



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

**La gestion de la loque américaine en France : utopie ou réalité ?
Illustration à partir de quelques foyers récents**

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019 à la Direction Générale de l'Alimentation (Bureau de la santé animale)

Mémoire sous la direction de Laure Bonnaud, sociologue

Emilie PRINTZ (WENISCH)

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique
Vétérinaire

2018/2019

Remerciements

A Sébastien Wendling, qui a assuré l'encadrement technique de mon stage. Merci pour tes conseils avisés, ta disponibilité et ton implication. J'ai beaucoup apprécié travailler avec toi. Je te souhaite une très bonne continuation dans ta vie professionnelle et personnelle ainsi que de bonnes années apicoles à venir...

A Marie-Bénédicte Peyrat, pour le suivi de mon stage, les corrections, les conseils, ... Merci pour ta bonne humeur, je te souhaite le meilleur pour la suite.

A Myriam Carpentier, pour le suivi de mon stage, les contacts européens, l'écoute attentive, ... Très bonne continuation également.

A tout le bureau de la santé animale, au sein duquel j'ai passé de très bonnes semaines dans une très bonne ambiance. Au plaisir de vous retrouver dans de futurs postes.

Merci également à Cédric Sourdeau pour les conseils et les relectures, ainsi qu'à Fayçal Meziani pour le suivi du stage, depuis la proposition de sujets jusqu'au bilan final et surtout la disponibilité face à mes nombreuses sollicitations téléphoniques !

Sincères remerciements également à toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour me parler de loque américaine, en particulier les apiculteurs qui se sont rendus disponibles en pleine saison apicole. Merci pour vos précieux témoignages qui sont d'une grande importance pour l'évolution de la stratégie de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine. En espérant avoir retranscrit vos propos le plus fidèlement possible et que ce rapport vous sera utile.

Enfin, merci à Laure Bonnaud pour l'encadrement de mon stage, les relectures méticuleuses, les conseils éclairés. Même si j'ai initialement éprouvé quelques difficultés à comprendre la démarche sociologique, j'ai finalement beaucoup apprécié ce travail ainsi que les lectures très intéressantes qui ont étayé mes observations de terrain. J'ai beaucoup appris de vos commentaires et remarques qui m'ont guidé durant ce stage et m'ont permis d'aboutir à ce mémoire.

Table des acronymes

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

APDI : Arrêté préfectoral portant déclaration d'infection

APMS : Arrêté préfectoral de mise sous surveillance

ASA : agent sanitaire apicole

CNOPSAV : Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

CROPSAV : Conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale

CRPM : Code rural et de la pêche maritime

DD(CS)PP : Direction départementale (de la cohésion sociale et) de la protection des populations

DGAI : Direction générale de l'alimentation

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

GDS(A) : Groupement de défense sanitaire (apicole)

ITSAP : Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation

OIE : Organisation mondiale de la santé animale

OMAA : Observatoire des Mortalités et des Affaiblissements de l'Abeille mellifère

OVS : organisme à vocation sanitaire

OVVT : Organisme vétérinaire à vocation technique

PAE : programme apicole européen

PSE : programme sanitaire d'élevage

SFM : Syndicat français des miels

SNA : Syndicat national d'apiculture

SNGTV : Société nationale des groupements techniques vétérinaires

SPMF : Syndicat des producteurs de miel français

TSA : technicien sanitaire apicole

UNAF : Union nationale de l'apiculture française

Table des matières

Remerciements	1
Table des acronymes.....	2
Table des illustrations.....	5
Introduction.....	6
I. L'action publique en matière de loque américaine : des évolutions au cours du temps	17
I.1. De l'importance d'une évolution de la stratégie actuelle de prévention, surveillance et lutte contre la loque américaine : la mise à l'agenda d'un problème public	17
I.2. Avant la nouvelle gouvernance sanitaire : une action publique en apiculture existante mais peu cadrée.....	20
I.3. Depuis la nouvelle gouvernance sanitaire : une volonté d'organiser l'action sanitaire en apiculture mais des difficultés de mise en œuvre.....	22
I.3.1. Les réformes du sanitaire en France	22
I.3.2. Une réglementation et des textes d'application concernant la loque américaine qui évoluent	24
I.3.3. Panorama des acteurs institutionnels impliqués en apiculture et dans la lutte contre la loque américaine.....	26
II. La lutte contre la loque américaine en pratique : une mise en œuvre sur le terrain parfois chaotique.....	30
II.1. Description d'un foyer dans un département.....	30
II.1.1. Données apicoles concernant la région Bourgogne-Franche-Comté.....	30
II.1.2. Le déroulement du foyer, de sa détection à la levée des mesures.....	34
II.1.3. Retour d'expérience sur les foyers du département par les services déconcentrés	38
II.1.4. Le mécontentement des apiculteurs professionnels, soutenus par l'ADA de la région	41
II.2. Des difficultés de terrain partagées par de nombreux acteurs ailleurs en France	42
II.2.1. Des mesures de police sanitaire jugées disproportionnées par rapport à la maladie ..	43
II.2.2. Une politique publique qui ne peut pas être mise en œuvre de manière efficiente sur le terrain par les services de l'Etat	46
II.2.2.1. Un instrument d'action publique qui gagnerait à être optimisé : la base de données annuelle de déclaration des ruches. Approche par les instruments.....	46
II.2.2.2. La mise en œuvre d'une politique publique : entre idéal et réalité.....	49
II.2.3. Focus sur la profession vétérinaire et son engagement dans la filière apicole	52
II.2.3.1. Déroulement des visites lors de foyers de loque américaine	52
II.2.3.2. Comment concilier activité libérale et visites de ruchers dans le cadre du mandatement en cas de foyer de loque américaine ?.....	55
II.2.3.3. La question épineuse de la rémunération des vétérinaires.....	56

II.2.3.4.	Quelle place pour les vétérinaires dans la filière apicole ?	57
III.	Les apiculteurs et la loque américaine : une volonté de liberté... Focus sur les relations entre l'Etat et une filière atypique	60
III.1.	La perception de la maladie par les apiculteurs : la loque américaine, un non-sujet ?	60
III.2.	Impact social et économique d'un foyer : la détresse des apiculteurs impactés par les foyers	63
III.3.	Des positions parfois divergentes entre apiculteurs et syndicats.....	68
III.3.1.	Panorama des syndicats et organisations professionnelles apicoles en France	68
III.3.2.	Des représentants syndicaux qui ne se sentent pas écoutés par l'Etat : illustration des relations entre Etat et assujettis à travers l'exemple des foyers de loque américaine	72
III.3.3.	Des apiculteurs qui ne sont pas contre l'action de l'Etat, à condition que cette action soit efficace.....	75
III.4.	L'apiculture, une filière un peu « protégée »	78
Conclusion	81
Bibliographie	84
Annexes	89

Table des illustrations

Figure 1 : carte de répartition de la loque américaine dans le monde (données Wahis OIE 2018)	8
Figure 2 : Carte de répartition de la loque américaine en Europe (données Wahis OIE de 2018)	8
Figure 3 : Répartition des foyers de loque américaine confirmés entre 2006 et 2010 (avec une absence de données pour l'année 2009)	9
Figure 4 : schéma de la nouvelle gouvernance sanitaire	23
Figure 5 : Répartition de la production de miel par région en 2018 en France (en tonnes de miel)....	30
Figure 6 : répartition par région du nombre d'apiculteurs et du nombre de ruches en France en 2017	31
Tableau 1 : Données épidémiologiques sur la loque américaine en France :	9
Tableau 2 : prévalences de loque américaine (ruchers confirmés cliniquement atteints) relevées dans 6 départements durant l'étude Résabeilles 2012-2014.....	13

Introduction

La loque américaine est une grave maladie du couvain de l'Abeille mellifère *Apis mellifera*, due à une bactérie sporulée, *Paenibacillus larvae*, contagieuse et très largement répandue dans le monde, à l'origine de lourdes pertes économiques¹. La spore, forme infectante de la bactérie, résiste dans le milieu extérieur (à la chaleur, aux désinfectants chimiques), ce qui permet la dissémination de la maladie et rend son éradication difficile². La loque américaine est létale pour les larves infectées et est susceptible d'engendrer un affaiblissement voire la mortalité des colonies d'abeilles touchées. C'est une maladie qui fait donc l'objet d'une vigilance à l'échelle internationale (elle fait partie de la liste de l'Organisation mondiale de la santé animale - OIE) mais aussi européenne et nationale, en particulier dans le cadre des échanges commerciaux.

Ce n'est pas une maladie transmissible à l'homme, donc le miel d'une colonie atteinte reste propre à la consommation humaine, mais il ne peut être utilisé pour nourrir des colonies, en raison des spores présentes en grande quantité dans le miel.

Encadré 1 : la loque américaine en bref

Contamination de la colonie :

Les spores, présentes dans l'environnement et sur les abeilles ouvrières, sont transmises à la larve via les gelées nourricières. S'ensuit la germination et la multiplication de la spore dans le tube digestif, la sécrétion d'enzymes qui détruisent les cellules intestinales, puis extension à tous les organes.

A ce stage, la larve devient visqueuse, et le test de l'allumette (voir image ci-après) permet une très forte suspicion clinique de la maladie.



Image ci-contre : le test de l'allumette. Si la larve forme un filament de plus de 2cm, c'est un signe caractéristique de loque américaine.

Si la larve morte n'est pas éliminée par les abeilles nettoyeuses, elle finit par se lyser et se dessécher, pour former une écaille adhérente à la paroi de l'alvéole. Une écaille loqueuse peut contenir jusqu'à 2,5 millions de spores. La contamination des autres larves et de l'ensemble de la colonie est donc très rapide.

Quelques spores suffisent à infecter une larve, mais la quantité de spores nécessaire pour causer une maladie clinique dans une colonie est très variable. Beaucoup de colonies sont asymptomatiques. Les

¹ Forsgen E., 2017. Loque américaine : une maladie bactérienne du couvain de l'Abeille mellifère. Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation n°81 – Numéro spécial abeilles (13) – Novembre 2017.

² Beauvais C., 2017. Cours « La loque américaine ». DIE apiculture-pathologie apicole, Oniris-ENVA.

³ D'après Beauvais C., 2017 (*Op. cit*) et la plaquette d'information du Laboratoire de référence de l'Union européenne (LRUE, ANSES Sophia Antipolis) sur la loque américaine (2017) [En ligne] Consulté le 7 mai 2019. Disponible sur <https://www.anses.fr/fr/content/la-loque-am%C3%A9ricaine-plaquette-dinformation-lrue>.

facteurs favorisant l'apparition de la maladie dépendent de la capacité de la colonie à éliminer les larves malades. Tout facteur de stress ou manque de nourriture rendra la colonie plus vulnérable.

La maladie se transmet également entre colonies, à la faveur de dérive ou pillage d'autres ruches, mais aussi et surtout en fonction des pratiques apicoles (échange de cadres, absence de nettoyage/désinfection du matériel etc.).

Diagnostic :

Lorsque des signes cliniques évocateurs de la maladie sont observés au sein d'une colonie (couvain en mosaïque, opercules affaissés, percés, test de l'allumette positif etc.), des prélèvements de couvain malade, d'abeilles adultes, voire de miel et de pollen sont envoyés au laboratoire agréé. Différentes techniques peuvent être utilisées pour confirmer la loque américaine (bactérioscopie, mise en culture, comptage de spores), la plus sensible étant la PCR (Polymerase Chain Reaction). En France, l'examen bactérioscopique est réalisé dans la majorité des cas. Si cet examen n'est pas concluant, la PCR est utilisée.

Prévention/traitement :

La prévention de la maladie repose essentiellement sur le respect des bonnes pratiques apicoles et la détection précoce de la maladie.

Aucun traitement médicamenteux n'est autorisé à ce jour. Les antibiotiques, utilisés jusqu'en 2015, ne font que masquer les symptômes de la maladie et n'empêchent pas sa propagation car ils n'ont pas d'action sur les spores. Des résistances de la bactérie aux antibiotiques ainsi que des résidus dans les produits de la ruche ont également été mis en évidence.

Les colonies atteintes sont détruites par incinération après euthanasie de la colonie, celles qui sont viables peuvent être transvasées (le transvasement consiste à ne conserver que les abeilles adultes et détruire tous les rayons de la ruche, y compris ceux de couvain).

Données épidémiologiques

La loque américaine est très largement répandue à travers le monde (Figure 1) et est en particulier présente dans la quasi-totalité des pays de l'Union Européenne (Figure 2).

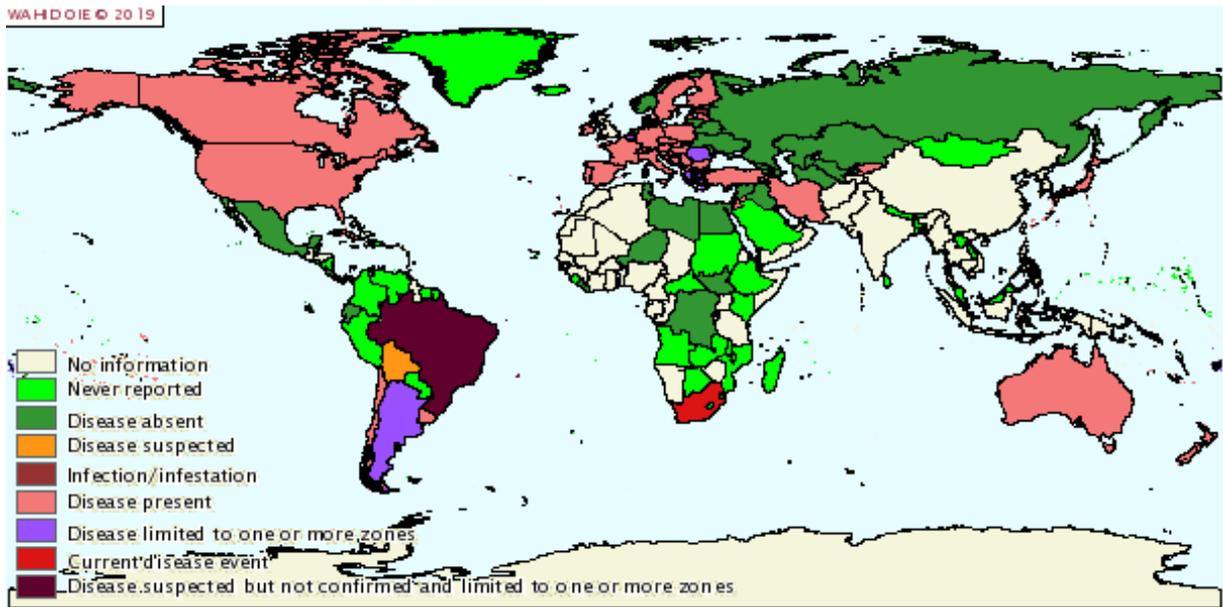


Figure 1 : carte de répartition de la loque américaine dans le monde (données Wahis OIE 2018)

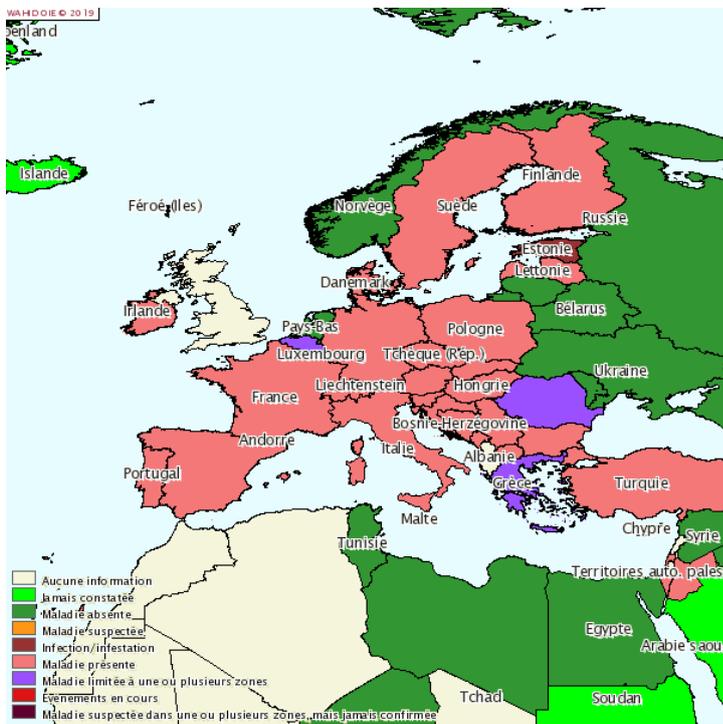


Figure 2 : Carte de répartition de la loque américaine en Europe (données Wahis OIE de 2018)

En France, la maladie est également présente. Elle est endémique, mais la situation épidémiologique n'est pas connue précisément, en raison des sous-déclarations de cas (voir détail en partie « contexte de l'étude »). On recense une centaine de cas déclarés chaque année depuis 2010 (tableau 1) en France métropolitaine. Aucun foyer n'a été détecté pour le moment dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM). La maladie est présente également en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Tableau 1 : Données épidémiologiques sur la loque américaine en France :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de foyers de loque américaine ayant fait l'objet d'un APDI⁴	95	102	97	64	79	56	113	73	51	26 (au 19/07/19)

D'après les données Resyral (nouveau système d'information de la DGAI) de 2012 à 2019 et les bulletins épidémiologiques de l'Anses (n° 46-54-59-64-71-83). La tendance de ces trois dernières années (depuis 2016) semble être à la baisse du nombre de cas déclarés, bien que les agents de la DGAI recevant les déclarations aient constaté une recrudescence de cas déclarés depuis le début de l'année 2019.

Les données disponibles ne permettent pas de connaître la prévalence de la maladie à l'échelle nationale, voire régionale ou départementale. En effet, le nombre de cas réels n'est pas précisément connu en raison des sous-déclarations des cas aux services de l'État.

Des données déjà anciennes montraient qu'entre 2006 et 2010 les régions Bretagne et Rhône-Alpes étaient celles qui déclaraient le plus de cas de loque américaine (voir carte ci-dessous) :

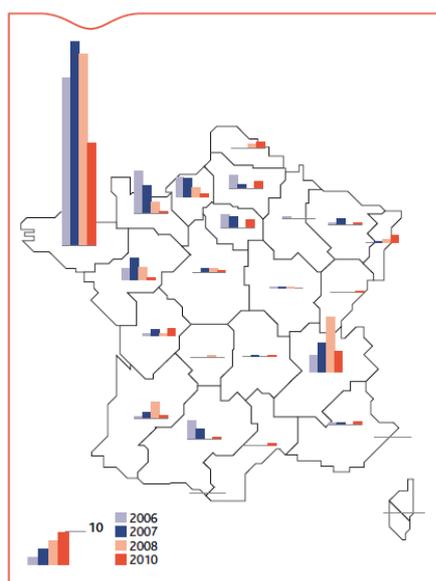


Figure 3 : Répartition des foyers de loque américaine confirmés entre 2006 et 2010 (avec une absence de données pour l'année 2009)⁵

Mais cela ne signifie pas nécessairement que ces régions étaient plus touchées que les autres. D'après les données Resyral, ce sont actuellement les régions Auvergne Rhône-Alpes, Bourgogne Franche Comté et Normandie qui ont déclaré le plus de cas de loque américaine ces trois dernières années⁶. Enfin, les mouvements fréquents de colonies tout au long de la saison apicole dans le cadre des transhumances permettent difficilement de conclure sur la prévalence de la maladie en département.

⁴ Arrêté préfectoral portant déclaration d'infection

⁵ A. Bronner, JB Davaine, S. Franco. Bilan de la surveillance des maladies et troubles des abeilles sur l'année 2010 : un dispositif à faire évoluer. Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation no 46/Spécial MRC - Bilan 2010.

⁶ Voir détail des foyers 2017-2018-2109 déclarés en France en annexe 1

Contexte réglementaire

- Normes internationales

La loque américaine fait partie des maladies de la liste de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale). En particulier, le chapitre 9.2 du Code sanitaire pour les animaux terrestres définit des normes et recommandations en ce qui concerne le statut sanitaire d'un pays vis-à-vis de la maladie, ainsi que l'importation d'abeilles, de matériel apicole et de produits apicoles (miel, propolis, cire, gelée royale) destinés à la consommation humaine ou à l'usage apicole. Ces normes sont élaborées dans le but d'assurer la sécurité sanitaire des échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale, et servent de base à tous les pays membres de l'OIE afin d'élaborer leur propre réglementation.

En outre, le chapitre 3.2.2 du Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres définit les méthodes de diagnostic et de dépistage disponibles pour la loque américaine.

- Réglementation européenne

Au niveau européen, la réglementation évolue avec le nouveau Règlement (UE) 2016/429 dit « législation sur la santé animale »⁷, qui entrera en vigueur en avril 2021. La loque américaine figure dans la liste des maladies figurant à l'annexe II de ce Règlement⁸. Cette liste regroupe les « maladies animales transmissibles qui présentent un risque pour la santé animale ou la santé publique dans l'Union, que ce soit sur l'ensemble du territoire de l'Union ou dans quelques parties seulement ». La « législation sur la santé animale » prévoit donc des mesures de gestion pour ces maladies, en fonction de leur catégorisation.

De plus, le Règlement d'exécution 2018/1882 de la Commission du 3 décembre 2018⁹ classe la loque américaine en catégorie D (« maladie répertoriée à l'égard de laquelle des mesures s'imposent en vue d'en empêcher la propagation en cas d'entrée dans l'Union ou de mouvements entre les États membres ») et E (« maladie répertoriée à l'égard de laquelle une surveillance est nécessaire au sein de l'Union »)¹⁰. Au vu de cette nouvelle réglementation, l'éradication de la loque américaine n'est pas envisagée sur le territoire européen, mais des mesures aux échanges et importations dans l'Union européenne, ainsi que des mesures de surveillance doivent néanmoins être mises en œuvre dans chaque Etat membre pour cette maladie. L'enjeu pour le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

⁷ Règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale, dit « législation sur la santé animale ».

⁸ Règlement Délégué (UE) 2018/1629 de la Commission modifiant la liste de maladies figurant à l'annexe II du règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil.

⁹ Règlement d'exécution (UE) 2018/1882 de la Commission du 3 décembre 2018 « sur l'application de certaines dispositions en matière de prévention et de lutte contre les maladies à des catégories de maladies répertoriées et établissant une liste des espèces et des groupes d'espèces qui présentent un risque considérable du point de vue de la propagation de ces maladies répertoriées ».

¹⁰ Remarque : ce nouveau classement européen est, de façon imagée, en « poupées russes », c'est-à-dire qu'une maladie classée A sera forcément classée D et E également. Ainsi, les combinaisons possibles sont soit A+D+E, soit B+D+E, soit C+D+E, soit D+E, soit E.

est donc de décider de la stratégie à adopter sur le territoire national, au vu de l'évolution de la réglementation européenne.

Dans le cadre d'échanges commerciaux d'abeilles ou de bourdons, de sous-produits apicoles ou de miel, des règles relatives aux échanges et importations sont à respecter, afin de prévenir l'apparition de foyers de loque américaine. En particulier la Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juillet 1992 définit les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations d'essaims, de colonies et de reines d'abeilles ou de bourdons sur le territoire européen. L'article 8 mentionne que la zone de provenance ne doit pas faire l'objet d'une interdiction liée à l'apparition de loque américaine depuis au moins 30 jours et toutes les colonies situées dans un rayon de 3 kilomètres autour d'un foyer doivent avoir été contrôlées. Une visite vétérinaire du rucher d'origine des abeilles doit avoir été réalisée dans les 10 jours maximum avant la délivrance du certificat sanitaire.

Cette réglementation relative aux échanges a une importance concernant la gestion de la loque américaine en France, puisque les autorités françaises doivent pouvoir attester de l'absence de loque américaine dans un rayon de 3 kilomètres.

- Réglementation nationale

En France, la maladie est actuellement classée danger sanitaire de première catégorie (arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales). Sa déclaration est donc obligatoire, à l'autorité administrative (Art. L201-7) et/ou à un vétérinaire (Art. L 223-5 du code rural et de la pêche maritime CRPM, ce dernier prévoyant également le confinement de l'animal suspect). L'article L201-1 du CRPM définit les dangers sanitaires de première catégorie comme étant « de nature, par leur nouveauté, leur apparition ou persistance, à porter une atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux à l'état sauvage ou domestique ou à mettre gravement en cause, par voie directe ou par les perturbations des échanges commerciaux qu'ils provoquent, les capacités de production d'une filière animale ou végétale ». La gestion de ces dangers sanitaires incombe donc à l'Etat.

Les mesures de police sanitaire à appliquer en cas de suspicion et/ou de confirmation de la maladie sont définies dans l'arrêté du 23 décembre 2009¹¹. Toute suspicion de loque américaine doit être déclarée à la DD(CS)PP, qui prend un arrêté préfectoral de mise sous surveillance (APMS) afin d'empêcher tout mouvement - de colonies, de matériel ou de produits apicoles - dans le rucher suspect. Des prélèvements sont effectués et acheminés vers un laboratoire agréé pour la recherche de la loque américaine. Si la suspicion est confirmée par le laboratoire agréé, un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APDI) est pris, déterminant une zone de confinement - foyer comprenant le ou les ruchers infectés -, une zone de protection de 3 kilomètres autour du foyer dans laquelle toutes les colonies sont recensées et visitées afin de rechercher des signes cliniques de loque américaine, et une zone de surveillance de 2 kilomètres autour de la zone de protection.

Des restrictions de mouvements sont appliquées dans ces trois zones :

¹¹ Arrêté du 23 décembre 2009 établissant les mesures de police sanitaire applicables aux maladies réputées contagieuses des abeilles et modifiant l'arrêté interministériel du 11 août 1980 relatif à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des abeilles.

- Dans la zone de confinement : le déplacement (hors ou vers la zone) de ruches, peuplées ou non, d'abeilles, de reines, de matériel d'apiculture et de produits d'apiculture est interdit ;
- Dans la zone de protection : le déplacement (hors ou vers la zone) de ruches, peuplées ou non, d'abeilles, de reines, de matériel d'apiculture et de produits d'apiculture à des fins d'apiculture est interdit ;
- Dans la zone de surveillance : le déplacement (hors ou vers la zone) de ruches, peuplées ou non est interdit.

Des dérogations peuvent être accordées par le directeur départemental de la protection des populations.

Les colonies fortement infectées sont détruites par incinération, celles qui sont moins atteintes pouvant être transvasées. L'APDI est levé après constatation de la disparition de la maladie dans le rucher infecté, et sous réserve de l'absence d'autre foyer dans la zone de protection.

En cas de foyer de loque américaine, il est prévu d'indemniser l'apiculteur (arrêté du 30 mars 2001 modifié par l'arrêté du 26 décembre 2016¹²) pour la destruction des colonies et du matériel ainsi que le manque à gagner provoqué par l'arrêt momentané de production, « sur la base de la valeur de remplacement des animaux et de la valeur commerciale [...] des ruches ». L'estimation est réalisée par un expert, choisi sur une liste d'experts départementaux établie par les préfets.

En revanche, les ruchers bloqués dans les zones de protection et de surveillance ne bénéficient pas d'une indemnisation, alors que l'impact peut être important : besoin d'un apport nutritif pour les colonies en cas d'insuffisance des ressources, déficit de production lié à l'impossibilité de transhumer.

Contexte de l'étude

Les représentants des organisations professionnelles de la filière apicole ont interpellé la Direction Générale de l'Alimentation (DGAI) lors du comité d'experts apicole du CNOPSAV (Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale) du 24 octobre 2018 sur les mesures de police sanitaire trop contraignantes en cas de foyer de loque américaine, en particulier les difficultés liées aux restrictions de mouvements¹³. En effet, en cas de foyer de loque américaine, toutes les colonies situées dans un rayon de 5 kilomètres autour du foyer sont interdites de mouvements, ce qui est susceptible d'empêcher les transhumances, fréquentes chez les apiculteurs afin de diversifier les productions de miel.

En outre, la stratégie actuelle de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine n'est pas adaptée à la situation actuelle de la maladie : d'après l'étude *Epilobee*, programme européen de surveillance des mortalités d'abeilles¹⁴, la prévalence de la loque américaine en 2012 en France

¹² Arrêté du 26 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration.

¹³ Rapport Comité d'experts apicole du CNOPSAV du 24/10/18 [En ligne], consulté le 29/04/2019. Disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/cnopsav-compte-rendus-presentations-et-calendrier>.

¹⁴ Il s'agit d'une commande de la Commission européenne faisant suite au constat de mortalités importantes de colonies chaque année et d'un manque de données comparables entre pays européens. Les protocoles nationaux ont été élaborés selon les recommandations du laboratoire de référence de l'Union européenne. Un échantillonnage aléatoire de ruchers a été réalisé dans chaque pays, ces ruchers ont été visités durant deux saisons apicoles, par trois fois (automne, printemps et été), afin d'identifier les mortalités et autres troubles des

était de plus de 10% des ruchers¹⁵, alors que l'on recense moins d'une centaine de cas déclarés par an en France depuis 2010¹⁶. Il y a donc un manque de déclaration de la maladie par les apiculteurs, pour des raisons que nous développerons dans ce rapport. Notons toutefois que lors de la deuxième saison de l'étude (2013-2014), la prévalence française n'était plus que de 4,3% à l'automne 2013, ce qui montre qu'une fois les foyers assainis, la prévalence de la maladie diminue rapidement.

Il faut également relever une très forte hétérogénéité dans les résultats de l'étude *Résabeilles* (déclinaison française de l'étude *Epilobee*) selon les départements français : l'étude a été menée dans 6 départements : Bouches-du-Rhône, Cantal, Drôme, Finistère, Indre-et-Loire et Haut-Rhin. La prévalence de la maladie estimée à plus de 10% en France constituait la moyenne des prévalences mesurées dans ces 6 départements, qui étaient très variables : en effet, seul le Finistère a révélé de fortes prévalences de la maladie (voir tableau 2). Nous ne disposons pas de données sur les raisons de ces plus ou moins fortes prévalences en fonction des départements.

	automne 2012	printemps 2013	été 2013	automne 2013	printemps 2014	été 2014
Bouches-du-Rhône	6,9%	6,5%	3,3%	4,8%	3,3%	1,7%
Cantal	0	0	0	2,2%	0	0
Drôme	9,1%	0	6,4%	5,1%	0	0
Finistère	38,2%	10,7%	3,1%	13,4%	10,7%	0
Indre-et-Loire	1,5%	4,5%	4,7%	0	0	0
Haut-Rhin	3%	0	3,3%	0	0	0

Tableau 2 : prévalences de loque américaine (ruchers confirmés cliniquement atteints) relevées dans 6 départements durant l'étude *Résabeilles* 2012-2014¹⁷

La commande émanant de la DGAL était donc de dresser un état des lieux de la situation en France, en identifiant les raisons qui contribuent à la moindre efficacité de la stratégie actuelle, en vue de faire des propositions d'évolution de cette stratégie, tant sur le plan technique que réglementaire, afin de la rendre plus efficace mais également d'améliorer l'acceptabilité des mesures par l'ensemble des acteurs de la filière.

Comme évoqué précédemment, l'enjeu à moyen terme pour la DGAL est de définir le statut futur de la loque américaine, la stratégie à adopter en France vis-à-vis de ce danger sanitaire, comment faire évoluer la réglementation en tenant compte des évolutions de la réglementation européenne (nouveau règlement dit « législation sur la santé animale »). La question sous-jacente est de déterminer si l'État continue à porter la lutte collective contre la loque américaine en France ou si c'est à la filière de porter désormais cette stratégie, avec le cas échéant un éventuel appui réglementaire de l'Etat.

colonies. En cas de signes cliniques évocateurs de maladie, des prélèvements étaient réalisés et envoyés au laboratoire. En cas de danger sanitaire de première catégorie, les mesures de police sanitaire étaient appliquées.

¹⁵ Laurent M., Hendrikx P., Ribiere-Chabert M. and Chauzat MP., 2016. A pan-European epidemiological study on honeybee colony losses 2012-2014. Version 2, January 13th 2016.

¹⁶ Wendling et al., 2018. Bilan de la surveillance des maladies réglementées et troubles des abeilles domestiques *Apis mellifera* pour l'année 2015. Bulletin épidémiologique n°83 spécial MRE, mai 2018.

¹⁷ D'après les bulletins *Resabeilles* publiés pour chaque département, disponibles sur le site de la plateforme ESA.

Pour répondre à ces questionnements techniques, nous avons procédé en plusieurs temps, comme cela est détaillé dans l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2 : méthode entreprise pour répondre à la commande technique de la DGAL

Les travaux réalisés durant le stage ont été divisés en plusieurs parties :

- Revue réglementaire sur la loque américaine afin de dresser un état des lieux de la réglementation actuelle, des normes internationales à la réglementation française en passant par la réglementation européenne et son évolution (cf supra).
- Bilan de la situation actuelle de la gestion de la loque américaine sur le terrain, les difficultés rencontrées, le déroulement des foyers. Le commanditaire étant intéressé par la démarche sociologique demandée par la formation à l'ENSV, nous avons donc proposé pour ce faire de réaliser des entretiens semi-directifs avec les parties prenantes de la filière afin de répondre aux questionnements techniques de la commande ainsi qu'aux questionnements sociologiques qui se sont posés et qui ont abouti au présent rapport (voir méthode détaillée plus loin).
- Revue bibliographique concernant l'état des recherches en cours sur la maladie et collecte d'informations dans d'autres pays européens ayant une faible prévalence de la maladie, afin de connaître leur stratégie en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine. Un questionnaire a été envoyé par mail à 13 pays européens (ceux ayant une prévalence de loque américaine inférieure à 2% lors de l'étude *Epilobee* ainsi que trois autres pays dont la bibliographie nous laissait penser que leur gestion de la maladie était efficiente). Nous avons également inclus la Suisse dans cette partie de l'étude, en tant que pays limitrophe de la France avec lequel des échanges peuvent avoir lieu, sans interroger d'acteur de la filière apicole puisque les données bibliographiques et réglementaires facilement accessibles en ligne nous ont permis d'obtenir les informations dont nous avons besoin. Enfin, cette partie bibliographique a consisté également en un recueil d'information sur la situation vis-à-vis de la loque américaine dans les DROM (départements et régions d'Outre-Mer) et certains COM (collectivités d'Outre-Mer), à la lumière des entretiens ou de la bibliographie.
- Formulation de propositions d'évolution de la stratégie, au vu des entretiens réalisés, de la bibliographie et des expériences des autres pays.

