



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).

**Structuration de l'action publique internationale par la FAO en Santé Animale.  
Exemple au travers de la gestion des urgences en santé animale et du service  
EMC-AH**

Stage réalisé du 29 avril au 02 août 2019 au service EMC-AH (AGAH, FAO)

Mémoire sous la direction de Jérôme Michalon

Camille Torres

Inspecteur-Élève de Santé Publique  
Vétérinaire

2018/2019



*« L'IEP et l'ENSV n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »*



## Remerciements :

En premier lieu, j'aimerais remercier mon directeur de recherche, Jérôme Michalon, pour son accompagnement et sa disponibilité tout au long de cette étude. Merci pour ses conseils avisés pour m'aider sur le sujet, et merci de la confiance dont il a témoigné à mon égard tout au long de ce travail.

Je tiens également à remercier mon tuteur de stage, Etienne Bonbon pour m'avoir permis de réaliser ce stage au sein de l'EMC-AH et de la FAO. Un immense merci pour sa patience face à mon désarroi sur les sujets très techniques, pour m'avoir permis de participer de façon active à la 3<sup>ème</sup> réunion de révision du GEMP ; et de m'avoir fourni une liste de contacts très judicieuse pour cette étude sociologique. J'ai une pensée toute particulière pour tous mes collègues et désormais amis de l'EMC-AH : Maria Romano, Eibhlinn Lynam, Federica Borrelli, Vittoria Di Stefano, Ludovic Plee, Martin Farren, Lionel Gbaguidi et Orr Rozov. Un remerciement tout particulier à Sarah Pietropaoli et Elma Zanawe pour avoir partagé mon bureau au cours de ce stage ; notamment pour nos expériences linguistiques franco-anglaises quotidiennes.

Je n'oublie pas non plus tous ceux qui, au sein de la FAO et du service AGAH en particulier ont pris le temps de m'accorder un entretien et de répondre à mes interrogations. Merci également aux personnes extérieures à la FAO qui ont bien voulu contribuer à cet exercice.

Enfin, je remercie chaleureusement le personnel de l'Institut d'Études Politiques de Lyon et de l'École Nationale des Services Vétérinaires, notamment Sébastien Gardon, Chantal Masse et Sylvie Mialet qui ont veillé au bon déroulé de notre stage mais aussi pour leur disponibilité et leur bienveillance au cours de ces deux années passées à l'ENSV. Un immense merci à Sylvie et son réseau encore une fois assez épatant sans qui ce stage n'aurait jamais été possible.

## Sommaire :

<b>REMERCIEMENTS :</b> .....	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE :</b> .....	<b>2</b>
<b>TABLE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES :</b> .....	<b>4</b>
<b>TABLE DES FIGURES :</b> .....	<b>6</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX :</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION :</b> .....	<b>7</b>
<b>PARTIE 1 : LA GESTION DES URGENCES EN SANTE ANIMALE PAR L'EMC-AH</b> .....	<b>18</b>
<b>A. URGENCE ET SANTE ANIMALE :</b> .....	<b>18</b>
<b>B. HISTOIRE DE L'EMC/CMC :</b> .....	<b>28</b>
<b>C. LA GESTION DES URGENCES EN SANTE ANIMALE EST REALISEE PAR L'EMC DE DEUX FAÇONS :</b> .....	<b>36</b>
<b>PARTIE 2 : L'EMC-AH, ENTRE COMPETITION ET COOPERATION AVEC LES SERVICES DE LA FAO ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :</b> .....	<b>46</b>
<b>A. L'EMC-AH DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA FAO</b> .....	<b>47</b>
<b>B. LE CENTRE EMC-AH EST CONDITIONNE PAR LES INTERETS DES DONNEURS QUI FONT DE LUI UN FORUM DE PRODUCTION D'IDEES :</b> .....	<b>56</b>
<b>C. LE RESEAU ET L'EXPERTISE DE LA FAO, UN LEVIER PUISSANT AU FREIN DU CONTEXTE DE LA FAO - L'ETABLISSEMENT MALGRE TOUT D'UNE BONNE GOUVERNANCE EN SANTE ANIMALE</b> .....	<b>66</b>
<b>D. LE CONTEXTE INTERNATIONAL DANS LEQUEL S'INSCRIT L'EMC EST A DOUBLE TRANCHANT : IL ENGENDRE DES RIVALITES ET DE LA COOPERATION :</b> .....	<b>73</b>
<b>CONCLUSION :</b> .....	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE :</b> .....	<b>89</b>

**TABLE DES MATIERES : ..... 92**

**TABLE DES ANNEXES : ..... 94**

## Table des abréviations et des acronymes :

AG : Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs

AGA : Animal Production and Health Division – Division de la Production et de la Santé Animale

AGAH : Animal Health Service of AGA – Service de la Santé Animale

CDD : Contrat à Durée Déterminée

CDI : Contrat à Durée Indéterminée

CMC-AH : Crisis Management Center-Animal Health – Centre de Gestion des Crises en Santé Animale

CNRTL : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

CVO : Chief Veterinary Officer

DG : Directeur Général

DoA : Department of Agriculture (Australia)

DTRA : Defense Threat Reduction Agency

ECTAD : Centre d'urgence pour la lutte contre les maladies animales transfrontières

EMC : Emergency Management Center

EMC-AH : Emergency Management Center-Animal Health – Centre de Gestion des Urgences en Santé Animale.

EMPRESS : Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontalières des plantes et des animaux

EMPRESS-i : Système informatique de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontalières des plantes et des animaux

ENSV : École Nationale des Services Vétérinaires

ESB : Encéphalopathie Spongiforme Bovine

EuFMD : The European Commission for the Control of Food-and-Mouth Disease – Commission européenne pour le contrôle de la fièvre aphteuse

FAO : Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FMD : Foot and Mouth Disease – Fièvre aphteuse

GAC : Global Affairs Canada

GLEWS: Global early warning system

GEMP : Good Emergency Management Practice

GF-TADS: Global Framework for the Progressive Control of Transboundary Animal Diseases

IA : Influenza Aviaire

IEP : Institut d'Études Politiques

ISPV : Inspecteur de Santé Publique Vétérinaire

LEGS : Livestock Emergency Guidelines and Standards

MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (France)

MAFF : Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Japan)

OIE : Organisation mondiale de la Santé Animale

OMS : Organisation mondiale de la Santé

ONU : Organisation des Nations Unies

OWOH : One World, One Health – Une seule Santé pour tous

PAM : Programme Alimentaire Mondial

PIB : Produit Intérieur Brut

PPA : Peste Porcine Africaine

PVS : Outil de performance des Services Vétérinaires

PS : Département de l'appui aux programmes et de la coopération technique

PSE : Emergency and Resilience Division

RSI : Règlement Sanitaire International

SOP : Standard Operation Procedures

TWG : Technical Working Group – Groupe Technique de Travail

UE : Union Européenne

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance

USAID : United States Agency for International Development – Agence des États-Unis pour le développement international

### **Table des figures :**

FIGURE 1 : LES PHASES DE LA GESTION D'UNE URGENCE. FIGURE ISSUE DE LA NOUVELLE VERSION DU GEMP.	23
FIGURE 2: CONCORDANCE ENTRE LES DIFFERENTES PHASES D'UNE URGENCE ET DE SA GESTION	25
FIGURE 3 : MISSIONS DE PREPARATION MENEES PAR L'EMC-AH EN UN AN	36
FIGURE 4 : MISSIONS DE REPONSES MENEES PAR L'EMC-AH EN UN AN	36
FIGURE 5 : MISSIONS DE COORDINATION D'INCIDENT MENEES PAR L'EMC-AH EN UN AN	37
FIGURE 6: LES DIFFERENTES PHASES DE "PREPAREDNESS" ET LEURS OBJECTIFS	40

### **Table des tableaux :**

TABLEAU 1 : LES PRINCIPAUX DONNEURS DU CENTRE EMC-AH	58
--	----

## Introduction :

« Si 2019 est l'année du cochon, l'animal, lui n'est guère à la fête »<sup>1</sup>. « En Asie, la fièvre porcine africaine, c'est le porc de l'angoisse »<sup>2</sup>. Tels sont les titres des articles respectivement publiés par le Monde le 04 mai 2019 et l'Opinion le 07 avril 2019.

Ces titres provocateurs font référence à l'épizootie de Peste Porcine Africaine (PPA) qui sévit à l'international. Endémique dans certains pays d'Afrique, présente dans les pays d'Europe de l'Est depuis quelques années, cette crise a pris une nouvelle ampleur depuis la détection de foyers en élevage de porc en août 2018 en Chine<sup>3</sup>. Depuis, la PPA ne cesse de se répandre en Asie de l'Est. En Europe, des cas ont été identifiés sur la faune sauvage en septembre 2018 en Belgique<sup>4</sup>. Bien qu'elle ne constitue pas un danger direct pour la santé humaine, la PPA fait partie de la liste des maladies à notification obligatoire à l'Organisation mondiale de la Santé Animale (OIE)<sup>5</sup>. En Asie de l'Est, cette maladie a un fort enjeu économique du fait de la production importante de porc dans la région<sup>6 7</sup>. Depuis sa détection l'été dernier, plus d'un million de cochons ont été abattus en Chine pour éviter sa propagation<sup>8</sup>. A cause de son potentiel impact économique important, de nombreuses actions de la communauté internationale ont été mises en place dans le but d'éviter qu'elle se propage encore plus rapidement. L'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) est un des organismes les plus impliqués dans la gestion « internationale » de cette maladie. Des missions de prévention et d'alertes ont par exemple été déployées ; c'est le cas de la mission conduite au Vietnam en mars 2019 pour évaluer la situation du pays et donner des recommandations sur la mise en place d'une réponse stratégique à une éventuelle crise. En outre, un suivi épidémiologique est régulièrement effectué au sein de la structure grâce à la plateforme Empress-i<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup>[https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/05/04/matieres-premieres-si-2019-est-l-annee-du-cochon-l-animal-lui-n-est-guere-a-la-fete\\_5458260\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/05/04/matieres-premieres-si-2019-est-l-annee-du-cochon-l-animal-lui-n-est-guere-a-la-fete_5458260_3234.html)

<sup>2</sup> <https://www.lopinion.fr/edition/international/en-asie-fievre-porcine-africaine-c-est-porc-l-angoisse-183310>

<sup>3</sup> [https://www.plateforme-esa.fr/sites/default/files/2018-11-07\\_Note-PPA-Chine.pdf](https://www.plateforme-esa.fr/sites/default/files/2018-11-07_Note-PPA-Chine.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.plateforme-esa.fr/sites/default/files/2018-09-19\\_Note-PPA\\_0.pdf](https://www.plateforme-esa.fr/sites/default/files/2018-09-19_Note-PPA_0.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.oie.int/doc/ged/D13955.PDF>

<sup>6</sup> Porcher Jocelyne, « La production porcine, une industrie internationale », dans : *Cochons d'or. L'industrie porcine en questions*, sous la direction de Porcher Jocelyne. Versailles, Editions Quæ, « Hors collection », 2010, p. 19-74.

