



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

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

Faim et santé animale, rien à voir ?

Ou comment un service de santé animale résiste au sein de la FAO et face au reste du monde...

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au service de santé animale de la FAO à Rome

Mémoire sous la direction de Nicolas Fortané

Hélène LADREYT

Inspecteur Elève de Santé Publique Vétérinaire

2016/2018

Table des matières

Liste des abréviations	4
Liste des encadrés	4
Table des annexes.....	4
Introduction	5
Le stage	5
La FAO : une organisation pour le développement.....	6
Présentation générale	6
Ses cinq « objectifs stratégiques », son mandat.	7
Les fonctions de la FAO, un premier pas vers la santé animale.....	9
Problématique	10
I - La Santé animale essentielle au mandat de la FAO : éradiquer la faim	13
1) Le service de Santé Animale AGAH, description structurelle et fonctionnelle	13
2) Santé animale et éradication de la faim	13
3) Mais un service limité.....	15
II - Une légitimité aujourd’hui limitée	16
1) Le service de santé animale de la FAO n’est pas considéré en tant que tel...par la FAO : un problème interne.....	16
a. La santé animale vue comme une partie d’un service plus grand.....	16
b. La position ambiguë du vétérinaire	17
c. Un service mal vu par d’autres services ?	18
2) La concurrence OIE / FAO participe à limiter la légitimité de AGAH : un problème externe.....	18
a. Un mandat nouveau de l’OIE qui se superpose à celui de la FAO	18
b. Des tensions qui en découlent.....	19
c. Mais une concurrence qui n’a pas lieu d’être	20
III - Les stratégies mises en place par AGAH : un moyen d’exister mais non sans risques	23
1) Trouver des sujets qui différencient AGAH de Livestock pour être reconnu en tant que tel, et pour attirer les financements.	23
a. Le cas EBOLA.....	24
b. Le cas de la fièvre aphteuse.....	26
c. Le cas de la rage	27
2) S’engager sur des projets plus loin du mandat premier de la FAO présente des risques d’origine interne et externe.....	28
a. Travailler avec les services vétérinaires conditionne l’efficacité des projets	28

b. S'éloigner du mandat principal expose à des risques internes	29
c. S'éloigner du mandat principal expose à des risques externes	29
Conclusion	33
Bibliographie et références	34
Annexes	36

Liste des abréviations

AG : Département de l'Agriculture et de la protection des consommateurs
AGA : Agriculture et Animaux = Division de la production et de la santé animale
AGAH : Agriculture et Animaux, Santé animale = Service de santé animale
AGAL : Agriculture et Animaux, Elevage = Service de la dynamique et de l'économie de l'élevage
ECTAD : *Emergency Centre for Transboundary Animal Diseases*
EMPRES : *Emergency Prevention System*
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
FVR : Fièvre de la Vallée du Rift
GLEWS : *Global Early Warning System*
OIE : Organisation mondiale de la santé animale
OMS : Organisation mondiale de la santé
OMC : Organisation mondiale du commerce
TCE : Département de la Coopération technique et gestion de projet
USAID : Agence des Etats Unis pour le Développement International

Liste des encadrés

Encadré 1 : Méthodologie	p 11
Encadré 2 : EBOLA, maladie et actions de la FAO	p 24
Encadré 3 : La politique et AGAH	p 30
Encadré 4 : Autres constatations relatives au fonctionnement du service	p 31

Table des annexes

Annexe 1 : Questions abordées durant les entretiens	p 36
Annexe 2 : Le service de santé animale de la FAO	p 37
Annexe 3 : Organigramme du siège de la FAO	p 38

Introduction

Le stage

J'ai souhaité réaliser un stage au sein de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) afin de me familiariser avec le fonctionnement d'une organisation internationale en lien avec les problématiques abordées au cours de mes études. Ayant postulé cette année à une Formation Continue Par la Recherche (thèse universitaire), l'objectif premier de ce stage était de me préparer à mon projet de thèse en travaillant sur des outils et problématiques proches de celui-ci : la modélisation de l'encéphalite japonaise. L'équipe qui m'a accueillie, la GLEWS¹ *team* du service de santé animale AGAH, m'a proposé de travailler sur la modélisation de la Fièvre de la Vallée du Rift, maladie infectieuse similaire à l'encéphalite japonaise, et de l'assister dans ses différentes activités de système d'alerte précoce des maladies infectieuses animales. J'ai donc pensé que ces trois mois et demi de stage me permettraient d'une part de remplir les objectifs techniques que je m'étais fixés et d'autre part, étant au sein d'une organisation internationale où la politique est tout sauf absente, de soulever certaines questions d'analyses des politiques publiques afin de terminer et valider mon master PAGERS suivi cette année. Malheureusement, un manque d'organisation de ma part et un manque d'encadrement et de définition de ma mission au sein de cette équipe ont participé au fait que je n'ai pas réussi à coupler les deux objectifs fixés. D'une part, ma mission technique s'est avérée être très différente de ce que nous avons convenu : on me demandait des résumés, des traductions, des comptes rendus d'articles scientifiques sur la Fièvre de la Vallée du Rift, ce qui m'a permis certes d'acquérir une expertise sur le sujet, mais pas de développer les outils techniques de modélisation dont j'aurai besoin pour ma thèse universitaire. Même si mes activités étaient intéressantes, ma mission technique, elle, n'a pas été claire jusqu'à la fin du stage et correspondait plus à un ensemble de travaux pour aider l'équipe (création de cartes de foyers avec la base de données EMPRES-i², aide à l'organisation de workshop (i.e. ateliers) et prise de notes, rédaction de *Risk profile* pour l'analyse de risque³). D'autre part, je me suis laissée débordée par ces diverses activités et n'ai pas pris le temps dès le début de mon stage de me concentrer sur mon master PAGERS. Ainsi, j'ai demandé mes 2 dernières

¹<http://www.glews.net/> Le GLEWS est un dispositif tripartite OMS-FAO-OIE dont le but affiché est de faciliter l'échange et la coopération de ces trois organisations pour gérer des sujets qui nécessitent une étroite collaboration : les zoonoses infectieuses. Seule la FAO dispose d'une équipe dédiée exclusivement au GLEWS (la « GLEWS *team* »). Celle-ci est composée de quatre consultants, d'un détaché du gouvernement des Etats Unis et d'un chef d'équipe fonctionnaire de la FAO.

²Base de données développée par la GLEWS team de la FAO, ayant pour but de recenser tous les foyers des maladies infectieuses, animales et humaines. Deux consultants de l'équipe ont pour mission de mettre à jour quotidiennement toutes les informations relatives à la détection de foyers, c'est-à-dire leur localisation géographique, le nombre de cas animaux ou humains de cas, le nombre de décès, l'origine de l'information, son aspect officiel (confirmé par l'OIE pour les cas animaux et par l'OMS pour les cas humains) ou non (par exemple, détection sérologique mis en évidence dans une publication scientifique). EMPRES-i avait initialement comme but affiché de créer une base de données commune aux trois organisations internationales impliquées dans le dispositif GLEWS : l'OMS, l'OIE et la FAO ainsi qu'une plateforme d'échanges pour les informations relatives à ce genre de maladies. Cependant, chacune a en fait gardé sa propre base de données (recensement des cas animaux sur la plateforme WAHIS pour l'OIE, et des cas humains sur le site internet de l'OMS) et les échanges d'information se font plus lors de réunions annuelles ou par téléphone/téléconférences/emails, toujours via le chef d'équipe.

³Risk profile : document rappelant les enjeux de la maladie, servant de base pour l'analyse de risque.

semaines de stage pour me concentrer exclusivement sur celui-ci, même si cela n'a bien sûr pas été suffisant. J'avais commencé dès le début à prendre des notes lors des réunions, en essayant d'avoir une vision critique mais sans savoir encore quel serait le sujet de mon mémoire. Ces notes m'ont permis d'avancer mais j'ai surtout réalisé des entretiens, à titre d'entretiens exploratoires, les deux dernières semaines de mon stage. Ainsi, ces entretiens m'ont, je pense, plus appris en deux semaines qu'en trois mois de stage, en abordant les problématiques de fonctionnement et d'organisation de la FAO, notamment du service de santé animale, que j'avais prévues d'explorer pour mon master PAGERS.

J'essaie donc dans ce document de présenter les principales questions de politiques publiques soulevées lors de ces entretiens après avoir présenté de manière descriptive la FAO et son service de santé animale.

La FAO : une organisation pour le développement

Présentation générale

La FAO est l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dont le mandat premier est d'éradiquer la faim dans le monde⁴. Créée en 1945, elle compte aujourd'hui 194 Etats membres ainsi que deux membres associés et l'Union Européenne. Son siège est à Rome mais elle est représentée depuis 2014 dans plus de 130 pays via ses bureaux régionaux.

Les représentants des membres se réunissent tous les deux ans à la Conférence de la FAO pour examiner les questions de politique de gouvernance mondiale et les cadres internationaux, ainsi que pour évaluer les travaux réalisés et approuver le budget pour le prochain exercice biennal. La Conférence élit les membres du Conseil, qui exercent des mandats de trois ans par roulement pour assurer la supervision des activités de programme et du budget. La Conférence élit également un directeur général pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. L'actuel directeur général, José Graziano da Silva, a pris ses fonctions le 1er janvier 2012 et a été réélu pour un mandat expirant le 31 juillet 2019.

La FAO se décline en plusieurs départements :

- Agriculture et protection des consommateurs⁵
- Coopération technique et gestion de projet
- Département du climat, de la biodiversité, des terres et des eaux
- Développement économique et social
- Forêts
- Pêches et aquaculture

⁴Sa devise : *fiat panis*, qui peut se traduire par «qu'il y ait du pain (pour tous)».

⁵Dont fait partie le service de santé animale AGAH dans lequel j'ai fait mon stage.

- Services internes

Chaque département se divise ensuite en divisions, elles-mêmes divisées en services, composés de différentes équipes.

Depuis 2012, la FAO a renforcé de manière significative son processus de décentralisation dans le but de rapprocher la FAO de ses Etats membres, soulevant plusieurs problématiques présentées plus loin.

Son réseau décentralisé comprend cinq bureaux régionaux, dix bureaux sous-régionaux, et quatre-vingt-cinq représentations de la FAO, i.e. dans un pays à part entière. La couverture de 38 autres pays est assurée par des accords d'accréditation multiple (le représentant réside dans un autre pays et est soutenu par un assistant ou un correspondant national). Dans trois autres pays, la présence de la FAO est assurée par un fonctionnaire technique faisant fonction de représentant de la FAO. Entre autres, la FAO dispose de 5 bureaux de liaison ayant pour objectif de faciliter les contacts avec le système des Nations Unies, les partenaires du développement concernés et les membres.

Au 31 décembre 2015, la FAO employait 1738 fonctionnaires dits du cadre organique⁶ dont environ 40% dans les bureaux décentralisés, et 1510 agents de soutien.

