

Johann Grémont
Centre d'études et de prospective

L'apiculture à travers les questions adressées au Gouvernement par les députés

Définition de la variable

Les « questions » sont un instrument parlementaire de contrôle de l'activité du Gouvernement, et elles s'expriment sous différentes formes, orales ou écrites. Elles peuvent concerner des sujets intéressant directement tout ou partie des électeurs de la circonscription du député, ou embrasser une problématique plus globale. L'analyse des questions relatives à l'apiculture permet donc de rendre compte de la sensibilité de cette thématique et de la façon dont elle est perçue et abordée par les députés.

Le choix a été fait de retenir uniquement les questions adressées par l'Assemblée nationale, plutôt que le Sénat, en raison d'une plus grande facilité dans l'exploitation de la base de données et d'un volume de questions plus important. La méthode employée pourrait être appliquée au Sénat. Elle permettrait une comparaison intéressante des manières d'aborder le sujet apicole dans les deux chambres.

Les questions relatives à la thématique apicole ont été identifiées au moyen d'une recherche par mots clefs, sur le site de l'Assemblée nationale, qui recense les questions des députés depuis la VII^e législature (1981-1986). Les termes suivants ont été utilisés : « apiculture », « pollinisateur », « miel ». Cette recherche a permis de constituer un corpus d'un peu plus de 1 700 questions. Elles prennent la forme de questions écrites dans 99 % des cas.

La limite principale, dans le traitement de cette variable, est l'impossibilité d'exporter les résultats sous forme d'un fichier unique, ce qui nécessite de créer manuellement une base de données *ad hoc*. Par ailleurs, la base ainsi constituée requiert d'être vérifiée ligne à ligne afin d'éviter les doublons, une question pouvant répondre à plusieurs mots clefs. Enfin, certaines questions n'interrogent pas le ministère au sujet de l'apiculture, mais cette activité peut se retrouver citée en exemple dans la réponse. Ainsi, la question écrite n° 26 434 du 13 octobre 2003 de la XII^e législature porte sur les conséquences économiques d'un épisode caniculaire pour les cultures dans le Jura. La réponse du ministère en charge de l'agriculture est plus large et porte sur l'ensemble des filières végétales et animales pouvant bénéficier du dispositif des calamités agricoles, dont l'apiculture.

Les données disponibles sur le site de l'Assemblée nationale permettent d'obtenir des informations concernant l'identité du député, son groupe politique, son département d'élection, le ministère interrogé, le ministère attributaire, la date de la question, celle de la réponse, le sujet sur lequel le Gouvernement est interpellé. En raison de la diversité des thématiques abordées dans les questions, leur analyse s'est fondée sur la création préalable de classes thématiques : quatre grandes classes de niveau 1, elles-mêmes subdivisées en classes de niveau 2 et 3 ont été définies (tableau 1). En fonction de la thématique traitée et de son degré de précision, chaque question s'est ensuite vue attribuer une classe de niveau 1 et le cas échéant une classe de niveau 2 ou 3. Seize questions, trop générales, n'ont pas pu être traitées de la sorte.

Cette fiche ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. Elle n'engage que son auteur.

Tableau 1 - Classification des questions selon leur thématique

Classe de niveau 1	Classe de niveau 2	Classe de niveau 3
Économie	Soutien à la filière	Aides pérennes (investissements)
		Aides pérennes (fiscalité)
		Aides de crise (mortalité)
		Aides de crise (climat)
	Commercialisation	Concurrence internationale
		Fraudes
		Étiquetage de l'origine
		SIQO, qualité des produits
Sanitaire	Santé des abeilles	Varroa
		Frelon asiatique
		Maladies fongiques (ex. nosema)
		Autres bioagresseurs
	Réglementer - surveiller	Phytoprotecteurs
		Évaluation des risques
		Réseau d'épidémiosurveillance, recensement
Environnement	Paysages	Usage des produits phytosanitaires
		Diversité génétique
		OGM
Social	Apiculture de loisir	Ressource alimentaire, biodiversité
		Aides financières
		Fiscalité
	Environnement professionnel	Démarches administratives
		Vol de ruches
		Structuration de filière
		Assistance technique, formation, recherche