<sup>7</sup> <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/breves/peste-porcine-elevage-porc>

<sup>8</sup> [http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/ASF/situation\\_update.html](http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/ASF/situation_update.html)

<sup>9</sup> Idem

La situation actuelle de la PPA constitue une urgence, voire selon les pays, une crise en santé animale. Or, de nos jours, la FAO estime que la capacité de préparation et de réaction aux situations d'urgence n'est pas satisfaisante dans de nombreux pays<sup>10</sup>.

Cet organisme, créé en 1945, a pour vocation première d'éradiquer la faim dans le monde : sa devise est *fiat panis*, littéralement, « du pain pour tous ». Aujourd'hui, elle compte 194 États Membres, deux membres associés et l'Union Européenne (UE). Le siège (*headquarters*) de cette organisation internationale se situe à Rome ; la FAO est également représentée dans plus de 130 pays sur tous les continents, via des antennes locales, appelés « Bureaux Régionaux » (*Regional offices*). La FAO est constituée de plusieurs départements, tel que le département de l'appui aux programmes et de la coopération technique (PS) ou le département de l'agriculture et de la protection des consommateurs (AG)<sup>11</sup>. Chaque département se divise lui-même en plusieurs divisions, elles-mêmes divisées en plusieurs services et unités. Ainsi, le service de Santé Animale (AGAH)<sup>12</sup> appartient à la division de la production et de la santé animales (AGA)<sup>13</sup> qui elle-même appartient au département de l'agriculture et de la protection des consommateurs.

Éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans le monde est l'objectif principal revendiqué par la FAO. Dans de nombreux pays en développement, les animaux sont utilisés comme source de protéines, mais aussi comme moyen de transport de personnes ou de marchandises, et pour travailler la terre ou pour fabriquer des vêtements. L'élevage représente bien souvent une part importante du PIB agricole dans les pays en développement<sup>14</sup>. Ainsi, des animaux en bonne santé contribuent à éradiquer la faim et à garantir la durabilité de la production alimentaire. En outre, certaines maladies animales étant transmissibles à l'homme, avoir des animaux en bonne santé permet de garantir celle des humains. C'est l'approche « *One Health* », que l'on traduit par une seule santé pour toutes les populations. Cette approche est partagée et promue par la FAO.

Protéger la santé animale, c'est donc garantir une certaine stabilité alimentaire dans les pays en voie de développement et contribuer au principe *One Health*. Dans cette approche, il ne faut pas pour autant négliger les pays développés. Bien que certains ont des capacités de

---

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/emergencies/comment-nous-travaillons/preparer-et-repondre/emc-ah/fr/>

<sup>11</sup> En anglais : Agriculture and Consumer Protection Department (AG). Les autres départements de la FAO sont sur: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/faoweb/images/organigramme/FAO-Organigramme-fr.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/images/organigramme/FAO-Organigramme-fr.pdf)

<sup>12</sup> En anglais : Animal Health Service of AGA (AGAH)

<sup>13</sup> En anglais : Animal Production and Health Division (AGA).

<sup>14</sup> <http://www.fao.org/animal-health/fr/>

réaction face aux urgences sanitaires plus appropriées que celles des pays en développement, l'industrialisation de l'élevage peut amener des maladies animales à émerger ou à se propager plus rapidement. On peut citer par exemple le cas de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB). Jusqu'à l'utilisation des farines animales, cette maladie était inconnue et avait sans doute une incidence extrêmement faible ; au Royaume-Uni où elle est devenue une épizootie, 185 000 bovins ont été reconnus comme atteints depuis l'identification de la maladie en 1986<sup>15</sup>. Les progrès techniques et technologiques permettent aussi une identification et une détection des maladies animales plus efficaces qu'auparavant. Les  $\frac{3}{4}$  des bactéries connues aujourd'hui ont ainsi été identifiées et détectées au cours de ces trente dernières années<sup>16</sup>. De plus, du fait de la mondialisation des échanges, les pathogènes se déplacent plus rapidement que leur période d'incubation<sup>17</sup>.

Une « bonne santé animale » est donc un enjeu mondial, voire un « Bien Public global », qui concerne tous les pays ; les problématiques la concernant différeront en fonction de la région ou du pays concerné. Dans ce contexte, le service de santé animale de la FAO cible ses actions sur plusieurs questions de santé animale : les maladies zoonotiques, les maladies transfrontalières, la santé publique vétérinaire ou encore la résistance aux antimicrobiens<sup>18</sup>. L'un des plus gros succès en santé animale des actions conjointes de la FAO et l'OIE est l'éradication de la peste bovine en 2011. Elle a été la première maladie animale éradiquée dans l'histoire de l'humanité ; et la seule à ce jour<sup>19</sup>. Des programmes sont mis en œuvre pour contribuer à une bonne santé animale globale par la FAO : parmi eux, on trouve notamment le Système de prévention des urgences (EMPRES)<sup>20</sup>, le Centre d'urgence pour la lutte contre les maladies animales transfrontières (ECTAD)<sup>21</sup> et enfin le Centre de Gestion des Urgences en Santé Animale (EMC-AH).

Créé en 2006, l'EMC-AH a pour vocation de gérer les urgences zoosanitaires, que ce soit en temps de paix ou en temps de crise. L'émergence ou la réémergence de maladies infectieuses est un problème non seulement économique mais aussi de santé publique. Les

---

<sup>15</sup> Coquin Yves, Chemardin Jacques, « Les maladies émergentes : illusion, ou réalité ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2008/3 (N° 51), p. 15-20.

<sup>16</sup> Raoult Didier, « Les causes de l'émergence des agents infectieux », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2008/3 (N° 51), p. 21-24.

<sup>17</sup> Gardon Sébastien, Gauthier Amandine, Le Naour Gwenola, *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques, Santé Publique Agronomique et Vétérinaire*, 2019, p131

<sup>18</sup> <http://www.fao.org/animal-health/fr/>

<sup>19</sup> <http://www.oie.int/doc/ged/D13979.PDF>

<sup>20</sup> <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/home.asp>

<sup>21</sup> <http://www.fao.org/emergencies/la-fao-en-action/ectad/fr/>

maladies animales peuvent en effet avoir des impacts importants, notamment socio-économiques ou sur la santé humaine quand il s'agit de zoonoses<sup>22</sup>. L'EMC-AH met à disposition des États-membres la plate-forme, les outils, le soutien et la coordination nécessaire afin d'améliorer la préparation et la réaction face aux urgences sanitaires et ce à plusieurs niveaux (national, régional et international). L'EMC-AH intervient également sur les aspects de prévention, de détection et de rétablissement des urgences de santé animale<sup>23</sup>. L'unité EMC-AH travaille conjointement avec les deux autres entités de la FAO précédemment citées (EMPRES et ECTAD). Elle interagit également avec de nombreux partenaires extérieurs, notamment des experts régionaux ou locaux. Il faut également noter sa coopération avec deux autres organisations internationales, l'OIE et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans une optique conjointe, dite 'tripartite', de réduire les problèmes de santé publique inhérents aux maladies animales.

La mission principale de l'EMC-AH est la gestion des urgences de santé animale. Cette gestion se fait à plusieurs niveaux, en temps « d'urgence proprement dite » et en temps de paix, sachant que ces périodes ne sont pas linéaires : un pays peut être en temps de paix pour une maladie mais en période d'urgence pour une autre. Ces missions sont donc menées en parallèle l'une de l'autre. En temps dit de paix, le service EMC-AH propose des outils de formation pour aider à une meilleure gestion des crises en santé animale. Parmi ces outils, on trouve le LEGS (Livestock Emergency Guidelines and Standards)<sup>24</sup> et le GEMP (Good Emergency Management Practice). Ce dernier programme a été utilisé de nombreuses fois sur le terrain. En 2019, deux ateliers GEMP se sont tenus respectivement au Bénin et au Burkina Faso au cours du premier semestre ; des missions d'alerte et de réponse à la PPA ont également eu lieu au Vietnam, Cambodge et Laos.

La FAO est un organisme faisant partie de la sphère onusienne. Les missions techniques menées par le service santé animale AGAH et l'unité EMC-AH ne sont qu'un simple exemple de la diversité des missions qui peuvent être menées par cette organisation internationale. Chaque département de la FAO couvre lui-même un large panel de missions techniques : développement économique et social, climat et biodiversité, pêches et aquaculture, forêts etc.

---

<sup>22</sup> <http://www.fao.org/emergencies/comment-nous-travaillons/preparer-et-repondre/emc-ah/fr/>

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> Il s'agit d'une série de manuels présentant les lignes directrices à adopter pour la gestion des animaux d'élevage en cas de catastrophe naturelle. <https://www.youtube.com/watch?v=3GZECTVTKVs>

La FAO participe également à la mise en place des institutions et des mécanismes qui produisent les normes et les données internationales ; voire de ce qu'on peut qualifier de « politique internationale ».

En termes de politique, l'année 2019 a d'ailleurs été une année marquante pour la FAO : le mandat du directeur général brésilien, José Graziano da Silva, est arrivé à sa fin. Élu pour un premier mandat de 2012 à 2015, il avait été réélu pour un second mandat de 2015 à 2019<sup>25</sup>. Le 23 juin 2019, le vice-ministre de l'Agriculture et des affaires rurales chinois, Qu Dongyu a été élu avec un total de 108 voix sur 191 au premier tour face à la française Catherine Geslain-Lanéelle<sup>26</sup>. Cette élection avait un fort enjeu politique et entre dans la stratégie de la Chine de conquête des organes onusiens<sup>27</sup>. L'élection du nouveau directeur général de la FAO était un jeu de pouvoir international entre différents pays dont la Chine est sortie victorieuse face à la France<sup>28</sup>. Cette élection met en lumière le fait qu'en plus d'être un organisme international technique, la FAO est aussi le fruit de relations internationales. En effet, qui dit FAO dit ONU ; or, l'objectif premier des Nations Unies est le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Les Nations Unies et les organismes qui les composent sont étudiées via le cadre des relations internationales en science politique du fait de leurs actions généralisées à l'échelle planétaire.