En 2014-2015, la FAO a mis en œuvre des programmes et des projets d'une valeur totale de 1 617 millions de dollars. Environ huit pour cent sont financés par des contributions fixées dans le cadre du Programme de coopération technique de la FAO, c'est-à-dire les cotisations obligatoires des Etats membres. Les 92% restants sont financés par des contributions volontaires, par le biais du Programme de coopération FAO/Gouvernements (34%), du Fonds fiduciaire unilatéral (8%) et d'autres formes de fonds fiduciaires (50%) comprenant des programmes conjoints des Nations Unies.

Le programme de travail général de la FAO est financé par des contributions fixées et des contributions volontaires. Le budget total de la FAO prévu pour 2018-19 s'élève à 2,6 milliards de dollars (USD). De ce montant, 39% proviennent des contributions versées par les pays membres, tandis que 61% seront mobilisés grâce aux contributions volontaires des Membres et des autres partenaires. Les contributions des pays membres comprennent le budget ordinaire, établi lors de la Conférence biennale de la FAO. Le budget ordinaire de la FAO pour l'exercice biennal 2018-2019 s'élève à 1 005,6 millions de dollars.⁷

Ses cinq « objectifs stratégiques », son mandat.

⁶Ce sont les personnes employées et payées par le programme ordinaire (i.e. les contributions fixes des Etats membres) de la FAO, en contrat à durée indéterminée, qu'on appelle donc fonctionnaires ou « *permanent staff* ». Il existe aussi des *staffs* financés par des projets, dont le statut est donc beaucoup plus instable que les permanent staff. Les *permanent staff* sont les cadres (par exemple le directeur du département ou le chef du service) et représentent une minorité du personnel, principalement composé de consultants sous contrat à durée déterminée (allant de 3 à 11 mois renouvelables) employés et payés sur la base de projets financés par des dons externes publiques, privés ou mixtes souvent ponctuels. La FAO accueille de plus de nombreux stagiaires rémunérés sur des contrats allant de 3 mois à 11 mois renouvelables, ainsi que des stagiaires non rémunérés dits « volontaires » sur des contrats de 6 à 12 semaines.

⁷ Site internet officiel de la FAO : <http://www.fao.org/about/who-we-are/fr/>

La FAO est avant tout une organisation de développement, dont le rôle premier est de soutenir les Etats dans des activités visant, à terme, à réduire la faim dans le monde. Ces activités ont été reclassées en 5 objectifs stratégiques (ou « SP » pour *strategic points*) afin d'identifier clairement les secteurs clés dans lesquelles elle est la mieux placée pour intervenir selon son mandat. Ci-dessous une présentation succincte de ces objectifs stratégiques :

1) Contribuer à éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition

Le monde possède les capacités suffisantes pour produire suffisamment de nourriture pour nourrir tout le monde de manière adéquate. Mais 815 millions de personnes souffrent toujours de la faim chronique. Parmi les enfants, on estime que 155 millions de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique (retard de croissance) et que plus de 52 millions souffrent de malnutrition aiguë⁸.

La FAO a pour mandat de soutenir les membres dans leurs efforts pour assurer que tous aient un accès régulier à suffisamment de nourriture de haute qualité. La FAO doit soutenir des politiques et des engagements politiques qui favorisent la sécurité alimentaire et une bonne nutrition tout en veillant à ce que des informations à jour sur les défis et les solutions en matière de faim et de malnutrition soient disponibles et accessibles.

2) Rendre l'agriculture, la foresterie et la pêche plus productives et plus durables

La population mondiale atteindra 9 milliards de personnes d'ici 2050. Certains des taux de croissance démographique les plus élevés au monde devraient s'observer dans des régions fortement tributaires du secteur agricole (cultures, élevage, foresterie et pêche) et le plus confrontées à l'insécurité alimentaire⁹.

Pour la FAO, la croissance du secteur agricole est l'un des moyens les plus efficaces de réduire la pauvreté et d'assurer la sécurité alimentaire. Elle rappelle néanmoins l'importance de veiller à ce qu'une productivité accrue ne profite pas seulement à quelques-uns, et que la base de ressources naturelles puisse fournir des services (pollinisation, cycle des nutriments dans les sols, qualité de l'eau, etc.) qui améliorent la durabilité.

3) Réduire la pauvreté rurale

La plupart des pauvres du monde vivent dans des zones rurales. La faim et l'insécurité alimentaire sont avant tout des expressions de la pauvreté rurale. La réduction de la pauvreté rurale est donc au cœur de la mission de la FAO.

⁸FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *L'ETAT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION DANS LE MONDE 2017 : renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire* (S.I.: FOOD & AGRICULTURE ORG, 2017).

⁹Kirill Andreev, Vladimira Kantorová, et John Bongaarts, « Demographic Components of Future Population Growth », *Population Division - United Nations Department of Economic and Social Affairs*, Technical Paper, 3 (2013).

Beaucoup de personnes vivant dans les zones rurales sont sorties de la pauvreté au cours des dernières décennies. En 1990, 54% des habitants des zones rurales des pays en développement vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour et étaient considérés comme extrêmement pauvres.

En 2010, cette part était tombée à 35%. Mais la pauvreté rurale reste répandue, surtout en Asie du Sud et en Afrique. Ces régions ont également connu les moindres progrès dans l'amélioration des moyens de subsistance ruraux. La FAO s'efforce d'aider les petits exploitants à améliorer la productivité agricole tout en visant à accroître les possibilités d'emplois non agricoles et, grâce à la protection sociale, à trouver de meilleurs moyens de faire face aux risques dans leur environnement.

4) Œuvrer à des systèmes agricoles et alimentaires inclusifs et efficaces

Avec la mondialisation croissante, l'agriculture en tant que secteur indépendant cessera d'exister pour devenir seulement une partie d'une chaîne de valeur intégrée. La chaîne de valeur existe à la fois en amont et en aval, ou de la production au traitement et à la vente, l'ensemble étant désormais hautement concentré, intégré et mondialisé. Cela représente un énorme défi pour les petits agriculteurs et les producteurs agricoles dans de nombreux pays en développement où même les petits exploitants les plus économiquement valides peuvent facilement être exclus des parties importantes de la chaîne de valeur.

Accroître leur participation aux systèmes alimentaires et agricoles est essentiel pour atteindre l'objectif de la FAO d'un monde sans faim.

5) Améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise

Chaque année, des millions de personnes dépendant de la production, de la commercialisation et de la consommation des récoltes, du bétail, du poisson, des forêts et d'autres ressources naturelles sont confrontés à des catastrophes et à des crises. Celles-ci peuvent être brutales - comme un tremblement de terre ou un coup d'État violent - ou se dérouler lentement - comme des cycles de sécheresse et d'inondation. Ces situations d'urgence menacent la production et l'accès à la nourriture aux niveaux local, national et, parfois, régional et mondial. La mission de la FAO est d'aider les pays à gouverner, prévenir et atténuer les risques et les crises et à les aider à se préparer et à répondre aux catastrophes.

[Les fonctions de la FAO, un premier pas vers la santé animale](#)

Les deux principales organisations normatives dans le domaine de la santé animale, de l'agriculture et du commerce sont l'OIE et l'OMC. L'OIE est l'organisation internationale chargée de produire des normes en lien avec la santé animale. Celles-ci sont adoptées par voie démocratique. Ce sont des normes légales et approuvées à statut international, intergouvernemental. Les Etats membres de l'OIE s'accordent sur une norme par vote, et s'engagent alors à mettre en place et respecter cette norme. Ce mandat est initialement lié sous l'angle des échanges internationaux, et notamment sur les maladies transfrontalières, c'est-à-dire les maladies pouvant entrer en même temps que le commerce ou autres mouvements d'animaux. On parle alors de certifications vétérinaires, de contrôles aux frontières, etc..., basés sur les normes produites par l'OIE.

L'OMC s'intéresse au transport des animaux en tant que produit commercial et utilise les standards de l'OIE pour autoriser ou non le transport de tel ou tel animal, en fonction notamment de son état de santé. Une troisième organisation normative est le Codex Alimentarius, qui elle se concentre sur la sécurité sanitaire des aliments. Le Codex est codirigé par la FAO et l'OMS. Il produit une norme (par exemple un niveau maximal d'antibiotique dans les viandes destinées à la consommation humaine) puis les pays membres s'accordent, votent, et transposent cette norme en loi. Ainsi, une organisation normative produit et fait voter des normes. Les pays les transposent en lois.

Contrairement à ces organisations, la FAO ne produit pas de normes¹⁰. Elle fonctionne en fait comme un « *énorme bureau de consulting*¹¹ »¹², créé pour aider les pays à mieux produire pour réduire la faim. C'est un bureau d'étude et de projet, financé pour mettre en œuvre des projets, produire des connaissances et de l'information. Les différents départements s'impliquent alors dans l'analyse de situation, l'analyse de risque, la formation des pays¹³, ainsi que dans le soutien matériel et humain aux pays (missions de vaccination, doses vaccinales lors d'épidémies, matériel d'échantillonnage en cas de suspicion...).

Problématique

A la vue des 5 objectifs stratégiques affichés depuis quelques années par la FAO, on peut se demander où vient s'insérer la santé animale dans le mandat de la FAO. La description utilisée par l'organisation n'utilise d'ailleurs très rarement voire jamais ne serait-ce que le mot « animal »¹⁴. Il peut alors être légitime de se demander quelle est la place et quel est le rôle de la FAO en termes de santé animale.

Le paragraphe ci-dessus introduit déjà certaines clés de réponses, en proposant une première comparaison, et donc un rapprochement, avec l'OIE. Son mandat premier est certes la faim, mais nous verrons en quoi celle-ci est intimement liée à la santé animale et donc en quoi la FAO a un rôle important à jouer sur ce terrain.

Cependant, nous verrons aussi que la santé animale à la FAO, i. e. AGAH, fait face à un problème de reconnaissance¹⁵. Le service est limité, et les fonds sont difficiles à obtenir. Paradoxalement, la première chose visible en entrant au siège est l'éradication de la peste bovine par la FAO et ses associés en 2011, gravé sur le marbre. De même, la page de garde actuelle du site internet de la FAO concerne la grippe aviaire au Togo. Nous verrons alors en quoi AGAH possède aujourd'hui une légitimité limitée, et essayerons d'apporter certains éléments de réponse.

¹⁰Seul le Codex Alimentarius, hébergé au siège de la FAO à Rome sont normatifs.

¹¹D'ailleurs, 70% du personnel de la FAO sont des consultants.

¹²Entretien N° 4

¹³Dans le sens du SP5 concernant la résilience.

¹⁴<http://www.fao.org/about/what-we-do/fr/>

¹⁵La première question posée ci-dessus sur la place de la FAO en SA participe d'ailleurs à ce manque de légitimité du service, car nous ne sommes pas les seuls à se le demander.

