

Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Mémoire de Master 2

**La globalisation de la politique
de lutte contre la fièvre
aphteuse**

Marianne Buffard

Année universitaire 2012-2013

Sous la direction de Sébastien Gardon (IEP),
Muriel Figuié (CIRAD) et Eve Fouilleux (CNRS-CEPEL)

Soutenu le 23/09/2013 à Lyon



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

**La globalisation de la politique
de lutte contre la fièvre
aphteuse**

Mémoire de Master 2

Marianne Buffard

Année universitaire 2012-2013

Sous la direction de Sébastien Gardon (IEP),
Muriel Figuié (CIRAD) et Eve Fouilleux (CNRS-CEPEL)

Soutenu le 23/09/2013 à Lyon



Remerciements

A Muriel Figuié et à Eve Fouilleux, je tiens à exprimer toute ma gratitude pour leur soutien, leur encadrement et leur patience,

A Sébastien Gardon pour son appui et ses commentaires,

A toutes les personnes qui m'ont aidée à réaliser cette étude en m'accordant un peu de leur temps,

A ma famille,

A Adrien, à qui je dois énormément... Merci d'être là, d'avoir confiance en moi et de me supporter depuis bientôt cinq ans.

Sommaire

Introduction	2
I. De la prise en charge ponctuelle des maladies animales à leur contrôle permanent : de la peste bovine à la fièvre aphteuse	8
1. La peste bovine, une maladie de référence : un cadre pour les politiques publiques de gestion des maladies animales	8
2. La fièvre aphteuse : une maladie dont le statut, la définition et la politique de gestion ont évolué	18
II. Acteurs et instruments d'une gestion internationale de la fièvre aphteuse	24
1. Les acteurs internationaux de la gestion des maladies animales	24
2. Une politique de lutte controversée	44
III. De la gestion internationale à la gouvernance globale du problème de la fièvre aphteuse	63
1. Remise en question des politiques de lutte contre la fièvre aphteuse.	63
2. Une nouvelle définition du cadre de gestion des maladies animales : vers une gouvernance globale des risques sanitaires	73
Conclusion	87
Bibliographie	91
Annexe : Le fonctionnement de l'OIE	97

Table des illustrations

Figure 1 – Graphiques des problèmes concernant la santé des animaux et les zoonoses (1995-2011).	49
Figure 2 – Illustration : Fièvre aphteuse, bûcher de moutons abattus.	65
Figure 3 – Schéma du processus PVS	80
Figure 4 – Schéma du processus PCP	84

Liste des sigles

Accord SPS : Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

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

CBT : *Commodity Based Trade* (Approche par les marchandises)

CEPEL : Centre d'Etudes Politiques de l'Europe Latine

CIRAD : Centre International pour la Recherche en Agronomie pour le Développement

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique

ECTAD : *Emergency Centre for Transboundary Animal* (Centre d'urgence pour les maladies animales transfrontalières)

EPT : *Emerging Pandemic Threat* (litt : Menace de pandémie émergente)

ESB : Encéphalopathie Spongiforme Bovine

EUFGMD : European Commission for the control of Foot-and-Mouth disease
(Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse)

FA : Fièvre Aphteuse (*FMD : Foot and Mouth Disease*)

FAO : *Food and Agriculture Organization* (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)

GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

IEP : Institut d'Etudes Politiques

IICA : *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura* (Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture)

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques (*OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development*)

OI : Organisations Internationales

OIE : Organisation Mondiale pour la Santé Animale

OMC : Organisation Mondiale du Commerce (*WTO : World Trade Organization*)

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

ONU : Organisation des Nations Unies (*UN : United Nations*)

PCP : *Progressive Control Pathway* (Approche progressive de contrôle)

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PPCB : Péripleumonie Contagieuse Bovine

PPR : Peste des petits ruminants

PVS : *Performance of Veterinary Services* (Performance des Services Vétérinaires)

SADC : *Southern African Development Community* (Communauté de développement d'Afrique australe)

SARS : *Severe acute respiratory syndrome* (SRAS : syndrome respiratoire aigu sévère)

SV : Services Vétérinaires

UE : Union Européenne (*EU : European Union*)

UNAIDS : *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (ONUSIDA : Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA)

UNESCO : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture)

Virus SAT-1, SAT-2, SAT-3 : *Southern African Territories* (Territoires Sud-Africains)

WAHIS : *World Animal Health Information System* (Système Mondial d'Information Sanitaire de la Santé Animale)

Vers une gouvernance sanitaire globale ?



Source : Deligne

(https://www.facebook.com/pages/Deligne/215972165134192?directed_target_id=0)

Image hébergée sur le site d'Eric Pierre Langevin (<http://eric.langevin.free.fr>)

Introduction

Ce mémoire a été fait dans le cadre de la réalisation d'un stage de Master 2 au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement). Son objectif était l'analyse de la construction sociale de la fièvre aphteuse et sa mise à l'agenda par les organisations internationales. Il a été réalisé dans le cadre du groupe de travail en sciences sociales du projet « Emergence et Risques Sanitaires » conduit par le CIRAD. Dans cette perspective, le choix de la fièvre aphteuse peut sembler curieux dans la mesure où il s'agit d'une maladie animale connue depuis longtemps, qui n'entre donc pas dans la catégorie de ce que les sciences biomédicales désignent sous le terme de « maladies émergentes ». La construction sociale de la fièvre aphteuse mérite d'être analysée parce qu'elle fournit l'exemple d'une maladie qui a été progressivement conçue comme un risque global. Elle nous donne le recul nécessaire à la compréhension des mécanismes de « fabrication de l'émergence » à l'œuvre aujourd'hui.

La politique de lutte contre la fièvre aphteuse nous intéresse en effet pour deux raisons. Tout d'abord, parce que la représentation sociale de cette maladie animale, c'est dire son statut et sa définition, a changé plusieurs fois depuis sa première description en 1546. Elle est en effet passée de la considération d'une maladie animale bénigne mais imprévisible qui constituait un risque individuel pour l'éleveur, à celle d'une maladie économique, commerciale, qui représente un risque collectif à l'échelle nationale au XX^{ème} siècle, avant d'être finalement présentée au XXI^{ème} siècle comme une menace pour tous les pays, un risque global par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Ceci a conduit à la mise en œuvre d'une stratégie mondiale de lutte contre cette maladie au nom du « Bien Public Mondial ». Ce changement de représentation de la fièvre aphteuse a des conséquences sur sa gestion, puisqu'il influence non seulement les éléments de sa justification mais aussi les outils de la politique de lutte mise en œuvre pour la contrôler.

Deuxièmement, parce que la fièvre aphteuse relève de ce qu'on peut appeler un « risque manufacturé ». Ce n'est pas une maladie mortelle chez les animaux adultes, ni même une zoonose. Mais ses conséquences sont importantes du fait que c'est surtout

une maladie « économique ». Son impact sur la productivité de certains grands élevages et les restrictions à l'exportation et à l'accès au marché qu'elle entraîne sont considérables. En outre, la dernière épizootie de fièvre aphteuse en Europe en 2001 a conduit les autorités à procéder à des abattages massifs qui choquent de plus en plus un public sensibilisé aux questions de souffrance animale.

L'analyse des politiques publiques passe nécessairement par la compréhension de la façon dont certaines questions, plus que d'autres, s'imposent sur l'agenda politique en requérant une intervention de la part des autorités publiques¹. Il nous a paru intéressant de comprendre pourquoi la fièvre aphteuse avait bénéficié d'une telle attention de la part des organisations internationales. Et pourquoi elle a officiellement été proclamée en 2013 comme la nouvelle priorité de lutte mondiale après l'éradication de la peste bovine. Nous avons donc décidé d'analyser les processus qui ont contribué au succès de la fièvre aphteuse comme problème de santé animale prioritaire pour les organisations internationales et les étapes d'une telle ascension en partant de la problématique suivante :

Comment la représentation sociale de la fièvre aphteuse a-t-elle évolué au cours du temps ? Et dans quelle mesure cette évolution a-t-elle eu un impact sur la politique de lutte mise en œuvre par les organisations internationales ?

Nous allons, pour répondre à cette problématique, analyser l'évolution de la nature des politiques de lutte successivement mises en œuvre par ces organisations internationales afin de démontrer qu'elle s'inscrit dans un changement plus important, celui de l'avènement d'un nouveau paradigme dans le domaine de la gestion des risques sanitaires. La stratégie de lutte contre la fièvre aphteuse nous semble être un bon exemple de politique globalisée dans la mesure où elle s'appuie sur la mobilisation d'une nouvelle rhétorique autour de la notion de « Bien Public Mondial », pour justifier la nécessité de combattre cette maladie, mais aussi parce qu'elle dispose de nouveaux outils qui lui permettent de dépasser les frontières impliquant le plus de pays et de parties prenantes possibles.

Cette étude s'inscrit donc dans la continuité des travaux qui font état de l'avènement d'un nouveau paradigme de gestion, la gouvernance globale des risques

1. De Maillard, J. and D. Kübler, *Analyser les politiques publiques*, 2009, 224 p.

sanitaires (King, 2002; Fidler, 2003; King, 2004; Brown, Cueto et al., 2006; Figuié, 2013). Mais elle contribue également à enrichir les travaux sur les organisations internationales dans la mesure où elle les analyse comme des acteurs stratégiques qui cherchent à acquérir et à renforcer leur pouvoir dans le système international (Marcussen, 2001; Fouilleux, 2009; Nay, 2009a). Cette étude considère en effet le changement dans les organisations internationales comme un changement dans les paradigmes guidant les actions collectives et conduisant les organisations à redéfinir leurs relations avec leur environnement, par la modification de règles existantes (Nay and Petiteville, 2011).

L'originalité de ce travail repose sur le choix de son objet d'étude, la politique de gestion de la fièvre aphteuse n'ayant jamais été étudiée dans une perspective internationale. La gestion de la fièvre aphteuse et les crises générées par cette maladie, notamment la crise de 2001 en Grande-Bretagne, ont en effet été analysées dans des configurations nationales, voir régionales (Mc Connell and Stark, 2002; Perry and al, 2003; Woods, 2004b; Woods, 2004a; Scoones and Wolmer, 2007; OCDE, 2010; Scoones and al., 2010; Wilkinson, Lowe et al., 2010), mais aucun tableau de l'internationalisation ou de la globalisation de la politique de lutte contre cette maladie n'avait été réalisé dans le domaine des sciences sociales, à l'exception du travail effectuée par Eve Fouilleux et Muriel Figuié (Figuié and Fouilleux, 2013), qui constitue le point de départ de notre analyse. Cette analyse au niveau international nous amène à examiner deux organisations qui sont en concurrence dans le champ de la gestion des maladies animales, la FAO et l'OIE. Cette dernière a très peu été étudiée par les sciences sociales en dépit du fait qu'elle constitue l'une des plus anciennes organisations internationales.

Dans cette perspective, notre étude se situe donc au croisement des approches cognitives et des approches séquentielles des politiques publiques dans la mesure où elle prétend s'appuyer sur la mise en évidence des matrices cognitives des acteurs pour analyser les stratégies qu'ils mettent œuvre à travers la constitution de la justification et des instruments de qui permettent l'établissement de leur politique. De par le choix de son objet d'étude, l'analyse du traitement d'une maladie par les organisations internationales, cette étude s'inscrit par ailleurs à la fois dans la lignée des analyses des politiques publiques et dans celle de l'étude des relations internationales.

La fièvre aphteuse est, comme toute chose, une réalité sociale c'est-à-dire une réalité perçue. Dès lors, si l'on veut comprendre la stratégie adoptée par les organisations internationales pour la gérer, il faut essayer de mettre en évidence les filtres cognitifs qui influencent les représentations sociales des acteurs². Analyser la construction sociale et la mise à l'agenda de la fièvre aphteuse revient donc à analyser sa problématisation, sa reconnaissance en tant que maladie que l'on doit gérer, ainsi que son institutionnalisation par les organisations internationales.

Pour traiter notre sujet, nous analyserons, dans une première partie, l'origine du cadre de gestion des maladies animales pour montrer que la définition et la gestion de celles-ci ont été construites autour de l'expérience d'une maladie infectieuse ayant un fort taux de mortalité, la peste bovine [1]. Nous mettrons ensuite en évidence les facteurs qui ont influencé la représentation sociale de la fièvre aphteuse - le développement du commerce international, l'intensification de l'élevage qui l'accompagne et l'évolution des savoirs sur les maladies animales – et qui ont permis de faire passer la perception de cette maladie d'un risque individuel à un risque collectif appelant une réponse internationale [2].

Dans une deuxième partie, nous analyserons tout d'abord les acteurs internationaux de la gestion de la fièvre aphteuse : l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) [1]. Nous présenterons ensuite les raisons pour lesquelles les politiques de lutte contre la fièvre aphteuse ont fait face à de nombreuses critiques à partir de la fin des années 90 [2].

Enfin, dans une troisième partie, nous montrerons que l'épizootie de fièvre aphteuse en Grande Bretagne en 2001 constitue une remise en cause de sa gestion et qu'elle a généré, chez les organisations internationales, un besoin de justifier et d'adapter la politique de lutte contre cette maladie [1]. Puis nous présenterons la réponse de ces organisations en montrant comment elles ont recadré la politique de lutte contre cette maladie en changeant leur rhétorique et en définissant de nouveaux outils [2].

2. Ibid.

Méthodologie et limites de l'étude

Cette étude s'appuie donc sur des travaux de sciences sociales, mais aussi sur des documents issus de la littérature vétérinaire, et notamment sur les documents produits par l'OIE (Bulletin de l'OIE, Revue scientifique et technique de l'OIE, Fiches thématiques...) mais aussi sur des documents explicatifs produits par la FAO et sa commission EuFMD. Les sites internet de ces deux organisations ont également été consultés à plusieurs reprises lors de la réalisation de ce travail, ainsi que les documents issus des deux conférences sur la fièvre aphteuse organisées conjointement par ces deux organisations. Enfin, elle repose sur un travail d'observation effectué lors de la conférence organisée par l'OCDE le 3 et le 4 juin 2013 à Paris, intitulée « Livestock disease policies: Building bridges between animal sciences and economics », ainsi que sur une série d'une vingtaine d'entretiens sociologiques semi-directifs, effectués auprès d'acteurs des organisations internationales (au siège de l'OIE à Paris et au siège de la FAO à Rome), d'acteurs nationaux de la gestion des maladies animales en France et de chercheurs aussi bien en sciences sociales qu'en sciences vétérinaires.

La réalisation de cette étude a été difficile compte tenu de la complexité et de la technicité de ce vaste sujet que représente la politique de gestion de la fièvre aphteuse, dans la mesure où elle impliquait à la fois l'appropriation d'un savoir (le savoir vétérinaire) qui n'est pas le mien et la réalisation d'une enquête sur un terrain assez vaste et dans un temps limité. Rencontrer les acteurs des organisations internationales à Paris et à Rome était en effet assez compliqué dans la mesure où, mon stage se déroulant durant une période estivale, il me fallait, dans un premier temps, m'adapter aux disponibilités des personnes que je souhaitais rencontrer et dans un deuxième temps, communiquer dans une langue qui n'est pas ma langue maternelle (anglais).

Cette étude comporte cependant plusieurs limites dans la mesure où elle ne s'est pas réellement attardée sur le rôle des différents états au sein de ces organisations internationales dans la priorisation de la fièvre aphteuse. Il aurait pour cela fallu faire une analyse des enjeux nationaux liés à cette maladie à l'échelle des différents états membres des organisations internationales. Cette étude ne s'est pas non plus intéressée aux rôles et aux pressions éventuelles d'autres types d'acteurs dans la définition de ces politiques, tels que les industries pharmaceutiques, les industries agroalimentaires, les

groupements d'éleveurs etc... Ayant choisi, pour notre part, d'analyser les organisations internationales comme des acteurs à part entière, nous avons en effet volontairement laissé de côté cette dimension de l'analyse, qui ne peut être pertinente que si elle s'appuie sur des analyses des configurations nationales, ce que nous ne pouvions faire, par manque de temps, mais aussi par manque d'accès aux arènes politiques dans lesquelles était discutée la gestion de la fièvre aphteuse. Une telle analyse impliquerait un travail d'archivage important et un accès aux arènes de discussions (sessions plénières de l'OIE, discussions des groupes régionaux, etc..), ce qui n'est pas aisé compte tenu de leur caractère confidentiel.

I. De la prise en charge ponctuelle des maladies animales à leur contrôle permanent : de la peste bovine à la fièvre aphteuse

Les maladies des animaux d'élevage étaient, jusqu'au XVIIIème siècle en Europe, avant tout le problème des éleveurs et des populations qui subsistaient grâce à l'utilisation de produits d'origine animale. Mais avec l'accroissement du commerce et l'évolution des connaissances dans le domaine de la santé animale, leur importance grandit et conduisit à leur prise en charge par les autorités royales dans un premier temps, et publiques par la suite. Parmi ces maladies, la peste bovine fut celle qui eut certainement le plus grand impact sur la structuration d'un cadre pour la gestion des maladies animales et sur la constitution des instruments utilisés pour les contrôler. Un petit détour par l'histoire de sa prise en charge nous semble être nécessaire pour comprendre par la suite la manière dont a été appréhendée la fièvre aphteuse et pour expliquer sa construction sociale comme maladie prioritaire, justifiant une prise en charge collective par les pouvoirs publics dans un cadre national, puis international.

1. La peste bovine, une maladie de référence : un cadre pour les politiques publiques de gestion des maladies animales

L'instauration d'un cadre de la gestion de ce que nous appelons aujourd'hui les « épizooties » voit le jour en réaction à l'apparition d'une maladie aujourd'hui éradiquée, mais qui a sévi à travers le monde pendant plusieurs siècles en ayant des conséquences considérables aussi bien au niveau de la santé des bovins, qu'au niveau du bien-être économique et social des pays qui subissaient sa présence. Il s'agit de la peste bovine. Les premiers programmes de contrôle des maladies animales ont effectivement été développés en réaction aux épizooties régulières de peste bovine qui sévissaient à travers toute l'Europe de l'Ouest à partir du 17^{ème} siècle. Cette maladie, nommée « rinderpest » en anglais, revêtit rapidement le nom de « cattle plague » et était considérée comme étant l'équivalent de la peste bubonique qui avait décimé au

minimum un tiers de la population européenne en cinq ans³. La peste bovine était en effet marquée par un fort taux de mortalité⁴, supérieur à celui entraîné par son homologue humain et rendit de ce fait nécessaire la mise en place et l'utilisation de mesures de prévention et d'endigement de cette maladie.

1.1. L'origine des politiques de gestion de la peste bovine basées sur un savoir médical limité

Ce fut en 1599 en Italie qu'une première ordonnance interdisant sous peine de mort la vente et la distribution de la viande de bœuf, de lait, de beurre et de fromage fut édicté par le Sénat des Etats de Venise, sous les conseils du médecin Giralamo Fracastor, célèbre pour avoir été le premier à caractériser la contagion des maladies. Il sera par ailleurs le premier à caractériser la fièvre aphteuse en 1546 alors qu'il tente de décrire une épidémie qui s'est produite en Italie trente-deux années plus tôt. Cette ordonnance visait à protéger la population d'une épidémie de dysenterie humaine dont la responsabilité, comme elle coïncidait avec son introduction sur le territoire, avait été attribuée à la présence de la peste bovine. Les connaissances des phénomènes biologiques, notamment de la contagiosité, et des pathogènes en général n'étant qu'à leur balbutiement, ne permirent pas de remettre en cause cette corrélation dont on sait qu'elle n'est aujourd'hui que pur hasard. L'Italie, déjà dépendante des exportations de l'étranger pour son approvisionnement en bétail, était déjà fortement exposée aux épizooties. Elle choisit alors, par précaution ou par réelle conviction d'un lien entre la présence d'une maladie animale et les conséquences sur la santé humaine liée à la dysenterie humaine, de mettre en place des mesures de police sanitaire (Conseil général vétérinaire, 2006, p.20).

³ La peste noire est une pandémie humaine de peste bubonique qui a touché entre 30% et 50% de la population européenne en cinq ans (soit environ vingt-cinq millions de victimes) entre 1347 et 1352. Apparue à Marseille en novembre 1347, cette épidémie décrite par des chroniqueurs contemporains, a eu des conséquences considérables et durables sur la civilisation européenne, d'autant plus compte tenu de son caractère récurrent lié au fait que les populations européennes n'avaient pas d'anticorps contre cette variante du bacille de la peste et de la situation sanitaire déplorable de l'époque (Source : Bruno Halioua, 2004)

⁴ Chez les bovins, le taux de mortalité peut atteindre les 100% (OIE).

Aussi, lorsque la peste bovine fut réintroduite dans ce pays en 1711 avec des bœufs provenant de Hongrie, le pape Clément VII prit des dispositions pour protéger les états de l'Eglise. Il ordonna l'enfouissement des animaux morts et interdisit les mouvements du bétail dans les régions infectées sous les conseils de son premier médecin, Lancisi, bien que les mesures recommandées par celui-ci aient été bien plus draconiennes. Lancisi était en effet « *d'avis de faire assommer tous les animaux malades ou suspects, plutôt que de laisser accroître la contagion* » mais son point de vue ne fut pas suivi par les autorités pontificales qui ne comprenaient pas la logique des mesures drastiques qu'il préconisait (Leclainche E., 1936, cité par Conseil général vétérinaire, 2006). A quoi bon abattre par précaution tout le bétail lorsqu'on cherche justement à éviter la mort et donc la perte des troupeaux de bovins ? La méthode de l'abattage était en effet controversée. Son efficacité et sa nécessité pour éradiquer rapidement le virus dans une zone donnée reposent aujourd'hui sur des processus épidémiologiques mieux connus, donc plus légitimes. Mais si cette technique n'est plus remise en question en soi, l'ampleur des abattages nécessaires est, elle, toujours source de controverses.

La compréhension limitée des phénomènes de contagiosité des maladies et des déterminants même de chacune des maladies joua donc à cette époque un rôle fondamental sur la construction d'un cadre conceptuel et analytique de la gestion de ces épidémies. Ces mesures peuvent donc être considérées comme les prémisses de la gestion par l'Etat des maladies animales. Mais ces mesures de confinement géographique s'avèrent insuffisante au regard de la sévérité de la peste bovine, et en l'absence d'autres mesures d'endiguement, les craintes de Lancisi se concrétisèrent. L'épizootie se répandit alors sur l'ensemble du continent européen, atteignant la France et même les îles de la Grande Bretagne.

1.2. Vers une prise en charge de la gestion de cette maladie par l'Etat

Lorsque la maladie atteignit la France pour la première fois au début des années 1700, les médecins furent consultés et des premières études furent publiées sur les maladies animales. La Faculté de Paris publia ainsi en 1714 son « jugement sur les mémoires qui courent touchant la mortalité des bestiaux » tandis que des mesures pour éviter la contagion, recommandées par M. de Montigny de l'Académie royale des

Sciences et inspirées des méthodes de Lancisi utilisées en Italie, furent validées par le conseil de Louis XIV. Mises en œuvre par les arrêts des 10 avril, 10 août et 16 septembre 1714, ces mesures, qui constituent les premières législations françaises relatives à la police sanitaire des animaux, s'appuyaient en premier lieu sur la déclaration volontaire de la présence de la maladie par la communauté rurale.

Mais en l'absence de contrôle et de personnes pour les faire appliquer, leur mise en œuvre fut un échec ce qui conduisit le roi à promulguer des lois plus sévères mais sans pour autant pallier à l'insuffisance de moyens de coercition. L'exemple de l'ordonnance royale datée du 6 janvier 1739 qui interdit tout commerce de bestiaux et de marchandises de toute nature avec la Hongrie où s'étaient répandues de nombreuses maladies contagieuses, démontre cette radicalisation des règlements royaux et témoigne des prémisses de l'instauration d'une police sanitaire aux frontières. Ces dispositions étant cette fois encore inefficaces, le fléau de la peste bovine se répandit alors dans le reste de la France malgré les nombreuses prescriptions obligatoires édictées par la Cour du Parlement dans son rapport du 24 mars 1745. Ces prescriptions comprenaient, en outre, le recensement de toutes les étables dans les communautés infectées, l'obligation de déclaration de la maladie, l'isolement des bêtes malades et la restriction de leur mouvement ainsi que des prémisses des contrôles sanitaires lors de la vente ou de l'achat de bestiaux ou de produits d'origines animales, qui impliquaient la mise en œuvre de mesures de quarantaine et l'utilisation de certificats de provenance. Le rapport prescrivait également les mesures à prendre pour disposer des cadavres des animaux infectés, interdisait déjà l'utilisation des carcasses à des fins commerciales (de la viande mais aussi des peaux), et prévoyait des sanctions considérables en cas de non exécution de ces normes (Conseil général vétérinaire, 2006, p. 22).

Ne manquait alors que l'abattage quasi-systématique des animaux infectés et des animaux qui avaient été en contact avec eux. Cela ne fut envisagé par les pouvoirs publics qu'après l'échec des dernières mesures de séquestration mises en œuvre. L'abattage obligatoire des animaux malades et contactés et l'indemnisation de leur propriétaire, des mesures qui avaient été adoptées dans les pays voisins, notamment en Angleterre, et avaient fait leurs preuves, permettant à ces pays de « se libérer » de la maladie, furent concrétisées par l'arrêt du conseil du Roi daté du 18 décembre 1774. Elles n'eurent pas en France l'effet escompté car leur application ne fut que partiellement respectée et elles donnèrent lieu à de nombreux litiges sur l'indemnisation des éleveurs, ce qui conduisit à une radicalisation des autorités qui, par l'arrêt du 30

janvier 1775, ordonnèrent que « *tous les animaux qui seront reconnus malades, seront tués sur le champ et enterrés...aussitôt qu'on aura bien constaté les signes de l'épizootie* ». Pour ne pas reproduire les erreurs du passé, cette obligation fut renforcée par l'arrêt du 1^{er} novembre 1775 qui établit des visites et des perquisitions pour rechercher la présence d'animaux éventuellement malades (Conseil général vétérinaire, 2006, p. 27-28).

Le détail des dispositions de contrôle de la peste bovine est particulièrement intéressant pour notre propos car nous voyons d'ores et déjà que les ordonnances mises en place à l'époque constituent les bases des mesures qui sont préconisées aujourd'hui encore par l'Organisation Mondiale de Santé Animale (anciennement « Office international des épizooties », d'où son acronyme OIE) : contrôle des transferts d'animaux, élimination des carcasses et du matériel infectieux, abattage préventif et curatif. Cependant, ce n'est qu'avec la promulgation des premières lois sanitaires en Europe au XIX^{ème} siècle que ce cadre de gestion ponctuelle des épizooties est devenu un cadre législatif et institutionnel permanent pour la gestion des maladies animales.

1.3. Les premières lois sanitaires : cadre législatif de la gestion des maladies animales

La première loi sanitaire organisant la gestion des maladies animales vit le jour en Pologne et fut promulguée en 1844 par Ostrowsky. Elle fut rapidement suivie par d'autres lois, inspirées du même objectif : établir une nomenclature des principales maladies et rendre ainsi obligatoire la notification de toutes les suspicions de maladies par les autorités administratives afin de prendre immédiatement les mesures de protections conséquentes (Teissier, 2007). Instaurée par le Contagious Diseases Act de 1869 en Angleterre et par la loi sur les maladies réputées légalement contagieuses de 1881 en France, l'obligation de déclaration des maladies qui s'applique à la peste bovine mais aussi à la fièvre aphteuse est une conséquence directe du contexte de l'époque, qui mérite d'être brièvement rappelé.

Au début du XIX^{ème} siècle, un commerce actif de reproducteurs bovins destiné à satisfaire la demande en races « amélioratrices », telles que la race Durham importée

d'Angleterre, se développe en Europe. L'intensification des échanges et l'importation de bêtes des pays de l'Est entraînèrent la réintroduction de la peste bovine en Angleterre en 1865, d'où elle se répandit en Hollande, puis en Belgique. L'Angleterre qui avait déjà éprouvé l'efficacité de l'abattage et du confinement géographique, s'appliqua dès lors à combattre cette épizootie et instaura en 1869 l'obligation de déclarer les maladies contagieuses dont faisaient bien évidemment partie la peste bovine, mais aussi la fièvre aphteuse.