Partant de ces constats, nous avons choisi d'orienter notre analyse sociologique sur les relations entre les trois parties prenantes impliquées dans le cadre des foyers de loque américaine, que sont les apiculteurs, les vétérinaires et les services de l'Etat.

Nous avons cherché à comprendre comment se déroule la gestion des foyers actuels de loque américaine sur le terrain, quelles sont les difficultés rencontrées par les acteurs et quelles sont les relations entre ces acteurs.

Tout d'abord, nous avons cherché à déterminer comment les services de l'Etat en département appliquent la politique actuelle de lutte contre la loque américaine, c'est-à-dire comment se fait la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre la loque américaine. Quels sont les acteurs

institutionnels impliqués ? De quels moyens disposent-ils pour appliquer la politique publique, sont-ils suffisants ? Nous avons vu que la DGAL n'estime pas efficiente la stratégie actuelle, il s'agira d'en découvrir les raisons. Est-ce parce que les services de l'Etat ne peuvent pas l'appliquer sur le terrain ? Quels sont les freins à la mise en œuvre de la politique publique ?

Nous avons également choisi de nous intéresser à la place des vétérinaires apicoles dans la gestion des foyers de loque américaine et plus largement dans la filière apicole. Quelles sont leurs relations avec les services de l'Etat, avec les apiculteurs ? Que pensent-ils de la gestion des foyers comme elle se fait actuellement et comment voient-ils leur avenir dans la filière apicole ?

Enfin, et c'est le constat qui est à l'origine de cette étude, les apiculteurs ont exprimé leur mécontentement face aux lourdeurs des procédures administratives et aux restrictions de mouvements qui entravent leur activité. Ainsi, nous avons cherché à comprendre qui sont les apiculteurs qui revendiquent une évolution de la stratégie, sont-ils unanimes sur ce point ? Peut-on mettre en évidence des divergences de point de vue au sein des apiculteurs professionnels ? Entre apiculteurs professionnels et de loisir ? Comment les apiculteurs ont vécu les foyers, ont-ils été impactés moralement ? Economiquement ? Cela a-t-il engendré un changement dans leur activité ensuite ? Comment est perçue l'intervention de l'Etat par les apiculteurs ?

Pour répondre à ces questionnements, nous avons réalisé quarante-deux entretiens semi-directifs avec les différentes parties prenantes de la filière. Nous avons tout d'abord interrogé les représentants professionnels qui sont à l'origine de la contestation (formulée par ces représentants lors des précédents CNOPSAV) afin de recueillir leur point de vue sur la gestion actuelle de la maladie et les évolutions souhaitées : nous avons ainsi interrogé des représentants du Syndicat des producteurs de miels français (SPMF), de l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF), de la section apicole de la Confédération paysanne, de la section apicole de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), du Syndicat national d'apiculture (SNA), du Syndicat français des miels (SFM), des représentants d'ADA France et d'ADA régionales ainsi que des représentants nationaux d'organisations sanitaires telles que la Fédération nationale des Groupements de Défense Sanitaire (GDS France) et la Fédération Nationale des Organisations Sanitaires Apicoles (FNOSAD).

Puis, nous avons interrogé des acteurs impliqués actuellement dans des foyers de loque américaine, apiculteurs professionnels ou amateurs impactés par un foyer, des vétérinaires mandatés dans le cadre de ces foyers et des agents des services de l'Etat en département et en région. Des visites sur le terrain ont également été effectuées (accompagnement d'un vétérinaire mandaté pour des visites de ruchers dans le cadre de la police sanitaire) afin de mieux appréhender les difficultés de terrain qui peuvent se poser dans la gestion des foyers.

Les entretiens ont été majoritairement téléphoniques en raison de la pleine saison apicole, parfois en présentiel. Ils n'ont pas vocation à être représentatifs du paysage apicole français, bien que réalisés dans de nombreux départements, mais ils ont permis de recueillir des témoignages plus variés et étayés que dans le cadre d'une enquête par questionnaire par exemple. Les limites que l'on peut soulever dans cette enquête sont donc d'une part le faible nombre d'entretiens réalisés en présentiel et d'autre part le temps limité passé sur le terrain en département. Comme évoqué précédemment, le stage s'est déroulé en pleine saison apicole, les apiculteurs étant très occupés et préférant un entretien téléphonique. Concernant les visites sur le terrain, il s'agissait de faire converger la disponibilité du vétérinaire mandaté, des apiculteurs, une météo propice aux visites et les contraintes

logistiques du stage également, ce qui a réduit le temps passé le terrain par rapport à ce que nous avons envisagé initialement. Nous pouvons néanmoins noter que le nombre d'entretiens a pu être élevé puisque très peu de déplacements ont été nécessaires. Pour terminer, il nous faut mentionner l'intérêt de tous les acteurs sollicités pour le sujet, leur réactivité, avec un taux de réponses de près de 90% - toutes positives - et certains acteurs sollicitant même spontanément un entretien. Ces entretiens ont été extrêmement intéressants, avec des acteurs loquaces et passionnés, les témoignages recueillis ont donc été très complets et riches en informations.

Nous avons ensuite étayé les résultats de notre enquête avec de la littérature de sciences sociales, en particulier des ouvrages traitant de la mise en œuvre des politiques publiques afin d'approfondir les éléments que nous avons découvert concernant l'application de la politique de lutte contre la loque américaine par les services de l'Etat en département. D'autre part, la littérature concernant les relations entre Etat et assujettis nous a permis un éclairage sur les relations entre apiculteurs et services de l'Etat. Enfin, nous avons choisi d'illustrer la place des vétérinaires dans la filière apicole avec de la littérature concernant la profession vétérinaire de façon plus générale.

Nous développerons notre raisonnement de la manière suivante :

Dans une première partie, nous aborderons l'action publique en matière de loque américaine, son évolution au cours du temps, la mise à l'agenda du problème de la gestion actuelle de la maladie, les acteurs de l'Etat impliqués sur le sujet de la loque américaine et plus largement sur les questions d'apiculture et les moyens alloués par les services de l'Etat à ces problématiques.

Puis, une seconde partie détaillera la gestion concrète des foyers de loque américaine sur le terrain, les difficultés rencontrées par les acteurs, les relations entre ceux-ci. Nous partirons d'un foyer récent survenu dans un département pour élargir le débat à d'autres départements impactés également par des foyers, afin de déterminer s'ils rencontrent les mêmes contraintes.

Finalement, la troisième partie mettra en lumière la manière dont les apiculteurs perçoivent la gestion de la loque américaine, la manière dont ils ont vécu les foyers pour finalement mettre en perspective les relations qu'entretient cette filière particulière avec les pouvoirs publics.

I. L'action publique en matière de loque américaine : des évolutions au cours du temps

I.1. De l'importance d'une évolution de la stratégie actuelle de prévention, surveillance et lutte contre la loque américaine : la mise à l'agenda d'un problème public

J.-G. Padioleau définit l'« agenda » dans son ouvrage *L'Etat au concret*¹⁸ comme « l'ensemble des problèmes qui sont perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques ». Ainsi, lorsqu'un problème social est pris en compte par l'Etat et devient un problème public, on dit qu'il est « mis à l'agenda ». Nous allons retracer dans cette partie la mise à l'agenda du problème social qu'est la gestion de la loque américaine en France.

La mise à l'agenda de la gestion de la loque américaine en France est assez récente. Elle peut être reliée à deux événements principaux : en 2012, l'étude européenne *Epilobee* évoquée en introduction a révélé une sous-déclaration des foyers de loque américaine, puisque cette étude estimait à plus de 10% la prévalence de la maladie en France alors que l'on recense moins d'une centaine de foyers par an depuis 2010 (on recense plus d'un million de ruches en France). On sait donc depuis cette période que les cas de loque américaine ne sont que très peu déclarés. D'autre part, un comité d'experts apicoles du CNOPSAV¹⁹ a été créé en 2015. Auparavant, il n'existait qu'une seule instance de concertation avec les représentants professionnels, le comité apicole de France AgriMer, qui traite essentiellement des questions économiques. Il y avait une nécessité de disposer également d'une instance de concertation nationale relative aux sujets sanitaires - c'est le cas du CNOPSAV -, ainsi le premier comité d'experts apicoles a vu le jour en juin 2015²⁰. Dès la deuxième réunion de septembre 2015, la loque américaine a été placée en seconde position (derrière *Varroa destructor*, un parasite de l'abeille) parmi les sujets à traiter en priorité par le comité d'experts apicoles²¹.

En parallèle, l'Etat a dû prioriser ses actions dans le domaine apicole. En particulier, la priorité a été donnée à la stratégie de prévention, de surveillance et de lutte contre *Varroa destructor*, parasite endémique en France qui est la première cause de mortalités hivernales d'abeilles. Puis en 2014-2015, la découverte d'*Aethina tumida* (appelé aussi le petit coléoptère de la ruche) en Calabre et en Sicile a entraîné un renforcement de la surveillance contre ce danger sanitaire en France.

¹⁸ Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris PUF, 1982.

¹⁹ Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale, qui réunit deux fois par an les parties prenantes de la filière : y sont conviés (liste non exhaustive) tous les syndicats, l'Anses, l'ITSAP (institut technique de l'apiculture), ADA France, GDS France, la FNOSAD, des associations de protection de l'environnement, l'INRA, le Muséum National d'Histoire Naturelle, des représentants des DD(CS)PP, des représentants de laboratoires d'analyses vétérinaires, des représentants des vétérinaires, l'Ordre des vétérinaires, la DGPE, France AgriMer. Durant la réunion, différents thèmes et sujets de discussions sont abordés et débattus entre les différentes parties prenantes.

²⁰ Relevé de conclusions de la réunion de pilotage sanitaire apicole du 15 juin 2015

²¹ Relevé de conclusions de la réunion de pilotage sanitaire apicole du 28 septembre 2015

Le 10 février 2016, il avait été décidé de constituer un groupe de travail dédié à la loque américaine afin d'envisager une révision de la stratégie nationale de lutte contre cette maladie²². Les débats au sein de ce comité apicole ont fait émerger le mécontentement des représentants professionnels quant aux restrictions de mouvements appliquées en cas de foyer de loque américaine. On pouvait lire dans le compte-rendu de la réunion du 10 février 2016 que l'objectif était de « réviser le protocole de lutte actuel jugé inefficace ». Les représentants d'ADA France (fédération nationale des associations régionales de développement de l'apiculture) avaient proposé de « travailler sur le sujet », précisant également la nécessité de « réfléchir aux mesures indemnitaires ».

La demande a été formulée officiellement par l'Association de développement apicole (ADA) de Franche Comté en 2018, car les apiculteurs du Jura ont été confrontés au problème des restrictions de mouvements suite à la déclaration de foyers de loque américaine. Une association de développement apicole est une organisation qui met en œuvre des actions de développement au service de la filière apicole dans une région²³. En particulier, elle mène des actions de communication, d'information, de formation, de conseil technique et économique à destination des apiculteurs et également des actions de recherche et d'expérimentation sur divers sujets apicoles. C'est également le partenaire privilégié de toutes les instances régionales (politiques, administratives, agricoles, scientifiques etc.). Ce sont en général les apiculteurs professionnels qui adhèrent à une ADA.

Une lettre cosignée des présidents d'ADA Franche Comté et ADA France a été envoyée à la DDCSPP du Jura en juillet 2018, expliquant le désarroi des apiculteurs ne pouvant venir transhumer dans la région ou ne pouvant en sortir - le massif du Jura étant une zone de transhumance renommée notamment pour les miellées de tilleul et de sapin - et les pertes économiques qui en résultent :

« Désormais des apiculteurs voient leurs ruches bloquées, entraînant un préjudice économique majeur. Cela rend la situation insupportable et génère frustration et incompréhension par rapport à ce qui est considéré comme un manque de réactivité dans la gestion de cette situation »²⁴

Les professionnels déplorent en effet la lenteur des procédures administratives qui impactent l'activité des apiculteurs et craignent que les arrêtés préfectoraux portant déclaration d'infection (APDI) ne soient pas levés rapidement.

Cette demande a été prise en compte par les pouvoirs publics au niveau national puisque l'on pouvait lire dans le compte-rendu d'experts apicoles du CNOPSAV du 24 octobre 2018 :

« La DGAI entend les difficultés liées aux restrictions de mouvement imposées dans le cadre de la police sanitaire. Un travail de redéfinition de la stratégie nationale de prévention, de surveillance et de lutte vis-à-vis de cette maladie est à conduire, au vu notamment de l'évolution de la classification de cette maladie et du travail en cours par la Commission européenne de redéfinition des conditions d'échanges concernant les apidés dans le cadre de la loi de santé animale (réglementation communautaire) ».

²² Relevé de conclusions de la réunion de pilotage sanitaire apicole du 10 février 2016

²³ Association pour le développement de l'apiculture en Bourgogne-Franche-Comté. Les missions [En ligne]. Disponible sur <http://www.adabfc.adafrance.org/asso/Les%20missions.php>. Consulté le 31 juillet 2019.

²⁴ ADA France et ADA FC, lettre au directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations du Jura concernant les APDI Loque américaine dans le Jura, juillet 2018.

Lorsque j'ai sollicité la DGAI pour un sujet de stage dans le domaine de l'apiculture, quatre sujets m'avaient été proposés et j'ai choisi celui portant sur la loque américaine, qui m'intéressait particulièrement et qui s'inscrivait bien dans une démarche d'analyse de politique publique comme demandé par la formation à l'ENSV. Ainsi, le sujet de stage a été présenté lors du comité d'experts apicoles du CNOPSAV du 21 février 2019 et les principaux résultats feront l'objet d'une présentation au prochain comité en octobre 2019.

Ainsi, le problème social initial - les apiculteurs impactés par des foyers de loque américaine - est devenu problème public, il a été pris en compte par l'Etat qui a décidé d'intervenir et de faire évoluer la stratégie de prévention, de surveillance et de lutte contre ce danger sanitaire, même s'il ne s'agit pas d'un problème public prégnant à l'heure actuelle pour les services de l'Etat en raison notamment d'une actualité donnant la priorité à des crises sanitaires telles que la peste porcine africaine par exemple.

J.-G. Padioleau, dans son ouvrage *L'état au concret* (1982)²⁵, détaille la séquence de mise à l'agenda à travers l'exemple de l'IVG (interruption volontaire de grossesse). Depuis 1920, une loi interdit l'IVG. Puis mai 1968 voit une libéralisation des mœurs, diverses manifestations voient le jour dans les années 70 avec notamment le « manifeste des 343 » rédigé par Simone de Beauvoir. Le problème touche désormais un public beaucoup plus vaste que celui qui était concerné initialement. Les autorités publiques s'en saisissent de manière légitime. En 1972-1973, sous la présidence Pompidou, il y a toujours beaucoup de manifestations, le problème mûrit mais n'est pas encore résolu, on voit beaucoup d'actions en justice, de recours devant le conseil constitutionnel, le pouvoir politique temporise et la justice fait preuve de clémence dans ses décisions. Puis Valéry Giscard d'Estaing - élu président de la République en 1974 - charge Simone Veil (alors ministre de la santé) du dossier. Les débats s'ouvrent en 1974 au Parlement, la majorité est réticente au départ, le texte passe grâce aux voix de l'opposition. La loi est adoptée en 1975 et l'application de la décision suit. La décision est évaluée positivement en 1979 et reconduite, malgré des groupes qui se mobilisent à nouveau.

On voit à travers cet exemple qu'un problème devient public à partir du moment où des acteurs s'emparent de ce problème et le font émerger. Dans l'ouvrage *Introduction à la sociologie politique* (2015)²⁶, Dormagen et Mouchard expliquent que « deux facteurs favorisent l'inscription d'un problème sur l'agenda politique : le fait que les acteurs qui s'en emparent disposent de ressources importantes et le fait que la question mobilise (plus ou moins directement) un vaste public ». Dans le cas de la loque américaine, les représentants d'ADA France et d'ADA Franche Comté ont agi en tant que « groupe d'intérêt » pour formuler une demande officielle aux services de l'Etat faisant suite aux problèmes rencontrés par les apiculteurs sur le terrain²⁷. C'est parce que le massif jurassien est un lieu de forte transhumance et que des cas ont été déclarés dans la région, impactant les professionnels, que les représentants se sont associés afin de porter ce problème à l'échelle nationale. Même si nous ne sommes pas à la même échelle que l'IVG, le processus est similaire.

²⁵ Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, *Op cit.*

²⁶ Dormagen J.-Y. et Mouchard D. *Introduction à la sociologie politique*. Ouvertures politiques, 2015, 4e édition mise à jour.

²⁷ Nous reparlerons plus en détail du rôle de l'ADA et de sa représentativité en région dans la partie II du présent mémoire.

D'après Dormagen et Mouchard, différents types de réponse peuvent alors être apportés : les pouvoirs publics peuvent décider de ne pas inscrire le problème à l'agenda, de ne pas répondre à la demande exprimée par des groupes d'intérêt. Ils peuvent au contraire y répondre favorablement, en écoutant les acteurs et en portant une attention particulière au problème soulevé, et/ou peuvent choisir de différer leur action en proposant la création d'instances de discussions afin de décider ensuite de la marche à suivre. Dans le cas de la loque américaine, l'Etat a pour l'instant pris en compte le problème, a entendu les revendications des apiculteurs mais l'action est pour le moment différée. On sait depuis quelques années que la stratégie vis-à-vis de la loque américaine n'est pas efficiente mais le groupe de travail « loque américaine » n'a pour le moment pas été créé (cf supra, la priorité a dû être donnée à d'autres dangers sanitaires plus graves). L'intérêt de la commande émanant de la DGAI dans le cadre de ce stage est de réaliser un état des lieux de la situation actuelle de la gestion de la loque américaine en France, en vue de décider de l'évolution future de la stratégie. Il s'agit d'une politique publique qui s'inscrit dans un temps long via un travail de fond, à réaliser par les décisionnaires en concertation avec les acteurs de la filière.

Ainsi, nous avons vu dans cette première partie la mise à l'agenda de la loque américaine comme « problème public » porté par des représentants professionnels. Nous allons nous intéresser à présent à l'action publique en matière de loque américaine, qui a dû s'adapter aux évolutions de la réglementation et de la gouvernance sanitaire en France.

I.2. Avant la nouvelle gouvernance sanitaire : une action publique en apiculture existante mais peu cadrée

L'arrêté du 11 août 1980 (relatif à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des abeilles) avait instauré le statut d'agent sanitaire apicole (ASA) : il s'agissait d'apiculteurs qui effectuaient des visites sanitaires de ruchers (liste définie annuellement) pour le compte des directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

« A l'époque des ASA, chaque année les services SPA donnaient une liste des visites à faire dans les ruchers (pour connaître le terrain) aux ASA, qui avaient montré soit par leur expérience soit en ayant passé un petit examen, les compétences à faire les diagnostics des maladies. Acte un peu bénévole mais en début d'année on disait aux ASA, vous allez visiter tel et tel rucher. Donc cela permettait d'avoir un examen prophylactique et en particulier de détection de la loque. Donc on avait une connaissance réelle (si on avait des ASA pas trop mauvais et une bonne dynamique partenariale avec eux) du territoire en termes parasitaires, de loques etc. Donc on avait un suivi prophylactique et des traitements aussi »²⁸

Les agents sanitaires apicoles (ASA) étaient missionnés par les DDSV pour des visites annuelles chez les apiculteurs, ce qui permettait aux services de l'Etat d'avoir une connaissance du terrain, des apiculteurs de leur département. Mais le statut et la rémunération de ces ASA n'était pas très bien définis. Ce système certes intéressant sur le plan sanitaire nécessitait d'être réformé.

Concernant la gestion de la loque américaine, l'arrêté du 23 décembre 2009 définit « les mesures de police sanitaire applicables aux maladies réputées contagieuses des abeilles » et modifie l'arrêté du 11 août 1980. Ces dispositions servent de base à la gestion actuelle de la maladie et n'ont pas été modifiées pour le moment. Pourtant, une différence importante concernant la loque américaine est à

²⁸ Entretien n°7, un cadre de DDPP

relever, il s'agit du traitement de la maladie par antibiotiques qui était autorisé avant 2015. Une note de service du 26 avril 2005²⁹ détaillait les protocoles à appliquer en fonction de la période à laquelle était découvert le foyer de loque américaine, le mode d'administration et l'ordonnance vétérinaire qui devait accompagner la prescription.

D'autre part, durant cette période ayant précédé la nouvelle gouvernance sanitaire, les laboratoires étaient en lien direct avec les services vétérinaires, et les techniciens des services vétérinaires avaient une compétence en apiculture, comme l'explique un cadre de DDPP :

« Il y a eu une époque où avec la liaison entre les labos et les services vétérinaires, avant la déconcentration, donc avant que les laboratoires vétérinaires deviennent des laboratoires départementaux (i.e. du conseil départemental), il y avait une pratique régulière par les agents des services vétérinaires des maladies apiaires, des prélèvements étaient effectués et acheminés au laboratoire (pour recherche de loque, de parasites etc.). Donc il y avait un point d'entrée des maladies réel dans les services vétérinaires. Il y avait toujours un agent des services vétérinaires (technicien ou autre) qui suivait les maladies apiaires »³⁰

Ainsi, les services de l'Etat évoquent des compétences en apiculture et une connaissance du terrain qui étaient meilleures jusqu'en 2009 environ.

Enfin, cette meilleure connaissance du terrain et des apiculteurs était liée aux modalités de déclaration des ruchers, car les services de l'Etat en département étaient en charge de ces déclarations annuelles saisies dans le système d'information de la DGAL - appelé Sigal - et pouvaient effectuer leurs propres statistiques départementales :

« Sigal avait été alimentée en 2010 avec la loi de 2009 sur l'obligation de déclarer à nouveau la détention de ruches, donc Sigal avait été alimentée par les GDS (GDS France avait été missionné par le ministère de l'Agriculture de saisir toutes les déclarations. Donc ce qui a été saisi est resté, cela a duré 4 ou 5 ans, et depuis plus rien, il n'y a pas de réelle base de données pour gérer donc c'est très compliqué. [...] Les apiculteurs – en tout cas les nouveaux – ne sont plus rentrés dans Sigal et surtout dans Resytal. Et ça c'est vraiment dommage »³¹

Nous reparlerons de la déclaration des ruchers dans une partie ultérieure. Nous avons vu que l'ancien système de gestion en apiculture présentait quelques avantages pour les services de l'Etat, mais cela ne semble néanmoins pas avoir permis une meilleure gestion de la loque américaine sur le terrain, car comme évoqué précédemment, la sous-déclaration des cas de loque américaine a été mise en lumière dès 2012 par l'étude européenne *Epilobee*.

Voyons à présent comment le système apicole a été réformé au gré des évolutions du contexte sanitaire français.

²⁹ Note de service DGAL/SDSPA/N2005-8123 du 26 avril 2005 relative au traitement des ruchers atteints de loque américaine et de loque européenne (abrogée).

³⁰ Entretien n°7, un cadre de DDPP

³¹ Entretien n°5, une technicienne de DDPP en charge de l'apiculture

I.3. Depuis la nouvelle gouvernance sanitaire : une volonté d'organiser l'action sanitaire en apiculture mais des difficultés de mise en œuvre

I.3.1. Les réformes du sanitaire en France

Le Plan national de développement durable de l'apiculture (PNDDA) de 2012, la Nouvelle Gouvernance Sanitaire (NGS) mise en place à partir de 2013 et la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ont rappelé la place du vétérinaire dans le dispositif de maîtrise des dangers sanitaires en apiculture. La Loi d'avenir a également instauré le statut de TSA (technicien sanitaire apicole, remplaçant celui d'agent sanitaire apicole), qui peut effectuer certains actes dans le domaine de l'apiculture mais uniquement sous la responsabilité d'un vétérinaire. Les TSA ne peuvent intervenir dans le cadre des dangers sanitaires de première catégorie (prérogative des vétérinaires uniquement). La désignation d'un vétérinaire sanitaire n'étant pas obligatoire en apiculture, le mandatement de vétérinaires aux compétences apiaires reconnues permet d'assurer la continuité des interventions de police sanitaire pour le compte de l'Etat³², en particulier pour la loque américaine.

Attardons-nous un instant sur l'organisation sanitaire en France afin de bien comprendre l'évolution de l'organisation sanitaire apicole. La nouvelle gouvernance sanitaire faisant suite aux Etats Généraux de Sanitaire de 2010 a replacé l'échelon régional au cœur du dispositif sanitaire, avec la création d'une instance de concertation régionale (le Conseil Régional d'Organisation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale ou CROPSAV) placée sous l'autorité du Préfet de région et à laquelle participent toutes les parties prenantes, et la mise en place d'organismes sanitaires professionnels régionaux (les OVS ou organismes à vocation sanitaire). Le rôle et les responsabilités de l'Etat sont définis en fonction des dangers sanitaires (classés en trois catégories) et le dispositif de délégation de mission aux OVS est renforcé.

A l'échelon national, l'instance de concertation est le CNOPSAV (Conseil National d'Organisation de la Politique Sanitaire Animale et Végétale), placé sous l'autorité du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le schéma ci-dessous détaille les acteurs impliqués aux échelons régional et national ainsi que leur rôle :

³² Note de service DGAL/SDSPA/2016-233 du 15/03/2016 : missions des vétérinaires et des techniciens sanitaires apicoles (TSA).

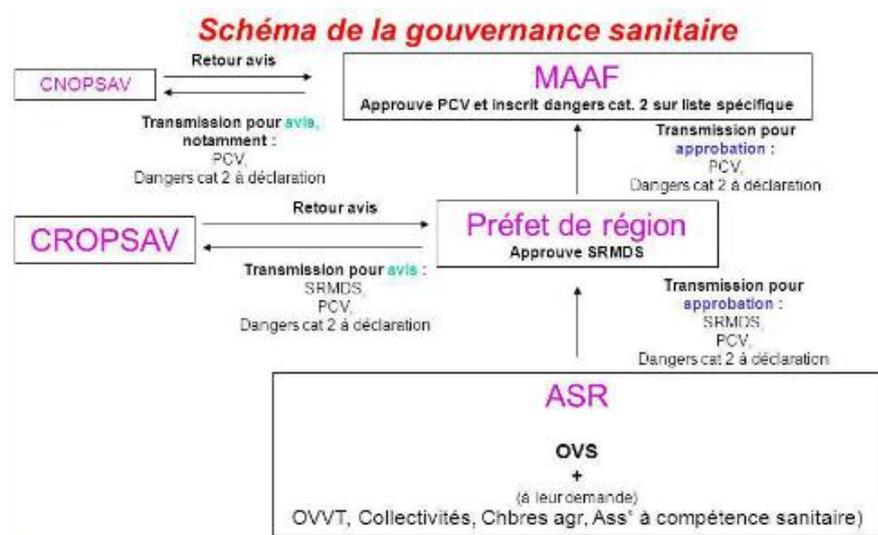


Figure 4 : schéma de la nouvelle gouvernance sanitaire³³

Dans le domaine de l'apiculture, il existe un Comité d'experts apicoles du CNOPSAV, comme évoqué dans la partie I.1. A l'échelon régional, se sont généralement les sections apicoles des FRGDS (fédérations régionales des groupements de défense sanitaire) qui sont OVS, composées des présidents des GDSA ou sections apicoles des GDS départementaux, même si les structures apicoles ne sont pas encore toujours bien formalisées selon les régions comme nous le verrons ultérieurement. Le GTV régional (fédération régionale des groupements techniques vétérinaires) représente, lui, l'OVVT (organisme vétérinaire à vocation technique). Les ADA (associations de développement apicole) sont membres du CROPSAV également.

Depuis 2014 et le nouveau statut de TSA, ce sont désormais les vétérinaires qui interviennent dans le cadre des foyers de loque américaine. Il n'y a plus de visites des colonies par les anciens ASA et les techniciens des services vétérinaires en charge de l'apiculture ne vont que très peu sur le terrain. Les services de l'Etat déplorent ainsi une perte de compétence des services déconcentrés en apiculture et une perte de connaissance du terrain également :

« Les choses ont changé quand il y a eu une séparation entre laboratoires et services vétérinaires. [...] J'ai vu une évolution dans le temps entre les anciens techniciens qui étaient habitués à traiter les maladies apiaires, ils étaient interpellés par les apiculteurs sur tel ou tel problème, et ils étaient réellement associés à cela. Actuellement non seulement les techniciens n'ont pas de formation sur les maladies apiaires (on leur apprend surtout les lésions à l'abattoir), donc les techniciens ne sont plus du tout sensibilisés. Donc on est arrivé avec une compétence et une sensibilisation des agents en services vétérinaires qui s'est étiolée au fur et à mesure du temps. [...]

Maintenant c'est les TSA, qui ne sont pas payés par l'Etat mais par le véto, qui lui-même doit être payé par l'apiculteur, donc il n'y a plus du tout de visites programmées par l'Etat. Donc à l'heure actuelle on

³³ D'après une présentation du CROPSAV Limousin [En ligne]. Disponible sur <https://slideplayer.fr/slide/1629314/>. Consulté le 31 juillet 2019. PCV : programme collectif volontaire. SRMDS : schéma régional de maîtrise des dangers sanitaires, qui précise le mode de gestion adopté pour un danger sanitaire donné et les acteurs concernés dans la mise en œuvre. ASR : association sanitaire régionale.

ne visite pas les ruchers. Donc on ne peut plus établir la situation sanitaire et mettre en place des traitements »³⁴

Le fait de mandater des vétérinaires qui interviennent dans le cadre des dangers sanitaires de première catégorie en apiculture augmente les coûts de gestion des foyers et pose le problème du maillage vétérinaire car cela implique de faire appel à des vétérinaires ayant des compétences en apiculture, c'est-à-dire qui se sont formés spécifiquement dans ce domaine.

Nous verrons par la suite que cette perte de compétence en services déconcentrés pour l'apiculture et les évolutions dans l'organisation sanitaire apicole impactent la gestion des foyers de loque américaine, car les services de l'Etat ne connaissent pas les apiculteurs de leur département et n'ont pas un accès facile à la localisation des ruchers.

I.3.2. Une réglementation et des textes d'application concernant la loque américaine qui évoluent

Comme évoqué en partie I.2, les textes réglementaires concernant la loque américaine n'ont pas évolué depuis la nouvelle gouvernance sanitaire. Les services de l'Etat appliquent l'arrêté du 23 décembre 2009 qui définit « les mesures de police sanitaire applicables aux maladies réputées contagieuses des abeilles ». Nous pouvons néanmoins relever la suppression du Titre IV relatif à la déclaration des colonies et des transhumances aux services de l'Etat. Ces éléments se trouvent actuellement dans l'arrêté du 11 août 1980 « relatif au dispositif sanitaire de lutte contre les maladies des abeilles », arrêté qui mentionne encore l'existence des agents sanitaires apicoles alors que leur statut a été supprimé comme évoqué précédemment. Il serait ainsi nécessaire d'envisager une mise à jour de ces textes réglementaires car cela risque à l'heure actuelle d'impacter la gestion des dangers sanitaires en apiculture – en particulier de la loque américaine – et cela permettrait de clarifier la réglementation pour les services de l'Etat chargés de les appliquer et tout acteur qui souhaiterait la consulter.

D'autre part, une évolution importante dans la lutte contre la maladie a été l'interdiction de son traitement par antibiotiques dès 2015. La note de service DGAL/SDSPA/2015-1072 précise en effet que :

- Les antibiotiques sont inefficaces sur les formes sporulées de *Paenibacillus larvae*. Ainsi, ils masquent les signes cliniques de la maladie sans éliminer l'infection ;
- Des résistances de la bactérie aux antibiotiques ont été constatées ;
- Des résidus d'antibiotiques sont détectés dans les produits de la ruche, ce qui peut constituer un danger de sécurité sanitaire.

Les apiculteurs interrogés sont unanimes sur l'inutilité du traitement antibiotique et la légitimité de son interdiction :

« C'est très bien, j'ai jamais vraiment soigné une ruche aux antibiotiques, il y a 20-30 ans on entendait qu'il fallait donner une fois par semaine pendant 3 semaines je ne sais plus quelle dose

³⁴ Entretien n°7, un cadre de DDPP

d'oxytétracycline, mais ça ne traitait rien c'était du grand n'importe quoi. [...] Depuis qu'on ne peut plus utiliser ça, je pense qu'il y a moins de dégâts »³⁵

Cependant, l'utilisation d'antibiotiques sur le terrain est encore constatée – à des degrés variables selon les acteurs interrogés – et son interdiction récente a pu susciter le désarroi des apiculteurs qui utilisaient ce traitement jusqu'en 2015. Cela pourrait même être à l'origine d'une perte de crédibilité des services de l'Etat avec un revirement constaté dans les mesures de gestion appliquées sur le terrain. En outre, les évolutions dans les pratiques de terrain sont longues à se mettre en place, parfois par méconnaissance d'un changement de la réglementation : on trouve encore sur de nombreux sites internet des protocoles de traitement de la loque américaine aux antibiotiques. Tout cela pourrait ainsi contribuer à une confusion des acteurs de terrain voire une méfiance vis-à-vis des textes réglementaires.

