



La surveillance officielle des mortalités d'abeilles profondément remise en question par l'ANSES : le ministère de l'Agriculture souhaite-t-il vraiment améliorer le dispositif ?

Le 22 janvier 2018,

A l'hiver 2016-2017, l'UNAF et la FFAP dénonçaient les anomalies de la surveillance officielle des mortalités d'abeilles. Nos structures pointaient du doigt l'incapacité du système à refléter la situation du cheptel apicole français : sous-déclarations, disparités régionales, différences de traitement selon les territoires, manque de réactivité de l'administration, sous-estimation du rôle des causes chimiques dans les mortalités, bilan national tronqué... Près d'un an plus tard, c'est l'heure d'un premier bilan. Les dénonciations ont-elles été prises au sérieux par l'administration ? Peut-on espérer des suites fidèles aux attentes des apiculteurs ?

Chronologie des faits

- En **octobre 2016**, *La Santé de l'Abeille* publie un article intitulé « Mortalité des abeilles, la surveillance officielle des mortalités massives aiguës des abeilles : bilan 2015 et perspectives ». Cet article, signé du référent-expert Apiculture de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAI) du ministère de l'Agriculture, conclut que la première cause des troubles déclarés en 2015 par les apiculteurs est d'origine pathologique.
- Le **8 novembre 2016**, le Réseau Biodiversité pour les Abeilles, émanation de l'agrochimiste BASF, s'empresse de communiquer largement sur ces résultats pour défendre la thèse selon laquelle les abeilles françaises périssent bien des maladies et des pratiques des apiculteurs, et exceptionnellement des pesticides. Ces informations sont reprises par de nombreux sites de presse agricole, par les producteurs de pesticides (UIPP, Bayer), elles se retrouvent même dans les colonnes du *Wall Street Journal*.
- En **décembre 2016**, la FFAP demandait un droit de réponse dans un journal agricole pour mettre un terme à ces allégations abusives.
- Ce même mois, surprise par ces interprétations fallacieuses, l'UNAF décide d'exercer son droit d'accès aux documents administratifs pour obtenir les données ayant servi de base au bilan du référent expert de la DGAI. Ces données sont transmises par le ministère de l'Agriculture quelques semaines plus tard.
- Le **24 mars 2017**, l'UNAF publie une étude approfondie révélant les graves dysfonctionnements du suivi effectué par l'Etat des mortalités d'abeilles¹ : déclarations régionales disparates, enquêtes partielles peu approfondies, biais réglementaires et statistiques, bilan global tronqué, induisant une surreprésentation des causes pathologiques, et à l'inverse une sous-évaluation de l'impact des pesticides.
- Le **même jour**, *Le Monde* reprend l'étude en publiant un article intitulé « Abeilles et pesticides, les acrobaties statistiques du ministère de l'Agriculture », suivi par de nombreux articles de presse nationale et régionale.
- **Début mai 2017**, la DGAI fait connaître sa réaction : elle a saisi l'ANSES le 10 avril d'une demande d'évaluation du dispositif de surveillance des mortalités, reconnaissant par un

euphémisme « les limites du dispositif actuel ». La DGAI répond ainsi à l'une des demandes formulées par l'UNAF et la FFAP.

- **Courant mai 2017**, les auditions des acteurs de la surveillance démarrent. L'UNAF est auditionnée le 22 mai. Un représentant de la FFAP l'est courant juin. Dans un climat de bonne écoute et de dialogue constructif, nos représentants détaillent leurs analyses et demandes.
- **En septembre**, l'UNAF et la FFAP publient une note de positionnement intitulée « Surveillance nationale des mortalités d'abeilles : après les dysfonctionnements dévoilés au grand jour, quel dispositif voulons-nous ? ». L'objectif pour nos deux structures est de proposer des voies de refonte de ce suivi de mortalitésⁱⁱ.
- **Le 26 octobre 2017**, l'Anses présente en réunion du CNOPSAV (l'instance de dialogue entre l'administration et les experts du sanitaire apicole, où siège l'UNAF) les conclusions de l'évaluation.
- **Début décembre**, la plateforme Epidémiologie Santé Animale (ESA) publie un article présentant, cette fois sous une forme scientifique, les résultats du suivi des années 2015 et 2016.

