-Joseph Brossollet, Denis Cassard, Camille Cédra, André Évette, Véronique Gouy, Alain Hénaut, Bruno Héroult, Emmanuelle Jannès-Ober, Philippe Jannot, Virginie Keller, Thomas Curt, André Le Bozec, Chrystel Prudhomme, Christian Romaneix pour le CINOVEN et Michel Vallance.

Rédactrice en chef : Caroline Martin

Secrétariat de rédaction et mise en page : Valérie Pagneux

Infographie : Françoise Peyriguer

Conception de la maquette : C Bat

Contact édition et administration : Irstea-DP2VIST

1 rue Pierre-Gilles de Gennes – CS 10030

92761 Antony Cedex

Tél. : 01 40 96 61 21 – Fax : 01 40 96 61 64

E-mail : set-revue@irstea.fr

Numéro paritaire : 0511 B 07860 – Dépôt légal : à parution

N°ISSN : 2109-3016

Photo de couverture : © Alain Dutarte, Irstea



Un règlement européen relatif à la gestion des espèces exotiques envahissantes : grands axes d'actions et points de débats

Face aux enjeux environnementaux et économiques représentés par les invasions biologiques, les instances européennes ont proposé un règlement aux États membres afin de coordonner leurs efforts pour développer la prévention et réduire les impacts de ces espèces à l'échelle de l'Union. Focus sur les principales orientations d'action et les points de débats.

La Commission a présenté le 9 septembre 2013 une proposition de règlement « relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes » qui a été discutée au sein des institutions nationales et européennes en vue de son adoption par le Conseil et le Parlement européens. Il s'agit du premier texte réglementaire au niveau de l'Union spécifiquement dédié à cette problématique. Après avoir présenté les grands axes du règlement, nous mettrons en lumière les points qui ont fait débat au cours de la procédure législative et qui ont orienté les amendements apportés par le Conseil et le Parlement au texte initial. Enfin, nous évoquerons les questions que nous nous posons pour la mise en œuvre nationale. Suite aux négociations, le règlement a été adopté par le Parlement le 16 avril 2014 et l'adoption au Conseil devrait avoir lieu en septembre 2014.

Les ambitions portées par le règlement

Le règlement cherche en premier lieu à atténuer les impacts pluriels des espèces exotiques envahissantes. Celles-ci y sont définies comme des spécimens vivants introduits du fait de l'homme hors de leur aire de répartition naturelle, dont l'introduction ou la propagation a des impacts négatifs sur la biodiversité et les services écosystémiques, la santé ou l'économie (photo 1). Il n'existe pas de définition législative des espèces exotiques envahissantes au niveau national¹. Selon les estimations qui résultent de l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne, le nombre d'espèces exotiques présentes sur le territoire européen dépasserait 12 000 et 10 à 15 % d'entre elles seraient considérées comme envahissantes (2013). Cette proposition de règlement répond aux enga-

gements de l'Union pris notamment dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (article 8, point h, 1992) qui appelle à gérer les espèces exotiques envahissantes, du plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 (objectif 9 d'Aichi) et de la Stratégie biodiversité de l'Union européenne à l'horizon 2020 (2011) qui vise à enrayer la perte de biodiversité d'ici 2020, notamment par la gestion de ces espèces.

Deuxièmement, cette proposition vient combler un vide législatif européen en instaurant une gestion des espèces exotiques envahissantes harmonisée à l'échelle de l'Union, jugée plus efficace que l'actuelle fragmentation des politiques, sans pour autant venir empiéter sur les réglementations existantes (l'utilisation d'espèces exotiques en aquaculture, par exemple).

Enfin, cette proposition met l'accent sur une gestion préventive des espèces exotiques envahissantes. Actuellement, les États membres tendent à œuvrer de manière réactive plutôt que proactive. Or une gestion efficace en amont permet d'éviter une entreprise d'éradication lourde, souvent inefficace, coûteuse, parfois néfaste pour l'environnement et la santé humaine, et douloureuse pour les espèces ciblées. L'action en amont doit limiter, à terme, la charge financière pour les États (12 milliards d'euros par an au niveau de l'Union).

1. L'article L. 411-3 du Code de l'Environnement prévoit des mesures d'interdiction pour « les espèces animales non indigènes et non domestiques et les espèces végétales non indigènes et non cultivées [...] afin de ne porter préjudice ni aux milieux naturels ni aux usages qui leurs sont associés ni à la faune et à la flore sauvage ».