La sociologie des relations internationales est une discipline relativement récente : elle a été considérée pendant longtemps en France comme le domaine des historiens et des juristes<sup>29</sup>. Les relations internationales sont étudiées au travers de trois grands courants : réalisme, libéralisme et constructivisme. L'étude des relations internationales est devenue une sous-discipline de la science politique au même titre que l'analyse des politiques publiques ; pour autant, ces deux sous-disciplines ont été très indépendantes l'une de l'autre<sup>30</sup>. En effet, les termes de politique internationale (*international policy*) ou de politique mondiale (*world policy*) font plus référence

---

<sup>25</sup> <http://www.fao.org/director-general/about-me/fr/> ; consulté en juin 2019.

<sup>26</sup> <http://www.fao.org/news/story/fr/item/1199195/icode/>

<sup>27</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/23/le-chinois-qu-dongyu-elu-a-la-tete-de-la-fao\\_5480389\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/23/le-chinois-qu-dongyu-elu-a-la-tete-de-la-fao_5480389_3244.html)

<sup>28</sup> <https://www.lopinion.fr/edition/international/alimentation-comment-chine-a-rafle-pouvoir-mondial-193390?fbclid=IwAR1cF0Ttju9kGx2cLJAmGPjZhUMx2zQfw8EQhAGyevhEHLyDH17okLzLx4U>

<sup>29</sup> Devin Guillaume, « Introduction », dans : Guillaume Devin éd., *Sociologie des relations internationales*. Paris, La Découverte, « Repères », 2013, p. 3-6.

<sup>30</sup> Petiteville Franck, Smith Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006/3 (Vol. 56), p. 357-366. DOI : 10.3917/rfsp.563.0357

à la dimension internationale qu'à leur existence<sup>31</sup>. Dans le cadre des relations internationales, il est incohérent de parler de « politique publique internationale » car cela suppose qu'il existe un ordre mondial institutionnalisé. Or, le cœur du concept des relations internationales est l'anarchie mondiale, notamment pour le courant réaliste ; alors que l'analyse des politiques publiques suppose l'existence d'une société pacifiée et normée<sup>32</sup>.

Malgré tout, ces deux sous-disciplines ont connu des rapprochements dès les années 70, parfois même avec la sociologie des organisations, autre sous-discipline de la science politique. C'est le cas des travaux de Graham T. Allison sur la crise des missiles de Cuba, qui l'a amené à considérer une nouvelle modélisation des politiques étrangères largement inspirée de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des organisations<sup>33</sup>. Cette nouvelle modélisation se base sur la coexistence de trois modèles : modèle de l'acteur rationnel, modèle organisationnel et modèle de la politique gouvernementale<sup>34</sup>. A la même époque, Robert W. Cox et Harold K. Jacobson ont publié un ouvrage intitulé « *The Anatomy of Influence. Decision-Making in International Organizations* ». Bien qu'elle s'inscrive dans la conception réaliste des organisations internationales, cette étude met en évidence que les organisations internationales ne doivent pas être considérées seulement comme des forums d'échanges de connaissances ; mais qu'elles ont aussi la capacité de prendre des décisions de façon plus ou moins autonomes vis-à-vis des États Membres qui les composent. Cette étude a permis de mettre en place les prémices de la sociologie des organisations internationales<sup>35</sup>. Depuis, de nombreux rapprochements ont été fait entre ces différentes sous-disciplines de la science politique. En outre, l'institutionnalisation des relations internationales est maintenue reconnue, de façon plus ou moins partielle. Il faut noter à ce sujet que l'eupéanisation des politiques publiques au sein de l'UE a largement influencé le rapprochement des diverses sous-disciplines ; tout comme la création croissante de politique internationale, notamment par les différentes organisations internationales. Franck Petiteville explique dans un article intitulé « Analyser les politiques

---

<sup>31</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

<sup>32</sup> Petiteville Franck, Smith Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006/3 (Vol. 56), p. 357-366. DOI : 10.3917/rfsp.563.0357

<sup>33</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

<sup>34</sup> Allison Graham T, *The Essence of Decision*, 1971.

<sup>35</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

publiques internationales » tout l'intérêt que les relations internationales et l'analyse des politiques publiques ont à se rapprocher et tout ce que chaque discipline peut apporter à l'autre.

Sans se vouloir exhaustif en termes de littérature sur les relations internationales et notamment leur rapprochement avec les autres disciplines de la science politique, ce paragraphe avait pour but de montrer qu'il est tout à fait possible d'utiliser les outils de l'analyse des politiques publiques ou de la sociologie des organisations pour l'analyse d'une organisation internationale. Par exemple, dans son article intitulé « *La fabrique des politiques publiques globales* », Eve Fouilleux rapporte les avantages d'utiliser une approche cognitive des politiques publiques à l'étude des processus internationaux contemporains<sup>36</sup>. Par ailleurs, de nombreux articles font état de la « *Gouvernance mondiale* » au travers des phénomènes de globalisation en évoquant notamment le rôle des grandes organisations internationales, telles que les organisations onusiennes.

Ainsi, celles-ci apparaissent comme garantes de la « bonne gouvernance mondiale », sans pour autant s'imposer comme ce qu'on pourrait qualifier de gouvernement mondial. En effet, la notion de gouvernance est opposée à celle du gouvernement. Jean Leca explique que « *Gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés [...]* » alors que la notion de gouvernance désigne une forme plus souple de pouvoir politique et consiste « *dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics* » (Leca, 1996)<sup>37</sup>. La gouvernance se définit ainsi comme l'ensemble des processus permettant aux acteurs publics et privés de formuler leurs intérêts, de cadrer et de hiérarchiser les problèmes, ainsi que de les mettre en œuvre, de les suivre et les faire exécuter. Au niveau international, la gouvernance « mondiale » est caractérisée par la construction de réglementations ou de régulations à l'échelle de la planète. Elle ne suppose donc pas la mise en place d'un Gouvernement mondial, mais la mise en place de réglementations, de normes et de cadres.

En outre, comme toute organisation internationale, la FAO se caractérise par un mandat et un mode de gouvernance qui lui sont propres. On peut distinguer deux types de gouvernance : une gouvernance dite interne qui correspond aux mécanismes internes de décisions des processus et de la mise en place de politique internationale ; et la gouvernance externe qui correspond aux

---

<sup>36</sup> Fouilleux Ève, « *Chapitre 12 / Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales* », dans : Laurie Boussaguet éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 287-318.

<sup>37</sup> Le Galès Patrick, « *Gouvernance* », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.

actions et mécanismes mis en place pour aider les pays demandant à la FAO son assistance. Ce deuxième type de gouvernance constitue une des préoccupations centrales de son action et un élément crucial de la réalisation de ses objectifs stratégiques. Elle est déclinée en trois niveaux : mondial, régional et international<sup>38</sup>. La FAO participe en effet à la mise en place des institutions et des mécanismes qui produisent les normes et les données internationales. En collaboration avec l’OMS, elle a notamment mis en place *le Codex Alimentarius*<sup>39</sup>. Au niveau national ou régional, à l’aide de son réseau d’experts, la FAO aide les gouvernements à identifier les problèmes majeurs en rapport avec l’alimentation, la sécurité sanitaire et la santé publique. Comme les autres organisations internationales dans leurs domaines respectifs, l’expertise scientifique mobilisée par la FAO est ce qui lui a permis de faire valoir une certaine légitimité d’action et de se positionner comme un des acteurs incontournables de la gouvernance mondiale<sup>40</sup>.

Or, la particularité du service santé animale AGAH précédemment décrit, c’est qu’il partage son champ d’expertise avec une autre organisation internationale, l’OIE qui établit les normes en santé animale. En outre, les zoonoses sont gérées à la fois par la FAO et par l’OMS, comme elles impliquent à la fois la santé animale et humaine. Plus largement, les problématiques de santé publiques sont principalement traitées par l’OMS. Ainsi, il se dégage une tripartite impliquée dans les problématiques de santé publique vétérinaire. Si la vocation principale de l’OIE est normative, que le mode d’action de l’OMS est clairement établi depuis le Règlement Sanitaire International (RSI) de 2005 – qui impose aux États Membres la déclaration d’apparition de certaines maladies ; le mode d’action et la légitimité de la FAO semblent eux plus « flous ». Eve Fouilleux parle de « capacité d’influence de la FAO [...] particulièrement faible »<sup>41</sup> et rappelle qu’elle se présente comme « simple accompagnant d’un processus national et insiste sur le caractère « approprié » – *ownership* – des programmes par les pays, la substance devant donc être définie par chacun d’entre eux »<sup>42</sup>.

La FAO a donc un mandat très particulier : elle se positionne comme un conseiller face aux pays. Son but est de conseiller, d’accompagner les pays à construire un système adapté à leurs

---

<sup>38</sup> <http://www.fao.org/policy-support/governance/fr/#c462002>

<sup>39</sup> <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>

<sup>40</sup> Brender Nathalie, Gilbert Claude, « Organisation internationale », dans : Emmanuel Henry éd., *Dictionnaire critique de l’expertise. Santé, travail, environnement*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2015, p. 231-240.

<sup>41</sup> Fouilleux Ève, « 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*, 2009/4 (Vol. 59), p. 757-782.

<sup>42</sup> Idem

contextes plutôt que d'imposer un système tout fait. C'est pourquoi il serait plus juste de parler de « coordination de la gestion des urgences en santé animale » plutôt que « gestion des urgences » dans le cas de l'unité de la gestion des urgences en santé animale. En effet, l'EMC-AH assure la coordination et l'appui technique aux pays le demandant ; et ce sont les pays qui s'occupent de la gestion à proprement parlé. Pourtant, comme nous l'avons déjà évoqué, la santé animale est considérée comme un bien public global. Elle représente un enjeu considérable, car elle peut avoir des impacts importants d'un point de vue socio-économique au sein des pays ; et elle peut également affecter la santé humaine (cas des zoonoses).