Missionnée pour évaluer le dispositif, l'Anses met en exergue « la faiblesse globale » de cette surveillance nationale

Le 26 octobre, en réunion du CNOPSAV, l'Anses a présenté les conclusions de son évaluation devant l'administration et les experts sanitaires apicoles. L'UNAF et la FFAP étaient présentes. Dans la foulée de la réunion, le rapport d'évaluation de l'Anses a été publiéⁱⁱⁱ.

L'évaluation a été conduite selon la méthode OASIS, une méthode mise au point par l'Anses pour évaluer les dispositifs de surveillance. Globalement, cette évaluation met en évidence « une faiblesse globale du dispositif » et pratiquement l'ensemble des paramètres évalués est inférieur au niveau de 50% (figure 1). L'Anses note que « cette première approche des résultats témoigne d'une manière générale de l'existence de points à améliorer à tous les échelons de fonctionnement du dispositif. »

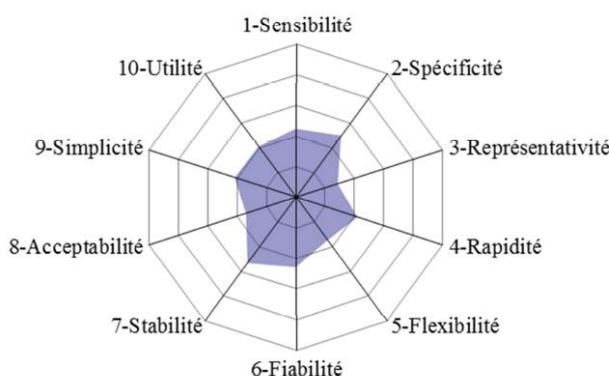


Figure 1 : Résultats de l'évaluation selon les attributs du dispositif de surveillance. Source : Anses, sept. 2017

Sur les objectifs de cette surveillance, l'Anses note que vouloir surveiller à la fois des dangers sanitaires de catégorie 1 (DS1) et des mortalités massives aiguës apporte de la « confusion ». Elle recommande de retirer les DS1 de cette surveillance, puisqu'ils font l'objet d'autres suivis. L'Anses souligne par ailleurs que « la recherche de toutes les causes de mortalités soumet le dispositif au risque de privilégier les causes les plus faciles à mettre en évidence, que ce soit

d'un point de vue technique ou financier. Par ordre de facilité, on pourrait avoir tendance à privilégier les causes dans l'ordre suivant : pratiques apicoles (incluant les traitements acaricides), maladies (parasites, virus, bactéries) et intoxications chimiques. » Une tendance que la FFAP et l'UNAF avaient mis en exergue.

Sur l'organisation centrale du dispositif, là encore, l'Anses pointe du doigt les faiblesses : « L'organisation institutionnelle centrale est aujourd'hui assurée par un animateur sans appui ni d'une instance scientifique et technique ni d'un comité de pilotage pour l'orientation de la surveillance. »