Il est alors intéressant de se demander en quoi la FAO est légitime dans ses actions relatives à la santé animale ? Quelles sont les limites à cette légitimité dans un contexte où les frontières conceptuelles et institutionnelles de la santé animale sont assez floues et font l'objet de concurrences ? Pourquoi cette légitimité est-elle limitée ? Comment fait la FAO pour se rendre visible sur la scène internationale de la santé animale vis-à-vis des pays membres et des donateurs et face à l'organisation mondiale de la santé animale (OIE) ? Et quels peuvent être les risques des stratégies entreprises par le département de santé animale de la FAO ?

J'essaierai de répondre à ces questions en me basant sur les observations que j'ai pu faire tout au long de mes 3 mois de stages, en réunion ou en discutant informellement avec des personnes de départements divers¹⁶, et sur 6 entretiens de type exploratoire, dont les questions sont présentées dans l'encadré 1 sur la méthodologie.

Je reviendrai dans une première partie sur la légitimité de la FAO à travailler et à s'investir sur la santé animale. Cependant, nous verrons pourquoi cette légitimité semble difficile à acquérir, sur la scène internationale mais aussi en interne à la FAO. Ensuite, nous aborderons et discuterons les démarches, s'apparentant à une stratégie, développées par le service de santé animale pour « exister » au sein de la FAO et aux yeux de la communauté internationale.

Pour finir, j'identifierai sous forme d'encadré quelques freins au positionnement de la FAO en matière de santé animale et de contrôle des maladies infectieuses, qui sont plus propres au fonctionnement interne du service.

Encadré 1 : Méthodologie

Démarche

Jusqu'à la définition du sujet, j'ai pris des notes au cours des différentes réunions et identifié les personnes à interviewer. Le temps étant limité, quelques entretiens formels ont été réalisés à la fin du stage et plusieurs discussions informelles ont permis de définir un sujet et une problématique.

Echantillonnage et entretiens

Les personnes interviewées ont été choisies selon différents critères : disponibilité, position dans le service, points de vue connus divergents. J'ai pu interviewer « formellement » 7 personnes dont des chefs d'équipes, le chef du service et un consultant. L'ensemble des personnes interviewées étaient très accessibles dans le sens où le service est petit et se sont rendues disponibles très rapidement, intéressées de participer à l'enquête. Les entretiens ont duré entre 20 minutes (pour l'un d'entre eux) et 2h, avec une moyenne proche de 1h30.

Discussions informelles

Le siège de la FAO est un lieu où l'échange est très facile. J'ai rencontré des personnes de plusieurs départements avec qui il était simple de discuter ouvertement. J'ai de plus eu une discussion téléphonique avec une personne de l'OIE.

Questionnaire

Les entretiens réalisés étaient plutôt de type exploratoire avec des questions qui variaient entre les interlocuteurs. Cependant, j'ai suivi une base commune dont le point de départ était la légitimité de la FAO dans le champ de la santé animale. Cette approche me permettait d'aborder des maladies sur

¹⁶AGAH mais aussi des jeunes consultants et stagiaires de *Forestry*, *Fisheries* et TCE.

lesquelles AGAH travaille qui m'avaient paru s'éloigner du mandat premier de la FAO, notamment des maladies ayant un impact important sur la santé publique mais sans impact direct sur la production animale, comme la maladie à virus Ebola et la rage. De plus, cela m'a permis d'aborder les relations entre la FAO et l'OIE. Les questions posées sont regroupées dans l'Annexe 1.

I - La Santé animale essentielle au mandat de la FAO : éradiquer la faim.

1) Le service de Santé Animale AGAH, description structurelle et fonctionnelle

Le service de santé animale de la FAO, AGAH (pour *Agriculture and Animal Health*), est dirigé par un vétérinaire en chef (Chief Veterinary Officer =CVO¹⁷). Ce service est composé de plusieurs équipes dont AMR (*Antimicrobial Resistance*), EMPRES (Emergency Prevention System), GLEWS (*Global Early Warning System*) et enfin l'équipe *Climate*.

AGAH collabore avec d'autres équipes comme le EU-FMD (*European-Foot and Mouth Disease*), axé sur la fièvre aphteuse et dépendant de la commission européenne.

Le service AGAH, qui compte environ 50 personnes, est principalement composé de vétérinaires, suivi par les biologistes et les écologistes.

La FAO se concentre sur plusieurs enjeux de santé animale qui se recoupent : maladies zoonotiques (i.e. maladies qui se transmettent de l'animal à l'Homme), les maladies transfrontalières, la santé publique vétérinaire, la sécurité sanitaire des denrées animales, le renforcement des systèmes vétérinaires...

Pour ces enjeux, plusieurs programmes de santé animale existent comme : EMPRES, FCCMF (*Food Chain Crisis Management Framework*) ou EMC (*Emergency Management Center*) et ont pour objectif la mise en place de (meilleures) pratiques en termes de prévention et de contrôle des maladies jugées prioritaires qui menacent la production animale, la santé publique et le commerce. Un des succès récents du service a été l'éradication de la peste bovine en 2011. Néanmoins de multiples maladies aux impacts économiques et sanitaires significatifs sont d'actualité telle la grippe aviaire ou la fièvre de la vallée du Rift et beaucoup de gouvernements nécessitent et sont demandeurs de l'aide de la FAO en ce qui concerne la santé animale dans un but d'atteindre la sécurité alimentaire au sein de leur pays.

2) Santé animale et éradication de la faim

Tous les acteurs, principalement vétérinaires, s'accordaient sur l'importance de la santé animale au sein de la FAO, pour mener à bien son mandat premier : l'éradication de la faim dans le monde. Le mandat premier de la FAO peut donc se traduire par assurer la sécurité alimentaire du monde. Produire de la nourriture de manière durable et réduire la pauvreté rurale sont des missions qui en découlent directement. Mais pour obtenir cela, la santé animale est essentielle car la production de protéines animales représente presque 25% de la production alimentaire totale.

Sans rentrer dans le débat du besoin ou non de limiter notre consommation de viande, le fait est que la population ne cesse d'augmenter et que la production animale joue un rôle important dans la sécurité alimentaire des pays pauvres ou en développement. Dans certaines régions du monde – souvent aux

¹⁷CVO spécifique à la FAO, différent du statut de CVO de niveau national.

conditions climatiques difficiles – les populations rurales comptent majoritairement sur les espèces animales domestiquées (ex : bovins, caprins et ovins) pour survivre étant donné l'accès limité aux autres ressources alimentaires sauvages (i.e. fruits ou légumes) ou l'impossibilité de cultiver des sources de protéines alternatives (ex : céréales). Les élevages de ces régions peu prospères sont pour la majorité peu résilients et mettent beaucoup de temps à se remettre d'un foyer de maladie. En effet, ces épisodes de maladies animales (ex : la fièvre de la vallée du Rift, la peste des petits ruminants), diminuent bien souvent la production animale – en termes de croissance des animaux ou de la production de lait par exemple – ou pire, engendrent des mortalités dans les élevages, ce qui peut mettre en péril la vie des éleveurs et de leurs familles en supprimant leur unique source d'alimentation et de revenu :

« Par exemple, la peste bovine a tué des centaines de milliers d'animaux. Les personnes pouvaient devenir pauvres en une nuit si leur élevage était touché »¹⁸

Il est à noter que les conflits géopolitiques peuvent aggraver ces problèmes de sécurité alimentaire avec l'impossibilité pour les éleveurs d'accéder certaines zones de pâtures précieuses pour leur bétail ou même la confiscation ou le vol de leurs animaux. Par conséquent, il est important de prévenir et contrôler les maladies animales afin de protéger les élevages dans le but de sécuriser l'alimentation des populations.

Que l'on souhaite intensifier ou non la production animale, celle-ci repose avant tout sur la santé des animaux.

« Si notre mandat est d'éradiquer la faim et d'améliorer la sécurité alimentaire, comment ne pas s'intéresser au plus important, c'est-à-dire l'élevage ? Et si vous voulez avoir des élevages sains, vous avez intérêt à vous occuper de leurs maladies. »¹⁹

Dans les pays développés, où l'intensification de la production est importante, ce lien n'est probablement pas aussi simple et d'autres facteurs entrent en jeu pour la production car les élevages sont soumis à de meilleures conditions sanitaires que les élevages des pays en développement et cela, grâce entre autres aux services vétérinaires existants. Les services vétérinaires sont très hétérogènes d'un pays à l'autre et dépendront fortement de la volonté et de la possibilité du gouvernement à y investir. Les services vétérinaires présents dans les pays d'Europe par exemple, peuvent différer sur certains points (réglementation, coordination), mais sont en comparaison beaucoup plus développés que dans certains pays d'Afrique ou d'Asie (ex : au Sud Soudan, où les services vétérinaires sont quasi inexistantes). Les impacts économiques sur les élevages sont alors très différents lors d'épidémies de maladies animales car les mesures pour empêcher la propagation de la maladie sont parfois absentes ou trop tardives dans les pays en développement. Même si les éleveurs obtiennent parfois des compensations financières ou voient leur troupeau renouvelé grâce à l'aide du gouvernement à la suite d'épidémies, ceci coûte très cher au pays et pour une grande majorité des éleveurs, les aides octroyées sont minimales voire absentes. Contrairement à un éleveur français, un éleveur de pays pauvre peut mourir de faim si son élevage de poulet est infecté par la maladie de New Castle.

¹⁸Entretien N°3

¹⁹Entretien N°3

« Si vous voulez avoir une production durable et réduire l'insécurité alimentaire, vous avez intérêt à avoir une bonne santé animale. C'est donc ça le rôle du service de santé animale de la FAO. Nous sommes seulement l'une des nombreuses entités qui essaient d'améliorer la sécurité alimentaire et de le faire dans un sens plus durable »²⁰

Prévenir et contrôler les maladies animales est donc un élément essentiel pour la santé animale et ceci se reflète indéniablement sur la sécurité alimentaire.

3) Mais un service limité

Cependant, il s'avère que AGAH est un service dont les ressources fluctuent énormément. Du temps de la peste bovine, tout le monde s'accordait sur son importance. Mais depuis son éradication en 2011, le service perd en importance. (*« Mais bon, c'était peut-être un temps où les pays riches se préoccupaient plus du sort des éleveurs des pays pauvres. »²¹*)

Dans les années 2003-2004, AGAH a joui d'une véritable « renaissance »²² avec l'arrivée de la grippe aviaire. Cette maladie provoquant une très forte mortalité dans les élevages d'oiseaux et un fort impact sur la sécurité alimentaire en Afrique et en Asie a suscité l'investissement de plusieurs millions de dollars par des donateurs externes et une concentration de ressources humaines et matérielles du service importante. L'USAID, l'agence des Etats Unis pour le développement international est depuis le principal financeur de AGAH en apportant 80% des fonds²³. Depuis les événements liés à la grippe aviaire, le financement a continué mais en diminuant considérablement (*« fut un temps [grippe aviaire] où le service était pété de tunes ! »²⁴*).