La France, qui ne fut que faiblement touchée grâce à l'intervention d'Henri Bouley, inspecteur général des Ecoles vétérinaires, chercha dès lors à se protéger en interdisant et réglementant l'importation de tous les animaux domestiques dont l'entrée présenterait un potentiel danger d'introduire le « typhus contagieux », nom donné à la peste bovine. Mais la guerre avec l'Allemagne qui éclata en 1870 amena la réintroduction de la peste bovine en France. L'épizootie qui dura deux ans, provoqua la perte de plus de 100 000 bovins. Afin d'aborder le problème dans sa globalité, une commission de révision des mesures de la police sanitaire des animaux contre les maladies contagieuses du bétail fut formée par la décision du 29 mars 1873. Son travail fut interrompu au printemps 1874 mais fut rapidement relancé sous la pression des pays importateurs qui jugeaient les garanties sur l'état sanitaire du bétail français insuffisantes. L'Angleterre avait en effet imposé avec rigueur des mesures sanitaires à l'importation dès 1875, ce qui obligeait la France à adopter un cadre de police sanitaire plus strict et permanent et la poussait à gérer une maladie jusqu'alors ignorée dans les provinces françaises, la fièvre aphteuse. Cela aboutit à la création par l'Administration française d'un Comité consultatif des épizooties, par le décret du 24 mai 1876, lequel donnera naissance quelques années plus tard à la charte sanitaire du 21 juillet 1881 (Conseil général vétérinaire, 2006, p. 38-41).

Cette loi sur la police sanitaire des animaux rendait obligatoire et de manière permanente la déclaration non seulement de la peste bovine, mais aussi de la péri-pneumonie contagieuse et de la fièvre aphteuse. Elle représente de fait un important volet de la police sanitaire aux frontières, constituant de fait un enjeu pour l'importation comme pour l'exportation. Son application reste cependant soumise à la nécessité de pouvoir contrôler et dans certains cas, sanctionner les personnes qui ne la respectent pas. Les maladies animales étant pendant longtemps de l'ordre de la compétence des éleveurs et des maréchaux-ferrants, l'implication d'agents légitimes mandatés par l'Etat,

les vétérinaires, était donc une condition sine qua none pour faire respecter cette nouvelle organisation de la gestion des maladies animales.

1.4. La structuration d'un système d'acteur

Les lois sanitaires, comme toute loi, ne pouvaient être véritablement être respectées que si des agents de l'Etat s'assuraient de leur bonne application. Le rôle de la profession vétérinaire est ici donc prépondérant puisque celle-ci devient, un siècle après le début de son institutionnalisation, la profession de référence dans le domaine de la gestion des maladies animales, aussi bien au niveau national, qu'au niveau international avec la création de l'Office international des Epizooties.

1.4.1. L'institutionnalisation de la profession vétérinaire

Aux pertes en chevaux résultant des guerres incessantes de la deuxième moitié du XVIIIème siècle s'ajoutèrent les ravages causés par la peste bovine sur les bovins français, ce qui pressa la nécessité d'avoir des hommes compétents, formés pour lutter contre les maladies animales. Profitant des appels lancés au gouvernement par les intendants des provinces, Claude Bourgelat installa à Lyon la première Ecole vétérinaire du monde en 1763 et en ouvrit une seconde à Alfort en 1765, concevant une formation pour « ceux qui se destinent à la maréchalerie ». Mais, en se concentrant uniquement sur le cheval, la future profession vétérinaire néglige les maladies du bétail et n'a de reconnaissance institutionnelle que le nom. Elle était en effet à ses débuts en concurrence avec les maréchaux-ferrants et les médecins et son institutionnalisation fut progressive.

Les anciens élèves des Ecoles vétérinaires furent tout d'abord désignés pour surveiller l'exécution des mesures applicables dans les cas de maladies contagieuses (morve, charbon, clavelée, gale et farcin) par l'arrêt du 16 juillet 1784, probablement grâce au réseau d'influence du directeur d'Alfort, Philippe Chabert. Ensuite, la campagne de Russie ayant permis de rendre visibles les conséquences de l'absence d'organisation de la défense sanitaire des animaux, Napoléon 1^{er} déplora cette carence lors du conseil des ministres du 18 décembre 1812, ce qui renforça le sentiment déjà présent dans le pays de la nécessité d'impliquer davantage les vétérinaires dans la gestion et la lutte des maladies animales. Ce constat aboutit au décret du 15 janvier 1813 qui autorisait la création de postes de médecins-vétérinaires, sortis d'Alfort après 5

années d'études, et de maréchaux-vétérinaires venant, après 3 années d'études, des écoles vétérinaires de deuxième classe (Lyon, Turin ainsi que les écoles d'Aix-la-Chapelle et de Zutphen, qui ne verront jamais le jour). Ce n'est qu'en 1825 que l'attribution d'un seul diplôme vétérinaire et l'égalité des écoles seront rétablies, signant la fin de la concurrence entre vétérinaires et maréchaux ferrants, au bénéfice des premiers et au détriment de seconds (Conseil général vétérinaire, 2006).

La période des deux dernières décennies du XIX^{ème} fut enrichie des recherches sur les maladies infectieuses, sur la contagion de certaines maladies et de l'essor des découvertes de Pasteur et constitua une base favorable à la constitution de l'expertise scientifique vétérinaire. C'est également au cours de cette période qu'Emmanuel Leclainche, premier directeur de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), dénonçant l'Etat qui abandonnait ses responsabilités dans la lutte contre les épizooties, réussit à instaurer une direction technique vétérinaire qui permettra l'institutionnalisation et l'étatisation des inspections vétérinaires et sanitaires des denrées d'origines animales⁵ (Conseil général vétérinaire, 2006, p. 11).

Plus tard, la reconnaissance accordée à l'utilité de la profession vétérinaire grandit encore, notamment avec le développement du commerce international comme en témoigne la publication d'un décret français du 5 juillet 1929 qui fut « *pris pour satisfaire aux recommandations du Comité économique de la Société des Nations, qui a retenu comme l'une des bases primordiales de tous arrangements internationaux, l'obligation par les Etats de posséder un service vétérinaire placé sous la direction d'un chef technique responsable, relevant directement du ministère d'Etat qualifié* » (Revue générale de Médecine vétérinaire (1929). XXXVIII, p. 433, cité par le Conseil général vétérinaire, 2006, p. 61). Ce comité avait été mandaté pour organiser des conférences d'experts de différents pays afin de « lutter contre la tendance, souvent très apparente, de nombreux pays à exploiter les raisons sanitaires dans un but de protectionnisme économique ». Il lui fallait donc pour cela déterminer quels étaient les meilleurs moyens d'appliquer une police vétérinaire qui tienne compte des intérêts économiques des pays

⁵ En effet, face aux incertitudes scientifiques mise en avant par les controverses sur la nature des maladies animales, l'administration centrale s'était délestée, par la loi du 5 mai 1855, de ses responsabilités en déléguant aux autorités municipales et départementales la gestion des maladies animales. Mais, face aux menaces posées par la peste bovine en 1865, elle reprit en main la gestion des maladies animales.

exportateurs et qui ne porte pas préjudice aux intérêts des pays souhaitant se prémunir contre les maladies animales.

Dès lors, la profession vétérinaire voit son champ des possibles s'accroître considérablement et acquiert une place prépondérante dans le système de gestion des maladies animales et des risques sanitaires, en lien avec le commerce international. Une position qui sera encore renforcée par la création de l'Office International des Epizooties (OIE).

1.4.2. La création de l'Office International des Epizooties (OIE)

Face aux dégâts de la peste bovine et compte tenu des limites des politiques de luttes nationales, l'idée d'une coopération internationale vétérinaire, encouragée par les congrès vétérinaires internationaux, a alors germé dans le terreau fertile de la société internationale en pleine essor. Les études entreprises et encouragées par le premier Congrès scientifique vétérinaire de Hamburg qui s'est tenu entre le 14 et le 18 juillet 1863 et qui avait pour but de définir les règles de prévention des maladies contagieuses et épidémiques et d'élaborer une législation sanitaire standardisée pour tous les pays, se focalisaient déjà sur la peste bovine, mais aussi visaient également d'autres maladies telles que la fièvre aphteuse ou encore la rage et la tuberculose. Ces maladies ont donc poussé les gouvernements à créer une organisation internationale pour le contrôle des épizooties puisqu'elles sont, de part leur nature extrêmement contagieuses, difficiles à contrôler dans une seule perspective nationale (Teissier, 2007, p. 7). Lors d'un second congrès tenu à Vienne en 1865, les premières régulations internationales furent donc élaborées et deviendront les principes de base de la législation sanitaire moderne. Cependant, ces progrès dans la régulation internationale des maladies animales ne furent concrétisés que bien plus tard, à cause des divergences d'opinions sur les questions scientifiques mais aussi et surtout à cause du caractère dual des congrès, qui revêtaient à la fois la forme d'une plateforme officielle de coordination intergouvernementale et celle d'un lieu de rencontres semi-officielles d'échanges de savoirs entre scientifiques (Knab, 2011, p. 290)

Ce n'est qu'en réaction à l'épizootie de peste bovine qui sévit en Belgique en 1920 suite au transit de zébus contaminés d'Asie du Sud vers le Brésil et à la suite d'une conférence internationale pour l'étude des maladies épizootiques et leur prophylaxie,

tenue en 1921 à Paris⁶ à l'initiative de la France, où étaient présents 42 pays, qu'a été formulé le vœu de la création d'un Office international permanent à Paris en charge du contrôle des maladies infectieuses animales. Son objectif initial est organisé autour de la construction d'un cadre mondial pour surveiller et maîtriser les épizooties de peste bovine, la fièvre aphteuse et la dourine. La conférence vit aussi les prémises des réflexions en matière d'échanges d'informations sur la santé animale entre pays ainsi que sur les mesures sanitaires d'exportation. D'après le Dr Jean Blancou, directeur général de l'OIE entre 1991 et 2001, les fondateurs de l'OIE se sentaient principalement concernés par les effets dévastateurs des épizooties sur le commerce mondial des produits d'origine animale. S'ils croyaient également que cette organisation pouvait offrir de nombreux autres services, dont l'amélioration de la santé animale fait bien évidemment partie, l'accent était cependant principalement mis sur les relations commerciales et la nécessité de développer le commerce international (Teissier, 2007, p. 8).

L'OIE fut alors créée, le 25 janvier 1924, par l'accord international (*International Agreement*) signé par vingt-huit pays, sous le nom d'Office internationale des épizooties. Leclainche - alors le chef indiscuté de la profession puisqu'il cumulait dès 1923 dans l'administration française les fonctions d'Inspecteur Général, de chef du Service de l'Inspection des Services Vétérinaires avec celles d'Inspecteur Général des Ecoles Vétérinaires, tout en occupant une place de conseiller vétérinaire auprès des ministres - devient son premier directeur général (Alnot and Pistre, 2005, p. 7). Son rôle dans la réalisation d'un certain nombre de mesures, liées notamment à l'institutionnalisation de la profession vétérinaire dont nous avons parlé précédemment, fut déterminant. Il s'occupa en outre, avec l'appui du comité des délégués de l'OIE, de la lourde tâche d'organiser le Bureau Central permanent ainsi que les sessions générales annuelles de l'Office. Il organisa également des investigations épidémiologiques et la collecte d'une large quantité de documentation sur les maladies animales les plus importantes et sur les éléments de la police sanitaire internationale déjà discutés au sein des congrès vétérinaire (Teissier, 2007, p. 11).

⁶ Le nom originel de cette conférence est « The International Veterinary Congresses ». La raison pour laquelle cette conférence fut tenue en France n'est pas documentée, mais elle est très certainement liée au fait que la première école vétérinaire au monde a été créée en France.

Nous reviendrons par la suite plus en détails sur la nature et la description de l'OIE. Nous verrons comment cette organisation internationale a contribué à l'institutionnalisation d'une certaine perception de la maladie, et nous montrerons comment elle a conditionné la manière dont a été appréhendée la fièvre aphteuse par la suite. Mais il nous faut, avant cela, revenir quelque peu sur la perception de cette maladie et sur les éléments qui ont amené à sa prise en charge par les pouvoirs publics, et par la suite, par les organisations internationales. La fièvre aphteuse est en effet devenue une priorité pour les organisations internationales qui ont lancés au début du 21^{ème} siècle, un vaste programme de contrôle -ou d'éradication selon les sources, mobilisant les pays à s'engager dans cette lutte devenue globale. Or cette priorisation n'est pas sans poser un certain nombre de question. Pourquoi une telle mobilisation autour de la fièvre aphteuse, une maladie que l'on connaît depuis longtemps, qui est certes contraignante mais qui n'est pas une zoonose et dont l'impact reste largement inférieur à celui de la peste bovine, maladie qui avait justifié d'un programme mondiale de lutte ? C'est ce que nous nous proposons d'éclaircir au cours de cette seconde sous-partie.

2. La fièvre aphteuse : une maladie dont le statut, la définition et la politique de gestion ont évolué

La fièvre aphteuse est une maladie connue depuis l'Antiquité qui a été décrite pour la première fois au 16^{ème} siècle par Gilaramo Fracastor et qui a longtemps été qualifiée comme une maladie peu sévère compte tenu de ses effets moindre par rapport à ceux d'autres maladies animales, telles que la peste bovine. Elle touche tous les mammifères biongulés suivants : bovins, ovins, caprins et porcins. Les bovins sont le plus impactés par sa présence ce qui explique qu'ils aient longtemps été les seuls animaux à présenter un intérêt dans l'étude de cette maladie (Fédida, 2007, p. 34). De plus, l'espèce bovine occupe une place importante dans les systèmes d'élevages européens. Compte tenu de sa faible résistance à la fièvre aphteuse, cette espèce a joué un rôle déterminant dans la mise à l'agenda de cette maladie et sur sa prise en charge par les pouvoirs publics. Cependant, la manière dont cette maladie virale affecte les autres espèces, notamment porcine, a également contribué à sa mise en visibilité

croissante, comme nous l'expliquerons ci-dessous.

La fièvre aphteuse se caractérise par l'apparition d'aphtes et de plaies sur les muqueuses buccales, nasales et mammaires mais aussi sur les onglons, au niveau des bourrelets coronaires des pieds et entre les espaces inter digités, comme le rappelle son appellation anglo-saxonne « *Foot-and-Mouth Disease* ». Ces lésions peuvent entraîner diverses complications, notamment une salivation intense, des troubles de la mastication, des boiteries et surtout, une perte de poids et une chute importante de la production laitière, parfois permanentes. Elle n'entraîne que rarement de plus graves complications chez les animaux adultes, mais peut aisément être mortelle chez les plus jeunes chez qui elle peut provoquer une myocardite. Les animaux peuvent devenir des porteurs sains du virus et transmettre la maladie à d'autres. Il est également possible qu'un animal soit porteur asymptomatique de la maladie, et constitue également un risque potentiel de propagation du virus.

Historiquement, en France et en Europe, la fièvre aphteuse était, certes, une maladie contraignante car elle privait les agriculteurs d'une force de travail (les bêtes étant affaiblies car sous-alimentées - les aphtes les empêchant de se nourrir correctement - et refusant de marcher, leurs pattes étant sujettes à des lésions entre les onglons). Mais elle n'était absolument pas un fléau tel qu'a pu l'être la peste bovine, qui décimait tous les bovins sur son passage depuis le 17^{ème} siècle, et pour laquelle furent adoptées les premières mesures de régulation nationale en Europe, comme nous l'avons montré précédemment. Elle n'est pas non plus une zoonose, c'est-à-dire une maladie animale touchant également les humains. Pourtant, la lutte contre la fièvre aphteuse est depuis le début du 20^{ème} siècle devenue une priorité portée par les plus importantes organisations internationales de ce secteur, l'Organisation mondiale de la Santé Animale (OIE) mais aussi l'Organisation Mondiale des Nations Unies pour l'Alimentation (la FAO). Pourquoi ? Quelles raisons ont poussé à faire de la fièvre aphteuse la nouvelle priorité internationale dans le domaine de la gestion des maladies animales ? Son caractère de maladie prioritaire nous interpelle en effet puisqu'elle n'a pas, sauf chez les jeunes animaux, un taux de mortalité important.

Nous montrerons dans la suite que la fièvre aphteuse est entrée tardivement dans le champ des préoccupations des autorités sanitaires du fait de la rencontre de deux

tendances lourdes qui ont affecté le domaine de l'élevage et la perception de la maladie. Sa mise à l'agenda tient, d'une part, au développement du commerce international et de l'intensification de l'élevage, et d'autre part, à l'évolution des savoirs vétérinaires en général, et plus particulièrement de l'acquisition de connaissances scientifiques et techniques nouvelles sur la maladie elle-même.

2.1. Le développement du commerce international et l'intensification de l'élevage

Touchant principalement les animaux dits « de rente », la fièvre aphteuse a pris une importance croissante depuis le début du 20^{ème} siècle et la phase de modernisation de l'agriculture qui le caractérise. L'intensification de l'élevage et le développement croissant des échanges d'animaux ont en effet favorisé le développement des maladies animales et ont progressivement changé la perception de la fièvre aphteuse qu'avaient les vétérinaires, les pouvoirs publics, l'industrie et les agriculteurs eux-mêmes (Conseil général vétérinaire, 2006, p. 53).

L'élevage, et plus particulièrement l'élevage de bovins, a fortement évolué depuis le 19^{ème} siècle sous plusieurs angles.

Premièrement, il s'est fortement intensifié grâce à la mécanisation de l'élevage et la mise en place de dispositifs d'alimentation et de traites permettant une meilleure productivité. La taille moyenne des élevages a cru, ainsi que le nombre d'animaux présents par exploitations. La production intensive laitière a impliqué le rassemblement des jeunes veaux dans des centres de regroupement afin de constituer des lots destinés à être engraisés. Cela contribue à l'émergence d'un microbisme exacerbé par le mélange des flores bactériennes et virales des différents animaux, puisque ces jeunes veaux, fragiles, apportent avec eux diverses pathogènes qu'ils transmettent alors à leur collègues (Fédida, 2007, p. 58). Ces unités de production animale « moderne » qui regroupent de nombreux animaux dans un espace et un temps limité, constituent en effet un terrain propice au développement et à la propagation des pathogènes, et ce malgré le fait qu'elles présentent, à priori, de meilleures conditions d'hygiène.

Deuxièmement, la modernisation de l'élevage et les impératifs de haut rendement de production, ont favorisé le recours à un nombre de plus en plus restreint de races animales génétiques à fort potentiel productif, notamment dans le secteur

laitier⁷. Cela a entraîné une plus grande sensibilité des animaux et favorisa la visibilité de la maladie, dans la mesure où son impact sur la production devint plus apparent⁸.

Par ailleurs, le développement et l'intensification des élevages porcins, avec des conditions d'hygiène moyennes et parfois mauvaises, ont favorisé la propagation de la maladie. L'espèce porcine, si elle subit moins directement les conséquences physiologiques de la fièvre aphteuse que l'espèce bovine, a un effet catalyseur sur la propagation de la maladie et permet au virus de se propager beaucoup plus rapidement. La propagation du virus dans ces conditions est telle que si une épizootie de fièvre aphteuse venait à être déclarée dans une porcherie industrielle, il serait impossible, même en ayant recours à la vaccination, de contenir l'épizootie sans abattre la totalité des animaux de l'exploitation (Fédida, 2007, p.37).

2.2. L'évolution des connaissances des maladies animales : la fièvre aphteuse comme une maladie « importée »

La science vétérinaire et les savoirs qui lui sont associés ont fortement évolué entre le début et la fin du XIX^{ème} siècle, et ont influencé la perception de la fièvre aphteuse.

Le processus de propagation de la fièvre aphteuse, et des maladies animales en général, a longtemps été source de controverses scientifiques, les éléments et les connaissances limitées dont disposaient les professionnels de ce secteur autrefois ne leur permettant pas d'assurer de manière certaine et scientifique comment les maladies se développaient au sein d'un troupeau. Selon la conception dominante tout le début de la

⁷ C'est notamment le cas de la race frisonne pie-noire, autrement connue sous le nom de Prim'Holstein, qui fut importée en France des Etats-Unis après la seconde guerre mondiale et dont la production moyenne s'élevait entre 4000 et 5000 litres par lactation, alors qu'elle est aujourd'hui en moyenne entre 10000 et 14000 litres (à titre comparatif, une vache montbéliarde produisait il y a 50 ans à son maximum 3000 litres de lait par lactation, une vache de race salers, environ un seau de 10 litres).

⁸ Dès la première épidémie de fièvre aphteuse en Angleterre en 1839, les effets de la fièvre aphteuse sur la production laitière attirèrent l'attention de la Royal Agricultural Society (RAS). Cette organisation de riches propriétaires fonciers intéressés par les avancés dans l'agriculture que permettaient les applications de la science mirent alors mis en place une enquête afin de déterminer les pertes de valeurs entraînées par la présence de cette maladie. Si celles-ci s'élevaient à 5% pour les éleveurs en général, elles étaient d'autant plus importantes dans pour les filières laitières où la perte de valeur avoisinait les 30%. (Woods, A., "The construction of an Animal Plague : Foot and Mouth Disease in Nineteenth-century Britain", *Social History of Medicine*, 17, 1, pp. 23-39.)

deuxième moitié du XIX^{ème} siècle en Europe, les maladies infectieuses se généraient spontanément à l'intérieur d'un territoire suite à un déséquilibre des humeurs⁹. Si on pouvait donc, pour tenter d'éviter ce déséquilibre, entretenir des bonnes pratiques sanitaires et un environnement favorable, aucune autre mesure ne pouvait empêcher l'apparition de ces maladies. Mais le développement progressif de la théorie pasteurienne, qui postulait que toutes les maladies sont causées par des micro-organismes et le développement de nombreuses épizooties, notamment la réintroduction de la peste bovine en Angleterre en 1865¹⁰ et l'épizootie de fièvre aphteuse en 1869, conduisit les autorités sanitaires des pays européens à envisager l'hypothèse selon laquelle ces maladies contagieuses étaient des « maladies importées » (Woods, 2004a). Après l'adoption de la motion déposée par le sénateur Henry Chaplin en Angleterre, qui appelait à l'interdiction complète d'importer des animaux et des produits d'origines animales en 1883, l'incidence de la fièvre aphteuse diminua jusqu'à disparaître en 1886 pour la première fois depuis son introduction quarante-sept années plus tôt en Angleterre, accréditant l'idée qu'il s'agissait bien d'une maladie importée auprès des autorités sanitaires anglaises¹¹.

Tous les doutes furent écartés lorsqu'en 1897, Friedrich Löffler et Pavil Frösch démontrèrent que cette infection animale était provoquée par un virus et non par une bactérie ou une toxine. L'essor de la virologie, couplé à la discipline grandissante de l'épidémiologie, avait déjà abouti aux premières mesures de contrôle de la maladie par isolement des animaux et avait été renforcée par la mise en œuvre d'abattage curatif et préventif. Et la découverte du principe de la vaccination par Pasteur au début des années 1880 renforçait l'importance de la découverte du virus, puisqu'elle rendait possible l'existence d'un moyen de se protéger contre la fièvre aphteuse, bien qu'il ait fallu

⁹ La théorie des humeurs est l'une des bases de la médecine antique qui nous vient d'Hippocrate. Elle repose sur l'idée que le corps est constitué des quatre éléments fondamentaux antagonistes (l'air, l'eau, le feu et la terre) possédant quatre qualités (chaud, froid, sec et humide) qui doivent coexister en équilibre pour que l'individu soit en bonne santé.

¹⁰ C'est par ailleurs ce changement de perception de l'origine des maladies qui rendit faisable et possible le contrôle législatif des maladies contagieuses en Angleterre (Woods, A., "The construction of an Animal Plague : Foot and Mouth Disease in Nineteenth-century Britain", *Social History of Medicine*, 17, 1, pp. 23-39.)

¹¹ A l'exception des pays dont le statut sanitaire satisfaisait les conditions du Privy Council, c'est-à-dire l'Amérique du Nord, l'Argentine et certains pays européens indemnes de la maladie. De même, sa réintroduction en 1892, stoppée à temps, renforça cette idée et conduisit à l'adoption de la 1896 *Diseases of Animals Bill* qui bannit toutes les importations.

attendre 1937 pour voir la mise au point d'un vaccin destiné à prévenir la fièvre aphteuse.

L'évolution des savoirs vétérinaires a donc joué un rôle notoire sur la prise en charge de la fièvre aphteuse par les autorités puisque la réponse apportée à ce problème dépend de la représentation sociale associée à cette maladie. Tant que l'on considérait la fièvre aphteuse comme une maladie pouvant apparaître spontanément, sa gestion était impossible car elle repose principalement sur des modélisations épidémiologiques. Le fait qu'elle ait été ensuite considérée comme étant une maladie « importée » a transformé la fièvre aphteuse en un risque collectif. Cela a fait d'elle une maladie prioritaire contre laquelle on doit lutter collectivement à l'échelle nationale, par la mise en œuvre de mesures de lutte par la vaccination des animaux et par la mise en quarantaine des animaux infectés, ou par une surveillance permanente aux frontières, l'abattage des animaux ayant possiblement été infectés par le virus aphteux et la destruction des cadavres afin d'éradiquer le virus ; des mesures qui sont jugées aujourd'hui comme étant primordiales dans la gestion de fièvre aphteuse.

Pour conclure, nous avons montré dans notre précédente partie que la gestion des maladies animales s'était développée depuis le XVIII^{ème} siècle pour faire face à la peste bovine et qu'elle avait été constitutive de la profession vétérinaire. Nous nous sommes ensuite intéressés à l'évolution de la perception de la fièvre aphteuse ou plus exactement, de sa construction sociale, en montrant les facteurs qui ont contribué à faire de cette maladie, un problème commercial et économique : le développement du commerce international, l'intensification de l'élevage qui l'a accompagné et l'évolution des connaissances des maladies animales. La fièvre aphteuse est donc devenue, au XIX^{ème} siècle, un risque collectif qui affecte autant les intérêts urbains que ceux des agriculteurs. Progressivement l'idée selon laquelle cette maladie doit être contrôlée par des restrictions sur le commerce intérieur et l'importation s'installa durablement dans le secteur de l'élevage et dans le domaine vétérinaire (Woods, 2004a). Nous allons maintenant voir comment ce cadrage de la fièvre aphteuse a évolué sous l'influence des organisations internationales.

II. Acteurs et instruments d'une gestion internationale de la fièvre aphteuse

Aujourd'hui, la fièvre aphteuse a presque disparu de l'Europe mais elle est encore présente dans les deux tiers des Pays Membres de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE). Le risque qu'elle resurgisse de manière soudaine et ponctuelle dans des zones habituellement indemnes est donc élevé, ce qui impose qu'un contrôle permanent et rigoureux de sa présence dans les troupeaux soit mis en œuvre afin de limiter, par sa détection précoce, la propagation du virus et le déclenchement d'épizooties sévères de fièvre aphteuse. Cette nécessité de confinement de la maladie tient au fait que sa présence entraîne des conséquences désastreuses pour les économies nationales des pays qui en sont atteints, comme cela a pu être le cas en 2001 en Grande-Bretagne ou encore en 2011 en Corée du Sud¹².

Ces conséquences sont liées aux effets directs de la maladie (perte de production etc...) mais aussi et surtout aux conséquences indirectes de la présence de la fièvre aphteuse sur un territoire qui sont essentiellement commerciales. C'est pour pallier à cette deuxième catégorie de conséquences que l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) a été saisie de la question de la fièvre aphteuse et a été sommée d'instaurer des normes permettant aux pays indemnes de se protéger, sans pour autant mettre en place des mesures protectionnistes injustifiées, et des procédures pour permettre aux pays infectés de garantir la limitation de la propagation du virus et pour leur permettre de se débarrasser de la maladie.

1. Les acteurs internationaux de la gestion des maladies animales

Pour l'Organisation mondiale de la Santé Animale et l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation (la FAO), la fièvre aphteuse a toujours été une maladie importante : elle figure dans la liste des maladies prioritaires de l'OIE depuis sa création, et fait l'objet d'une commission spécialisée au sein de la FAO. Depuis leurs créations respectives au XX^{ème} siècle, ces organisations internationales ont contribué, par leurs décisions et leurs actions, à institutionnaliser une certaine représentation

¹² Website de l'ONU, Centre de l'actualité, "FAO : la fièvre aphteuse en Corée du Sud risque de s'étendre à toute la région", [En ligne] daté du 27/01/2011, Page consultée le 05/09/2013., disponible sur: <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=24315#.Uig9btLFEgA>

sociale de la fièvre aphteuse. Elles ont ainsi conditionné la manière dont la maladie et sa propagation sont appréhendées aujourd'hui : comme une menace, un risque global contre lequel tous les pays doivent lutter ensemble. Il nous paraît donc nécessaire, à ce stade, de nous attarder quelque peu sur les acteurs de la gestion de la lutte contre la fièvre aphteuse qui ont façonné sa représentation actuelle et les réponses qui lui sont apportées.