Enfin, on pourra citer une dernière évolution concernant la gestion de la loque américaine, à propos des indemnités en cas de foyer de loque américaine. Il est en effet prévu d'indemniser l'apiculteur (arrêté du 30 mars 2001 modifié par l'arrêté du 26 décembre 2016³⁶) pour la destruction des colonies et du matériel ainsi que le manque à gagner provoqué par l'arrêt momentané de production, « sur la base de la valeur de remplacement des animaux et de la valeur commerciale [...] des ruches ». Cette indemnisation du déficit momentané de production est une évolution puisqu'auparavant seule la destruction des colonies était indemnisée. En revanche, les ruchers bloqués dans les zones de protection et de surveillance ne bénéficient pas d'une indemnisation, alors que l'impact peut être important : besoin d'un apport nutritif pour les colonies en cas d'insuffisance des ressources, déficit de production lié à l'impossibilité de transhumer, ... Se pose alors la question d'une évolution des textes réglementaires vers une indemnisation des apiculteurs situés en zone de protection et de surveillance et qui ne pourraient pas transhumer. Mais cette option ne semble pas suffisante pour les professionnels qui préféreraient ne pas voir leur activité impactée :

« En ce qui concerne l'indemnisation en cas de foyers, les apiculteurs ne courent pas après, car ils ne rentreront pas dans leurs frais, dans tous les cas ils ne déclareront pas, c'est pas du tout incitatif »³⁷

Pour conclure, on voit que la réglementation évolue en matière de loque américaine, mais que son application est parfois plus tardive sur le terrain, par méconnaissance ou par réticence au changement (il est plus facile de continuer à appliquer ce que l'on connaît), voire par opposition à une évolution de l'action publique que les acteurs estiment défavorable. Les réformes en matière de sanitaire, les évolutions concernant la gestion de la loque américaine sont autant de changements qui peuvent provoquer une confusion voire une opposition des apiculteurs. Nous reparlerons plus en détail de la perception des services de l'Etat par les apiculteurs en partie III de ce rapport. Des évolutions réglementaires seront encore à prévoir puisque la stratégie actuelle de prévention, surveillance et lutte contre la loque américaine n'est pas efficiente à l'heure actuelle, pour les raisons que nous évoquerons dans les parties suivantes.

³⁵ Entretien n°26, un apiculteur professionnel, président d'une section apicole de GIE

³⁶ Arrêté du 26 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration.

³⁷ Entretien n°27, un technicien d'une ADA

Voyons à présent comment les services de l'Etat mettent en application les textes relatifs à la gestion de la loque américaine et les moyens dont ils disposent.

I.3.3. Panorama des acteurs institutionnels impliqués en apiculture et dans la lutte contre la loque américaine

Même si ce sont les services déconcentrés départementaux qui sont impliqués dans la gestion des foyers de loque américaine, il nous semble utile de rappeler également quels acteurs sont impliqués en apiculture à l'échelon national et régional.

Au niveau de l'administration centrale, un chargé d'étude s'occupe de la filière apicole au bureau de la santé animale de la DGAI. Cette personne est également en charge de la filière porcine, ainsi les missions en apiculture ont été très fortement réduites ces derniers mois en raison de l'actualité liée à la peste porcine africaine en Europe et dans le monde. Le chargé d'étude filière apicole participe entre autres à l'élaboration des politiques publiques dans le domaine de l'apiculture, apporte une expertise technique et est impliqué dans les réunions nationales avec les différentes parties prenantes de la filière. En matière de loque américaine, il participe à l'évolution de la stratégie actuelle de prévention, surveillance et lutte et en particulier à l'évolution des textes réglementaires.

Un référent national apiculture fait également partie de l'administration centrale même s'il est localisé en région (DRAAF). Il travaille à temps plein sur les sujets relatifs à l'apiculture. Il effectue tout d'abord des missions générales consistant en « un apport de compétences techniques et scientifiques, un appui à l'élaboration des normes et instructions, et un rôle de relais entre l'administration centrale et les services déconcentrés, en facilitant l'action des services »³⁸. Puis des missions plus spécifiques comme « la participation à la conception de dispositifs de surveillance dans le domaine apicole, ou l'appui en expertise technique pour la bonne utilisation et le suivi des médicaments vétérinaires en apiculture » ainsi que des actions de formation. En ce qui concerne la loque américaine, il participe également aux réflexions quant à l'évolution de la stratégie de prévention, surveillance et lutte. En particulier, le référent national a rédigé un projet de note de service concernant la gestion des ruchers atteints de loque américaine. Ce projet de note a été diffusé à titre expérimental aux services déconcentrés afin d'apporter une aide à la gestion des foyers actuels de loque américaine.

La DGAI dispose également de deux personnes ressources en apiculture, basées respectivement en DRAAF et en DDPP. « La personne ressource est un agent désigné par l'administration centrale et chargé, dans un domaine donné, de lui apporter une compétence technique et une connaissance, régulièrement actualisée, du terrain. Elle est un appui dans la tâche d'élaboration des normes et des instructions associées »³⁹. Ces personnes ressources consacrent une partie de leur temps de travail à l'apiculture.

³⁸ Site internet du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. « Rencontre avec le référent national en apiculture du ministère de l'agriculture », 23/10/2015 [En ligne]. Disponible sur <https://agriculture.gouv.fr/rencontre-avec-le-referent-national-en-apiculture-du-ministere-de-lagriculture>, consulté le 31/07/2019.

³⁹ Granier F., Mathieu F., Mauchamp N. Novembre 2008. Personnes ressources et référents au service des politiques de santé publique vétérinaire. Rapport de l'Observatoire des missions et des métiers - Secrétariat général - Service des ressources humaines du Ministère de l'agriculture et de la pêche. 2008.

Chaque région dispose également d'un « correspondant abeilles » basé en DRAAF, également à temps partiel sur les sujets apicoles (environ 5 à 10% selon un acteur interrogé mais ce temps est variable), qui assure des missions de coordination et d'animation régionale, ainsi qu'un relai d'information entre l'administration centrale et les départements. Le correspondant abeilles intervient en particulier en cas de suspicion d'intoxication dans le cadre de mortalités d'abeilles.

« Depuis 4-5 ans, une personne fait cette mission au SRAI, ça a redynamisé le réseau des DDPP, avec une journée formation, une journée de bilan annuel, des échanges de pratiques avec tous les agents apicoles des DDPP de la région »⁴⁰

Dans le cadre de la loque américaine, un correspondant abeilles d'une région impactée par des foyers explique avoir animé une réunion d'échange de pratiques à la demande de deux départements en vue notamment d'harmoniser la rédaction des arrêtés préfectoraux. Il est également intervenu à l'assemblée générale de l'ADA de la région afin de réaliser un retour d'expérience sur les foyers en cours.

En département, un technicien en DD(CS)PP est en charge des questions d'apiculture, également à temps partiel. Les ETP (équivalent temps plein) consacrés à l'apiculture sont très variables, l'agent en charge de l'apiculture s'occupant également d'autres filières animales.

« L'apiculture c'est pas l'activité principale ni du technicien ni la mienne »⁴¹

« [Madame X] est la seule personne en charge de l'apiculture et elle n'a pas que cela à faire »⁴²

Les acteurs interrogés ont beaucoup de difficulté à estimer le pourcentage de leur temps de travail consacré à l'apiculture : les chiffres rapportés ont été de respectivement 0,04 ETP et 5% à 10-15% en cas de foyer pour deux agents travaillant dans deux DDCSPP différentes, et respectivement 40% et 0,6 à 0,7 ETP pour des agents de deux autres DDPP.

L'agent technicien est supervisé par un chef de service ainsi qu'un directeur départemental de la protection des populations, qui n'ont bien souvent aucune formation en apiculture.

En outre, les faibles moyens financiers alloués à l'apiculture ne permettent pas aux agents de passer beaucoup de temps sur ce sujet. En particulier, dans le cas des foyers de loque américaine, nous verrons en partie II que le recensement des apiculteurs en zone de protection et de surveillance est très laborieux, en raison d'outils informatiques non optimaux. Cela ralentit la gestion des foyers par les services de l'Etat, alors même que les moyens humains et financiers sont faibles :

*« Un recensement c'est très chronophage et on n'a pas le budget agent en face, là c'est difficile »⁴³.
Puis, à propos du recensement des apiculteurs pour les zones de protection et de surveillance : « Moi le temps que j'y passe, je suis la seule à passer ce temps-là ».*

Ce même agent déplore également qu'il est difficile de faire reconnaître les ETP passés en apiculture, car il n'y a pas d'indicateurs pour justifier les ETP consacrés et le budget qui y est alloué. De fait, il est

⁴⁰ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁴¹ Entretien n°39, un cadre de DDPP

⁴² Entretien n°5, un cadre de DDPP

⁴³ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

difficile de faire reconnaître l'apiculture comme un « vrai » travail en DD(CS)PP : « *Je passe beaucoup de temps pour l'apiculture mais qui n'apparaît nulle part* ».

L'investissement des services de l'Etat pour les questions d'apiculture dépend en général de la sensibilité des agents et surtout de leur hiérarchie pour les problématiques apicoles. Un agent de DDPP en charge des questions d'apiculture explique avoir eu « carte blanche » pour l'apiculture pendant quelques années, mais qu'on lui a demandé lors de son dernier entretien professionnel de se concentrer prioritairement sur d'autres sujets : « *il faudrait peut-être passer un peu moins de temps à l'apiculture et un peu plus de temps pour le reste* »⁴⁴

Nous avons ressenti une nette divergence dans les discours des agents de DD(CS)PP interrogés selon leur sensibilité pour l'apiculture. Sur les neuf agents de DD(CS)PP interrogés (tous statuts confondus, technicien, chef de service ou directeur), six sont également apiculteurs amateurs à titre personnel. Ces personnes souhaitent un réel investissement des services de l'Etat dans la lutte contre la loque américaine et nous ont apporté des éléments très riches lors des entretiens. Les agents montrant un intérêt moins affiché pour cette filière nous ont apporté des informations très intéressantes également, mais plus factuelles sur la gestion des foyers et moins étayées.

Une technicienne des services vétérinaires interrogée explique s'être intéressée à l'apiculture lorsqu'elle a obtenu un poste en DDPP où elle était en charge de cette filière. Elle a suivi des stages de formation destinés à des apiculteurs souhaitant s'installer, car la formation de base en apiculture proposée par le ministère ne lui semblait pas suffisante. Ainsi, agents des services vétérinaires intéressés par l'apiculture prennent le temps de se former, sont souvent apiculteurs amateurs eux-mêmes et mettent en place un réseau local d'acteurs sanitaires en apiculture (réunions avec les GDS(A) ou autres associations apicoles, participation aux assemblées générales de ces structures, mandatement de vétérinaires apicoles et organisation de réunions de rencontres entre vétérinaires et TSA, etc.). Cela ne signifie pas que les agents moins intéressés par l'apiculture n'entretiennent pas ce réseau d'acteurs locaux, mais nous avons constaté à travers les entretiens que le dynamisme de ce réseau local va souvent de pair avec l'intérêt des agents pour le domaine.

Ainsi, on constate une hétérogénéité dans la gestion de la loque américaine en département :

*« Des départements n'ont jamais déclaré un seul cas, d'autres en ont tous les ans, c'est lié à l'activité des véto et services de l'Etat. [...] Cela dépend des personnes, du réseau qui détecte »*⁴⁵

*« La DDPP nous a demandé de ne pas déclarer les cas parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers et humains pour gérer les foyers »*⁴⁶

*« On sait que ce n'est pas géré de la même façon dans tous les départements de France. [...] L'abeille est quand même le parent pauvre dans nos structures »*⁴⁷

⁴⁴ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁴⁵ Entretien n°13, un correspondant abeilles en DRAAF

⁴⁶ Entretien n°26, un apiculteur professionnel, impliqué au sein d'un GIE

⁴⁷ Entretien n°4, un cadre de DD(CS)PP

« C'est la dernière roue du carrosse l'apiculture »⁴⁸

Certaines DDPP ne prennent pas d'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APDI) lorsqu'un foyer de loque américaine est confirmé.

« Il y a des départements où ils ne prennent plus du tout d'APDI quand ils ont connaissance d'un foyer, parce que personne ne peut le traiter, il y a d'autres départements où ils en prennent mais sans traiter, les situations sont complètement diversifiées en termes de traitement administratif en France, suivant le caractère, la dynamique, le contexte etc. »⁴⁹

« On se rend compte qu'en matière de loque américaine pour les APDI les gens ne font rien, en prétextant ne pas avoir les moyens. [...] Parce que ça discrédite si on n'applique pas les textes, ça donne un prétexte aux gens en disant « pourquoi je vais déclarer de toute manière ils ne font rien » »⁵⁰. Ainsi, l'absence de mesures de gestion par certains services de l'Etat pourrait constituer un frein supplémentaire aux déclarations des foyers par les apiculteurs.

Les données de déclaration des foyers extraites du système d'information de la DGAI (données Resyral de 2014 à 2019) montrent que de nombreux APDI durent depuis parfois plusieurs années et n'ont jamais été levés par les DD(CS)PP, probablement par manque de temps et de moyens humains à y consacrer. Nous reviendrons sur les difficultés de mise en œuvre des politiques publiques relatives à la loque américaine par les services de l'Etat dans la partie II.

Pour conclure, nous remarquons que l'apiculture est un domaine encore peu investi par les politiques actuelles des services de l'Etat – en ce qui concerne les questions sanitaires, car les questions des pesticides et de leurs effets sur les pollinisateurs sont très prégnantes à l'heure actuelle mais cela ne concerne pas les services de santé animale – et peu d'ETP sont consacrés à ces sujets, que ce soit en administration centrale ou en services déconcentrés. Les faibles moyens humains et financiers ne permettent pas aux services de l'Etat de consacrer beaucoup de temps aux sujets apicoles, et encore moins à la loque américaine qui n'est pas un sujet mis en avant dans l'actualité « grand public ».

Nous allons à présent détailler la gestion de la loque américaine en pratique sur le terrain et les difficultés rencontrées par les parties prenantes impliquées.

⁴⁸ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁴⁹ Entretien n°7, un cadre de DDPP

⁵⁰ Entretien n°8, un apiculteur professionnel, président d'une organisation sanitaire nationale

II. La lutte contre la loque américaine en pratique : une mise en œuvre sur le terrain parfois chaotique

II.1. Description d'un foyer dans un département

Nous avons choisi de détailler le déroulement d'un foyer de loque américaine survenu dans un département de la région Bourgogne-Franche-Comté, qui nous paraît illustrer parfaitement les difficultés rencontrées par les acteurs sur le terrain telles qu'elles ont été formulées par les représentants professionnels. Nous apporterons parfois quelques compléments d'informations concernant d'autres foyers survenus dans des départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes que nous avons suivis également et qui permettent de confirmer ou de nuancer les éléments décrits pour le foyer de Bourgogne-Franche-Comté.

II.1.1. Données apicoles concernant la région Bourgogne-Franche-Comté

La filière apicole en Bourgogne-Franche-Comté en bref :

Avec 1716 tonnes de miel produites en 2017, la région Bourgogne-Franche-Comté n'est pas l'une des régions les plus productrices de miel en France (voir carte ci-après) mais la diversité florale que l'on peut y trouver en fait un haut lieu de transhumance où de nombreux apiculteurs se concentrent sur une période de temps réduite. En particulier, les zones de plaine de la Haute-Saône et du Jura sont des lieux de transhumance pour les miellées d'acacia et de tilleul. Les zones de montagne et de plateaux sont, elles, des lieux de transhumance pour le miel de sapin.

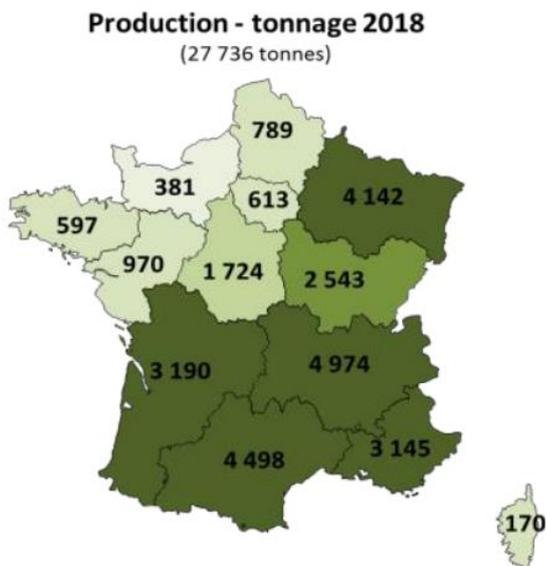


Figure 5 : Répartition de la production de miel par région en 2018 en France (en tonnes de miel)⁵¹

En outre, en 2017, la région comptait 3505 apiculteurs (dont le siège social se trouve dans la région) pour 89 748 colonies (voir carte ci-après).

⁵¹ France AgriMer, *Synthèses Filière apiculture*. Observatoire de la production de miel et de gelée royale, édition juin 2019.

D'après les données statistiques établies à l'issue de la campagne de déclaration 2017, la région Bourgogne-Franche-Comte comprenait fin 2017⁵² :

- 3262 apiculteurs détenant moins de 50 colonies (soit 93% des apiculteurs de la région) pour un total de 28553 colonies ;
- 117 apiculteurs détenant entre 50 et 149 colonies (soit 3% des apiculteurs de la région) pour un total de 9423 colonies ;
- 127 apiculteurs détenant plus de 150 colonies (soit 3,6% des apiculteurs de la région) pour un total de 51776 colonies, dont 7 apiculteurs détenant plus de 1000 colonies.

Ces chiffres corroborent les données nationales qui montrent que 92,5% des apiculteurs détiennent moins de 50 ruches en France, 3,5% des apiculteurs détiennent entre 50 et 149 ruches et 4% des apiculteurs détiennent plus de 150 ruches.

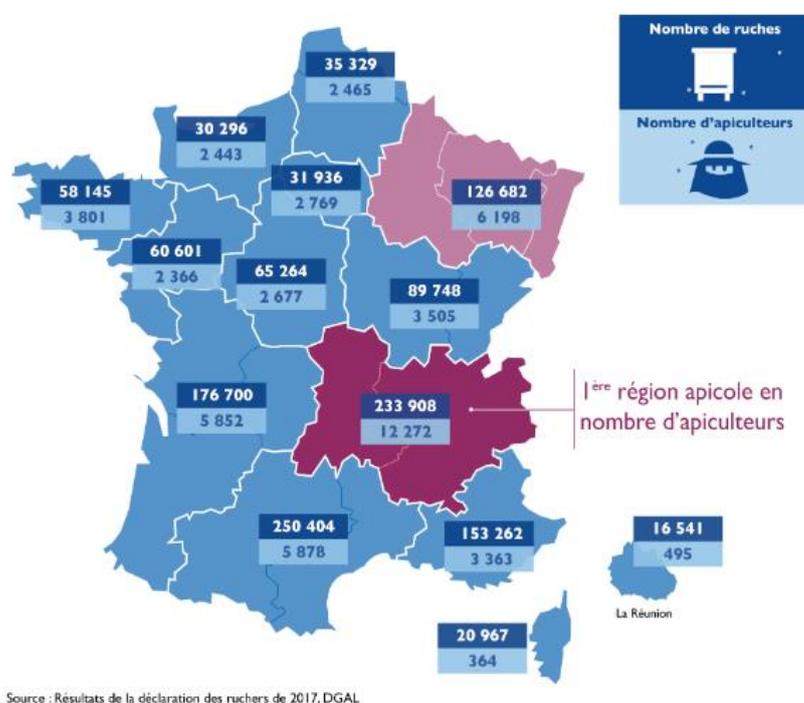


Figure 6 : répartition par région du nombre d'apiculteurs et du nombre de ruches en France en 2017⁵³

Signalons la présence dans la région (à Dijon) d'un négociant en miel, Apidis, qui dispose de 4000 colonies et commercialise une grande diversité de produits apicoles. La présence de ce type d'entreprise dans la région peut constituer un enjeu important en cas de foyer de loque américaine car cela peut engendrer des entraves aux échanges commerciaux (intracommunautaires ou vers des pays tiers) comme nous l'avons mentionné en introduction.

⁵² Mes démarches – le site officiel des démarches du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Déclarer des ruches [En ligne]. Disponible sur <http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/demarches/particulier/effectuer-une-declaration-55/article/declarer-des-ruches>. Consulté le 15 mai 2019.

⁵³ ADA France. L'apiculture professionnelle en chiffres [En ligne]. Disponible sur <https://www.adafrance.org/dvpt-apicole/apiculture-chiffres.php>, consulté le 2 août 2019.

A l'échelle du département X considéré dans cette partie, le recensement de fin 2017 révélait un total de 389 apiculteurs pour 18397 colonies, répartis comme suit :

- 335 apiculteurs détenant moins de 50 colonies (soit 86% des apiculteurs du département) pour un total de 3045 colonies ;
- 22 apiculteurs détenant entre 50 et 149 colonies (soit 5,7% des apiculteurs du département) pour un total de 1822 colonies ;
- 32 apiculteurs détenant plus de 150 colonies (soit 8,2% des apiculteurs du département) pour un total de 13530 colonies, dont 1 apiculteur détenant plus de 1000 colonies.

Encadré n°3 : l'apiculture, entre profession et activité de loisir...comment s'y retrouver ?

Dans la suite de ce mémoire, nous parlerons des apiculteurs en distinguant parfois professionnels et amateurs. Pour mieux comprendre ce qui les différencie, voici quelques éléments de précision sur les différents types d'activité possible en matière d'apiculture.

En France, on distingue 3 catégories d'apiculteurs selon le nombre de ruches exploitées⁵⁴ :

- De 1 à 50 ruches on parle d'apiculteurs « producteurs familiaux », c'est-à-dire d'apiculteurs « amateurs » ou « de loisir » qui peuvent vendre leur miel mais pour qui les revenus tirés de cette activité restent marginaux.
- De 50 à 149 ruches ce sont les apiculteurs pluriactifs qui ont en général une autre activité professionnelle en plus de l'apiculture.
- A partir de 150 ruches, on parle d'apiculteurs professionnels. Ce sont des exploitants agricoles adhérant à la MSA (Mutualité sociale agricole).

Nous avons fait le choix de distinguer dans ce mémoire les apiculteurs amateurs et professionnels sur la seule base du nombre de colonies détenues, car cela facilite la compréhension et nous semble le plus pertinent pour le sujet de la loque américaine. Il est vrai qu'il existe une diversité d'apiculteurs professionnels selon les productions réalisées : miel, pollen, gelée royale, élevage de reines, vente d'essaims, sélection génétique etc. mais cela n'a pas d'influence sur la gestion de la loque américaine, qui est une maladie du couvain donc susceptible d'être présente dans toute ruche et ce, quelle que soit la production. Ainsi, nous distinguerons les discours des apiculteurs amateurs et professionnels (qui peuvent être différents), également ceux des apiculteurs professionnels ayant des responsabilités syndicales ou non (car ceux-ci peuvent varier également), mais au sein de ces « groupes » les discours nous ont semblé homogènes. Nous ne ferons pas de différence au sein de ces groupes, sauf exception que nous préciserons le cas échéant.

Panorama des organisations sanitaires et syndicales apicoles de la région :

Au niveau départemental, sept départements sur les huit de la région ont un Groupement de défense sanitaire apicole (GDSA) faisant partie du réseau de la FNOSAD (fédération nationale des organisations sanitaires apicoles départementales). Dans les départements de l'Yonne et de la Haute-Saône, le GDSA

⁵⁴ Ibid.

et le syndicat du département ont fusionné, ce qui en fait des structures un peu plus « politiques » mais qui sont néanmoins en charge des questions sanitaires⁵⁵. Chaque GDSA doit mettre en place un PSE (programme sanitaire d'élevage) pour la lutte contre *Varroa destructor*, avec un vétérinaire conseil et un réseau de techniciens sanitaires apicoles. Tous les GDSA de la région n'ont pas encore finalisé leur PSE. Le département que nous considérons dans cette partie pour analyser un foyer de loque américaine dispose d'un GDSA départemental actuellement en restructuration après un changement de président⁵⁶. Nous verrons plus tard le rôle que cette structure peut jouer vis-à-vis des foyers de loque américaine.

Au niveau régional, il y a un « embryon » de fédération régionale des organisations sanitaires en une Union régionale des OSAD (UROSAD) qui devrait à terme évoluer vers une section apicole de l'OVS, mais actuellement la structuration de l'OVS n'est pas aboutie (les échelons départementaux ne sont pas dans l'OVS, il y a un manque de moyens humains avec beaucoup de bénévolat pour l'instant de la part des membres des GDSA)⁵⁷. En revanche, l'ADA Bourgogne Franche-Comté (résultant de la fusion récente des ADA de Bourgogne et de Franche Comté) est bien structurée, avec un technicien salarié en charge des questions d'apiculture. Les adhérents de l'ADA sont plutôt les apiculteurs professionnels. Le correspondant abeilles de la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté explique que les échanges à l'échelon régional se font avec l'ADA, tandis que les services de l'Etat en département échangent avec les GDSA.

Au niveau régional toujours, la fédération régionale des groupements techniques vétérinaires (FRGTV) tient lieu d'OVVT, qui est actuellement bien structuré avec un vétérinaire référent abeilles⁵⁸.

Les départements disposent également de syndicats apicoles, dont la vocation est plutôt la promotion de l'apiculture de manière générale (sur diverses problématiques, pas uniquement sanitaires, également économiques par exemple). De manière non exhaustive, on pourra citer le Syndicat des Apiculteurs Professionnels de Franche-Comté, l'Abeille Belfortaine, le Syndicat Apicole du Doubs, le Syndicat Apicole du Jura, l'Union Apicole Haut-Saônoise et l'Union Apicole du Pays de Montbéliard⁵⁹. Comme nous le verrons en troisième partie à l'échelle nationale, il y a une grande diversité de syndicats apicoles dans la région Bourgogne-Franche-Comté. C'est une particularité de la filière, avec également des organisations sanitaires qui peinent souvent à se structurer : en département l'évolution à terme serait d'intégrer les GDSA dans les sections apicoles de GDS toutes espèces, mais cette fusion se fait difficilement dans les départements à l'heure actuelle, en raison du contexte local, des personnes impliquées, de l'historique du département avec en général une volonté d'indépendance de la filière apicole. Nous reparlerons plus tard de ces spécificités inhérentes à la filière apicole.

Passons à présent à la description du foyer de loque américaine que nous avons choisi d'analyser.

⁵⁵ D'après l'entretien n°13, un correspondant abeilles en DRAAF.

⁵⁶ D'après l'entretien n°39, un cadre de DDCSPP.

⁵⁷ D'après l'entretien n°13, un correspondant abeilles en DRAAF.

⁵⁸ D'après l'entretien n°13, un correspondant abeilles en DRAAF.

⁵⁹ ADA Bourgogne-Franche-Comté. La filière apicole en Bourgogne Franche Comté [En ligne]. Disponible sur <http://www.adabfc.adafrance.org/asso/equipe.php>. Consulté le 2 août 2019.

II.1.2. Le déroulement du foyer, de sa détection à la levée des mesures

Le département choisi est un département où des foyers de loque américaine sont déclarés chaque année depuis quelques années. A noter que certains départements de la région Bourgogne-Franche-Comté déclarent des cas de loque américaine chaque année (voir le recensement des foyers depuis 2017 présenté en annexe 1) tandis que d'autres n'en déclarent jamais. Cela serait lié au réseau sanitaire local (maillage vétérinaire et implication des services de l'Etat dans les départements en question) d'après les acteurs interrogés.

Dans cette partie, nous nous efforçons de rester factuel, de décrire les événements sans les analyser ni émettre de commentaire (sauf si cela permet de mieux comprendre les propos décrits). Les éléments rapportés ici sont issus des entretiens semi-directifs réalisés, des rapports de visites effectuées par les vétérinaires mandatés ainsi que des arrêtés préfectoraux publiés par la DDCSPP. Les parties suivantes auront pour objet d'analyser la manière dont les acteurs ont perçu le foyer ; ainsi nous livrerons des éléments d'analyse et d'interprétation ultérieurement.

Le foyer primaire

Nous sommes dans le département X, au mois d'avril, année N-1⁶⁰. Un apiculteur amateur également vétérinaire formé en apiculture constate des anomalies au niveau du couvain d'une colonie d'un rucher de 4 ruches. Il réalise un prélèvement de couvain sur la colonie malade et le fait parvenir au laboratoire agréé pour analyse. Le résultat est positif pour la loque américaine. Il réalise un transvasement de la colonie malade (colonie forte ne nécessitant pas d'être détruite). Cinq jours plus tard, la DDCSPP du département publie un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APDI) pour le rucher en question.

A noter que dans la plupart des cas dont nous avons eu connaissance, l'APDI est pris directement, sans APMS préalable. Cela dépend des circonstances de la suspicion : parfois ce n'est pas un vétérinaire qui intervient, mais un technicien sanitaire apicole dans le cadre d'une visite PSE chez un apiculteur amateur par exemple. Si la suspicion est « faible », les services vétérinaires ne sont pas toujours informés (même s'ils devraient l'être dans tous les cas), ou s'ils sont informés, certains attendent la confirmation de la suspicion pour prendre directement l'APDI. Comme nous le verrons plus tard, cela dépend du contexte local et des moyens dont disposent les services de l'Etat pour l'apiculture.

L'APDI mentionne le nom de l'apiculteur chez lequel le foyer s'est déclaré ainsi que ses coordonnées. Il rappelle les mesures de police sanitaire qui s'appliquent et définit une zone de protection de trois kilomètres autour du foyer ainsi qu'une zone de surveillance de deux kilomètres autour de la zone de protection dans lesquelles sont listées les communes concernées.

A l'aide du fichier de déclaration annuelle des apiculteurs, l'agent en charge de l'apiculture au sein de la DDCSPP établit une liste de tous les apiculteurs déclarés qui se situent dans la zone. L'extraction est laborieuse en raison d'un fichier lourd et non prévu pour être utilisé dans le cadre d'un foyer de loque américaine, mais c'est le seul recensement dont disposent les services de l'Etat. Le dernier fichier de déclaration n'ayant été diffusé qu'en mai par la DGAL, ils utilisent celui de l'année précédente, qui n'est donc pas forcément à jour. Il s'agit ensuite de contacter tous les apiculteurs identifiés en zone

⁶⁰ Le foyer que nous présentons dans cette partie se déroule sur deux années.

de protection. Un mail ou un courrier est envoyé à chaque apiculteur, avec un formulaire sur lequel ils indiquent s'ils ont des ruches en zone de protection et/ou de surveillance et citent les communes, le nombre de ruches, ... Il leur est aussi demandé s'ils ont connaissance de ruchers « abandonnés » (en filigrane, non déclarés).

Un vétérinaire est mandaté afin d'effectuer les visites en zone de protection. Il a également reçu la liste de la DDCSPP et appelle directement certains apiculteurs – le chef de service explique qu'il y a un « partage » du travail entre la DDCSPP et les vétérinaires mandatés. Dans d'autres départements, les vétérinaires reçoivent la liste de la DDCSPP et appellent eux-mêmes les apiculteurs (sans intervention de la DD(CS)PP). Un vétérinaire explique avoir reçu une liste de 70 apiculteurs (situés en zone de protection) de la part de la DDPP, liste réduite à 45 après « écrémage » de ceux qui avaient arrêté leur activité, ceux qui n'avaient plus de ruches etc. Mais ce temps n'est pas compté dans la rémunération des vétérinaires, c'est une tâche chronophage et laborieuse qui dépasse sensiblement leurs prérogatives.

Beaucoup d'apiculteurs ne répondent pas au courrier ou restent injoignables par téléphone, il faut les recontacter plus tard. Les mairies sont également informées et sont priées de signaler la présence de tout rucher situé sur leur commune (et les coordonnées de son propriétaire) ainsi que les ruchers abandonnés dont ils auraient connaissance. En ce qui concerne le foyer en question, le recensement a été très compliqué, beaucoup d'apiculteurs n'ayant pas répondu aux sollicitations de la DDCSPP et beaucoup de ruchers non déclarés ayant été découverts.

Le vétérinaire commence les visites chez les apiculteurs de loisir, car ce sont eux qui ont répondu majoritairement aux courriers et/ou qui sont le plus disponible pour fixer un rendez-vous pour effectuer les visites de ruchers. Cela dépend du contexte local, en Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, plusieurs vétérinaires étaient mandatés dans le cadre d'un foyer et se sont réparti les visites, car la densité de ruchers à visiter était élevée. Deux d'entre eux ont réalisé les visites chez les apiculteurs professionnels, qui ont été contactés en premier et les visites prioritaires en fonction des besoins de transhumance.

Les vétérinaires expliquent profiter de ces visites pour élargir les échanges sur d'autres sujets sanitaires que la loque américaine, d'autres maladies etc. en particulier chez les apiculteurs amateurs qui sont demandeurs de conseils.

Le rucher où le foyer s'est déclaré est contrôlé par le vétérinaire mandaté le 2 juin 2017, deux colonies faibles (dont l'une suspectée de loque américaine) sont euthanasiées au dioxyde de soufre et détruites par incinération. Il reste deux colonies dans ce rucher, dont celle à l'origine du foyer. Les autres ruchers de l'apiculteur vétérinaire sont contrôlés par lui-même.