Cette fluctuation dans le temps montre que la santé animale à la FAO ne jouit pas vraiment sur le terrain d'une légitimité stable, complète, notamment au sein même de la FAO mais aussi face à la communauté internationale. Quels sont les autres signes de cette légitimité limitée et comment expliquer cela ?

²⁰Entretien N°1

²¹Entretien N°4

²²Entretiens N°4 et N°7

²³La grippe aviaire a donc aussi été une occasion pour les donateurs externes, notamment américains, d'être présents sur la scène internationale du développement et de l'aide aux pays.

²⁴Entretien N°4

II - Une légitimité aujourd'hui limitée

Après s'être intéressé à la place de la FAO dans le domaine de la santé animale, il convient de se demander ce que représente la santé animale au sein de la FAO. Si on déroule le mandat principal de la FAO, on a vu que celle-ci disposait d'une légitimité vraie pour s'impliquer en santé animale, intimement liée à la faim. Mais concrètement, il s'avère que cette légitimité théorique ne suffit pas aujourd'hui à justifier d'un service de santé animal fort au sein de la FAO. Plusieurs signes directs et indirectes tendent à faire penser que la santé animale à la FAO jouit d'une légitimité limitée. Même si théoriquement, santé animale et faim sont intimement liées, notamment dans les pays pauvres, cette relation semble ne pas être parfaitement effective sur le terrain.

1) Le service de santé animale de la FAO n'est pas considéré en tant que tel...par la FAO : un problème interne.

a. La santé animale vue comme une partie d'un service plus grand

Tout d'abord, une première hypothèse serait la difficulté du service de se positionner et d'être reconnu en tant que tel, par la FAO même, c'est-à-dire la direction et les autres services. En effet AGAH est un service très minoritaire de la FAO. Selon les personnes interviewées, il ne serait « *pas mainstreamé dans les projets ni intégré dans la stratégie générale* »²⁵, contrairement à la majorité des autres services. Le service est très petit et doit constamment se battre pour obtenir des fonds. Cela témoignerait d'une légitimité limitée.

Le fait est que d'autres départements de la FAO intègrent des composantes « santé animale » et les traitent eux-mêmes. Une composante « santé animale » est forcément présente dans les problématiques d'aquaculture (vibrioses, parasitoses affectant la production aquacole par exemple), mais c'est le département concerné (*Fisheries*, AGFF) qui traite de cela. De même, une composante santé existe dans les problématiques d'environnement, mais le département concerné (*Biodiversity and climate change*) s'en charge.

Mais en agriculture²⁶, les choses fonctionnent différemment. Le département possède deux services distincts : l'un pour l'élevage (AGAL pour *Livestock*) l'autre pour la santé animale (AGAH pour *Health*).

Ainsi, le souci de la santé animale dans la FAO, du service AGAH, est qu'il est considéré comme « *un bout du livestock* »²⁷, soit une partie de quelque chose de plus grand, de plus important. Le service se

²⁵Entretien N°4

²⁶i. e. dans le département AG (Agriculture) et plus précisément dans la division AGA (Agriculture and Animals)

²⁷Entretien N°4

retrouve en quelque sorte noyé et doit constamment argumenter pour dire que la santé animale est essentielle à la FAO. Le problème est structurel dans le sens que le service est petit, mais il est aussi conceptuel dans le sens où il est considéré comme annexe.

« [Faut-il toujours se défendre ?] *Toujours, dire qu'on est essentiel. Parce qu'on n'a pas une légitimité claire, ce n'est pas inscrit sur le marbre. Pourtant quand on rentre dans le bâtiment la première chose qu'on voit c'est l'éradication de la peste bovine...Quand même ça pose des questions. (...) Peut-être qu'un jour ça changera, peut-être qu'on dira que la santé animale c'est quelque chose qui est trans, que ce n'est pas un bout de l'élevage.* »²⁸

b. La position ambiguë du vétérinaire

« *On nous dit « la SA c'est quoi ? c'est un bout du livestock ». C'est un peu quand on dit qu'on est vétérinaire et qu'on nous dit qu'on est un bout de l'agriculture, ou de la santé. On n'est jamais légitime à 100% dans notre truc. Il n'y a pas de carré. Le seul carré qu'il y ait c'est le carré chien et chat.* »²⁹

Ce dernier verbatim illustre une nouvelle notion, celle de la difficulté de positionnement du vétérinaire qui peut participer à la limitation de la légitimité de la santé animale dans la FAO.

Dans le domaine de la santé publique, le positionnement du vétérinaire s'avère compliqué et celui-ci a du mal à être reconnu comme tel, pour à la place balancer entre agriculture (et donc économie) et santé. Le service AGAH est formé majoritairement de vétérinaires, ce qui peut participer à la difficulté de positionnement et de légitimité du service.

« *Nous devons essayer de faire le pont entre la partie économique et la partie santé. Parfois nous exagérons : quand je faisais de la pratique, tout tournait autour de l'économie, les vétérinaires supportaient l'industrie de l'élevage intensif juste parce qu'ils voulaient supporter les éleveurs. C'était tout pour l'économie alors qu'aujourd'hui nous avons atteint l'extrême opposé. Maintenant nous sommes tous "santé santé santé". Mais nous ne devons pas oublier la part économique dans notre métier.* »³⁰

On pourrait comparer cette question du positionnement avec les services vétérinaires, dépendant parfois du ministère de l'Agriculture comme en France ou aux Pays-Bas, parfois du ministère de la Santé comme en Italie.

Cette difficulté de positionnement peut impliquer des divergences de manière de penser, de vision des choses, entre les personnes d'un service, ceci engendrant des tensions et représentant un frein au bon fonctionnement du service. Certaines personnes interviewées étaient en effet plus d'un côté que de l'autre même si chacun essaie de trouver le juste milieu.

²⁸Entretien N°4

²⁹Entretien N°4

³⁰Entretien N°1

Pour l'un, « Nous devons être les conseillers des éleveurs. Nous pouvons l'être que lorsque nous plaçons également en faveur de la perspective de la santé selon laquelle il est nécessaire de produire de la nourriture ». ³¹

Néanmoins, même s'il peut être difficile de trouver sa place, cette situation ambiguë peut être une force qu'il faut exploiter pour lier les deux « mondes ».

« En tant que vétérinaire, vous êtes toujours entre deux, vous êtes le pont entre différentes philosophies. Et si vous comprenez cela, n'essayez pas de regarder d'un côté ou de l'autre car cela affaiblit votre position. Parfois on se sent un peu seul mais d'un autre côté cela nous donne de nombreuses possibilités car nous pouvons regarder les deux mondes et essayer de les rassembler. » ³²

c. Un service mal vu par d'autres services ?

Pour finir, le service fait face aux divergences d'opinion et d'engagement des personnes des différents départements de l'organisation.

« On a subi de plein fouet l'anti-animalisme « ce n'est pas bien, ce n'est pas bon pour l'environnement, ce n'est pas bon pour la santé etc.. ». Quand tu ne t'occupes que de santé animale [l'OIE] tu t'en fiches de ça puisque tu as moins d'enjeu. Ici on est dans la même entreprise, dans la même boîte que des gens qui disent que c'est mal ce qu'on fait. C'est difficile. On a des défis. On n'a pas de pouvoir, on a aucun pouvoir politique. » ³³

Ainsi, ces trois points pourraient participer à la position particulière du service, qui comme nous le verrons dans la partie 3, s'implique de plus en plus sur des sujets se rapprochant de la santé humaine.

2) La concurrence OIE / FAO participe à limiter la légitimité de AGAH : un problème externe

a. Un mandat nouveau de l'OIE qui se superpose à celui de la FAO

Historiquement, l'OIE avait pour mandat de produire des normes quant aux maladies transfrontalières et aux risques d'introduction de maladies animales. Mais celle-ci a élargi son mandat qui est aujourd'hui d'améliorer la santé des animaux dans le monde.

³¹Entretien N°1

³²Entretien N°1

³³Entretien N°4

Bien que les mandats premiers de la FAO et de l'OIE soient différents sur le papier, la FAO s'attellant à l'éradication de la faim dans le monde et l'OIE à l'amélioration de la santé des animaux, les activités menées par ces deux organisations pour remplir leurs objectifs respectifs peuvent se recouper (« *Alors là, il y a un souci* »³⁴).

L'OIE et la FAO collaborent étroitement sur différentes maladies comme la grippe aviaire, avec la mise en place du réseau OFFLU qui vise à partager les dernières informations disponibles sur les virus de la grippe aviaire. Néanmoins, des conflits d'intérêts sont bien présents.

Pourtant, il n'est pas rare, si ce n'est dire commun, de voir plusieurs organisations travailler dans un même pays sur les mêmes maladies. Les bureaux décentralisés de santé animale de la FAO, en Asie en particulier, ont même montré l'initiative de coordonner leurs activités liées à la grippe aviaire avec les organisations de santé publique américaine comme le CDC (*Center for Disease Control*). Ceci a pour but de limiter les chevauchements dans les activités. Quel serait l'intérêt de surveiller la grippe aviaire dans la même zone par deux organisations différentes au Viet Nam ? Dans un souci de rentabilité ou de coût-efficacité, il est préférable que les organisations collaborent, partagent les informations et rayonnent sur la majeure partie du territoire d'un pays donné ; ceci aussi mais surtout dans l'intérêt dudit pays.

b. Des tensions qui en découlent...

Les tensions existent entre FAO et OIE, de même qu'elles existent entre FAO et OMS lorsqu'il s'agit de santé humaine.

*« Il y a des tensions car il y a une superposition des mandats. L'OIE dit : « nous sommes l'organisation pour la santé animale donc chaque fois que quelque chose est en lien avec la santé animale vous devez venir à nous ». Et la FAO dit : « La santé animale fait partie de la grande image de la sécurité alimentaire et de l'agriculture durable donc elle fait aussi partie de nous ». Donc c'est logique que parfois il y ait de la compétition. Mais c'est la même chose avec l'OMS ! »*³⁵

Les acteurs interviewés insistent sur le fait que les organisations avaient deux approches complètement différentes et que les tensions n'avaient donc pas lieu d'être. En plus de ceux qui considéraient que l'OIE s'occupe des pays riches et la FAO des pays pauvres³⁶, l'OIE est vue par la plupart comme une organisation exclusivement normative, son mandat original. Les activités normatives de la FAO

³⁴Entretien N°4

³⁵Entretien N° 1

³⁶L'OIE est vue par certains comme l'organisation pour protéger les pays développés, riches, dans le sens où elle produit des normes pour protéger l'introduction de maladies animales. En interne, AGAH est plus vu par ces mêmes personnes comme ayant un rôle, ou devrait un avoir un rôle, de soutien aux pays pauvres, et donc comme un service d'une organisation pour le développement. Ces personnes sont souvent déçues par l'aspect politique qui entre en jeu (et que nous abordons en partie 4) dans les activités sur lesquelles le service devrait se concentrer : l'aide au pays nécessiteux.

sont en effet très majoritaires. En ce sens, « l'OIE fixe les normes, la FAO aide les pays sur le terrain à atteindre ces normes »³⁷.