Depuis sa création, l'OIE est l'une des principales organisations internationales productrices d'une expertise en matière de maladies animales avec la FAO et l'Organisation Mondiale de la Santé qui s'occupait jusqu'à récemment des zoonoses. Cette organisation, n'ayant jamais fait l'objet d'une analyse spécifique en dépit du fait qu'il s'agit d'une des plus anciennes organisations internationales, se verra donc consacrer une partie plus importante que son homologue, la FAO et sa commission spécialisée, l'EuFMD.

1.1. L'organisation mondiale de la santé animale (OIE)

L'Organisation internationale des Epizooties est devenue, en 2003, l'Organisation Mondiale de la Santé Animale, mais elle a gardé son acronyme historique qui était déjà connu internationalement. Organisation intergouvernementale chargée de prévenir les effets dévastateurs des épizooties sur le commerce mondial des produits d'origine animale et d'améliorer la santé animale dans le monde, elle compte, en 2013, 178 pays Membres et entretient des relations permanentes avec 40 autres organisations internationales et régionales. Son rôle est d'informer les Etats Membres de l'apparition et de l'évolution des maladies animales et des moyens de luttés contre ces maladies ainsi que de coordonner les études de leur surveillance et de leur contrôle. Elle a également pour mission d'harmoniser les réglementations par la publication du Code zoosanitaire international* et du Manuel des normes pour les tests de diagnostic et de vaccins des animaux terrestres**, mais aussi pour les animaux aquatiques, afin de faciliter le commerce des animaux et des produits d'origine animale¹³.

¹³ Le fonctionnement de l'OIE n'est pas intégré à notre analyse, mais il figure à titre informatif dans un encadré en annexe (Annexe 1).

L'OIE a joué un rôle majeur dans la constitution de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse. Par son expérience passée dans le domaine de lutte contre la peste bovine en particulier, elle a fortement influencé la perception de la fièvre aphteuse et les solutions institutionnalisées pour la gérer.

Cette première sous-partie a comme objectif de montrer comment la technicisation du processus décisionnel de l'OIE, une organisation internationale atypique de par sa forme et son rôle, lui permet de dépolitiser la lutte contre la fièvre aphteuse et lui garantit une certaine légitimité dans la production de l'expertise internationale. Nous verrons ensuite que l'OIE est une organisation dont la visibilité et la légitimité d'action internationale ont évolué au cours du 20^{ème} siècle, pour différentes raisons et parce qu'elle a su se saisir des opportunités que l'évolution du contexte mondial lui offrait.

1.1.1. Rôles et missions de l'OIE

Une organisation internationale se définit sur le plan juridique comme une « *association d'Etats souverains établie par un accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes communs, chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux* » (Virally, 1980, p. 52). Cependant, si elle répond à cette définition, l'OIE est une organisation internationale plutôt atypique. Il faut souligner tout d'abord le caractère hybride de son administration¹⁴.

L'administration de l'OIE est un hybride entre deux types de secrétariat international décrits par Olivier Nay (2009). Le premier type de secrétariat comprend entre quelques centaines et plusieurs milliers d'agents permanents et contractuels, et est souvent basé sur le siège de l'Office. Il joue un rôle important dans la production de l'expertise internationale, élabore des instruments normatifs utilisés dans le développement des politiques, et offre un support technique aux pays en développement. Le second type de secrétariat international est souvent créé pour mettre en place des conventions et des traités internationaux résultants de négociations

¹⁴ (Nay, O., dans (dir.), *How Ideas Spread among International Organizations. Policy Transfer Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN system: The case of the UNAIDS Secretariat*, Paper in draft version, University of Lille - Northern France, and Institut Universitaire de France (IUF) - CERAPS Research Centre, 2009b, pp. 7..)

multilatérales. Il est donc généralement beaucoup plus petit en termes de personnels (fréquemment inférieur à 100) et joue le rôle de facilitateur et de support technique pour la préparation et le suivi des rencontres internationales. Ce deuxième type de secrétariat n'a généralement pas une influence significative sur les réseaux globaux de politiques publiques.

L'OIE ne comprend que 83 agents dont huit agents mis à disposition par les pays membres. Il s'agit donc d'une organisation de petite taille comparée aux organisations internationales du système des Nations-Unies par exemple, ce qui lui permet de garantir une plus grande efficacité parce qu'elle est « *mieux organisée, moins bureaucratique, parce qu'on a gardé une structure de type PME alors [que les autres organisations] sont plutôt multinationales embourbées dans leurs règlements communs* »¹⁵. Pourtant, l'administration de l'OIE ne cadre pas avec le second type de secrétariat international décrit par Olivier Nay, puisqu'elle ne se limite pas à la mise en place de conventions et de traités internationaux. Malgré son personnel limité comparée aux autres organisations internationales, l'OIE, a en effet une influence assez importante.

On peut distinguer plusieurs rôles joués par l'OIE.

Tout d'abord, elle revêt un rôle normatif en établissant des normes sanitaires et par son activité de reconnaissance officielle des statuts sanitaires et du statut des pays en matière de risque d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Depuis sa création en 1960, la « Commission du Code Terrestre » détermine les normes sanitaires permettant de commercialiser les animaux et les produits d'origine animale, fixant les conditions sous-lesquelles ces animaux et ces produits ne constituent pas un risque pour le pays importateur. L'OIE a, dans ce but, mis en place une procédure de reconnaissance officielle des statuts sanitaires des pays vis-à-vis de certaines maladies, notamment de la fièvre aphteuse : le statut indemne sans vaccination, le statut indemne avec vaccination et le statut infecté. L'idée d'instaurer des statuts sanitaires remonte avant la création de l'OIE, à la volonté affichée du secrétaire général de la Société des Nations qui a invité les différents gouvernements à désigner des experts vétérinaires pour « *examiner les garanties sanitaires que pourraient prodiguer les pays exportateurs, les facilités d'importation que les pays importateurs pourraient mettre en œuvre sur la base de ces garanties et de manière générale, pour déterminer la façon la plus effective d'instaurer*

¹⁵ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

des statuts vétérinaires qui pourraient être appliqués et qui prendraient en compte les intérêts économiques que représente l'exportation pour les pays exportateurs sans être préjudiciable pour les pays souhaitant se protéger contre des maladies animales » (Teissier, 2007, p. 10). Il s'agit donc d'une idée ancienne, qui a depuis été reprise et institutionnalisée par l'OIE qui a mis en place en mai 1994 une procédure de reconnaissance officielle de ses Pays Membres indemnes de fièvre aphteuse, première maladie pour laquelle furent établis ces statuts. Cette procédure fut depuis élargie, à la demande de certains Pays Membres, à la reconnaissance officielle des pays ou de zones indemnes de peste bovine, de péripneumonie contagieuse bovine (PPCB), de peste des petits ruminants, de peste équine, de peste porcine classique ou d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).

Ensuite, dans un deuxième temps, l'OIE représente un support technique pour les pays en développement grâce à son outil d'évaluation des performances des services vétérinaires (*« Performance of Veterinary Services »* (PVS)), développé initialement en collaboration avec l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA). Cet outil a pour objectif *« d'aider les SV à caractériser leur niveau de performances, à identifier les carences et les points faibles de leur capacité à se conformer aux normes internationales de l'OIE, à concevoir une vision partagée avec leurs bénéficiaires (du secteur privé notamment), à définir les priorités et à conduire des initiatives stratégiques¹⁶ »*. L'OIE dispose, pour la mise en œuvre de cet outil, d'un fond de placement financé par les pays membres et les donateurs internationaux, plus important que son propre budget de fonctionnement, mis à sa disposition pour l'évaluation des pays membres. Elle dépasse, avec ce dernier outil, le simple rôle de coordinateur et se transforme en une *« capacity-building organization »*, c'est-à-dire une organisation visant au renforcement des capacités des pays à lutter contre les maladies animales¹⁷.

Enfin, l'OIE assume également un rôle important dans la production et la diffusion de l'expertise internationale depuis sa création, notamment via la publication de ses « Bulletins » et de sa Revue scientifique, lesquels comportent des informations sur les maladies et la science vétérinaire que l'organisation recueille et met à jour régulièrement depuis sa création, mais aussi par le biais de sa base de données mondiale d'informations sanitaires sur les maladies animales (WAHIS).

¹⁶ Website de l'OIE, " *L'outil PVS de l'OIE*", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/evaluations-pvs/loutil-pvs-de-loie/>

¹⁷ Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013

Les conséquences de la création de ces normes que sont les statuts sanitaires sur la gestion de la fièvre aphteuse étant extrêmement importantes, elles seront analysées dans une partie différente, un peu loin dans notre développement. Nous allons, avant cela, revenir rapidement sur le processus décisionnel de l'OIE afin de montrer que la légitimité internationale des normes qu'elle produit n'est pas uniquement liée au fonctionnement démocratique de l'organisation, mais tient avant tout au fait que son expertise technique est portée par une communauté épistémique spécifique qui facilite l'établissement de consensus scientifique sur la gestion des maladies animales.

1.1.2. Les ressorts formels et informels du processus décisionnel interne de l'OIE

Si l'OIE fonctionne sur des bases démocratiques depuis sa création (un pays étant égal à une voix), sa légitimité était cependant moindre dans la mesure où elle n'a pas toujours eu le rôle normalisateur, reconnu et légitimé, qu'elle a aujourd'hui, et qu'elle ne comptait parmi ses membres qu'une petite partie des pays qui la composent désormais. L'OIE est passée de 28 membres à sa création, à 178 membres en 2011. Ceci a bien évidemment eu un impact sur ses actions et sa ligne politique. En effet, l'un des problèmes récurrents auquel font face les organisations internationales est le manque d'implication dont font souvent preuve leurs pays membres, qui rechignent à déléguer à un acteur extérieur, des compétences qui sont de l'ordre national¹⁸. L'absence de pouvoir coercitif rend en effet difficile la constitution d'une ligne de conduite. Et le manque de participation des membres empêche l'organisation de s'imposer comme un acteur incontournable des règles du jeu mondial. Afin de maintenir les bases de sa légitimité internationale, il était donc nécessaire que l'OIE, implique au maximum ses membres dans les processus décisionnels de l'organisation, ce qui semble être une réussite comme en témoigne les propos de cet acteur de l'OIE :

“The participation of members is very, very high. Currently, the OIE has 178 members' countries. And I would say that we never had less than 130 countries participating in time”.

(Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013¹⁹)

¹⁸ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

¹⁹ « La participation des membres est très importante. Actuellement, l'OIE a 178 pays membres. Et je dirais que nous n'avons jamais eu moins de 130 pays participants. »

Le manque de transparence dont faisaient preuve les pays membres posait également des problèmes à l'organisation. La plupart d'entre eux n'ont, pendant longtemps, pas déclaré la présence de maladies inscrites sur les listes de l'OIE. Mais la mondialisation et la communication via l'utilisation d'internet autorisent des échanges plus rapides ce qui facilite les procédures de déclarations du côté des pays membres et permet à l'OIE d'être plus facilement alertée des changements dans les situations épidémiologiques de ses membres grâce au système de recherche de sources informelles qu'elle a mis en place²⁰. Il était donc plus difficile pour les pays membres de faire de la rétention d'information dans la mesure où leur manque de transparence pouvait facilement être découvert et entacher la confiance placée en eux par leurs partenaires internationaux. La Chine par exemple, qui refusait de partager ses informations sanitaires, a changé de position face à la possibilité d'une pandémie humaine d'influenza aviaire, constatant qu'elle pourrait mieux servir ses propres intérêts en faisant preuve de transparence et en participant, en tant que membre de l'OIE, à l'élaboration des normes²¹. Cela lui a permis de placer stratégiquement un certain nombre de ses experts dans les différents comités ad-hoc de l'OIE et participer activement aux réunions sur ce sujet de façon à pouvoir influencer le processus de normalisation de l'Organisation²².

Une amélioration des rapports entre l'Organisation et ses Etats membres a été constatée, ce qui permet à l'OIE de correspond davantage à l'image qu'elle cherche à promouvoir d'elle-même, celle d'une organisation au fonctionnement démocratique qui repose sur la transparence et la participation de ses pays membres.

Le processus d'élaboration des normes de l'OIE est lui aussi démocratique, puisqu'il laisse à chaque membre la possibilité de contester les décisions qui lui sembleraient arbitraires. Les normes de l'OIE sont en effet élaborées au sein de la Commission scientifique, qui confie ensuite à la Commission du Code le soin d'en vérifier la forme et le fond, et le fait qu'elles n'entrent pas en contradiction avec les normes déjà existantes. Cette Commission, une fois son travail achevé, transmet son rapport sur le projet de normes aux pays membres afin qu'ils puissent émettre des commentaires avant le vote d'adoption par l'Assemblée mondiale des délégués. Les

²⁰ Entretien acteur national n°1, 24/07/2013

²¹ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

²² Idem.

rapports de cette Commission sont par ailleurs devenus publics depuis une dizaine d'années et sont disponibles sur le site internet de l'OIE²³. Les membres disposent ensuite d'un certain laps de temps pour émettre leurs commentaires, lesquels sont ensuite examinés par la Commission du Code qui y répond et propose des solutions aux problèmes soulevés. Si les commentaires des membres sont de nature technique, la Commission peut s'appuyer sur un groupe d'experts avant de modifier le texte et avant de le retransmettre aux membres pour qu'ils puissent à nouveau exprimer leurs positions sur les normes en question.

L'OIE ne se restreint pas uniquement aux avis de ses membres, puisqu'elle prend également en compte les commentaires émis par des organisations non-gouvernementales et des groupes du secteur privés (Organisations d'éleveurs, Institut de la viande etc..). Cependant, si ces commentaires sont pris en considération, ils restent clairement subordonnés aux remarques des pays membres qui auront un plus grand impact sur les décisions de l'organisation²⁴. L'OIE encourage donc ces organisations non-gouvernementales et le secteur privé à soumettre leurs commentaires à leurs délégués pour qu'ils soient davantage valorisés²⁵. Le processus d'adoption des normes est étalé dans le temps. Il prend généralement deux ans lorsqu'il s'agit d'une nouvelle norme, et un an, s'il s'agit de la révision d'une norme déjà existante.

Au-delà de la dimension formelle du processus de décision, il faut souligner l'existence de processus plus informels.

L'OIE semble en apparence soumise à l'approbation de ses membres. Pourtant, ce processus d'élaboration des normes est plus dicté par les commissions de l'organisation qu'il n'y paraît. Celui-ci témoigne d'une certaine ingéniosité qui permet à l'Organisation de « diluer le politique dans le technique ». En effet, le système des commentaires permet à chaque membre de voir les remarques de ses collègues et dévoile ainsi les oppositions existantes bien avant le moment de l'adoption de la norme, ce qui permet aux pays de discuter des divergences d'opinions qu'ils peuvent avoir et autorise la recherche de consensus scientifique sur toutes les décisions. Les décisions

²³ Website de l'OIE, "*Commission du Code et rapports*", [En ligne] Page consultée le 19/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/commissions-specialisees-et-groupes/commission-du-code-et-rapports/rapports-tahsc/>

²⁴ Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013

²⁵ Idem.

prises par l'OIE sont donc rarement réellement soumises à la majorité des votes lors des sessions plénières de l'Assemblée générale des délégués, ce qu'un acteur nous confirme en nous confiant qu'au cours de sa carrière, il n'avait eu que deux vrais votes, toutes les autres décisions ayant été adoptées par consensus²⁶.

La place de l'expertise dans le processus de gouvernance nous semble importante dans la mesure où elle varie selon les institutions et la culture politique des différents pays mais aussi selon les secteurs publics, en fonction du degré de technicité ou du caractère plus ou moins controversé des enjeux (Saint-Martin, 2010, p. 269). Elle nous semble avoir joué un rôle déterminant dans la construction du cadre de gestion de la fièvre aphteuse, portée par une communauté épistémique, c'est-à-dire par « un réseau de professionnels qui partage une expertise et des compétences reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, 1992, p. 3), en l'occurrence fortement organisée et influencée par la profession vétérinaire.

L'expertise de l'OIE passe en effet par ses réseaux de délégués nationaux, les chefs vétérinaires, nommés statutairement par les pays membres à l'inverse de la plupart des autres organisations où les représentants sont nommés par des ministères politiques, ce qui constitue une différence de taille qui a notamment des conséquences sur la légitimité des décisions de l'organisation. Elle dépend aussi du réseau de laboratoire de références de l'OIE, qui contient aujourd'hui plus de deux-cent-quatre-vingt laboratoires.

Or le monopole de l'expertise de l'OIE par la profession vétérinaire est patent, ce que nous a confirmé un acteur de l'OIE : « on a un peu inspiré tous les experts potentiels quoi.. »²⁷. Ceci est un avantage qui permet à l'organisation d'appuyer ses décisions sur des éléments scientifiques et techniques s'inscrivant dans une matrice cognitive et un savoir partagé par tous les vétérinaires quelque soit leurs pays d'origine ou le pays qu'ils représentent à l'OIE :

²⁶ Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013

²⁷ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

« Les vétérinaires, y a une solidarité culturelle entre eux. Peut-être que c'est lié à une formation commune, une vision commune du monde et ça permet d'avoir...de trouver plus facilement des consensus. Vous savez, par exemple, que tous nos laboratoires et tous nos experts travaillent bénévolement. Et ça, c'est pas du tout le cas des organisations onusiennes. Les gens qui y travaillent, c'est d'abord pour l'argent...après par conviction. Alors qu'à l'OIE, y a les deux quoi...».

(Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013)

Le fait que l'expertise soit portée par une communauté épistémique permet donc à l'Organisation de techniciser tout en dépolitisant la lutte contre la fièvre aphteuse par le fonctionnement de son processus de décision. L'expertise vétérinaire partagée lui permet en effet d'éviter l'immobilisme décisionnel auquel font souvent face les organisations internationales. Cela explique la rapidité avec laquelle l'Organisation produit et adopte de nouvelles normes, par rapport à d'autres organisations internationales telles que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)²⁸.

1.1.3. L'OIE sur la scène internationale

L'OIE a été créée pour mettre au point un système d'information entre pays sur les épizooties, sur la base d'un engagement mutuel d'échanges d'informations portant sur une liste de maladies prioritaires. Cet engagement mutuel s'appuie sur des méthodes de détection et de lutte harmonisées. Durant une longue période, les pays membres de l'OIE se sont contentés de cette approche, mais celle-ci comportait néanmoins un inconvénient de taille : elle se restreignait à un cercle très fermé d'acteurs, réduit aux responsables de la gestion des maladies animales épizootiques, et à une courte liste de maladies, dont faisait déjà partie la fièvre aphteuse²⁹. Mais de nombreuses opportunités d'élargissements lui ont permis d'acquérir une plus grande influence internationale et de nouveaux mandats.

Premièrement, l'OIE a vu son mandat considérablement s'accroître suite à la signature des accords de Marrakech, acte final du cycle de négociation de l'Uruguay

²⁸ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

²⁹ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

Round du GATT (General Agreement on Tariff and Trade), qui fut un tournant décisif dans l'évolution des politiques agricoles. Pour la première fois, la majorité des pays s'est accordée sur un ensemble de principes et de règles pour réduire les distorsions commerciales causées par les politiques agricoles, adoptant à cette occasion un accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires, l'Accord SPS³⁰. Cet accord prévoit qu' « afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales »³¹. Or, c'est à l'OIE, organisation internationale produisant une expertise vétérinaire par les normes qu'elle s'était efforcée d'établir depuis sa création, qu'est revenue la fonction de référence pour la sécurité du commerce mondial des animaux et des produits d'origines animales ainsi que pour les zoonoses. Cet accord l'amena dès lors à élargir le cadre de son mandat initial qui était restreint aux maladies que l'on peut qualifier de « maladies économiques », telle que la fièvre aphteuse notamment. Cette décision, qui a permis de « faire entrer l'OIE dans la cour des grands »³², visait à renforcer la légitimité de cet accord³³.

Cette reconnaissance officielle de l'Organisation a eu un impact positif sur le rayonnement de l'Office, puisque de plus en plus de pays accordèrent de l'importance aux normes qu'elle avait établies, leur non-respect pouvant dès lors être sanctionné par des restrictions commerciales autorisées par la signature de l'Accord SPS. Elle a ainsi contribué à faire de l'OIE un acteur incontournable du commerce international. Cela a eu une grande influence sur la participation de ses membres à l'élaboration de ses normes, chacun voulant participer à l'établissement de ce qui deviendra les nouvelles règles du jeu mondial. Plusieurs acteurs nationaux l'ont souligné en entretien :

³⁰ Website de la FAO, "Impact of the Uruguay Round Agreements of relevance to the agricultural sector : winners and losers", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur: http://www.fao.org/trade/docs/tradebrief_en.htm

³¹ Website de l'OMC, "L'OMC et l'OIE", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur: http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_oie_f.htm

³² Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/13

³³ Pour plus d'informations sur cet accord et sur les relations entre l'OIE et l'OMC, voir Thiermann, A. B., "The relationship between the World Trade Organisation and the Office International des Epizooties", *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 16, 1, pp. 13-16.

« Depuis 95, l'OIE a un mandat plus particulier et a beaucoup plus d'importance parce que ses normes sont devenues un peu plus importantes dans le cadre des conflits commerciaux gérées à l'OMC »

(Entretien acteur national n°2, 24/07/2013)

« La reconnaissance de l'OIE par l'OMC, ça a eu un impact... On voit que de plus en plus de pays ont tendance à prendre en compte les normes de l'OIE. Beaucoup plus qu'avant, parce qu'avant, les normes étaient faites sur un coin de table par quatre savants... Alors que maintenant les pays participent plus à l'élaboration des normes, des groupes de travail ».

(Entretien acteur national n°1, 24/07/2013)

Parallèlement, le fait que la participation de ses membres augmente confie à l'Organisation une plus grande légitimité internationale.

En outre, la légitimation de ses décisions par la science n'est cependant pas le seul processus conférant à l'OIE une telle légitimité internationale. La position de médiateur qu'elle a su revêtir dans les conflits entre ses membres, lui permet de ne pas être remise en question par ces derniers.

L'OIE n'a pas de capacité coercitive sur ses membres et ne peut donc pas directement faire respecter ses règles et ses principes. Cependant, depuis la signature de l'Accord SPS par les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce, la non-prise en compte de ses normes peut mener, à la demande d'un pays membres, à la saisine de l'organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de son comité SPS, et peut aboutir à des sanctions³⁴. Mais la plupart du temps, les différends entre Etats ne dépassent pas le cadre de médiation de l'OIE, qui stratégiquement s'est donné un rôle d'arbitrage « neutre ».

L'organisation ne désigne en effet pas de coupable, à l'inverse de l'OMC, et se contente de proposer des solutions afin de régler le conflit, ce qui lui permet d'être en bon terme avec la grande majorité de ses membres. Cette position avantageuse permet à l'Organisation d'augmenter son pouvoir en dépassant le cadre initial de son mandat et en se plaçant comme médiateur politique entre ses membres, s'appuyant sur la base d'une expertise technique non discutable, puisqu'unaniment partagée par la

³⁴ Website de la FAO, "Module 6: Présentation de l'Office international des épizooties (OIE)", [En ligne] Page consultée le 19/08/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/docrep/003/x7354f/x7354f06.htm>

profession prépondérante dans les services et les organisations internationales touchant à la santé animale, les vétérinaires.

L'arrivée de la maladie de la « *vache folle* » deux ans plus tard sur la scène internationale a également été déterminante pour l'influence internationale de l'OIE. Bien qu'il soit d'origine animale, le problème de l'ESB qui en découle se situe à cheval sur la santé publique et la santé animale et a en effet, dans cette perspective, contribué à étendre le mandat de l'Organisation pour y inclure les zoonoses, autrefois chasse-gardée de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). De plus, la crise de la « *vache folle* » a permis la mise en visibilité internationale de l'OIE, jusqu'alors cantonnée à des sujets techniques non politisés, partagés par les seuls spécialistes de la profession vétérinaire. En effet, l'épisode de la vache folle a rendu nécessaire la mise en place de cellule de communication pour informer le grand public et les médias, qui ignoraient jusqu'alors l'un comme l'autre l'existence, le rôle et les tâches de l'OIE. A la suite cette crise et à la demande de ses pays membres, l'OIE a également élargi son champ normatif à la sécurité sanitaire des aliments. Puis, suite aux critiques sur les conditions d'abattage des animaux en temps de crises, tant lors de la crise de l'ESB que lors de l'épisode de fièvre aphteuse en 2001, l'OIE s'est attaquée au bien-être animal. Ces thèmes grands-publics lui ont conféré une nouvelle notoriété importante et lui ont offert de nouvelles ressources qu'elle a mobilisé pour conforter ses missions historiques³⁵.

Le troisième élément ayant contribué à élargir son mandat est la grippe aviaire. *L'Influenza aviaire* a été un « tremplin extraordinaire »³⁶ pour l'OIE, d'une part parce qu'elle constitue un risque à la fois pour la santé humaine et la santé animale et contribue à l'élargissement de son champ d'action et à renforcer sa position d'acteur incontournable des maladies animales et des zoonoses, et d'autre part, parce qu'elle a offert la possibilité à l'OIE de communiquer sur l'importance de son rôle et de ses actions. Ainsi, la Réunion mondiale sur la grippe aviaire, qui s'est déroulée du 7 au 9 novembre 2005 à Genève³⁷, a été perçue par l'OIE comme un « changement d'horizon »

³⁵ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/13 – Entretien acteur de la FAO n°4, 21/08/2013

³⁶ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/13

³⁷ Pour plus d'informations sur cet conférence : Website de "Grippe Aviaire & Homme", "*Réunion mondiale sur la grippe aviaire. Genève 7-9 novembre 2005*", [En ligne] Publié le 17.11.2005, Page consultée le 14/09/2013, disponible sur: <http://grippeaviaire.inist.fr/?+Reunion-mondiale-sur-la-grippe+>

qui lui a permis de démontrer que « *le contrôle du virus chez l'animal au niveau mondial doit constituer une priorité dans l'affectation des ressources nationales et mondiales* »³⁸. C'est à cette occasion que l'idée selon laquelle « *la prévention et la lutte contre l'influenza aviaire et les autres maladies émergentes d'origine animale relevaient du concept de Bien Public international* »³⁹ a été développée pour la première fois. « Du pain béni »⁴⁰ en termes de justification pour l'OIE qui cherchait un moyen de démontrer l'importance des services vétérinaires pour maintenir un système de santé animale minimal en « temps de paix » et de renforcer la promotion de son outil PVS (« *Performance of Veterinary Services* »)⁴¹.

L'*Influenza aviaire* constitue également une opportunité pour l'OIE en termes de financement, dans la mesure où elle s'inscrit directement dans la ligne du nouveau paradigme de la santé publique, le fameux « One World, One Health », générateur de ressources pour les services vétérinaires. Elle a cependant, sur ce plan, bénéficié plus à la FAO qu'à l'OIE, puisque cette première s'est vu attribuer la plupart des financements américains visant à la création des fameuses « ECTAD » dans le cadre du projet « Emerging Pandemic Threat » (EPT), malheureusement tombées, pour la plupart d'entre elles, en désuétude une fois la peur d'une pandémie humaine écartée et l'afflux des financements interrompus.

L'OIE a donc considérablement augmenté son mandat et ses marges d'actions au cours des trente dernières années, grâce aux nombreuses opportunités que les crises sanitaires, de plus en plus courantes, lui ont offertes. Mais c'est certainement l'annonce officielle de l'éradication de la peste bovine en 2011, hautement symbolique car il s'agit de la première maladie animale éradiquée (et la deuxième maladie éradiquée au monde, la première étant une maladie humaine, la variole), qui a définitivement validé la reconnaissance de l'efficacité et de la légitimité de cette organisation.

Lorsque la Société des Nations fut remplacée en 1945 par les Nations Unies, deux agences spécialisées furent créées : l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et

³⁸ Vallat, B., "Influenza aviaire, la communauté internationale se mobilise", *Bulletin de l'OIE*, 2006, 1, pp. 1-3.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/13

⁴¹ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/13

l'Organisation mondiale pour l'Alimentation (FAO). Ces deux agences avaient des objectifs qui recoupaient partiellement ceux de l'OIE. Leur naissance mettait donc en danger la pérennité de cette dernière et la dissolution de l'Office fut par deux fois envisagée : une première fois en 1946 et une autre en 1951 (Teissier, 2007). Elle ne fut cependant jamais mise en œuvre, grâce à l'action de certains des membres de l'OIE qui militèrent fermement pour qu'elle ne soit rattachée à aucune de ces organisations. L'OIE et la FAO sont donc, dès l'origine, des organisations internationales en concurrence, qui se partagent le champ d'action au sein de la gestion des maladies animales et qui sont traversées par des tensions liées à des enjeux de pouvoir, de profession et de financement. Or, si aujourd'hui cette opposition est moins visible, c'est parce que ces deux organisations ont depuis trouvé plusieurs chevaux de bataille en commun : la peste bovine dans un premier temps, puis l'influenza aviaire et enfin, la fièvre aphteuse. Il est donc intéressant d'analyser la répartition des champs d'actions de chacune de ces organisations sur les politiques de lutte contre la fièvre aphteuse. Nous allons donc, dans la partie suivante, analyser le rôle de la FAO et de sa commission spécialisée, l'EuFMD, dans la gestion de la fièvre aphteuse.