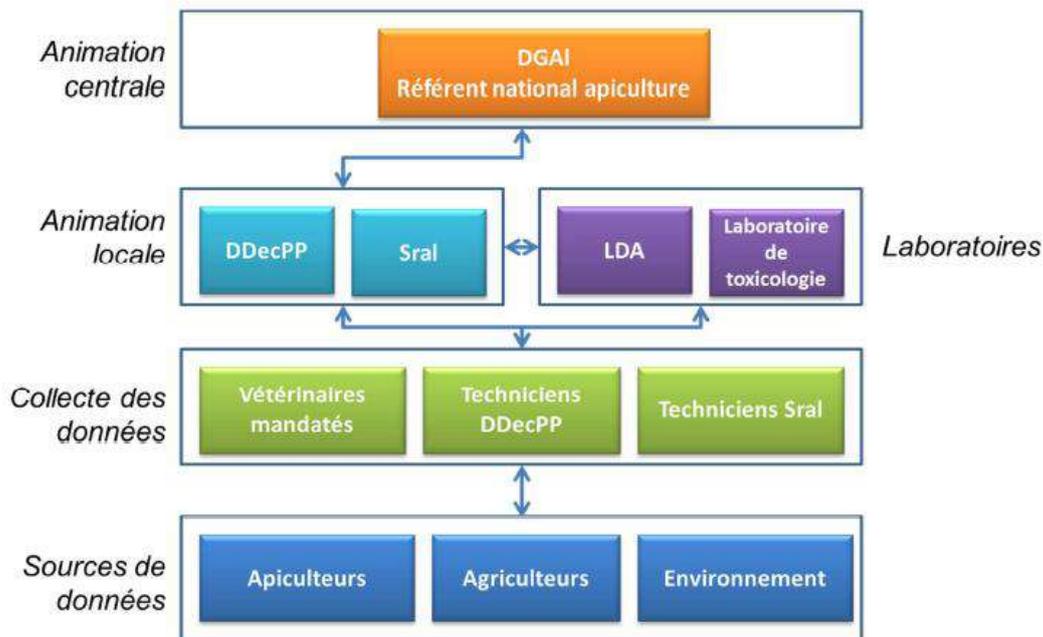


Figure 2. Organisation actuelle de la surveillance des mortalités massives aiguës des abeilles en France. Source : Anses, sept. 2017

Sur l'organisation de terrain, d'après l'Anses, « La réduction régulière des moyens humains des DDecPP couplée à la multitude d'actualités sanitaires qui perturbent régulièrement l'organisation du travail (influenza aviaire, FCO, etc.) font que l'apiculture n'est clairement pas une priorité dans une majorité des départements, que les ressources humaines dédiées sont en règle générale très réduites (aux alentours de 0,1 à 0,2 Emploi Temps Plein (ETP), parfois jusqu'à 0,5 ETP) et qu'il n'est plus possible d'investir durablement pour en maintenir la compétence. Ceci remet en cause la réactivité indispensable au bon fonctionnement du dispositif de surveillance et le maintien d'une expertise de niveau suffisant à l'échelon départemental. Cette réactivité est essentielle car l'identification d'une cause de mortalité massive dépend beaucoup de la rapidité avec laquelle les investigations et prélèvements sont réalisés sur le terrain, car les preuves chimiques et même biologiques s'effacent rapidement avec le temps. Or, un certain nombre de déclarations (...) ne peut être pris en charge dans des délais compatibles avec les objectifs de la surveillance. » Ce constat ne nous surprend pas car il corrobore les témoignages de nos adhérents.

Sur la **formation** des acteurs de terrain, l'Anses écrit : « Aujourd'hui très hétérogène entre les régions, il convient pour l'avenir de sécuriser et de renforcer le niveau de compétences d'un certain nombre de régions ».

Des recommandations de l'Anses plutôt positives mais un flou inacceptable sur le paiement des interventions

L'Anses recommande de centrer explicitement **les objectifs** de la surveillance sur « la détection des mésusages, effets non intentionnels et accidents dans le processus de fabrication des produits phytopharmaceutiques, biocides et médicaments vétérinaires en association ou non avec leurs cofacteurs induisant des mortalités massives, des pertes ou des affaiblissements de colonies ». C'est pour nos organisations un point plutôt positif.

Sur l'organisation centrale, l'Anses recommande la création d'une instance de pilotage, celle d'une cellule d'appui scientifique et technique et elle recommande le renforcement de la cellule d'animation aujourd'hui limitée à une personne. Cela paraît indispensable et FFAP et UNAF demanderont à y être associées.

Sur l'organisation institutionnelle de terrain, l'Anses propose le schéma suivant (voir figure 3).

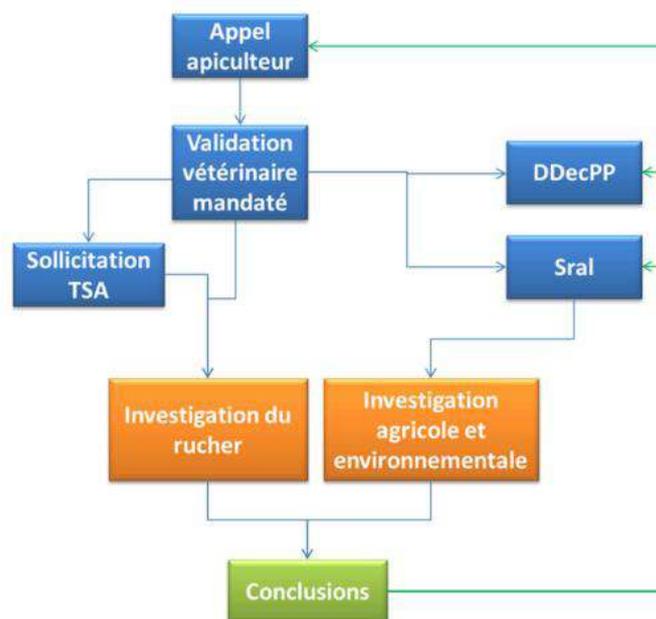


Figure 3. Schéma possible d'une réorganisation du rôle des échelons intermédiaires et des intervenants de terrain du dispositif de surveillance des mortalités massives aiguës des abeilles. Source : Anses, Sept. 2017