Mais encore une fois, les tensions apparaissent depuis le changement récent du mandat de l'OIE comme « améliorer la santé animale dans le monde » faisant que les mandats se superposent et impliquant une forme de concurrence.

Pourtant, selon une personne de l'OIE, « Les tâches sont bien réparties pour éviter la superposition de mandats »³⁸. Mais pour une personne de la FAO, « rien que de parler de répartitions, ça montre qu'il y a un problème »³⁹. Pour une autre personne de l'OIE, « c'est une guerre de longue date (...) un problème de personnes qui se détestent voire se haïssent. »⁴⁰.

c. Mais une concurrence qui n'a pas lieu d'être

i. Une légitimité légale de l'OIE mais une légitimité de groupe de la FAO

Le fait est que l'OIE a une forme de légitimité légale (d'après son nouveau mandat), mais elle ne jouit pas d'une légitimité de groupe contrairement à AGAH.

En effet, la FAO peut dire qu'elle s'occupe de la santé animale car c'est un mandat secondaire à la faim, son mandat. Si le mandat de l'OIE est d'améliorer la santé animale dans le monde, à quoi cela est-ce secondaire ? L'OMS a elle un mandat qui ne se justifie pas, améliorer la santé humaine dans le monde. L'OIE voudrait atteindre ce niveau mais la santé animale de nos jours a besoin d'une justification...souvent humaine. On repart donc au début de la boucle :

« [Il mime des questions réponses]

« Pourquoi on améliorerait la santé animale dans le monde ?

- Et bien parce que les animaux c'est important, s'ils sont malades on peut être malade

- Ah d'accord c'est pour notre santé à nous que c'est important, donc la santé animale parce que la santé humaine ?

-Oui oui ! et aussi parce que si vous n'avez pas des animaux en bonne santé, vous ne mangez pas.

- Ah bon, c'est aussi pour manger alors, donc la santé animale pour la faim... »⁴¹

Contrairement aux croyances donc, la FAO serait plus légitime que l'OIE dans son nouveau mandat pour s'occuper de la santé animale, en termes de développement et d'aide aux pays. La FAO a un mandat lui permettant de dire « la faim dans le monde, c'est nous », et la santé animale est un bout de ce mandat. Elle serait alors plus légitime dans l'environnement qui l'entoure, car inclut dans une stratégie globale à laquelle tous les départements participent. C'est en effet une force de la FAO. Les départements, les services communiquent.

³⁷Entretiens N°2 et N°6

³⁸Entretien A

³⁹Entretien N°4

⁴⁰Entretien B

⁴¹Entretien N°4

« Je suis FAO santé animale mais j'ai mes copains de l'élevage »⁴²

« Alors bien sûr je dois aussi travailler avec le producteur. Donc dans ce cas je travaille avec le département de la production et des politiques d'élevage, avec celui de la forêt lorsqu'on parle de faune sauvage, etc... (...) Nous devons travailler ensemble car nous avons les points stratégiques 1 à 5. Donc je frappe à leur porte et dis : « Nous avons ce problème de faune sauvage, comment pouvez-vous nous aider ? » »⁴³.

ii. L'OIE doit savoir se servir de la FAO

L'OIE au contraire, n'a pas cette culture de développement et ne possède pas les ressources nécessaires et suffisantes pour mettre en place et gérer seule des projets comme éradiquer une maladie. En ce sens, elle est dépendante de la FAO si elle veut s'impliquer dans la santé animale au sens non normatif.

« Si elle dit : « je vais éradiquer la PPR » elle ne peut en fait pas le faire toute seule, elle le fera obligatoirement avec la FAO. »⁴⁴

« Ils essaient de faire du développement mais ils n'ont pas les ressources pour faire du terrain »⁴⁵

De la même manière, l'OIE a besoin de se rapprocher de l'OMS pour les questions de maladies zoonotiques avec impact sur la santé humaine.

« L'OIE elle est tout à fait dans le tripartite, elle a tout à gagner. »⁴⁶

Ainsi, même si la santé animale à la FAO est peu légitime car considérée comme une annexe aux questions d'élevage, elle est néanmoins intégrée à un système qui lui permet d'exister et d'agir pour la santé animale contrairement à la l'OIE, qui dépend de la FAO pour agir sur le terrain.

iii. Et la FAO doit savoir se servir de l'OIE

La FAO n'est pas normative. L'OIE produit des normes adoptées par voie démocratique par 180 pays à caractère légal à statut international. Contrairement à la FAO qui écrit plutôt des guidelines faites par des experts, les normes de l'OIE sont votées et validées donc acceptées par les pays. C'est une force dont la FAO doit pouvoir se servir :

« Vous avez accepté les normes concernant la vaccination, moi [le service de santé animale de la FAO] je vais vous aider à faire la vaccination correctement. (...) Vous avez accepté des normes de surveillance, moi je vais vous aider à mettre en place des réseaux de surveillance. Vous pourrez alors dire que vous respectez les normes. »⁴⁷

⁴²Entretien N°4

⁴³Entretien N°6

⁴⁴Entretien N°4

⁴⁵Entretien N°3

⁴⁶Entretien N°4

⁴⁷Entretien N°4

Ainsi, d'une part l'OIE dépend de la FAO en ce qui concerne les capacités et ressources pour mettre en place et gérer des projets de terrain, mais la FAO dépend de l'OIE pour pouvoir se baser sur les normes qu'elle fait accepter par les pays.

Cela éloigne néanmoins la FAO de sa fonction première qui est d'aider les pays pauvres pour les pays pauvres, comme si son but était d'aider les pays pauvres à atteindre des normes fixées par les pays riches, pour protéger les pays riches. Mais certains considèrent néanmoins que ces normes sont là aussi pour faire avancer les pays pauvres, pour que « *ça marche mieux* »⁴⁸. De plus, tous les projets du service de santé animale de la FAO ne sont pas basés sur les normes OIE.

Nous avons donc vu que la santé animale à la FAO souffrait d'une légitimité limitée due à des problématiques internes (considérée comme un service annexe, place ambiguë des vétérinaires, divergence de points de vue) mais aussi externes (concurrence avec l'OIE) qui ne s'avèrent pas vraiment justifiées.

Néanmoins, AGAH existe bel et bien. Quelles sont alors les ressources du service et que met-il en place pour exister au sein de la FAO et face aux autres organisations internationales ?

⁴⁸Entretien N°4

III - Les stratégies mises en place par AGAH : un moyen d'exister mais non sans risques

Tout d'abord, le simple fait que AGAH mette en place des stratégies pour exister justifie en partie la question qu'on se pose sur la légitimité de la FAO dans le domaine de la santé animale. Si AGAH était légitime pour tout le monde, il ne chercherait pas à se rendre visible.

1) Trouver des sujets qui différencient AGAH de Livestock pour être reconnu en tant que tel, et pour attirer les financements.

Certains sujets sur lesquels AGAH s'engage m'avaient effectivement, avant les entretiens, paru s'éloigner du mandat de la FAO. J'ai de plus assisté à de petits débats lors de réunions quant à la nécessité de l'implication ou non du service sur telle ou telle maladie, qui m'ont permis de regarder de manière critique chaque projet à ma connaissance. Comme évoqué précédemment, le service a joui d'un véritable âge d'or « *au temps des grandes maladies* »⁴⁹ d'élevage comme la peste bovine puis au moment de la grippe aviaire en 2003 2004. Mais les choses ont changé et le service a perdu petit à petit de sa légitimité.

Ces activités qui s'éloignent du mandat de la FAO m'ont été présentées comme une stratégie pour se rendre plus visible, pour exister et montrer que le service de santé animale de la FAO n'est pas une partie de l'élevage, et donc pour gagner en légitimité.

*« Alors du coup on a trouvé des trucs pour nous faire voir : on a les zoonoses, la food safety, le One-Health. Ça c'est des trucs auquel livestock ne touchent pas. C'est à nous ça [il mime un enfant qui garde son jouet]. On s'occupe de la santé des gens, ce qui n'est pas le cas des autres. Ça nous distingue un peu. Et puis on a trouvé l'AMR. Qu'est-ce que ça a à faire avec la FAO l'antibio résistance, je te le demande. On est même en train de parler de trucs comme EBOLA. On essaie toujours d'attirer des nouvelles choses. »*⁵⁰

C'est aussi et surtout une question de financement. Les donateurs investissent moins sur des projets qui ne touchent que la santé animale où dont on a déjà beaucoup entendu parler, comme s'il fallait du sang nouveau, des sujets qui font parler, qui font peur. De plus, la FAO jouissant d'un grand réseau, notamment de bureaux décentralisés donc proches des pays, les donateurs voient un intérêt à la financer, pour avoir un pied dans les pays concernés. Mais le financeur demande aux équipes de travailler sur ce que lui veut financer, et qui s'éloigne parfois de ce que devrait faire la FAO :

*« La FAO a un grand réseau, on s'appuie sur nous...du coup les gens veulent bien nous donner des sous mais parfois pour faire des choses qui ne sont pas nous. Alors on fait de l'urgence [qui devient] par exemple de l'« agocrime », de l'urgence de la « terreur biologie », des maladies hémorragiques... »*⁵¹

⁴⁹Entretien N°4

⁵⁰ Entretien N°4

⁵¹ Entretiens N°4 et N°3

Plusieurs activités, dont quelques exemples sont détaillés ci-dessous, peuvent entrer dans cette catégorie dans le sens où le lien avec le mandat premier de la FAO est plus difficilement compréhensible ou en tout cas moins direct.

a. Le cas EBOLA

Cette maladie désastreuse pour la santé publique fait débat au sein du service. La plupart des chefs d'équipes interviewés pensent qu'AGAH ne devrait pas travailler dessus alors que le chef de service lance des projets et argumente pour une implication du service. L'encadré 2 présente la maladie et les principales actions mises en place par la FAO.