1.2. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et de sa commission spécialisée, l'EuFMD, dans la lutte contre la fièvre aphteuse

1.2.1. Le rôle du service « Santé animale de la FAO »

La fièvre aphteuse a été incluse dans le mandat originel de la FAO depuis sa création en 1945. Pour le service « Santé Animale » de la FAO, la fièvre aphteuse est une priorité à cause des conséquences dramatiques que sa présence entraîne sur la sécurité alimentaire et sur les conditions de vie des populations locales, particulièrement lorsque celles-ci sont pauvres. Il s'intéresse donc principalement aux conséquences directes qu'entraîne la présence de la maladie sur les pays dans lesquels l'élevage est la principale source de subsistance des populations. Dans cette visée, elle a créé son propre système vétérinaire, en mettant en place des programmes locaux pour aider les pays à lutter contre les maladies animales. La FAO joue donc avant tout un rôle de « *capacity development* » en aidant les pays à formuler leur propre politique publique et se

démarche de l'approche normalisatrice de l'OIE. Par exemple, au début des années 2000, la FAO s'est engagée dans un programme de contrôle de la fièvre aphteuse, mais aussi de la peste des petits ruminants dans plusieurs pays du Moyen Orient (en Afghanistan, au Tadjikistan, au Turkménistan, en Azerbaïdjan et au Pakistan, ainsi qu'au Kazakhstan et au Kurdistan, pays dont la participation a été rendu possible par le financement de la FAO). Elle y était en premier lieu intervenue pour procurer une assistance technique à ces pays en cherchant les preuves de l'éradication de la peste bovine nécessaires à la constitution d'un dossier de demande de reconnaissance d'indemnité par l'OIE. Cette intervention étant un succès, elle s'était alors attelée aux deux autres maladies inscrites dans son programme initial, dont la fièvre.

Le but premier de ces programmes était de comprendre de quelle manière était perçue cette maladie, par le pays, les services vétérinaires et les éleveurs et quelle était sa prévalence⁴². Au Pakistan par exemple, la FAO a cherché à mettre en évidence les bénéfices du contrôle de la fièvre aphteuse sur la production laitière en réalisant une étude de comparaison hypothétique des rendements laitiers, avec et sans campagne de vaccination. L'étude a montré que le coût attribué à des rendements laitiers après un programme de vaccination était six fois supérieur au coût de la vaccination, ne prenant donc en compte que l'impact direct de la maladie sur le troupeau :

« The basic idea was to identify clinical outbreaks, and inside those outbreaks, to identify the animals which were in lactation, to estimate the loss of milk caused by Foot-and-Mouth Disease...And then, to try to have an idea of the economic losses by saying: "well, if we imagine that all the animals were vaccinated against the disease, considering the cost of vaccines, the cost of injections..". Our estimation was that the benefice of vaccination was 6 time the cost of the disease. So, it represented a good investment. »

(Entretien acteur de la FAO n°1, 19/08/2013⁴³)

⁴² Une démarche similaire pour la peste des petits ruminants n'aurait pas été pertinente, car elle est plus proche de la peste bovine, puisque mortelle pour les animaux et donc clairement problématique. (Entretien acteur de la FAO n°1, 19/08/2013)

⁴³ « L'idée de base était d'identifier les foyers cliniques, et à l'intérieur de ces foyers, d'identifier les animaux qui étaient en période de lactation, pour estimer la perte en lait causée par la fièvre aphteuse... Et ensuite, d'essayer d'avoir l'idée des pertes économiques en disant : « Bien, si on imagine que les animaux étaient vaccinés contre la fièvre aphteuse, considérant le coût des vaccins, le coût des injections.. Notre estimation était que le bénéfice de la vaccination était 6 fois supérieur au coût de la maladie. Donc cela représentait un bon investissement. »

Cette étude lui a ensuite permis de convaincre les décideurs politiques de la nécessité d'une gestion de cette maladie, par la mise en œuvre de programme de vaccination ciblée (car la vaccination coûte cher) dans les systèmes de production à risque, ou dans des zones particulières en fonction de leur rentabilité. Elle lui a aussi permis d'attirer des donateurs, notamment l'USDA, qui a financé la vaccination contre la fièvre aphteuse dans ce pays à hauteur de 7 millions de dollars.

Cependant, ne négligeant pas les effets indirects de la fièvre aphteuse liée au commerce international, la FAO s'intéresse également à cette maladie à cause des conséquences de la restriction de l'accès aux marchés et des effets négatifs des politiques de lutte de la fièvre aphteuse pour les populations pauvres dont nous avons parlé précédemment. La FAO reconnaît en effet que les mesures de prophylaxie sanitaire nécessaires au contrôle de la fièvre aphteuse tel qu'il est effectué en Europe par exemple constituent une lourde charge financière pour les éleveurs. Les acteurs de la FAO s'intéressent donc, à titre d'exemple, au fait que les agriculteurs des pays à statut non indemne ne peuvent alors plus vendre leur lait ni commercialiser leurs récoltes à des pays indemnes, à cause du risque d'infection qu'ils comportent⁴⁴.

Elle pose aussi la question de savoir si l'abattage systématique imposé en Europe et dans tous les pays indemnes ou qui se veulent l'être, doit rester la méthode à privilégier dans la mesure où elle constitue une aberration sociale et politique puisque des millions de bêtes sont abattues et sorties de la chaîne alimentaire pour éviter ou du moins limiter les répercussions commerciales liées à la présence d'un foyer sur les économies locales et nationales⁴⁵. Sa position est en effet davantage en faveur de la vaccination « to live » (littéralement « pour vivre », par opposition à la vaccination suppressive), appliquée dans les pays en voie de développement, laquelle devrait, selon elle, jouer un rôle plus central dans la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la fièvre aphteuse.

Il n'est pas facile pour le service « Santé Animale » d'appuyer l'importance de ses actions au sein de la FAO. Le fait que la FAO soit une organisation internationale

⁴⁴ Website de la FAO, "*La fièvre aphteuse en Corée du Sud risque de s'étendre à toute la région*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/news/story/fr/item/50109/icode/>

⁴⁵ Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013

d'une taille considérable (plus de 2000 agents) rend en effet difficile la définition d'une ligne de conduite pour l'organisation qui semble s'éparpiller un peu dans divers domaines. Il doit composer avec les priorités d'autres groupes d'acteurs. Sur la question de l'élevage notamment, le service « Santé Animale » appuie la nécessité de développer les systèmes d'élevages face à l'explosion démographique et rencontre l'opposition des environnementalistes qui souhaitent au contraire diminuer l'intensification de l'élevage. Le fait que la plus grande majorité du personnel de la FAO soit issu de la profession agronome tandis que les personnes du service « Santé Animale » sont, elles, majoritairement vétérinaires, rend le dialogue avec les autres services difficile parce que cela implique deux langages et deux cultures différentes. Les vétérinaires, à l'inverse de l'OIE, sont en minorité dans cette organisation et ont donc du mal à s'imposer :

« D'abord, la FAO est une organisation d'agronome, donc au sein de la FAO, les vétérinaires sont marginaux et donc leur vision n'est pas pris en compte... C'est une vision différente qui est prise en compte au niveau de la FAO. Y a cette vérité. Alors qu'à l'OIE, c'est plutôt une culture vétérinaire qui s'exerce et donc ça déjà c'est une différence fondamentale ».

(Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2103)

Mais, malgré le fait qu'ils soient issus de la même profession, le service « Santé Animale » de la FAO et l'OIE entretiennent des relations compliquées, comme en témoignent certains acteurs qui nous parlent « des guerres intestines » que se livrent ces « deux ennemis intimes » en quête de pouvoir et de légitimité. Si l'OIE ne risque plus d'être absorbée aujourd'hui par la FAO, le service « Santé Animale » est, lui, continuellement mis en danger par l'existence de l'OIE qui l'empêche de s'imposer sur la scène internationale, comme à l'intérieur même de la FAO.

1.2.2. L'EuFMD, la commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse

Cherchant à allier ces deux considérations, la FAO développa en 2008, en partenariat avec la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse, l'EuFMD, un outil permettant la mise en place d'une lutte progressive contre cette maladie, le Progressive control pathway of Foot-and-Mouth Disease (PCP-FMD). L'EuFMD est

l'une des plus anciennes commissions de la FAO puisqu'elle a été créée en 1954, à la suite d'importantes épidémies de fièvre aphteuse en Europe au début des années 50, afin de coordonner la lutte contre cette maladie.

Cette commission est en effet chargée de collecter et de diffuser les informations sur les foyers de fièvre aphteuse et d'aider les pays membres dans le diagnostic, la prévention et la lutte contre cette maladie. Elle joue à ce titre le rôle d'un observatoire spécial de la fièvre aphteuse dans le monde, et promeut, à ce titre, le partage d'informations, de données et d'expertise entre les pays dans le but d'améliorer la conception de mesures préventives⁴⁶. Elle comporte également en son sein un groupe de recherche, créé en 1956, qui étudie les problèmes spécifiques que pose cette maladie (notamment le diagnostic, les caractéristiques des virus, l'épidémiologie, la production des vaccins, les besoins de sécurité etc...), participant, de fait, à la production d'expertise sur cette maladie.

L'EuFMD intervient parfois, avec la FAO, pour négocier avec les producteurs et les banques de vaccins dans le but de mobiliser une quantité suffisante de vaccins si la maladie venait à se propager dans des territoires indemnes ou voisins de pays indemnes de la maladie. Elle a également pour mission de tenir la comptabilité des stocks de virus disponibles pour la production de vaccins et de surveiller l'évolution de la maladie, en Europe, mais aussi dans le reste du monde et plus particulièrement dans les « régions d'où elle pourrait gagner l'Europe »⁴⁷.

L'essentiel de son mandat aujourd'hui est aussi de soutenir la réduction du risque dans le voisinage européen, la fièvre aphteuse n'étant plus présente en Europe. Elle organise, pour cela, des stages de formation au diagnostic de cette maladie pour les vétérinaires européens en les envoyant sur le terrain dans des zones infectées par la fièvre aphteuse, de façon à ce qu'ils puissent être préparés à lutter contre cette maladie à laquelle ils n'ont jamais été véritablement confrontés⁴⁸. L'EuFMD participe donc à la production de l'expertise vétérinaire en matière de fièvre aphteuse mais elle joue surtout, à l'instar de la FAO, un rôle de « *capacity-building* » dans les pays auprès desquels elle est en droit d'intervenir dans les limites de son mandat.

⁴⁶ Website de la FAO, "*Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/ag/againfo/commissions/eufmd/fr/>

⁴⁷ Website de la FAO, "*Directives pour le renforcement des services de santé animale dans les pays en développement*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/docrep/u2200f/u2200f00.htm>

⁴⁸ Entretien acteur de la FAO n°2, 21/08/2013

Les relations entre les organisations internationales sont assez ambiguës : elles sont en concurrence en dépit de leur action de lutte commune sur certaines maladies, notamment la fièvre aphteuse. Leur perception de l'EuFMD témoigne de la différence de leur position.

Le regard que porte l'OIE sur l'EuFMD est très différent de celui de la FAO. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où les implications de l'existence de cette commission diffèrent complètement selon que l'on place du côté de l'une ou de l'autre de ces deux organisations internationales.

Pour la FAO, l'EuFMD est une commission spécialisée qui lui permet de maintenir des actions sur le long terme sur la fièvre aphteuse, ce qui est un avantage pour cette organisation dont les priorités évoluent rapidement compte tenu du contexte international et de l'étendue de son mandat. L'EuFMD lui permet donc de « garder un œil sur la fièvre aphteuse » et de développer des outils qui sont utilisés dans la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse⁴⁹. De plus, les personnes de l'EuFMD sont des agents de la FAO et sont bien souvent des collègues appréciés du service « Santé Animale ».

L'EuFMD est perçue par l'OIE comme une institution qui n'apporte rien de concret à la lutte mondiale contre la fièvre aphteuse si ce n'est qu'elle constitue une perte de ressources pour l'OIE et le service « Santé Animale » FAO. Selon ces acteurs, elle ne constituerait pas un pilier important de la lutte mondiale contre la fièvre aphteuse. A cause de l'origine de ses financements qui sont, il est vrai, majoritairement issus de la Commission Européenne, certains acteurs de l'OIE perçoivent l'EuFMD comme étant « une marionnette de Bruxelles »⁵⁰ qui sert les intérêts de la Commission européenne et qui vise à voir ce qui se passe dans les pays voisins en matière de fièvre aphteuse. Mais, plus que cette concurrence de « financement », les relations entre l'OIE et l'EuFMD témoignent surtout d'une lutte « de terrain ». L'EuFMD constitue un potentiel concurrent pour l'OIE dans la mesure où, la fièvre aphteuse étant éradiquée en Europe, elle cherche à survivre en étendant son mandat originel et en « s'appropriant » ainsi des missions qui incombaient à l'OIE : « *On est en permanence obligé de leur dire*

⁴⁹ Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013

⁵⁰ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

de ne pas refaire ce qu'on fait, nous »⁵¹. Il est vrai que l'EuFMD a depuis longtemps dépassé le cadre initial de son mandat en intervenant aux frontières de l'Europe. Ceci est perçu par certains acteurs comme une tentative visant à pérenniser les subventions et met en danger la pérennité de l'OIE. Mais inversement, l'extension de son mandat est une démarche stratégique de l'EuFMD qui cherche à maintenir son existence.

Même si du point de vue de l'EuFMD, rien ne laisse transparaître une quelconque animosité envers l'OIE, il semblerait donc qu'il y ait une lutte de pouvoir entre l'OIE et cette commission.

Nous avons présenté les acteurs internationaux travaillant sur la gestion des maladies animales, l'OIE, la FAO et sa commission l'EuFMD.

Cette prochaine partie s'attachera à expliquer les raisons pour lesquelles la politique de lutte actuelle contre la fièvre aphteuse est controversée. Elle a pour objectif de montrer comment les règles du jeu de la gestion de cette maladie ont été établies, tout d'abord par l'institutionnalisation puis par la normalisation des statuts sanitaires de l'OIE.

2. Une politique de lutte controversée

Cette première partie a pour objectif de montrer comment l'établissement par l'OIE de statuts sanitaires vis-à-vis de la fièvre aphteuse a conduit à diviser des pays en deux blocs, les pays indemnes et les pays infectés. Nous verrons en effet que les statuts sanitaires ont alourdi l'impact commercial causé par la présence de la fièvre aphteuse et ont eu des conséquences sur l'acceptabilité politique de la vaccination, mettant les pays infectés dans une situation difficile puisque, pour certains d'entre eux, la gestion de la fièvre aphteuse n'est pas faisable comme elle l'a été dans les pays occidentaux.

2.1. Les statuts sanitaires de l'OIE

En 1994, un peu avant sa reconnaissance officielle par l'OMC, l'OIE a mis en place, à la demande de son Assemblée mondiale des Délégués, une procédure

⁵¹ Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

permettant la reconnaissance officielle du statut des Pays Membres indemnes de fièvre aphteuse. La reconnaissance officielle de « zones » indemnes suscitait un engouement technique particulier dans la mesure où, selon les représentations épidémiologiques, elle faciliterait la gestion des maladies animales infectieuses. Justifiée comme telle, cette procédure va être généralisée par les gros pays producteurs (Brésil, Argentine) en l'Amérique du sud, qui, avec leur vocation exportatrice, y voyaient un intérêt considérable. Elle permettait en effet aux exportateurs de viande de convaincre leur gouvernement de financer les programmes d'éradication de la fièvre aphteuse. Cet engouement politique va rapidement renforcer leur importance et les statuts sanitaires vont, dès lors, définir de nouvelles règles d'échanges internationaux⁵².

L'OIE, en ce dotant des statuts sanitaires que nous avons rapidement évoqués précédemment a institutionnalisé une vision bipolaire de la situation sanitaire des pays vis-à-vis de cette maladie comme nous l'explique cet acteur de l'OIE :

“The chapter on Foot-and-Mouth Disease, for a long time, was on how you can trade if you were free. And it was war between North America and South America; it was war between free Europeans and not free Europeans. And then later on, it was war between Australia, New Zealand and the West against Europe! Because they had been free for a longer time. So the straightness of this chapter has resulted in a vision of who is free and who is not free”

(Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013⁵³)

Cette distinction qui sépare le monde en deux camps opposés a en effet des conséquences très importantes sur le commerce mondial et l'accès au marché par les pays membres qui ne sont pas indemnes, faisant de la fièvre aphteuse, une maladie politique :

⁵² Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013

⁵³ «Le chapitre sur la fièvre aphteuse a été pendant longtemps sur la manière dont vous pouvez commercer si vous êtes indemne. Et c'était la guerre entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud, c'était la guerre entre Européens Indemnes et non indemnes. Et plus tard, c'était la guerre entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Ouest contre l'Europe ! Parce qu'ils avaient été indemne depuis plus longtemps. Donc la rigueur de ce chapitre a donné naissance à une vision selon laquelle on est indemne ou infecté. »

“The world of trade has always been divided in two: you have Foot-and-Mouth Disease or you’re free. And you can’t trade between each other. So it’s a very political disease. So it was always proposed that Foot-and-Mouth Disease is a ‘rich countries’ problem” because animals don’t usually die, they recover and they keep producing milk.”

(Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013⁵⁴)

Le fait d’avoir un statut « indemne » place les pays dans une situation avantageuse sur le marché des animaux et des produits d’origines animales, puisque la présence de la fièvre aphteuse dans les autres pays les autorise, en se basant sur les règles de l’accord SPS, à refuser en toute légitimité les importations de tous les produits susceptibles d’introduire le virus sur le territoire.

L’article 2.1 de l’Accord SPS stipule en effet que *« les membres ont le droit de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux à condition que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent accord »*⁵⁵.

L’introduction de la fièvre aphteuse dans un pays ou un territoire constituant à la fois une menace pour la santé des animaux (dans un objectif de préservation des cheptels, des rendements dans le domaine animal) mais aussi pour le pays et la vie de ses habitants de part son impact catastrophique sur l’économie, la présence de cette maladie dans un pays exportateur peut donc justifier la mise en place de restrictions commerciales. La double négation (« ces mesures ne soient pas incompatibles »), volontaire, a pour but de renforcer la nécessité qu’il n’y ait pas d’incompatibilité entre les mesures préconisées par les normes internationales reconnues par l’Accord et les mesures mises en place par les pays. L’incompatibilité est en effet plus facile à définir que la compatibilité, les Etats ayant tendance à considérer que toutes les normes qu’ils adoptent sont conformes aux normes de l’OIE. L’interprétation des règles étant donc sujette à discussion, cette formulation stratégique permettait de clarifier quelque peu la

⁵⁴ « Le monde du commerce a toujours été divisé en deux : vous avez la fièvre aphteuse ou vous êtes indemne. Et vous ne pouvez pas faire du commerce ensemble. Donc c’est vraiment une maladie politique, qui a été considérée comme un problème pour les pays riches, parce que les animaux ne meurent généralement pas, ils se rétablissent et continuent à produire du lait. »

⁵⁵ L’accord est disponible sur le Website de l’OMC, "*Mesures sanitaires et phytosanitaires* > « *Texte de l’accord* »", [En ligne] Page consultée le 29/08/2013, disponible sur: http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm

situation et visait à restreindre les marges d'interprétation pour limiter les débats et éviter un éventuel détournement des règles par les Etats.

Il faut par ailleurs, pour que ces mesures puissent être appliquées, qu'elles soient fondées sur des « principes scientifiques » étayées par des preuves scientifiques suffisantes. Les règles accord semblent donc à priori être garantes d'une certaine équité entre les membres, puisque basées sur des preuves scientifiques ou les normes internationales reconnues de l'OIE. Elles semblent l'être d'autant plus que le paragraphe 3 de ce même article rappelle les conditions de l'application de telles mesures, qui ne doivent pas établir « *de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres* ». Les règles de l'Accord visent donc bien, en théorie, à empêcher l'établissement de mesures sanitaires qui constitueraient en réalité une restriction commerciale déguisée.

Cependant, la réalité nous prouve que l'application concrète de ces règles est bien souvent éloignée de leur application théorique. Les restrictions à l'importation sous le couvert de la fièvre aphteuse sont très nombreuses parce que la maladie fait « peur » et qu'elle est « pratique », en raison de l'extrême contagiosité du virus aphteux, pour refuser l'introduction d'un produit sur son territoire sous prétexte d'incertitudes quant à la sécurité du produit.

La fièvre aphteuse a en effet, malgré les règles strictes préconisées par l'Accord SPS, maintes et maintes fois servi d'excuse à des pays pour refuser l'importation d'animaux, de produits d'origine animales mais aussi de marchandises qui ne présentaient qu'un faible – sinon une absence totale - de risque d'infection selon les normes établies par le Code Terrestre de l'OIE. Nous citerons ici, à titre d'exemple, le différend qui a opposé en juillet 2001, l'Indonésie au Japon. Le Japon avait mis des restrictions commerciales sur l'importation de cannes à sucre par peur d'une éventuelle contamination de fièvre aphteuse, en dépit du fait que l'Indonésie avait été reconnue officiellement indemne de fièvre aphteuse sans vaccination par l'OIE et en dépit du fait que les cannes à sucre ne soient pas inscrites, dans le Code Terrestre de l'OIE, sur la liste des produits pouvant transmettre la fièvre aphteuse⁵⁶.

⁵⁶ Le Code Terrestre de l'OIE ne considère en effet que les produits tels que les céréales, les légumes et les racines ne présentent pas de risque de transmission du virus aphteux. Pour plus d'informations sur ce différend, se référer au problème commercial n°99 soulevé par l'Indonésie dans le système de gestion des

Autre exemple, celui du différend entre le Maroc et la grande Bretagne :

« Il y a eu des histoires entre le Maroc et la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne avait bloqué les importations de primeurs marocains parce qu'il y avait la fièvre aphteuse chez eux et quand le Maroc a pu, en 2001, il a bloqué toutes les exportations de... je sais pas – un truc qui avait rien à voir - c'était juste en représailles du blocage qu'il y avait eu avant »

(Entretien Expert ANSES n°1, le 17/07/2013)

Comme nous le voyons, nous sommes bien loin de l'application claire et précise des règles du Code sanitaire pour les animaux terrestres de l'OIE ou de restrictions basées sur des preuves scientifiques. C'est pourquoi il est important, à ce stade, de noter que le paragraphe 7 de l'article 5 met en avant le fait qu'en l'absence de preuves scientifiques, « un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres ». Il stipule que dans ces circonstances, le pays Membre doit obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et doit examiner en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable, sans pour autant préciser la nature de ce qu'il entend par « délai raisonnable ». Ce qui bien évidemment, laisse une importante marge de manœuvre aux pays désirant faire durer leurs restrictions sans pouvoir pour autant les justifier. L'exemple du contentieux opposant le Canada et les Etats-Unis à l'Union Européenne sur le sujet des hormones témoigne de la longue période sur laquelle peuvent s'étendre les contentieux entre pays avant l'établissement de sanctions par l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

La fièvre aphteuse est ainsi l'une des maladies animales les plus génératrices de conflits commerciaux concernant la santé animale. Selon les données que nous nous sommes procurés auprès de l'Organisation mondiale du commerce, la fièvre aphteuse

représente 24% des problèmes commerciaux concernant la santé des animaux et les zoonoses, sur une période de 16 ans entre 1995 et 2011.

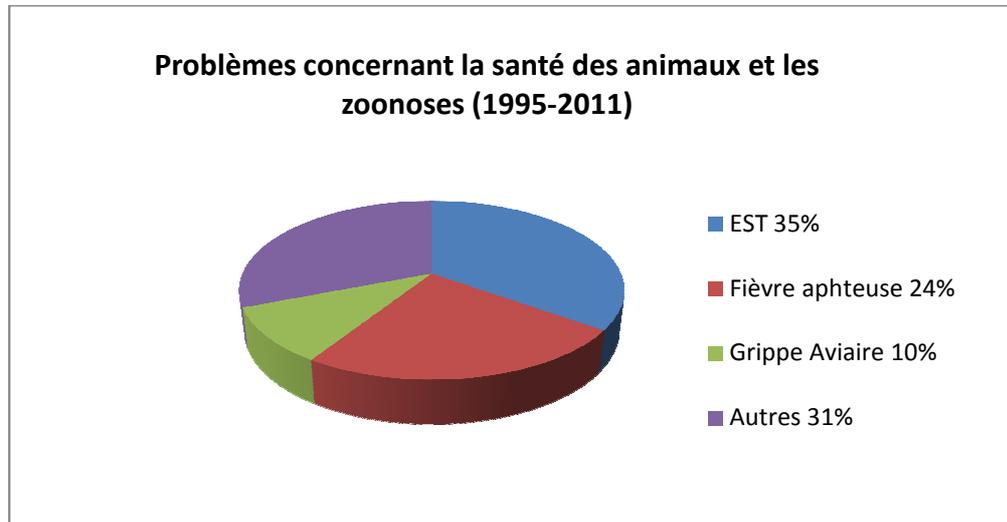


Figure 2 – Source : Organisation Mondiale du Commerce

La santé animale représentant elle-même 40% des problèmes commerciaux, contre 29% des problèmes liés à l'innocuité des aliments et contre 24% liés à la préservation des végétaux, la fièvre aphteuse constitue donc à elle-seule environ 10% des problèmes commerciaux. Un taux non négligeable qui démontre l'importance politique de cette maladie.

2.2. Une distinction entre « indemne » et « infecté » aux effets pervers

Aujourd'hui, seuls soixante-six pays ont réuni les critères nécessaires pour être reconnus officiellement indemne de fièvre aphteuse sans vaccination et un pays est indemne avec vaccination (Uruguay) ⁵⁷. L'Europe occidentale, l'Indonésie et l'Amérique du Nord sont en effet indemnes de fièvre aphteuse, tandis que l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pour leur part, grâce à la mise en œuvre de mesures de protectionnisme sanitaire mais aussi grâce à leur situation géographique insulaire,

⁵⁷ La liste des pays indemnes de fièvre aphteuse est disponible sur le Website de l'OIE, "*Liste des Membres indemnes de fièvre aphteuse*", [En ligne] Page consultée le 28/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/fievre-aphteuse/liste-des-membres-indemnes-de-fievre-aphteuse/#c217>

jamais été infectées par le virus aphteux. La maladie est cependant toujours endémique dans certaines parties de l'Asie et dans la majeure partie de l'Afrique et du Moyen Orient et constitue un problème important pour ces pays, qui se voient retirer la possibilité d'échanger des denrées avec les pays dits « indemnes ». Ces pays sont, sous le couvert de protectionnisme sanitaire, victimes d'un véritable ostracisme commercial : étant infectés par la fièvre aphteuse, ils n'ont qu'un accès restreint au marché international et ne peuvent espérer participer aux marchés les plus lucratifs, à savoir les marchés européens et nord-américains. Et cela, bien qu'aucune règle, aucune norme internationale, n'interdise l'importation de produits en provenance d'un pays ou d'une zone infectée par la fièvre aphteuse, l'Accord SPS autorisant les pays indemnes, et notamment ceux qui le sont sans vaccination, à refuser les importations des pays non indemne.

La situation était donc particulièrement ingrate pour ces pays infectés souhaitant exporter à l'international, mais qui n'avaient, ni la volonté politique, ni les ressources structurelles et financières, pour mettre en place des programmes de vaccination et encore moins pour faire abattre massivement, les animaux infectés par la fièvre aphteuse dans le but d'éradiquer la maladie et de pouvoir prétendre ainsi à l'acquisition d'un statut indemne de fièvre aphteuse sans vaccination.

La situation posait également problème pour les pays où l'élevage est dual, constitué d'un secteur exportateur et d'un secteur pour le marché local très différent, dans la mesure où elle aboutissait à la mise en place d'un cordon sanitaire protégeant les cheptels destinées au marché exportateur, qui avait souvent un impact négatif sur les éleveurs qui souhaitaient ou ne pouvaient qu'accéder au marché local, comme l'exemple de la Namibie le démontre. Cette inégalité structurelle a donc logiquement donné lieu à des critiques et à une remise en question de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse par des acteurs variés, aussi bien des vétérinaires, des éleveurs que des chercheurs, des journalistes ou encore des politiques.