Source : auteur

Les tendances dégagées par cette analyse thématique doivent être appréhendées avec prudence, en raison de la perméabilité entre les classes élaborées. À titre d'exemple, la classe de niveau 2 « Santé des abeilles » de la classe « Sanitaire » comprend le frelon asiatique. Ce bioagresseur est également une espèce exotique envahissante et il aurait pu, à ce titre, être rattaché à la catégorie « Environnement ». L'édition des périmètres s'est fondée sur une logique historique. L'apparition du frelon asiatique en France, en 2004, s'est traduite par l'adoption de l'arrêté du 26 décembre 2012 le classant en « danger sanitaire de deuxième catégorie », avant qu'il ne soit classé dans la liste des « espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union européenne », par le règlement d'exécution (UE) n° 2016/1141 en 2016.

Indicateurs pertinents de la variable

- Ministères interrogés et attributaires des questions déposées
- Nombre de questions à l'échelle nationale et départementale par législature
- Part des questions relatives à l'apiculture par rapport à l'ensemble des questions déposées par département et par législature
- Thématiques traitées

Rétrospective de la variable

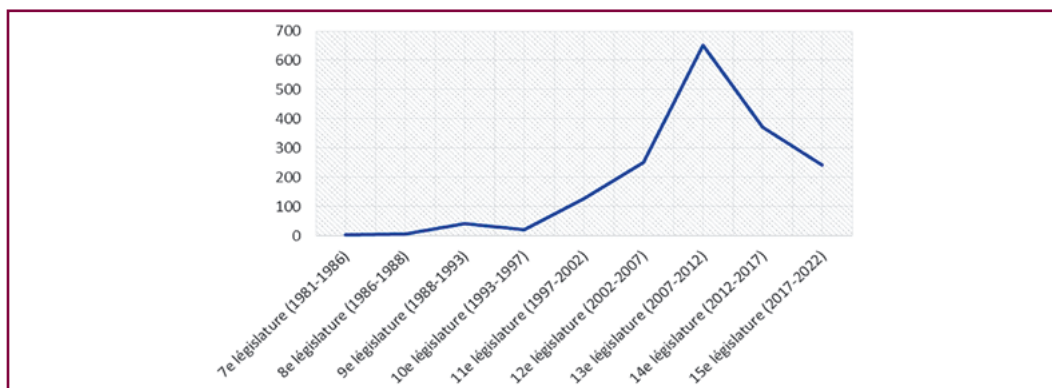
La situation de l'apiculture, une préoccupation qui s'affirme à la fin du xx^e siècle

Les questions relatives à l'apiculture restent confidentielles et circonscrites à quelques départements jusqu'à la fin des années 1990. À partir de cette date, leur nombre croît de manière significative, le pic étant atteint en 2011 avec 192 questions déposées (figure 1). L'année 2011 se caractérise par un contexte de mortalités anormales, dénoncées

aussi bien par les scientifiques que par les apiculteurs, et dont les causes se sont révélées complexes à identifier¹ : utilisation de produits phytosanitaires, pression parasitaire et virale, espèces envahissantes, recul de la biodiversité, etc. Sur le plan social et politique, l'attention porte essentiellement sur les pesticides, et en particulier les insecticides systémiques de type néonicotinoïdes, au point qu'une proposition de résolution visant à les interdire a été déposée en 2012 par la députée Laurence Abeille².

Le début du XXI^e siècle marque bien une évolution puisque le volume de questions relatives à l'apiculture n'est jamais repassé, depuis, en deçà de son niveau antérieur. L'analyse des questions déposées par les députés semble ainsi confirmer le postulat de chercheurs qui fixaient cette évolution à partir de la fin du XX^e siècle³, ou en sortie d'hivernage 2006-2007⁴.