Encadré 2 : EBOLA, maladie et actions de la FAO

La maladie à virus Ebola (MVE), auparavant appelée fièvre hémorragique à virus Ebola, est une maladie zoonotique complexe. La MVE a été détectée pour la première fois en 1976 au Zaïre (maintenant appelé République démocratique du Congo) et au Soudan. C'est une maladie ayant des conséquences dévastatrices du fait de sa haute virulence qui entraîne de nombreuses mortalités humaines une fois que la maladie se propage dans une zone donnée. Bien qu'exceptionnelle, l'épidémie qui s'est produite en Afrique de l'Ouest entre 2014 et 2016 a provoqué la mort de plus de 11,000 personnes. L'épidémiologie de la maladie est complexe et met en jeu à la fois les populations humaines mais aussi la faune sauvage et les animaux domestiques. Les chauves-souris frugivores sont considérées comme le réservoir naturel du virus et maintiendraient la circulation du virus mais à ce jour, les mécanismes de circulation et persistance du virus dans ces populations sont encore flous. D'autres mammifères cohabitent avec les chauves-souris dans les zones forestières, comme les primates (gorilles, chimpanzés ou cercopithèques) ou les antilopes forestières sont aussi connus pour être susceptibles à l'infection par le virus Ebola qui se terminent souvent par la mort de l'animal et peut parfois décimer de nombreux individus au sein d'une population (e.g. 5000 gorilles morts lors d'un foyer de MVE au Gabon/Congo). En ce qui concerne les animaux domestiques, les seules informations connues à ce jour sont : la susceptibilité des cochons à la MVE et leur capacité à transmettre le virus (en conditions de laboratoires) à d'autres cochons et à des primates, respectivement de manière directe (contact rapproché) et indirecte (aérosol) ; la séropositivité de chiens au virus Ebola dans une zone de foyer du Gabon, suggérant une infection par le virus, cependant aucun signes clinique n'a été observé sur ces animaux.

L'infection primaire humaine résulte généralement d'une exposition, lors de la chasse de viande de brousse, à une carcasse d'un animal sauvage (un primate ou une antilope) infectée par le virus, à des chauves-souris vivantes ou mortes (particulièrement lors des migrations de certaines populations de chauves-souris), ou bien lors de l'habillage des carcasses d'animaux sauvages ou la consommation de viande de brousse mal cuite. La première personne infectée peut alors contaminer son entourage avec les excréments et sécrétions corporelles (sang, urines, salive...) infectées ce qui, en fonction des conditions de la situation (isolement de la zone, densité de population...), entrainer une épidémie humaine de plus ou moins grande ampleur. La chasse pour la viande de brousse constitue donc un

facteur de risque important pour l'apparition de foyer humain de MVE. Ceci est d'autant plus problématique car la viande de brousse est une activité très répandue en Afrique équatoriale (surtout Afrique Centrale) puisqu'elle constitue la source majeure de protéines pour les populations humaines de cette région, l'exploitation d'animaux domestiques étant peu développé (bien qu'en expansion, e.g. la production porcine en Ouganda). De plus, la déforestation progressive ne fait qu'augmenter les interactions entre les animaux sauvages et les humains ce qui peut, à l'avenir, augmenter la fréquence des foyers humains de MVE.

Le 8 Mai 2018, un nouveau foyer humain Ebola a été déclaré en République Démocratique du Congo (RDC). Il est intéressant de voir que la FAO a collaboré avec différents partenaires comme l'OMS et l'OIE. La FAO et ses partenaires ont fortement découragé à prélever des échantillons sur les animaux pour dépister Ebola dans les zones affectées étant donnée l'urgence en termes de santé publique.

Les actions au niveau mondial par le siège

Un Groupe FAO de coordination des incidents Ebola (ICG) a été organisé et dirigé depuis le siège de la FAO par le centre de gestion des urgences pour la santé animale (EMC-AH) qui se trouve être le point de coordination avec l'OMS, l'OIE et d'autres partenaires mondiaux. Les rôles clés du ICG étaient diverses et visaient, entre autres, à maintenir une connaissance de la situation (sources multiples du terrain), coordonner la communication au sein du personnel FAO, soutenir les bureaux FAO et les services vétérinaires nationaux, le bureau régional FAO, et l'OMS sur demande, afin d'inclure le déploiement d'équipes d'urgence et de ressources. D'autres activités ont été réalisées par la FAO pour soutenir ses efforts dans le secteur santé publique comme : l'élaboration et le partage de messages clés sur la MVE, la mise à jour du site web FAO dédié à Ebola, un webinaire sur les dernières informations concernant la maladie et une analyse de risque abordant l'exposition humaine au virus via les animaux sauvages et domestiques.

Au niveau régional par les bureaux régionaux FAO

La FAO soutient les partenaires (e.g. OMS) sur le terrain en fournissant du matériel pour la logistique (véhicules motorisés) mais aussi des équipements de protection du personnel (gants, masques...). La FAO contribue à la communication du risque et soutient le gouvernement de RDC afin d'évaluer la situation et collecter de précieuses informations.

L'épidémie a été déclarée terminée fin Juillet 2018. Mais quelques jours plus tard, un nouveau foyer, plus grave, s'est déclaré dans une nouvelle province du pays, et dure toujours.

La plupart des chefs d'équipes s'accordaient sur le fait que AGAH ne devrait pas s'investir dans cette problématique. La maladie vient des animaux, de la faune sauvage, mais l'impact est principalement sur la santé humaine.

« Nous devons savoir nous arrêter, ne pas nous éparpiller juste parce que les donateurs donnent de l'argent. »⁵² ; « Pour moi, Ebola ce n'est pas de la santé animale, c'est une maladie qui vient de la faune sauvage et qui se transmet à l'Homme. »⁵³

Entre alors l'enjeu politique (voir Encadré 3). La FAO est en quelques sortes attendue dans ce genre de crise.

« Quand la FAO, en tant qu'agence technique est requise ou attendue...et bien nous devons, oui parfois nous devons y aller. »⁵⁴

Toutes les grandes organisations et les ONG sont impliquées sur le terrain. Dans une démarche *One Health*, l'absence de la FAO serait alors nuisible à sa visibilité et aux relations qu'elle se doit d'entretenir avec, notamment, l'OMS. Au contraire, le concept *One Health* est censé être un moyen de rapprocher les organisations internationales de secteurs originellement distincts pour travailler ensemble.⁵⁵

« On parle toujours du *One Health*, nous devrions être content qu'ils [l'OMS] nous demande de nous investir. » ; « Nous ne pouvons pas accepter qu'en RDC tous les secteurs sont mobilisés [organisations, ONG] et que nous n'y sommes pas. »⁵⁶

Pour finir, le chef de service justifie l'implication de son service d'une nouvelle manière. Ancien vétérinaire spécialisé de la faune sauvage, il semble toujours passionné et engagé dans la protection des espèces sauvages. Peut-être serait-ce une explication anecdotique mais il se peut que ses convictions personnelles influencent l'implication de ses équipes dans tel ou tel projet.

« Je pense que nous devons travailler sur Ebola car une communauté qui chasse une espèce menacée, je n'en veux pas. Donc sous l'angle de la production, puis-je stimuler ces communautés à développer des élevages de poulets, de lapins, de cochons, de chèvres ou peu importe, afin qu'ils arrêtent d'aller dans la forêt et tuent des grands singes ? »⁵⁷

b. Le cas de la fièvre aphteuse

Le service de santé animale s'implique de manière conséquente sur la fièvre aphteuse, aux côtés de la commission de l'UE « EuFMD⁵⁸ » hébergée au même étage. Cette maladie, exclusivement animale, fait peur à l'Europe, car les impacts en termes de productivité dans nos pays développés sont désastreux (chute de la production laitière, chute des indices de croissance). La fièvre aphteuse est considérée comme

⁵² Entretien N°3

⁵³ Entretien N°4

⁵⁴ Entretien N°3

⁵⁵ YJ Chien, « How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework », *Sociology of Health & Illness* Vol. 35 No. 2 (2013), ISSN 0141-9889, pp. 213-226, doi: 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

⁵⁶ Propos recueillis au cours d'une réunion. Les personnes répondaient à un collègue qui défendait la non implication de la FAO dans cette crise.

⁵⁷ Entretien N°6

⁵⁸ La Commission EuFMD est un organe régional spécialisé dans l'aide aux États Membres (actuellement 38) de la région Europe pour prévenir la fièvre aphteuse, dans le cadre d'actions coordonnées avec celles de l'UE par l'intermédiaire de la Direction Générale « Santé et protection des consommateurs » de la Commission européenne (CE). <http://www.fao.org/ag/againfo/commissions/eufmd/commissions/eufmd-home/fr/>

un danger de première catégorie d'intérêt par l'OIE, impliquant, si un foyer est détecté, l'abattage systématique et obligatoire des troupeaux.

Mais la situation est bien différente dans les pays en voie de développement.

« Si vous avez une vache qui produit 5 litres par jours, et que sa production tombe à 4 à cause de la fièvre aphteuse... ce n'est pas vraiment le même impact [que lorsque qu'une vache qui produit 40L « chute » à 20L, i. e. dans un pays riche] »⁵⁹

Ainsi, AGAH s'impliquerait cette fois ci sur une maladie qui l'éloigne de son mandat d'éradiquer la faim, dans le sens où cette maladie impacte beaucoup plus les pays riches que les pays menacés par la faim.

« Je pense que cette maladie n'est pas vraiment la priorité des pays »⁶⁰.

Mais l'argument principal de ce projet est qu'il faut gérer le problème à sa source (la fièvre aphteuse est endémique en Afrique). C'est bien sûr une manière de protéger les pays riches mais c'est aussi un moyen de pression sur ceux-ci pour qu'ils investissent dans le développement des pays pauvres :

« Vous voulez protéger la France ? Alors investissez en Afrique. Vous voulez faire du commerce avec la Thaïlande ou le Venezuela ? Alors éradiquez la fièvre aphteuse dans ces pays. »⁶¹

C'est alors un moyen de pression sur les pays qui veulent faire du commerce avec un pays endémique (souvent donc un pays en développement) ou qui ont simplement peur de l'introduction, pour les motiver à investir dans la gestion de la maladie dans le pays en question. De plus, gérer le problème de la fièvre aphteuse passe par renforcer les services vétérinaires, la biosécurité, les structures, l'ensemble des capacités, et peut donc être bénéfique pour le pays concerné quant à d'autres problématiques qui l'impactent plus.

c. Le cas de la rage

Une équipe du service s'implique sur la rage. La rage est un important problème de santé publique car tue presque 60 000 personnes chaque année, principalement des enfants en Asie et en Afrique, à la suite de morsures de chien. Même si les animaux de production sont sensibles au virus, l'impact direct sur la production animale est moindre. A part l'équipe impliquée, tous s'accordaient sur le fait que la rage ne faisait pas partie du mandat de la FAO.

Mais même s'il admet que l'argument est difficile à faire car lorsqu'on parle de la rage, on pense aux humains, aux chiens, et non à l'alimentation et l'agriculture, le chef du service AGAH justifie l'implication de son service dans cette maladie en rappelant qu'elle peut participer à l'isolement de communautés et à la limitation de leur accès aux ressources vitales.