Le manque d'enthousiasme dont certains pays font preuve pour contrôler et essayer d'éradiquer la fièvre aphteuse sur leur territoire s'explique par la différence de priorisation de cette maladie par les pays infectés. Cette maladie n'étant pas mortelle comme a pu l'être la peste bovine, il est relativement difficile de fédérer autour de cette

cause des pays qui ont d'autres priorités, qui font face à des maladies bien plus agressives, à une extrême pauvreté ou à d'autres problèmes sociaux :

"I think ... it's hard to say that Foot-and-Mouth Disease is important when you're dealing with a civil war in Syria."

(Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013⁵⁸)

Amener ces pays à s'impliquer dans la lutte contre cette maladie était donc problématique compte tenu du fait que la maladie a un faible taux de mortalité et n'est pas une zoonose. Le facteur qui a joué était donc d'avantage lié à des pressions politiques qu'à la priorité donnée à la maladie :

« The fact that the western world - Europe, the United States.. - were so afraid of Foot-and-Mouth... Mostly because of the trade restrictions that it involved.. So the perspective for those countries is to fight Foot-and-Mouth Disease because if you have it, you'll have trade restrictions"

(Entretien acteur de la FAO n°1, 19/08/2013⁵⁹)

Les pressions exercées par le Botswana sur ses voisins constituent un exemple de l'importance du facteur politique dans la mise à l'agenda national du problème de la fièvre aphteuse.

Mais la politique de gestion de la fièvre aphteuse telle qu'elle est organisée dans les pays occidentaux était aussi difficilement transposable dans les pays en voie de développement. L'abattage n'est en effet envisageable que si des mesures de compensation ont été mises en place auprès des éleveurs, servant à inciter ces derniers à déclarer la présence de la maladie et à jouer le jeu de la transparence. Or, compte tenu

⁵⁸ « Je pense.. c'est dur de dire que la fièvre aphteuse est importante quand vous faites face à une guerre civile en Syrie. »

⁵⁹ « Le fait que le monde de l'Ouest – l'Europe, les Etats-Unis – avaient tellement peur de la fièvre aphteuse...Principalement pour les restrictions commerciales qu'elle entraîne. Donc la perspective pour ces pays est de combattre la fièvre aphteuse parce que si vous l'avez, vous subirez des restrictions commerciales. »

de la faiblesse des ressources financières de ces pays, cette option n'est donc pas envisageable car les animaux constituent les ressources principales de la majorité de la population. La valeur qui leur est accordée est donc considérablement différente des considérations purement économiques qu'ils représentent dans les pays occidentaux et leur suppression serait intolérable – et par ailleurs complètement incomprise - pour ces populations dont la survie dépend de ces animaux.

L'option de l'abattage étant écartée, il ne reste alors à ces pays que l'option de l'utilisation de la vaccination, pour espérer faire diminuer la pression virale. Mais celle-ci ne constitue qu'une « fausse » option, dans la mesure où elle n'apporte pas les mêmes avantages commerciaux, à cause de l'existence des statuts sanitaires et de la distinction qui est faite entre indemnes avec ou sans vaccination, que ce que l'abattage préventif et curatif apporte à certains pays. Un petit détour pour comprendre les raisons qui ont conduit à ce que Maurice Fédida (2007) appelle « la diabolisation du vaccin anti-aphteux », s'impose.

2.2.1. Une distinction qui marginalise l'option de la vaccination

Vacciner les animaux contre la fièvre aphteuse est coûteux et bien plus compliqué que ce que la vaccination contre la peste bovine a pu être compte tenu de la diversité des sérotypes du virus aphteux :

« Le vaccin contre la fièvre aphteuse n'est pas pareil que le vaccin contre la peste bovine, c'est un vaccin très compliqué. Avec beaucoup de souches différentes qui circulent, des mélanges etc... avec des immunités qui sont moins importantes, il faut revacciner régulièrement. Donc, ça ce n'est quand même pas fastoche »

(Entretien acteur de l'OIE n°3, 25/07/2013)

Le virus comprend en effet sept « souches », les sérotypes A, O, C, Asia, SAT 1, SAT 2, et SAT 3, qui comprennent un grand nombre de sous-types qui varient continuellement, le matériel génétique du virus étant très instable car le virus mutant une fois sur deux chaque fois qu'il se multiplie⁶⁰. Or cette grande variabilité amène à la fois des difficultés au niveau du diagnostic sérologique, mais aussi au niveau de la vaccination car elle implique un vaccin spécifique pour chacune de ces souches et de

⁶⁰ Site du groupement de défense sanitaire de la région Rhône-Alpes. « La fièvre aphteuse » > « Le virus aphteux » [En ligne] Page consultée le 30/08/2013, disponible sur : <http://www.gds38.asso.fr/web/gds.nsf/85255a0a0010ae8285255340060479d/8b693b1e761f6fc4c1256d4e004fb32e!OpenDocument>

ces sous-types de virus. En effet, un vaccin peut protéger contre certaines souches mais n'empêchera pas l'infection liée à d'autres souches du virus.

La vaccination est donc difficile parce qu'elle implique un bon diagnostic et une production de vaccins adaptés et efficaces, ce qui nécessite une bonne organisation structurelle et représente un coût relativement élevé. Les pays en développement n'ont donc pas toujours les ressources structurelles et financières pour la bonne mise en œuvre d'un programme de vaccination national et préfèrent parfois recourir à une vaccination ciblée.

Par ailleurs, la vaccination ne permet pas tout à fait de dépasser la problématique de l'accès au marché puisqu'une différence de statuts sanitaires est faite entre les pays indemnes sans vaccination et les pays indemnes avec vaccination.

La principale justification de cette différence, qui n'est aujourd'hui plus d'actualité, tenait au fait que la vaccination entraînait la présence d'anticorps vaccinaux qui n'étaient pas différenciables des anticorps post-infectieux. De plus, les ruminants qui ont guéri d'une infection par le virus aphteux et les ruminants vaccinés qui ont été au contact de virus vivants peuvent entretenir l'infection dans la sphère pharyngée pendant une durée variable (Kitching, 2002, p. 192). Ils sont alors ce que l'on appelle des « porteurs » du virus, des animaux sur lequel des virus vivants peuvent être retrouvés plus de 28 jours après l'infection. Il ne s'agit pas d'une situation exceptionnelle puisque plus de 50% des ruminants exposés à des virus aphteux vivants deviennent porteurs. Mais ce constat est problématique dans la mesure où les animaux vaccinés, susceptibles d'être porteurs du virus, pouvaient présenter un risque d'infection, d'où les importantes restrictions commerciales imposées lors des échanges avec les pays qui ne vaccinaient pas. Ce fait fut questionné par certains experts qui estiment qu'« on oublie que le virus s'éteint de lui-même » et qui critiquent cette hypothèse du porteur sain qui pourrait réintroduire le virus⁶¹. Mais en l'absence de certitude, aucun pays indemne n'était prêt à prendre ce risque.

La vaccination était aussi mise en question parce qu'elle pouvait très bien cacher l'introduction ou la circulation du virus. Les dernières introductions de virus en Europe seraient liées à des vaccins inactivés mais ce fait aurait été dissimulé selon cet acteur,

⁶¹ Entretien expert ANSES n°2, 17/08/2013

qui été présent à l'époque et qui a suivi les différentes réintroductions du virus aphteux dans le cadre de sa carrière :

« Malheureusement, on ne vous l'a pas dit et vous le trouverez marqué nulle part, mais les derniers foyers qu'il y a eu sur les porcs en Bretagne dans les années 82-83, la souche qui a été identifiée ressemblait fortement à la souche vaccinale ».

(Entretien expert ANSES n°2, 17/08/2013)

Il y avait donc d'évidence un problème de confiance dans la qualité des vaccins mais aussi entre les pays ayant un statut indemne et les pays qui vaccinaient ; ces derniers étant de fait considérés comme très suspects puisque *« s'ils vaccinent, c'est que la maladie est toujours présente, qu'elle est camouflée. Donc on ne veut pas importer de la viande de ces pays-là »*⁶².

La vaccination contre la fièvre aphteuse en Europe

La position de l'Europe sur la vaccination est révélatrice de cette non-acceptabilité politique de la vaccination dans la gestion de la fièvre aphteuse. Il nous a semblé intéressant de retranscrire rapidement les raisons qui l'ont amenée à adopter une position aussi tranchée, car elle contient de bons exemples des différentes contraintes qui ont conduit à cette radicalisation de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse, aujourd'hui critiquée par différents acteurs (éleveurs, vétérinaires, politiciens...) pour son ethnocentrisme et sa priorisation de l'économie au détriment du social.

En Europe, l'utilisation de la vaccination, depuis 1962 en France, a été prohibée en 1991 sur décision de la Communauté européenne, au profit de l'élimination systématique de tous les animaux des espèces sensibles, et cela pour différentes raisons. La première de ces raisons est liée au besoin d'uniformisation des mesures de lutte en Europe posé par la création d'un marché unique. Certains de ses membres étant indemnes sans vaccination, les autres membres durent alors se « mettre à niveau » :

⁶² Entretien expert ANSES n°2, 17/08/2013

« Au niveau des pays de l'UE, il fallait qu'il y ait une libre circulation des marchandises et des biens, y compris des animaux vivants. Il fallait qu'il n'y ait qu'une seule politique pour toute l'Europe : il y avait des pays qui vaccinaient, d'autre qui ne vaccinaient pas. Et les Anglais, quand ils sont entrés dans l'Europe, ont mis une forte pression pour qu'ils ne soient pas vaccinés. La France a résisté jusqu'au bout contre cette politique et c'est finalement celle-là qui a été adoptée. »

(Entretien expert ANSES n°2, 17/08/2013)

La seconde raison est liée à un argument sanitaire : en 1989, le territoire communautaire était indemne depuis une dizaine d'année et presque la moitié des derniers foyers de fièvre aphteuse en Europe après 1977 et avant 1987 avaient pour origine des vaccins mal inactivés ou étaient dus à la diffusion de virus échappés de laboratoires⁶³. La vaccination n'était plus utile puisque que la prévalence de la maladie avait été fortement diminuée :

« On s'est posé la question de savoir si ça servait à grand-chose parce que y'avait des espèces qui étaient pas vaccinés alors qu'elles étaient sensibles. Les porcs et les moutons n'étaient pas vaccinés. Donc au bout d'un moment, on s'est dit « ça circule pas » donc voila... ».

(Entretien acteur national n°3, 07/08/2013)

Mais c'est l'argument économique qui a certainement joué un rôle prépondérant dans la décision de la Communauté Européenne. Elle avait estimé, dans un rapport datant de 1991, le coût de la vaccination à 1,135 millions d'écus et l'avait comparé au coût généré par l'apparition hypothétique de 13 foyers de fièvre aphteuse sur une période de 10 ans, qui lui, était estimé à 35 millions d'écus⁶⁴. Elle en avait alors déduit qu'il était plus rentable d'abattre les animaux en cas d'apparition de foyers plutôt que de maintenir la vaccination.

L'absence de vaccination permettait aussi de récupérer plus rapidement le statut indemne de fièvre aphteuse sans vaccination en cas d'apparition subite de foyers de fièvre aphteuse dans un pays indemne. Une stratégie qu'ont adopté de nombreux pays qui ont choisi, suite à un calcul de rentabilité basé sur une comparaison des coûts et des

⁶³ Website de Ministère français de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt, "Le point sur la vaccination contre la fièvre aphteuse", [En ligne] Page consultée le 30/08/2013, disponible sur: <http://agriculture.gouv.fr/le-point-sur-la-vaccination-contre>

⁶⁴ Idem

bénéfices, d'abattre des millions d'animaux lors d'importances épizootie, plutôt que de les vacciner.

La vaccination, outil mobilisé dans la gestion de la fièvre aphteuse, est donc une option qui a été marginalisée au profit de considérations économiques (coût de la vaccination, désavantages liés au temps d'attente qui conduit à des pertes commerciales etc..). Cette marginalisation a cependant eu des conséquences importantes sur les politiques de lutte contre cette maladie, en influençant la perception de l'efficacité des mesures mises en œuvre : l'abattage, qu'il soit préventif ou curatif, devint plus rentable économiquement que la vaccination, bien que cette mesure ne soit pas toujours socialement acceptée par les éleveurs et la population.

L'absence de vaccination était donc, en général, une condition préalable, sinon *sine qua non* pour pouvoir exporter vers des pays indemnes de la fièvre aphteuse. Pourtant, si l'argument commercial a joué un rôle certain l'arrêt de la vaccination dans certains pays⁶⁵, il n'est pas aussi prépondérant qu'il semble à premier abord, puisque d'autres pays, notamment l'Argentine, ont pu pendant plusieurs années exporter de la viande désossée provenant d'animaux vaccinés en Europe et même aux Etats-Unis (De Clercq, 2002, p. 158). La question de la confiance joue donc ici à nouveau un rôle essentiel sur lequel nous aurons l'occasion de revenir par la suite.

2.2.2. Une distinction génératrice d'inégalités pour les pays en voie de développement : l'exemple des pays d'Afrique Australe et plus particulièrement du Zimbabwe

Sans financement et implication de la part des donateurs internationaux, qui se trouvent souvent être originaires de ces mêmes pays indemnes, envisager l'élimination de la fièvre aphteuse dans des pays où la maladie est endémique, que cela soit par la vaccination ou l'abattage des animaux infectés et contactés, relevait pratiquement de la mission impossible compte tenu de son extrême contagiosité et de sa complexité.

⁶⁵ Un acteur nous a confié que « Derrière [l'arrêt de la vaccination], il y avait aussi un intérêt économique sur l'exportation puisque beaucoup de pays n'auraient pas accepté que l'on soit indemnes mais qu'on vaccine » (Entretien acteur national n°1, 25/07/2013).

So, when we have a situation in endemic countries that have endemic Foot-and-Mouth Disease, endemic African swine fever, endemic poverty, endemic etc... where do you start? So we see the OIE status, you know "free with vaccination", "free without vaccination" and you're here, so what do you do ?

(Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013⁶⁶)

Pour les pays où le virus a des réservoirs naturels, en Afrique Australe, c'est encore pire. L'exemple du Zimbabwe témoigne du fait que même avec la meilleure volonté politique et des financements suffisants, la gestion de la fièvre aphteuse est très difficile parce qu'elle a des implications différentes que dans les pays indemnes, qui sont pour la plupart des pays occidentaux et où la maladie n'avait pas de réservoir naturel⁶⁷.

Dans ces pays africains, la gestion de la fièvre aphteuse par la mise en œuvre d'une séquestration géographique destinée à séparer la faune sauvage, porteuse du virus et source principale d'infection des troupeaux domestiques, a eu des conséquences environnementales et sociales catastrophiques. En plus de la difficulté que représente leur maintien et de l'importance de leur coût, les barrières (« *fences* » en anglais), représentent une entrave au déplacement des animaux sauvages et a une incidence forte sur la pérennité de ces populations animales, dont une partie est en voie de disparition, d'où l'établissement de zones de conservation dans ces mêmes régions.

Leur implantation géographique est en effet souvent génératrice de tensions, parce que de telles mesures de séquestration ne sont en effet profitables qu'aux grands élevages, qui appartiennent pour la plupart à de riches propriétaires et ne bénéficient pas toujours aux petits producteurs et aux populations locales, à cause des coûts qu'engage la lutte contre la maladie et parce que les barrières empêchent d'accéder aux ressources naturelles. Comme un acteur nous l'a fait remarquer : « Les barrières coupe la

⁶⁶ « Avez une situation d'un pays où la fièvre aphteuse est endémique, où la peste porcine africaine est endémique, où la pauvreté est endémique, etc... Où commencez-vous ? Donc, quand on voit les statuts de l'OIE, vous savez, « indemne avec vaccination », « indemne sans vaccination », et que vous en êtes là.. Qu'est ce que vous faites ? »

⁶⁷ En épidémiologie animale, éco-épidémiologie ou en infectiologie, est nommée « **espèce-réservoir** » toute espèce dans l'organisme de laquelle au moins un agent pathogène (ex : virus, bactérie, nématode parasite, prion pathogène, etc.) prolifère de manière prépondérante (source : Wikipédia, Notion de « Réservoir (épidémiologie) » [En ligne] Page consultée le 02/09/2013, Disponible sur : [http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9servoir_\(%C3%A9pid%C3%A9miologie\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9servoir_(%C3%A9pid%C3%A9miologie))

communauté des ressources » (« *Fences cut community from resources* »⁶⁸) les barrières sont donc souvent volées, parce que non acceptées. De plus, l'histoire de leur implantation regorge d'inégalités ce qui a contribué à faire des barrières le symbole d'une politique très critiquée. Leur maintien au cours du temps s'est donc avéré être compromis, en dépit des effets positifs de ce système de gestion sur la prévalence de la fièvre aphteuse.

La gestion de la fièvre aphteuse en Afrique Australe par la mise en œuvre de mesures de séquestration géographique séparant les zones indemnes de zones infectées n'est donc pas durable et pousse à se poser la question de la nécessité d'une vaccination « *ad vitam* » des populations d'animaux domestiques pour se protéger de l'infection par les réservoirs sauvages. Pour l'instant, en effet, les seules options envisagées restent l'isolation des animaux domestiques, par des élevages hors sol, ou la vaccination des animaux mis à l'herbage, toutes autres mesures se révélant inefficaces pour empêcher la contamination, les normes actuelles ne permettant pas en effet d'être officiellement reconnu comme ayant une population d'animaux domestiques indemnes tant qu'il y a des animaux sauvages infectés.

« And now what is happening in Africa is that we need to change the framework to allow for safe trade while recognizing Foot-and-Mouth Disease will remain in wildlife. And that the way to separate the cattle from the wildlife can no longer be fences. We have to find another way; otherwise we're going to have enemies in one house: the wildlife people, the ministry of tourism, and the environmental people – they will all be against the cattlemen and neither of one will win. »

(Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013⁶⁹)

Actuellement, le seul moyen d'accéder aux commerces internationaux, pour un pays où la fièvre aphteuse a des réservoirs naturels sauvages, est d'isoler cette

⁶⁸ Entretien effectué par Eve Fouilleux et Muriel Figuié, Acteur du Zimbabwe n°1, 30/05/2012

⁶⁹ « Et maintenant ce qui se passe en Afrique, c'est que nous devons changer le cadre d'action pour permettre un commerce fiable tout en reconnaissant que la fièvre aphteuse restera dans la faune sauvage. Et qu'on ne peut plus utiliser les barrières pour séparer les troupeaux des animaux sauvages. On doit trouver une autre manière, autrement on se fait des ennemis : les locaux, le ministère du tourisme et les écologistes – ils seront tous contre les éleveurs et aucun d'eux ne gagnera. »

population d'animaux domestiques par la mise en œuvre de mesures de biosécurité stricte, lui permettant d'être considéré comme un compartiment étanche, ce qui reste problématique pour les petits éleveurs qui n'ont pas les moyens techniques de garantir une telle isolation de leurs bêtes.

Même si l'expérience passée témoigne de l'efficacité des mesures de séquestration géographique en termes de santé animale et de considérations économiques, le constat fait par certains auteurs (Scoones and Wolmer, 2007; Figuié and Fouilleux, 2013) des conséquences sociales et environnementales pousse à questionner la pertinence de l'utilisation de cette méthode, « transposée » des pays occidentaux vers dans des contextes différents en plusieurs points.

Les organisations internationales, conscientes des effets pervers de cette gestion de la fièvre aphteuse construite pour les pays occidentaux et calquée aux pays en développement, et prenant en compte la difficulté qu'entraîne une gestion nationale de ces maladies infectieuses, ont alors tentés de « diluer » leur approche de la fièvre aphteuse :

« L'existence des normes OIE, c'est vrai qu'elle conduisait très grossièrement, les pays riches à être indemnes et les pays pauvres à être infectés donc sans accès au marché lucratif... Et avec au départ, la reconnaissance, elle s'appliquait qu'au pays. Donc c'est pour ça qu'on a créé le concept de zoning. [...] Après, ça ne suffisait pas. Parce que beaucoup de pays en développement ne pouvaient pas s'en sortir uniquement avec le zoning pour une question de mouvement entre la zone et le reste du pays, donc on a créé le concept de compartiment. »

(Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013)

L'OIE a ainsi donné la possibilité à ses Membres de préserver, à l'intérieur de leurs territoires, une sous-population animale caractérisée par un statut sanitaire distinct, séparée par des barrières géographiques naturelles ou artificielles ou encore par l'adoption de pratiques de gestion adaptées (OIE, 2010).

Dans le premier cas, les mesures dites de « zonage », donc basées sur une séparation géographique, s'inscrivent dans la continuité des mesures précédentes mais qui offrent une marge de manœuvre plus importantes aux pays car elles reposent sur la

mobilisation de ressources nécessaires à des endroits spécifiques et non pas sur l'ensemble du territoire. Cependant, ces mesures atteignent vite leur limite face à des maladies présentes ou véhiculées chez les animaux sauvages, comme cela est le cas avec la fièvre aphteuse en Afrique Australe, et ne peuvent suffire à garantir le statut sanitaire de la sous-population (Thiermann, 2008).

L'OIE a donc créé le concept de « compartimentation », créé en 2004-2005, dans lequel la séparation entre les animaux sains et les sources possibles d'infection repose sur des mesures de biosécurité strictes qui viennent remplacer les habituelles mesures de zonage. Ce concept devrait permettre un accès au marché international aux pays où la fièvre aphteuse est endémique :

« Ca donne en théorie à un pays en développement qui a un système privé, une industrie privée et qui veut investir là dedans, d'avoir accès au marché international, donc voilà, pour essayer de combler ce gap là, dans ce contexte. »

(Entretien acteur de l'OIE n°1, 25/07/2013)

Si ces mesures de biosécurité et les principes de leurs applications ont bien été définis dans le Code Terrestre de l'OIE, leur application sur le terrain et leur reconnaissance officielle par les partenaires commerciaux restent cependant difficiles. De plus, elles n'offrent toujours pas de solutions à l'accès problématique au marché international par les petits éleveurs.

L'approche axée sur les marchandises, constitue une autre possibilité de la gestion de la maladie par des mesures de zonage géographique. Elle a été définie par l'OIE depuis 2007 dans le but d'affiner les normes existantes et pour mettre au point des nouvelles normes, simples à utiliser et faciles à comprendre, pour assurer la fluidité du commerce des produits dérivés tout en garantissant leur sécurité sanitaire⁷⁰. Son intérêt réside dans le fait qu'elle bénéficierait à tous les types d'élevages, même aux petites productions puisqu'elle s'appuie sur le fait que, si un produit dérivé d'animaux sains est transformé, le risque de propagation de la maladie peut être réduit à un niveau acceptable pour le commerce international. Ce n'est pas donc pas l'ère d'origine du

⁷⁰ Website de l'OIE, Approche axée sur les marchandises [En ligne] Page consultée le 12/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/presentation/approche-axee-sur-les-marchandises/>

produit mais ses caractéristiques elles-mêmes qui garantissent la sécurité sanitaire du produit. En outre, la transformation de ces produits générerait des bénéfices à la fois sociaux et économiques dans la mesure où elle créerait des emplois locaux.

Cette approche « commodities based trade » (CBT), qui a émergé ces dernières années et qui a été portée par Gavin Thomson, pourrait donc avoir d'importantes implications pour le développement rural et le développement du commerce des pays où la maladie est endémique (RPP&G, 2012). Mais comme les précédentes alternatives dont nous avons parlé, elle ne bénéficie que d'une faible reconnaissance officielle, étant considérée comme une alternative difficilement réalisable, de part les investissements très importants qu'elle implique (en terme de financements, mais aussi de surveillance, de contrôle etc.), par la profession vétérinaire. Comme avec la compartimentation et le zonage, la sécurité offerte par l'application de cette approche dépendant totalement de l'efficacité et de la qualité des services qui la mettent en œuvre, l'acceptabilité politique de cette approche est remise en question, puisqu'elle dépend de la confiance des partenaires commerciaux dans ces services, ce qui limite son acceptation par les pays indemnes, et donc sa généralisation dans les pays infectés.

Comme nous l'avons démontré, la normalisation des statuts sanitaires de l'OIE a conduit à l'institutionnalisation d'une situation génératrice d'inégalités, que celles-ci portent sur l'acceptabilité de la vaccination ou qu'elles soient d'ordre structurel et touchent les pays où la maladie est endémique. Même s'ils appliquent une bonne gestion des risques, l'acceptabilité limitée du zonage, de la compartimentation, ou de l'approche axée sur les marchandises ne permettent que difficilement aux pays infectés de s'imposer comme des partenaires crédibles sur la scène internationale, ceux-ci ne disposant pas toujours des ressources (discursives, organisationnelles, fonctionnelles ou financières) nécessaires pour porter tous ces problèmes d'application des normes devant l'organisme de règlement des différends de l'OMC.

Cependant, la domination de cette approche géographique de la maladie va progressivement être remise en question avec l'avènement d'un nouveau paradigme, le paradigme de la gouvernance sanitaire globale, au profit d'une politique de gestion, certes toujours régionalisée, mais plus adaptable à la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les différents pays membres de ces organisations. Un événement marquant a en effet changé les règles du jeu dans le domaine de la gestion des maladies

animales, en influençant, de ce fait, la manière dont était construite la politique de lutte contre la fièvre aphteuse ainsi que les outils qu'elle mobilisait : il s'agit de l'épizootie de Grande Bretagne en 2001.

III. De la gestion internationale à la gouvernance globale du problème de la fièvre aphteuse ?

Nous allons montré dans cette partie comment les politiques de gestion de la fièvre aphteuse ont été remises en question par l'épizootie de 2001, avant d'être modifiées sous l'influence de l'avènement d'un nouveau référentiel des politiques de santé publique, la gouvernance globale des risques. Nous verrons alors, en analysant la stratégie mondiale de lutte récemment mise en œuvre par les organisations internationales, que ce changement de paradigme a entraîné une nouvelle définition du cadre de gestion des maladies, dont se sont saisis les organisations internationales qui cherchaient un moyen de « globaliser » la politique de lutte contre la fièvre aphteuse.

1. Remise en question des politiques de lutte contre la fièvre aphteuse.

En Europe, au cours des deux dernières décennies du XX^{ème} siècle et grâce à la mise en œuvre des mesures de prophylaxie sanitaire et médicale (la vaccination étant une option utilisée dans par les pays européens jusqu'à son interdiction en 1991), la fièvre aphteuse avait presque complètement disparu en Occident, à l'exception de l'apparition de quelques foyers épisodique et des pays situés à la frontière du Moyen-Orient. L'arsenal de lutte mobilisé contre cette maladie, légitimé par cette réussite, s'appuyait comme nous l'avons dit dans notre première partie (cf : partie I – 2.2.) sur une conception particulière de l'épidémiologie de la maladie, celle d'une « maladie importée », d'un risque collectif qu'on ne peut maîtriser qu'avec une surveillance rigoureuse aux frontières et un plan d'action rapide et efficace d'élimination du virus s'il s'avérait avoir été introduit dans le territoire. La politique de lutte, clairement définie et présentée comme étant efficace et incontournable, avait ainsi fait de la fièvre aphteuse, « *une maladie du passé* » (Fédida, 2007). Les autorités compétentes, fières de cette réussite et confiantes, avaient tourné leur attention vers la maladie de la « vache folle » et la grippe aviaire. Pourtant, le 21 février 2001, une annonce officielle allait remettre cette maladie sur l'agenda des priorités internationales : la Grande-Bretagne, l'un des premiers pays à être historiquement devenu indemne, annonçait la constatation

d'un premier cas de fièvre aphteuse sur des porcs dans un abattoir du comté d'Essex. Ce même jour, une décision communautaire est prise d'arrêter l'exportation de toutes les espèces d'animaux sensibles à cette maladie, et de leurs viandes et produits dérivés, mais le pire était à venir.