Une trentaine d'apiculteurs se trouvent dans la zone de protection de trois kilomètres autour du foyer en question. Tous n'ont pas pu être visités au cours de la saison, car en plus des difficultés à les joindre, le vétérinaire mandaté a démissionné, ce qui a eu pour conséquence de reporter les visites à la saison suivante. Pendant ce temps, les apiculteurs professionnels des zones de protection et de surveillance effectuent leurs transhumances sans tenir compte de l'APDI.

Saison apicole de l'année N et foyers secondaires

Ce n'est qu'au printemps suivant que les visites peuvent reprendre. Pendant ce temps, l'APDI est toujours en place et ne peut être levé.

Une autre vétérinaire mandatée réalise les visites en zone de protection, entre le 24 avril et le 26 juin, chez 10 apiculteurs (dont deux apiculteurs semi-professionnels possédant entre 50 et 149 colonies et 3 apiculteurs professionnels possédant plus de 200 colonies). Le rucher « foyer » fait partie de ces ruchers visités (dans le cadre du contrôle des foyers un an plus tard⁶¹). Il comprend à présent 6 colonies qui ne présentent pas d'anomalie. Au total, 146 colonies ont été visitées. Deux à trois ruchers peuvent être visités sur une journée, mais il n'est pas possible d'établir un référentiel concernant le nombre de jours nécessaires pour effectuer les visites dans une zone de protection. Cela dépend du nombre de colonies à visiter, des conditions météorologiques, de la disponibilité des apiculteurs, du vétérinaire, de la distance à parcourir entre deux ruchers, de la possibilité de grouper les visites des ruchers proches, ... En moyenne, il faut compter une heure pour une dizaine de colonies. Certains vétérinaires dans d'autres départements ont visité jusqu'à 100 colonies en une journée, avec un peu d'habitude et avec l'aide d'un apiculteur ou d'un technicien pour ouvrir et fermer les ruches.

Parmi les visites réalisées en zone de protection, un foyer secondaire a été détecté chez une apicultrice professionnelle. Des prélèvements effectués sur deux colonies d'un même rucher se sont révélés positifs le 28 juin et l'APDI a été publié le même jour. Ce rucher étant à proximité du rucher « foyer » de l'année N-1, les zones de protection et de surveillance n'ont pas beaucoup évolué par rapport au précédent foyer, ce qui n'a pas entraîné beaucoup de visites supplémentaires de ruchers. Mais si un foyer secondaire est détecté plus loin en zone de protection, tout le processus doit être réitéré : recensement des ruchers, contact des apiculteurs, visites des ruchers etc. Ainsi, la gestion d'un seul foyer est chronophage mais on voit que le zonage peut s'étendre rapidement avec la découverte de foyers secondaires, alors que les moyens des services de l'Etat sont limités.

La gestion de ce foyer secondaire a été plus compliquée que le foyer primaire. Les relations entre l'apicultrice et la vétérinaire étaient conflictuelles, une incompréhension entre les deux protagonistes étant née dès la première visite et ayant perduré ensuite.

« Dans la formation que reçoivent les vétérinaires je pense qu'on dramatise la loque. Il y a eu une incompréhension avec la vétérinaire. [...] La vétérinaire voyait ça comme la grippe aviaire des canards. [...] Pour elle c'était « la loi c'est la loi » [...]. Et moi je suis de nature rebelle (rire) »⁶²

« Avec les professionnels ça se passe bien tant qu'on ne trouve rien, mais le jour où on fait des prélèvements...un moment donné je suis arrivée sur un rucher, j'ai fait des prélèvements et là cette dame ça a été une catastrophe [...]. Ça a été un palabre, les propos tenus, c'était chaud. Elle voulait se suicider le lendemain de ma visite... »⁶³

⁶¹ Selon les préconisations d'un projet de note de service actuellement en cours de rédaction, qui établit les mesures de gestion à appliquer dans un rucher atteint de loque américaine en fonction du niveau d'atteinte du rucher (peu atteint, modérément atteint et fortement atteint) et de la période de l'année durant laquelle est découvert le foyer. Cette note tient compte d'un avis de l'Anses de 2013 et a été diffusée aux services déconcentrés à titre expérimental afin d'apporter un appui à la gestion de récents foyers.

⁶² Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

⁶³ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

L'arrêté préfectoral a été affiché dans les mairies, mentionnant le nom de l'apicultrice et ses coordonnées. Les apiculteurs ont fait état de ce problème lors des réunions avec les organisations sanitaires et les services de l'Etat, comme nous le verrons ultérieurement.

L'euthanasie des colonies a eu lieu le 10 juillet, soit environ 15 jours après la détection de la loque américaine dans le rucher, ce que déplore l'apicultrice :

« En tant qu'apiculteur j'aurais trouvé de la loque j'aurais brûlé tout de suite. Là ça a mis 15 jours, la véto n'était pas disponible, disant qu'elle avait une clinique à tenir, que sa collègue était partie en vacances, qu'elle avait des obligations personnelles »⁶⁴

Cela soulève à nouveau les difficultés à faire converger les disponibilités des apiculteurs, des vétérinaires et des services de l'Etat. Dans le cas du présent foyer, le chef de service santé et protection animale de la DDCSPP était présent ainsi que le directeur départemental, en raison des relations tendues avec l'apicultrice.

« On a dû euthanasier les deux ruches. Deux collègues sont venus, la vétérinaire était accompagnée du chef de service et du directeur, ils ont eu peur que soit je lui foute dessus, ou que je fasse un drame. Mais pour moi c'était pas une catastrophe [de détruire ces deux colonies] »⁶⁵

L'euthanasie d'une colonie doit être réalisée en fin de journée (lorsque toutes les butineuses sont rentrées dans la ruche) à l'aide d'une mèche de soufre allumée en-dessous de la ruche et diffusant une fumée à l'intérieur de la ruche, ce qui euthanasie la colonie rapidement. Puis les cadres et les abeilles sont détruits par le feu. Dans le cas présent, les deux colonies atteintes (sur les 24 colonies du rucher) ont été euthanasiées par le procédé décrit, puis brûlées sur place. La vétérinaire souhaitait placer les colonies dans des sacs hermétiques afin de les brûler dans des cuves dédiées à cet effet au domicile de l'apicultrice. En effet, il y a des arrêtés préfectoraux d'interdiction de feux dans certains départements en raison du risque pour la végétation alentour. L'apicultrice a refusé : *« la vétérinaire m'a demandé si j'avais demandé l'autorisation au préfet, je lui ai répondu que je devais brûler mes colonies sur ordre du préfet, que je n'allais pas encore lui demander la permission de brûler... »*

L'euthanasie d'une ou de plusieurs colonies prend un certain temps et mobilise du personnel (il faut un agent des services de l'Etat ou un vétérinaire mandaté pour attester de la destruction des colonies), puis il faut attendre la destruction complète et l'extinction du feu. Dans le cas présent, l'apicultrice a trouvé cela disproportionné, avec des mesures de précaution jugées inutiles également (désinfection du sol à la javel, port d'une combinaison « de cosmonaute » par la vétérinaire, etc.).

« Moi qui ne gagne pas ma vie et la vétérinaire qui gagne 110 euros de l'heure... il y a vraiment des gens qui sont payés pour rien, quand on a brûlé les colonies la vétérinaire est venue, elle s'agitait dans tous les sens, elle a allumé deux mèches, elle était là trois heures plus le trajet pour regarder deux ruches brûler... Et on dit qu'il n'y a pas d'argent dans les caisses de l'Etat ?! »

Nous reparlerons en partie III des impacts socio-économiques d'un foyer de loque américaine pour les apiculteurs.

⁶⁴ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

⁶⁵ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

En zone de protection et de surveillance des foyers, les mouvements de ruches (peuplées ou non) sont interdits. Ainsi, les apiculteurs doivent demander une dérogation s'ils souhaitent transhumer, dérogation accordée après une visite des colonies par le vétérinaire mandaté. L'apicultrice en question a fait le choix de ne pas transhumer cette année-là, car les visites nécessaires à l'obtention d'une dérogation pour déplacer ses colonies lui semblaient trop compliquées à mettre en œuvre : « *C'était une période où ça miellait énormément sur les sapins, il aurait fallu pouvoir emmener les ruches au sapin. Et je ne pouvais pas enlever les 4 hausses pour que la vétérinaire puisse faire ses visites et que je puisse transhumer* »⁶⁶

D'après la DDCSPP du département, seules quelques demandes de dérogations ont été reçues cette année-là. Beaucoup d'apiculteurs n'ont pas fait de demande et ont probablement déplacé leurs colonies sans autorisation : « *On n'est pas dupes, quand on va sur le terrain on sait très bien qu'il y en a qui jouent le jeu et d'autres pas* »⁶⁷. En particulier, les visites réalisées en zone de surveillance pour l'obtention d'une dérogation aux mouvements sont à la charge des apiculteurs, donc ceux-ci n'en font pas la demande.

En août, des visites ont encore été réalisées par un autre vétérinaire mandaté, pour des ruchers situés en zone de protection du foyer primaire et/ou du foyer secondaire (5 apiculteurs concernés, pour une quinzaine de ruchers). Des prélèvements ont parfois été effectués sur des colonies douteuses, mais aucun autre foyer de loque américaine n'a été détecté. Un apiculteur professionnel situé dans la zone de protection du foyer primaire refusait de donner accès à ses ruchers en raison du dérangement occasionné sur les colonies et les reines, et souhaitait reporter les visites au printemps suivant à moins que les visites ne soient réalisées sur quelques colonies uniquement. L'APDI datant déjà d'une année, les agents de la DDCSPP ne souhaitaient pas le prolonger encore et ont fait appel au correspondant abeilles de la DRAAF qui a relayé la demande auprès du référent national en apiculture. Celui-ci a apporté une réponse favorable quant à un échantillonnage des colonies de cet apiculteur.

Le foyer secondaire a été visité à nouveau début septembre pour un contrôle. C'est ce même second vétérinaire mandaté qui a réalisé la visite, car l'apicultrice ne souhaitait plus que la première vétérinaire n'intervienne sur ses ruchers : « *Moi je voulais plus la voir, cette vétérinaire* ». Aucun signe clinique de loque américaine n'a été détecté lors de cette visite de contrôle.

Finalement, l'APDI du foyer primaire (d'avril 2017) a été levé en septembre 2018.

II.1.3. Retour d'expérience sur les foyers du département par les services déconcentrés

Au sein de la DDCSPP du département X, c'est le technicien en charge de l'apiculture qui assure le suivi des foyers, supervisé par le chef de service santé et protection animales. Le département ayant été confronté à quelques foyers de loque américaine ces dernières années, les agents de la DDCSPP concernée ont acquis une expérience qui leur a permis de gagner en efficacité. Les arrêtés préfectoraux sont pris rapidement après la réception de résultats d'analyses positifs pour la loque américaine par exemple. Néanmoins, des freins à une gestion efficiente de ces foyers ont été rapportés. Nous allons

⁶⁶ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

⁶⁷ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

les présenter dans cette partie, ainsi que les évolutions de pratiques que cela a engendré pour ces services.

Tout d'abord, le recensement chronophage des apiculteurs situés en zones de protection et de surveillance autour des foyers, à partir d'un fichier de déclaration annuelle qui est « lourd », duquel il est difficile d'extraire des données, et qui est également incomplet en raison d'un nombre relativement important d'apiculteurs ne déclarant pas leurs colonies. Une évolution a été mise en place dans le département, car si les apiculteurs étaient appelés auparavant un à un, ils reçoivent désormais un courrier où ils doivent indiquer la localisation de leurs ruchers et le nombre de colonies détenues. Ce procédé permet un gain de temps pour les agents de la DDCSPP et les vétérinaires, et cela permet également de conserver une trace écrite des déclarations des apiculteurs. Malheureusement un certain nombre ne répond pas, ou trop tardivement, des relances téléphoniques sont donc nécessaires.

A la suite de réunions entre les services de l'Etat (DRAAF et DDCSPP) et organisations professionnelles (ADA Bourgogne-Franche-Comté et GDSA du département X), les arrêtés préfectoraux ont été adaptés. En effet, les APDI mentionnaient les noms et coordonnées des apiculteurs concernés et ces arrêtés étaient affichés dans toutes les mairies des départements concernés. Les apiculteurs ont souhaité que l'anonymat soit préservé, ainsi à présent la DDCSPP prend un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection qui n'est diffusé qu'à l'apiculteur, puis un arrêté de mise sous surveillance qui reprend les zonages et qui est rendu public.

L'évolution à prévoir actuellement serait d'harmoniser les pratiques entre départements, au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté puis à terme au niveau national :

« Lors d'une réunion à la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté on a vu que dans [les départements X,Y et Z] on faisait les APDI d'une manière différente, or les apiculteurs sont souvent tous adhérents à une organisation professionnelle et ils discutent entre eux, « pourquoi eux ils font autrement »... Il y a eu une grande réunion entre les vétérinaires et les services de l'Etat, pour harmoniser les pratiques, parce que c'est trop facile pour les apiculteurs de venir pointer nos différences. Maintenant les DDPP font toutes à peu près la même chose »⁶⁸

En cas de foyers de loque américaine, il peut y avoir un sentiment d'injustice vécu par un apiculteur d'un département A dont les services vétérinaires appliquent des mesures de police sanitaire strictes alors qu'un département limitrophe est plus laxiste (pour diverses raisons, des moyens limités, un manque de temps, ...). On l'a vu également dans le foyer décrit précédemment, un échantillonnage des colonies a été autorisé pour les visites chez un apiculteur professionnel (un pourcentage des colonies a été visité seulement). D'autres apiculteurs ayant connaissance de cet arbitrage et se sentant lésés pourraient également le demander. Ces différences de traitement renforcent le sentiment négatif que peuvent avoir les administrés face aux services de l'Etat (nous en reparlerons en partie III), ainsi une harmonisation des pratiques au moins au sein d'une région serait judicieuse.

Un dernier point que nous estimons important à mettre en lumière dans ce retour d'expérience des services de l'Etat est la gestion des apiculteurs « récalcitrants ». On a vu à travers le présent foyer que

⁶⁸ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

certaines APDI n'ont pas pu être levées en raison des réticences de certains apiculteurs à répondre aux sollicitations de la DDCSPP et/ou à accepter les visites :

« Le monsieur a toujours une bonne raison, il n'est pas disponible etc., ce monsieur a pas mal de ruches en plus, il fait perdre un temps fou au véto parce qu'il est toujours en train de critiquer la réglementation [...]. Si tout le monde coopère bien on peut trouver rapidement les apiculteurs et faire rapidement les visites. Et que les apiculteurs ne fassent pas perdre de temps inutile à palabrer sur des choses, et voilà »⁶⁹

Dans ce cas, les moyens dont disposent les services de l'Etat sont soit persuasifs soit coercitifs : la première option est la discussion, en expliquant la manière dont les visites vont se dérouler, en rappelant l'enjeu et l'importance de la police sanitaire, à la fois au niveau individuel pour leurs propres colonies mais également à l'échelle collective. Si la discussion ne suffit pas, des mesures administratives voire pénales peuvent être mises en œuvre afin d'imposer la visite. Enfin, une dernière solution est l'« abandon », c'est-à-dire ne pas réaliser de visite chez cet apiculteur.

Vincent Dubois parle dans son ouvrage *La vie au guichet*⁷⁰ de la gestion de la violence des allocataires par les agents d'accueil au guichet des caisses d'allocations familiales : « quand ils s'énervent, j'croise les bras. Et puis j'dis : « ça y' est ? On discute, maintenant, on voit ça ensemble ? » [...]. Quelqu'un qui est en colère à juste titre, j'essaie de le raisonner, j'le calme » ». Cet agent a choisi de « raisonner » les allocataires afin de reprendre la discussion dans le calme. L'autre solution est l'« évitement », c'est-à-dire interrompre la relation, faire intervenir un collègue ou encore faire appel à un supérieur hiérarchique. C'est d'ailleurs ce que l'on a pu voir dans le foyer décrit précédemment - découvert chez une apicultrice - où le chef de service était accompagné du directeur départemental lors de l'euthanasie des colonies. Dans tous les cas, les agents d'accueil insistent sur le fait qu'il faut garder son calme, ne pas s'énerver à son tour, auquel cas c'est un échec pour eux, parce que cela signifie qu'ils n'ont pas réussi à convaincre l'allocataire. Ceci est à mettre en parallèle avec les foyers de loque américaine : les agents de l'Etat ou les vétérinaires mandatés peuvent faire valoir leur droit de retrait en cas de comportement violent de la part d'un apiculteur. Un supérieur hiérarchique accompagné si besoin des forces de l'ordre pourra intervenir en seconde intention.

Finalement la DDCSPP a reçu un appui de l'ADA Bourgogne-Franche-Comté et du GDSA du département, qui sont intervenus afin de convaincre les apiculteurs de laisser l'accès à leurs ruchers : « Certains apiculteurs sont plus méfiants, donc on avait fait appel aux ADA et GDSA, on les appelle à l'aide car ils ont intérêt aussi à ce que les APDI soient levés rapidement »⁷¹

Ceci illustre néanmoins l'importance de la coopération entre services de l'Etat et représentants des apiculteurs, avec une relation bilatérale basée sur des échanges plutôt que sur des mesures coercitives émanant d'un Etat considéré comme « répressif ». Nous reparlerons des relations entre l'Etat et les apiculteurs dans la partie III.

⁶⁹ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

⁷⁰ Dubois V., Lagroye J. *La Vie Au Guichet : Administrer La Misère*. Éd. Points, Paris, 2015, p. 327.

⁷¹ Entretien n°39, un cadre de DDCSPP

II.1.4. Le mécontentement des apiculteurs professionnels, soutenus par l'ADA de la région

Les apiculteurs du département, en particulier ceux concernés par les foyers, estiment que les mesures de police sanitaire appliquées sont disproportionnées. En particulier, ils déplorent les restrictions de mouvements en zone de protection et de surveillance qui ont un impact économique important sur les colonies : les apiculteurs ne peuvent pas transhumer donc les colonies restent au même emplacement, les ressources florales sont insuffisantes et il faut alors nourrir les colonies. Il y a donc une perte de production liée à l'impossibilité de transhumer mais également les coûts liés au nourrissage des colonies. Pour un apiculteur professionnel, perdre une saison apicole en raison d'un foyer de loque américaine n'est pas concevable.

« Il y a une disproportion entre les mesures de lutte et la gravité réelle de la maladie. On ne peut plus transhumer. Si la miellerie a le bonheur d'être dans la zone, avec des ruches hors de la zone, on ne peut plus extraire son miel. Ça devient en opposition totale avec les contraintes de l'apiculture »⁷²

D'autre part, les apiculteurs professionnels expliquent leurs difficultés à accepter les visites qui doivent être réalisées en zone de protection alors qu'ils sont en pleine saison apicole :

« Un vétérinaire mandaté appelle un apiculteur professionnel pour lui donner rendez-vous à une période de l'année où il a des choses à faire. Il va devoir faire les visites avec le vétérinaire, il faut que les conditions climatiques soient bonnes, il faut soulever les hausses (donc risque de pillage), démonter la ruche, donner les cadres un à un au vétérinaire qui va inspecter toutes les faces de couvain. C'est un travail considérable, non rémunéré pour l'apiculteur. [...] Donc ça peut avoir un côté intolérable, l'apiculteur joue sa peau. Je caricature un peu mais c'est un peu ça quand même.

Pour terminer, il faut qu'il fasse beau, le vétérinaire vous ne pouvez pas lui dire venez demain, donc il faut caler le rendez-vous en fonction des disponibilités de chacun, et souvent le temps change entre temps. Donc d'un point de vue pratico-pratique c'est pas très facile. Ça pourrait aller vite si c'était comme un élevage bovin. Un élevage bovin les animaux on sait où ils sont. Donc il faut que le vétérinaire, l'apiculteur soient dispo, que tous les apiculteurs dans la zone soient connus, disponibles pour les visites, ... »⁷³

Le foyer décrit en partie II.1.2 illustre bien ces difficultés techniques de terrain, où fixer un rendez-vous pour effectuer une visite est très compliqué car dépendant de nombreux paramètres. Ces visites prennent également du temps, puisqu'il faut examiner chaque cadre, des deux côtés, à la recherche de signes cliniques anormaux. Et ce temps-là est du temps « perdu » pour l'apiculteur qui n'avance pas dans son propre travail.

Toutes ces contraintes sont à l'origine de la sous-déclaration des cas par les apiculteurs, en particulier les apiculteurs professionnels, qui assument parfaitement leur choix de ne pas déclarer. Ils expliquent gérer leurs cas de loque américaine en autonomie, en détruisant systématiquement et rapidement les colonies atteintes (qui ne dépassent pas deux-trois cas par an). Pour eux, tant que les mesures de restrictions seront aussi dissuasives, ils ne déclareront pas leurs cas de loque américaine.

⁷² Entretien n°24, un technicien d'une ADA

⁷³ Entretien n°24, un technicien d'une ADA

Le soutien des organisations professionnelles et sanitaires

Les organisations sanitaires et professionnelles de la région (l'ADA de la région et les GDSA départementaux) ont joué un rôle lors de ces foyers, en particulier dans ceux que nous venons de décrire. Tout d'abord ils ont un rôle de diffusion d'information concernant les foyers de loque américaine (via les bulletins apicoles de l'ADA par exemple), ils peuvent également fournir leurs listes d'adhérents aux DD(CS)PP afin de comparer ces listes avec le fichier de déclaration annuelle et identifier de potentiels apiculteurs non déclarés qui se trouveraient en zone de protection ou de surveillance. Enfin, comme nous l'avons vu, ils peuvent apporter un appui aux services de l'Etat afin d'encourager les apiculteurs à accepter les visites. Leur rôle de soutien aux apiculteurs a été particulièrement prégnant lors des foyers survenus récemment, puisqu'ils ont fait remonter les difficultés de terrain jusqu'à l'échelle nationale afin que la situation évolue. Les GDSA se sont associés à l'ADA dans cette démarche, même si c'est l'ADA qui a porté les revendications. Lorsque nous avons contacté les présidents des GDSA de la région pour solliciter un entretien, ceux-ci nous ont répondu que la position de l'ADA résultait d'une concertation avec les GDSA, et que cette position faisait consensus au sein de la région. Ainsi, l'ADA Bourgogne-Franche-Comté s'est fait le relai de la position des associations d'apiculteurs de la région. Cela concerne essentiellement les apiculteurs professionnels, car ce sont eux qui ont été impactés par les restrictions de mouvements. En effet, les apiculteurs de loisir n'effectuant pas de transhumance, ils ne sont pas réellement concernés par ces revendications. Les associations et/ou syndicats d'apiculteurs de loisir (type ruchers-écoles) sont « autonomes » et n'ont pas de réel lien avec les services de l'Etat, comme nous l'avons évoqué en début de cette partie : les échanges se font entre la DRAAF et l'ADA à l'échelon régional, et entre les DD(CS)PP et les GDSA à l'échelon départemental.

Nous verrons en partie III qu'il y a également un consensus à l'échelle nationale entre les représentants des professionnels concernant les mesures de police sanitaire jugées disproportionnées.

L'implication de l'ADA et son soutien aux apiculteurs professionnels ont été très appréciés par les apiculteurs impactés par les foyers :

« Aujourd'hui on va peut-être dans notre région arriver à ce que ce soit moins dramatique que ça l'a été, que les choses vont pouvoir évoluer, on a des gens qui ont compris et une profession qui a expliqué les choses ». Puis, parlant des APDI : « Dans le Jura ce ne sera plus jamais affiché en mairie, mais il a fallu que ADA France s'en mêle, notre structure s'est bougée pour nous défendre, c'est bien ! »⁷⁴

Nous reparlerons en partie III du rôle joué par les représentants professionnels, qui ont le statut de « groupe d'intérêt » et peuvent exercer un rôle d'influence sur les politiques publiques.

II.2. Des difficultés de terrain partagées par de nombreux acteurs ailleurs en France

Les entretiens réalisés avec les acteurs d'autres départements ont révélé que les revendications émises en région Bourgogne-Franche-Comté sont partagées dans d'autres régions également. Les difficultés

⁷⁴ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

de terrain relevées par les services de l'Etat ainsi que par les apiculteurs sont similaires. Nous allons en dégager les principaux enseignements dans cette partie et les mettre en perspective avec des éléments de littérature de sciences sociales, afin d'en tirer des éléments d'analyse plus globale par montée en généralité mesurée.

II.2.1. Des mesures de police sanitaire jugées disproportionnées par rapport à la maladie

Pour la plupart des apiculteurs interrogés (professionnels comme amateurs), la loque américaine ne justifie pas les mesures de police sanitaire restrictives qui sont mises en œuvre actuellement. Elles sont jugées disproportionnées au regard de la gravité relative de la maladie :

« Aujourd'hui pour une ruche des gens sont complètement bloqués alors qu'ils maîtrisent la situation... [...] C'est trop violent. [...] On a l'impression qu'il y a un attentat si vous déclarez un cas de loque »⁷⁵

L'expression « rouleau compresseur » pour évoquer les mesures de police sanitaire est revenue plusieurs fois lors des entretiens :

« [Il y a] la déclaration, le service vétérinaire qui va confirmer et là c'est le rouleau compresseur »⁷⁶

« C'est quelque chose qui impacte psychologiquement, c'est le rouleau compresseur. [...] Donc c'est très contraignant et d'un autre côté c'est pas cohérent, une ruche si vous la bloquez elle essaime »⁷⁷

Ainsi, les apiculteurs préfèrent ne pas déclarer la maladie bien que ce soit une obligation réglementaire, et ne pas respecter les arrêtés préfectoraux pris par les services de l'Etat :

« En France selon les professionnels, la loque on maîtrise, ce n'est pas un problème préoccupant. Donc vu le fait que ce n'est pas un problème économique, et vu les conséquences quand on déclare, il y a des sous-déclarations »⁷⁸

« Je pense que ça doit rester souple...après si on bloque tout, les apiculteurs ne vont pas déclarer, on ne peut pas se permettre de bloquer la production de miel »⁷⁹

« Si vous me trouvez un apiculteur professionnel, un vrai, qui déclare, je vous paie un verre. Si on commence à déclarer on va brûler tout le pays ! »⁸⁰

« J'en ai connu qui étaient à côté [du foyer] qui sont quand même partis transhumer »⁸¹

⁷⁵ Entretien n°17, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

⁷⁶ Entretien n°34, un apiculteur amateur

⁷⁷ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

⁷⁸ Entretien n°4, un cadre de DDCSPP

⁷⁹ Entretien n°35, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

⁸⁰ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

⁸¹ Entretien n°34, un apiculteur amateur

« Quand quelqu'un apprend qu'une colonie est atteinte de loque américaine, les professionnels dans la nuit ils ont pris le camion et le rucher n'est plus en zone de protection ou de surveillance »⁸²

Les apiculteurs déplorent également la lenteur des procédures administratives, avec des APDI qui durent plusieurs mois, parfois plusieurs années : *« Le temps de contrôler toutes les colonies est beaucoup trop long avant de lever l'APDI »⁸³*. Et comme il n'y a pas de possibilité de contrôler les apiculteurs qui sortent illégalement d'une zone de protection, cela encourage cette pratique : *« Les apiculteurs n'ont pas respecté l'APDI et il n'y a eu aucune mesure punitive »*.

Finalement, tous les acteurs interrogés s'accordent sur le fait qu'il y a nécessité d'agir vite afin que les APDI soient levés rapidement. Tout d'abord agir vite en cas de foyer pour éliminer ou transvaser les colonies malades :

« Entre la déclaration et la destruction il se passe déjà quelques jours, alors que c'est urgent, il faut intervenir tout de suite »⁸⁴

« Finalement la méthode des professionnels, ce n'est pas que je la cautionne, mais c'est ce qu'il faut faire »⁸⁵

Et également agir vite pour effectuer les visites dans la zone de protection :

« C'est pas insurmontable à faire mais il faut que les gens se mobilisent, que les véto fassent les visites rapidement »⁸⁶

« Si tout le monde coopère bien on peut trouver rapidement les apiculteurs et faire rapidement les visites »⁸⁷

Mais alors qui sont les apiculteurs qui déclarent leurs cas de loque américaine ? Dans quelles circonstances les foyers sont-ils détectés ?

D'après les données rapportées par les services de l'Etat et les vétérinaires lors des entretiens, les foyers de loque américaine sont rarement déclarés par les apiculteurs eux-mêmes, en tout cas pas dans le cadre d'une suspicion clinique. A titre d'exemple, des foyers sont parfois déclarés par des apiculteurs professionnels jeunes installés soucieux de bien faire et d'être « en règle ». Mais des apiculteurs rapportent qu'ils ont déjà déclaré un cas dans le passé et qu'ils ne le referont plus en raison des lourdes contraintes et procédures qui ont suivi.

D'autres apiculteurs, souvent amateurs, font appel à leur TSA ou un vétérinaire pour des mortalités de colonies par exemple, et de la loque américaine est parfois découverte à ce moment-là. De la même façon, des foyers peuvent être détectés lors d'une visite réalisée dans le cadre du programme sanitaire d'élevage (PSE).

⁸² Entretien n°42, une vétérinaire apicole

⁸³ Entretien n°28, un apiculteur professionnel président d'une ADA

⁸⁴ Entretien n°32, un apiculteur amateur, responsable au sein d'un GDSA

⁸⁵ Entretien n°20, un vétérinaire apicole

⁸⁶ Entretien n°25, un vétérinaire apicole

⁸⁷ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

Les vétérinaires rapportent également des foyers découverts lors de visites en vue de faire des certificats de bonne santé (dans le cadre d'échanges intracommunautaires ou de cession d'exploitation).

Il semblerait que les apiculteurs amateurs soient plus enclins à déclarer la maladie aux services de l'Etat, en raison de la prise en charge technique et financière du foyer. Mais beaucoup d'apiculteurs amateurs font appel à leur GDS(A) en cas de problème et le cas peut être géré « en interne » avec l'aide d'un TSA, sans que la maladie ne soit déclarée. Certains avouent également ne pas se préoccuper des maladies, et « subir » des mortalités de colonies sans en connaître la cause. Ces apiculteurs n'adhèrent généralement pas à une association sanitaire et ne détecteront pas leurs cas de loque américaine (ou s'ils les détectent, ne les déclareront pas).

D'après les données présentées dans les bulletins épidémiologiques en santé animale⁸⁸, seuls 20% des foyers en moyenne étaient issus d'une déclaration de l'apiculteur entre 2010 et 2013. Mais aucune distinction n'a été faite entre apiculteurs professionnels ou de loisir. Le reste des déclarations résultait entre autres de visites aléatoires effectuées pour le compte des DD(CS)PP.

Au bilan, ce sont souvent des découvertes fortuites lors de visites réalisées pour un autre motif qu'une suspicion de loque américaine, ou bien ce sont des apiculteurs (plutôt amateurs) qui ont un doute et font appel à leur GDSA afin qu'une visite de leurs colonies soit effectuée.

Au-delà des contraintes réglementaires, l'impact économique pour les apiculteurs professionnels impactés par les restrictions en cas de foyer est élevé, bien plus que celui inhérent à la maladie elle-même :

« C'est un sujet qui est tabou et très mal perçu du côté des apiculteurs qui tirent un revenu économique de ça, car ça entraîne des blocages de colonies et donc un manque à gagner de potentielles miellées. Ce qui explique qu'il y ait un nombre d'apiculteurs qui ne déclarent pas »⁸⁹

« C'est compréhensible qu'il faille contrôler mais le problème c'est quand c'est votre revenu. Ces contraintes sont un frein à la bonne gestion de la maladie. [...] Le point important à faire ressortir c'est l'impact économique, qui n'est pas grave pour un apiculteur de loisir mais pour nous ça pose plus de problèmes »⁹⁰

Beaucoup d'acteurs interrogés ont d'ailleurs mentionné l'expression bien connue « pour vivre heureux vivons cachés » qui illustre bien ce qui se passe sur le terrain vis-à-vis de la loque américaine.

Cette non-déclaration des cas de loque américaine par les apiculteurs est parfaitement assumée et constitue selon eux la gestion « normale » de la maladie telle qu'elle devrait être en pratique : chaque apiculteur devrait être capable de détecter précocement la maladie, de détruire les colonies malades et si besoin, de faire appel à son GDS(A) pour un appui à la gestion de la maladie (en cas de récurrence ou de persistance de la maladie dans un rucher par exemple). Ainsi, le souhait des apiculteurs est que la

⁸⁸ Anses. *Bilans de la surveillance des maladies et troubles des abeilles*, Op. cit.

⁸⁹ Entretien n°27, un technicien d'un ADA

⁹⁰ Entretien n°35, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

loque américaine ne soit plus classée en danger sanitaire de première catégorie, mais qu'elle soit gérée de manière collective par la filière.

Voyons à présent les difficultés relevées par les services de l'Etat de différents départements en France, qui contribuent à la moindre efficacité de la gestion actuelle des foyers telle qu'elle est perçue par les apiculteurs.

II.2.2. Une politique publique qui ne peut pas être mise en œuvre de manière efficace sur le terrain par les services de l'Etat

La réglementation actuelle, considérée comme contraignante par les apiculteurs, se trouve être également difficilement applicable en pratique par les services de l'Etat :

« La réglementation est très contraignante et on n'a pas les moyens pour la faire appliquer correctement »⁹¹

« Ça ne sert à rien d'avoir des textes bien faits, mais inapplicables pour des raisons de moyens humains ou financiers »⁹²

Nous allons en développer les raisons principales dans cette partie, et mettre ces données en perspective avec celles issues de la littérature de sciences sociales, pour illustrer la mise en œuvre d'une politique publique par les services de l'Etat et les adaptations parfois nécessaires en fonction du contexte local.