⁵⁹ Entretien N°2

⁶⁰ Entretien N°3

⁶¹ Entretien N°6

« L'argument que nous utilisons est le suivant : si vous avez des chiens enragés dans votre communauté, vous n'irez plus chercher de l'eau, vous n'irez plus au champ, ni au marché. Le chien pourrait mordre votre vache et alors que ferez-vous pour le transport ? Donc il y a un impact. »⁶²

De plus, la rage est indirectement liée aux activités de la FAO par le travail avec les services vétérinaires. Celui-ci est très important car AGAH travaille toujours avec les services vétérinaires, pour tous ses projets. La rage serait un moyen de créer et entretenir ce lien nécessaire pour gérer les autres actions du service, plus proches de la production animale et donc du mandat de la FAO⁶³.

Pour finir, que le service de santé animale de la FAO travaille sur une maladie dont l'enjeu est surtout de santé publique permet de communiquer sur l'approche *One Health*. Cela participe éventuellement à renforcer le lien entre santé animale santé humaine et environnement, dans l'esprit des gens mais aussi et surtout dans l'esprit des organisations internationales concernées. Ce lien, qui est plus qu'un concept médiatisé est essentiel à la gestion des zoonoses s'il est intégré à la démarche, telle une manière de penser. Selon Gibbs et Anderson⁶⁴ cependant, la division bureaucratique et culturelle entre médecine vétérinaire et médecine humaine est l'un des principaux problèmes qui entravent les efforts visant à contenir les zoonoses.

Même si travailler sur ces maladies permet de maintenir les liens avec les services vétérinaires, de renforcer les liens avec les autres secteurs dans une approche *One Health* pour une mission globale améliorée, ou de maintenir la visibilité de la FAO sur la scène internationale, cette stratégie présente quelques risques.

2) S'engager sur des projets plus loin du mandat premier de la FAO présente des risques d'origine interne et externe.

a. Travailler avec les services vétérinaires conditionne l'efficacité des projets

D'abord, une personne interviewée regrettait la stratégie du service de santé animale de ne travailler presque qu'exclusivement avec les services vétérinaires⁶⁵. Ceux-ci sont en effet le point focal censés faire le lien entre la FAO et le terrain. Mais il déplorait un grand manque d'approche par le terrain, proches des éleveurs, pour les éleveurs, en partie dû à cet intermédiaire que sont les services vétérinaires des pays en question.⁶⁶ En effet, dans certains pays, les services vétérinaires sont quasi inexistantes. Au Sud Soudan

⁶² Entretien N°6

⁶³ Entretien N°7

⁶⁴ E Paul J Gibbs, « 'One World – One Health' and the Global Challenge of Epidemic Diseases of Viral Aetiology », *Vet Ital* 45 (2009): 10.

⁶⁵ Entretien N°3

⁶⁶ D'autres raisons étaient le manque considérable d'expérience de terrain d'une grande majorité du personnel du service, ainsi que la décentralisation qui, au lieu de rapprocher la FAO du terrain a plutôt comme conséquence de

par exemple, les bureaux sont désertés, les laboratoires vides, car le personnel n'est plus payé. En ce sens, la FAO, censée faire du développement, se heurte à un manque de moyen empêchant de mettre en place les projets.

Ainsi, travailler sur des sujets éloignés du mandat premier de la FAO pour entretenir le lien avec les services vétérinaires n'est dans ce cas pas d'intérêt clair.

b. S'éloigner du mandat principal expose à des risques internes

Nous venons de voir que les maladies présentées ci-dessus, dont le lien avec le mandat premier de la FAO est moins évident, suscitent des divergences au sein du même service. La plupart des *staffs* pensent qu'on ne devrait pas travailler sur ces maladies, alors que le chef du service AGAH pense le contraire. On observe alors un décalage de vision, de point de vue, entre le chef de service AGAH et les différents *staffs* (chefs d'équipes) ou consultants interviewés. On peut alors penser que cette divergence entraîne des tensions ou au moins des désaccords de principe entre les personnes, pouvant avoir un impact négatif sur l'efficacité des projets sur le terrain, même si les tensions peuvent parfois être productives.

D'abord, les désaccords entre personnes peuvent engendrer des frustrations. Ensuite, diriger une équipe pour travailler sur un projet dont on doute de la légitimité peut difficilement être idéal. D'un côté, on a un chef qui semble passionné par la faune sauvage et la santé humaine⁶⁷ et implique (il décide où va l'argent) ses équipes dans des projets que ceux-ci jugent trop loin du mandat de la FAO, c'est-à-dire éradiquer la faim.

Ensuite, la multiplication des projets impacte sur les ressources humaines du service. 70% du personnel du service sont des consultants embauchés et payés par des projets. Ceux sont donc des contrats ponctuels même si souvent renouvelables et transposable, à la fin du projet, sur une nouvelle mission. Cela engendre un roulement important des jeunes consultants, qui viennent travailler dans le service pour quelques années voire quelques mois puis partent (faute de financement ou faute de situation stable), contrairement aux chefs, payés par le programme interne et dont le poste est donc stable. Cela peut entraîner un manque de continuité des projets, et de vision à long terme (tant pour le consultant que pour le *staff* qui voit ses équipes bouger constamment), limitant l'efficacité des équipes.

Pour finir, s'éloigner du mandat peut remettre en cause la légitimité tant recherchée du service au sein de la FAO. On est face à un cercle vicieux. Pour être légitime, on met en place une stratégie qui nous éloigne du mandat.

c. S'éloigner du mandat principal expose à des risques externes

Les risques externes peuvent concerner ce que recherche au départ le service de santé animale de la FAO : une légitimité face à l'OIE et donc face à son principal public : les pays et les donateurs externes. La création d'un projet fonctionne comme un appel d'offre. Même si nous avons vu que pour faire du développement en santé animale, la FAO et l'OIE devaient travailler ensemble, le fait que les donateurs

recréer de petits sièges, à l'échelle du pays, mais n'encourage pas le personnel à aller sur le terrain et échanger avec les principaux concernés, les éleveurs.

⁶⁷ A moins que ce ne soit une méthode de communication pour justifier de cette implication.

puissent choisir l'une ou l'autre organisation entraîne une concurrence⁶⁸. Si, pour avoir des projets, la FAO s'éloigne de son mandat, elle perdra de la légitimité, peut-être au profit d'organisations comme l'OIE, qui souhaite s'impliquer dans le développement.

Encadré 3 : La politique et AGAH

« *Tout est politique (...) Personne n'est là par hasard* »⁶⁹. Plusieurs personnes m'ont confié être déçues de leur passage à la FAO à cause de « la politique » qui empiète trop sur les orientations de la FAO.

« *J'ai découvert petit à petit que la FAO n'était pas une organisation de développement. Les gens la définissent de différentes manières, comme une agence technique, de production de connaissances...Pour moi, elle fait partie des Nations Unies, c'est une organisation politique. Beaucoup de décisions sont basées sur des considérations politiques et je suis ici en partie à cause de cela. Mais la politique surpasse la technique. (...) Nous manquons de nombreuses opportunités dans notre travail en tant qu'organisation pour le développement.* »⁷⁰

La FAO étant composée de pays membres, il convient que ceux-ci soient représentés dans les différentes actions. Notamment, les pays concernés par les aides doivent pouvoir exprimer leurs points de vue. Mais deux formes de « politique » peuvent s'immiscer dans les actions de l'organisation.

D'abord lorsque « *les pays riches parlent des problèmes des pays pauvres* »⁷¹. Les donateurs étant bien sûr des pays riches, une surreprésentation de ces pays peut être observée. Ève Fouilleux⁷² identifie d'ailleurs le « poids des pays développés au sein des organes de décision interne » comme l'un des trois facteurs explicatifs des dysfonctionnements de la FAO en termes de positionnement dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires.

Mais cela fonctionne aussi dans l'autre sens. Concernant les contributions obligatoires des pays membres (cotisations formant le budget interne) certains pays contribuent plus, d'autres moins. Cependant, les pays contribuant le moins demanderaient plus : plus de projets dans leurs pays mais aussi que la FAO engage plus de personnes de leur pays.

« *C'est alors qu'entre en jeu la politique. (...) Lorsque les pays imposent des personnes qui ne sont pas compétentes techniquement, ça c'est de la politique. (...) Lorsque vous mettez quelqu'un sur un poste pour lequel il n'est pas qualifié, juste pour se soumettre à requête du pays, ça c'est de la politique. (...) Je ne mords plus à l'hameçon, mais ce sont les Nations Unies !* »⁷³

⁶⁸ Entretien N°1

⁶⁹ Entretien A

⁷⁰ Entretien N°3

⁷¹ Entretien N°3

⁷² Ève Fouilleux, « À propos de crises mondiales... », *Revue française de science politique* 59, n° 4 (2 octobre 2009): 757-82, <https://doi.org/10.3917/rfsp.594.0757>.

⁷³ Entretien N°3

Encadré 4 : Autres constatations relatives au fonctionnement du service.

Cet encadré regroupe sous forme de points non rédigés les autres problématiques identifiées pendant mon stage et les entretiens, qui peuvent chacune se rapprocher du sujet développé ci-dessus. J'ai souhaité les inclure à ce document car les idées exprimées par les différents interviewés se recoupaient très souvent. De plus, ces observations sont pour la plupart des constatations souvent faites dans les grandes organisations et non spécifiques de la FAO.

- La politique dans le service de santé animale de la FAO qui devraient être une organisation pour le développement : positionner des gens selon leur pays d'origine plus que leurs compétences.
- Budget basé sur des dons externes, projets : une majorité de consultants à contrats instables.
- Une organisation de la FAO cloisonnée et très bureaucratique, pouvant limiter les échanges internes, mais néanmoins une communication bonne entre les services. Eve Fouilleux⁷⁴ identifie « le manque d'ouverture intellectuelle et cloisonnement bureaucratique » comme l'un des trois facteurs explicatifs des dysfonctionnements de la FAO en termes de positionnement dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires.
- Une organisation des différentes organisations internationales en silos. Pour reprendre le concept investigué par Jerolmack et al.⁷⁵, la FAO ainsi que plusieurs organisations internationales avec lesquelles elle travaille (OIE, OMS) sont organisées en silos. Jerolmack et al. explique en quoi les zoonoses émergentes font que les cultures organisationnelles des agences comme la FAO, l'OIE ou l'OMS fonctionnent comme des silos, car la pensée et les pratiques institutionnalisées développées pour traiter les maladies qui concernaient traditionnellement chaque agence empêchent les membres de construire les ponts inter-organisationnels nécessaires pour gérer les dernières maladies « hybrides ».
- La décentralisation : Censée rapprocher les équipes du terrain, elle a parfois pour conséquence de recréer de « petits sièges » dans les pays sans motiver le personnel à aller sur le terrain. Cette décentralisation a, dans certaines régions, créé une superposition de mandat entre les équipes développées sur le terrain avant l'apparition des bureaux régionaux (ECTAD⁷⁶) et ces derniers. Dans certains cas, les deux coexistent mais n'échangent pas suffisamment (alors que tous sont « FAO »), limitant l'impact sur le terrain et la coordination des actions.
- Des problèmes de management liés à des visions différentes, des cultures différentes, ou simplement aux comportements humains.
- Un discours divergent entre le chef et les équipes.
- Une organisation du service extrêmement complexe : « *Certaines personnes sont là depuis 20 ans et ne savent toujours pas comment ça fonctionne* »⁷⁷.