1.1. La crise de l'épizootie de 2001 en Grande Bretagne

Très rapidement, les informations se succédèrent tout en présageant une situation catastrophique, la maladie prenant de jour en jour une ampleur plus importante, jusqu'à devenir une véritable épizootie. L'enquête sur la provenance des porcs infectés (vraisemblablement par l'ingestion d'aliments contaminés) remonta jusqu'à un élevage du nord-est de l'Angleterre, lequel avait déjà contaminé les ovins d'une exploitation voisine. Ces ovins, qui avaient été entre temps, transportés sur des marchés animaux du Northumberland et de Cumbrie, ont ainsi répandu la maladie dans d'autres régions de la Grande-Bretagne ainsi qu'en Irlande du Nord, puisqu'aucune mesure de restriction des mouvements d'animaux n'avait été prise pour limiter la diffusion de la maladie (Coulon, 2001). C'est donc au bout de trois jours après la découverte du premier cas que les autorités vétérinaires de Grande-Bretagne ont mis en place des mesures de restrictions des déplacements des animaux ainsi que des abattages sanitaires. Un laps de temps trop important qui est aggravé par l'insuffisance de moyens nécessaires à la gestion sanitaire des foyers - le délai entre la suspicion clinique et le début de l'abattage du cheptel s'étendant parfois jusqu'à 5 jours. Or, pendant cette période de début février, de nombreux ovins sont exportés vers l'Europe en prévision de la célébration de la fête religieuse l'Aïd El Kabîr, ce qui favorise la propagation de la maladie qui a désormais une avance suffisante pour s'étendre à travers l'Europe (Fédida, 2007, p. 254).

Dans un premier temps, les pays où des foyers ont été déclarés tentent de contenir l'épizootie en abattant tous les animaux infectés. Mais à la fin du mois de mars, comme la maladie ne cesse de progresser, tous les pays d'Europe s'engagèrent dans la lutte contre la fièvre aphteuse en réalisant des abattages préventifs de tous les animaux français, irlandais, hollandais et britanniques importés avant la suspension de tous les marchés d'animaux vivants dans l'Union européenne le 6 mars 2001. Tous ces animaux suspectés d'avoir été en contacts avec le virus furent abattus avant d'être détruits, par enfouissement ou incinération.



Figure 2 - Fièvre aphteuse, bûcher de moutons abattus

Incinération, à Bondues (Nord), de moutons abattus dans le cadre des mesures de protection contre l'épizootie de fièvre aphteuse, en mars 2001.

Ph. © AFP Photo / François Lo Presti – Encyclopédia Universalis

Or, la définition des animaux potentiellement en contact avec le virus varie selon que l'on se base sur des modèles mathématiques qui s'appuient sur des probabilités, ou sur des « hypothétiques relations épidémiologiques » (Fédida, 2007, p. 271). Refusant la vaccination pour des questions de temps d'attente pour la récupération du statut indemne de fièvre aphteuse sans vaccination et s'étant laissé un périmètre de sécurité de 3 km, les autorités vétérinaires anglaises ont fait abattre plus de 6,5 millions d'animaux (de toutes les espèces confondues) – ou selon d'autres estimations – plus de 10 millions d'animaux si l'on compte les agneaux et veaux nouveau-nés abattus qui n'ont pas été comptabilisées pour les indemnités (UE, 2002, p. 3). Un véritable gâchis quand on sait que la probabilité de diffusion du virus au-delà de 1,5 km n'était que de 2% et que 98% des animaux abattus entre cette distance et les 3 km de sécurité l'ont probablement été inutilement (Fédida, 2007, p. 271).

La France et l'Irlande firent elles aussi le choix de l'abattage préventif : tous les animaux originaires d'un pays infecté et importés récemment ainsi tous les animaux locaux qui ont été à leur contact, sont alors détruits. La déclaration des symptômes n'est pas attendue : on abat préventivement pour « précéder » le virus ! En France, bien qu'il n'y ai que deux foyers, à cause des nombreux volumes d'échanges, c'est quand même

près de 63 000 animaux qui seront abattus contre 53 000 animaux abattus en Irlande, où il n'y avait pourtant qu'un seul foyer (UE, 2002, p. 3).

Les Pays-Bas, décidèrent quant-à-eux, de faire vacciner - avec l'accord de la Commission permanente de l'Union Européenne, sous réserve que la vaccination soit suppressive - en mars et en avril tous les animaux sensibles dans un rayon de 2 km autour des 26 foyers, avant de les faire abattre en mai pour pouvoir récupérer au plus tôt leur statut « indemne de fièvre aphteuse sans vaccination » :

« Au Pays-Bas en 2001, ils ont vacciné beaucoup de bovins parce qu'ils avaient peur que le virus ne s'échappe des premiers foyers. Donc ils ont vacciné en anneau et après, ils ont abattu tous les animaux vaccinés. [...] C'était eux qui avaient choisi de faire ça pour regagner encore plus vite leur statut, parce que y a une différence dans les tests entre les animaux, entre la récupération du statut indemne avec ou sans vaccination »

(Entretien expert ANSES n° 1, 17/07/2013)

Le nombre d'animaux abattus par les Pays-Bas s'élève à 285 000 animaux, selon le rapport de la Commission Européenne. Leur stratégie était payante, puisque ce pays a retrouvé son statut indemne sans vaccination, le 15 septembre 2001, seulement quelques mois après la fin de l'abattage, mais le nombre d'animaux abattus est lui, très important.

L'épizootie de 2001 était donc une véritable catastrophe. Non seulement, des milliers d'animaux ont été abattus par prévention basée sur des modélisations et des analyses de risques discutées, parfois dans des conditions ne respectant pas le bien-être animal, mais cette épizootie a coûté extrêmement cher aux pays infectés et à l'ensemble de la Communauté Européenne. L'importance de la fièvre aphteuse tient en effet comme nous l'avons vu aux pertes économiques liées à la baisse de rendement des animaux, mais surtout à l'embargo commercial qui découle de sa présence sur un territoire et aux dépenses qui sont consenties pour l'éradiquer (UE, 2002, p. 2). Rien qu'au Royaume-Uni, elle a coûté pas moins de 194 millions de livres sterling versées en indemnités aux éleveurs, auxquelles s'ajoutent les coûts directs de la lutte qui se sont élevés à plus d'un milliard de livres, pour un coût global de 2 milliards de livres pour l'épizootie, payées par le contribuable britannique et européen (Fédida, 2007, p. 275).

A ces coûts économiques, il faut ajouter les conséquences sociales et psychologiques entraînées par la destruction de ces milliers d'animaux sur les populations touchées, les éleveurs, mais aussi sur la population en général, qui a été fortement choquée par les images relayées par les médias montrant des monceaux de carcasses d'animaux enfouies ou entassées pour être brûler. Aux Pays-Bas notamment, pendant l'abattage de nombreux animaux pour prévenir l'extension de l'épizootie, un appel à une manifestation de protestation contre le massacre « des innocents » a été fait au cours de laquelle des poètes et des chanteurs ont composé chacun un requiem pour les animaux abattus⁷¹. L'épizootie a ainsi eu un impact important sur l'acceptabilité de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse, et a remis en question la priorisation de cette maladie alors même qu'elle semble évidente pour la majorité des professionnels du corps vétérinaire, ce qui les oblige à devoir justifier la mise en œuvre de ces mesures draconiennes :

*« Ca a été mal géré, y avait des braisiers... On a en tête ces charniers et compagnie. Et à partir de là, il y a eu, en plus, un effet contre-productif parce que des gens ont dit « qu'est ce que vous nous faites chi** avec ça. Voilà, c'est pour aboutir à ça ? Alors qu'il suffisait de vacciner ? Au final, la maladie, est ce que c'est un si gros problème ? Tuer des millions d'animaux, les brûler comme ça, est ce que vous croyez que c'est humain ». Enfin voilà, toute une philosophie anti-sanitaire avec des gens qui disaient « finalement c'est pas si grave ». Les épizooties sont mal tombées et c'est très difficile à expliquer, alors que c'est arrivé 30 ans après les derniers cas, à un moment donné où la mémoire de ce que c'était elle nous avait quittée, donc ouais... ça a fait des dégâts parce qu'après, il fallait réexpliquer pourquoi »*

(Entretien acteur de l'OIE n°3, 25/07/2013)

D'une manière générale, on peut en effet dire que l'épizootie de 2001 a été un événement choquant qui a poussé, aussi bien la population en général que les politiques, les chercheurs (qu'ils soient spécialistes en sciences vétérinaires ou en science sociale), et les médias, à se ré-intéresser à cette maladie qui était quelque peu tombée dans l'oubli depuis son éradication en Europe, il y a une trentaine d'années. Un acteur nous

⁷¹ Website de Laurent Berthod, "Requiem pour les animaux abattus", [En ligne] Page créée le 01/06/2009,, Page consultée le 12/09/2013, disponible sur: <http://laurent.berthod.over-blog.fr/article-32138602.html>

confirme cette impression en nous expliquant, qu'avant, « *dans ces années-là, le gros sujet, c'était l'ESB. Tout le monde s'en fichait de la fièvre aphteuse* » et que l'épisode de 2001 a permis une relance des recherches sur la fièvre aphteuse⁷².

Les critiques et les remises en question de cette technique de lutte sanitaire par les populations européennes eurent également un impact important dans la mesure. En plus d'obliger les organisations internationales et la profession vétérinaire à justifier la légitimité des mesures draconiennes mises en œuvre, l'expérience de l'épizootie de 2001 força l'adaptation de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse. De pareils abatages ne pouvant plus être envisagés compte tenu de leur non-acceptabilité sociale, il leur fallait redéfinir les modalités de la gestion de cette maladie.

1.2. Un basculement vers un nouveau référentiel de la gestion des maladies animales ?

Nous avons décidé d'aborder l'histoire de cette épizootie de 2001 parce qu'elle constitue en effet, à nos yeux, un élément clé dans la compréhension de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse aujourd'hui et cela pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, suite à cet épisode, la « diabolisation de la vaccination » (Fédida, 2007, p. 254) prit fin et les politiques de « vaccination pour vivre » (*vaccination to live policies*) ont été considérées comme des options envisageables pour lutter contre la fièvre aphteuse, alors qu'elles étaient considérées, selon l'un des acteurs de la FAO que nous avons rencontrés, comme une « hérésie contre la bible de l'OIE » - le Code sanitaire pour les animaux terrestres⁷³. La médiatisation des bûchers d'animaux et des enfouissements des carcasses d'animaux, lesquels ont profondément choqué la population, scandalisée de la prédominance de la rentabilité économique « alors que la famine sévit encore dans certains endroits du globe », a poussé les gestionnaires du risque à envisager des alternatives socialement acceptables. La vaccination « *to live* » était une alternative répandue dans les pays en voie de développement mais elle n'offrait pas les mêmes bénéfices pour les pays en termes d'accès au marché.

⁷² Entretien expert ANSES n° 2, 17/07/2013

⁷³ Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013

Cependant, cette situation allait pouvoir changer avec la relance des travaux sur la vaccination, suite à l'épizootie de 2001, et la mise au point du test NSP-ELISA.

La nouveauté du test NSP-ELISA

Aujourd'hui, il est possible de distinguer les animaux vaccinés des animaux infectés grâce au système « DIVA » qui permet de différencier les anticorps dus à la vaccination de ceux liés à la présence du virus aphteux. Cette technique de détection se base sur la détection de protéines non structurales (NSP) du virus de la fièvre aphteuse par le test NSP-ELISA. Ces protéines étant produites pendant le cycle de multiplication du virus, les retrouver chez un animal témoin donc de la présence du virus aphteux⁷⁴.

Avec la création de ce test, la différence de statuts entre indemne avec ou sans vaccination n'a donc plus autant de pertinence et de raison d'exister. Cependant, dans la réalité, compte tenu de son coût et de sa fiabilité moyenne, son acceptabilité politique est moindre et l'importation d'animaux vaccinés reste considérée comme risquée pour les indemnes sans vaccination, contribuant à ce que les pays souhaitant exporter leurs animaux ou leurs produits d'origines animales aient toujours intérêt à chercher à acquérir un statut indemne de fièvre aphteuse sans vaccination.

Deuxièmement, l'irruption brusque de cette maladie extrêmement contagieuse dans le pays le plus « jusqu'au-bout-iste », le Royaume-Uni, est hautement symbolique. Le Royaume-Uni était en effet le premier pays à mettre en place des limites à l'importation et des embargos sur les animaux et les produits d'origines animales dans le but de se protéger de l'introduction de la maladie sur leur territoire, mais était aussi l'un des premiers pays à avoir éradiqué la fièvre aphteuse sur son territoire.

Cette épizootie démontre donc que « personne n'est à l'abri » de la fièvre aphteuse, pas même les pays insulaires qui avaient pourtant un avantage naturel considérable dans

⁷⁴ Les NSP étant également produites pendant le processus de culture *in vitro* du virus pour la fièvre aphteuse utilisé pour la production de vaccins, il faut que ces cultures de virus soient extrêmement purifiées avant leur utilisation dans la formulation de vaccins pour que toutes les NSP soient éliminées et que le test NSP-ELISA soit fiable. (De Clercq, K., "La vaccination comme outil de lutte contre la fièvre aphteuse", *Ann. Méd. Vét.*, 146, pp. 155-160.)

le domaine de la maîtrise de la propagation des maladies. Ce faisant, elle signe la fin de la domination des analyses de risques basées sur la proximité géographique⁷⁵, rendues caduques par la mondialisation et les nombreux échanges internationaux qui en découlent et signe l'avènement d'une nouvelle gestion de la fièvre aphteuse: « *This risk analysis based on proximity...It's not valid anymore.. Our vision should go beyond regions* »⁷⁶.

Les analyses basées sur la proximité géographique du risque ont en effet été malmenées par l'épisode de 2001 qui prouve que le risque fièvre aphteuse peut non seulement venir de très loin, mais il peut aussi venir de « là où on ne l'attend pas ». Les experts avaient en effet annoncé, à l'aide d'analyse des risques, que le risque le plus probable d'introduction de fièvre aphteuse en Europe viendrait de la Turquie et que parmi les pays européens, la Grèce était le pays qui risquait le plus facilement d'être infecté par cette maladie, et l'Angleterre, le pays exposé au risque le plus faible.

« I participated in an expert consultation the EuFMD did. They sent me the questioner and with all the experts, we came out with "this is the number one threat" and then, pfidou – it came from here, South Africa. And all the experts... Definitely, we can be wrong! »

(Entretien acteur de la FAO n°3, 20/08/2013⁷⁷)

L'épisode de 2001 a donc rappelé que l'expertise basée sur la proximité géographique, si elle s'appuie sur des modélisations épidémiologiques, ne sert qu'à indiquer quels sont les différents scénarios possibles, sans pour autant pouvoir garantir un « risque-zéro » d'infection. Alors que la situation sanitaire d'un territoire était un facteur prédominant dans l'ancienne conception de la gestion des risques, l'accent est désormais mis sur l'importance de la surveillance et de la détection dans la lutte contre les maladies, qu'elles soient humaines ou animales, preuve de l'efficacité de la gestion mise en œuvre et de la bonne foi du pays en question. C'est la raison pour laquelle,

⁷⁵ Entretien acteur national n°1, 25/07/2013

⁷⁶ Entretien acteur de la FAO n°1, 19/08/2013

⁷⁷ « J'ai participé à une consultation d'experts organisée par l'EuFMD. Ils m'ont envoyé le questionnaire et avec tous les experts, nous en avons déduit que c'était la menace numéro une et ensuite, pfidou – c'est venu d'ici, d'Afrique du Sud. Et tous les experts... Définitivement, on peut avoir tort ! »

pendant l'épizootie de 2007, le Royaume-Uni a pu limiter les dégâts commerciaux entraînés par la présence de la fièvre aphteuse sur son territoire en démontrant de leurs savoirs et leur habilité à localiser très rapidement les zones à risque et en établissant des zones de confinement⁷⁸. En encapsulant le problème, ils donnaient à leurs partenaires commerciaux l'assurance qu'ils étaient en mesure de limiter la propagation du virus et qu'ils faisaient preuve d'une transparence absolue.

Si certains acteurs considèrent que l'épizootie en Grande-Bretagne n'est qu'un évènement mineur dans l'ajustement de cette vision, ils ne dénie pas le changement dans la façon d'appréhender le risque qui s'est opéré ces dernières années sous l'influence grandissante des échanges internationaux :

« I don't think that it has been because that outbreak. But, now the fact that they eased some restrictions and that we're becoming less risk adverse toward Foot-and-mouth disease on paper, I think is due to the fact that even the free and the long-time free countries are realizing that the chance of exporting Foot-and-mouth disease are fairly low, but the chances of having Foot-and-mouth disease in my country tomorrow for others reasons are fairly high».

(Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013⁷⁹)

La révolution des transports a en effet permis de relier des régions du globe en un temps record mais a également favorisé de fait la propagation de pathogènes et de parasites indésirables. La mondialisation et les échanges de plus en plus intenses d'animaux, de produits d'origines animales et de marchandises ont en effet profondément modifié la perméabilité des frontières, exposant les pays, malgré les mesures de surveillance et de contrôle aux frontières, à des risques d'importations d'introduction du virus aphteux sur leur territoire.

⁷⁸ Entretien acteur national n°1, 25/07/2013

⁷⁹ « Je ne pense pas que cela a été à cause de ce foyer. Mais, maintenant, le fait qu'ils réduisent les restrictions et qu'on considère moins le risque de la fièvre aphteuse sur le papier, je pense que c'est dû au fait que même les pays indemnes et les pays qui étaient indemnes depuis longtemps réalisent que les chances d'exporter la fièvre aphteuse sont plutôt faibles, mais que les chances d'avoir la fièvre aphteuse dans leur pays demain pour d'autres raisons sont plutôt hautes. »

Cette mise en évidence des limites de l'approche des risques par l'analyse des risques basée sur la proximité géographique par l'épizootie de 2001 a rendu nécessaire la mise en œuvre d'une nouvelle façon de gérer les risques. Désormais, plutôt que de limiter les risques de l'introduction d'une maladie, il s'agit d'aller gérer le problème « à la source » (« *Tackling the disease in source* ») en aidant les pays à limiter les problèmes chez eux.

Gérer les risques à la source est par ailleurs une manière plus avantageuse de concevoir la gestion des risques que l'ancienne conception basée sur la prévention de l'introduction du pathogène dans la mesure où elle bénéficie aux pays indemnes comme aux pays infectés. Elle revêt à la fois une allure d'aide au développement de ces pays infectés, qui vont bénéficier des avantages liés au contrôle de la maladie sur leur territoire, puisque les pays indemnes (qui autrefois ne se préoccupaient pas de la situation des pays en voie de développement) sont aujourd'hui beaucoup plus enclins à investir pour la lutte contre les maladies animales dans ces pays⁸⁰.

L'épizootie de 2001 en Grande-Bretagne constitue un « *turning point* » dans la politique de lutte contre la fièvre aphteuse, d'abord parce qu'elle a remis en question la place accordée à la vaccination, mais surtout parce qu'elle a montré les limites de l'outil central de cette politique, les analyses de risques basées sur la proximité géographique. Elle a conduit à la redéfinition du cadre de gestion de cette maladie en mettant l'accent sur la nécessité d'une coopération internationale et la mise en œuvre d'une stratégie globale de lutte contre cette maladie.

La partie suivante aura donc pour objectif de montrer que ce changement de paradigme a permis la globalisation de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse. Nous entendons par la « globalisation d'une politique » et par opposition à son internationalisation, la mise en œuvre d'une politique à l'international dépassant le cadre de l'action initiée et partagée par des Etats. Il nous semble en effet que le changement de paradigme constitue une opportunité pour les organisations internationales qui cherchent, par la mise en œuvre d'outils spécifiques, à renforcer leurs influences et leurs capacités d'actions.

⁸⁰ L'exemple de la grippe H5N9 est tout à fait révélateur de cette nouvelle tendance. La lutte contre cette maladie zoonotique, dont le foyer d'origine est situé en Asie, a bénéficié d'importants financements de la part des Etats-Unis, ce qui a notamment permis la création des ECTAD, des agences de la FAO pour le contrôle des maladies animales émergentes et transfrontalières.

2. Une nouvelle définition du cadre de gestion des maladies animales : vers une gouvernance globale des risques sanitaires

Plusieurs travaux (King, 2002; Fidler, 2003; Brown, Cueto et al., 2006) décrivent une transition entre les années 90 et le début des années 2000 des activités intergouvernementales en rapport avec les politiques de santé publique vers un nouveau paradigme qui met l'accent sur le besoin, au nom du bien commun et de la sécurité des Etats, de traiter les maladies infectieuses au-delà des frontières nationales et de redéfinir le rôle de l'Etat, des organisations privées et non gouvernementales, dans les politiques de santé publique. Cette transition à travers les cas des zoonoses émergentes (SARS, H5N1etc...) affecte également les politiques de santé animale (Figuié, 2013).

La gestion de la fièvre aphteuse n'échappe pas à cette tendance. Depuis le début des années 2000, les discours des organisations internationales et les outils de gestion ont évolué et témoignent d'une part, d'un recadrage de lutte contre cette maladie en termes de bien commun, et d'autre part, de la mise en place d'outils de gestion plus interventionnistes à l'intérieur même des Etats.

Dans notre étude, le changement des politiques de lutte contre la fièvre aphteuse vient et est légitimé par les discours des acteurs internationaux qui la promeuvent (OIE, FAO etc..)et qui cherchent à transformer la gestion de la fièvre aphteuse. Considérant ces organisations comme des acteurs participant à l'élaboration des politiques de gestion des risques liés aux maladies animales relativement autonomes dans la mesure où ils restent soumis à un besoin de légitimation auprès de leurs pays membres, nous nous intéresserons à leur travail de production de symboles, de sens et d'outils afin de mettre en évidence les conséquences de cette expression de leurs intérêts stratégiques sur la stratégie de lutte mondiale contre la fièvre aphteuse.

L'OIE et la FAO, constatant la réussite de leur programme conjoint d'éradication de la peste bovine, ont en effet décidé de continuer à travailler ensemble en s'inscrivant dans la logique de ce nouveau paradigme de lutte contre les maladies animales « à la source » en mettant en place un cadre d'action global pour le contrôle des maladies animales, le “global framework for the progressive control of Transboundary Animal Diseases” (GF-TAD's), qui a été mis en place pour prévenir et

contrôler les maladies animales transfrontalières dans une dimension régionale et globale. Elles ont incorporé dans ce cadre la fièvre aphteuse, maladie sur laquelle ils souhaitaient travailler depuis longtemps⁸¹, et ont ainsi façonné les bases de ce qui est ensuite devenu, par son annonce officielle à la conférence internationale de Bangkok en juin 2012, la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse.

C'est donc par l'étude de la mise en œuvre de cette stratégie que nous avons l'intention de mettre en évidence les représentations stratégiques et les intérêts de ces organisations internationales. Nous montrerons comment le nouveau paradigme de gestion des maladies animales, qui a émergé ces dernières années, a eu un impact considérable, suite à l'épizootie de 2001 en Grande-Bretagne, sur la redéfinition des normes de la gestion habituelle de la fièvre aphteuse, ce qui a conduit les deux organisations à élaborer une politique globale pour gérer cette maladie.

2.1. Un nouveau cadre de gestion des maladies animales : la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse

Entre l'épizootie de 2001 en Grande-Bretagne et la mise en œuvre de la stratégie mondiale de lutte en 2012 à Bangkok, la fièvre aphteuse a quelque peu disparu de la scène internationale pour laisser place aux prédictions catastrophiques de pandémie humaine lié à la grippe aviaire. Mais vers la fin de l'année 2009, la tension autour de cette maladie étant retombée, les organisations internationales se ressaisissent de la fièvre aphteuse et amorcent le projet de son éradication mondiale lors d'une conférence mondiale organisée à Asunción (Paraguay) en 2009. L'éradication proche de la peste bovine a certainement joué un rôle dans cette décision dans la mesure où elle constitue une source de fierté pour les acteurs des maladies animales et les pousse à vouloir poursuivre sur cette lancée. L'OIE et la FAO devaient donc se mettre d'accord pour définir la nouvelle « championne » des maladies animales. La FAO était davantage en faveur d'une priorisation de la Peste des Petits Ruminants (PPR) et l'OIE était pour sa part plus focalisée sur la fièvre aphteuse. Ce fut finalement cette dernière qui fut choisie comme prochain terrain de lutte mondiale contre les maladies animales. Un des éléments expliquant ce choix semble être qu'elle touche de nombreuses espèces et qu'elle a des conséquences commerciales très fortes alors que la PPR ne touche que les ovins et les caprins, et délaisse les bovins, dont la valeur commerciale est supérieure à celle des autres espèces domestiques.

⁸¹ Entretien acteur de l'OIE n°3, 25/07/2013.

Etant conscients du fait qu'il s'agit d'un processus lent, qui dépend énormément de la capacité des pays ou des territoires à obtenir et à conserver un statut indemne, qui est onéreux et qui requiert des services vétérinaires « solides et efficaces » ainsi qu'une volonté et un engagement politique réels, l'OIE et la FAO ont organisé deux conférences, une à l'Asunción en 2009 et une autre à Bangkok en 2012, afin de trouver des solutions pour pallier aux insuffisances de moyens auxquels font face de nombreux pays. Leur nouvel objectif n'est pas seulement de « *limiter la propagation internationale des maladies animales mais de tendre progressivement vers l'éradication définitive de certaines des maladies les plus importantes et les plus dévastatrices* » notamment de la fièvre aphteuse, qui malgré les efforts régionaux, mondiaux et nationaux, touchait encore plus de 100 pays en développement ou en transition (OIE/FAO, 2009). Cette conférence constitue donc en quelque sens une opération de communication des organisations internationales cherchant à fédérer autour d'elles les différentes parties prenantes et à inclure le maximum de bailleurs de fond et de donateurs internationaux dans leurs projets de lutte mondiale contre les maladies animales. C'est également l'occasion de « recadrer » la maladie et de justifier les nouveaux outils que les organisations internationales ont élaboré pour y faire face.

2.1.1. Une nouvelle rhétorique de la lutte contre la fièvre aphteuse

La rhétorique des organisations internationales a évolué au cours du temps, en mettant plus ou moins l'accent sur la possibilité d'éradiquer cette maladie à l'échelle mondiale, qui, de part sa complexité épidémiologique et sa nature extrêmement contagieuse, est plus difficile à contrôler que l'ancien cheval de bataille de ces organisations, la peste bovine. A la différence de la fièvre aphteuse, elle n'avait en effet pas de population réservoir et ne donnait pas lieu à des infections latentes ou persistantes, ce qui a permis plus facilement son éradication (Libeau, 2011).

L'éradication d'une maladie sur un territoire donné ne peut se faire que sous certaines conditions spécifiques. Il est en effet nécessaire qu'un vaccin soit économique et efficace et qu'il puisse être produit en grande quantité afin de faire baisser la prévalence de la maladie, ce qui est relativement difficile avec la fièvre aphteuse compte tenu de la diversité considérable des stéréotypes et des souches de cette maladie.

L'éradication implique donc nécessairement un suivi de l'évolution des virus aphteux dans chacune des zones infectées et repose sur un processus de surveillance efficace. En ce sens, le problème de la fièvre aphteuse se rapproche de celui des maladies émergentes. Une fois retombée l'excitation liée à l'annonce de l'éradication de la peste bovine, véritable « fenêtre d'opportunité politique » (au sens défini par (Kingdon, 1984) saisie par les organisations internationales pour le lancement de la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse, l'emballement de certains acteurs pour ce terme d'« éradication » a été délaissé au profit du terme de contrôle, jugé plus adapté et plus réalisable avec cette maladie. La rhétorique mobilisée par les deux organisations internationales fera dès lors appel à trois registres : la menace, le sens moral et l'opportunisme.

C'est par la rhétorique de la menace permanente que représentent les pays infectés pour les pays indemnes que les organisations internationales ont fait émerger un sens collectif à l'action de lutte. Elles ont tout d'abord appuyé la menace économique et commerciale que représente la fièvre aphteuse pour les pays, qu'ils soient indemnes ou non (rhétorique très présente dans les discours de l'OIE), et ont ensuite mis en évidence la menace sociale que représente cette maladie qui met en péril la sécurité alimentaire des populations et contribue à les maintenir dans la pauvreté (rhétorique plutôt présente dans les discours de la FAO).

Les organisations internationales se sont ensuite attelées à faire appel à la rhétorique du sens moral pour pallier à l'interdépendance existante entre les pays. Le descriptif de la stratégie globale de lutte contre la fièvre aphteuse témoigne de l'utilisation de cette rhétorique : « *a country that fails to control FMD may negatively impact on its neighbours and trading partners* » (OIE/FAO, 2009). Elles élaborent un « récit » pour structurer la coopération internationale et mobiliser les Etats (Petiteville, 2010), qui repose sur des termes forts : l'échec (fails) et les impacts négatifs (negatively impact). Elles mettent également en avant les bénéfices de la gestion de cette maladie pour l'ensemble de la société internationale. Elles présentent le contrôle efficace de cette maladie comme ayant des avantages à différents niveaux de la société : pour les consommateurs qui bénéficient d'une meilleure stabilité et d'une plus grande disponibilité des produits, pour les producteurs qui ont moins de pertes et ont un meilleur accès au marché donc plus d'opportunités, pour les personnes travaillant dans

le secteur de la production animale qui auront une source de produits plus fiable , et enfin pour le pays qui partage ses frontières et pour ses systèmes commerciaux

Enfin, les organisations internationales appuient également leur argument sur le fait que la lutte contre la fièvre aphteuse a aussi des répercussions positives sur la gestion d'autres maladies animales.