❶ Le Myriophylle du Brésil : une plante aquatique introduite pour sa beauté dans les aquariums et les bassins. Son dynamisme et ses capacités d'adaptation en ont fait un envahisseur des milieux aquatiques naturels.

© A. Dutarre (Iristep)

Les grands axes du règlement

Le pilier central du règlement est l'élaboration d'une liste d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes à l'échelle de l'Union bâtie sur les principes suivants :

- les espèces doivent être étrangères au territoire de l'Union ;
- les espèces doivent être capables d'établir une population viable et de se répandre dans « une région biogéographique partagée par plus de deux États membres » ;
- leur impact sur la biodiversité, à titre principal, doit être significatif.

Le rapport coût-efficacité des actions doit être pris en compte. Cette liste devait être limitée à cinquante espèces, mais le plafond a été supprimé au cours des négociations. Elle sera établie par la Commission dans l'année qui suit la publication du règlement sur la base d'une évaluation scientifique des risques, incluant notamment une description de l'espèce, de son aire de répartition existante, naturelle et potentielle, de ses potentielles voies d'introduction, de ses impacts environnementaux, socio-économiques et sur la santé, une évaluation du coût des dommages et une description des avantages tirés de son utilisation. La Commission devra s'appuyer sur les experts nationaux et l'avis des scientifiques. Tout État peut proposer l'inclusion d'une espèce dans la liste. L'ensemble des dispositions du règlement (interdictions et prescriptions) s'appliquera de manière homogène aux vingt-huit États pour les espèces de la liste de l'Union, mais les États pourront adopter des mesures plus strictes comme le prévoit le Traité de l'Union pour les mesures environnementales.

En parallèle, les États devront élaborer des listes pour chacune de leurs régions ultrapériphériques.

En complément et en application du principe de subsidiarité, les États pourront établir leur propre liste d'espèces à l'échelle de leur territoire.

À partir des listes nationales, des groupes d'États pourront identifier des espèces nécessitant une gestion régionalisée et mettre en œuvre des mesures de coopération. Pour ces espèces, la Commission pourra exiger l'application de certaines prescriptions du règlement telles que les plans d'actions relatifs aux voies d'accès, le système de surveillance et l'éradication rapide.

Il en résultera une construction à trois niveaux (Union, États, régions) qui tient compte des enjeux différents que présentent les espèces exotiques envahissantes et de la pertinence du niveau de l'action. Le règlement promeut l'échange d'information au sein de l'Union et demande une évaluation de l'efficacité des mesures de gestion.

Le deuxième grand chapitre du règlement se focalise sur la prévention. Celle-ci se traduit d'une part par une série d'interdictions qui s'appliquent aux espèces de la liste de l'Union, à savoir l'introduction dans l'Union, la détention, la culture ou l'élevage, le transport, la commercialisation, l'utilisation, l'échange, la mise en situation de se reproduire et la libération dans l'environnement. Toutefois, afin de poursuivre leurs activités et dans le respect de certaines conditions de détention, les établissements de recherche scientifique et de conservation *ex situ* pourront déroger à ces interdictions, à l'exception de la commercialisation et de la libération dans l'environnement. La recherche et l'usage médicaux de ces espèces pourront être autorisés. Dans des cas exceptionnels, « pour des raisons impérieuses d'intérêt public », les États pourront exercer d'autres activités, notamment la commercialisation d'espèces de la liste de l'Union. Le Danemark, pour son industrie de la fourrure à partir du

vision d'Amérique et la Hongrie, pour sa production de miel à partir de l'acacia, par exemple, pourraient être particulièrement intéressés par une telle disposition.

Le règlement prévoit d'autre part des plans d'action relatifs aux voies d'accès de toute espèce exotique envahissante, en priorité celles de la liste de l'Union, afin de prévenir les introductions non intentionnelles.

Un troisième grand chapitre se concentre plus spécifiquement sur la réaction rapide aux prémices de l'invasion. Le règlement exige la mise en œuvre par les États d'un système de surveillance et de suivi des espèces exotiques envahissantes.

S'imposeront également des contrôles aux frontières destinés à éviter toute introduction intentionnelle des espèces de la liste de l'Union.

Le règlement prévoit enfin des mesures de détection et d'éradication précoces pour les espèces de la liste de l'Union. Sous certaines conditions, les États pourront néanmoins déroger à la mise en œuvre d'une éradication rapide.