II.2.2.1. Un instrument d'action publique qui gagnerait à être optimisé : la base de données annuelle de déclaration des ruches. Approche par les instruments

La première raison de l'inefficacité de la gestion de la loque américaine en département est la difficulté de recensement des ruchers dans les zones de protection et de surveillance autour d'un foyer :

« Le frein il est matériel, on ne sait pas où sont les ruches. Dans les autres filières en trois clics on trouve les élevages dans un rayon donné, en apiculture il faut faire des courriers, des mails, téléphoner, [...] En une semaine cela pourrait être fait, mais cela prend des mois et des mois. [...] Si on veut continuer à faire de la police sanitaire en apiculture il faut savoir où sont les ruches »⁹³

« Lors de la déclaration on ne demande pas aux apiculteurs de géolocaliser les ruchers, mais simplement la commune. Donc lors d'un foyer de loque, il faut rappeler tous les apiculteurs pour leur demander où se trouvent leurs ruchers »⁹⁴

« Pour l'instant quand on définit un zonage, on ne prend pas le rayon de 3 ou 5 kilomètres mais les communes entières, parce qu'on ne sait pas où sont positionnés les ruchers. [...] Il n'y a pas de réelle

⁹¹ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁹² Entretien n°8, un apiculteur professionnel, président d'une organisation sanitaire nationale

⁹³ Entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁹⁴ Entretien n°3, une vétérinaire apicole

base de données pour gérer donc c'est très compliqué. Et le recensement c'est fondamental pour pouvoir gérer une maladie »⁹⁵

Comme nous l'avons évoqué en partie II.1.3 dans le retour d'expérience des foyers de loque américaine par les agents de la DDCSPP, le fichier de déclaration annuelle des colonies est difficile à exploiter et incomplet en raison des apiculteurs qui ne sont pas déclarés. Toutes ces démarches sont chronophages et ralentissent la gestion du foyer : « *Ces lourdeurs administratives nous desservent* »⁹⁶. Certains acteurs évoquent la perte de crédibilité des services de l'Etat face aux apiculteurs en raison de ce manque apparent de réactivité.

Pourtant, le fichier de déclaration annuelle des ruchers pourrait être un instrument d'action publique intéressant, qui aurait la double fonction d'outil statistique permettant de connaître la répartition des apiculteurs en France et le nombre de colonies qu'ils possèdent, mais également d'outil de recensement des apiculteurs en cas de foyer de loque américaine ou de tout autre trouble des abeilles.

Un instrument d'action publique est défini comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁹⁷. C'est donc un dispositif qui régit la relation entre la puissance publique et les administrés. Il existe différents types d'instruments : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel, et enfin les normes et standards sont des instruments également. Parmi quelques exemples d'instrument, citons un contrat entre l'Etat et la région, un logiciel, une équation qui calcule le montant des retraites, une loi, un indicateur de performance, un péage, ...⁹⁸

Les instruments sont des outils concrets, qui ont un objectif initial (mesurer un paramètre, faciliter le travail des agents etc.) et qui, selon la manière dont ils vont être utilisés, vont être porteurs de représentations, de valeurs et vont permettre à la puissance publique d'orienter son action. Les agents qui utilisent un instrument d'action publique vont s'emparer de cet outil, se l'approprier et parfois détourner son objectif initial. Ainsi les instruments ne sont pas neutres, ils ont une histoire, ils véhiculent des idées, des intérêts, des traditions institutionnelles. Un instrument adapté à une administration ne sera pas appliqué de la même façon dans une autre, il va être modelé par la culture de cette seconde administration⁹⁹.

Les instruments permettent également aux pouvoirs publics de « contrôler » les administrés et d'agir afin de modifier les comportements. C'est la légitimité de l'Etat qui est questionnée : la mise en place d'instruments lui permet de maintenir une certaine « prise » sur les populations, d'asseoir sa légitimité.

En ce qui concerne la loque américaine, le fichier de déclaration annuelle des ruches pourrait être un outil performant d'action publique, qui devrait permettre d'obtenir des informations pertinentes sur

⁹⁵ Entretien n°5 un agent de DDPP en charge de l'apiculture

⁹⁶ Entretien n°3, une vétérinaire apicole

⁹⁷ Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, coll. « Collection académique », 2004, p. 237.

⁹⁸ Pilon JM, *Les instruments de l'action publique : outils de pouvoir et pouvoir des outils*, cours d'Introduction à l'analyse des politiques publiques du master PAGERS ENSV, IEP Lyon, janvier 2019.

⁹⁹ Ibid.

l'apiculture en France et d'adapter ainsi les politiques publiques. Mais l'objectif initial de cet outil n'était pas d'apporter un appui aux services de l'Etat, il devait permettre de recenser facilement et rapidement le nombre de colonies en France afin d'obtenir les financements du Programme Apicole Européen (PAE). Pour mieux comprendre, retraçons l'histoire de la déclaration des colonies en France :

La déclaration de détention de ruches a été instaurée en 1943, par l'arrêté du 15 juillet 1943 intitulé « Lutte contre les maladies des abeilles. Réglementation et déclaration des ruches ». « Comme tout instrument statistique, il est destiné à connaître la population des apiculteurs, afin de mieux appréhender les besoins des recensés, et mieux appréhender les moyens nécessaires à la mise en place de mesures de politiques publiques. À l'époque de la première mise en place, il s'agit notamment d'appréhender l'importance des différends qui opposent apiculteurs et cultivateurs, et estimer l'ampleur des préjudices subis. Déjà, des témoignages relatent une insuffisance de cet instrument du fait de la sous-déclaration »¹⁰⁰.

Puis, c'est l'arrêté interministériel du 11 août 1980 qui mentionnait l'obligation de déclarer les ruches et leur emplacement. Cette obligation a été maintenue jusqu'en 2006, puis a été suspendue quelques années, durant lesquelles seules les modifications notables du cheptel devaient être signalées. Enfin, l'article 33 de la Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a réintroduit la déclaration annuelle obligatoire dès la première ruche. La déclaration se faisait auprès des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), via un formulaire papier puis un service de télédéclaration en ligne appelé TéléRuchers a été instauré en 2011. Toutes les données étaient accessibles aux services vétérinaires via le système d'information de la DGAL, Sigal :

« Sigal avait été alimentée en 2010 avec la loi 2009 sur l'obligation de déclarer à nouveau la détention de ruches, donc Sigal avait été alimentée par les GDS (GDS France avait été missionné par le ministère de l'Agriculture pour saisir toutes les déclarations). Donc ce qui a été saisi est resté, cela a duré 4 ou 5 ans, et depuis plus rien [...]. Les apiculteurs – en tout cas les nouveaux – ne sont plus rentrés dans Sigal et surtout dans Resytal. Et ça c'est vraiment dommage »¹⁰¹

Ainsi, les données étaient plus facilement accessibles aux services de l'Etat pour établir des zonages en cas de foyer de loque américaine :

« A l'époque on déclarait les lieux-dits, les DDPP qui s'appelaient les DDSV avaient une connaissance des lieux et des ruches, donc ils étaient efficaces »¹⁰²

Depuis 2016, la déclaration annuelle se fait en ligne sur le site internet <http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr>. Ce système a été mis en place dans un souci de rendre la procédure la plus facile possible et d'encourager ainsi les apiculteurs à déclarer leurs colonies. Les données sont recueillies par la DGAL qui effectue les statistiques nationales et diffuse le fichier aux services déconcentrés au mois d'avril ou mai de l'année suivante. Par souci de simplification, seules les communes où se trouvent les colonies doivent être déclarées. Or les ruchers se trouvent en général

¹⁰⁰ Poirrier J-Y. Les politiques sanitaires apicoles. D'une construction chaotique à un non-recours avéré. Mémoire PAGERS ENSV, 2016.

¹⁰¹ Entretien n°5, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

¹⁰² Entretien n°37, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

hors des communes ou dans des lieux-dits, donc ce mode de déclaration ne permet pas de localiser les ruchers en cas de foyer de loque américaine. Cet outil avait été mis en place dans le cadre du Programme Apicole Européen, qui demandait une méthodologie rigoureuse de recensement des ruches afin que les subventions accordées aux pays européens soient réparties équitablement (en fonction du nombre de ruches dans chaque pays). Il a été élaboré rapidement pour répondre à la demande européenne, ainsi son objectif premier n'était pas d'être exploité dans le cadre des foyers de loque américaine¹⁰³. Mais ce sont les seules données dont les services déconcentrés disposent pour effectuer le recensement des ruchers. Une réflexion est actuellement en cours (à laquelle participe GDS France) pour faire évoluer cet outil de déclaration annuelle des ruches et le rendre plus exploitable pour les services déconcentrés. Il serait en effet intéressant pour les DD(CS)PP d'avoir accès à la localisation des ruchers, au nombre de colonies présentes, ainsi que des données concernant les mouvements de colonies (dates et lieux de transhumance). Ainsi, l'Etat disposerait d'un instrument qui permettrait une gestion plus efficace des foyers de loque américaine.

Néanmoins on ne peut pas dire que l'actuel instrument de déclaration est inefficace, car l'objectif initial - qui était de faciliter la déclaration afin d'encourager les apiculteurs à déclarer leurs colonies et obtenir ainsi un juste financement européen - a été atteint. Il s'agirait ainsi de faire évoluer cet instrument afin qu'il réponde à de nouveaux objectifs et renforcer ainsi la légitimité de l'Etat qui disposerait d'un réel instrument d'action publique, tel que décrit en début de cette partie.

II.2.2.2. La mise en œuvre d'une politique publique : entre idéal et réalité

Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre la loque américaine n'est pas aisée pour les services déconcentrés. Il y a une base réglementaire européenne, nationale puis des instructions élaborées par l'administration centrale afin de préciser certaines modalités de mise en œuvre, mais tous ces textes ne peuvent pas prévoir la variété de situations locales que les services déconcentrés peuvent rencontrer sur le terrain. Ainsi, il peut y avoir une adaptation de ces services, qui peuvent ne pas appliquer la réglementation telle qu'elle devrait l'être dans l'idéal, en raison d'un contexte local particulier. Nous allons illustrer ce phénomène dans cette partie, à travers quelques exemples.

Jean-Gustave Padioleau, dans son ouvrage *L'Etat au concret*¹⁰⁴, définit la mise en œuvre d'une politique publique comme « un processus au cours duquel des acteurs sociaux et des ressources sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique préalablement définie ».

Il explique également que les textes impulsés par l'administration sont souvent à portée générale et abstraite, et laissent une marge d'interprétation aux services déconcentrés :

« Les administrations publient volontiers des textes généraux et imprécis. Ceci entraîne des interprétations divergentes entre les fonctionnaires et les assujettis quant aux normes à suivre. [...] En conséquence, plus la discrétion administrative est grande dans la définition des normes, plus fortes sont les chances d'arbitraire ou de biais dans la mise en œuvre des politiques réglementaires »¹⁰⁵

¹⁰³ D'après le référent national apiculture et l'entretien n°10, un agent de DDPP en charge de l'apiculture

¹⁰⁴ Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris PUF, 1982, p. 137.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 101-102.

On peut illustrer cela à travers les foyers de loque américaine que nous avons décrits précédemment : l'arrêté du 23 décembre 2009 précise que la levée de l'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection intervient après exécution des mesures de police sanitaire, « constatation de la disparition de la maladie dans le rucher infecté ou infesté, et sous réserve que l'enquête effectuée dans la zone de protection ait fourni des résultats permettant de démontrer que la maladie est écartée ». Cette formulation est assez « vague », les modalités pratiques restant à la discrétion des DD(CS)PP. Ainsi, certaines DD(CS)PP effectuent une visite de contrôle dans le rucher « foyer » quelques semaines après la destruction et/ou le transvasement des colonies atteintes avant de lever l'APDI, comme le précise un projet de note de service (non publié pour le moment) diffusé à ces DD(CS)PP à titre « expérimental » afin d'apporter un appui à la gestion des foyers.

Lascoumes et le Galès expliquent également cette possibilité de mise en œuvre différenciée des politiques publiques dans leur ouvrage *Sociologie de l'action publique*¹⁰⁶ : « contrairement à ce que laissent croire les conceptions dirigistes et rationalistes, la mise en œuvre ouvre un vaste jeu d'interactions. L'incertitude caractérise l'appropriation et c'est l'ampleur des variations opérationnelles qui est prévisible. Un programme doit être regardé comme une série de propositions, de ressources pour l'action, et non pas comme un impératif sanctionné ».

Dans le cas de la loque américaine, cela signifie que chaque département a une marge de manœuvre et de décision dans le cadre des foyers. Il n'y a donc pas une seule manière de mettre en œuvre une politique publique, et celle-ci ne peut pas être tout à fait identique dans tous les départements : « l'action publique n'est ni un ensemble d'ordres, ni un chaos local où tous les acteurs n'en feraient qu'à leur guise selon leurs intérêts et leurs particularismes »¹⁰⁷.

A titre d'exemple, on peut mentionner le cas des indemnités des apiculteurs touchés par un foyer de loque américaine : l'arrêté du 30 mars 2001 modifié par l'arrêté du 26 décembre 2016 prévoit d'indemniser l'apiculteur pour la destruction des colonies ainsi que le manque à gagner provoqué par l'arrêt momentané de production. Mais certaines DD(CS)PP appliquent encore un arrêté de 1981, encore en vigueur, pour plus de facilité. En effet, la nouvelle réglementation prévoit notamment l'évaluation des pertes par un expert, mais de nombreux départements ne disposent pas encore de liste d'experts. L'arrêté de 1981 prévoit que l'évaluation des pertes soit réalisée par le vétérinaire mandaté, ce qui rend la démarche plus facile à mettre en œuvre par les services déconcentrés.

Dans le cadre de foyers récents survenus en région Auvergne-Rhône-Alpes, des techniciens sanitaires apicoles sont intervenus en binôme avec les vétérinaires, alors que la réglementation précise que seuls les vétérinaires mandatés peuvent intervenir dans le cadre des dangers sanitaires de première catégorie (article L203-8 du Code rural). Ces TSA ont apporté un appui aux vétérinaires, mais sans réaliser de diagnostic puisque cela ne fait pas partie de leurs prérogatives : « un TSA c'est comme une ASV, il faut le voir comme ça »¹⁰⁸. Certains vétérinaires ont néanmoins apprécié ce travail en binôme, car certains TSA ont une expérience apicole que les vétérinaires n'ont pas forcément. Mais cette

¹⁰⁶ Lascoumes P., Le Galès P. et Singly F. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, Malakoff, 2018, p. 41.

¹⁰⁷ Ibid, p. 35.

¹⁰⁸ Entretien n°3, un vétérinaire apicole

implication des TSA est liée à un contexte local, avec un réseau de TSA auparavant actif que les services vétérinaires ne souhaitaient pas perdre¹⁰⁹.

Un autre exemple d'« adaptation » des services déconcentrés a été évoqué par un directeur de DDPP. Dans deux départements dans lesquels il a été directeur départemental, il a tenu à conserver le système de visites programmées qui existait jusqu'en 2014 (visites réalisées par les TSA pour le compte des DD(CS)PP dont nous avons parlé en partie I), afin de maintenir une connaissance terrain et une surveillance des maladies apiaires. Il explique avoir mis en place une convention avec le GDS du département (en particulier la section apicole), afin que des visites soient réalisées par les TSA sous l'autorité du vétérinaire conseil de ce GDS :

« C'est un système tout à fait atypique mais c'est la seule façon que j'ai trouvé pour essayer de continuer une lutte contre la loque américaine, et pour intégrer les vétérinaires avec les TSA, pour les rendre compétents et être une référence sanitaire sérieuse »¹¹⁰

Mais il explique que ce système a été possible dans ces départements en raison d'un maillage sanitaire local bien organisé, avec un GDSA pleinement intégré au GDS multi-espèces (en section apicole de ce GDS) et un réseau de TSA compétents. Il insiste sur le fait que ce système n'est pas généralisable et ne peut être pris pour exemple, car cela dépend vraiment du contexte local de chaque département.

Lascombes et Le Galès expliquent également que la mise en œuvre d'une politique publique par les agents de l'Etat dépend du contexte local¹¹¹ : « les routines, les enjeux les plus sensibles localement et les façons habituelles de faire et les intérêts politiques ont autant de poids que les injonctions hiérarchiques et la pression supposée des urgences sociales ». Pour eux, il est même important de tenir compte du contexte local dans la mise en œuvre d'une politique publique¹¹² : « De façon générale, l'hétérogénéité des acteurs et des formes de mobilisation est telle qu'il est aujourd'hui difficile d'aborder la mise en œuvre d'un programme (quelle qu'en soit l'origine) sans passer par une caractérisation des configurations locales ». Ainsi, cela constitue le déroulement « normal » de la mise en œuvre d'une politique que de tenir compte des particularités locales. Une politique impulsée à l'échelle nationale sera donc adaptée localement par les acteurs qui se saisissent de cette politique et sont en charge de son application.

Finalement, nous avons mentionné en partie I le caractère « inefficace » de la stratégie actuelle de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine, comme cela avait été mentionné par la DGAL. Pour conclure sur le caractère efficace ou inefficace de cette politique publique, rappelons tout d'abord quelques éléments de définition. Lascombes et Le Galès, dans *Sociologie de l'action publique*¹¹³, définissent l'ineffectivité, l'inefficacité et l'inefficience de la manière suivante :

L'ineffectivité est un « défaut dans la mise en œuvre. Des décisions ont été prises, des mesures adoptées et parfois des moyens accordés mais les actions d'application concrète n'interviennent pas ou mal ». C'est le cas pour la loque américaine, puisque certaines DD(CS)PP ne prennent pas de

¹⁰⁹ D'après l'entretien n°18, un vétérinaire apicole

¹¹⁰ Entretien n°7, un cadre de DDPP

¹¹¹ Lascombes et Le Galès, 2018, *Op. cit.*, p.36.

¹¹² *Ibid.*, p.38.

¹¹³ *Ibid.*, p. 27 à 29

mesures de police sanitaire en cas de foyer et celles qui les appliquent éprouvent beaucoup de difficultés à les mettre en œuvre.

L'inefficacité « porte sur les résultats obtenus, bien que les mesures aient été mises en œuvre ». C'est le cas également de la gestion de la loque américaine, avec des arrêtés préfectoraux qui ne sont parfois pas levés avant plusieurs années ou des dérogations aux mouvements qui mettent du temps à être accordées.

Enfin, l'inefficience « est une troisième forme d'échec envisagé cette fois sous l'angle économique. Ce qui est alors en cause, c'est le coût démesuré des résultats obtenus. Il y a disproportion entre le niveau d'investissement financier d'un programme et l'impact de celui-ci en terme économique ». Ceci est également le cas pour la loque américaine, puisque les acteurs interrogés déplorent des mesures coûteuses pour un bénéfice collectif jugé moindre et une maladie dont la gravité est à relativiser.

Pour conclure, il nous semble que la politique actuelle de lutte contre la loque américaine est ineffective, inefficace et inefficente, ainsi nous pouvons confirmer la nécessité de la faire évoluer.

II.2.3. Focus sur la profession vétérinaire et son engagement dans la filière apicole

Nous allons aborder dans cette partie la gestion de la loque américaine du point de vue des vétérinaires mandatés : comment se passe la gestion des foyers de loque américaine sur le terrain ? Quels sont les points positifs ? Les difficultés rencontrées ? Quelles ont été leurs relations avec les autres acteurs impliqués dans les foyers ? Et plus largement, quelle est leur place dans la filière apicole ?

II.2.3.1. *Déroulement des visites lors de foyers de loque américaine*

Tous les vétérinaires interrogés ont un retour globalement positif sur la gestion des foyers. Ils sont bien reçus par les apiculteurs, et ces visites sont l'occasion de faire de la pédagogie à propos du sanitaire de manière générale, d'évoquer également d'autres maladies que la loque américaine. Beaucoup d'apiculteurs de loisir sont demandeurs de conseils, d'informations et le retour de ces visites est très positif.

« En général les apiculteurs sont bienveillants quand on vient pour faire les contrôles, j'imagine que certains font un peu le ménage dans le rucher avant que j'arrive, mais ils comprennent bien le fait de devoir tout regarder, détruire, ils sont demandeurs de conseils sur différents sujets »¹¹⁴

« Sur dix apiculteurs à qui on téléphone, huit nous reçoivent très bien, deux moyennement car n'apprécient pas vraiment d'être dérangés, mais on arrive quand même à prendre rendez-vous. Sur ces dix, huit seront avides de conseils, deux seront pénibles : soit c'est un apiculteur professionnel qui nous dit « je sais ce que c'est la loque, vous m'enquiquinez, moi je travaille bien c'est les autres qui font mal, et je suis bloqué ». Soit c'est un apiculteur de loisir qu'on embête alors que les abeilles c'était censé être un espace de liberté : « Pourquoi vous venez me voir moi alors que l'autre à côté il ne déclare pas ses ruches, qu'est-ce que ça peut vous faire ce que je fais avec mes ruches » ... »¹¹⁵

¹¹⁴ Entretien n°6 une vétérinaire apicole

¹¹⁵ Entretien n°18, un vétérinaire apicole

Certains apiculteurs de loisir sont même rassurés de recevoir la visite d'un vétérinaire, car ils ont connaissance d'un foyer de loque américaine dans le voisinage, reçoivent un courrier de la DD(CS)PP, mais ne savent pas trop quelle attitude adopter. Le vétérinaire a donc un réel rôle à jouer en matière de pédagogie, d'information des apiculteurs sur la manière dont se déroulent les mesures de police sanitaire en cas de foyer de loque américaine.

Même si cela reste peu fréquent, il peut arriver que les relations soient tendues avec certains apiculteurs. Comme nous l'avons vu lors de la description d'un foyer en partie II, certains restent injoignables, ne répondent pas aux sollicitations téléphoniques ou aux courriers, voire refusent catégoriquement de laisser les vétérinaires visiter leurs colonies.

« C'est déjà arrivé (même si c'est rare) que je me fasse insulter. Un apiculteur a refusé catégoriquement que j'entre sur son rucher, un autre m'a posé trois lapins, la quatrième fois la DDPP est venue avec moi pour faire la visite »¹¹⁶

« 80% des amateurs m'ont remercié, un m'a même ouvert une bouteille d'hydromel, m'a dit « j'ai appris plein de choses ». Quand on ouvre les ruches en même temps on discute »¹¹⁷. Cette même personne explique que les relations avec les apiculteurs professionnels sont plus tendues à partir du moment où il y a une suspicion de loque américaine sur leur rucher :

« Avec les amateurs ça se passe bien, avec les professionnels ça se passe bien tant qu'on ne trouve rien, mais le jour où on fait des prélèvements... [...] Il faut que le travail soit de bonne qualité pour nous sur le terrain, dans certains cas je peux vous dire que c'est une corvée pour aller faire ces visites sanitaires [...]. Heureusement il y a une bonne coopération entre véto [...] Les propos allaient loin, j'avais vu ce que je n'aurais pas dû voir et déclaré ce que je n'aurais pas dû déclarer ».

Beaucoup de vétérinaires ont mentionné la bonne entente entre vétérinaires mandatés lors de la gestion des foyers, une bonne cohésion entre eux et également un soutien des agents de l'Etat. Et cela est important pour eux car tout ne se passe pas toujours idéalement sur le terrain, avec parfois un statut ambigu du vétérinaire qui découvre un cas de loque américaine, rendu « coupable » et qualifié de « tueur d'abeilles » par certains apiculteurs : *« un véto, quand il voit une maladie quelque part il faut brûler »¹¹⁸.*

Cette même vétérinaire raconte, à propos d'un apiculteur situé en zone de surveillance d'un foyer : *« Il m'a dit : « t'es contente, t'as vu de la loque américaine, je vais pas pouvoir faire ce que j'avais prévu avec ton arrêté », avec TON arrêté ! Vous voyez... [...] Ils n'arrivent pas à faire la part des choses, ils me disent « vous allez casser notre activité, notre chiffre d'affaires » etc. Or on est là pour les accompagner pour le faire, même des professionnels n'arrivent pas à le comprendre »*

Les vétérinaires interrogés sont impliqués dans la filière apicole depuis de nombreuses années, et les entretiens révèlent une réelle passion pour cette activité. Ils passent du temps à contacter les apiculteurs situés en zone de protection, à faire de la pédagogie sur le déroulement des foyers et les mesures de police sanitaire qui seront appliquées, etc. Nous avons même vu une vétérinaire téléphoner elle-même aux mairies afin de recenser les apiculteurs non déclarés, afin de soulager les

¹¹⁶ Entretien n°18

¹¹⁷ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

¹¹⁸ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

agents de la DDPP de cette tâche. Mais l'activité vétérinaire apicole demeure une activité de clientèle, et la relation client est quelque chose qui n'est pas toujours aisé à appréhender.

Lindsay Hamilton explique par exemple dans un article de 2017¹¹⁹ que les vétérinaires disposent d'une expertise scientifique avérée mais sont nettement moins performants en termes de communication avec les éleveurs. Elle insiste sur le fait que la relation éleveur-vétérinaire doit aller au-delà d'un simple transfert de connaissance, avec un réel échange entre les deux protagonistes.

L'originalité de la pratique vétérinaire en apiculture réside dans le fait que la « clientèle » est constituée à la fois d'apiculteurs professionnels et d'apiculteurs de loisir, ainsi la relation client s'apparente soit à celle des vétérinaires ruraux et des éleveurs, soit à celle des vétérinaires canins et des propriétaires d'animaux de compagnie.

Dans une revue bibliographique publiée en 2017¹²⁰, L. Bonnaud et N. Fortané décrivent un article de Clinton Sanders (1994) qui traite de la relation entre les vétérinaires et les propriétaires d'animaux de compagnie. En particulier, il distingue 5 catégories de clients « problématiques » :

« Viennent en premier lieu les clients « ignorants », qui n'ont pas les connaissances nécessaires pour s'occuper correctement de leur animal. [...] Les vétérinaires jugent ces clients difficiles car il faut passer du temps à les informer sur leur animal et à les éduquer pour qu'ils améliorent leurs interactions ». On retrouve ce type de client en apiculture, qui sont souvent des écologistes convaincus qui souhaitent « sauver les abeilles ». Avoir des ruches est « à la mode », mais beaucoup n'ont aucune idée de la manière dont il faut s'en occuper : « *Au niveau amateur il y a encore beaucoup de boulot à faire. [...] Je leur dis « d'abord vous êtes des éleveurs, après vous ferez du miel »* »¹²¹.

« La deuxième catégorie de clients difficiles rassemble tous ceux qui ont des demandes impossibles à satisfaire, qui pensent savoir mieux que le/la vétérinaire ou qui remettent en cause son expertise en contestant le diagnostic ou en exigeant de voir un ou une autre vétérinaire de la clinique ». C'est le cas des apiculteurs professionnels qui ne souhaitent pas recevoir de conseils de la part d'un vétérinaire car ils estiment que celui-ci ne connaît pas leur métier : « *On a toujours des problèmes chez les apiculteurs professionnels [...], [ils] considèrent qu'on n'a rien à leur apprendre* »¹²²

« La troisième catégorie regroupe les clients négligents envers leur animal, ou indifférents, ce qui fait que ce dernier arrive dans un piètre état au cabinet, par manque de soin ». Dans une moindre mesure, on peut retrouver ce type de clients chez des apiculteurs amateurs, mais en général ils ne feront pas appel à un vétérinaire (ni à un TSA) et laisseront la colonie mourir.

« La quatrième catégorie s'oppose presque point par point à la précédente dans la mesure où les clients sont ici trop impliqués et ont des comportements jugés inadaptés vis-à-vis d'un animal : le chien ou le chat est couvé ; il vient en consultation sans véritable raison ; son propriétaire raconte avec un luxe de détails ce qui l'amène, ce qui peut compliquer le diagnostic car il est difficile de déterminer les

¹¹⁹ Hamilton L. Bridging the divide between theory and practice: Taking a co-productive approach to vet-farmer relationships, *Food ethics*, 1: 221. 2017. <https://doi.org/10.1007/s41055-017-0011-7>.

¹²⁰ Bonnaud L. et Fortané N. *Vétérinaires de compagnie*. Transhumances – Enquêter sur les risques et les mondes économiques. Juillet 2017 [En ligne]. Disponible sur <https://ritme.hypotheses.org/855>. Consulté le 12 juillet 2019

¹²¹ Entretien n°17, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹²² Entretien n°5, un cadre de DDPP

informations véritablement pertinentes dans ce flux de paroles ». Ce type de client ne trouve à priori pas son équivalent parmi les apiculteurs, même si les vétérinaires ont mentionné le fait que beaucoup d'apiculteurs amateurs considèrent leurs colonies comme des animaux de compagnie et éprouvent de la peine à les voir euthanasiées en cas de loque américaine.

« Enfin, la dernière catégorie rassemble ceux dont toute la conversation est orientée vers le coût de la consultation et la négociation pour faire baisser les prix des soins ». Ceci se retrouve beaucoup en apiculture, car les apiculteurs (professionnels comme amateurs) ne sont pas encore « prêts » à faire intervenir un vétérinaire à leur frais s'ils sont confrontés à un trouble sur leurs colonies :

« Personne ne veut me payer pour ça pour le moment, c'est pas encore entré dans les mœurs que les apiculteurs paient un véto pour venir faire un examen clinique de leurs ruches »¹²³

« Les vétérinaires tout ce qu'ils veulent c'est faire des ordonnances et se faire payer cher »¹²⁴

Nous reviendrons un peu plus en détail sur cet aspect financier de l'activité apicole dans une partie ultérieure.

Pour conclure, nous voyons ici que l'apiculture ne déroge pas à la difficulté de la relation client entre un vétérinaire et un détenteur d'animaux, quels qu'ils soient. La gestion des clients difficiles, la communication qui n'est pas toujours aisée, parfois les reproches aussi font partie du quotidien des vétérinaires mandatés en cas de foyer de loque américaine, même si ceux-ci avouent avoir une réelle passion pour l'apiculture et sont pour la plupart apiculteurs amateurs (voire double actif) à titre personnel.

II.2.3.2. Comment concilier activité libérale et visites de ruchers dans le cadre du mandatement en cas de foyer de loque américaine ?

Comme nous l'avons vu précédemment, les visites à effectuer en cas de foyer de loque américaine doivent être fixées en fonction de la disponibilité de l'apiculteur, du vétérinaire, ainsi qu'en fonction de la météo qui doit être propice à l'ouverture des colonies, ce qui ne facilite pas la prise de rendez-vous. Quelle est la place de l'apiculture dans l'activité des vétérinaires ? Comment concilier apiculture et clientèle ?

Tout d'abord, précisons que tous les vétérinaires interrogés dans le cadre de cette enquête sont titulaires du DIE apiculture-pathologie apicole, et ont une activité apicole déjà développée. Certains d'entre eux sont parvenus à se constituer une « clientèle apicole », fruit de longues années de travail et d'investissement dans la filière, même si la majeure partie de leurs interventions est réalisée dans le cadre du mandatement. Rappelons que tous les vétérinaires mandatés ne sont pas forcément titulaires d'un diplôme en apiculture (ils peuvent justifier d'une expérience en apiculture et/ou d'une formation de base), et inversement. Certains sont également vétérinaire conseil au sein d'un GDSA ou d'une section apicole de GDS, dans le cadre du suivi de PSE (programme sanitaire d'élevage). Cependant, il n'est pas possible pour un vétérinaire d'exercer exclusivement en apiculture, en raison du caractère saisonnier de cette activité et du peu de sollicitation de cette filière à l'heure actuelle.

¹²³ Entretien n°42, une vétérinaire apicole

¹²⁴ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

La question du temps à dégager pour s'occuper des questions d'apiculture n'est pas un problème pour les vétérinaires interrogés, car leur activité apicole est bien acceptée par leurs associés et ils parviennent à organiser leur temps de travail pour concilier apiculture et clientèle. Mais ils concèdent que cela peut être difficile pour certains confrères, en particulier ceux exerçant en milieu urbain, car les trajets peuvent être plus compliqués pour se rendre dans les ruchers (temps passé dans les bouchons etc.), et il est difficile de « perdre » une demi-journée pour aller visiter des ruchers :

« Par exemple un confrère en zone marseillaise, quand il abandonne sa clientèle pour aller voir des ruches à l'autre bout de la ville, tout l'après-midi y passe, pour être payé 80 euros, alors qu'il aurait pu faire 12 consultations pendant ce temps »

Pour les vétérinaires exerçant en clientèle mixte ou rurale, cela semble poser moins de difficulté puisque l'activité rurale requiert également de passer du temps sur la route, mais le problème de la disponibilité demeure un frein à l'investissement dans la filière pour de nombreux vétérinaires. Néanmoins, les vétérinaires expliquent se rendre disponibles pour les visites en cas de foyer de loque américaine même le soir, les jours fériés ou les weekends.

II.2.3.3. *La question épineuse de la rémunération des vétérinaires*

Une enquête réalisée en 2018 auprès des vétérinaires formés en apiculture¹²⁵, à propos du mandatement et du maillage vétérinaire apicole en France, avait révélé que pour de nombreux vétérinaires la rémunération des activités menées dans le cadre de la police sanitaire était peu attractive, et que les paiements tardaient à être effectués par les DD(CS)PP.

Se former en apiculture, en particulier dans le cadre du diplôme inter-écoles en apiculture-pathologie apicole, demande un investissement financier et personnel important que certains vétérinaires ne peuvent pas assumer. Ceux qui effectuent une formation souhaitent la valoriser, même s'ils expliquent que celle-ci est souvent loin d'être rentabilisée et que la raison première de leur investissement est l'intérêt pour la filière apicole. Exercer en tant que vétérinaire apicole requiert également du temps au détriment d'autres activités cliniques, ainsi les vétérinaires estiment ainsi que cela nécessite une rémunération suffisante.