Le contrôle de cette maladie compte tenu de sa complexité épidémiologique et de ses caractéristiques intrinsèques, implique d'avoir créé un environnement approprié aux contrôles des maladies animales par la restructuration des services vétérinaires grâce à l'outil PVS de l'OIE (nous développerons ce point un peu plus loin) et par l'établissement d'une feuille de route des activités à mettre en œuvre, ce qui sera bénéfique face à d'autres maladies animales. Elles mobilisent donc la rhétorique de l'opportunisme lié aux effets d'entraînement des actions de lutte qui auront des conséquences positives au-delà du simple contrôle de la fièvre aphteuse comme en témoigne leur document conjoint « The global foot-and-mouth disease control strategy. Strengthening animals health systems through improved control of major diseases ». Améliorer le contrôle de la fièvre aphteuse à une échelle globale représenterait donc, selon la rhétorique de ces organisations internationales, un intérêt « partagé » pour tous les pays, qu'ils soient indemnes ou infectés, un bénéfice mutuel qui servira également les générations futures (OIE and FAO, 2011, p. 14-15). En mettant en avant cet argument, elles créent une obligation de lutte individuelle qui est justifiée parce qu'elle est faite au nom du bien collectif, et qui se fait respecter parce qu'elle dépend de l'approbation de tous les pays concernés. Les pays infectés qui ne se prêtent pas au jeu sont considérés comme des « mauvais joueurs » et sont alors sanctionnés, non pas par les organisations internationales mettant en avant une certaine représentation de la lutte contre la maladie, mais par leurs pairs qui se sont pliés aux nouvelles règles du jeu, devenues mondiales.

L'objectif d'éradication ou plus probablement, de contrôle de la fièvre aphteuse, objectif qui constitue « un Bien Public Mondial », ne peut cependant être atteint que si la communauté internationale et les organisations engagées dans les pays développés et les pays en voie de développement font un effort pour se concerter et qu'un certain support soit offert à ces pays.

Les deux conférences mondiales sur la fièvre aphteuse ont permis de légitimer ce changement de rhétorique. Leur but était d'élaborer les lignes directrices d'une stratégie mondiale de lutte contre cette maladie, après avoir réuni et discuté conjointement des normes, informations et méthodes de contrôle, d'analyse, de production de vaccin – en définitive, de tout ce qui touche de près ou de loin à la fièvre aphteuse. L'esquisse de l'actuelle stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse a donc été construite par tous les participants des conférences, ce qui regroupe aussi bien des experts des centres de référence et des organisations régionales et internationales que les professionnels en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies de contrôle des principales maladies animales, des agents des services vétérinaires nationaux, des vétérinaires, des scientifiques, des chercheurs, et également des éleveurs, des décideurs politiques des différentes régions du monde et des représentants des partenaires de l'industrie privée ; en résumé d'autres acteurs nationaux et internationaux venus de toutes les régions du monde (OIE/FAO, 2009, p. 1).

Cette apparente consultation ouverte des différents acteurs faisant partie de la stratégie de lutte mondiale est réfléchie et a pour objectif de légitimer la mise en œuvre d'un programme mondial de gestion de cette maladie. La « Bonne gouvernance⁸² » que prônent l'OIE et la FAO, qui vise à rassembler les acteurs des systèmes de santé animale sur la base de l'établissement de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, a pour rôle de fédérer les acteurs autour de la lutte contre cette maladie, dans un souci d'efficacité, mais aussi et surtout de légitimité. Il s'agit, pour elles, de limiter les effets pervers des normes mises en place par l'OIE en mettant en avant le caractère universel et positif de cette stratégie de lutte. Ce faisant, elles endossent également un rôle culpabilisateur vis-à-vis des pays qui rechignent à s'engager dans cette lutte mondiale, dans la mesure où ces pays mettent « en danger les pays voisins, la région, le continent, voire l'ensemble de la planète⁸³ ».

⁸² La notion de gouvernance désigne en effet une forme plus souple de pouvoir politique qui consiste « dans l'interaction d'une pluralité de gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics ». Il s'agit d'un processus de coordination d'acteurs qui cherche à atteindre des objectifs qu'ils ont définis et discutés collectivement. (Leca (1996), cité par Legalès, P., "Gouvernance", dans (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2010, pp. 299-308.)

⁸³ Website de l'OIE, "*Processus PVS*", [En ligne] Page consultée le 10/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/processus-pvs/>.

2.1.2. Les outils de la lutte mondiale contre la fièvre aphteuse

Les ambitions formulées par cette stratégie globale pour le contrôle de la FA sont que pour les 15 années à venir, tous les pays aient progressé dans leur lutte contre cette maladie. Pour garder et mesurer cette progression, un outil développé par le FAO et sa commission spécialisée, l'EuFMD, a été mis en place, le « *progressive contrôle pathway* » (PCP). Cette progression dépend aussi d'un acteur essentiel, les services vétérinaires, dont il faut améliorer les performances, jugées dans les pays encore touchés comme étant limitées. Un processus a alors été mis en place : il s'agit du « *Performance of Veterinarian Services* ». Nous allons, dans la partie suivante, examiner ces deux outils, pour voir en quoi ils participent au recadrage de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse.

2.1.2.1. Le Processus d'évaluation de la performance des services vétérinaires (PVS)

Le processus d'évaluation de la performance des services vétérinaires est un programme mondial visant à mettre en conformité les Services Vétérinaires nationaux aux normes de l'OIE sur la qualité de ces services. Il constitue une base importante à la fois pour l'amélioration de la santé animale et publique mais aussi pour une meilleure application des normes de l'accord SPS, ce qui justifie le fait que l'OIE lui ait consacré deux chapitres dans son Code sanitaire pour les animaux terrestres⁸⁴. En effet, pour que ces objectifs puissent être atteints, il faut que tous les pays aient une législation adaptée en matière de santé et de bien-être des animaux et qu'ils disposent de ressources humaines et financières permettant de garantir son application stricte. Il s'agit donc d'un outil favorisant la normalisation des services vétérinaires qui s'inscrit dans la perspective de l'OIE de faire reconnaître les services vétérinaires nationaux comme des biens publics mondiaux. En effet, comme cela est stipulé dans les recommandations pour la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse, « des services vétérinaires renforcés et soutenus par une bonne gouvernance sont en mesure de contribuer fructueusement aux initiatives « Une seule santé » et plus généralement de servir l'intérêt général dans une perspective de bien public » (OIE/FAO, 2012).

⁸⁴ Ibid. Il s'agit des chapitres 3.1 (disponible sur : http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne/?htmfile=chapitre_1.3.1.htm) et 3.2 (disponible sur : http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne/?htmfile=chapitre_1.3.2.htm)

L'OIE a donc, dans cette volonté, progressivement développé entre 2006 et 2010, une méthodologie spécifique d'appréciation des performances par rapport aux normales internationales du Code Terrestre⁸⁵. La première étape de ce processus est une évaluation des performances des Services vétérinaires des pays à l'aide de l'Outil PVS. Elle permet de mettre en évidence les faiblesses et les atouts des services Vétérinaires d'un pays et vise à faciliter la prise de décision dans la définition des priorités nationales.

Le processus PVS de l'OIE

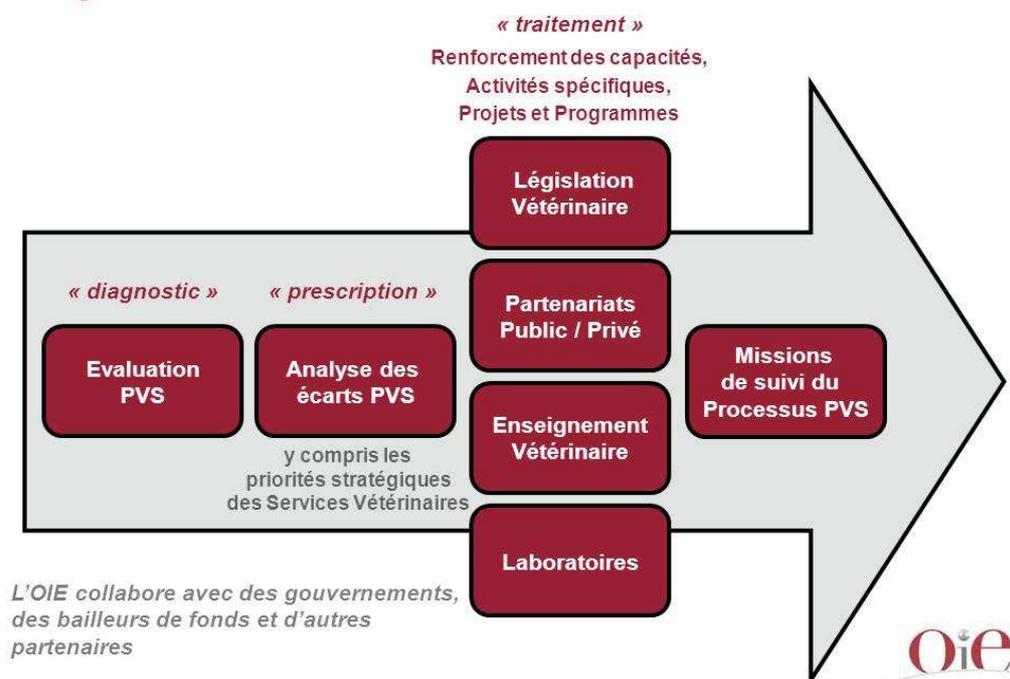


Figure 3 - Source : Website de l'OIE – Processus PVS

Cet outil permet également aux pays de déterminer quelles seraient les exigences à atteindre par les pays pour voir leur plan de contrôle national de la fièvre aphteuse approuvé par l'OIE ou pour demander le statut officiel indemne de cette maladie, en proposant d'évaluer les écarts PVS. Ce faisant, il s'inscrit dans la continuité du changement de paradigme de la gestion des maladies animales en renforçant la conception de la nécessité d'une gestion des risques « à la source ». Les pays qui s'appuient sur le processus PCP-FMD dont nous allons parler ci-dessous vont devoir en

⁸⁵ Ibid.

effet développer en parallèle leurs services vétérinaires afin de pouvoir remplir tous les critères nécessaires à la reconnaissance officielle de leur statut indemne ou la validation officielle de leur programme national de lutte contre la fièvre aphteuse. Une table de correspondances a été créée pour indiquer les relations pertinentes entre les étapes du Progressive control pathway (PCP) et les « critical competencies (CCs) » de l’outil PVS pour le contrôle de la fièvre aphteuse.

Cette seconde composante n’est pas spécifique à la fièvre aphteuse et est supposée avoir un effet positif, par effet boule de neige, sur le contrôle des autres maladies animales transfrontalières (OIE and FAO, 2011) Elle façonne donc la structure pour la gouvernance de la gestion de cette maladie.

Les évaluations PVS et les analyses des écarts PVS sont intégrées en une approche globale progressive qui permet d’offrir aux pays nécessitant un renforcement de leurs Services Vétérinaires une assistance là où ils en ont besoin⁸⁶. Elles se basent sur des outils et des indicateurs standards conçus par l’OIE et ne peuvent, pour être considérées comme valides, être réalisées que par des experts PVS certifiés par l’OIE, qui ont suivi des formations organisées et financées par le Fond Mondial de l’OIE. Ces évaluations ne constituent dans la réalité ni un audit, une inspection mais elles conditionnent les opportunités offertes aux pays infectés pour deux raisons.

Tout d’abord, le processus PVS constitue une évaluation indépendante des services nationaux qui permet de légitimer les demandes pour des financements nationaux et/ou internationaux (OIE, 2008). La majorité des donateurs a accepté l’utilisation de cet outil PVS et des critères du Code sur l’évaluation des performances et des priorités des Services Vétérinaires comme pré requis et comme guide pour aider les pays à obtenir des financements nécessaires à leur amélioration. Deuxièmement, ces évaluations servent également de garantie de la crédibilité des pays dans le commerce international. Le processus PVS permet en effet de formaliser les bases de la confiance dans la capacité d’un pays à gérer ses risques sanitaires, comme nous l’explique cet acteur de l’OIE :

⁸⁶ Ibid.

« It is by having mechanism that evaluate, judge strength and weaknesses and come up with the tools to improve those weaknesses that have been identified. So countries can go to and importing country and say "This is my PVS certification [...] Where is yours ?". And the developing countries have done it already. It has already shown promising results, and the donors community is also very interesting in those result. »

(Entretien acteur de l'OIE n°2, 08/08/2013⁸⁷)

Le processus PVS est donc un outil intrusif, presque coercitif, puisqu'il constitue un moyen pour l'OIE (difficilement contournable pour les pays qui souhaitent accéder au marché international ou souhaitent bénéficier de financement de la part des donateurs mondiaux) de s'ingérer dans les affaires de l'Etat pour accréditer son système de gestion des maladies animales, et cela au nom du bien public mondial. A ce jour, 125 pays en ont fait la demande et 117 d'entre eux ont fait réaliser cette évaluation⁸⁸, la majorité de ces pays étant issus du continent Africain (53 demandes/50 missions), suivis par les Amériques (25/22) et l'Asie (19/18).

2.1.2.2. L'approche progressive de lutte contre la fièvre aphteuse et l'outil « Progressive Control Pathway » (PCP).

Le « progressive control pathway of Foot-and-Mouth Disease » (PCP-FMD ou PCP-FA en Français) a été développé par la commission européenne pour le contrôle de la fièvre aphteuse (l'EuFMD) et la FAO. Géré conjointement avec l'OIE, il constitue le socle de la stratégie globale de lutte contre cette maladie.

Le PCP-FA a pour but d'aider à la mise en œuvre et au développement d'actions, de stratégies nationales mais aussi régionales de réduction du risque lié à la fièvre aphteuse en aidant les pays à se fixer des objectifs et à les atteindre dans le cadre

⁸⁷ « C'est en ayant des mécanismes qui évaluent, jugent les forces et les faiblesses et qui définissent les instruments pour améliorer ces faiblesses qui ont été identifiées. Donc les pays peut le faire et dire « Voici la certification de la performance de mes services vétérinaires [...] Où est la tienne ? Et les pays en voie de développement l'ont déjà fait. Cela a déjà montré des résultats prometteurs, et la communauté des donateurs est aussi très intéressée par ces résultats. »

⁸⁸ Website de l'OIE, "Statut des missions", [En ligne] Page mise à jour le 12/08/2013, Page consultée le 11/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/evaluations-pvs/statut-des-missions/>

des feuilles de route régionales (FAO, OIE et al.). Il se présente sous la forme d'une succession de cinq étapes aboutissant au contrôle de la fièvre aphteuse dans un pays ⁸⁹:

- La première étape (stade 0-1) est une étape de diagnostic du risque lié à la fièvre aphteuse dans le pays (épidémiologie de la maladie, impacts socio-économiques, etc..). Elle vise à permettre l'élaboration d'une "hypothèse de travail" concernant la circulation du virus au niveau national.
- La seconde étape (stade 1-2) correspond à la mise en œuvre de mesures fondées sur les risques pour réduire l'impact de la maladie sur un ou plusieurs secteurs et/ou une ou plusieurs zones à l'intérieur du pays.
- La troisième étape (stade 2-3) consiste à mettre une stratégie de lutte plus « offensive » afin d'éliminer la fièvre aphteuse dans « au moins une zone du pays ». Le succès de cette étape repose sur l'existence de dispositifs de surveillance efficace.
- La quatrième étape (stade 3-4) vise à maintenir la "tolérance zéro" de la fièvre aphteuse dans la zone/le pays concerné en se focalisant sur la prévention pour pouvoir démontrer que le virus ne circule plus de manière endémique parmi la population animale domestique d'un pays/zone. Elle vise également à acquérir le statut de "zone exempte de fièvre aphteuse avec vaccination".
- Enfin, la cinquième étape (stade 4-5) a pour objectif la reconnaissance officielle du statut sanitaire indemne du pays ou de la zone concerné(es) avec (dans un premier temps) puis sans vaccination, par l'OIE.

⁸⁹ Les pays doivent obligatoirement accomplir toutes les Réalisations principales de chaque étape pour pouvoir accéder à l'étape suivante. Ils peuvent décider de s'arrêter avant la fin de ce processus et ne pas aller au-delà de l'étape 2 ou 3, parce qu'ils n'ont pas les ressources structurelles, financières ou humaines pour créer de nouvelles conditions propices à la mise en œuvre des activités de lutte.



Figure 4 - Source : FAO/EuFMD/OIE – PCP-FMD

Le PCP-FA de l'OIE et de la FAO représente une évolution substantielle dans la conception de la lutte contre la fièvre aphteuse. Tout d'abord, on passe d'une norme qui caractérise un Etat (non indemne/indemne sans vaccination /indemne avec vaccination) à une norme qui caractérise une étape dans un processus. Ensuite, on assiste à une multiplication des modalités de la norme puisque l'on passe d'un processus de 3 étapes à un processus de 5 étapes. Enfin, la mise en œuvre de ce processus est systématiquement accompagnée de l'évaluation de la position d'un pays par rapport à la norme et aux recommandations internationales.

Cette évolution a donc trois conséquences.

Premièrement, elle autorise la mise en place de normes plus pédagogiques, qui sanctionnent moins les pays infectés et qui récompensent les efforts fournis. Constatant que le manque de volonté politique était l'un des facteurs d'échec de la politique de gestion de la fièvre aphteuse, les organisations internationales ont trouvé un moyen pour

motiver tous les pays, quelque soit leur situation sanitaire, à s'engager dans la lutte contre la maladie en leur montrant la voie, par leur rhétorique du Bien Public Mondial et en récompensant les pays qui faisaient preuve de motivation. En effet, ce processus offre la possibilité aux pays qui ont atteint le stade 3 de demander l'approbation de leur programme national de contrôle des maladies animales par l'OIE. Cette évolution a un impact bénéfique sur l'accès au marché international des pays où la fièvre aphteuse est toujours présente comme nous l'explique cet acteur de l'OIE :

« Ils ne voyaient pas la nécessité d'être totalement indemne. C'était surtout très difficile de l'imaginer et quand vous avez un but qui vous semble inatteignable, ce n'est pas motivant. Donc là, en discutant avec la Fao et les pays membres, on a créé un nouveau – ce n'est pas un statut intermédiaire hein – mais c'est une marche qui permet de dire « voilà mon programme de contrôle a été mis en place ».

(Entretien acteur de l'OIE n°3, 25/07/2013)

L'approbation du programme de contrôle national de la fièvre aphteuse par l'OIE équivaut à une reconnaissance officielle de la capacité de gestion des maladies animales de ces pays et leur permet de « démontrer leur bonne foi » à leurs partenaires commerciaux. Cette approbation pourrait donc théoriquement limiter les effets pervers de la dichotomie infecté/indemne que nous avons abordés dans partie 1.2., et pourrait être bénéfique pour la compartimentation ou l'approche par les marchandises (« *commodity based trade* »).

Deuxièmement, cette évolution permet d'étendre la portée de la norme, qui devient non seulement une norme sur l'état sanitaire du pays par rapport à la fièvre aphteuse mais aussi sur la qualité de la surveillance et sur la « bonne volonté » des pays dans le traitement des maladies animales. Ainsi, la mise en œuvre de cette approche progressive ne doit pas nécessairement être considérée comme un assouplissement de la lutte mondiale contre la fièvre aphteuse. La participation des pays infectés à cette approche progressive de lutte n'est explicitement pas obligatoire. Mais elle tend fortement, selon cet expert de l'OIE, à devenir une condition indispensable pour certains échanges :

« We have come further that the new international standards on FMD is saying : “if you want to trade meat from a country where FMD exists, you have to prove that you are part of this program, you have to prove that you are near to reach step 3. So this implies that you know where the problem is, and that you have identified the measures you need to apply to improve the problem. [] for trading certain commodities if you’re infected, it becomes compulsory for you to engage toward eradication. The last 2 years, it was introduced in the code. » .

(Entretien acteur de l’OIE n°2, 08/08/2013⁹⁰)

Enfin, la norme situe désormais les pays dans un processus, une dynamique. De fait, elle présuppose que tous les pays adoptent l’objectif d’améliorer leur gestion de la fièvre aphteuse. Elle a donc un pouvoir « d’enrôlement » de nouveaux pays dans la lutte contre cette maladie. En effet, en échange de l’approbation de leur programme de contrôle national par l’OIE, les pays doivent s’engager par écrit à continuer de s’investir dans la mise en œuvre de l’approche progressive de lutte. Ils devront également apporter la preuve que leur plan national de lutte recueille bien l’adhésion des parties prenantes (FAO, OIE et al.), une autre condition de la confiance témoignant de la mise œuvre d’une « bonne gouvernance ».

L’OIE et la FAO se sont partagées les actions sur la fièvre aphteuse : l’OIE travaille au niveau mondial et régional tandis que la FAO effectue avant tout un travail au niveau local. Au nom d’un Bien Public Mondial et d’un idéal d’une bonne gouvernance, elles ont mis en place des outils qui visent à imposer dans tous les pays un alignement des pratiques et des services vétérinaires des pays. Ces outils intrusifs qui franchissent les frontières nationales des pays, questionnent la souveraineté des Etats et nous conduisent à nous interroger sur le caractère globalisé de la politique de lutte contre la fièvre aphteuse.

⁹⁰ « Nous sommes allés plus loin que ce que les nouvelles normes sur la fièvre aphteuse disait : “si vous voulez faire du commerce de viande avec un pays où existe la fièvre aphteuse, vous devez prouver que vous faites partie de ce programme, vous devez prouver que vous êtes près d’atteindre l’étape 3. Donc cela implique que vous sachiez où est le problème, et que vous identifiez les mesures que vous devez appliquer pour améliorer le problème. [...] Pour échanger certaines marchandises, si vous êtes infectés, vous devez obligatoirement vous engager vers l’éradication de la fièvre aphteuse. Cela a été introduit dans le code ces deux dernières années. »

Conclusion :

Cette étude visait à comprendre les processus et les étapes qui ont mené à l'établissement de la fièvre aphteuse comme problème de santé animale prioritaire pour les organisations internationales. Elle avait comme objectif d'analyser comment la représentation sociale de la fièvre aphteuse a évolué au cours du temps, pour comprendre dans quelle mesure cette évolution a eu un impact sur la politique de lutte mise en œuvre par les organisations internationales.

Pour répondre à cette problématique, nous avons montré tout d'abord dans une première partie comment le cadre, les outils de gestion et les acteurs de la gestion des maladies animales se sont construits autour de l'expérience de la peste bovine et nous avons expliqué que la réunion de différents facteurs – le développement du commerce et l'intensification de l'élevage ainsi que l'évolution des connaissances scientifiques sur les maladies infectieuses - a conduit la fièvre aphteuse à être reconnue comme un risque collectif qui doit être géré par l'Etat.

Dans une deuxième partie, nous avons présenté les organisations internationales, l'Organisation mondiale de la Santé Animale (OIE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Nous nous sommes un petit peu attardés sur leurs relations d'opposition, mais aussi sur leur complémentarité. Nous avons ainsi montré que ces organisations sont en concurrence sur l'évaluation de l'importance de la fièvre aphteuse, ce qui se ressent particulièrement au sein de l'EuFMD. Nous avons ensuite présenté les raisons pour lesquels la politique de lutte interne contre la fièvre aphteuse mise en œuvre par l'OIE en particulier était controversée, en montrant notamment ses implications sur les pays d'Afrique Australe où se trouve le seul réservoir animal du virus, le buffle africain.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous avons montré comment l'épizootie de 2001 en Grande-Bretagne a remis en cause les politiques de lutte contre la fièvre aphteuse, rendant nécessaire non seulement leur justification mais aussi leur adaptation à un nouveau contexte global par les organisations internationales.

Cette étude a montré que le changement mis en œuvre par les organisations internationales est lié à un changement dans les paradigmes guidant les actions collectives (Nay and Petiteville, 2011), lequel a poussé les organisations internationales

à redéfinir leurs relations avec leur environnement en modifiant les règles existantes. Elle a mis en évidence comment les organisations internationales s'appuient sur une nouvelle rhétorique, celle d'une lutte au nom d'un Bien Public Mondial, pour justifier la nécessaire mise en place d'une gouvernance sanitaire mondiale pour lutter contre la fièvre aphteuse et les autres maladies animales.

Cette étude nous montre que ces organisations internationales ont défini de nouveaux outils, le processus PVS et le processus PCP, qui leur ont permis de dépasser le cadre des frontières nationales et de mettre en œuvre une politique globale de lutte contre la fièvre aphteuse. Elle nous montre que ces outils ont tout d'abord permis de modifier le caractère bipolaire de la gestion de la fièvre aphteuse en redéfinissant le rôle des statuts sanitaires et en ajoutant une étape intermédiaire, la reconnaissance officielle du programme de contrôle national par l'OIE. Ce faisant, cette dernière a transformé les pratiques de gestion de la fièvre aphteuse en mettant non plus l'accent sur le statut du territoire mais en appuyant la nécessité d'une surveillance permanente, et en faisant passer la lutte contre la fièvre aphteuse d'une gestion par un statut (indemnes/non indemnes) à une gestion de moyen.

Le choix de la gestion de la fièvre aphteuse par l'OIE et la FAO n'est en effet pas anodin. Cette maladie sert d'étendard à ces organisations internationales en quête permanente de financements, sa priorisation leur permettant d'assurer une pérennité des investissements internationaux dans le domaine de la gestion des maladies animales et de garantir un avenir pour leurs activités. La mise en œuvre, par ces organisations, d'un processus conduisant à l'instauration d'une politique de lutte adaptée à la variété des situations des différents pays constitue par ailleurs une stratégie pour élargir le public de cette politique, tout en rendant obligatoire, dès lors que les pays souhaitent accéder au marché international, la participation active à la lutte contre la fièvre aphteuse. L'élargissement de la politique de lutte est ainsi légitimé par la nécessité d'impliquer un maximum de pays dans le renforcement des Services Vétérinaires au nom du Bien Public Mondial. Elle permet aussi à l'OIE de garantir la reconnaissance et la pérennité de sa profession dominante, la profession vétérinaire. De plus, la participation des pays au processus PVS devenant une condition de l'attribution des aides par les donateurs internationaux, l'OIE a pu ainsi verrouiller l'accès aux financements internationaux, malgré le fait qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir de coercition. Elle a ainsi renforcé sa position d'acteur incontournable sur la scène internationale. Cette politique de lutte est

également stratégique pour le service « Santé Animale » de la FAO et pour l'EuFMD. A l'instar de l'OIE, elle leur permet de pousser au maximum les limites de leur cadre d'intervention et de s'imposer sur la scène internationale comme interlocuteurs privilégiés de la gestion des maladies animales. Selon Eve Fouilleux, la FAO est une organisation internationale qui n'arrive pas à s'imposer sur la scène internationale parce qu'elle manque de capacités discursives (Fouilleux, 2009). D'une part, pour le Service « Santé Animale », l'alliance avec l'OIE constitue donc un avantage dans la mesure où elle donne à la FAO une reconnaissance publique importante dans l'élaboration de l'expertise en matière de fièvre aphteuse et plus largement, de gestion des maladies animales. L'appui de l'OIE permet ainsi à la FAO d'accroître ses capacités discursives, du moins dans le domaine de l'élevage, et de faire reconnaître son expertise sur la scène internationale. D'autre part, le changement de conception dans la gestion des maladies animales en général et de la fièvre aphteuse en particulier a permis à l'EuFMD de mieux justifier et faire reconnaître la légitimité et l'utilité de son travail. Sa participation aux deux processus en jeu contribue stratégiquement à pérenniser son existence, mise en péril par l'éradication de la fièvre aphteuse en Europe.

Cependant, cette nouvelle politique globalisée de lutte contre la fièvre aphteuse ne semble pas avoir les caractéristiques nécessaires pour réduire les inégalités structurelles dans la mesure où elle ne favorise pas réellement la reconnaissance d'approches non-géographiques de la gestion de cette maladie. La stratégie globale de lutte contre la fièvre aphteuse ne propose en effet pas de solution sur le long terme pour les pays dans lesquels un réservoir naturel du virus est présent.