Ainsi, partant de ces deux constats, à savoir que la FAO conseille plutôt qu'elle ne gouverne ; et que la santé animale est un bien public global, découle la problématique suivante :

**Comment la FAO organise-t-elle l'action publique internationale en matière de santé animale ? Cas de la gestion des urgences en santé animale.**

Pour tenter de répondre à cette problématique, plusieurs synthèses bibliographiques ont été réalisées au début de cette étude. Une dite « technique » portant sur l'émergence ou la réémergence des maladies animales, leur gestion au niveau international ainsi que sur la gestion des crises et des urgences en santé. Des articles dédiés à la santé publique globale et *One Health* ont été lus pour comprendre le contexte dans lequel évolue l'unité EMC-AH. Une deuxième synthèse portant sur les relations internationales et l'analyse des politiques publiques a été réalisée pour mieux définir le cadre d'analyse sociologique. En effet, relier les outils d'analyse de politique publique n'apparaissait pas comme inné pour expliquer le contexte et les enjeux d'une organisation internationale comme la FAO.

Des entretiens semis-directifs ont été conduits pour venir compléter ces deux recherches bibliographiques. Une grille d'entretien a été réalisée avec des questions ouvertes regroupées autour de deux axes principaux : la gestion des urgences en santé animale et la gouvernance ainsi que les relations internationales de la FAO. Les questions ont évolué au fur et à mesure des entretiens pour affiner leur pertinence. La trame du questionnaire est disponible en annexe (annexe 1). Une trentaine d'acteurs avaient été identifiés ; la liste des acteurs anonymisée est disponible en annexe 2. Le but était d'interroger des acteurs avec des points de vue diversifiés sur la FAO et sa gestion des urgences en santé animale, qu'ils travaillent ou non au sein de la FAO. A cause de la contrainte temps, 18 entretiens ont été réalisés ; certains par visioconférence ou par téléphone, d'autres en personne. En moyenne, les entretiens ont duré entre 30 min et 1h.

Les entretiens ont été réalisés en français et en anglais ; afin de garantir l'anonymat tous les entretiens en anglais ont été traduits en français. Les verbatims des acteurs anglophones seront donc présentés en français dans cette étude.

Après une brève introduction personnelle et du sujet, les entretiens commençaient par une présentation de l'enquête. Tous les entretiens ont été enregistrés après accord de l'interlocuteur et après avoir garanti l'anonymisation des propos. Les entretiens ont ensuite été retranscrits ; certains dans leur intégralité ; d'autres partiellement selon leur pertinence. La retranscription et l'analyse des entretiens serviront de base de rédaction pour cette étude. Des notes personnelles prises au cours de réunions ou de discussions informelles, et des observations personnelles au cours de la durée de stage serviront à alimenter cette réflexion. En outre, deux missions techniques m'ont été confiées au cours de ce stage et entreront dans le cadre de la réflexion de ce mémoire. D'une part, j'ai été amenée à réaliser la base d'un questionnaire pouvant servir à l'évaluation du système d'urgence en santé animale d'un pays dans le cadre de la révision du manuel du GEMP. Des réunions régulières sont organisées par l'EMC pour le suivi et l'avancé de cette révision. Chaque réunion réunit un TWG, Groupe Technique de Travail (en anglais *Technical Working Group*) ; la troisième avait lieu fin juillet 2019. Le questionnaire est disponible en annexe 3. En plus de ce questionnaire, un premier jet d'une note conceptuelle sur un « How-to-do-manual » sur une partie du manuel du GEMP a également été réalisé.

La deuxième mission s'apparentait à la mise à jour des Standard Operation Procedures (SOP) de l'unité pour la réponse aux urgences en santé animale. En effet, la dernière mise à jour a été officiellement réalisée avant 2010. Un schéma, disponible en annexe 4, expliquant les différentes étapes pour la mise en place d'une mission par le Centre a été réalisé en coopération avec une autre stagiaire. Des modèles de mails, de documents rentrant dans le cadre des SOP et les détails rédigés de certaines étapes du schéma ont également été initiés ; la suite du travail ayant été confié à un membre de l'équipe suite à mon départ.

Pour tenter de répondre à la problématique énoncée plus haut, cette étude se divisera en deux parties. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la définition d'une urgence en santé animale ; nous verrons que le cycle de la gestion d'une urgence conditionne largement les missions réalisées par l'EMC. Pour mieux comprendre les missions du centre, nous nous pencherons aussi sur l'historique de cette unité. Nous verrons que les différentes crises en santé animale ont déterminé ses actions. Enfin, nous verrons que l'EMC-AH se sert de programme

et d'outils comme moyens détournés pour établir la « bonne parole » de la FAO. Les outils apparaissent comme des instruments qui témoignent indirectement d'une forme de gouvernance de la FAO sur les pays. Ils ont un effet cognitif sur leurs utilisateurs ; en revanche leur application et leur mise en place dépendent de la volonté du pays.

Dans un second temps, nous replacerons l'unité EMC-AH dans son contexte institutionnel de la FAO. Nous verrons que les problèmes internes de la FAO ont une influence sur ses actions. Nous nous intéresserons aussi à la volonté des donneurs qui orientent les décisions prises au sein de la FAO. Dans ce cadre-là, cette dernière apparaît alors comme un forum de production des idées ; forum que nous essayerons de mieux caractériser. Ces deux freins sont cependant compensés par le réseau et l'expertise de la FAO, qui apparaissent comme des leviers très puissants et qui permettent aux outils qu'elle met en place d'avoir une légitimité presque incontestable. Enfin, nous verrons que le cadre international de la tripartite entre l'OMS, l'OIE et la FAO est à double tranchant pour l'EMC-AH. D'une part, la répartition compliquée de la thématique santé animale et santé publique entre plusieurs organisations internationales est un frein à la bonne gouvernance de la FAO et entraîne de la compétition entre les organismes. D'autre part, la tripartite permet une meilleure communication autour de la thématique santé animale et santé publique, une meilleure coordination des organismes et ainsi de cadrer indirectement les différentes problématiques inhérentes à la santé animale.

## Partie 1 : La gestion des urgences en santé animale par l'EMC-AH

Dans cette partie, afin de comprendre les actions de la FAO en matière de santé publique, nous allons étudier l'histoire de l'EMC-AH, ainsi que ses missions et objectifs stratégiques actuels et passés. Nous nous concentrerons en particulier sur les missions terrains déployées par cette équipe ainsi que sur les outils et les programmes qu'elle met en place ; nous aborderons également les limites de ces outils et programmes.

Toutefois, comme expliqué en introduction, l'EMC-AH est l'« *Emergency Management Center – Animal Health* », littéralement le Centre de Gestion des Urgences en Santé Animale. Ainsi, avant d'aborder ses missions et objectifs, nous reviendrons dans un premier paragraphe sur la définition d'une urgence et en particulier sur la définition d'une urgence en santé animale. Ce rappel technique permettra de mieux appréhender le rôle de l'EMC dans sa gestion des urgences en santé animale. Nous verrons que, ce qui importe aussi dans cette gestion n'est pas l'évènement en santé animale<sup>43</sup> lui-même mais plutôt les étapes et les moyens mis en œuvre qui conditionnent sa bonne gestion.

### **A. Urgence et santé animale :**

#### *1. Définition d'une urgence en santé animale :*

Le Larousse définit l'urgence comme « caractère de ce qui est urgent, de ce qui ne souffre aucun retard » ou encore « nécessité d'agir vite »<sup>44</sup>. Le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL) lui, définit l'urgence comme « caractère de ce qui est urgent, de ce qui requiert une action, une décision immédiate »<sup>45</sup>. Ces deux définitions mettent en lumière le fait qu'une urgence se caractérise par un évènement qui nécessite une réponse immédiate. De son côté, Antoine Leblanc explique que l'urgence implique les notions de temps,

---

<sup>43</sup> Un évènement en santé animale sera défini comme dans le GEMP : « un incident seul ou un groupe d'incidents liés d'un point de vue épidémiologique qui ont des conséquences sur la santé des animaux. Il peut être causé par une maladie donnée, une infection, une infestation ou une contamination physico-chimique. Un évènement en santé animale peut être la conséquence d'un phénomène naturel ou par une action délibérée ou accidentelle » - traduit de l'anglais par l'auteur depuis la nouvelle version du GEMP non publiée.

<sup>44</sup> Définition urgence d'après le Larousse, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/urgence/80704>

<sup>45</sup> Définition urgence d'après le CNRTL, <https://cnrtl.fr/definition/urgence>

d'action, d'accélération, de pression, de lutte contre l'écoulement du temps<sup>46</sup>. Il précise également qu'elle a un caractère relatif : elle dépend de « la tolérance des individus et de la société aux souffrances et aux tensions, et des progrès des connaissances scientifiques tant dans le domaine des remèdes à apporter que dans celui du préjudice causé par le retard d'intervention »<sup>47</sup>. Ainsi, quand on parle d'urgence, cela renvoie aux notions de décision et réaction immédiates ; l'urgence implique aussi un côté irréparable si des actions pour y répondre ne sont pas prises. La « réponse » semble étroitement liée à l'urgence ; il est aussi également important de souligner son caractère relatif. Anne Fortin précise à ce sujet que les « urgences varient selon le type, l'ampleur ou l'impact. On parle de crise ou de catastrophe lorsque les capacités de système sont dépassées [...] ; [les urgences] ont des répercussions politiques, économiques et sociétales graves »<sup>48</sup>. Ainsi, une urgence est un phénomène ayant des répercussions plus ou moins importantes. Ce phénomène est très relatif d'où une fréquence faible ; mais il peut conduire à une crise ou à une catastrophe.

Toutes ces définitions restent très globales et peuvent-être appliquées à différents domaines ; notamment celui de la santé animale. Au cours des entretiens semi-directifs menés dans le cadre de cette étude, la première question technique posée aux enquêtés était « De votre point de vue, qu'est-ce qu'une urgence en santé animale ? ». Lors de mes premiers entretiens, je posais cette question assez naïvement, en pensant que la plupart des acteurs interrogés la trouveraient justement naïve voire « simple ou un peu bête ». Il est apparu alors très rapidement que c'était tout le contraire : cette question qui paraît *a priori* évidente ne l'était pas tant que ça. Certains interviewés ont rigolé et m'ont répondu que « Ce n'est pas facile ça comme question »<sup>49</sup> ou encore « C'est une bonne question et je ne peux pas vous donner une réponse directe »<sup>50</sup>. Un acteur, ayant travaillé pour l'EMC lors de sa création rapporte également que « C'est une notion sur laquelle les experts ont beaucoup réfléchi et se sont beaucoup pris la tête »<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Leblanc Antoine, Speranza Mario, Roger Alain, « Urgence », *Enfances & Psy*, 2002/2 (n°18), p. 5-9. DOI : 10.3917/ep.018.0005.