Le rapport du vétérinaire à l'argent est parfois difficile, car c'est un métier « passion » qui doit lui permettre de vivre décemment. L. Bonnaud et N. Fortané¹²⁶ ont également décrit un article de C. Sanders (1999), qui « s'intéresse cette fois au patient et non plus au client ». Il explique en particulier « la position inconfortable du vétérinaire, qui doit agir pour le mieux de son patient animal, tout en satisfaisant les demandes de son client-humain, qui est son semblable, a fait appel à lui et le paie ». Ainsi, le vétérinaire ressent parfois une certaine « gêne » en présentant une facture à ses clients, et cela peut aussi être le cas aussi des vétérinaires mandatés, même s'ils sont payés par l'Etat dans ce cadre :

« J'avais un peu honte en donnant mes factures à la DDPP parce que je me déplaçais toute une après-midi pour voir 15 ruches »¹²⁷

¹²⁵ Enquête réalisée par la SNGTV pour la DGAL, résultats non publiés.

¹²⁶ Bonnaud L. et Fortané N., 2017, *Op. cit.*

¹²⁷ Entretien n°22, une vétérinaire apicole

Pourtant, il y a une réelle divergence entre la perception de la rémunération des vétérinaires par leurs clients, et celle que les vétérinaires perçoivent réellement. La filière apicole ne fait pas exception :

« Moi qui ne gagne pas ma vie et la véto qui gagne 110 euros de l'heure... [...] Et on dit qu'il n'y a pas d'argent dans les caisses de l'Etat ?! »¹²⁸

On voit ainsi toute la contradiction qui demeure entre apiculteurs et vétérinaires à propos de la rémunération. Ce sujet reste épineux dans la mesure où les apiculteurs nous paraissent réticents lorsqu'il s'agit de parler d'aspects financiers. Il semblerait à la lumière des entretiens que les apiculteurs ne soient pas prêts à financer eux-mêmes des visites vétérinaires, ni même engendrer beaucoup de frais dans le sanitaire de manière générale. Une explication à cela serait peut-être qu'ils n'en voient pas l'utilité, c'est ce que nous allons voir à présent à propos de la perception qu'ont les apiculteurs des vétérinaires apicoles.

II.2.3.4. *Quelle place pour les vétérinaires dans la filière apicole ?*

Les vétérinaires apicoles interrogés sont investis dans la filière apicole depuis de nombreuses années, et ont su se « faire une place » au sein de cette filière. C'est un travail de longue haleine, passant d'abord par du conseil, souvent bénévole, puis ils arrivent à gagner la confiance des apiculteurs et se « faire un nom » dans la filière. Certains sont parvenus à se constituer une petite « clientèle » apicole, même si cela ne peut constituer une activité à part entière : appels d'apiculteurs amateurs en cas de problème dans une ou plusieurs colonies, d'apiculteurs professionnels pour de la certification sanitaire, ... Beaucoup sont vétérinaires conseil de GDS(A), et/ou mandatés dans un ou plusieurs départements. C'est souvent dans le cadre de ces visites plus « officielles » qu'ils peuvent échanger avec les apiculteurs et apporter du conseil.

Nous avons interrogé les apiculteurs sur le rôle que peuvent jouer les vétérinaires dans leur filière. Pour certains apiculteurs interrogés, le vétérinaire n'a pas sa place dans la filière apicole :

« Les vétérinaires sont une plaie en apiculture, ils ne connaissent pas le métier [...]. Un vétérinaire il ne rentre pas sur une exploitation apicole »¹²⁹

« Ils ne sont pas présents, je ne vois pas de rôle pour les vétérinaires, ou le même que les TSA. Les apiculteurs ne font absolument pas appel aux vétérinaires, ils ne sont pas formés, ceux que je connais au niveau national sont très compétents parce qu'ils sont formés. Mais en département un vétérinaire même s'il a le DIE je ne suis pas sûr qu'il soit capable de reconnaître [la loque américaine] »¹³⁰

Mais les avis divergent entre apiculteurs professionnels. Certains sont convaincus de l'expertise scientifique que peut apporter un vétérinaire. Mais son intervention serait plutôt envisagée en « seconde intention », pour les cas difficiles comme les intoxications par exemple.

« On a besoin de la compétence scientifique des véto »¹³¹

¹²⁸ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹²⁹ Entretien n°11, un apiculteur professionnel, président d'un syndicat apicole

¹³⁰ Entretien n°31, un apiculteur professionnel, président d'un syndicat apicole

¹³¹ Entretien n°14, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

« Je prends l'exemple des moutons, le fait d'avoir un vétérinaire qui passe une fois par an sur le cheptel, qui voit les choses différemment, c'est du conseil, sans faire des soins, ils ont un autre regard, nous à un moment on passe à côté de plein de choses. Donc l'œil extérieur qui voit les choses différemment, ça apporte quelque chose. J'aurais la même chose sur les abeilles ça me ferait sûrement avancer. Mais c'est mon avis personnel »¹³²

« Il n'y a que des avantages pour moi, d'abord cela facilite la relation par rapport à l'administration : si demain j'ai un souci dans un rucher et que c'est autre chose qu'un problème sanitaire, je sais qu'une suite va être donnée et que les enquêtes vont être faites sur le terrain »¹³³

Certains évoquent également une hétérogénéité de compétences selon les vétérinaires. Les apiculteurs professionnels ne sont pas forcément réfractaires à un suivi vétérinaire, mais à condition que cela leur « apporte » quelque chose, c'est-à-dire que le vétérinaire ait une réelle expertise en apiculture :

« Je pense que les professionnels peuvent être intéressés par le fait d'avoir un avis extérieur. [...] Mais ils vont sûrement mal voir le fait qu'un vétérinaire – parce qu'il a un diplôme – leur donne des conseils sur leur métier [...]. Je pense que certains vétérinaires sont bien acceptés dans notre région parce qu'ils sont apiculteurs à côté, il y a une approche qui va être différente »¹³⁴

« Je connais plusieurs vétérinaires qui ont un DIF apicole dans le Grand Est. Comment vous dire ça...ils n'ont pas tous la même démarche, certains ne sont pas du tout philanthropiques »¹³⁵

« Ils sont de très bon conseil. Mais ce sont des vétérinaires qui font eux-mêmes de l'apiculture. Ils ne sont pas professionnels parce qu'ils doivent faire tourner une clinique, mais ils savent de quoi ils parlent. Il faut être vraiment professionnel en apiculture pour être capable de répondre »¹³⁶

« Je trouve ça bien à partir du moment où ils s'intéressent à l'apiculture [...]. A l'époque on avait un véto PSE qui n'était intéressé que par ses subventions, ses frais kilométriques etc. Un vétérinaire c'est quelqu'un qui s'est posé les questions, qui a une avance sur nous »¹³⁷

Il est vrai que la formation dispensée en apiculture est quasi inexistante dans les écoles vétérinaires. L'école vétérinaire de Nantes par exemple propose un module en apiculture depuis de nombreuses années, à l'initiative d'une enseignante très impliquée dans la filière apicole. Pour les autres écoles, seuls quelques cours de pathologie apicole sont dispensés dans le cadre des enseignements de parasitologie et des clubs apicoles étudiants ont été créés (il y a moins de 10 ans pour celui de l'école vétérinaire de Toulouse par exemple). Les vétérinaires souhaitant se former en apiculture doivent donc suivre une formation continue. Il existe des modules de formation de base en apiculture élaborés par la SNGTV (Société nationale des groupements techniques vétérinaires), et également un DIF apiculture-pathologie apicole dispensé à l'école vétérinaire de Nantes (Oniris) comme mentionné précédemment. Mais comme tout enseignement théorique, cela ne présage pas des compétences de

¹³² Entretien n°21, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹³³ Entretien n°30, un apiculteur professionnel

¹³⁴ Entretien n°27, un technicien d'une ADA

¹³⁵ Entretien n°28, un apiculteur professionnel, président d'un ADA

¹³⁶ Entretien n°32, un apiculteur amateur

¹³⁷ Entretien n°33, un apiculteur amateur et TSA

terrain, qui s'acquièrent pour la plupart des vétérinaires apicoles grâce à une pratique de l'apiculture en amateur voire en semi-professionnel ou double actif pour certains.

Enfin, il semblerait qu'il y ait des divergences de pratiques entre les vétérinaires. Certains apiculteurs ont en effet mentionné le fait que certains vétérinaires ne déclarent pas aux DDPP les cas de loque américaine dont ils ont connaissance :

« Il y a des apiculteurs qui déclarent des cas et les vétérinaires leur disent de supprimer les ruches et de s'en tenir là »¹³⁸

Pour conclure, nous pouvons constater que du chemin a déjà été parcouru par les vétérinaires pour réussir leur intégration dans la filière apicole, mais qu'il en reste encore beaucoup à parcourir. Les vétérinaires doivent encore « faire leurs preuves » et apporter une réelle plus-value aux apiculteurs pour que ceux-ci acceptent de leur faire confiance. Dans ce cadre, l'activité apicole s'apparente à celle de l'activité rurale, qui évolue également vers une médecine plus globale, de conseil et de prévention plutôt que de soin individuel. C'est ce qu'explique Lindsay Hamilton dans son article de 2017¹³⁹ qui traite de l'évolution nécessaire de la relation entre vétérinaires et éleveurs. En effet, il lui semble important que le vétérinaire identifie précisément la demande initiale de l'éleveur (qui n'est pas forcément économique mais peut par exemple consister en une amélioration des conditions de travail, du bien-être des animaux etc.) et tienne compte de cette demande dans la formulation de propositions. Ainsi, le vétérinaire aurait une approche plus globale, basée sur l'échange et la réciprocité, avec la participation de l'éleveur à la réflexion sur les traitements possibles et les évolutions à apporter à l'exploitation. Cela permet une meilleure acceptabilité des mesures par l'éleveur puisque la solution émane (au moins en partie) de lui.

Nous avons principalement abordé jusqu'à présent le point de vue des vétérinaires mandatés et des services de l'Etat dans la cadre des foyers de loque américaine. Mais nous avons évoqué également le mécontentement des apiculteurs face aux difficultés de terrain et aux restrictions que ces foyers engendrent. Nous allons nous attarder à présent sur les apiculteurs et la filière apicole de manière générale afin de mieux appréhender leurs difficultés. Nous détaillerons en particulier les relations – parfois conflictuelles - qu'ils entretiennent avec les services de l'Etat.

¹³⁸ Entretien n°28, un apiculteur professionnel, président d'un ADA

¹³⁹ Hamilton L. 2017, Op. cit.

III. Les apiculteurs et la loque américaine : une volonté de liberté... Focus sur les relations entre l'Etat et une filière atypique

Avant de commencer cette dernière partie, rappelons que les propos relatés ici sont issus d'une enquête qualitative : le panel d'apiculteurs interrogés est certes varié mais nous ne pouvons garantir la représentativité de l'enquête. Ainsi, les résultats présentés sont à prendre avec précaution, ils constituent quelques pistes de réflexion qui mériteraient d'être complétées par une enquête réalisée sur un échantillon d'apiculteurs plus important.

En particulier, nous avons dressé ici une typologie des relations entre apiculteurs et Etat que nous avons comparée avec celle réalisée dans un autre domaine (les relations aux guichets), mais il ne s'agit que d'un type d'analyse possible.

III.1. La perception de la maladie par les apiculteurs : la loque américaine, un non-sujet ?

Une maladie dont les enjeux sanitaires sont admis...

Tous les acteurs interrogés s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'une maladie contagieuse, qui peut devenir préoccupante dans un rucher si on la laisse se propager, et qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures afin d'éliminer l'agent pathogène et empêcher sa dissémination :

« Pour quelqu'un qui ne s'en n'occupe pas, ça peut vite être un problème »¹⁴⁰

« Si elle n'est pas maîtrisée, elle peut avoir des répercussions importantes sur un cheptel »¹⁴¹

« Un foyer à côté plein de loque, c'est quand même un problème, donc il faut assainir autour »¹⁴²

...Mais à relativiser

Pour beaucoup d'apiculteurs, la loque américaine est une maladie qui n'est pas plus grave qu'une autre si elle est bien maîtrisée. Certains évoquent d'autres problèmes prégnants en apiculture, qu'ils considèrent comme beaucoup plus préoccupants que la loque américaine : le varroa revient souvent lors des entretiens, le frelon asiatique, les pesticides, ...

« Si la loque américaine décimait vraiment les colonies, cela ferait belle lurette que les apiculteurs ne transhumeraient plus sur ce secteur. [...] Cette maladie, si elle était si grave, impacterait tellement les colonies que l'apiculture française serait en difficulté et ce n'est pas le cas. [...] Si on devait choisir entre la loque et varroa en première catégorie, je vous mets varroa, parce que c'est la porte ouverte à plein de saloperies »¹⁴³

¹⁴⁰ Entretien n°30, un apiculteur professionnel

¹⁴¹ Entretien n°17, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁴² Entretien n°14, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁴³ Entretien n°24, un technicien d'une ADA

« Pour nous la loque c'est rien, c'est 1% d'un cheptel. [...] On a plus de colonies bourdonneuses que de loqueuses. La loque ne sera jamais la problématique de l'apiculture »¹⁴⁴

« Il y a toujours un ou deux cas qui va être retrouvé par exploitation, c'est plutôt la norme »¹⁴⁵

« C'est une maladie dramatique, mais ce n'est pas ce qu'il y a de plus important »¹⁴⁶

Certains apiculteurs professionnels ne comprennent pas pourquoi cette maladie est réglementée. C'est une maladie qu'ils savent gérer individuellement, en détruisant immédiatement les colonies atteintes, et qui ne justifierait pas une intervention de l'Etat :

« La question qui se pose pour les apiculteurs, c'est pourquoi il y a encore cette législation en place sur cette maladie, parce qu'elle est présente sur le territoire. Il y a une incompréhension pour la filière que ce soit en DS1 »¹⁴⁷

« En 60 ans j'ai vu des centaines de cas de loque dans ma vie, on n'en a jamais déclaré aucun et la terre a continué à tourner... [...] Ils n'ont pas autre chose à foutre au ministère que de s'occuper de loque américaine ? [...] Que le ministère s'occupe des choses graves ! Occupez-vous des phytos ! ».

Ainsi, la loque américaine ne serait pas un sujet, pour beaucoup d'apiculteurs c'est une maladie qui impactait les ruchers il y a une trentaine d'années (d'où le fait qu'elle ait été réglementée), mais qui n'entraîne plus actuellement de mortalités importantes dans les ruchers. Des efforts de sélection ont été réalisés depuis, avec des souches d'abeilles sélectionnées pour leur caractère hygiénique, c'est-à-dire leur capacité à détecter et éliminer les larves mortes, et cela explique le moindre impact de la maladie dans les ruchers actuellement.

Pourtant, la loque américaine semble être une maladie cachée, honteuse, que beaucoup d'apiculteurs craignent encore :

La loque américaine, maladie honteuse

Bien que de nombreux apiculteurs considèrent que la loque américaine est présente dans quasiment tous les ruchers à un stade latent (asymptomatique), nous avons néanmoins remarqué lors des entretiens que la loque américaine, c'est toujours « chez les autres ». On ne veut pas de cette maladie dans son rucher, probablement par peur d'être « montré du doigt », d'être considéré comme un apiculteur aux mauvaises pratiques apicoles, qui aurait contaminé le voisinage et qui est responsable des restrictions de mouvements dans une zone. La loque est encore considérée comme une maladie honteuse :

« Le gros problème c'est que les gens n'osent pas le déclarer par peur d'être mal vu par les autres. [...] Il faut trouver une solution pour que l'apiculteur n'ait pas l'impression d'être puni, qu'il prenne ça pour

¹⁴⁴ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁴⁵ Entretien n°27, un technicien d'une ADA

¹⁴⁶ Entretien n°32, un apiculteur amateur

¹⁴⁷ Entretien n°27, un technicien d'une ADA

une aide. [...] Les gens ont peur d'être trainés dans la boue si de la loque est trouvée chez eux. Il faut trouver une solution pour arrêter ça. [...] ¹⁴⁸

Cela est cependant à relativiser, car parmi les apiculteurs ayant subi un foyer, peu d'entre eux ont réellement reçu des plaintes du voisinage. Et aucun des apiculteurs rencontrés n'a évoqué un sentiment de honte, autant parmi les amateurs que parmi les professionnels. Au contraire, il y aurait plutôt un sentiment d'avoir été « victime » d'un foyer. Un apiculteur amateur raconte que ses ruches ont été contaminées lors d'une transhumance :

« Moi j'ai pas eu de honte [...]. Y en a un qui m'a dit « t'as encore fait le bordel ». Mais moi j'avais rien fait du tout, la colonie je l'avais ramenée des Vosges » ¹⁴⁹

En outre, les apiculteurs professionnels échangent entre eux au sujet de la maladie et le fait que chacun gère la maladie en autonomie sur son rucher. Un apiculteur raconte, à propos du foyer de loque américaine survenu dans un de ses ruchers, que ses collègues lui ont dit « *mais on en a tous de la loque américaine de toute façon* » ¹⁵⁰.

Tout le monde s'accorde sur le fait que cette maladie est à « dédramatiser », alors qu'actuellement les cas sont « cachés », on n'en parle pas. Hormis les professionnels qui expliquent avoir toujours quelques cas par an, qu'ils détruisent systématiquement, sans autre impact sur le rucher.

« La loque il faut dédramatiser ça ! Les abeilles il y a 100 millions d'années qu'elles vivent avec la loque. C'est nous humains qui tuons les abeilles, pas la loque ! » ¹⁵¹

Ainsi, le statut de la loque américaine n'est pas encore tout à fait clair, c'est une maladie à la fois crainte et relativisée, qui mériterait peut-être de communiquer sur ses enjeux réels afin de préciser si une lutte collective est effectivement nécessaire. Les apiculteurs professionnels souhaiteraient une gestion plus autonome et individuelle des foyers, mais ils questionnent la capacité des apiculteurs de loisir à effectuer la même gestion :

Une maladie d'apiculteurs amateurs ?

Pour nombre d'apiculteurs professionnels, ce sont plutôt les apiculteurs amateurs qui seraient impactés par la maladie, car ils ne la détectent pas précocement :

« Quand il s'agit d'un amateur, il n'identifie pas toujours la maladie, ça peut durer plusieurs années, si on laisse faire, ça finit par être un problème » ¹⁵²

« Je fais des marchés d'été, parfois des apiculteurs amateurs viennent me voir en me disant que la ruche puait. Au niveau amateur, il y a encore beaucoup de boulot à faire. [...] Certains essaient de sauvegarder une reine, une colonie qui ne marche pas et c'est ça qui va avoir un impact sur les autres ruchers autour. Il y a sûrement des professionnels incompetents aussi mais je pense qu'il faudrait que

¹⁴⁸ Entretien n°26, un apiculteur professionnel, président de la commission apicole d'un GIE

¹⁴⁹ Entretien n°34, un apiculteur amateur

¹⁵⁰ Carnet de terrain : un apiculteur professionnel interrogé lors d'une visite de contrôle d'un foyer

¹⁵¹ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁵² Entretien n°36, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

ça passe par une information et que les gens qui veulent des abeilles aient a minima une formation obligatoire »¹⁵³

Pourtant, pour les apiculteurs amateurs, ce sont les professionnels qui ont un risque plus élevé de contamination car ils transhument, et risquent de disséminer la maladie par la vente d'essaims.

« C'est souvent à cause de certains professionnels qu'on ramasse des saloperies ! Les amateurs ne transhument pas eux, ce sont les professionnels qui transhument et qui sont susceptibles de ramener de la loque américaine »¹⁵⁴

Finalement, de nombreux acteurs interrogés estiment qu'il y a des bonnes et des mauvaises pratiques aussi bien chez les apiculteurs professionnels que de loisir. Certains apiculteurs amateurs sont bien formés, attentifs à l'état sanitaire de leurs colonies. Au contraire, des foyers sont souvent découverts chez des apiculteurs professionnels, dans le cadre de visites effectuées pour une autre raison qu'une suspicion de loque américaine (visite dans le cadre du PSE, visite pour certification avant échanges etc. comme nous l'avons vu en partie II.2.1).

Si la maladie ne semble pas avoir un impact avéré dans les ruchers, les foyers de loque américaine et les mesures de police sanitaire appliquées peuvent, eux, avoir un impact pour les apiculteurs. C'est ce que nous allons détailler à présent.

III.2. Impact social et économique d'un foyer : la détresse des apiculteurs impactés par les foyers

Dans les foyers survenus récemment en région Bourgogne-Franche-Comté que nous avons décrits en partie II, l'impact socio-économique a été important pour les apiculteurs, ce qui a d'ailleurs été à l'origine de l'intervention d'ADA France pour accélérer la mise à l'agenda de la problématique de la loque américaine.

En effet, un foyer de loque américaine peut avoir un impact économique important pour un apiculteur, ses activités, la viabilité de son exploitation et peut même engendrer une détresse psychologique :

« On le vit forcément mal, on se demande d'où c'est venu, ce qu'on a mal fait »¹⁵⁵

« Ça fait 10 ans que je travaille là-dedans, pourtant je ne suis pas du genre suicidaire mais là pendant trois semaines j'étais suicidaire, pour moi il n'y avait pas d'avenir, je pleurais tous les jours dans la miellerie. [...] Je ne dormais plus, [...] c'était terrible, ça a impacté mon travail, je n'arrivais plus à travailler. [...] Donc c'est quelque chose qui impacte psychologiquement, [...] et ensuite les autres passent à autre chose, mais vous, vous ne pouvez pas passer à autre chose... [...] Moi ça fait 10 ans que je vis de ça et on s'en fout de ça, on ne le prend pas en compte. [...] On ne sait pas si on va faire du miel cette année avec ces hoquets de gel et chaleur alternés. Et en plus si on ajoute ces entraves administratives... C'est l'administration qui va nous tuer, pas la loque ! »¹⁵⁶

¹⁵³ Entretien n°17, un apiculteur amateur à responsabilités syndicales

¹⁵⁴ Entretien n°33, un apiculteur amateur TSA

¹⁵⁵ Carnet de terrain : un apiculteur professionnel interrogé lors d'une visite de contrôle d'un foyer

¹⁵⁶ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

Certains acteurs touchés par un foyer ont évoqué également un sentiment de solitude une fois le foyer assaini (après le passage des services de l'Etat et la destruction des colonies) :

« Les autres apiculteurs impactés sont restés tout seuls, moi je ne voulais pas rester seule, tous les courriels que j'ai envoyés, je mettais en copie à l'ADA pour que la profession soit au courant »¹⁵⁷

Ces conséquences sur l'activité des apiculteurs peuvent renforcer une impression d'injustice en raison de mesures mises en œuvre par les services de l'Etat qu'ils estiment disproportionnées. Injustice que le foyer ait été découvert dans leur rucher alors que la loque américaine est une maladie qui semble présente dans beaucoup de colonies selon les acteurs interrogés. Ou sentiment d'injustice d'apiculteurs situés en zone de protection qui se retrouvent bloqués toute une saison pour une ou deux colonies loqueuses découvertes dans un rucher. Vincent Dubois parle de ce sentiment d'injustice dans son ouvrage *La vie au guichet*¹⁵⁸, à travers l'exemple des prestations sociales qui varient en fonction de la situation de l'administré : « un homme, seul, au chômage en fin de droits, touchait le taux maximum d'APL. Il a fait un stage (obligatoire) de quinze jours, ce qui l'a fait changer de catégorie et a entraîné une forte diminution de ses prestations ». Ainsi, la réglementation est souvent perçue comme injuste par les administrés.

Dans le cas de la loque américaine, ce sentiment d'injustice peut encore être renforcé par le fait que tous les départements n'appliquent pas les mêmes mesures de restriction, ainsi les apiculteurs d'un département peuvent être interdits de mouvements alors que ceux d'un département limitrophe ne le seront pas, alors même qu'ils sont dans le périmètre de restriction par exemple. D'autre part, des apiculteurs n'ayant pas déclaré leurs colonies peuvent « échapper » aux visites si leurs ruchers ne sont pas découverts. Néanmoins en pratique les ruchers non déclarés sont recensés également ; en particulier, ce recensement se fait avec l'aide des maires des communes concernées.

J-G Padioleau évoque cette différence de traitement qu'il peut y avoir entre administrés dans son ouvrage *L'Etat au concret*¹⁵⁹. En particulier, un « dilemme d'action » se pose aux agents des services de l'Etat face à une situation locale particulière. Il y a deux solutions, soit l'agent applique les textes de la même manière pour tout administré - c'est l'« universalisme » -, soit il tient compte des particularités individuelles et applique un traitement différent aux administrés, c'est le « particularisme », mais au risque de provoquer des conflits entre administrés qui ne bénéficient pas du même traitement : « l'un des périls de toute stratégie particulariste est de faire naître chez certains assujettis des doutes générateurs de conflits sur les valeurs de la constitution organisationnelle d'une politique publique ». C'est ce que nous venons d'évoquer ci-dessus avec les divergences possibles entre départements dans l'application de la politique de lutte contre la loque américaine.

En termes de pertes économiques, certains apiculteurs ont annoncé des sommes importantes, allant jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'euros :

« La personne qui a perdu 60 000 euros c'est une catastrophe. [...] Un jour il y aura un malheur avec ça ! »¹⁶⁰

¹⁵⁷ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁵⁸ Dubois V., *Op cit.*, p. 283

¹⁵⁹ Padioleau J-G, *op cit.*, p. 146-147.

¹⁶⁰ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

« Un collègue dont le rucher a été bloqué a perdu 30000 euros de chiffre d'affaire à cause du blocage. [...] Il a été contrôlé car il était dans la zone de protection, en pleine miellée d'acacia. [...] Il avait des hausses sur les ruches, il a fallu sortir les cadres, ce qui génère du pillage, il a dû attendre avant de transhumer, demander à la DDPP de destination l'autorisation de les importer, ce qui a pris du temps donc il n'a pas pu faire la miellée de tilleul, or elle était abondante l'an dernier. [...] Il a dit qu'il avait respecté l'APDI mais qu'il ne le ferait plus »¹⁶¹

On voit ici qu'un dilemme se pose pour les apiculteurs : soit respecter la réglementation et risquer des pertes économiques importantes, soit ne pas la respecter et risquer des poursuites administratives voire pénales en cas de contrôle par les services de l'Etat :

« Et puis il y a aussi le fait qu'il ne faut pas empêcher les professionnels de transhumer, c'est encore les rendre hors la loi et les empêcher de dormir parce qu'ils vont quand même déplacer leurs colonies. Donc ils ne sont pas à l'aise »¹⁶²

Cependant, les chiffres annoncés en termes de pertes économiques sont à prendre avec précaution. Aucune mise en péril de l'activité en raison d'un foyer de loque américaine n'a été évoquée par les acteurs interrogés. Les sommes parfois importantes qui ont été rapportées ne semblent pas concerner la majorité des cas. Les apiculteurs professionnels que nous avons rencontrés et qui ont eu un foyer de loque américaine dans un de leurs ruchers ont expliqué avoir subi des pertes économiques relativement limitées. Certains ont une activité sédentaire (ne transhument pas) donc n'ont pas été impactés par les restrictions de mouvements. Les foyers ne concernaient en général que quelques colonies, qui auraient de toute façon été détruites et des indemnisations sont prévues pour la destruction de ces colonies ainsi que le manque à gagner associé (même si le paiement de ces indemnisations par les services de l'Etat est tardif). Pour ces apiculteurs, leur activité a été maintenue malgré tout, même si la production a été bien inférieure à une année habituelle.

« Cette année c'est bon, [...] comme l'arrêté a été levé je vais certainement les emmener en montagne [...]. Après moi j'ai pas d'endettement ou autre donc je pourrai toujours m'en sortir même si je fais une mauvaise année. C'est une petite activité qui me fait vivre gentiment. Mais c'est sûr que quand on perd 5-6000 euros, cette année j'en aurais besoin parce que pour l'instant on n'a rien. Quand on calcule c'est sur 5 ans donc ça manquera certainement »¹⁶³

L' « après » : impact d'un foyer de loque américaine sur les pratiques apicoles

Nous avons interrogé les apiculteurs sur l'impact qu'a pu avoir un foyer de loque américaine sur leurs pratiques et leur manière d'exercer l'apiculture de façon générale.

Si le foyer de loque américaine n'a pas entraîné de modifications majeures dans leurs pratiques apicoles, les apiculteurs interrogés expliquent néanmoins être plus vigilants dorénavant. Ils pratiquent le test de l'allumette au moindre doute sur une cellule de couvain, ont renforcé leurs protocoles de nettoyage/désinfection, un apiculteur a expliqué avoir acheté des reines sélectionnées sur leur caractère hygiénique afin de renouveler la génétique de ses colonies.

¹⁶¹ Entretien n°28, un apiculteur professionnel, président d'une ADA

¹⁶² Entretien n°26, un apiculteur professionnel, président de la section apicole d'un GIE

¹⁶³ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

Néanmoins aucun d'entre eux ne semble enclin à déclarer un cas si cela se produisait à nouveau à l'avenir, car ils n'ont pas envie de subir le même processus chaque année avec des APDI qui s'éternisent, des restrictions de mouvements et la nécessité de demander des dérogations.

Permettons-nous un court aparté concernant ces demandes de dérogations qui nous semblent être un élément intéressant à développer. Beaucoup d'apiculteurs déplorent ne pas avoir le temps d'effectuer ces demandes en pleine saison apicole :

« On va vous dire vous pouvez demander des dérogations. Le problème c'est qu'en apiculture c'est saisonnier, il y a un coup de feu en saison, un apiculteur n'a pas un seul jour de congé. Et vous allez leur expliquer qu'ils vont devoir faire des demandes de dérogation... »¹⁶⁴

« Nous c'est pas des horaires de bureau qu'on a, quand on transhume on est levé à 5h du matin et jusqu'à minuit [...]. On n'a pas le temps en plus de faire un courrier »¹⁶⁵

Dans un article de 2017, Blandine Mesnel étudie le rapport des agriculteurs à la « paperasse »¹⁶⁶. Les difficultés liées aux formalités administratives sont partagées par de nombreux citoyens, dont les agriculteurs dans le cadre de demandes d'aides de la PAC (politique agricole commune). Un agriculteur déplore que ces formalités administratives prennent du temps au détriment de leur activité agricole : « toute cette paperasse, tout cet administratif, toute cette bureaucratie qui devient, qui devient hyper lourde ! ». L'auteur explique également que la « paperasse » renforce les inégalités entre les agriculteurs, puisque les plus avertis auront connaissance des aides qu'ils pourront demander et des démarches à effectuer : « les obligations administratives créent ainsi des inégalités entre les individus, en fonction des capacités matérielles et cognitives de chacun à se conformer aux normes et à leurs évolutions ». D'autant que tous les agriculteurs n'ont pas le même niveau d'études : « ceux qui sont les moins à l'aise avec l'écrit et avec le vocabulaire administratif sont ceux qui expriment le plus de stress et de désarroi ». Une apicultrice que nous avons interrogée rencontre ces mêmes difficultés : « moi j'ai plus de facilité à m'exprimer à l'oral qu'à l'écrit, donc le temps de mettre en phrase, de corriger les fautes d'orthographe, ... »¹⁶⁷.

Il peut donc y avoir un effet dissuasif des démarches administratives pour certains apiculteurs, qui préféreront ne pas initier de demande d'indemnisation à la suite du foyer par exemple, ou alors ils en feront la demande bien plus tard lorsque la saison apicole sera terminée.

Revenons à présent à l'impact des foyers de loque américaine sur les apiculteurs et leur activité. Une apicultrice avoue avoir changé de manière significative ses pratiques apicoles, jusqu'à en être presque obnubilée par la loque américaine :

« Après j'en voyais partout de la loque, chaque fois que je voyais une cellule je croyais que ça en était. Un moment elles allaient sur la fleur de pimprenelle, qui a une odeur de concombre, je sentais cette odeur dans la ruche j'avais peur qu'il y ait de la loque. Même une fois dans ma voiture je trouvais que

¹⁶⁴ Entretien n°24, un technicien d'une ADA

¹⁶⁵ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁶⁶ Mesnel B. Les agriculteurs face à la paperasse. *Policy feedbacks* et bureaucratisation de la politique agricole commune. Presses de Sciences Po, « *Gouvernement et action publique* ». 2017/1 N° 1, pages 33 à 60. ISSN 2260-0965. ISBN 9782724634952.

¹⁶⁷ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

ça sentait la loque, en fait j'avais un fromage de chèvre ! (rires). J'ai regardé mes cadres différemment, et je continue encore, je suis devenue maniaque, chaque fois que je vois une cellule non operculée et que j'ai un doute, je prends une brindille pour vérifier. Avant mes ruches mortes je les lavais avec du vinaigre, maintenant j'ai acheté un chalumeau, maintenant je surveille les cadres moins jolis. Je regarde beaucoup mieux mon couvain, je le regardais déjà avant mais peut-être moins que ça. Dans ce rucher, j'osais pas déplacer les essaims, j'attends encore »¹⁶⁸

Même s'il ne s'agit pas d'en arriver à une paranoïa vis-à-vis de la loque américaine, nous remarquons que les foyers peuvent avoir un impact social important dans le monde apicole. Les apiculteurs sont plus vigilants, en particulier leur objectif est de détecter précocement la maladie et probablement d'assainir rapidement leurs ruchers avant que la maladie ne soit détectée par un tiers lors d'une visite obligatoire (quelle qu'elle soit) et qu'ils ne soient à nouveau impactés par le dispositif de police sanitaire.