Figure 1 - Nombre de questions relatives à l'apiculture déposées par les députés depuis 1981



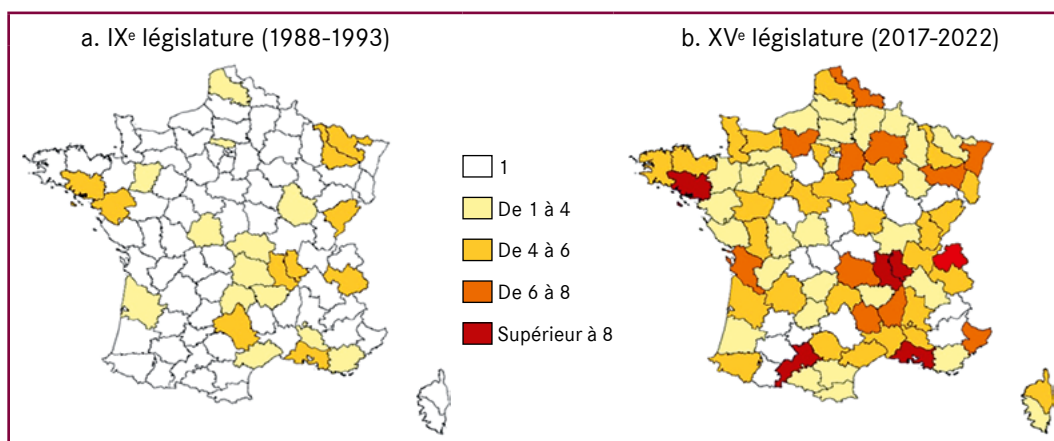
Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur

Cette inscription durable du sujet apicole à l'agenda politique parlementaire semble également s'accompagner d'une diffusion de celui-ci dans la plupart des départements.

Une diffusion des questions liées à l'apiculture à l'ensemble des territoires

Lors de la VII^e législature (1981-1986), les questions relatives à l'apiculture ont été posées par les élus de trois départements seulement : Aveyron, Lozère, Haut-Rhin. À partir de la XII^e législature (2002-2007), trois quart des départements et un tiers des circonscriptions sont concernés, confirmant l'ancrage de ce sujet dans la plus grande partie des territoires (figures 2 et 3).

Figure 2 - Nombre de questions écrites portant sur l'apiculture déposées par les députés durant la IX^e législature (1988-1993) et la XV^e (2017-2022)



Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur

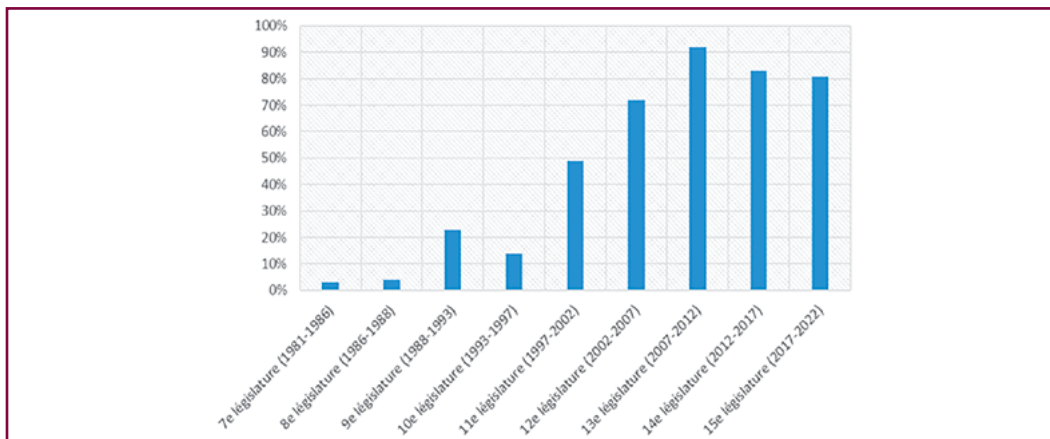
1. ANSES, 2015, *Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative aux co-expositions des abeilles aux facteurs de stress*, Maisons-Alfort, 268 p.

2. Proposition de résolution n°300 relative à la préservation des insectes pollinisateurs et à un moratoire sur les pesticides de la famille des néonicotinoïdes et des phénylpyrazoles, 2012 (17 octobre), 7 p.

3. Agnès Fortier, Lucie Dupré et Pierre Alphanéry, 2020, « Les mondes apicoles entre agriculture et environnement », *Études rurales*, 206, pp. 8-26.