Le doute sur la prise en charge des coûts doit être levé. Cette nouvelle organisation reposerait sur l'intervention de vétérinaires. La proposition inquiète nos structures. Si théoriquement, elle permet de faire appel à des personnes plus compétentes, mieux formées et plus disponibles que l'administration pour une intervention rapide, il n'est pas acceptable de laisser planer le doute sur le paiement de la facture de l'intervention (d'autant plus dans un contexte où les coûts pour les apiculteurs augmentent par ailleurs du fait des interventions plus fréquentes des vétérinaires).

En effet, pour l'Anses, avec cette nouvelle organisation, « La DDecPP pourrait ainsi avoir en temps réel l'information sur la situation en cours et valider la prise en charge par l'Etat de ce qui relève de sa responsabilité (si la procédure formalisée a été respectée) selon les objectifs révisés. » Qu'est-ce qui est entendu comme relevant de la responsabilité des DDecPP « selon les objectifs révisés » ? A ce jour, l'Etat reconnaît comme étant de sa responsabilité les Dangers Sanitaires de catégorie 1 (DS1 prochainement exclus du dispositif de surveillance si les recommandations de l'Anses sont suivies) et les Mortalités Massives Aiguës (MMAA). Si les objectifs de la surveillance sont révisés selon les recommandations de l'Anses, est-ce à dire que la suspicion d'impact non intentionnels des pesticides en association ou non avec des cofacteurs sera considérée comme étant de la responsabilité de l'Etat ?

Compte-tenu de la complexité de l'origine des troubles affectant les colonies d'abeilles, il n'est pas cohérent de segmenter la prise en charge financière selon l'origine des différents troubles tant ces dernières peuvent interagir. Cette segmentation ne collera pas à la réalité du trouble et ouvrira la porte à des décisions arbitraires... L'Anses rappelait elle-même dans un rapport d'expertise collective^{iv} que « *La présence de nombreux agents infectieux (parasites dont Varroa en tout premier lieu, bactéries, champignons, virus) au sein des colonies, souvent asymptomatiques au départ, et leur exposition aux pesticides de diverses origines et mécanismes d'action (insecticides, fongicides et acaricides en particulier) entraînent selon toute vraisemblance le passage d'un état de santé normal à l'expression de pathologies conduisant à l'effondrement de la colonie.* »

Par ailleurs, ce qui pourra être perçu par l'apiculteur comme un risque financier de paiement de facture aura pour effet pervers de dissuader les apiculteurs de déclarer le trouble ! Il est en conséquence indispensable que l'administration couvre financièrement toutes les interventions de vétérinaires dans le cadre du futur dispositif, quel qu'en soit la cause. L'Anses suggère plus loin « une révision des définitions de cas suspects (ensemble des signes justifiant une déclaration) privilégiant la sensibilité et la simplicité d'interprétation pour le déclarant et l'investigateur qui réceptionne la déclaration ». C'est une piste intéressante pour objectiver les cas à déclarer et ces cas doivent aller de pair avec un engagement de l'Etat à prendre en charge l'intervention du vétérinaire, dès lors que les signes justifiant l'intervention seront réunis.

Nous regrettons que l'ANSES oublie de mentionner le rôle du dialogue entre les instances apicoles locales et les administrations dans la meilleure compréhension des troubles et dans la montée en compétence des acteurs. En effet, c'est dans les régions où il existe un dialogue entre les apiculteurs et l'administration (comme en Rhône-Alpes avec l'ADA AURA) que le système fonctionne. Ce dialogue au niveau local est triplement vertueux : 1/ il permet une meilleure compréhension par l'administration de la complexité des troubles ; 2/ il crée de la confiance entre les acteurs ; 3/ il incite les apiculteurs à déclarer leurs troubles. Une instance de dialogue sur cette surveillance est donc indispensable au niveau régional, elle pourrait prendre la forme d'un comité de pilotage de terrain, constitué de l'administration, du vétérinaire et des représentants des structures apicoles volontaires pour s'impliquer sur le sujet.