<sup>47</sup> idem

<sup>48</sup> Fortin Anne, Vroh Benie Bi Joseph, Soulimane Abdelkrim, « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 465-475. DOI : 10.3917/spub.174.0465.

<sup>49</sup> Entretien 14

<sup>50</sup> Entretien 15

<sup>51</sup> Entretien 8

La dernière version officielle du GEMP définit une urgence comme une « situation causée par un évènement inhabituel et imprévisible, qui peut survenir, sans qu'on en ait la certitude »<sup>52</sup>. Aucune définition d'urgence en santé animale ou d'urgence zoosanitaire n'est précisée par ce guide avant l'annexe A page 97 :

« Une situation d'urgence zoosanitaire peut survenir en cas de flambée inattendue ou d'épidémie d'une maladie animale grave ou d'évènements en rapport avec la santé animale qui pourraient avoir de lourdes conséquences socioéconomiques pour un pays »<sup>53</sup>. Le GEMP insiste ensuite sur le fait qu'il s'agit d'une situation qui n'est plus contrôlable localement par les différents acteurs impliqués ; il s'agit d'une situation qui demande une réponse nationale avec si besoin l'intervention internationale. Une urgence demande une réaction immédiate pour limiter le plus possible les conséquences socioéconomiques et l'impact sur la santé publique<sup>54</sup>.

Ainsi, une urgence en santé animale est l'apparition d'un évènement en santé animale inattendu. Bien souvent, il s'agit de l'émergence ou de la ré-émergence d'une maladie, endémique ou non, et qui prend des proportions imprévues et qui nécessite une réponse rapide et immédiate pour empêcher qu'elle se répande à l'intérieur même du pays mais aussi à l'extérieur. Un des acteurs interrogés précise à ce sujet que « Une urgence c'est quand il y a une maladie qui émerge dans un pays et qui prend une ampleur importante ; le pays n'est pas nécessairement préparé à répondre à cette urgence. »<sup>55</sup>

Tous les acteurs interrogés s'accordent sur le fait que la notion d'urgence est dépendante du contexte local et qu'elle nécessite une réponse efficace et rapide. Un membre de l'équipe EMC-AH explicite d'ailleurs que « Le caractère d'urgence n'est en fait défini que finalement par le fait qu'on va y mettre un nom, « urgence » ; et qu'on va y mettre des moyens spécifiques »<sup>56</sup>. Un autre insiste sur le fait qu'il y a une « une rupture de la continuité quelque part de la situation et qui nécessite une intervention rapide si on veut avoir des chances de réduire ou de limiter l'impact de cette nouvelle situation sanitaire »<sup>57</sup>.

Une urgence en santé animale est donc une nouvelle situation sanitaire qui peut avoir un impact important et qui nécessite une réponse rapide. Finalement, ce qui est aussi important dans

---

<sup>52</sup> FAO, Méthode de bonne gestion des urgences : les fondamentaux. Sous la direction de Nick Honhold, Ian Douglas, William Geering, Arnon Shimshoni et Juan Lubroth. FAO, Production et santé animaux, Manuel n°11, Rome. 2013, page 6.

<sup>53</sup> Ibid page 97

<sup>54</sup> Idem

<sup>55</sup> Entretien 12

<sup>56</sup> Entretien 4

<sup>57</sup> Entretien 16

l'urgence en santé animale, en plus de la maladie ou l'évènement responsable de la nouvelle situation, ce sont les capacités et les moyens mis en œuvre pour y répondre. Ce qui va définir une urgence, voire son basculement en crise sanitaire, c'est la façon qu'un pays a de réagir à l'apparition d'un évènement en santé animale. C'est d'ailleurs ce que rapporte un interviewé : « Je ne pense pas que ça ait un rapport avec la maladie même, c'est plutôt la capacité à y répondre. Je pense qu'un évènement devient une urgence quand des ressources nouvelles (humaines ou physiques) sont nécessaires pour pouvoir contrôler de manière efficace l'évènement qui a lieu »<sup>58</sup>

La nouvelle version du GEMP a pour vocation d'établir des standards dans la gestion des urgences en santé animale. Une première étape pour cela est le fait de « parler un vocabulaire commun »<sup>59</sup> <sup>60</sup> comme le citent plusieurs acteurs impliqués dans des missions de formation. C'est pourquoi, les premières pages se composent d'un glossaire. Dans celui-ci, on peut trouver la définition d'une urgence en santé animale (*Animal Health Emergency*) :

« Une urgence en santé animale s'apparente à un état, déclenché par un évènement en santé animal qui crée une perturbation majeure ou des conditions qui peuvent être préparées ou anticipées, mais rarement prévues de façon exacte. Une urgence en santé animale nécessite une action immédiate, exigeant des décisions et des mesures extraordinaires pour minimiser les conséquences négatives de l'évènement. »<sup>61</sup>.

Deux notes viennent compléter cette définition : la première explicite le fait que la définition et le déclenchement d'une urgence en santé animale doivent être adaptés à un contexte local, et doivent concorder avec l'analyse de risque faite localement. La seconde rappelle que le LEGS fournit des directives pour le management des urgences en santé animale causées par des catastrophes naturelles. En effet, un évènement en santé animale n'est pas forcément une maladie ; il peut également s'agir d'une catastrophe naturelle ou d'un évènement délibéré (bioterrorisme).

Ce qu'il est important de retenir pour une urgence en santé animale et qui caractérise l'urgence, c'est qu'il s'agit d'une nouvelle situation sanitaire à laquelle le pays qui fait face n'a pas les capacités à y répondre. Dans ce cas-là, il est alors fréquent que l'EMC-AH vienne en aide au pays pour répondre à cette urgence. C'est le pays qui définit ce qu'il considère comme

---

<sup>58</sup> Entretien 6

<sup>59</sup> Entretien 1

<sup>60</sup> Entretien 16

<sup>61</sup> Traduit de l'anglais par l'auteur, issu de la nouvelle version pas encore publiée du GEMP.

une urgence, en fonction de la gravité éventuelle de son impact. L'urgence peut d'ailleurs se transformer en crise si elle n'est pas bien gérée. Pour insister sur le caractère relatif de l'urgence, les acteurs interrogés prennent souvent l'exemple de la fièvre aphteuse, maladie non zoonotique à notification obligatoire à l'OIE (FMD, Foot and Mouth Disease en anglais). Du fait de sa très haute contagiosité, elle représente une potentielle urgence pour les pays développés car elle peut avoir des répercussions économiques très importantes ; mais pour les pays dit en développement, elle ne constitue pas une urgence en soit. Un acteur interrogé à ce propos affirme que « la FMD serait une urgence absolue en Europe ; mais ce n'est pas forcément le cas pour certains pays d'Afrique »<sup>62</sup>.

Finalement, une urgence doit être considérée de deux points de vue. D'une part, d'un point de vue purement technique, en caractérisant l'évènement en santé animale (bien souvent une maladie) qui provoque l'urgence. D'autre part, d'un point de vue opérationnel, c'est-à-dire en analysant sa gestion, notamment la réponse adoptée face à ce phénomène. La capacité de réponse et les moyens mis en œuvre pour la gestion d'une urgence sont des facteurs qu'il est important de ne pas négliger. Au cours de ce mémoire, nous étudierons plus largement les différentes maladies auxquelles l'EMC-AH est confronté. Cependant, nous allons d'abord revenir sur les différentes étapes de la gestion d'une urgence pour mieux appréhender le côté opérationnel qui caractérise aussi le centre.

## *2. Les différentes phases de la gestion d'une urgence :*

Globalement, d'après la littérature, la gestion d'une urgence peut être découpée en plusieurs phases qui constituent un cycle. Bien que leur appellation et leur définition dépendent de leurs auteurs, quatre phases principales peuvent se distinguer : la préparation, la réponse, le rétablissement et la prévention. Par exemple, Charles Canetti et Claudine Catinaud considèrent quatre temps forts : entrer dans l'urgence, traiter l'urgence, sortir de l'urgence, prévenir

---

<sup>62</sup> Entretien 17

l'urgence<sup>63</sup>. Anne Fortin, quant à elle, décrit les quatre phases décrites précédemment et regroupe la prévention et la « mitigation », autrement dit de limiter ou atténuer<sup>64</sup>.

Les deux versions du GEMP, celle de 2013 et celle en cours de révisions décrivent cinq phases pour le management d'une urgence : *prepare, prevent, detect, respond, recover*. Littéralement, se préparer, prévenir, détecter, répondre et se rétablir. La figure 1 représente le cycle décrit par le GEMP.

D'après le GEMP, la phase de préparation se réfère au développement et mise en place de stratégies, de politiques, de programmes, de systèmes et d'analyses en amont d'une urgence en santé animale afin de prévenir, détecter, répondre et se rétablir de cette urgence <sup>65</sup>. En résumé, la phase de préparation correspond à toutes les actions qui peuvent être mises en place par un gouvernement ou par les acteurs impliqués dans la santé publique pour réagir au mieux à une urgence et avoir une gestion de cette dernière de façon plus efficace.

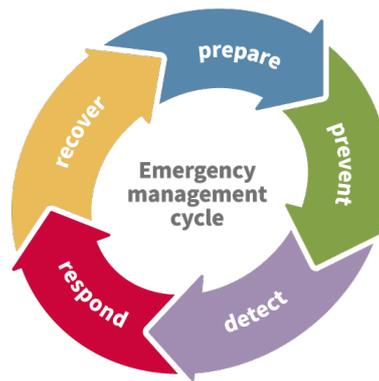


Figure 1 : Les phases de la gestion d'une urgence. Figure issue de la nouvelle version du GEMP.

Toujours d'après le GEMP, la phase de prévention correspond à la mise en place des activités, des programmes et des systèmes qui permettent à une organisation d'éviter, d'empêcher ou de limiter (d'atténuer ou de mitiger) les impacts d'un événement en santé animale<sup>66</sup>. Autrement

<sup>63</sup> Canetti Charles, Catinaud Claudine, « Manager l'urgence », *Le journal de l'école de Paris du management*, 2014/4 (N° 108), p. 35-42. DOI : 10.3917/jepam.108.0035.

<sup>64</sup> Fortin Anne, Vroh Benie Bi Joseph, Soulimane Abdelkrim, « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 465-475. DOI : 10.3917/spub.174.0465.

<sup>65</sup> Traduit de la nouvelle version du GEMP en cours de révision

<sup>66</sup> Idem

dit, la phase de prévention est la phase qui permet d'empêcher l'apparition d'un potentiel évènement en santé animale ou qui permet d'en limiter les impacts s'il est déjà existant.