Par ailleurs, un dispositif d'urgence est prévu pour les espèces considérées exotiques envahissantes potentiellement préoccupantes à l'échelle de l'Union, mais qui ne sont pas répertoriées dans la liste de l'Union.

Un quatrième grand chapitre est dédié à la gestion des espèces largement répandues sur le territoire de l'Union (éradication et contrôle des populations). La France a obtenu l'introduction dans le texte de la notion de proportionnalité (rapport coût/avantage et priorisation) des mesures ainsi que la possibilité d'exploitation commerciale d'une espèce de la liste de l'Union quand l'activité concourt au contrôle de la population. Une telle possibilité est pourtant controversée en France en raison des risques d'échappées non intentionnelles lors du transport ou à partir des lieux de détention des spécimens vivants dans une zone jusque là indemne. D'autre part, il apparaît que la capture de spécimens adultes dans le milieu naturel tend à dynamiser la population. Il en résultera la nécessité de mettre en place des analyses de risque préalablement à toute exploitation et d'encadrer strictement ces activités.

Le règlement prévoit également des mesures de restauration afin de contribuer au « rétablissement » d'écosystèmes jugés « dégradés » par des espèces de la liste de l'Union et introduit le principe pollueur-payeur.

Enfin, le règlement contient des mesures transitoires concernant la détention d'espèces animales par les professionnels ou les particuliers. En tout état de cause, ces derniers seront autorisés à conserver les animaux de compagnie jusqu'à la fin de leur vie.

Les points qui ont fait débat à Bruxelles

L'impact financier de la mise en œuvre du règlement a longuement été débattu, mais aucun outil spécifique ne sera créé. Les fonds et programmes tels que LIFE², FEDER³, FEADER⁴ et FEAMP⁵ pourront être sollicités. La Commission invite à s'appuyer sur les outils et dispositifs existants au niveau européen (EASIN⁶ pour le système d'information) et au niveau national (sur les directives Habitats, DCE⁷ et DCSMM⁸ pour le système de surveillance par exemple).

La nature des impacts des espèces de la liste de l'Union a soulevé des questions. Le règlement vise principalement les espèces qui ont des conséquences négatives sur « la biodiversité », les impacts sur les services écosystémiques, la santé et l'économie pouvant s'additionner. Or certains États, dont la France, ont insisté pour que la liste puisse comprendre des espèces à fort impact sur la santé telles que l'ambrosie, *Ambrosia artemisiifolia*, allergisante mais dont les conséquences sur l'environnement semblent limitées. Cette posture, non retenue à l'issue des négociations, cherchait à prioriser l'importance des dommages causés par une espèce plutôt que le domaine qu'ils concernent (santé, biodiversité, économie...).

Le caractère exotique ou indigène des espèces de la liste de l'Union ainsi que les territoires d'implantation avérée ou potentielle de ces espèces ont également été discutés. La France et le Royaume-Uni notamment ont plaidé très tôt pour la prise en compte des diversités de situations sur le territoire de l'Union, alors que la proposition initiale vise les espèces exotiques envahissantes « partout dans l'Union » ou susceptibles de s'y déployer. La France a fait valoir que des espèces placées dans la liste de l'Union pouvaient s'avérer envahissantes dans certaines parties du territoire et non dans d'autres, et a demandé la prise en compte d'une logique biogéographique pour la mise en œuvre du règlement. En effet, le caractère dit invasif d'une espèce peut varier selon les différents écosystèmes et climats d'Europe, si bien que des espèces exotiques envahissantes ubiquistes à une telle échelle sont peu nombreuses. La France est particulièrement préoccupée par cette question, car elle est concernée par quatre zones biogéographiques du fait de sa situation géographique singulière. Cette problématique à l'échelle de l'Union peut aussi se retrouver au niveau national, par exemple avec le mimosa, *Acacia dealbata*, considéré invasif au sud de la France et non au nord. Certains États ont introduit la notion d'espèces « incapables » de se répandre partout dans l'Union pour justifier une application proportionnée du règlement selon les États, à l'image de la jacinthe d'eau, *Eichhornia crassipes*, considérée comme invasive et capable de se développer seulement dans les pays du sud de l'Europe (photo 2).