Sur les **outils de la surveillance** (protocole d'intervention et élaborations de diagnostics), l'Anses pointe la nécessaire standardisation des données collectées. Elle recommande des analyses multi-résidus systématiques, et cela est en effet indispensable mais nous demandons que les matrices testées intègrent aussi le pain d'abeille et le miel. Nous serons particulièrement vigilants aux performances des méthodes mises en œuvre. Nous demandons également que puissent être diligentées des analyses mono-résidu pour abaisser les seuils de recherche des néonicotinoïdes et des pyréthrinoïdes, souvent impliqués dans des cas d'intoxication.

Sur la **formation des responsables des enquêtes**, l'Anses rappelle que la surveillance « *requiert un réseau d'expertise dans des domaines très spécialisés tels que la conduite des colonies, l'environnement apicole, la pathologie apicole, la toxicologie, l'agronomie et les pratiques phytopharmaceutiques* ». La région est perçue comme l'échelon pertinent pour la coordination de ces compétences et l'Anses énumère des actions à mettre en œuvre pour acquérir, maintenir et augmenter ces compétences. La formation est en effet un axe incontournable. Les responsables des enquêtes doivent avoir la possibilité de se référer à un écotoxicologue pour être accompagnés dans l'interprétation de certains cas complexes.

Comme l'UNAF et la FFAP, l'Anses demande une **réévaluation du dispositif révisé dans les 3 ans**. En effet, les mortalités d'abeilles font l'objet d'une « surveillance nationale » depuis plus de 20 ans. Pourtant, personne n'est en mesure d'exprimer en quoi cette surveillance a été utile à l'apiculture et a permis de remédier à des situations individuelles ou collectives

difficiles. A notre connaissance, l'audit de l'ANSES est la première évaluation de cette surveillance et cela explique comment un système aussi défaillant a perduré autant d'année.

La DGAI souhaite-t-elle sortir de cette situation ? Les premiers signaux sont négatifs et nous attendons des garanties du Ministère.

Lors de la réunion du CNOPSAV du 26 octobre, la DGAI, responsable de la surveillance, a annoncé les orientations qu'elle retenait suite à cette évaluation de l'ANSES.

Elle retient qu'il faut renforcer la collégialité dans l'expertise scientifique et technique (sur l'élaboration des modalités de la surveillance, sur l'interprétation des résultats, sur l'animation du dispositif et la restitution des résultats).

Elle retient aussi qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité du dispositif : 1/ collecte et gestion des données ; 2/ qualité des analyses et formalisation des méthodes d'analyses ; 3/ animation du réseau des agents mobilisés sur le terrain.

Sur les objectifs, elle retient le recentrage du dispositif sur les enjeux toxicologiques (pesticides, biocides et antiparasitaires utilisés dans les élevages) en tenant compte des cofacteurs. C'est à première vue positif. Mais dans sa présentation, la DGAI ajoute la petite phrase qui change tout, celle qui menace la mise en place d'un dispositif qui réponde aux interrogations des apiculteurs et aux nécessités de la phytopharmacovigilance. Elle indique qu'il faudra « *préciser les conditions devant conduire à la recherche de contaminants chimiques : si l'intoxication ne peut être exclue, sur la base d'éléments préalablement standardisés, analyse en vue de la recherche de résidus* ». On est loin de la formulation de l'Anses qui recommande « *de réviser les modalités d'investigation, en proposant un socle de dépistage commun à toutes les déclarations permettant de documenter également les phénomènes de co-expositions (pratiques de l'apiculteur, recherches systématiques de certains pathogènes, analyse multi-résidus systématique) tout en maintenant la démarche de diagnostic individuel.* » **Non, les analyses toxicologiques ne doivent pas se cantonner aux cas où les intoxications ne peuvent être exclues ! C'est là-encore faire fi de la complexité des cas de troubles apparaissant dans les ruches (voir plus haut) ! Si les analyses multi-résidus n'étaient pas systématiques, on retomberait dans les défauts du dispositif actuel.**

Pourquoi la DGAI ne suit pas cette recommandation de l'Anses sur des analyses systématiques ? Plusieurs hypothèses, probablement liées :

- Soit le Ministère persiste politiquement dans son refus de regarder la réalité des contaminations des matrices apicoles par les pesticides et ne souhaite pas en tirer les conséquences qui s'imposent ;
- Soit le Ministère considère que cela sera trop coûteux, car, en effet les analyses toxicologiques sont coûteuses. Mais là encore, il appartient au Ministère de faire le choix politique de mettre sur la table ou de trouver l'argent nécessaire à un dispositif de surveillance digne de ce nom.