La phase de détection quant à elle est la mise en place d'activités, de programmes et de systèmes pour identifier les foyers, l'émergence ou la ré-émergence voire la propagation d'un évènement en santé animale ; ou pour définir les niveaux de présence ou démontrer l'absence d'un danger en santé animale<sup>67</sup>. Ainsi, la phase de détection est la phase qui permet d'identifier les risques potentiels liés à l'apparition ou la réintroduction d'une maladie. Pour une maladie endémique, il s'agira également de la définition de seuils-alertes.

La phase de réponse correspond à la mise en place d'activités, de programmes et de systèmes dont le but est le rapide confinement voire si possible l'élimination de la cause de l'évènement en santé animale ; ainsi que la limitation de ses conséquences négatives<sup>68</sup>. Autrement dit, cette phase se réfère à tous les systèmes mis en place pour limiter et endiguer la propagation d'un évènement en santé animale.

Enfin, la phase de rétablissement correspond aux actions de mise en place d'activités, de programmes, de systèmes pour relancer la filière de production animale, les chaînes de valeurs et le commerce, restaurer la filière élevage ; ces actions doivent aussi supporter les autres éventuelles conséquences socio-économiques<sup>69</sup>. Cette dernière phase du cycle se réfère à toutes les procédures mises en place pour se remettre de l'évènement et de ses dégâts.

Ces cinq phases, la préparation, la prévention, la détection, la réponse et le rétablissement constituent les cinq phases de la gestion d'une urgence. Une urgence elle se compose de phases différentes ; chaque étape de la gestion aura une importance plus ou moins grande en fonction de la phase de l'urgence. La figure 2, issue du GEMP, résume comment chaque étape de la gestion s'applique à chaque différente phase de l'urgence.

Une urgence est composée de quatre phases principales : *peactime* ou « temps de paix », *alerte*, la phase d'alerte, la phase d'urgence à proprement parlé et enfin la phase de reconstruction. Le GEMP propose l'élaboration d'un système de gestion des urgences adapté à chaque période de l'urgence ; en fonction de la période, il est plus judicieux de se concentrer sur une des phases du cycle de la gestion de l'urgence. Par exemple, lors du temps de paix ce

---

<sup>67</sup> Idem

<sup>68</sup> Idem

<sup>69</sup> Idem

qui est le plus important c'est de se préparer à la gestion d'une urgence ; pendant la phase d'alerte, il est important de se concentrer sur la réponse que l'on donne face à l'urgence.

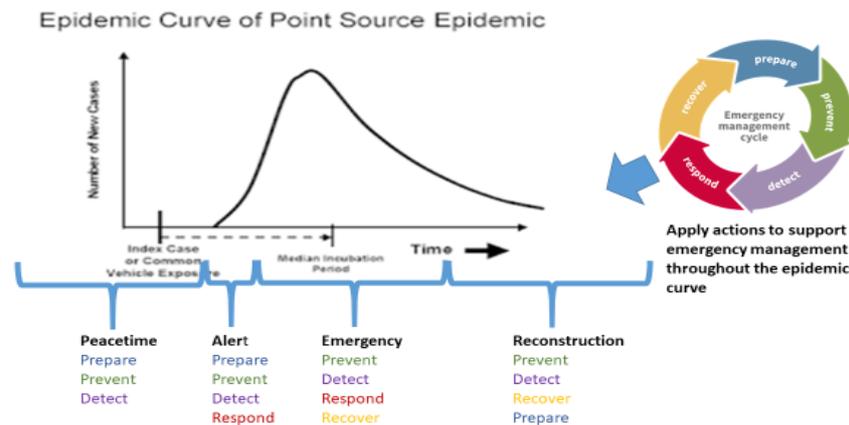


Figure 2: Concordance entre les différentes phases d'une urgence et de sa gestion

La troisième question technique posée aux interviewés était « Quelles sont les différentes phases de la gestion d'une urgence en santé animale et laquelle est la plus importante selon vous ? »

Concentrons-nous d'abord sur la première partie de cette question. Plusieurs constats peuvent être mis en lumière au travers l'analyse de la réponse des acteurs interrogés. Tout d'abord, tous les acteurs ayant un profil technique (c'est-à-dire vétérinaire ou épidémiologiste) ou opérationnel citaient les différentes étapes décrites par le GEMP. Ensuite, les acteurs qui n'appartiennent pas à la FAO ou à une autre organisation internationale avaient eux aussi une réponse qui s'approchaient de ce que décrit le GEMP, parfois en ayant une connaissance plus ou moins vague de ce programme. Par exemple, un acteur appartenant à une autre organisation internationale cite à ce propos : « Je dirais qu'il y a la préparation, la prévention, la détection, la réponse et le rétablissement »<sup>70</sup>.

Enfin, les acteurs faisant partie de l'équipe EMC-AH mais ayant un profil moins technique citaient également plus ou moins précisément ces étapes. L'un d'eux explique à ce sujet : « Je les mélange tout le temps. Il y a la phase d'alerte quand on a un soupçon qu'il y a

<sup>70</sup> Entretien 15

quelque chose. Après il y a la réponse, quand il faut répondre à une urgence. Puis après il y a la reconstruction, c'est une phase très importante pour se remettre après une urgence »<sup>71</sup>.

Le GEMP a pour vocation principale d'établir un standard dans la gestion des urgences en santé animale. Il s'adresse principalement aux pays qui souhaitent mettre en place ou améliorer leur système de gestion des urgences en santé animale. En ce qui concerne les experts techniques des organisations internationales et les experts concernés par la gestion des urgences en santé animale, à travers les réponses à cette question, il semblerait que le GEMP atteint son but puisque tous les enquêtés emploient un vocabulaire commun et ont parfois, mot pour mot la même réponse.

La deuxième partie de la question était « Quelle est la phase de la gestion d'une urgence la plus importante ? ». Les réponses à cette question ont permis de mettre en lumière plusieurs tendances, qui variaient en fonction du profil de l'acteur interrogé. Par exemple, pour les membres de l'équipe de l'EMC-AH, toutes les phases sont aussi importantes les unes que les autres : « Il n'y a pas de phases plus importantes. Quand ça se passe, c'est à ce moment-là qu'il faut être efficace. Et tu ne peux pas être efficace si avant tu n'es pas préparé. Et tu ne peux pas être efficace si tu ne réponds pas à temps. »<sup>72</sup> Selon eux, comme il s'agit d'un cycle, chaque phase a son importance ; si l'une d'elle a des manquements, cela aura des répercussions sur les autres phases du cycle de la gestion de l'urgence.

Si la phase de réponse apparaît comme fondamentale car c'est à ce moment-là que l'urgence est gérée à proprement parlé, les étapes en amont apparaissent comme toutes aussi importantes pour certains acteurs. Pour les acteurs ayant une formation d'épidémiologistes, la phase de détection et de surveillance sont fondamentales : « La première phase critique, c'est celle de la détection. C'est en ça que la surveillance a un rôle très important. On le voit bien, si on se plante sur la détection, on handicape très fortement nos espoirs de pouvoir faire quelque chose derrière »<sup>73</sup>. Plusieurs acteurs citent d'ailleurs le cas de l'épizootie de la fièvre aphteuse en 2001 en Grande-Bretagne : la propagation de la maladie a notamment été due à une découverte tardive de la présence de cette maladie. Il a fallu au moins deux semaines pour détecter le virus alors que la haute contagiosité de cette maladie implique de prendre des

---

<sup>71</sup> Entretien 7

<sup>72</sup> Entretien 4

<sup>73</sup> Entretien 16

mesures dans un délai maximal de 24h si on veut éviter sa prolifération<sup>74</sup>. D'autres acteurs insistent sur la récolte et l'analyse de l'information qui permettent de caractériser une urgence : « J'ai toujours été impliqué dans tout ce qui est récolte d'informations avant qu'il y ait une urgence. C'est cette information qui doit être analysée, qui doit être produite. Parce que sans ça, tu ne peux même pas savoir s'il y a une urgence ou pas. »<sup>75</sup>.

Les acteurs ayant un profil plus opérationnel quant à eux ont tendance à assister sur le côté capacité et moyen mis en œuvre lors de la réponse, qui pour eux est fondamental. Ces moyens doivent notamment être préparés en amont de la phase de l'urgence : « Ce qui est fondamental, c'est la phase de *preparedness* – de préparation – d'un pays. Tous les moyens et capacités qu'il aura mis en œuvre à ce moment lui permettra d'être plus efficace dans sa réponse »<sup>76</sup>.

Finalement, bien que toutes les phases de la gestion d'une urgence aient leur importance à un moment différent de l'urgence, deux phases se distinguent : la phase de réponse et la phase de préparation. La phase de réponse à une urgence est le moment où les acteurs doivent être efficaces face à la crise afin de mieux la gérer ; mais une bonne gestion implique une bonne préparation. Cette dernière peut d'ailleurs être découpée en plusieurs autres étapes ; quatre selon le GEMP : *planning*, *equiping*, *training* et *exercising*. Littéralement, planification, équipement, entraînement et exercice.

Ces phases de préparation et de réponses seront abordées plus tard au cours du mémoire car elles correspondent aux missions déployées par l'EMC-AH sur sollicitation du pays. Avant d'aborder les missions de l'équipe, nous allons dans un premier temps revenir sur son histoire.

---

<sup>74</sup> <http://www.academie-medecine.fr/sur-la-fievre-aphteuse/>

<sup>75</sup> Entretien 12

<sup>76</sup> Entretien 11

## **B. Histoire de l'EMC/CMC :**

### *1. L'EMC a été créée en 2006 dans un contexte de grippe aviaire :*

La FAO a été créée en 1945. Si aucune date de la création du service AGAH n'a pu être trouvée, ce qui reste certain c'est que les missions en santé animale existent depuis la création de l'organisme. Dès 1947, la FAO a lancé un premier grand projet de campagne contre la peste bovine en Chine<sup>77</sup>. Suite au succès immédiat, le programme a été étendu à l'ensemble de l'Asie.

A la même époque, la FAO s'est attaquée à d'autres maladies animales ; le 12 juin 1954 est fondée la commission EuFMD, *The European Commission for the Control of Food-and-Mouth Disease*, qui existe encore de nos jours<sup>78</sup>. Dans les années 60, la FAO a également commencé à lutter contre la PPA. Ainsi, la lutte contre les maladies animales a toujours été une composante et un des objectifs stratégiques de la FAO. En effet, les maladies animales constituent une menace directe pour l'élevage. Or, comme nous l'avons déjà évoqué, l'élevage est une composante essentielle pour assurer la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Le système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontalières des plantes et des animaux (EMPRESS) a été mis en place en 1994 par le Directeur Général de l'époque<sup>79</sup>. Pourtant, il faudra attendre 2004 pour voir la création du GF-TADS (Global Framework for the Progressive Control of Transboundary Animal Diseases)<sup>80</sup>.