⁷⁴ Fouilleux, « À propos de crises mondiales... »

⁷⁵ Colin Jerolmack, « Who's Worried about Turkeys? How "organisational Silos" Impede Zoonotic Disease Surveillance », *Sociology of Health & Illness* 35, n° 2 (février 2013): 200-212, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2012.01501.x>.

⁷⁶ <http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/ectad/en/>

⁷⁷ Entretien N°1

- Un manque marqué de *follow-up* : « La FAO est excellente en organisation de réunion. Mais ensuite, personne ne contrôle si les recommandations ont été mises en place et suivies »⁷⁸.

⁷⁸ Entretien N°3

Conclusion

Nous avons beaucoup opposé FAO et OIE. On pourrait néanmoins se poser exactement les mêmes questions en remplacement santé animale par santé humaine et OIE par OMS. Dans les maladies exposées plus tôt qui se rapprochent de la santé humaine, on peut aussi parler de superposition de mandat entre la FAO et OMS. Cependant, il s'avère que le lien est encore aujourd'hui plus facilement fait entre santé humaine, faim et pauvreté. Les maladies qui tuent beaucoup d'hommes font bien sûr plus peur, et peuvent motiver les donateurs à investir dans leur contrôle car sont plus médiatisées. Les projets sont donc plus nombreux et se superposent alors moins. Les relations semblent en effet beaucoup plus fluides entre FAO et OMS qu'entre OIE et FAO. L'OMS traite d'une pluralité de sujets en lien avec la santé humaine, dont les maladies infectieuses et notamment zoonotiques ne représentent qu'une infime partie. Le service de santé animale de la FAO se concentre lui sur les zoonoses (lorsque l'homme est impliqué). L'OIE et la FAO se retrouvent elles sur un terrain beaucoup plus étroit de la santé animale (les maladies impactant le monde agricole, le commerce, et accessoirement la santé humaine). C'est pourquoi elles collaborent étroitement même si certaines tensions, surtout liées aux personnes, subsistent.

Enfin, il est possible que les stratégies du service de santé animale pour asseoir sa légitimité aient l'effet inverse à long terme. Toutes les activités du service dépendent de fonds investis par les donateurs externes, notamment l'USAID. Sans argent, les projets (et les postes) n'existent pas. Le service essaie donc d'aller chercher l'argent où il est, c'est-à-dire dans les projets plus proches de la santé humaine ou de l'intérêt des pays riches, qui éloignent les actions de AGAH du mandat premier de la FAO. Mais l'éloignement du mandat peut avoir plusieurs impacts. D'un point de vue interne au service, les divergences au sein du service peuvent impacter nég l'efficacité des projets. D'un point de vue interne à la FAO, s'éloigner du mandat peut encore une fois empêcher la reconnaissance du service en tant que tel et sa légitimité pleine. D'un point de vue externe, AGAH peut finalement perdre en légitimité face à d'autres organisations comme l'OIE alors qu'elle essaie au contraire de justifier le fait qu'elle est indispensable à la santé animale en termes de développement et d'aide aux pays.

Bibliographie et références

Sites internet :

Site internet du dispositif GLEWS, consulté le 15 Août 2018 :

<http://www.glews.net/>

Site internet de la FAO, consulté le 25 Août 2018 :

<http://www.fao.org/about/who-we-are/fr/> et <http://www.fao.org/about/what-we-do/fr/>

Site internet de la commission EuFMD, consulté le 1^{er} Août 2018 :

<http://www.fao.org/ag/againfo/commissions/eufmd/commissions/eufmd-home/fr/>

Site internet de ECTAD, consulté le 1^{er} Août 2018 :

<http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/ectad/en/>

Articles :

Kirill Andreev, Vladimíra Kantorová, et John Bongaarts, « Demographic Components of Future Population Growth », *Population Division - United Nations Department of Economic and Social Affairs*, Technical Paper, 3 (2013).

Yu Ju Chien, « How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework », *Sociology of Health & Illness* Vol. 35 No. 2 (2013), ISSN 0141-9889, pp. 213-226, doi: 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

FAO, « L'ÉTAT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION DANS LE MONDE 2017 : renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire » (2017).

Muriel Figuié, « Global health risks and cosmopolitisation: from emergence to interference » *Sociology of Health & Illness* Vol. 35 No. 2 (2013) ISSN 0141-9889, pp. 227-240 doi: 10.1111/j.1467-9566.2012.01539.x

Muriel Figuié, « Towards a global governance of risks: international health organisations and the surveillance of emerging infectious diseases » *Journal of Risk Research* (2013)

DOI : 10.1080/13669877.2012.761277

Muriel Figuié et al., « Sauvage et domestique, homme et animal. Politiques coloniales et post-coloniales de surveillance au Zimbabwe », *Revue d'anthropologie des connaissances* Vol. 9 No. 2 (2015) (Vol. 9, n° 2), p. 163-188. DOI 10.3917/rac.027.0163

Nicolas Fortané, Frédéric Keck, « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux » *Revue d'anthropologie des connaissances* Vol. 9 No. 2 (2015) p. 125-137. DOI 10.3917/rac.027.0125

Ève Fouilleux, « À propos de crises mondiales... », *Revue française de science politique* 59, No. 4 (2009) : 757-82, <https://doi.org/10.3917/rfsp.594.0757>.

E Paul J Gibbs, « 'One World – One Health' and the Global Challenge of Epidemic Diseases of Viral Aetiology », *Vet Ital* 45 (2009).

Marie Hrabanski, Matthieu Brun, « La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : circulation et sélection des recommandations internationales pour la santé animale ». *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement - Review of agricultural and environmental studies*, INRA Editions, 93 (2012) pp.379-393. <hal-01201265>

Colin Jerolmack, « Who's Worried about Turkeys? How "organisational Silos" Impede Zoonotic Disease Surveillance », *Sociology of Health & Illness* Vol. 35 No. 2 (2013) : 200-212, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2012.01501.x>.

Entretiens :

Entretien N°1	Chef d'équipe AGAH	Présentiel	55 min
Entretien N°2	Consultant AGAH	Présentiel	1h
Entretien N°3	Chef d'équipe AGAH	Présentiel	1h30
Entretien N°4	Chef d'équipe AGAH	Présentiel	2h
Entretien N°5	Chef d'équipe AGAH	Présentiel	30 min
Entretien N°6	Chef de service AGAH	Présentiel	35 min
Entretien N°7	Chef d'équipe AGAH	Présentiel	1h
Entretien A	Ancien OIE	Téléphonique	30 m
Entretien B	Chef d'équipe	Présentiel	15 min

Annexes

Annexe 1 : Questions abordées lors des entretiens

Pouvez-vous me parler de votre parcours et de votre mission ici ?

Comment voyez-vous l'implication de la FAO en santé animale ?

Pouvez-vous me décrire le service de santé animale ?

Pensez-vous qu'on doive travailler sur Ebola/la rage/la fièvre aphteuse/l'antibio résistance et pourquoi ?

Quelles pourraient-êtré certaines forces ou points faibles/limites de AGAH dans le contrôle des maladies animales infectieuses ?

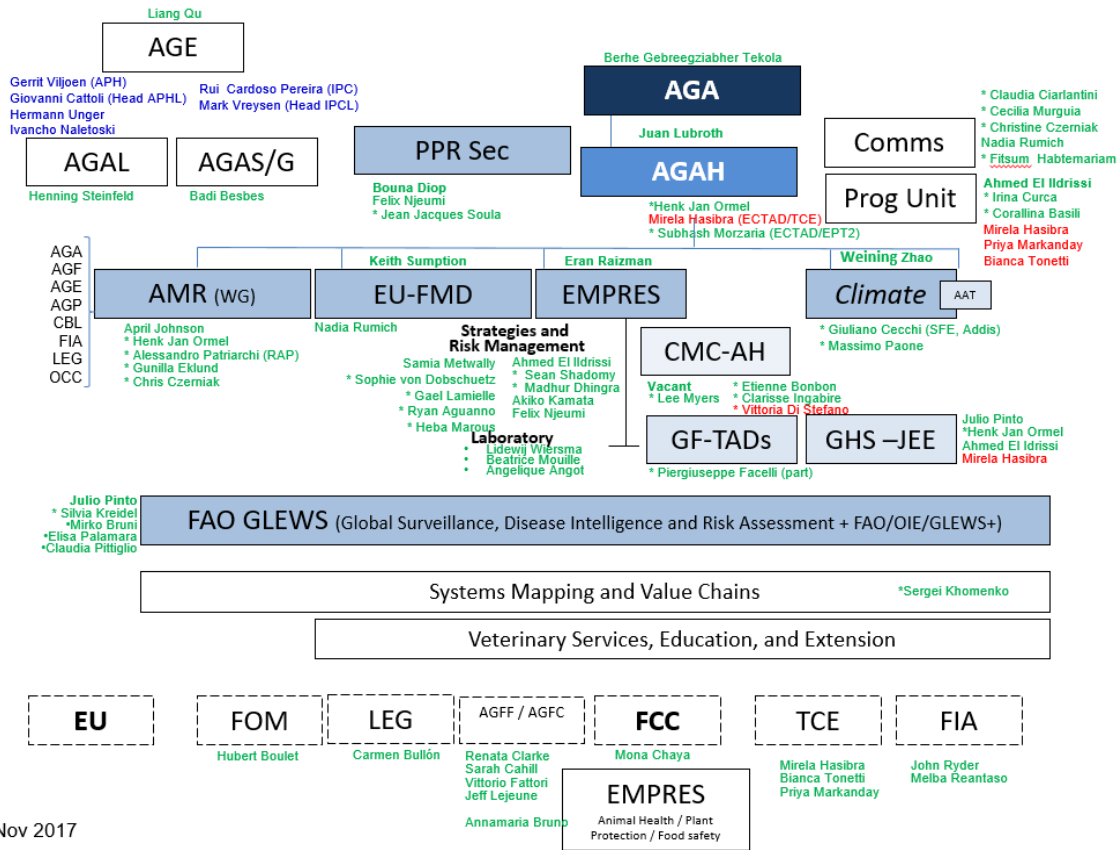
Quelles sont les relations entre la FAO et l'OIE ? Et avec l'OMS ?

Comment les équipes au sein du service sont-elles connectées ?

Que veut dire « politique » au sein de la FAO ? Dans quels cas le service est-il impliqué dans de la politique ?

Depuis le siège, comment atteignons-nous les pays ? Comment atteignons-nous les éleveurs ?

Annexe 2 : Le service de santé animale de la FAO



Nov 2017

Annexe 3 : Organigramme du siège de la FAO