4. Vincent Albouy, Yves Le Conte, *Nos abeilles en péril*, Versailles, éditions Quae, 2014, 190 p, p. 47.

Figure 3 - Part des départements dont les députés ont posé au moins une question concernant l'apiculture

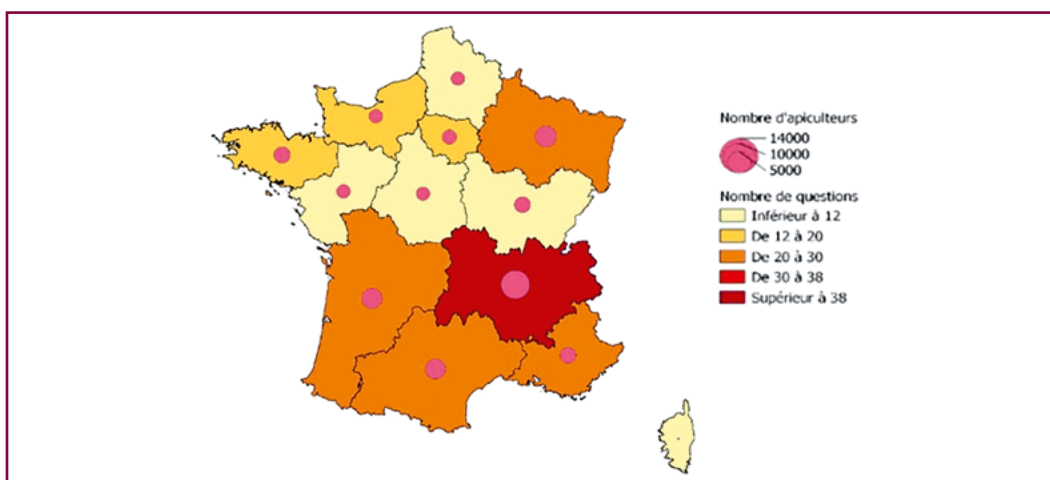


Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur

Les questions déposées permettent d'interroger le lien entre le territoire d'élection du député et son profil apicole. Il apparaît ainsi que les députés qui déposent le plus de questions sur l'apiculture sont élus dans les principaux bassins de production, ou dans des territoires qui recensent un nombre élevé d'apiculteurs (figure 4). En agrégeant les données de la XV^e législature (2017-2022) à l'échelle régionale, pour laquelle des données en matière de population apicole et de production sont disponibles, grâce à l'Observatoire de production de miel et de gelée royale de FranceAgriMer, il apparaît que les principales régions productrices, regroupant près de 75 % des apiculteurs détenteurs de plus de 200 colonies et 61 % de l'ensemble des apiculteurs, sont celles dont les députés déposent le plus de questions sur l'apiculture.

Ceci pourrait témoigner d'une plus grande sensibilité de ces régions aux sujets apicoles. Toutefois, cette corrélation n'est pas parfaite et elle dépend également de la capacité des territoires à se mobiliser. Ainsi, la crise de mortalité de colonies d'abeilles en sortie d'hivernage 2017-2018 a commencé à être relayée en Bretagne, où la vidéo d'un apiculteur amateur finistérien désespéré face à ses ruches vides est devenue virale et largement diffusée par les médias nationaux. Cette région a déposé 17 questions écrites concernant l'apiculture durant la XV^e législature (2017-2022), tandis qu'avec une population apicole similaire, un nombre de ruches plus important et des taux de mortalité semblables à ceux de la Bretagne⁵, la Bourgogne Franche-Comté n'en a déposées que 10 sur la même période. Par ailleurs, si la région PACA n'est que la 7^e région française au regard du nombre total d'apiculteurs, elle occupe la 3^e place en ce qui concerne le nombre d'apiculteurs détenteurs de plus de 200 colonies. Le rôle non négligeable joué par les opérateurs professionnels, dans cette région, pourrait expliquer les 26 questions déposées par les députés au sujet de cette filière, et témoignerait par là-même de la capacité des apiculteurs à relayer leurs attentes à l'égard des pouvoirs publics.