Tous les programmes actuels de la FAO constituant le service AGAH se sont mis en place au fur et à mesure des projets en cours. L'EMC-AH a quant à lui été créé en 2006. A l'époque, il s'appelait CMC, « *Crisis Management Center* ». Le centre a été mis en place avec pour mission première de répondre à la crise aviaire : « Le CMC a été créé par et pour la grippe aviaire »<sup>81</sup>. A la même époque, le programme GLEWS a également été mis en place, comme le rapporte un acteur travaillant actuellement pour ce programme : « Mais il y a eu une grosse évolution avec la crise aviaire en 2006. Et je te dirais même que c'est là où GLEWS a vraiment pris son élan. »<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> <http://www.fao.org/70/1965-75/fr/>

<sup>78</sup> <http://www.fao.org/eufmd/who-we-are/en/>

<sup>79</sup> <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/empres.html>

<sup>80</sup> <http://www.gf-tads.org/>

<sup>81</sup> Entretien 8

<sup>82</sup> Entretien 12

La crise aviaire a été un évènement qui a profondément bouleversé la communauté internationale. Chez des humains, le virus aviaire H5N1 a été identifié pour la première fois en 1997 à Hong Kong. Six personnes ont péri de l'épizootie sur dix-huit personnes infectées. Peu à peu, l'épizootie s'est répandue en Asie du Sud-Est<sup>83</sup>. Entre l'année 2003 et le 10 août 2012, le virus H5N1 a touché 608 personnes, dont 359 décès<sup>84</sup>. Les médias ont largement diffusé les informations concernant cette crise ; la potentielle transmission du virus des oiseaux vers les humains a conduit à une inquiétude globale et à la peur d'une pandémie générale. En outre, le virus a continué à se répandre dans les débuts des années 2000, notamment en Asie du Sud Est. C'est dans ce contexte que le CMC a été créé en 2006. Pour Didier Tabuteau, en situation de crise, la population se tourne légitimement vers les gouvernants pour connaître leurs décisions, les réponses qu'ils vont apporter pour tenter de réduire l'intensité de la menace ou de la catastrophe. Le lien avec la réforme apparaît alors comme immédiat. En outre, la crise confronte les systèmes politiques et techniques à un risque et leur impose un réexamen de leurs conditions de fonctionnement<sup>85</sup>. Dans le cadre de la FAO, la crise de la grippe aviaire a été instrumentalisée en devenant le prétexte politique à la réforme ; autrement dit, la crise de la grippe aviaire a conduit la FAO à réformer son mode de fonctionnement. D'abord, c'est le programme GLEWS qui a été mis en place : ce programme a pu être mis en place grâce à des budgets canadiens comme le raconte un acteur présent à cette époque à la FAO :

« Ce qui a été déterminant, ça a été le soutien du Canada qui a donné plusieurs millions. A travers cet appui, on a pu mettre plusieurs choses en place à Rome. Le premier élément, ça a été le système d'information et d'alerte précoce, qui est devenu le GLEWS. Le GLEWS c'est vraiment avec le budget Canada qu'il est monté en puissance »<sup>86</sup>.

Ainsi, grâce au soutien financier du Canada, la FAO, sous l'impulsion à l'époque de Vincent Martin, Juan Lubroth (aujourd'hui CVO du service AGAH) et de Joseph Domenech, le CVO contemporain a mis en place le programme GLEWS. Tous les jours, une réunion était organisée pour faire le point sur les nouvelles alertes et sur la gestion des épidémies en cours. Dans ce contexte-là, l'idée d'avoir un centre des urgences, largement inspiré sur celui de l'OMS à Rome a émergé : c'est ainsi que, sous l'égide de la FAO et de l'OIE, le CMC a été fondé.

---

<sup>83</sup> <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2004/35547/index.html>

<sup>84</sup> Vicini Andrea, « Le cas de la grippe aviaire H5N1. La recherche en biologie entre questions, pauses et limites », *Études*, 2012/10 (Tome 417), p. 317-327.

<sup>85</sup> Tabuteau Didier, « Crises et réformes », *Les Tribunes de la santé*, 2009/1 (n° 22), p. 19-40. DOI : 10.3917/seve.022.0019.

<sup>86</sup> Entretien 14

« Et c'est à ce moment-là qu'on a vu émerger l'idée d'avoir un centre d'urgences à Rome. Qui s'appelait le CMC à l'époque, c'était une initiative OIE et FAO. Et c'était pour balancer avec le centre des urgences OMS »<sup>87</sup>.

Dans le cadre des relations internationales, les théories réalistes considèrent que les organisations internationales sont des acteurs plutôt passifs, voire de simples forums pour les politiques internationales. Ce sont en réalité les États-Membres les véritables acteurs de ces politiques. Chien s'oppose à cette vision des choses : lui considère que les organisations internationales sont des agences relativement autonomes avec leur propre logique, leur propre intérêt et leur propre pratique<sup>88</sup>. Or, la création du CMC n'a pas été la volonté d'un État-Membre. Un acteur dit à ce propos que « Le Canada avait donné aux trois organisations [OMS, OIE, FAO]. A charge pour elles de coordonner la réponse sur la grippe aviaire. »<sup>89</sup>.

Ainsi, c'est grâce à l'impulsion financière canadienne que les programmes de la FAO tels que le GLEWS et le CMC ont pu être mis en place. Pour autant, c'est les acteurs appartenant à la FAO qui ont décidé, de façon autonome de la création du CMC, conjointement avec l'OIE. D'ailleurs, au départ, l'idée était de former un centre commun aux trois organisations internationales : c'est ce qu'on pourrait qualifier des prémices de « One Health ». Comme le rapporte cet acteur, ce rapprochement des trois organisations au travers du CMC n'a pas pu se faire car les procédures de l'OMS étaient trop spécifiques :

« On a essayé pleins de choses. On a essayé de faire un seul sous-groupe avec les trois organisations, mais les procédures OMS étaient trop particulières, y compris dans leur manière de discuter et diffuser auprès des bureaux régionaux. Finalement, on voyait que ce n'était pas trop compatible. »<sup>90</sup>

En résumé, la création du CMC n'a pas été la volonté des États-Membres. Les financements des États-Membres ont permis d'impulser sa création, mais ne sont pas directement responsables de sa mise en place. Cela témoigne d'une autonomie certaine de la FAO à cette époque-là. D'ailleurs, il était même plutôt stratégique pour les pays membres de se positionner dans ce Centre pour défendre et mettre en avant leur intérêt. Un acteur raconte : « J'ai été mis

---

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> Chien Yu-Ju, How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework, *Sociology of Health & Illness*, 2013/2 (Vol 35), pp 213-227. DOI : 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

<sup>89</sup> Entretien 14

<sup>90</sup> Idem

à disposition par le Ministère de l'Agriculture français parce que c'était dans leur intérêt d'avoir une approche française dans le Centre. »<sup>91</sup>

## 2. La grippe aviaire : l'âge d'or du CMC/EMC :

A sa création, le CMC était un programme conjoint OIE et FAO et était dans sa période que l'on pourrait qualifier « d'âge d'or ». Le CMC, ou *Crisis Management Center*, avait pour vocation première de répondre à la crise de grippe aviaire qui sévissait à travers le monde. De nombreux financements des différents partenaires de la FAO ou des pays membres étaient récoltés à la fois par le CMC et par le GLEWS.

« Il y avait beaucoup de projets et beaucoup plus de financements, et donc on a tout construit. Ici, au niveau du siège, des structures où on fait du tracking, du développement de cartes, des messages d'alerte etc. Tout ça, ça a pris de l'amplification. Au départ, c'était très orienté grippe aviaire. »<sup>92</sup>

Le CMC était alors dirigé par un manager américain. Il s'agissait d'un ancien militaire, formé à réagir dans l'urgence. Ce manager a largement inculqué et s'est inspiré des cadres de réponses de l'armée américaine pour répondre aux urgences en santé animale. Ce qui était recherché, c'était l'efficacité de la réponse et de l'endiguement de la crise. A l'époque, le centre était composé d'une vingtaine de personnes qui étaient majoritairement des personnes qui allaient sur le terrain. Un acteur rapporte qu'il s'agissait « d'urgentistes, le genre de personnes qui trépiguent et ronchonnet si elles restent trop longtemps dans leur bureau, ce n'étaient que des personnes de terrain. »<sup>93</sup>. Concernant la réponse face à la crise de la grippe aviaire, le CMC fonctionnait plutôt bien. Des missions d'appuis techniques étaient déployées pour aider les pays dans leur gestion de la crise ; et ce de manière plutôt efficace. Un acteur explique à ce sujet que « C'était la période où le CMC était en pleine activité, avec des moyens et des vraies capacités. Et c'était extrêmement efficace. Notamment d'un point de vue onusien et pour les pays. Les pays étaient vraiment bien appuyés. »<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Entretien 8

<sup>92</sup> Entretien 12

<sup>93</sup> Entretien 8

<sup>94</sup> Entretien 14

Néanmoins, il est important de souligner que le cadre proposé par le manager américain est ce qui a souvent été rapproché à la FAO : pour la gestion des crises, la FAO a appliqué un cadre générique sans prendre en compte les spécificités locales du pays, qui sont parfois contraignantes. « Le CMC était coupable à ce propos : ses agents ont essayé d'imposer le modèle américain sans prendre en compte les spécificités propres à chaque pays. »<sup>95</sup>.

Ainsi, la méthode de gestion des urgences proposée par le CMC à l'époque de la crise aviaire a été efficace mais parfois controversé. Rappelons en plus que le mandat de la FAO en ce qui concerne la gestion des urgences est d'adopter une position de conseiller technique et opérationnel dans le cadre des urgences. Les États-Membres n'ont en aucun cas l'obligation d'appliquer l'expertise proposée par l'organisme.