La mise en place d'un régime de dérogations a été suggérée au cours des négociations afin de tenir compte du fait que des espèces exotiques envahissantes de la liste de l'Union dans certains États pouvaient être natives ou non envahissantes dans d'autres. Mais un tel régime n'a pas été retenu pour les raisons exposées ci-dessous. De telles espèces seront traitées par la coopération régionale.

2. Le programme LIFE est l'instrument financier de l'Union pour la protection de l'environnement.
3. Fonds européen de développement régional.
4. Fonds européen agricole pour le développement rural.
5. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.
6. European Alien Species Information Network.
7. Directive cadre sur l'eau, « à l'article 11 de la directive 92/43/CEE, à l'article 11 de la directive 2008/56/CE et à l'article 8 de la directive 2000/60/CE ».
8. Directive cadre Stratégie pour le milieu marin.



☉ La jacinthe d'eau, *Eichhornia crassipes*, est considérée comme invasive et capable de se développer seulement dans les pays du sud de l'Europe.

© A. Dutartre (Instea)

L'application uniforme des mesures du règlement aux vingt-huit États pour les espèces de la liste de l'Union a été discutée en lien direct avec les débats évoqués ci-dessus au sujet du périmètre de la liste (espèces étrangères à toute l'Union ou envahissantes partout dans l'Union). Or la mise en œuvre uniforme des dispositions prises à l'échelle de l'Union est un principe fondateur du règlement sous-tendu par deux règles : la solidarité entre les États et l'homogénéité d'application des contraintes commerciales dès lors qu'elles sont édictées par le règlement. C'est la raison pour laquelle le règlement devra s'appliquer à tous les États en renvoyant les espèces à implantation et développement régional à un traitement *ad hoc* en dehors de la liste de l'Union.

La construction du dispositif à trois niveaux est ainsi de nature à répondre, dans l'ensemble, aux préoccupations diverses et parfois opposées des acteurs de la négociation.

Enfin, la série d'interdictions relatives aux espèces de la liste de l'Union et les dérogations associées ont fait débat. La majorité des États ont tenu à ce que les dérogations aux interdictions restent restreintes afin de ne pas limiter la portée du règlement.

Perspectives

Le règlement fixe une série de délais (12, 18, 24 ou 36 mois) pour la mise en œuvre par les États de chacun des axes du règlement (liste de l'Union, listes des régions ultrapériphériques, plans d'action relatifs aux voies d'accès, système de surveillance, de détection et de réaction rapide, contrôles aux frontières, plans de communication et de sensibilisation, système d'information, régime de

sanctions pénales et administratives, principalement). En ce sens, le règlement, même s'il n'a pas la même valeur juridique, peut s'appréhender comme une directive.

La déclinaison du règlement va donc imposer la mise en œuvre d'une politique publique d'envergure qui aille bien au-delà de la prescription de plans nationaux de lutte (PNL)⁹. Ce règlement va dès lors conforter la finalisation de la stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes pilotée par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, stratégie qui devra renforcer le volet prévention et surveillance en impliquant de multiples acteurs déjà engagés (chercheurs, gestionnaires, décideurs publics et acteurs professionnels ou de loisir, tout en prenant en compte l'opinion publique quant à la perception tant des espèces incriminées que des actions d'éradication).

La réflexion autour d'une telle politique soulève des questions nombreuses et complexes. La décision même d'agir contre une espèce considérée comme exotique envahissante questionne, d'autant que les deniers publics investis dans la lutte contre ces espèces n'iront pas dans d'autres actions.

Tout d'abord, c'est la pertinence et l'efficacité des mesures de lutte en aval, contre des espèces déjà ancrées dans l'écosystème, qui sont parfois remises en cause. Il s'avère vain, selon certains spécialistes, de lutter contre

⁹. Préconisés dans la Stratégie nationale pour la biodiversité et la loi Engagement national pour l'environnement. Le plan Écureuil à ventre rouge est opérationnel et les plans Herbe de la pampa et Erismaure rousse sont toujours en cours de finalisation.

► une espèce à large répartition, d'autant que les espèces indigènes ne recolonisent pas toujours les territoires et que les nouvelles espèces exotiques peuvent être mieux adaptées à l'écosystème colonisé. Est aussi pointée du doigt la contradiction entre une volonté de limiter la propagation de certaines espèces et de mettre les écosystèmes préservés en relation par des continuités écologiques (Siblet, 2011). En pratique, l'éradication d'espèces répandues est la plupart du temps impossible et les actions souvent visent à les contenir, si ce n'est à les maintenir dans le cadre des activités réglementées.