Mais en mettant l'accent sur la nécessité de coordonner la gestion de la maladie au niveau régional, elle a influencé la manière d'agir des pays infectés pour défendre leur intérêt au sein de ces organisations internationales. La constitution de groupes régionaux a en effet permis aux pays en voie de développement des zones infectées de se regrouper pour discuter de leurs intérêts régionaux. Cela leur a permis d'élaborer une stratégie commune de gestion en adoptant une position commune qui leur permet de faire valoir leurs intérêts au sein des organisations internationales. Le rôle joué par l'OIE dans ce changement est important puisqu'elle a, lors de sa participation à ces réunions, effectué un important travail de traduction du Code, dans le but de faciliter l'appropriation de ses normes par les pays en voie de développement. Ce faisant, elle aide à réduire l'écart existant entre les pays en voie de développement et les pays

développés en les aidant à développer les capacités discursives et normatives nécessaires pour tenir tête aux pays développés lors de conflits commerciaux.

Pour conclure, nous pouvons dire que l'évolution dans la prise de position des Etats qui découle d'un recadrage de la politique mondiale, pourrait offrir des opportunités de développement pour les approches de la gestion de la fièvre aphteuse en mal de reconnaissance internationale dont nous avons parlé dans notre deuxième partie. La résolution prise récemment prise par la SADC (Southern African Development Community) témoigne de ce changement des règles du jeu de la gestion des maladies animales. Elle appelle en effet à l'adoption de l'approche par les marchandises (« *commodities based trades* » (CBT)) et d'autres approches non-géographiques de la gestion de la fièvre aphteuse comme des normes additionnelles pour le commerce des animaux et des produits d'origine animale⁹¹. Couplée au renforcement de l'importance des services vétérinaires et à l'actuelle révision du Code Terrestre par l'OIE, qui vise à limiter la possibilité des Etats de détourner les normes de gestion de la fièvre aphteuse pour mettre en place des mesures de protectionnisme commercial, cette évolution favorisera peut-être l'application des options de gestion non-géographiques de cette maladie, que la stratégie de lutte mondiale semble pour l'instant avoir délaissée.

⁹¹ The Phakalane Declaration On Adoption of Non-Geographic Approaches for Management of Foot and Mouth Disease

Bibliographie

1. Ouvrages et ouvrages collectifs

- Conseil général vétérinaire, *Histoire des services vétérinaires français*, Mercuès, France Quercy. 2006, 477 pages.
- De Maillard, J. and Kübler, D., *Analyser les politiques publiques*, 2009, 224 pages.
- Fédida, M., *La fièvre aphteuse, une maladie du passé toujours d'actualité*, 2007, 382 pages.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1984, 240 pages.
- Legalès, P., "Gouvernance", dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Science Po, 2010, 776 pages.
- Petiteville, F., "Politiques internationales", dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Science Po, 2010, 776 pages.
- Saint-Martin, D., "Expertise", dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Science Po, 2010, 776 pages.
- Virally, M., "Définition et classification des organisations internationales : approche juridique", dans G. Abi-Saab (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Paris, UNESCO, 1980, 292 pages.

2. Articles de journaux

- Alnot, L. and G. Pistre, "La vie et l'œuvre d'Emmanuel Leclainche (1861-1953)", *Bull.soc.fr.hist.méd.sci.vét.*, vol 4, n°1, 2005, pp. 94-103.
- Anonyme, "Evaluation of Performance of Veterinary Services using the OIE PVS Tool", *Bulletin de l'OIE*, 2008, n°2, pp. 33-34.

- Brown, T. M., M. Cueto and E. Fee, "The world Health Organization and the transition from "International" to "Global" public health", *American Journal of Public Health*, vol 96, n°1, 2006, pp. 62-72.
- Coulon, S., "L'Épizootie de fièvre aphteuse au Royaume-Uni", *Epidémiologie et santé animale*, n°40, 2001, pp. 135-143.
- De Clercq, K., "La vaccination comme outil de lutte contre la fièvre aphteuse", *Ann. Méd. Vét.*, n°146, 2002, pp. 155-160.
- Fidler, D. P., "SARS : Political pathology of the first post-Westphalian Pathogen", *Journal of Law, Medicine and Ethics*, n°31, 2003, pp. 485-505.
- Figuié, M., "Towards a global governance of risks: international health organisations and the surveillance of emerging infectious diseases", *Journal of Risk Research*, 2013, pp. 1-15.
- Fouilleux, È., "À propos de crises mondiales. Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? ", *Revue française de science politique*, vol 59, n° 4, 2009, pp. 757-782.
- Haas, P., "Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, n°1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1992, pp. 1-35.
- King, N. B., "Security, Disease, Commerce: Ideologies of Postcolonial Global Health", *Social Studies of Science*, vol 32, n°5/6, octobre-décembre 2002, pp. 763-789.
- King, N. B., "The Scale Politics of Emerging Diseases", *Osiris, 2nd series*, n° 19, Landscapes of Exposure: Knowledge and Illness in Modern Environments, 2004, pp. 62-76.
- Knab, C., "Infectious Rats and Dangerous Cows : transnational Perspectives On Animal Diseases in the First Half of the Twentieth Century", *Contemporary European History*, n°20, 2011, pp. 281-306.
- Mc Connell, A. and A. Stark, "Bureaucratic Failure and the UK's Lack of Preparedness for Food and Mouth Disease", *Public Policy and Administration*, vol 17, 2002, pp. 39-54.
- Nay, O. and F. Petiteville, "A sociological investigation of changes within international organisations", *Critique internationale*, vol 53, n°4, 2011, pp. 9-20.

- Scoones, I. and a. al., "Foot-and-mouth disease and market access: challenges for the beef industry in southern Africa", *Pastoralism*, vol 1, n°2, 2010, pp. 135-164.
- Scoones, I. and W. Wolmer, "Land, Landscapes and Disease:The Case of Foot and Mouth in Southern Zimbabwe", *South African Historical Journal*, n°58, 2007, pp. 42–64.
- Teissier, M., "A Brief history of the OIE", *Bulletin de l'OIE*, n°1, 2007, pp. 6-18.
- Thiermann, A. B., "The relationship between the World Trade Organisation and the Office International des Epizooties", *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, vol 16, n°1, 1997, pp. 13-16.
- Vallat, B., "Influenza aviaire, la communauté internationale se mobilise", *Bulletin de l'OIE*, n°1, 2006, pp. 1-3.
- Wilkinson, K., P. Lowe and A. Donaldson, "Beyond politivity networks: policy framing and the politics of expertise on the 2001 Foot and Mouth Disease crisis", *Public Administration*, vol 88, n°2, 2010, pp. 331-345.
- Woods, A., "Flames and fear on the farms: controlling foot and mouth disease in Britain, 1892-2001", *Historical Research*, n° 77, 2004, pp. 520-542.
- Woods, A., "The construction of an Animal Plague : Foot and Mouth Disease in Nineteenth-century Britain", *Social History of Medecine*, vol 17, n°1, 2004, pp. 23-39.

3. Conférences et articles non publiés

- Figuié, M. and E. Fouilleux, *How much severe is a disease? The social construction of the Foot and Mouth Disease (running title)*, Conférence aux Pays-Bas, 23-25 Janvier 2013, 8 pages.
- Kitching, R. P., *Diagnostic de la fièvre aphteuse : conditions de mise en évidence de l'absence d'infection*, Conférence de l'OIE, 2002, pp. 189-193.
- Marcussen, M., *The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game*, Prepared for presentation at the European Consortium for Political Research (ECPR), 29th Joint Sessions of Workshops, 6-11 April 2001, Grenoble, France, 2001, 33 pages.
- Nay, O., *Administrative Reform in International Organizations : The Case of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*, Question de recherches n° 30, octobre 2009a, 37 pages.

- Nay, O., *How Ideas Spread among International Organizations. Policy Transfer Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN system: The case of the UNAIDS Secretariat*, Paper in draft version, University of Lille - Northern France, and Institut Universitaire de France (IUF) - Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales (CERAPS Research Centre), 2009b, 25 pages.
- Perry, B. D. and al, *The impact and poverty reduction implications of foot and mouth disease control in southern Africa*, Proceedings of the 10th International Symposium on Veterinary Epidemiology and Economics, 2003, 3 pages.
- PP&G, Workshop on Commodity Based Trade, Cirad & University of Pretoria, 2012, 3 pages.
- Thiermann, A. B., *Application pratique des normes et lignes directrices de l'OIE en matière de compartimentation*, Conférence de l'OIE, 2008, pp. 131-142.

4. Documents des organisations internationales et documents officiels

- OCDE, *Impact des flambées d'épizooties et des nouvelles pratiques de lutte sur les marchés et les échanges agricoles : Le cas de la fièvre aphteuse*, 2010, 83 pages.
- OIE and FAO, *The global foot and mouth disease control strategy. Strengthening animals health systems through improved control of major diseases*, date inconnue, 253 pages.
- FAO, OIE and EUFMD, *Approche progressive de la lutte contre la fièvre aphteuse (pcp-fmd)*, date inconnue, 20 pages.

5. Documents et textes en ligne

1. Website de la FAO :

- FAO, "*Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur:
<http://www.fao.org/ag/againfo/commissions/eufmd/fr/>
- FAO, "*Directives pour le renforcement des services de santé animale dans les pays en développement*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur:
<http://www.fao.org/docrep/u2200f/u2200f00.htm>
- FAO, "*Impact of the Uruguay Round Agreements of relevance to the agricultural sector : winners and losers*", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur:
http://www.fao.org/trade/docs/tradebrief_en.htm

- FAO, "*La fièvre aphteuse en Corée du Sud risque de s'étendre à toute la région*", [En ligne] Page consultée le 28/06/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/news/story/fr/item/50109/icode/>
- FAO, "*Module 6: Présentation de l'Office international des épizooties (OIE)*", [En ligne] Page consultée le 19/08/2013, disponible sur: <http://www.fao.org/docrep/003/x7354f/x7354f06.htm>

2. Website de l'OIE :

- OIE, "*Approche axée sur les marchandises*", [En ligne] Page consultée le 12/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/presentation/approche-axee-sur-les-marchandises/>
- OIE, "*Code sanitaire pour les animaux terrestres, Article 4.3.1*", 2010 [En ligne] Page consultée le 28/08/2013, disponible sur : http://web.oie.int/fr/normes/mcode/fr_chapitre_1.4.3.htm
- OIE, "*Commission du Code et rapports*", [En ligne] Page consultée le 19/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/commissions-specialisees-et-groupes/commission-du-code-et-rapports/rapports-tahsc/>
- OIE, "*Liste des Membres indemnes de fièvre aphteuse*", [En ligne] Page consultée le 28/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/sante-animale-dans-le-monde/statuts-officiels-des-maladies/fievre-aphteuse/liste-des-membres-indemnes-de-fievre-aphteuse/#c217>
- OIE, "*L'outil PVS de l'OIE*", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/evaluations-pvs/loutil-pvs-de-loie/>
- OIE, "*Processus PVS*", [En ligne] Page consultée le 10/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/processus-pvs/>.
- OIE, "*Recommandations de la Conférence mondiale sur la lutte contre la fièvre aphteuse*", 2012 [En ligne] Page consultée le 28/08/2013, disponible sur : http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Conferences_Events/docs/pdf/recommandations/F_FMD_Recommandations_Bangkok_2012.pdf
- OIE, "*Statut des missions*", [En ligne] Page mise à jour le 12/08/2013, Page consultée le 11/09/2013, disponible sur: <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/evaluations-pvs/statut-des-missions/>
- OIE, "*Vers le contrôle de la maladie à l'échelle mondiale*", Conférence Mondiale OIE/FAO sur la fièvre aphteuse avec l'appui de la Communauté européenne, Recommandations finales, 2009 [En ligne] Page consultée le 19/08/2013, disponible sur : http://web.oie.int/fr/press/fr_090706.htm

3. Website de l'OMC :

- OMC, "L'OMC et l'OIE", [En ligne] Page consultée le 14/08/2013, disponible sur: http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_oie_f.htm
- OMC, "Mesures sanitaires et phytosanitaires > Texte de l'accord", [En ligne] Page consultée le 29/08/2013, disponible sur: http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsagr_f.htm

4. Autres sites :

- CNRS – Inist, "Grippe Aviaire & Homme", "Réunion mondiale sur la grippe aviaire. Genève 7-9 novembre 2005", [En ligne] Publié le 17.11.2005, Page consultée le 14/09/2013, disponible sur: <http://grippeaviaire.inist.fr/?+Reunion-mondiale-sur-la-grippe+>
- Laurent Berthod, "Requiem pour les animaux abattus", [En ligne] Page crée le 01/06/2009,, Page consultée le 12/09/2013, disponible sur: <http://laurent.berthod.over-blog.fr/article-32138602.html>
- Libeau, G., "L'éradication de la peste bovine, un soulagement humain et économique", 2011. [En ligne] Page consultée le disponible sur: <http://www.cirad.fr/actualites/toutes-les-actualites/articles/2011/questions-a/genevieve-libeau>
- Ministère français de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt, "Le point sur la vaccination contre la fièvre aphteuse ", [En ligne] Page consultée le 30/08/2013, disponible sur: <http://agriculture.gouv.fr/le-point-sur-la-vaccination-contre>
- ONU, Centre de l'actualité, "FAO : la fièvre aphteuse en Corée du Sud risque de s'étendre à toute la région", [En ligne] daté du 27/01/2011, Page consultée le 05/09/2013,, disponible sur: <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=24315#.Uig9btLFEgA>
- UE, "Fièvre aphteuse: leçons à tirer et mesures à prendre", *Journal officiel de l'Union européenne*, Résolution du Parlement européen sur la lutte contre la fièvre aphteuse dans l'Union européenne en 2001 et les mesures à prendre pour éviter et combattre les épizooties dans l'Union européenne (2002/2153(INI)), 2002, 21 pages [En ligne] Page consultée le 12/08/2013, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:031E:0137:0157:FR:PDF>

Annexe : Le fonctionnement de l'OIE

Toutes les organisations internationales (OI) sont tripartites, c'est-à-dire qu'elles sont composées au minimum de trois organes distincts : un organe délibérant, **l'Assemblée mondiale des Délégués des Etats membres** ; un organe administratif et permanent de l'organisation dont le rôle est de gérer les affaires administratives, et qui est représenté à l'OIE par le **Siège** (dont Bernard Vallat est le directeur général) et enfin, par un organe exécutif, le **Conseil** de l'OIE.

Depuis sa première session générale tenue à Paris en mars 1927, l'OIE est en effet placée sous l'autorité et le contrôle de **l'Assemblée mondiale des délégués**, composée de représentants techniques élus par les Etats Membres sur la base d'un représentant par Etat. « Organe suprême » de l'OIE, l'Assemblée est composée de délégués représentants de tous les pays membres et se réunit une fois par an au minimum, lors de sa session générale. Elle a pour missions d'adopter des normes internationales dans le domaine de la santé animale ainsi que des résolutions sur la lutte contre les principales maladies en suivant le principe démocratique selon lequel le vote d'un pays est égale à une voix. Elle élit également les membres des organes de gouvernance de l'OIE et les membres des Commissions spécialisées et nomme le Directeur général. Enfin, elle est en charge de l'examen et de l'approbation du rapport annuel d'activités, du rapport financier du Directeur général ainsi que du budget annuel de l'organisation.

Le **Conseil**, qui est composé du Président de l'Assemblée mondiale des Délégués, du Vice-président et du Président Sortant ainsi que de six Délégués représentant les différentes régions, a pour rôle de représenter l'Assemblée entre les Sessions générales. Il se réunit donc au moins deux fois par an afin d'examiner, en consultation avec le Directeur général, les questions, à la fois techniques et administratives qui seront soumises à l'Assemblée. Tous ses représentants sont élus pour un mandat de trois ans, à l'exception du Président sortant.

Enfin, le **Siège mondial** de l'OIE est situé à Paris et est placé sous la responsabilité d'un Directeur général, nommé par vote au scrutin secret par l'Assemblée mondiale des Délégués. Son actuel directeur général est le Docteur Bernard Vallat, en poste depuis le 1^{er} janvier 2001 et réélu en mai 2010 pour un troisième mandat de cinq ans. Le siège a pour mission de mettre en œuvre et de coordonner les activités d'information sanitaire, de coopération internationale et d'action scientifique décidées par l'Assemblée mondiale des Délégués lors de la précédente session plénière. Il joue également le rôle de secrétariat de la Session générale annuelle ainsi que des réunions du Conseil, des Commissions spécialisées et des réunions techniques tenues à l'Organisation.

L'Organisation mondiale de la Santé Animale regroupe également d'autres types d'instances telles que les **Commissions spécialisées (1)**, les **Commissions régionales (2)**, les **Centres collaborateurs (3)**, les **laboratoires de références (4)**, et enfin, les **Représentations régionales (5)**.

Les quatre Commissions spécialisées (1) ont pour mission d'élaborer ou de réviser, en prenant en compte les informations scientifiques les plus récentes, les normes à vocation internationale de l'OIE en matière d'épidémiologie et de prophylaxie des maladies animales. Dans une perspective d'amélioration de la transparence, elles fondent leur processus d'élaboration des normes sur des bases scientifiques solides qui permettent de bénéficier du soutien le plus large possible de la part des Membres et mettent à disposition en annexe tous les documents et les rapports des groupes de travail et des groupes ad hoc entérinés. Les groupes de travail sont en effet chargés d'évaluer les progrès réalisés dans le domaine de leur compétence et d'informer les Pays Membres de l'OIE des sujets d'actualité en organisant des réunions scientifiques, des séminaires, des ateliers et des formations. Les Commissions spécialisées résolvent également les questions aussi bien scientifiques que techniques soulevées par les pays membres.

La Commission des normes sanitaires pour les animaux terrestres de l'OIE (aussi appelée « Commission du Code Terrestre ») est la première commission créée en 1960 pour veiller à ce que les préconisations du Code sanitaire pour les animaux terrestres s'appuient sur les dernières informations scientifiques disponibles en matière de protection du commerce international et des méthodes de surveillance des maladies animales. Elle prépare, avec l'appui de spécialistes mondiaux, les nouveaux projets ou les révisions d'articles déjà existants du Code Terrestre.

- **Le Code Terrestre*** regroupe les mesures sanitaires qui doivent être appliquées par les autorités vétérinaires des pays pour assurer la détection précoce, la notification et le contrôle des agents pathogènes et éviter leur dissémination par le biais du commerce international et des échanges d'animaux terrestres et de produits d'origine animale, tout en limitant l'instauration de mesures de protectionnisme commercial injustifiées sous le couvert de mesures sanitaires. Les mesures adoptées par le Code Terrestre sont votées par l'Assemblée mondiale des Délégués et ont été reconnues par l'accord SPS de l'Organisation Mondial du Commerce (OMC) comme étant la norme internationale en

matière de santé animale et de zoonose. Le volume II de ce Code contient les recommandations applicables aux maladies et contient à ce titre un chapitre spécial sur la fièvre aphteuse (le chapitre 8.5).

- **Le Manuel Terrestre**** de l'OIE vise, quant à lui, à faciliter le commerce international des animaux et des produits d'origine animale ainsi qu'à améliorer les services de santé animale dans le monde. Edité pour la première fois en 1989, il comprend quatre parties dont la deuxième traite spécifiquement des maladies figurant sur la liste de l'OIE ou importantes pour les échanges internationaux : La fièvre aphteuse en fait bien évidemment partie comme en témoigne le chapitre 2.1.5.

La Commission du Code travaille également avec la **Commission des normes sanitaires** pour les animaux aquatiques, elle aussi créée en 1960 pour rassembler les informations relatives aux maladies des animaux aquatiques (amphibiens, crustacés, mollusques et poissons), ainsi qu'avec la **Commission scientifique pour les maladies animales**, au sein de laquelle ont été rédigées les normes applicables en matière de lutte contre la fièvre aphteuse. La « Commission scientifique » a pour mission d'identifier les stratégies et les mesures les mieux adaptées pour la prévention et la lutte contre les maladies. Créée en 1946 sous le nom de Commission scientifique pour la fièvre aphteuse et les autres maladies animales, elle est également en charge de l'examen des dossiers des Membres désirant figurer dans la liste des pays indemnes de certaines maladies. C'est au sein de cette commission, en partenariat avec la Commission du Code Terrestre et la Commission des normes biologiques, qu'ont été traitées les questions relatives à la vaccination anti-aphteuse et la validité des mesures destinées à limiter la propagation du virus.

Enfin, la dernière commission spécialisée est la **Commission des normes biologiques**, aussi appelée « Commission des laboratoires », qui a été créée en 1949 pour mettre au point et approuver les méthodes de diagnostic des maladies des mammifères, des oiseaux et des abeilles et pour recommander les produits biologiques les plus efficaces pour lutter contre ces maladies. Elle supervise la rédaction du Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres (le « Manuel Terrestre ») qui a été reconnu pour son statut normatif international par l'accord SPS de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Elle est également chargée de sélectionner les laboratoires de références de l'OIE.

Les **Commissions régionales (2)** ont été créées par l'OIE afin d'étudier les problèmes spécifiques rencontrés par ses Membres dans différentes régions du monde : Afrique, Amériques, Asie-Extrême Orient et Océanie, Europe et Moyen-Orient. Assimilées à des

instances régionales institutionnelles à part entière, chaque Commission régionale organise tous les deux ans une conférence dans sa région qui a pour but de discuter des thèmes techniques et de la coopération régionale dans la lutte contre les maladies animales. Les Délégués se réunissent à l'occasion de chaque session générale par Commissions régionales afin de débattre de problèmes d'intérêt commun ce qui favorise la constitution de groupes de lobbying en leur sein. Ces Commissions régionales travaillent en collaboration avec les représentations régionales ou sous-régionales de l'OIE dans la mise en place de programmes régionaux de renforcement de la surveillance et du contrôle des maladies animales les plus importantes dans la région en question. Elles rendent compte de leurs activités à l'Assemblée mondiale des Délégués et ont la possibilité de lui soumettre des recommandations. Le Bureau de chaque Commission régionale a été renouvelé en 2012 pour un mandat de trois ans.

L'OIE s'appuie également sur ses quarante-trois **Centres Collaborateurs (3)**, situés dans 24 pays, qui sont des centres d'expertise désignés pour un domaine de compétence spécifique en matière de gestion de la santé animale. Ils couvrent pour cela 42 thèmes différents. Ils ont pour mission de fournir leur soutien à la mise en œuvre des politiques de l'OIE, de proposer et de développer des méthodes et des procédures facilitant l'harmonisation des normes internationales et des lignes directrices applicables à leurs spécialités. Ils conduisent et coordonnent des études en collaboration avec d'autres centres collaborateurs, laboratoires de référence ou organisations tout en collectant les informations concernant leurs spécialités dans le but de les analyser et de diffuser ces données, en organisant et participant à des réunions scientifiques pour le compte de l'OIE. Enfin, ils maintiennent l'expertise existante au niveau régional ainsi que le réseau avec les autres Centres de référence de l'OIE en mettant des experts consultants à la disposition de l'OIE. Ces centres collaborateurs travaillent en étroite collaboration avec les **laboratoires de référence (4)** de l'OIE, nommés pour suivre les problèmes scientifiques et techniques relatifs à une maladie ou un sujet précis. L'Organisation s'appuie également sur un réseau de 241 laboratoires de référence, situés dans 37 pays, et nommés pour suivre tous les problèmes scientifiques et techniques relatifs à 116 maladies ou thèmes spécifiques. Pour la fièvre aphteuse, un laboratoire mondial de référence a été créé en 1957. Il est commun à la FAO et l'OIE et se situe à Pirbright, au Royaume Uni.

Enfin, l'OIE a établi, conformément à l'article 33 de son règlement général, des **Représentations régionales (5)** (ou sous-régionales) placées sous la responsabilité d'un représentant régional, afin de fournir à ses Etats-membres des services mieux adaptés à la situation régionale et pour renforcer la surveillance et le contrôle des maladies animales dans les régions. Elles peuvent être, à ce titre, établies en coopération avec d'autres organisations internationales dont les compétences peuvent être liées à celle de l'OIE. Elles ont pour objectif d'harmoniser les méthodes de lutte contre ces maladies en collaboration étroite avec les services

nationaux ou internationaux de santé animale établis dans la région en promouvant la diffusion des normes de l'OIE dans les langues locales. L'OIE dispose par ailleurs également depuis 1990 d'un centre de documentation présentant un grand intérêt scientifique mais qui ne regroupe que peu d'éléments de littérature grise et qui n'est par ailleurs pas doté d'un système d'archive des travaux et des processus de prise de décisions de l'Organisation.

Chaque Etat Membre contribue au budget de l'organisation par le biais de participation financière qui comprend une **contribution annuelle globale** et une **contribution exceptionnelle**.

- La contribution annuelle globale regroupe la contribution de base annuelle des Etats qui est définie par l'article 11 des Statuts organiques et pour laquelle chaque Etat est libre de s'inscrire dans l'une des 6 catégories proposées, ainsi que la contribution complémentaire annuelle déterminée par l'Assemblée en fonction du budget des dépenses qui tient compte du montant total des contributions de base, de la situation économique du moment et des activités de l'Office, nécessité dépendante de l'évolution de la situation zoo-sanitaire internationale.

La contribution exceptionnelle est votée par l'Assemblée à la majorité des deux tiers de l'ensemble des Pays Membres de l'Office. Elle ne peut être votée que pour un objet défini ayant un rapport avec l'activité normale de l'OIE et ne peut être employée que dans ce but défini, ce qui donne lieu à un compte rendu spécial fourni l'année suivante à l'Assemblée.

Table des matières

Introduction	2
Méthodologie et limites de l'étude	6
I. De la prise en charge ponctuelle des maladies animales à leur contrôle permanent : de la peste bovine à la fièvre aphteuse	8
1. La peste bovine, une maladie de référence : un cadre pour les politiques publiques de gestion des maladies animales	8
1.1. L'origine des politiques de gestion de la peste bovine basées sur un savoir médical limité	9
1.2. Vers une prise en charge de la gestion de cette maladie par l'Etat	10
1.3. Les premières lois sanitaires : cadre législatif de la gestion des maladies animales	12
1.4. La structuration d'un système d'acteur	14
1.4.1. <i>L'institutionnalisation de la profession vétérinaire</i>	14
1.4.2. <i>La création de l'Office International des Epizooties (OIE)</i>	16
2. La fièvre aphteuse : une maladie dont le statut, la définition et la politique de gestion ont évolué	18
2.1. Le développement du commerce international et l'intensification de l'élevage	20
2.2. L'évolution des connaissances des maladies animales : la fièvre aphteuse comme une maladie « importée »	21
II. Acteurs et instruments d'une gestion internationale de la fièvre aphteuse	24
1. Les acteurs internationaux de la gestion des maladies animales	24
1.1. L'organisation mondiale de la santé animale (OIE)	25
1.1.1. Rôles et missions de l'OIE	26
1.1.2. Les ressorts formels et informels du processus décisionnel interne de l'OIE	29
1.1.3. L'OIE sur la scène internationale	33
1.2. Le rôle de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et de sa commission spécialisée, l'EuFMD, dans la lutte contre la fièvre aphteuse	38
1.2.1. Le rôle du service « Santé animale de la FAO »	38
1.2.2. L'EuFMD, la commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse	41
2. Une politique de lutte controversée	44
2.1. Les statuts sanitaires de l'OIE	44
2.2. Une distinction entre « indemne » et « infecté » aux effets pervers	49
2.2.1. Une distinction qui marginalise l'option de la vaccination	52
2.2.2. Une distinction génératrice d'inégalités pour les pays en voie de développement : l'exemple des pays d'Afrique Australe et plus particulièrement du Zimbabwe	56
	102

III. De la gestion internationale à la gouvernance globale du problème de la fièvre aphteuse ?	63
1. Remise en question des politiques de lutte contre la fièvre aphteuse.	63
1.1. La crise de l'épizootie de 2001 en Grande Bretagne	64
1.2. Un basculement vers un nouveau référentiel de la gestion des maladies animales ?	68
2. Une nouvelle définition du cadre de gestion des maladies animales : vers une gouvernance globale des risques sanitaires	73
2.1. Un nouveau cadre de gestion des maladies animales : la stratégie mondiale de lutte contre la fièvre aphteuse	74
2.1.1. Une nouvelle rhétorique de la lutte contre la fièvre aphteuse	75
2.1.2. Les outils de la lutte mondiale contre la fièvre aphteuse	79
Conclusion :	87
Bibliographie	91
1. Ouvrages et ouvrages collectifs	91
2. Articles de journaux	91
3. Conférences et articles non publiés	93
4. Documents des organisations internationales et documents officiels	94
5. Documents et textes en ligne	94
Annexe : Le fonctionnement de l'OIE	97