Sans cela, toutes les personnes engagées dans ce travail gaspilleront leur temps.

La FFAP et l'UNAF demandent donc des analyses de pesticides systématiques.

Afin de mesurer la mobilisation effective de l'Etat pour une amélioration de la surveillance, nous demandons la présentation par la DGAI d'un tableau de bord où figureraient notamment:

- La quantification des ressources humaines payées et missionnées par l'Etat ;
- Le nombre de jour de formations de ces dernières ;
- Les budgets dépensés pour les analyses systématiques en pathologie et toxicologie.

Ces données seraient disponibles par région et permettraient aux comités de pilotage de mesurer l'évolution du dispositif.

Conclusion : nos structures doivent doubler de vigilance

L'Anses a clairement mis en évidence les multiples faiblesses du dispositif actuel, ce qui corrobore les analyses et constats de l'UNAF et de la FFAP énoncés l'hiver dernier. C'est la confirmation officielle que la surveillance de la santé des abeilles menée par le ministère de l'Agriculture depuis plus de 20 ans ne pouvait conduire à aucune conclusion sur l'état de santé des colonies, et que le nombre des intoxications éventuelles a toujours été sous-estimé. En ce sens, nous sommes satisfaits car cette évaluation de l'Anses contraint les acteurs institutionnels à le reconnaître.

Certaines des recommandations de l'Anses (par ailleurs formulées par l'UNAF et la FFAP en septembre 2017) nous semblent positives. Mais nous attendons des éclaircissements sur le paiement de la facture des vétérinaires qui interviendraient en lieu et place des services départementaux.

Sur les intentions de la DGAI, l'UNAF et la FFAP exigeront la réalisation d'analyses systématiques comme cela est recommandé par l'Anses et est déjà réalisé dans certaines régions. C'est un point qui fera l'objet de tensions avec l'administration, mais il est central. Les apiculteurs ne peuvent plus tolérer ces défaillances. La phytopharmacovigilance est aujourd'hui mise en avant dans de nombreux contextes, l'abeille en est un des axes importants dans les lois et les discours. Aujourd'hui, passons des paroles aux actes : les pouvoirs publics doivent mettre l'argent sur la table.

Dans plusieurs régions, les apiculteurs croisent des fonctionnaires qui ont envie de correctement mener les enquêtes et d'apporter des réponses face à des situations souvent économiquement et humainement difficiles. Mais pour cela ils ont besoin d'outils performants.

Il appartient aujourd'hui à la DGAI de faire le choix POLITIQUE de continuer de ne rien voir ou de rendre le système opérant.

La DGAI souhaite modifier la note de service pour le printemps 2018, après présentation au CNOPSAV de mars. Ce travail sera précédé d'une ou plusieurs réunions d'un groupe de travail technique d'experts, que nous avons indiqué vouloir intégrer, mais pour lequel nous n'avons pour le moment pas reçu d'invitation.

ⁱ Voir n°793 de *Abeilles et Fleurs* + <https://www.unaf-apiculture.info/actualites/surveillance-officielle-des-mortalites-des-abeilles-une-etude-appfondie-de-l.html>

ⁱⁱ https://www.unaf-apiculture.info/IMG/pdf/unaf_ffap_surveillancemortalites_infosadherents_092017_vf-2.pdf

ⁱⁱⁱ ANSES, Rapport d'évaluation du dispositif de surveillance des mortalités massives aiguës des abeilles en France métropolitaine, septembre 2017 : www.platforme-esa.fr

^{iv} ANSES (2015), Avis de l'ANSES et rapport d'expertise collective « Co-exposition des abeilles aux facteurs de stress » : www.anses.fr/fr/system/files/SANT2012sa0176Ra.pdf