Ensuite, la gestion d'espèces considérées comme exotiques envahissantes soulève la question de l'impact des mesures de lutte (moyens physiques, chimiques ou biologiques). Le règlement invite, lors de l'application des mesures, d'une part à minimiser les impacts sur l'environnement, sur les autres espèces et la santé, et d'autre part à éviter toute souffrance et détresse chez l'espèce ciblée. Le Parlement européen a favorisé le renforcement de cette prise en compte.

Une autre interrogation peut s'attacher à la participation des citoyens. Dans les dernières pages du règlement, un article prévoit la participation du public lors de la mise en place des plans d'action relatifs aux voies d'accès et des mesures de gestion des espèces répandues. Des auteurs comme M. CALLON, P. LASCOUM ET Y. BARTHE réfléchissent à un modèle de démocratie technique (Callon *et al.*, 2001). La mise en œuvre de la stratégie invite en effet à réfléchir à l'espace de participation du public, à ses modalités de mise en œuvre, ainsi qu'au rapport qu'entretiennent les citoyens aux espèces considérées comme exotiques envahissantes.

La définition d'une espèce invasive à partir de ses impacts peut faire l'objet de discussions parmi les différents acteurs, scientifiques ou usagers des territoires (Menozzi, 2010). Les espèces considérées comme exotiques envahissantes s'appréhendent différemment selon les territoires et leurs contextes écologique et culturel, ce qui complexifie encore l'élaboration d'une politique globale.

En outre, si d'un côté les espèces exotiques envahissantes peuvent modifier rapidement des écosystèmes que les hommes ont « patrimonialisés », d'un autre côté la logique d'éradication, en particulier pour certains animaux, et les méthodes dérangeant. Le caractère invasif attribué à une espèce et la décision d'intervenir dépendent autant du contexte socio-culturel qu'environnemental et posent la question du choix : quel paysage, quelle biodiversité voulons-nous ? De quelle manière choisissons-nous de les gérer ? Comment concilier les différents points de vue ? Comment tenir compte des divergences de situations et de perceptions selon les territoires ? Les conceptions qui se discutent et se disputent révèlent toute la complexité du traitement de la question, fondamentalement socio-écologique, des espèces exotiques envahissantes.

Le recours à une analyse des coûts-bénéfices et à une analyse de risque, la mutualisation des pratiques, les retours d'expériences et leur analyse ainsi que la consultation des citoyens et des usagers devraient aider à opérer ces choix.

Ces questions sont à l'ordre du jour des Assises nationales sur les espèces exotiques envahissantes organisées du 23 au 25 septembre 2014 par le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). ■

Les auteurs

Nadia LE BOTLAN et Suzie DESCHAMPS

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Grande Arche – F-92055 La Défense Cedex – France

✉ nadia.le-botlan@developpement-durable.gouv.fr

✉ suzie.deschamps@orange.fr

EN SAVOIR PLUS...

📖 **CALLON, M., LASCOUM, P., BARTHE, Y.**, 2001, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 368 p.

📖 **EUROPEAN COMMISSION**, 2013, *Commission staff working document, Impact assessment*, p.84.

📖 **LÉVÊQUE, C., TABACCHI, E., MENOZZI, M.-J.**, 2012, Les espèces exotiques envahissantes, pour une remise en cause des paradigmes écologiques, *Sciences Eaux et Territoires*, n°6, p. 2-12, <http://www.set-revue.fr/les-especes-exotiques-envahissantes-pour-une-remise-en-cause-des-paradigmes-ecologiques> (consulté le 09/06/2014).

📖 **MENIGAUX, H., DUTARTRE, A.**, 2012, Les espèces exotiques envahissantes : éléments des stratégies nationales et communautaires, *Sciences Eaux et Territoires*, n°6, p. 70-73, <http://www.set-revue.fr/les-especes-exotiques-envahissantes-elements-des-strategies-nationale-et-communautaire> (consulté le 19/06/2014).

📖 **MENOZZI, M.-J.**, 2010, Comment catégoriser les espèces exotiques envahissantes, *Études rurales*, 01-06/2010, n° 185, p. 51-66.

📖 **SIBLET, J.-P.**, 2011, Une autre vision des impacts et de la gestion des espèces invasives, *in: colloque Naturparif*, 28-29 juin 2011.