Quoiqu'il en soit, malgré l'impact psychologique, un foyer de loque américaine permet une prise de conscience des apiculteurs et peut avoir un effet bénéfique sur les pratiques apicoles, en matière de bonnes pratiques d'hygiène notamment.

Finalement, ces foyers sont l'occasion de montrer que le facteur « humain » est important, comme dans toute crise, puisque des enseignements positifs peuvent en être tirés. Comme nous l'avons vu, les foyers de Bourgogne-Franche-Comté ont permis certaines évolutions – on peut citer par exemple l'anonymisation des arrêtés préfectoraux -, de faire remonter les difficultés à l'échelle nationale et envisager ainsi une évolution dans la politique de lutte contre la loque américaine.

Une apicultrice explique que les agents des services de l'Etat ont été à l'écoute et ont pris en compte leur demande :

« C'est aussi une histoire de personnes, [...] cela dépend de quelle écoute l'Administration a, on a des gens qui ont su se comprendre. Les autres sont restés seuls mais moi j'ai pas voulu et j'ai dit les choses. Quand on a brûlé les ruches on est restés jusqu'à ce que le feu soit éteint, on avait l'impression d'être des camarades autour d'un feu de camp (rire) »¹⁶⁹

Pour conclure, on voit à nouveau l'importance de la communication et de l'écoute entre les différents acteurs. Pour reprendre l'article de L. Hamilton¹⁷⁰ à propos de la relation entre les vétérinaires et les éleveurs, nous avons vu l'importance d'une concertation et d'un échange avec l'éleveur, qui permet une meilleure acceptabilité des mesures. De la même façon, la participation des apiculteurs à la réflexion collective est indispensable si l'on souhaite leur coopération dans la mise en œuvre d'une politique publique. Nous allons justement aborder les relations entre apiculteurs et services de l'Etat dans la partie ci-après.

¹⁶⁸ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁶⁹ Entretien n°29, une apicultrice professionnelle

¹⁷⁰ Hamilton L., 2017, *op. cit.*

III.3. Des positions parfois divergentes entre apiculteurs et syndicats

III.3.1. Panorama des syndicats et organisations professionnelles apicoles en France

Comme toute catégorie socio-professionnelle, l'apiculture dispose de représentants professionnels au sein de diverses structures syndicales ou techniques. L'originalité de la filière apicole réside dans le fait que ces structures sont très nombreuses, alors qu'il s'agit d'une filière relativement marginale en France au regard des filières viandes, lait ou grandes cultures par exemple. En outre, certains syndicats sont accessibles aux apiculteurs de loisir également, ce qui est également inhabituel. Nous détaillons ces structures en fonction de leur nature et de leur rôle dans l'encadré n°4 ci-dessous.

Encadré n°4 : les organisations apicoles représentant les apiculteurs en France¹⁷¹

Nous détaillons dans cet encadré les organisations d'apiculteurs pouvant jouer le rôle de « groupe d'intérêt » (cf infra). Ainsi, nous ne citerons pas ici toutes les structures apicoles techniques qui peuvent exister, car toutes ces structures ne représentent pas nécessairement les intérêts des apiculteurs et n'illustrent donc pas la manière dont les apiculteurs sont représentés à l'échelle nationale dans les instances de discussion.

Les syndicats d'apiculteurs

Pas moins de sept structures syndicales nationales représentent les apiculteurs :

Deux sont à vocation générale, défendant tous les détenteurs de ruches (amateurs et professionnels): le Syndicat National d'Apiculture (SNA) né en 1916 et l'Union Nationale de l'Apiculture Française (UNAF), créée en 1946 et représentant 22000 apiculteurs. Ces deux syndicats résultent de la fédération de syndicats apicoles départementaux.

Cinq représentent les apiculteurs professionnels ou pluriactifs, parmi lesquelles :

- Deux syndicats indépendants : le Syndicat des Producteurs de Miel Français (SPMF) créé en 1931 et disposant de délégations régionales, et la Fédération Française des Apiculteurs Professionnels (FFAP), née récemment, en 2007, du regroupement des Syndicats des Apiculteurs Professionnels de Rhône-Alpes, de Bretagne et du Centre-Ouest (et accessible aux apiculteurs professionnels d'autres régions actuellement).

- Trois sections apicoles rattachées à chacun des trois grands syndicats agricoles français : la section apicole de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), la commission apicole de la Confédération Paysanne, la section apicole de la Coordination Rurale.

Citons également les syndicats de filière aval : le SFM (Syndicat français du miel) membre d'Alliance 7, syndicat des conditionneurs privés et coopératives, la FCD (Fédération du commerce et de la distribution), la FEDAPI (Fédération des coopératives apicoles de France), adhérente de COOP de France et compte un millier d'adhérents parmi les producteurs de miels, ainsi que le SNFGMA (le Syndicat national des fabricants et grossistes de matériel apicole).

¹⁷¹ D'après Fayet A. L'organisation de l'apiculture en France. *Abeilles & Cie* n°161, avril 2014, p. 26-28.

Les groupements de développement technique, sanitaire et/ou économique

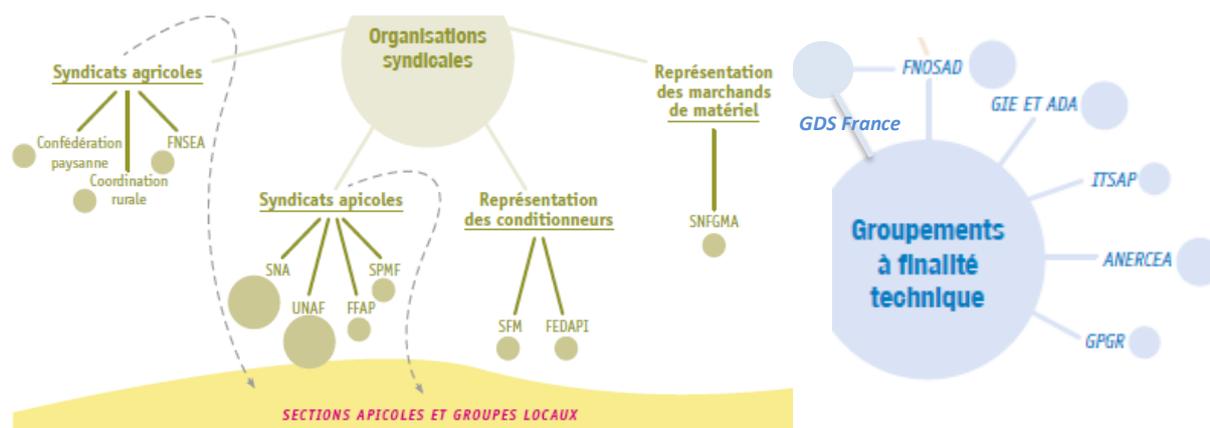
Citons tout d'abord l'ANERCEA (Association nationale des éleveurs de reines et des centres d'élevage apicole) née en 1979 et le GPGR (Groupement des producteurs de gelée royale) né en 1995.

La FNOSAD (Fédération Nationale des Organisations Sanitaires Apicoles) fédère les Associations sanitaires départementales (OSAD ou GDSA). Elle est née en 1966 et représente plus de 30 000 apiculteurs, professionnels, pluriactifs et de loisir.

GDS France fédère les sections apicoles des groupements de défense sanitaire (GDS) départementaux multi-espèces. Les GDSA sont progressivement intégrés dans les sections apicoles de GDS, mais dans beaucoup de départements les deux structures n'ont pas encore fusionné.

Enfin, ADA France est la fédération nationale des ADA régionales (associations de développement apicole). Cette fédération nationale du réseau de développement apicole est née en février 2013 dans le contexte de la mise en œuvre du « Plan de développement durable de l'apiculture ». Chaque grande région dispose d'une ADA ou d'un GIE (groupement d'intérêt économique) ayant une section apicole.

Les schémas ci-dessous représentent une cartographie des acteurs cités précédemment, permettant d'avoir une vision globale des organisations apicoles représentant la filière¹⁷² :



Enfin, la filière apicole dispose à présent d'une interprofession des produits de la ruche appelée Interapi, créée en janvier 2018, dont le but est de représenter les intérêts de la filière apicole auprès des instances publiques et des tiers. Le collège de la production est constitué des organisations suivantes : ADA France, Confédération paysanne, Coordination rurale, Fedapi, FFAP, FNSEA, GPGR, SNA, SPMF et Unaf. Le collège de la commercialisation regroupe la FCD, le SFM et le SNFGMA¹⁷³. La création de cette interprofession était très attendue par les services de l'Etat, car sa mise en place avait été demandée dès 2013 dans le Plan de développement durable de l'apiculture. Les différentes parties prenantes ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur le poids de chaque organisation dans les collèges, même s'ils étaient d'accord sur les objectifs de l'interprofession. En 2016, on pouvait lire dans un bilan du comité stratégique apicole du 18 janvier en présence du ministre en charge de l'agriculture

¹⁷² D'après Fayet A. *Op cit.*

¹⁷³ La France agricole. Interapi : Création de l'interprofession des produits de la ruche [En ligne]. Disponible sur <http://www.lafranceagricole.fr/actualites/interapi-creation-de-linterprofession-des-produits-de-la-ruche-1,2,3373729527.html>, consulté le 16 mai 2019.

de l'époque, Stéphane Le Foll, que « si à l'issue de la réunion du 1er mars il n'y a pas d'interprofession, le ministre communiquera sur l'incapacité à s'organiser des apiculteurs depuis 20 ans »¹⁷⁴. Finalement, cette interprofession a vu le jour deux ans plus tard et reconnue officiellement par l'Etat en avril dernier (arrêté du 15 avril 2019 relatif à la reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle d'InterApi – Interprofession des produits de la ruche).

La représentation des intérêts apicoles français semble aujourd'hui divisée, à la fois pour des raisons historiques, mais aussi plus récemment du fait de positions divergentes vis-à-vis de l'euro-péanisation et sur la question des pesticides (l'impact de ceux-ci sur les abeilles, la question de la régulation des produits phytosanitaires...)¹⁷⁵. Pour autant, la filière apicole reste extrêmement syndicalisée : elle a un taux de syndicalisation de plus de 100%, certains apiculteurs adhérant à plusieurs syndicats.

D'après Dormagen et Mouchard (2015)¹⁷⁶, un groupe d'intérêt désigne « toute structure organisée qui, au sein d'un système politique donné, défend collectivement un intérêt *spécifique*, notamment auprès du pouvoir politique sur lequel le groupe peut chercher à exercer de l'influence ». Les groupes d'intérêt ont donc vocation à influencer le pouvoir politique, par différents moyens : « de la négociation pacifique à la violence physique ». Les auteurs expliquent qu'il existe deux types de groupes d'intérêt : les groupes « identitaires » qui défendent un intérêt spécifique, particulier, commun aux acteurs de ce groupe et les groupes « porteurs d'une cause » qui défendent des valeurs, des idées, pouvant être partagées par diverses catégories de la population. Les syndicats apicoles s'inscrivent dans le premier type, c'est-à-dire les groupes « identitaires » : « ils se posent en défenseurs d'une catégorie spécifique, aux intérêts singuliers [...] et *a priori* déjà constitués. L'enjeu pour l'organisation est alors de produire une représentation de la catégorie et de ses revendications qui permettent de les rendre publiquement défendables, et de se poser comme le représentant et l'interlocuteur légitime ». L'apiculture dispose de nombreux syndicats, ce qui peut poser la question de la concurrence entre ceux-ci : comme le décrivent Dormagen et Mouchard, « On peut d'ailleurs constater des phénomènes de concurrence pour la représentation d'une même catégorie, le cas des syndicats illustrant bien ce point ».

Nous avons interrogé les apiculteurs sur leur engagement syndical et leur choix de syndicat. Certaines rivalités ou alliances ont été constatées à la lumière des entretiens :

Tout d'abord, il y a une dichotomie entre syndicats d'apiculteurs professionnels et syndicats « mixtes », qui représentent les apiculteurs professionnels et de loisir.

*« Le SNA représente aussi bien des apiculteurs professionnels que des petits producteurs. Et tous sont indispensables »*¹⁷⁷

¹⁷⁴ Mail interne d'un agent de la DGAI envoyé à l'issue de la réunion à la hiérarchie.

¹⁷⁵ BOIZEAU F., GUIRAL-TREUIL V., LECHENAULT M., MASO D., NAJEAN E., PRINTZ E., THALLER A., VEYER E. Travaux dirigés « Organisation des filières animales » – Etude de la filière miel : résidus de médicaments dans le miel de Provence. ENSV, décembre 2017.

¹⁷⁶ Dormagen J.-Y. et Mouchard D. *Op. cit.*, p. 223-225.

¹⁷⁷ Entretien n°37, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

Certains apiculteurs professionnels interrogés préfèrent adhérer aux syndicats dédiés aux professionnels, voire manifestent leur incompréhension face à l'accès possible des apiculteurs de loisir à certains syndicats :

« Je pense qu'on doit être représentés syndicalement, et je ne me retrouve pas dans le paysage apicole actuel, il n'y a que dans un syndicat professionnel que je trouve un discours en adéquation avec les réalités de la profession. C'est pas pareil quand on tire ses revenus de l'apiculture ou quand on a un salaire et une retraite à côté »¹⁷⁸

« Il y a un malentendu total, lié au fait qu'en apiculture on considère que quelqu'un qui s'intéresse aux ruches est apiculteur, et a le droit d'adhérer à un syndicat. Ça pose un problème de fond. [...] Vous avez déjà vu quelqu'un qui fait du théâtre dans la compagnie de son village et qui est syndiqué par le syndicat des intermittents du spectacle ? [...] Moi je suis apiculteur professionnel élu par des professionnels, j'ai toute légitimité »¹⁷⁹

Ce même apiculteur déplore que les syndicats « mixtes » détiennent de nombreux adhérents alors que seule une partie d'entre eux – les professionnels - est réellement concernée par les problématiques apicoles actuelles :

« En France il y a 1500 professionnels, 3000 pluriactifs, donc maximum 5000 adhérents dans les syndicats professionnels SPMF et FFAP alors que le SNA et l'UNAF ont en tout 50 000 adhérents pour un public réellement concerné de 5000 personnes »¹⁸⁰

Nous avons également constaté quelques divergences « de fond » entre ces syndicats, en particulier sur les sujets des pesticides :

« Les adhérents ont une tendance à l'orientation bio, préservation de la biodiversité, mais il y a aussi des sympathisants non bio. C'est très différent de la section apicole de la FNSEA, qui n'a pas les mêmes idées par rapport aux pesticides et qui est plutôt en accord avec le paysage agricole actuel. Le SNA navigue entre les 2, et l'UNAF est plus proche de la confédération paysanne »¹⁸¹

« En CNOPSAV face à l'UNAF et GDS France qui venaient avec des arguments bateau, qui n'étaient pas la cause des pertes premières, ils sont venus avec les pesticides et la perte de biodiversité, et je leur ai demandé d'arrêter avec ça et que le premier problème c'est l'apiculteur. Qu'on m'explique pourquoi des apiculteurs en zone de grandes cultures ont des pertes de 2-3%. Je ne dis pas qu'il n'y a pas d'effet des pesticides mais il n'y a pas que ça »¹⁸²

« Le SPMF est un syndicat professionnel qui existe depuis 1931, purement technicien, on n'a aucune implication politique. A la différence de la FFAP qui sont un syndicat d'extrême gauche (tous les problèmes viennent du capitalisme pour eux). Nous la structure SPMF se préoccupe de la santé des abeilles et de la qualité du miel, c'est tout »¹⁸³

¹⁷⁸ Entretien n°35, un apiculteur professionnel membre de la section apicole de la FNSEA.

¹⁷⁹ Entretien n°11, un apiculteur professionnel membre du SPMF

¹⁸⁰ Entretien n°11, un apiculteur professionnel membre du SPMF

¹⁸¹ Entretien n° 17, un apiculteur professionnel membre de la section apicole de la Confédération paysanne

¹⁸² Entretien n°28, un apiculteur professionnel président d'une ADA

¹⁸³ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

Pourtant, nous avons assisté en juin 2019 à une réunion du Comité apicole de France AgriMer durant laquelle nous avons remarqué une bonne cohésion entre les différents syndicats et un certain consensus dans les points de vue exprimés (et ce pour la plupart des sujets abordés).

Dans le cas de la loque américaine, les entretiens ont également révélé une position des syndicats faisant consensus, avec un souhait de décatégoriser la maladie et d'en confier la gestion à la filière, et surtout de lever les restrictions aux mouvements qui impactent leur activité. Nous avons vu qu'ADA France partage également cette position. Ainsi, on peut parler d'une alliance entre syndicats et ADA France en ce qui concerne le sujet de la loque américaine.

GDS France et la FNOSAD ont un point de vue légèrement différent, puisqu'ils souhaitent que la loque américaine demeure un danger sanitaire de première catégorie (afin de maintenir des mesures coercitives et de conserver un financement de l'Etat). Mais ils souhaitent également plus de responsabilités de la filière dans la gestion de la maladie, avec une délégation de certaines missions aux GDS(A) et l'intervention de techniciens sanitaires apicoles par exemple. Ainsi, leur position n'est pas en opposition avec celle des syndicats.

Les représentants des professionnels sont donc plutôt unanimes sur les évolutions souhaitées en matière de loque américaine.

Sur bien des sujets, nous avons remarqué à la lumière des entretiens ou réunions apicoles auxquelles nous avons assisté, que les syndicats ont une position très souvent opposée celle des services de l'Etat. Nous allons à présent parler de ces relations complexes - pour ne pas dire conflictuelles - entre apiculteurs et services de l'Etat.

III.3.2. Des représentants syndicaux qui ne se sentent pas écoutés par l'Etat : illustration des relations entre Etat et assujettis à travers l'exemple des foyers de loque américaine

De nombreux apiculteurs professionnels engagés au sein de syndicats apicoles ont évoqué un sentiment d'absence – voire d'indifférence - de l'Etat face aux problématiques qu'ils rencontrent :

« Au ministère quand on pose des questions, on n'a jamais de réponse. Tout ce qui compte c'est que ça tourne bien dans leurs bureaux, le terrain ils s'en foutent. Quoique pour s'en foutre, il faut déjà être intéressé »¹⁸⁴

« Autant avec la DGPE ou France AgriMer on peut discuter et obtenir des évolutions, autant avec la DGAL on nous dit qu'on nous écoute mais derrière, ils font quand même comme ils veulent. Ou alors il faut qu'on se fâche. Pour la visite sanitaire on a failli se fâcher »¹⁸⁵

Vincent Dubois parle dans *La vie au guichet*¹⁸⁶ du recours à la violence de certains administrés pour se faire entendre ou obtenir une réponse de la part de l'administration : « il faut toujours gueuler pour obtenir quelque chose » [...]. Hausser le ton, menacer l'agent d'accueil, c'est aussi pouvoir rencontrer plus facilement un cadre et, partant, escompter un traitement plus avantageux. Se faire menaçant, ce

¹⁸⁴ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁸⁵ Entretien n°31, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales (FNSEA)

¹⁸⁶ Dubois V., *Op cit.*, p. 317.

peut être aussi un moyen perçu comme efficace de court-circuiter les procédures habituellement en vigueur ». Également, « hausser le ton, cogner du poing sur la table, ce peut être aussi une forme d'affirmation de soi, [...] pour se donner l'illusion qu'on est capable d'influer sur le cours des choses ».

Ainsi, la violence est parfois le seul moyen que les administrés pensent avoir pour obtenir ce qu'ils souhaitent, s'affirmer face à une Administration qui leur semble indifférente à leurs revendications. C'est ce que l'on observe également dans la filière apicole, où le ton a tendance à « monter » facilement dans les réunions apicoles lorsque les représentants syndicaux s'adressent aux services de l'Etat.

V. Dubois explique également que parfois, les administrés peuvent se sentir agacés par manque de réactivité des services de l'Etat, voire par des erreurs des agents administratifs. « Un homme âgé de 60 ans, au chômage depuis plus d'un an et qui témoigne : « j'ai emprunté de l'argent pour essayer de survivre. J'ai dû faire des sacrifices. J'estime que c'est un dossier qui aurait dû être traité depuis deux mois. Ça traîne » ». Ainsi, les dysfonctionnements du système administratif peuvent discréditer les services de l'Etat : « retard, erreur de calcul, dossier non pris en compte, documents égarés... »¹⁸⁷. C'est ce qui se passe sur le terrain dans le cadre des foyers de loque américaine. Nous avons évoqué en partie II.2.2 la perte de crédibilité des services de l'Etat en raison de la lente gestion des foyers, le recensement chronophage des apiculteurs, les APDI qui ne sont pas levés avant des mois voire des années. Ces dysfonctionnements de l'Administration – qui ne résultent pourtant pas d'une mauvaise volonté de la part des agents – ne font que renforcer l'image déjà négative qu'ont les apiculteurs de la puissance publique. V. Dubois explique que ces dysfonctionnements « retombent » sur le guichetier, en première ligne face à l'administré, même si l'erreur ne lui incombe pas. C'est le cas aussi en département où des agents des DDPP peuvent être qualifiés d'incompétents alors qu'ils font leur travail au mieux et ne peuvent pas aller plus vite : « *la DDPP est au four et au moulin* »¹⁸⁸ explique par exemple une des personnes interrogées, à propos de la levée tardive des APDI.

Attardons-nous un instant sur les relations entre Etat et assujettis à travers l'exemple des foyers de loque américaine.

Vincent Dubois, toujours, décrit les différents modes de réaction que peuvent avoir les administrés face à la puissance publique¹⁸⁹ :

Tout d'abord, il parle de « docilité tactique » pour les administrés qui avouent leur « faute » ou feignent ne pas avoir connaissance de la réglementation. On peut faire le parallèle avec les apiculteurs qui ne déclarent pas leurs colonies : une vétérinaire que nous avons suivie sur le terrain a mis un mois à obtenir les coordonnées d'un apiculteur amateur dont les colonies n'étaient pas déclarées. Lorsqu'elle a réussi à le joindre, il a expliqué ne pas avoir connaissance de l'obligation de déclarer les ruches. Or lorsque nous nous sommes rendues sur place afin de réaliser la visite des colonies, la personne qui nous a accueillies – le propriétaire des ruches ne pouvant être présent - nous a informées que cela faisait longtemps qu'il disait à son gendre de déclarer ses ruches, mais que ce dernier est une

¹⁸⁷ Dubois V., *Op cit.*, p. 270.

¹⁸⁸ Entretien n°10, un cadre de DDCSPP

¹⁸⁹ Dubois V., *Op cit.*, p. 297-305.

« tête de mule » ... Ainsi, la « docilité tactique » peut permettre à certains administrés de susciter la clémence des pouvoirs publics en feignant l'ignorance.

Un autre type de comportement qu'un administré peut manifester est le « silence » : « il faut leur « tirer les vers du nez », comme le dit un agent d'accueil, relancer, répéter et recouper les questions pour disposer d'éléments dont la connaissance peut s'avérer bénéfique à l'allocataire qui ne les livrait pas ». V. Dubois parle de « dissimulation tactique », c'est-à-dire que « ne pas livrer les éléments pertinents pour le traitement de son dossier serait dans cette perspective une manière de ne pas se livrer ». Nous avons pu nous apercevoir dans le cadre de visites de ruchers (quel qu'en soit le motif) que ce comportement est fréquent chez les apiculteurs. En effet, il est souvent très difficile d'obtenir des informations, par exemple sur le nombre de colonies qu'ils détiennent. Lors de la prise de rendez-vous par téléphone, un apiculteur parle de quelques ruches à visiter, une dizaine par exemple, alors qu'une fois sur place il y en a le double, et en questionnant un peu plus l'apiculteur, il y en a encore quelques-unes situées à un autre emplacement. Ce n'est pas le seul exemple, mais de manière générale il est nécessaire de poser certaines questions plusieurs fois à un apiculteur avant d'obtenir une information complète.

Enfin, certains administrés adoptent une posture de « distance, défiance, défi » : des allocataires qui « se paient le luxe de l'ironie, du sourire moqueur, de la dérision et de la pique d'humour lorsqu'un problème administratif vient marquer le décalage entre leur dossier et l'expérience qu'ils vivent. [...] « vous rendre la vie plus facile », qu'il y a écrit partout...Eh ben, si c'est ça rendre la vie facile... ».

Nous avons perçu ce type de réaction de défiance et d'ironie dans les entretiens avec certains apiculteurs. Un représentant syndical nous raconte que des résidus d'antibiotiques sont encore retrouvés dans les miels vendus en fûts aux entreprises de conditionnement qui analysent les échantillons de miel qu'ils reçoivent. Il déplore alors le manque de contrôle des services de l'Etat en ce qui concerne la vente directe : « *ceux qui vendent en pot, ils s'en foutent ils ne sont jamais contrôlés, l'Etat ne fait pas son boulot* »¹⁹⁰. Puis, à propos de la police sanitaire mise en œuvre en cas de foyer : « *c'est une pièce de théâtre ! Est-ce que vous prévenez le ministère quand vous avez un rhume vous ?* ».

Ces propos peuvent sembler humoristiques mais il y a une réelle rationalité à ce comportement, comme décrit V. Dubois : « l'entêtement à ne pas « leur faire plaisir » comme le refus de se plier aux exigences institutionnelles relèvent de fait aussi du maintien d'un « domaine réservé » et de l'« insoumission » ou au moins des pratiques par lesquelles on se persuade qu'on est capable d'insoumission ». Nous avons vu cela avec les apiculteurs « récalcitrants » qui refusaient les visites en zone de protection autour d'un foyer, ou encore ceux qui partent transhumer sans tenir compte des restrictions de mouvements imposées par un APDI. Il y a peut-être ainsi une sorte de « fierté » à ne pas se plier aux exigences de l'Administration.

Beaucoup d'acteurs interrogés ont en effet mentionné le fait que la filière apicole est très « secrète », très indépendante :

*« L'apiculteur n'est pas un agriculteur, c'est un braconnier... L'apiculteur n'a pas l'habitude de rentrer dans une démarche collective »*¹⁹¹

¹⁹⁰ Entretien n°11, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁹¹ Entretien n°28, un apiculteur professionnel président d'une ADA

« En France il y a clairement un irrespect de la réglementation et un manque d'esprit d'intérêt collectif de la lutte, ce n'est pas du tout acquis en apiculture »¹⁹²

Ainsi, les relations entre Etat et apiculteurs sont complexes. L'administration a une image plutôt négative auprès du grand public : Alain Peyrefitte avait écrit dans son essai *Le Mal français* (1976)¹⁹³ que « l'administration apparaît comme un pachyderme insensible aux impulsions. Tantôt, il demeure obstinément immobile, refusant d'accomplir des réformes que l'évidence impose. Tantôt, il fonce et nul ne peut le détourner de sa ligne, tant sa peau est épaisse ». Cette inertie et cette indifférence sont également ressenties par les représentants des apiculteurs.

Pourtant, Vincent Dubois conclut son ouvrage par le souhait de laisser entrevoir une autre image de l'administration que la rigidité qu'on lui associe généralement :

« La relation avec l'administration suscite en général au mieux l'ironie, au pire la crainte et l'indignation morale. Sans doute n'est-il guère en effet de figure plus sujette aux préjugés que celle du « fonctionnaire » derrière son guichet : l'artificialité confinant à l'absurde des règles qu'il applique et la rigidité de son univers de formulaires paraissent ne pouvoir donner lieu qu'à la moquerie ou à la révolte ». Mais l'ouvrage montre que la relation au guichet est bien plus complexe et riche que cela, que chaque allocataire est considéré individuellement et que les agents sont soucieux d'apporter des réponses à ces personnes.

Dans le cadre des foyers de loque américaine, nous avons vu que les agents des services de l'Etat ont su remettre en question leurs pratiques et les faire évoluer en réponse aux demandes des apiculteurs (demande d'anonymisation des arrêtés préfectoraux par exemple). Les apiculteurs se sentant écoutés seront ainsi plus enclins à travailler en bonne intelligence avec les services de l'Etat et à accepter les mesures qui leur sont imposées.

Nous avons parlé ici des représentants syndicaux et de leur mécontentement affirmé vis-à-vis de l'Etat, mais cette position n'est pas forcément partagée par tous les apiculteurs pour autant. C'est ce que nous allons aborder dans la partie ci-après.

III.3.3. Des apiculteurs qui ne sont pas contre l'action de l'Etat, à condition que cette action soit efficace

Dans le panel d'apiculteurs interrogés, qu'ils soient ou non investis au sein d'un syndicat, nous avons remarqué que la position individuelle des apiculteurs pouvait diverger de celle des syndicats.

Pour illustrer cela, éloignons-nous brièvement du sujet de la loque américaine pour nous intéresser à la visite sanitaire vétérinaire :

Lors du comité d'experts apicoles du CNOPSAV de juin 2015, il avait été présenté à la filière un projet de mise en place d'une visite sanitaire bisannuelle, obligatoire pour tout détenteur de plus de 50 ruches, effectuée par un vétérinaire et prise en charge par l'Etat.

¹⁹² Entretien n°18, un vétérinaire apicole

¹⁹³ Peyrefitte A. *Le Mal français*, Paris, Ed. Plon, 1976.

Cette visite sanitaire a été définie dans l'arrêté du 24 septembre 2015 mettant en place les visites sanitaires dans les élevages, et concerne pratiquement toutes les filières animales. L'objectif est de « sensibiliser l'éleveur à la santé publique vétérinaire ainsi qu'aux moyens d'améliorer le niveau de maîtrise des risques sanitaires de son exploitation, et de collecter des données et des informations relatives à la santé publique vétérinaire ».

Cette visite avait été refusée par les représentants apicoles lorsqu'elle avait été évoquée en 2015, car ils n'en voyaient pas l'utilité. Si la filière apicole figure toujours dans la liste des filières concernées en annexe de l'Arrêté du 24 septembre 2015, cette visite n'a pas été mise en place pour le moment.

Nous avons ainsi interrogé les apiculteurs et les vétérinaires sur leur point de vue concernant cette visite et s'il serait envisageable de considérer à nouveau sa mise en place. Pour les représentants des syndicats apicoles, la position n'a pas changé, cette visite n'est pas souhaitée. Pourtant, certains de ces représentants n'y seraient personnellement pas opposés :

« C'est le grand débat au sein [du syndicat], moi personnellement j'y serais favorable »¹⁹⁴

« J'ai été très peiné de voir que les visites sanitaires obligatoires ont été refusées d'emblée »¹⁹⁵

De même, les apiculteurs (professionnels ou amateurs) qui n'ont pas de responsabilité syndicale ne sont pas opposés à cette visite, mais tous s'accordent sur le fait que les modalités de réalisation seraient à préciser. Les apiculteurs ne sont pas opposés à certaines propositions de l'Etat, s'ils en voient une utilité et un intérêt réel pour leur exploitation. Ils expliquent que cette visite a été présentée de façon « autoritaire » par l'Etat et c'est cet aspect coercitif et obligatoire qui les a gênés.

Ainsi, la filière apicole déplore le rôle « répressif » de l'Etat. Ils ne sont pas fermement opposés à son action, à partir du moment où ils la trouvent justifiée, proportionnée et que les mesures sont incitatives plutôt que répressives pour les apiculteurs.

« On est un peu bons en France pour tout réglementer »¹⁹⁶

« On ne fera pas avancer les choses autoritairement »¹⁹⁷

Pour en revenir à la loque américaine, nous avons vu que les représentants apicoles sont en faveur d'un désengagement de l'Etat au profit d'une responsabilisation de la filière, qui serait à même d'assumer la gestion de la maladie. Ce point de vue est partagé par de nombreux apiculteurs, même amateurs : *« Tant que c'est dans les mains de l'Etat, t'es sûr d'une chose, c'est foiré d'avance »¹⁹⁸*.

Pourtant, de nombreux apiculteurs ne seraient pas pour un désengagement total de l'Etat et ce, quel que soit leur statut (professionnel, amateur, ayant ou non des responsabilités syndicales). Un salarié d'une organisation sanitaire nationale explique notamment que l'intérêt de maintenir une intervention de l'Etat réside dans l'accompagnement financier et les mesures coercitives qui peuvent

¹⁹⁴ Entretien n°21, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁹⁵ Entretien n°14, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁹⁶ Entretien n°35, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁹⁷ Entretien n°14, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

¹⁹⁸ Entretien n°34, un apiculteur amateur

rendre obligatoire la destruction des colonies par exemple : « *En DS2 on se heurterait inexorablement à ceux qui ne font pas* ».

Néanmoins, les acteurs sont unanimes sur le fait que l'intervention de l'Etat doit être rapide et efficace, afin de lever au plus tôt les APDI et limiter les restrictions de mouvements.