Figure 4 - Nombre de questions déposées et nombre d'apiculteurs recensés

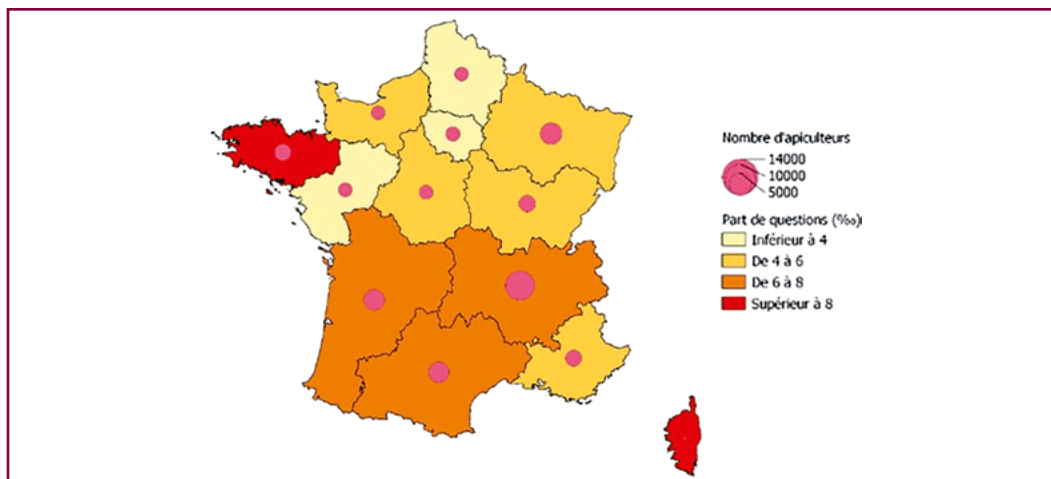


Sources : Assemblée nationale, Direction générale de l'alimentation (DGAI), traitement par l'auteur

5. Selon l'enquête nationale sur les mortalités hivernales des colonies d'abeilles réalisées par l'ANSES, les taux de mortalité toutes tailles d'exploitation confondues étaient de 33,9% dans le Jura, 37,0 % dans la Nièvre, 31,2 % en Côte-d'Or, de 39,1 % en Côtes-d'Armor, 31,0 % en Ile-et-Villaine, 27,3 % dans le Finistère.

On peut aussi rapporter le nombre de questions portant sur l'apiculture, déposées par les députés d'un territoire, au nombre total de questions déposées (figure 5). Ceci permet d'apprécier la place de l'apiculture au sein de l'ensemble des sujets portés par des territoires, dont le nombre de députés varie sensiblement. Il apparaît alors que la sensibilité à l'égard de l'apiculture, durant la dernière législature (2017-2022), est plus prégnante dans certaines régions, en particulier la Corse et la Bretagne, même si les principaux bassins de production de miels restent bien représentés. Si l'apiculture est désormais devenue un sujet de préoccupation, largement diffusé sur le territoire national, le marqueur territorial reste important.

Figure 5 - Part des questions relatives à l'apiculture par rapport au nombre total de questions déposées par région durant la XV^e législature (‰) et nombre d'apiculteurs recensés



Sources : Assemblée nationale, DGAI, traitement par l'auteur

Une prédominance du ministère en charge de l'agriculture sur les questions liées à l'apiculture