Enfin, l'intervention de l'Etat et la réglementation peuvent même s'avérer bénéfiques pour les administrés. Certains peuvent en effet tirer profit d'un dispositif d'action publique. Le cas de la loque américaine mérite d'être mentionné à ce propos : plusieurs apiculteurs professionnels ont mentionné que dans certaines zones de transhumance réputées, des apiculteurs déclarent les cas de loque américaine afin qu'un APDI soit posé et que d'autres apiculteurs ne puissent pas venir transhumer dans la zone. Cela limite donc la densité de colonies et la « concurrence » pour une miellée :

« Une fois, on avait été bloqué par des amateurs, je me pose la question si certains GDSA...parce qu'il y a des gens mal intentionnés partout, chez les professionnels comme les amateurs...il y a des secteurs sur le sapin qui avaient été bloqués pour que les pros ne rentrent pas sur ces secteurs pour les transhumances... »¹⁹⁹

On voit ainsi que les administrés peuvent trouver un avantage à certaines réglementations et tirer profit des « zones d'incertitudes » laissées par celles-ci, c'est-à-dire des imprécisions laissées par la réglementation dont peuvent se saisir les administrés et obtenir des avantages qui n'étaient pas initialement prévus dans cette réglementation. Les travaux d'Alexis Spire sur les impôts reflètent bien ce phénomène. Il explique qu'il existe une inégalité face à l'impôt entre les classes populaires et les classes sociales supérieures. En effet, les plus aisés ont accès à des informations et des ressources qui leur permettent d'optimiser leur déclaration d'impôts. Ils bénéficient par exemple d'un conseil fiscal ou disposent d'un comptable pour les aider dans leurs démarches. Ils prennent rendez-vous directement avec les contrôleurs alors que les personnes issues de classes inférieures se rendent au guichet, ce qui leur permet d'avoir accès à des informations sur les leviers dont ils peuvent bénéficier afin de faire baisser leur taux d'imposition. On aboutit à un système complexifié, encore renforcé par sa complexité (les inégalités sont encore renforcées par ce système).

On peut notamment lire dans un article de 2011²⁰⁰ que « L'analyse du rapport que les catégories dominantes entretiennent à l'égard de la norme fiscale montre que le fait de se situer en haut de l'échelle des revenus et des patrimoines offre la possibilité de mobiliser des ressources permettant de contourner les règles qui s'appliquent à tous. [...] A la différence des catégories populaires, ils savent que chaque règle s'insère dans un ensemble de règlements et qu'elle recèle une marge d'incertitude dont ils peuvent tirer parti, de façon à bénéficier de la combinaison la plus avantageuse, tout en se prévalant de rester dans le cadre de la loi ».

Ainsi, on peut voir qu'il est possible de tirer profit de la réglementation, en toute légalité. Paradoxalement avec ce que nous avons vu jusqu'à présent, un foyer de loque américaine peut donc devenir un atout pour certains apiculteurs.

¹⁹⁹ Entretien n°35, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

²⁰⁰ Spire A. *La domestication de l'impôt par les classes dominantes*. Le Seuil, « Actes de la recherche en sciences sociales » 2011/5 n° 190, pages 58 à 71. ISSN 0335-5322. ISBN 9782021064216.

Nous avons vu dans cette partie que l'intervention de l'Etat dans le cadre de la loque américaine n'est pas forcément remise en cause par les apiculteurs, qu'ils soient professionnels ou amateurs, et que leur point de vue peut parfois diverger de celui des syndicats. Nous allons à présent élargir le débat sur les caractéristiques plus générales de cette filière apicole particulière, très différente des autres filières en France et qui ne cesse d'évoluer et de se renouveler.

III.4. L'apiculture, une filière un peu « protégée »

Dans cette partie, nous allons tout d'abord retracer l'historique de la filière apicole en parallèle de la profession vétérinaire, à la lumière des entretiens et des données bibliographiques dont nous disposons.

Jusqu'à dans les années 1950 il y avait des vétérinaires formés en apiculture. La Loi Pisani de 1960 (Loi n°60-308 du 5 août 1960 d'orientation agricole) a modifié en profondeur le système agricole afin de produire de la viande, du lait et autres denrées de bonne qualité. Les vétérinaires se sont donc dirigés vers ces filières pour lesquelles il y avait de la demande, au détriment de la filière apicole qui se portait plutôt bien. L'environnement a donc été un peu « laissé de côté »²⁰¹.

De même dans les années 1960, l'apiculture n'est pas mentionnée dans la Politique agricole commune (PAC) : « dans les années 1960, les produits de la ruche ne sont pas considérés comme partie prenante de la sécurité alimentaire. Les données sur l'apiculture et la production de produits de la ruche sont faibles et peu fiables. La production est en grande partie auto-consommée. Les apiculteurs sont essentiellement des apiculteurs de loisir, et peu d'entre eux en retirent leur principale source de revenu »²⁰².

La réforme de la PAC en 1992 prévoit des aides découplées, qui dépendent des surfaces exploitées et des rendements de référence. « Or, les apiculteurs n'ayant pas ou peu de foncier, et n'ayant pas de rendement de référence, ils sont une nouvelle fois oubliés de la réforme de la PAC de 1992 »²⁰³.

Ce n'est que lorsqu'il y a eu la mise en place des MAE (mesures agro-environnementales) que l'apiculture a été incluse dans la PAC.

Comme nous l'avons vu en partie I, l'arrêté du 11 août 1980 (relatif à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des abeilles) a instauré le statut d'agents sanitaires apicoles (ASA) qui effectuaient des visites sanitaires de ruchers pour le compte des directions départementales des services vétérinaires.

Dans les années 80 apparaissent de nouvelles maladies chez les abeilles, avec notamment l'arrivée du parasite *Varroa destructor* en France en 1982.

En parallèle, quelques vétérinaires commencent à s'impliquer en apiculture, en particulier lors des scandales du « Gaucho », un insecticide de la famille des néonicotinoïdes suspecté d'être à l'origine de la mortalité des colonies d'abeilles. Son utilisation est suspendue en 1999 pour le traitement des semences de tournesol et en 2002 pour le maïs. Dans ce cadre, des vétérinaires ont été sollicités par

²⁰¹ D'après l'entretien n°2, un ancien professeur de parasitologie en école vétérinaire.

²⁰² Poirrier J-Y. *Op cit.*, p. 23

²⁰³ *Ibid.*

l'UNAF en tant qu'experts contre Bayer, l'entreprise commercialisant le Gaucho ND²⁰⁴. A cette époque, il y avait seulement 4 vétérinaires apicoles en France²⁰⁵.

C'est aussi à ce moment-là que les pouvoirs publics ont commencé à prendre en compte les problématiques liées à l'apiculture :

« La filière apicole était totalement oubliée et négligée il y a 20 ans. L'affaire des intoxications massives par les néonicotinoïdes et autres pesticides dans les années 95 a été le déclencheur »²⁰⁶

Puis, le plan national de développement durable de l'apiculture, la nouvelle gouvernance sanitaire et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 ont rappelé la place du vétérinaire dans le dispositif de maîtrise des dangers sanitaires en apiculture. La loi d'avenir a également instauré le statut de TSA (technicien sanitaire apicole, remplaçant celui d'agent sanitaire apicole), qui peut effectuer certains actes dans le domaine de l'apiculture mais uniquement sous la responsabilité d'un vétérinaire. Les TSA ne peuvent intervenir dans le cadre des dangers sanitaires de première catégorie (prérogative des vétérinaires uniquement)²⁰⁷.

En parallèle, un Diplôme Inter Ecoles (DIE) en apiculture et pathologie apicole a été développé à l'école nationale vétérinaire de Nantes, permettant de former de plus en plus de vétérinaires à l'apiculture : il y avait 151 vétérinaires mandatés en France au 5 novembre 2018 et ce nombre ne cesse de croître.

On voit ainsi que la filière apicole a longtemps été en autonomie, sans que les pouvoirs publics ni les vétérinaires n'interviennent sur ces sujets. Les apiculteurs ont réalisé leurs propres « expérimentations » en termes de traitement varroa par exemple : ils ont utilisé des acaricides destinés à d'autres espèces pour traiter leurs colonies, selon des protocoles empiriques. Ainsi, certains anciens apiculteurs acceptent difficilement l'obligation actuelle d'utiliser uniquement des médicaments avec AMM (autorisation de mise sur le marché) qui sont également plus onéreux. De la même façon, ils ne voient pas l'intérêt de faire intervenir un vétérinaire sur leur exploitation alors qu'ils gèrent eux-mêmes les maladies de leurs colonies.

On comprend bien qu'il s'agit donc d'une filière un peu « épargnée », qui bénéficie encore actuellement de certaines prérogatives dont il est difficile de se défaire. Nous l'avons vu avec la visite sanitaire dans la partie précédente, les syndicats ont refusé sa mise en place en 2015 et elle n'a toujours pas été instaurée depuis, alors qu'elle existe dans les autres filières animales (bovine, ovine, caprine, porcine, avicole et équine depuis cette année).

Finalement, faut-il que la filière apicole soit considérée comme les autres, ou bien est-ce une filière « à part » ?

²⁰⁴ D'après l'entretien n°2, un ancien professeur de parasitologie en école vétérinaire.

²⁰⁵ Lhostis M., 2017. Formations supérieures et techniques en Apidologie, présentation du parcours 2017. Cours du DIE apiculture-pathologie apicole Oniris-ENVA. Nb : nous avons interrogé trois de ces vétérinaires dans le cadre de notre enquête.

²⁰⁶ Entretien n°37, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

²⁰⁷ Note de service DGAL/SDSPA/2016-233 du 15/03/2016 : missions des vétérinaires et des techniciens sanitaires apicoles (TSA)

Les acteurs interrogés sont partagés sur ce point. Beaucoup pensent qu'on ne peut pas transposer à la filière apicole ce qui se fait dans les autres filières animales, mais certains pensent pourtant que cela est tout à fait possible.

« On tente de gérer les abeilles comme les autres animaux, mais ça n'a rien à voir avec les autres filières, car les maladies des abeilles ne se transmettent pas à l'homme, et les abeilles ne sont pas contrôlables »²⁰⁸

« Ce qui est étonnant c'est que la DGAL refuse ce caractère un peu spécifique et traite la filière apicole comme la filière bovine. On ne peut pas être efficace en faisant ça »²⁰⁹

« C'est l'idée de la DGAL qui est d'appliquer ce qui se fait dans les autres filières, je leur dis depuis plusieurs années que ce n'est pas possible »²¹⁰

« Je ne comprends pas pourquoi ça ne peut pas fonctionner comme dans les autres filières. Tout le monde dit que l'apiculture c'est différent, mais je ne vois pas en quoi ça ne pourrait pas être comme dans les autres filières. Je prends un exemple, j'ai une vingtaine d'ovins, je me retrouve dans le même cas que celui qui a une vingtaine de ruches, je dois respecter les mêmes règles et contraintes qu'un éleveur de 200 ovins, dont les visites par un vétérinaire »²¹¹

Pour conclure, nous pouvons dire que la filière apicole demeure atypique sur de nombreux aspects, et ce en raison d'un contexte historique ayant forgé cette différence avec les autres filières. Mais l'apiculture évolue en même temps que le contexte géopolitique actuel et en particulier la mondialisation. Les techniques apicoles évoluent, les apiculteurs sont de plus en plus « à la pointe » avec l'évolution de la génétique, l'insémination artificielle des reines, l'apparition d'outils connectés en apiculture, ... L'installation de nouveaux apiculteurs n'ayant pas connu cet espace de liberté dont ont bénéficié les plus anciens va peut-être remettre en cause le modèle actuel et apporter des évolutions à la filière. La nouvelle gouvernance permet également une consultation de toutes les parties prenantes dans l'élaboration des politiques publiques, même si les apiculteurs ne se sentent pas encore suffisamment écoutés.

Quoiqu'il en soit, la filière a déjà beaucoup évolué, s'est professionnalisée et se structure progressivement. Les pouvoirs publics ont également pris conscience de l'importance de la préservation des pollinisateurs et il est indéniable que des évolutions futures seront encore à prévoir pour cette filière complexe mais non moins passionnante.

²⁰⁸ Entretien n°19, un apiculteur amateur, ancien ASA et ancien président de GDSA

²⁰⁹ Entretien n°7, un cadre de DDPP

²¹⁰ Entretien n°31, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

²¹¹ Entretien n°21, un apiculteur professionnel à responsabilités syndicales

Conclusion

La présente étude résulte d'une commande de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAI), qui souhaite faire évoluer la stratégie actuelle de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine. Les représentants de la filière avaient en effet interpellé la DGAI en octobre dernier sur les mesures de police sanitaire jugées trop contraignantes en cas de foyer de loque américaine, en particulier les difficultés liées aux restrictions de mouvements en zones de protection et de surveillance, empêchant les apiculteurs de transhumer. Il s'agissait ainsi de dresser un état des lieux de la situation actuelle de la gestion de la maladie sur le terrain, afin d'émettre des propositions d'évolution de cette stratégie, tant sur le plan technique que réglementaire.

Pour répondre à cette commande technique, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les différentes parties prenantes de la filière, qui nous ont permis de recueillir des informations très riches et de dégager ainsi quelques pistes d'analyse sur le plan sociologique. Le sujet de la loque américaine se prêtait particulièrement bien à une démarche de sciences sociales, la filière apicole étant une filière très affirmée et indépendante, dont les relations avec l'Etat sont complexes.

Notre enquête de sciences sociales s'est donc basée sur trois grands axes : le premier était d'analyser l'action publique en matière de loque américaine et les évolutions qu'elle a connu. Puis nous nous sommes intéressés à l'organisation concrète de la lutte en département avec des visites de terrain, afin de comprendre le déroulement des foyers et les difficultés rencontrées, à la fois par les services de l'Etat, les apiculteurs et les vétérinaires mandatés. Enfin, nous avons focalisé notre attention sur les apiculteurs, la manière dont ils ont vécu les foyers et plus largement les relations qu'ils entretiennent avec les services de l'Etat.

Nous avons montré dans une première partie que la mise à l'agenda de la loque américaine est récente et qu'il y a une réelle volonté de la DGAI de faire évoluer la stratégie actuelle, même si ce n'est pas le sujet prioritaire de l'agenda du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation en raison d'autres crises sanitaires qui font l'actualité. En outre, la réglementation en matière de loque américaine a évolué, en particulier avec l'utilisation des antibiotiques qui était autorisée jusqu'en 2015 puis interdite ensuite, ce qui peut être à l'origine de confusions pour les apiculteurs. Dans le même temps, le contexte sanitaire a évolué en France avec la nouvelle gouvernance sanitaire qui a également modifié le paysage apicole et la filière qui peine encore à se structurer dans certaines régions. Finalement, nous avons vu que les services de l'Etat, en particulier les services déconcentrés, disposent de peu de moyens financiers et humains et financiers pour l'apiculture et que l'action publique mise en œuvre en cas de foyer de loque américaine dépend de la sensibilité des agents de l'Etat aux problématiques apicoles.

Dans la seconde partie, nous nous sommes appuyés sur un foyer de loque américaine survenu récemment dans un département de l'Est de la France pour illustrer les difficultés rencontrées par les acteurs sur le terrain. De ce retour d'expérience, nous pouvons retenir deux constats : tout d'abord, les mesures de restrictions appliquées dans le cadre de la police sanitaire sont jugées disproportionnées par les apiculteurs, qui ne peuvent pas aller transhumer et perdent parfois toute une saison de production, en raison de la durée de ces restrictions et des arrêtés préfectoraux qui ne sont pas levés avant des mois voire des années. Le second constat est que les services de l'Etat ne disposent pas actuellement de moyens suffisants pour mettre en œuvre la politique de lutte contre la loque américaine, avec notamment des outils inadaptés qui ralentissent leur action et altèrent leur

crédibilité auprès des apiculteurs. Ainsi, on constate des divergences entre départements dans la mise en œuvre des mesures de lutte en cas de foyer de loque américaine, en fonction du contexte local et des moyens disponibles. Dans cette partie, nous avons trouvé également intéressant d'analyser le point de vue des vétérinaires mandatés impliqués dans les foyers de loque américaine. Ces vétérinaires sont très investis et parviennent à se faire une place dans la filière. Ils ont un retour plutôt positif sur le déroulement des foyers et les relations avec les apiculteurs, même si tout ne se passe pas toujours de façon idéale, ce que nous avons mis en perspective avec les difficultés de la relation client pour les autres espèces animales, que ce soit en clientèle canine ou rurale.

Finalement, nous avons ciblé notre analyse sur le point de vue des apiculteurs. Pour eux, la loque américaine est une maladie qui a un faible impact sur les ruchers, aussi elle ne justifie pas les mesures de police sanitaire drastiques qui sont appliquées actuellement. Au contraire, les mesures mises en œuvre en cas de foyer de loque américaine sont très impactantes pour les apiculteurs, aussi bien du point de vue économique que psychologique. Bien que tous les apiculteurs interrogés soient unanimes sur le fait que les restrictions de mouvements ont de lourdes conséquences sur les exploitations, nous avons malgré tout relevé des différences entre la position des syndicats et celle des apiculteurs - pris individuellement - quant à un possible désengagement de l'Etat de la lutte contre ce danger sanitaire. Enfin, nous avons vu que de manière historique, la filière apicole est de nature contestataire et rebelle, les relations étant souvent conflictuelles avec l'Etat. Ils ne se sentent pas écoutés et les réunions apicoles sont souvent tendues. Dans le cas de la loque américaine, les deux protagonistes souhaitent faire évoluer la stratégie actuelle, aussi nous ne pouvons qu'espérer qu'une entente pourra être possible et un compromis trouvé quant à la future politique en matière de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine.

Pour terminer, nous avons choisi de développer quelques recommandations pour la DGAI, à la lumière de l'enquête que nous venons de réaliser.

- Une politique publique à faire évoluer...

Tout d'abord, il nous semble important de mentionner qu'à l'issue de cette enquête, l'évolution de la stratégie actuelle de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine nous semble effectivement nécessaire, car elle n'est pour le moment ni efficace, ni effective ni efficiente. Les services de l'Etat et les apiculteurs ne sont pour le moment pas satisfaits de la manière dont sont gérés les foyers.

- ...en concertation avec les parties prenantes

L'écoute réciproque nous semble indispensable, car pour le moment les services de l'Etat considèrent les syndicats hermétiques et réfractaires à toute proposition, tandis que la filière a une impression d'indifférence de l'Etat face à ses revendications. Ainsi, des échanges constructifs entre les deux protagonistes sont nécessaires à l'obtention d'un compromis.

- Harmoniser les pratiques au niveau national en ce qui concerne la gestion des foyers :

Comme nous l'avons vu, la mise en œuvre des mesures de lutte en cas de foyer de loque américaine diverge entre départements, au risque d'entraîner des conflits liés aux différences de traitement entre

apiculteurs d'un département à l'autre. Il serait intéressant que les services déconcentrés disposent de retours d'expériences des départements ayant été impactés par des foyers, avec des modèles d'APDI, de courrier à envoyer aux apiculteurs ou tout autre document permettant d'harmoniser les pratiques entre départements. Il serait également utile de réaliser des échanges de pratiques, au moins au sein des régions afin d'harmoniser la gestion entre départements.

Enfin, il nous semble important de poursuivre les discussions concernant l'évolution de l'outil de déclaration annuelle des colonies, qui est l'étape préalable à l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de lutte par les services déconcentrés.

- Communiquer sur la loque américaine

En particulier, communiquer sur les enjeux réels de la loque américaine et la nécessité ou non d'une lutte collective, afin de clarifier le statut de la maladie auprès des apiculteurs qui considèrent qu'elle ne justifie pas les mesures de lutte drastiques qui s'imposent actuellement. Communiquer également sur la police sanitaire et les actions des services de l'Etat, afin de « dédramatiser » cette maladie.

Pour conclure, le sujet de la loque américaine est un sujet passionnant et complet, qui est un point de départ à de nombreuses réflexions sur la filière apicole de manière générale et qui ouvre le débat sur de nombreux autres sujets. Cette enquête et ces quelques mois de stage ont été denses mais passionnants et stimulants d'un point de vue intellectuel. Nous espérons que cet état des lieux apportera une base utile aux futures réflexions quant à l'évolution de la stratégie de prévention, de surveillance et de lutte contre la loque américaine.

Bibliographie

Références bibliographiques

Ouvrages

Dormagen J.-Y. et Mouchard D. *Introduction à la sociologie politique*. Ouvertures politiques, 2015, 4e édition mise à jour.

Dubois V., Lagroye J. *La Vie Au Guichet : Administrer La Misère*. Éd. Points, Paris, 2015.

Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, coll. « Collection académique », 2004, 370 p.

Lascoumes P., Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, Malakoff, 2018.

Padioleau J.-G., *L'Etat au concret*, Paris PUF, 1982.

Peyrefitte A. *Le Mal français*, Paris, Ed. Plon, 1976.

Articles

Bonnaud L. et Fortané N. *Vétérinaires de compagnie*. Transhumances – Enquêter sur les risques et les mondes économiques. Juillet 2017 [En ligne]. Disponible sur <https://ritme.hypotheses.org/855>. Consulté le 12 juillet 2019.

Hamilton L. Bridging the divide between theory and practice: Taking a co-productive approach to vet-farmer relationships, *Food ethics*, 1: 221. 2017. <https://doi.org/10.1007/s41055-017-0011-7>.

Mesnel B. Les agriculteurs face à la paperasse. *Policy feedbacks* et bureaucratisation de la politique agricole commune. Presses de Sciences Po, « *Gouvernement et action publique* », 2017/1 N° 1, pages 33 à 60. ISSN 2260-0965. ISBN 9782724634952.

Spire A. La domestication de l'impôt par les classes dominantes. Le Seuil, « *Actes de la recherche en sciences sociales* », 2011/5 n° 190, pages 58 à 71. ISSN 0335-5322. ISBN 9782021064216.

Travaux universitaires

Rapports académiques

ADRIEN A., BOULARD T., BRUCIAMACCHIE M., CHARBONNIER G., CHATELUS G., DUFOUR C., GRIVET-NAUD L., LABITTE-BRANTONNE M., PETITOT A., PLUM L. encadrés par DIALLO A., TANGUY C. & VERGOTE M.-H. *Étude de la filière apicole en Bourgogne*. Etude réalisée par les étudiants de la spécialité OQF (Organisation et Qualité des Filières agricoles et agroalimentaires) d'AgroSup Dijon. 2014.

BOIZEAU F., GUIRAL-TREUIL V., LECHENAULT M., MASO D., NAJEAN E., PRINTZ E., THALLER A., VEYER E. TD Organisation des filières animales – Etude de la filière miel : résidus de médicaments dans le miel de Provence. ENSV, décembre 2017.

Poirrier J.-Y. Les politiques sanitaires apicoles. D'une construction chaotique à un non-recours avéré. Mémoire PAGERS ENSV, 2016.

Sources

I – Sources écrites ou imprimées

Littérature grise (rapports, y compris parfois littérature scientifique, notes de services, etc.)

ADA France et ADA FC, lettre au directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations du Jura concernant les APDI Loque américaine dans le Jura, juillet 2018.

ANSES. « Bilans de la surveillance des maladies réglementées et troubles des abeilles domestiques *Apis mellifera* » des années 2010 à 2016. *Bulletins épidémiologiques, santé animale et alimentation* n° 46-54-59-64-71-83).

Beauvais C., 2017. Cours « La loque américaine ». DIE apiculture-pathologie apicole, Oniris-ENVA

Fayet A. L'organisation de l'apiculture en France. *Abeilles & Cie* n°161, avril 2014, p. 26-28.

Forsgen E., 2017. Loque américaine : une maladie bactérienne du couvain de l'Abeille mellifère. *Bulletin épidémiologique, santé animale et alimentation* n°81 – Numéro spécial abeilles (13) – Novembre 2017.

France AgriMer, *Synthèses Filière apiculture*. Observatoire de la production de miel et de gelée royale, édition juin 2019.

Granier F., Mathieu F., Mauchamp N. Novembre 2008. Personnes ressources et référents au service des politiques de santé publique vétérinaire. Rapport de l'Observatoire des missions et des métiers - Secrétariat général - Service des ressources humaines du Ministère de l'agriculture et de la pêche. 2008.

Laboratoire de référence de l'Union européenne (LRUE, ANSES Sophia Antipolis). Plaquette d'information sur la loque américaine (2017) [En ligne]. Consulté le 7 mai 2019. Disponible sur <https://www.anses.fr/fr/content/la-loque-am%C3%A9ricaine-plaquette-dinformation-lrue>.

Laurent M., Hendrikx P., Ribiere-Chabert M. and Chauzat MP., 2016. A pan-European epidemiological study on honeybee colony losses 2012-2014. Version 2, January 13th 2016.

Note de service DGAL/SDSPA/N2005-8123 du 26 avril 2005 relative au traitement des ruchers atteints de loque américaine et de loque européenne (abrogée).

Note de service DGAL/SDSPA/2016-233 du 15 mars 2016 : missions des vétérinaires et des techniciens sanitaires apicoles (TSA).

Note de service DGAL/SDSPA/2015-1072 modifiant la note de service DGAL/SDSPA/N2005-8123 du 26/04/2005 « traitement des ruchers atteints de loque américaine et de loque européenne » : suppression des mentions au traitement par des antibiotiques.

Pilon JM, *Les instruments de l'action publique : outils de pouvoir et pouvoir des outils*, cours d'Introduction à l'analyse des politiques publiques du master PAGERS ENSV, IEP Lyon, janvier 2019.

Rapport Comité d'experts apicole du CNOPSAV du 24/10/18 [En ligne] Disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/cnopsav-compte-rendus-presentations-et-calendrier>. Consulté le 29/04/2019.

Relevés de conclusions des réunions de pilotage sanitaire apicole (comptes-rendus de comités d'experts apicoles du CNOPSAV) du 15 juin 2015, 28 septembre 2015 et du 10 février 2016.

Résultats du programme Résabeilles 2012-2014 : bulletin n°3 et bilans départementaux [En ligne]. Disponibles sur <https://www.platforme-esa.fr/trouble-des-abeilles-resabeilles-resultats>. Consulté le 15 juillet 2019.

Textes législatifs ou Réglementations

Arrêté du 11 août 1980 relatif au dispositif sanitaire de lutte contre les maladies des abeilles.

Arrêté du 23 décembre 2009 établissant les mesures de police sanitaire applicables aux maladies réputées contagieuses des abeilles et modifiant l'arrêté interministériel du 11 août 1980 relatif à la lutte contre les maladies réputées contagieuses des abeilles.

Arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces animales.

Arrêté du 26 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration.

Code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juillet 1992 définit les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations d'essaims, de colonies et de reines d'abeilles ou de bourdons sur le territoire européen

Règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale, dit « législation sur la santé animale ».

Règlement Délégué (UE) 2018/1629 de la Commission modifiant la liste de maladies figurant à l'annexe II du règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil.

Règlement d'exécution (UE) 2018/1882 de la Commission du 3 décembre 2018 sur l'application de certaines dispositions en matière de prévention et de lutte contre les maladies à des catégories de maladies répertoriées et établissant une liste des espèces et des groupes d'espèces qui présentent un risque considérable du point de vue de la propagation de ces maladies répertoriées.

Sitographie

ADA Bourgogne-Franche-Comté. La filière apicole en Bourgogne Franche Comté [En ligne]. Disponible sur <http://www.adabfc.adafrance.org/asso/equipe.php>. Consulté le 2 août 2019.

ADA France. L'apiculture professionnelle en chiffres [En ligne]. Disponible sur <https://www.adafrance.org/dvpt-apicole/apiculture-chiffres.php>, consulté le 2 août 2019.

Association pour le développement de l'apiculture en Bourgogne-Franche-Comté. Les missions [En ligne]. Disponible sur <http://www.adabfc.adafrance.org/asso/Les%20missions.php>. Consulté le 31 juillet 2019.

La France agricole. Interapi : Création de l'interprofession des produits de la ruche [En ligne]. Disponible sur <http://www.lafranceagricole.fr/actualites/interapi-creation-de-linterprofession-des-produits-de-la-ruche-1,2,3373729527.html>, consulté le 16 mai 2019.

Mes démarches – le site officiel des démarches du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Déclarer des ruches [En ligne]. Disponible sur <http://mesdemos.demarches.agriculture.gouv.fr/demarches/particulier/effectuer-une-declaration-55/article/declarer-des-ruches>. Consulté le 15 mai 2019.

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. « Rencontre avec le référent national en apiculture du ministère de l'agriculture », 23/10/2015 [En ligne]. Disponible sur <https://agriculture.gouv.fr/rencontre-avec-le-referent-national-en-apiculture-du-ministere-de-lagriculture>, consulté le 31 juillet 2019.

Organisation mondiale de la santé animale, plateforme WAHIS : http://www.oie.int/wahis_2/public/wahid.php/Diseaseinformation/Diseasedistributionmap. Consulté le 27 avril 2019.

II – Sources orales

Entretiens

N° d'entretien	Fonction	Organisme	Durée de l'entretien
1	3 agents	ANSES Sophia Antipolis	30 min
2	ancien professeur de parasitologie en école vétérinaire		1h15
3	vétérinaire apicole		1h + 1h30
4	Directeur	DDCSPP	45 min
5	cheffe de service SPAE et technicienne en charge de l'apiculture	DDPP	45 min
6	vétérinaire apicole	GTV/OVVT régional	45 min
7	Directeur	DDPP	1h
8	Président	organisation sanitaire nationale	30 min
9	vétérinaire apicole	GTV/OVVT régional	45 min
10	adjointe chef de service SPAE et technicienne en charge de l'apiculture	DDCSPP et DDPP	2h
11	apiculteur professionnel	SPMF	2h30
12	apiculteur professionnel retraité	section apicole de GDS départemental et régional	45 min
13	correspondant abeilles	DRAAF	1h15
14	apiculteur professionnel	UNAF	1h30
15	vétérinaire apicole	Commission apicole SNGTV	45 min
16	Directeur	Laboratoire départemental agréé	1h
17	apiculteur professionnel	commission apicole Confédération paysanne	50 min
18	vétérinaire apicole	commission apicole SNGTV	1h15
19	apiculteur amateur	ancien ASA, ancien président de GDSA. FNOSAD	1h15

20	vétérinaire apicole	GTV/OVVT régional	1h
21	apiculteur professionnel	FNSEA	1h
22	vétérinaire apicole		45 min
23	apiculteur amateur	ancien président de GDSA et ancien TSA	1h
24	technicien salarié	ADA régionale	1h30
25	vétérinaire apicole	Commission apicole SNGTV	1h30
26	apiculteur professionnel	GIE-ADA régionale	50 min
27	technicien salarié	ADA régionale	1h
28	apiculteur professionnel	ADA France	1h15
29	apicultrice professionnelle		1h30
30	apiculteur professionnel		40 min
31	apiculteur professionnel	FNSEA	45 min
32	apiculteur amateur	GDSA	30 min
33	apiculteur amateur et TSA		45 minutes
34	5 apiculteurs amateurs dont un TSA	Rucher-école	2h
35	apiculteur professionnel	FNSEA section régionale	40 min
36	apiculteur professionnel	FNSEA section régionale	1h30
37	apiculteur professionnel	SNA	
38	Ingénieur conseil	organisation sanitaire nationale	1h30
39	chef de service SPAE	DDCSPP	1h
40		Famille Michaud	30 min
41	chef de service SPAE et technicien en charge de l'apiculture	DDCSPP	45 min
42	vétérinaire apicole		1h30

Observations

- Observation non participante de la réunion de présentation d'études économiques de la filière apicole, et de la réunion du Comité sectoriel apicole du 17 juin 2019 à FranceAgriMer.

- Observation participante de visites de ruchers dans le cadre de foyers de loque américaine dans un département (accompagnement d'une vétérinaire mandatée), 1^{er} et 2 juillet 2019.

Annexes

Annexe 1 : nombre de foyers de loque américaine déclarés en France depuis 2017

Année 2017 :

Région	Dpt	Etat AP ²¹²	Nb dans l'année
AUVERGNE-RHONE-ALPES	26	Infection	1
AUVERGNE-RHONE-ALPES	63	Infection	2
AUVERGNE-RHONE-ALPES	74	Infection	5
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	21	Infection	9
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	39	Infection	5
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	89	Infection	1
GRAND EST	67	Infection	1
HAUTS-DE-FRANCE	59	Infection	2
ILE-DE-FRANCE	93	Infection	1
NORMANDIE	14	Infection	6
NORMANDIE	27	Infection	1
NORMANDIE	50	Infection	5
NORMANDIE	61	Infection	26
NORMANDIE	76	Infection	5
OCCITANIE	48	Infection	1
PAYS DE LA LOIRE	44	Infection	1
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	05	Infection	1
TOTAL APDI 2017			73

Année 2018 :

Région	Dpt	Etat AP	Nb dans l'année
AUVERGNE-RHONE-ALPES	03	Infection	2
AUVERGNE-RHONE-ALPES	43	Infection	3
AUVERGNE-RHONE-ALPES	73	Infection	2
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	21	Infection	2
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	39	Infection	3
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	70	Infection	6
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	71	Infection	3
BRETAGNE	29	Infection	3
HAUTS-DE-FRANCE	59	Infection	3

²¹² AP : arrêté préfectoral

NORMANDIE	14	Infection	3
NORMANDIE	27	Infection	6
NORMANDIE	50	Infection	8
NORMANDIE	61	Infection	1
NORMANDIE	76	Infection	1
PAYS DE LA LOIRE	44	Infection	2
PAYS DE LA LOIRE	85	Infection	1
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	04	Infection	1
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	83	Infection	1
TOTAL APDI 2018			51

Année 2019 (bilan au 19 juillet) :

Région	Dpt	Etat AP	Nb dans l'année
AUVERGNE-RHONE-ALPES	03	Infection	1
AUVERGNE-RHONE-ALPES	43	Infection	4
AUVERGNE-RHONE-ALPES	63	Infection	3
BOURGOGNE-FRANCHE- COMTE	39	Infection	3
BOURGOGNE-FRANCHE- COMTE	70	Infection	5
GRAND EST	52	Infection	1
NORMANDIE	27	Infection	3
NORMANDIE	61	Infection	2
NOUVELLE-AQUITAINE	64	Infection	1
OCCITANIE	31	Infection	1
PACA	04	Infection	1
PACA	06	Infection	1
TOTAL APDI 2019 au 19/07			26