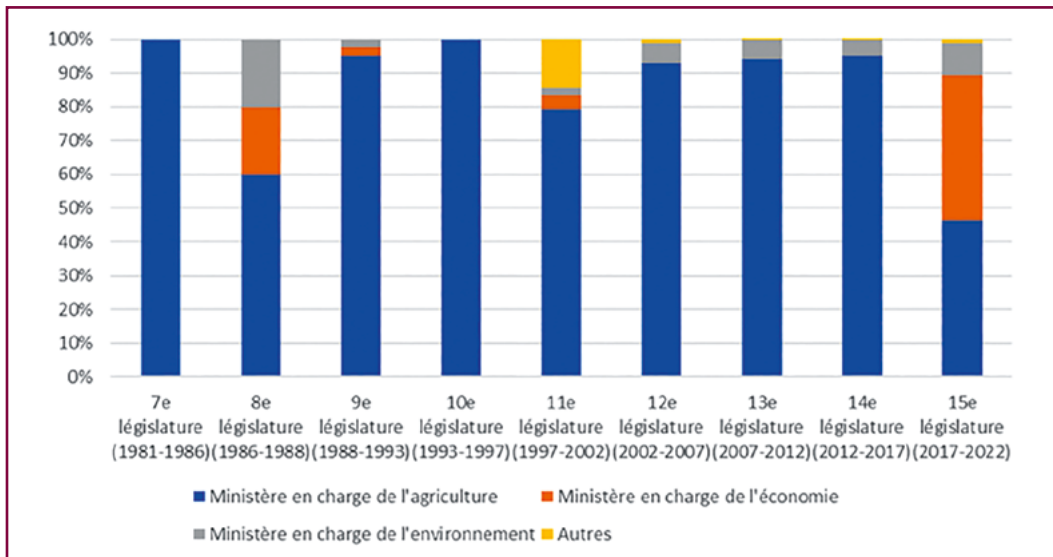
Le ministère en charge de l'agriculture reste le ministère largement majoritaire pour apporter les réponses aux questions relatives à l'apiculture (86 % en moyenne sur les 9 législatures, figure 6). Toutefois, certaines questions portant sur un sujet similaire peuvent obtenir des réponses provenant de ministères différents, témoignant de la perméabilité de certains sujets portés parfois conjointement par plusieurs ministères. Ainsi, le ministère en charge de l'agriculture a été destinataire de 90 % des 114 questions relatives à l'étiquetage de l'origine, principalement déposées durant la XV^e législature (2017-2022), mais il n'a apporté de réponses que dans 11 % des cas, les questions portant par ailleurs sur des aspects plus larges que le simple étiquetage. Le reste fut traité par le ministère en charge de l'économie, qui porte juridiquement ce sujet. À l'inverse, sur les 160 questions déposées concernant le frelon asiatique, 16 % d'entre-elles ont été attribuées au ministère en charge de l'environnement et 83 % au ministère en charge de l'agriculture. Il existe en effet un partage juridique entre ces deux ministères, le frelon asiatique relevant à la fois de la réglementation relative aux dangers sanitaires pour les espèces animales (ministère chargé de l'agriculture⁶), et de la réglementation relative aux espèces exotiques et envahissantes, qui prévoit des dispositions pour lutter contre ces espèces⁷ (ministère en charge de l'environnement).

Avec un taux de réponse supérieur à 90 % à partir de la XII^e législature, l'apiculture représente un sujet sur lequel le Gouvernement fournit le plus souvent des éléments de réponse aux interrogations portées par les députés. À titre de comparaison, 78 % de l'ensemble des questions écrites produites durant la XV^e législature ont bénéficié d'une réponse du Gouvernement.

6. Article D.201-1 du Code rural et de la pêche maritime.

7. Articles L.411-5 et suivants du Code de l'environnement.

Figure 6 - Les ministères attributaires des questions relatives à l'apiculture

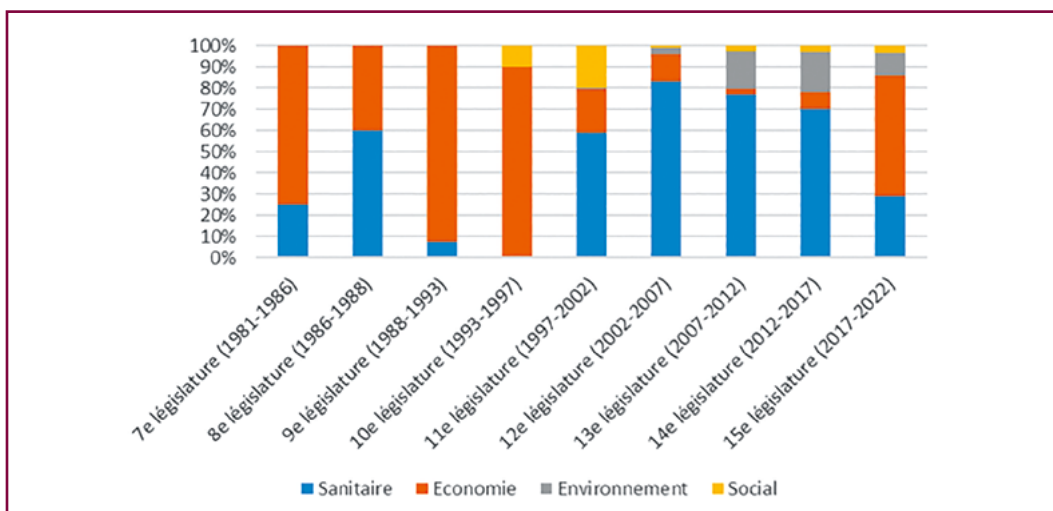


Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur.

Le problème dominant de la santé des abeilles

Les questions déposées par les députés reflètent majoritairement les débats qui ont animé la filière apicole et les enjeux auxquels elle se trouve confrontée. L'attention de la représentation nationale est ainsi restée focalisée, pendant quatre législatures successives (de la XI^e à la XIV^e, soit de 1997 à 2017), sur les sujets sanitaires. Ainsi, 75 % des questions posées sur cette période portaient sur une thématique sanitaire (figure 7), et dans 93 % des cas sur des sujets liés à la santé des abeilles. Ces problématiques ont été abordées à travers des questions portant sur l'usage des pesticides en général et les néonicotinoïdes en particulier.

Figure 7 - Répartition des questions déposées par classe thématique depuis 1981



Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur.

En revanche, durant la dernière législature (2017-2022), l'autorisation de l'usage temporaire et dérogatoire de ces insecticides systémiques, dans le cadre de la jaunisse qui a touché les betteraves, ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre de questions portant sur les enjeux sanitaires. Certes, ce retour avait été permis par les députés eux-mêmes, lors du vote du projet de loi en octobre 2020 et promulguée en décembre de la même année⁸. Mais les 158 députés qui avaient voté contre ce texte n'ont pas saisi pour autant cet outil de contrôle parlementaire pour interroger le gouvernement sur ce sujet. En dépit de ce reflux, la question de la santé des abeilles constitue une tendance structurelle, confirmant l'image de l'abeille comme « sentinelle de l'environnement ».

Toutefois, cette problématique fût moins présente à partir de 2017, la période récente étant dominée par des questions économiques, notamment celles liées à l'étiquetage de l'origine des miels. Elles ont représenté 42 % des questions posées durant cette législature, et près de 34 % des questions liées à l'économie de la filière apicole portées par les députés depuis 1981.

Cette croissance pourrait s'expliquer de deux façons. D'abord par le contexte social, alors favorable à une évolution du cadre juridique visant à renforcer l'information au consommateur. Ensuite, ce sujet a été porté directement par la représentation nationale⁹, en parallèle de travaux menés par le Gouvernement. Initiée par une proposition de loi en janvier 2018¹⁰, cette volonté d'assurer davantage de transparence pour les miels de mélange s'est traduite, dans les débats sur la loi EGalim, par l'introduction de l'article 43 visant à renforcer l'information du consommateur sur l'origine des miels en France. Cet article a néanmoins été rejeté par le Conseil constitutionnel. Dans un deuxième temps, des parlementaires ont porté plusieurs propositions de loi concernant les mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires, dont le miel. Les questions déposées par les députés se cristalliseraient donc, par conséquent, autour d'une thématique reflétant les préoccupations de la société à un instant donné. Cette dernière se traduirait par une inflation de questions portant sur une thématique similaire, et possédant parfois une rédaction identique.

Figure 8 - Classement des trois premières thématiques traitées par les questions depuis la XII^e législature

Législature	Thématique 1	Nb	Part (%)	Thématique 2	Nb	Part (%)	Thématique 3	Nb	Part (%)
XII ^e	Phytoprotecteurs	188	61	Ressource alimentaire	56	18	Aides de crise (mortalité)	22	7
XIII ^e	Phytoprotecteurs	353	61	Frelon asiatique	71	12	OGM	56	10
XIV ^e	Phytoprotecteurs	133	36	Frelon asiatique	70	19	Ressource alimentaire	65	18
XV ^e	Étiquetage de l'origine	110	44	Aides de crise (mortalité)	26	10	Phytoprotecteurs	20	8

Source : Assemblée nationale, traitement par l'auteur

Même s'il faut être prudent sur les tendances se dégageant de l'analyse des questions adressées au Gouvernement, l'utilisation de cette source, dans une perspective diachronique, permet d'apprécier les enjeux sociétaux qui se cristallisent autour des questions agricoles et agroalimentaires.

8. Loi du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

9. Ce portage politique n'est pas propre à la France. Ainsi, les recommandations votées en COMAGRI en novembre 2017, sur les perspectives et les enjeux du secteur apicole de l'Union européenne, précisent dans sa proposition 58 que « l'indication origine UE et non UE devrait être remplacée par une indication précisant le ou les pays dont le miel est originaire ».

10. Proposition de loi n°588 visant à rendre obligatoire l'indication du pays d'origine pour tous les miels, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018.

Prospective de la variable

Hypothèse 1 : des questions qui replacent la santé des abeilles au cœur des débats

Dans les prochaines années, la multiplication d'épisodes climatiques extrêmes (gelées tardives, précipitations, sécheresses, etc.) se traduit par des épisodes de disettes pour les cheptels apiaires, en raison d'un amoindrissement du bol alimentaire accentué par une ressource qui se raréfie. Les conséquences sont à la fois économiques et sanitaires. Elles se traduisent par une augmentation des coûts de production pour le nourrissage des abeilles et le renouvellement des cheptels, des performances amoindries des colonies d'autant plus prégnantes que la gestion sanitaire est toujours plus exigeante. Au final, d'importants taux de mortalité en sortie d'hivernage sont constatés, qui peuvent être aussi causés par d'autres facteurs épidémiologiques. La survenue de nouveaux bioagresseurs (*Vespa orientalis*, *aethina thumida*), le renforcement de la pression de ceux déjà existants (*Vespa velutina nigrithorax*) ou les conséquences des stress chimiques, liés à l'usage des pesticides sur les cultures ou dans les élevages, concourent également à maintenir un important taux de mortalité des colonies et une fragilisation des ruchers en particulier chez les apiculteurs amateurs. En matière de questions parlementaires, cela se traduit par des interrogations concernant les mesures qu'envisagent le Gouvernement pour soutenir l'économie apicole et réduire les facteurs de stress des abeilles.

Hypothèse 2 : des questions qui montrent que la qualité des produits reste au centre des interrogations

Le niveau des importations reste élevé, principalement en provenance d'Amérique du Sud et d'Asie, qui renforcent leur position sur le marché en raison de la guerre en Ukraine, laquelle fournissait environ 20 % des importations françaises. La compétitivité coût permet difficilement aux apiculteurs de faire face à la concurrence internationale et la compétitivité hors coût représente un levier pour favoriser la commercialisation des miels français. Les cas de fraudes (revente de miels importés sous une appellation francisée, adultérations) inquiètent les consommateurs qui avaient une image très positive du miel¹¹. En matière de questions parlementaires, les députés interrogent le Gouvernement sur les mesures à adopter tant sur le plan préventif que répressif pour lutter contre les fraudes sur les miels.

Hypothèse 3 : des questions qui relativisent le statut de l'abeille comme sentinelle de l'environnement

Progressivement, des députés sont sensibilisés à la problématique de la compétition entre pollinisateurs domestiques et sauvages, et à la nécessité de protéger certaines espèces locales d'abeilles domestiques. Des pratiques apicoles telles que la transhumance – qui a fourni 35 % de la production nationale en 2020¹² – sont interrogées, à l'aune de la pression que les ruchers installés sur certains territoires, de manière temporaire, font peser sur les autres auxiliaires de cultures, et sur le risque d'hybridation avec certaines espèces locales comme l'abeille noire. Même si des chercheurs considèrent, au contraire, que des mesures de gestion exclusives pourraient être contre-productives¹³, le statut de l'abeille domestique comme espèce porte-drapeau pourrait devenir plus clivant et les figures qui symboliseraient les atteintes à l'environnement se diversifier. Dans leurs questions, les députés intègrent le sujet des pollinisateurs comme indicateurs de la préservation de la biodiversité, en prenant soin de distinguer les abeilles mellifères des pollinisateurs sauvages.

11. FranceAgriMer, 2013, *La perception du marché du miel par les consommateurs*.

12. FranceAgriMer, 2020, Observatoire de la production de miel et de gelée royale.

13. Alaux C, Le Conte Y et Decourtye A, 2019, "Pitting Wild Bees Against Managed Honey Bees in Their Native Range, a Losing Strategy for the Conservation of Honey Bee Biodiversity", *Frontiers in Ecology and Evolution*, 7:60.