Face au succès du CMC à la gestion de la crise aviaire, ce dernier a décidé d'élargir ses missions en se concentrant également sur d'autres maladies : par exemple, à l'époque, des missions de réponse ont aussi été déployées pour apporter un appui technique aux pays confrontés à la fièvre de la Vallée du Rift : « Le CMC envoyait beaucoup de missions, mais pas que sur la grippe. Sur la Rift par exemple, j'ai été régulièrement déployé. Et ça marchait vraiment très bien. Il y avait de la fièvre aphteuse aussi, tout le monde jouait le jeu pour activer ce centre en fait. »<sup>96</sup>

### 3. Le déclin progressif du CMC et son regain en tant qu'EMC :

Petit à petit, la crise H5N1 s'est tassée : d'une part, les conseils techniques des différentes organisations ont porté leur fruit et la vitesse de propagation du virus a diminué ; d'autre part, l'ampleur médiatique autour du phénomène a fini par disparaître au fur et à mesure. Cette crise a eu d'énormes conséquences dans de nombreux domaines, notamment dans celui de la santé publique. Certains auteurs estiment que les recherches sur les mutations des virus de la grippe suite à cette crise ont par exemple été un déclencheur de prise de conscience concernant le bioterrorisme<sup>97</sup>. En parallèle, le centre a continué à perdurer et à s'emparer de la gestion d'autres urgences en santé animale : fièvre aphteuse, Vallée du Rift, rage, maladie de Newcastle etc. Petit à petit, les financements ont continué à diminuer et l'équipe du CMC a vu ses effectifs

---

<sup>95</sup> Entretien 15

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> Vicini Andrea, « Le cas de la grippe aviaire H5N1. La recherche en biologie entre questions, pauses et limites », *Études*, 2012/10 (Tome 417), p. 317-327.

diminuer en conséquence. « Il y a eu une période où la grippe aviaire s'est calmée, les financements se sont raréfiés. Il y a eu une vraie période de vache maigre »<sup>98</sup>. L'OIE s'est d'ailleurs retirée du projet et le CMC est devenu un centre d'urgence uniquement FAO. En une dizaine d'années, il est passé d'une équipe florissante d'une vingtaine de personnes à seulement deux ou trois personnes : un manager, un vétérinaire épidémiologiste et une référente opérationnelle. « On a assisté au déclin du CMC. A une époque, il n'y avait plus que deux ou trois personnes qui y travaillaient ».<sup>99</sup>

Malgré tout, les missions d'urgence continuaient à être déployées sur le terrain, et une nouvelle version du GEMP a été publiée en 2011. Des changements ont essayé d'être amorcés pour le relancer. Par exemple, il a été question de faire du CMC un centre de gestion à la fois pour les urgences en santé animale mais aussi en santé végétale. « Il y a eu des discussions à la FAO pour savoir si on laissait le centre exclusivement maladie animale ou pas ; par exemple si on le faisait passer aussi sur des problématiques en végétal. Il y a eu des discussions là-dessus quand le CMC n'avait plus trop de sous. Ça n'a pas abouti. »<sup>100</sup>

A l'heure actuelle, le CMC a subi une nouvelle impulsion par l'arrivée d'une manager américaine Lee Myers, et la mise en disposition par le gouvernement français d'un agent, Etienne Bonbon.

« Puis là j'ai l'impression que sous l'animation d'Etienne, et de Lee Myers, ça reprend, on sent bien dans les *Steering Committees* qu'il y a vraiment une envie, il y a des budgets qui commencent à se sécuriser. On sent que c'est en train de repartir. »<sup>101</sup>.

Ce renouveau s'explique par la volonté des pays, États-Unis et France en l'occurrence de relancer le centre. En mettant à disposition des agents, cela a permis au Centre d'avoir un nouveau regain et de redevenir une unité à part entière. « Quand je suis arrivé, au niveau administratif, l'EMC était mis sous une autre unité. Là on est redevenu une unité vraie, on a des projets qui sont arrivés, américains avec la collègue Lee, et français et canadien. Oui on a de l'argent donc ça marche mieux. »<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Entretien 14

<sup>99</sup> Entretien 8

<sup>100</sup> Entretien 14

<sup>101</sup> Idem

<sup>102</sup> Entretien 4

En février 2018, le CMC a changé de nom pour devenir l'EMC, l'*Emergency Management Center*<sup>103</sup>. Ce changement de nom peut s'expliquer de plusieurs façons. Tout d'abord, pour souligner le changement de direction des stratégies du centre ; comme expliqué dans le bulletin de l'OIE, l'EMC a maintenant pour vocation de se concentrer sur toutes les étapes du cycle de la gestion des urgences, de la préparation à la réponse. Le centre a élaboré un plan stratégique entre 2018 et 2022 dont l'objectif principal est d'améliorer les capacités de réponse et de résilience des pays face aux urgences en santé animale.

« C'est quand il a changé de nom que l'EMC a commencé à jouer un plus grand rôle dans la préparation. Avant, c'était vraiment plus consacré aux réponses. Il a changé sa vision stratégique pour avoir un impact plus important autour du cycle de gestion d'une urgence. »<sup>104</sup>

Avant, l'EMC se concentrait plus sur les missions de réponse que sur les missions de préparation. La relance du GEMP a d'ailleurs contribué au changement de stratégies du centre puisqu'il est devenu le deuxième aspect moteur de l'EMC.

En outre, une autre explication réside dans le terme utilisé : certains acteurs expliquent que les pays recevant l'aide de la FAO étaient réfractaires au mot « crise ». Pour eux, cela impliquait qu'ils n'étaient pas capables de gérer par eux-mêmes une situation.

« Le CMC est devenu l'EMC parce que certains pays étaient récalcitrants au terme « crise ». Ils voyaient ça presque comme une insulte, comme s'ils n'étaient pas capables de gérer quelque chose »<sup>105</sup>.

En effet, si on reprend les définitions évoquées plus haut, une crise implique une situation dont le pays ne peut plus assurer le contrôle ; une urgence pouvant devenir une crise si une réponse correcte n'est pas apportée.

Ce regain sous l'impulsion de Lee Myers et Etienne Bonbon a permis de relancer le centre et notamment de recruter du personnel. A l'arrivée d'Etienne Bonbon, en 2017, le centre était composé seulement d'un vétérinaire. Aujourd'hui, le centre a recruté Lionel Gbaguidi, vétérinaire épidémiologiste béninois. En septembre 2018, ils ont également recruté Maria Romano, vétérinaire épidémiologiste spécialisée en communication du risque. En février dernier, le centre a recruté Eibhlinn Lynam en tant qu'«*officer reporting* ». Enfin, au cours de

---

<sup>103</sup> Myers Lee & al, The Emergency Management Centre for Animal Health, Building on past success to meet the needs of the future, Bulletin de l'OIE, Panorama 2018-1, novembre 2018, DOI: <http://dx.doi.org/10.20506/bull.2018.1.2773>

<sup>104</sup> Entretien 15

<sup>105</sup> Entretien 8

ma période le stage, le centre a également connu des changements au niveau du personnel. Tout d'abord, Lee Myers a été remplacée par Ludovic Plee en tant que manager ; Elma Zanamwe a été recrutée en tant qu'experte dans la gestion de l'urgence ; Orr Rozov une vétérinaire américaine est arrivée fin juin. Enfin, Frédéric Poudevigne, ISPV de formation, a également été recruté à l'EMC et devait arriver fin août. Tout ce renouvellement de personnel montre bien la nouvelle relance de l'EMC qui a la capacité de recruter de nouveaux effectifs mais aussi de financer et donc de mettre en place de nouveaux projets.

Or, une interrogation reste en suspens : est-ce que le centre des urgences s'est relancé du fait de la volonté des pays ou à cause de l'épizootie de peste porcine qui sévit dans le monde ? En effet, cette épizootie inquiète la communauté internationale vétérinaire depuis de nombreuses années ; et sa propagation a gagné en vitesse depuis les trois dernières années. On peut ainsi se demander si la nouvelle relance de l'EMC est due à la volonté des pays de faire repartir le centre ou au contexte de peste porcine ; voire les deux. En effet, la peste porcine africaine n'est pas une maladie zoonotique, elle n'a aucune conséquence sur la santé de l'Homme. Elle reste une maladie avec un fort impact économique du fait de sa très haute contagiosité. Elle constitue une menace certaine pour les pays développés. En relançant le centre, cela constitue un moyen d'anticiper la crise et de confier la gestion de la maladie à un organisme international qui a les capacités pour s'en occuper.

Finalement, on peut donc se demander si le centre ne vit pas par et au travers la crise : il a connu son premier âge d'or lors de la crise influenza aviaire ; il semble connaître un renouveau au moment de la crise internationale PPA. La crise apparaît comme un instrument propice à l'élaboration de nouvelles choses pour le centre. Cette hypothèse pourra être confirmée ou affirmée dans le futur, selon si le centre continue sur sa lancée ou s'il fera de nouveau face à une période de déclin, à la fin de la crise PPA.

Comme nous l'avons évoqué en introduction, il serait plus juste de parler de coordination de la gestion des urgences plutôt que de gestion des urgences. En effet, la FAO n'est pas mandatée pour la gestion des urgences en santé animale comme le rapporte un acteur :

« La principale difficulté de la gestion des urgences, c'est que la FAO n'est pas mandatée pour ça. Terminé. La FAO est mandatée pour gérer des urgences de faim, des urgences humanitaires ; mais elle n'est pas mandatée pour gérer les urgences en santé animale ! »<sup>106</sup>

Comment le centre arrive-t-il à coordonner la gestion des urgences en santé animale malgré le fait que la FAO ne soit pas mandatée pour ? Nous allons voir dans une dernière partie que le centre parvient à coordonner les urgences en santé animale par le biais de missions terrains mais aussi par la mise en place d'outils et programmes.

### **C. La gestion des urgences en santé animale est réalisée par l'EMC de deux façons :**

#### *1. Les missions terrains et leur condition de mise en place :*

Au début de son fonctionnement, le centre menait principalement des missions de réponse. Entre 2006 et 2009, quarante missions ont été menées par le Centre ; quatorze entre 2009 et 2011. Les ateliers GEMP ont commencé à être mis en place à partir de 2011 ; sept ont été réalisés en deux ans. Au total, en 2017, le Centre a mené 90 missions et 35 ateliers GEMP.

#### **Preparedness**



Source: EMC-AH, October 2018  
Burundi, Cambodia, China, Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Ethiopia, Japan, Kenya, Lao People's Democratic Republic, Mongolia, Myanmar, Philippines, Republic of Korea, Rwanda, Somalia, South Sudan, the Sudan, Thailand, Uganda, United Republic of Tanzania, Viet Nam

#### **Response**



Source: EMC-AH, October 2018  
Burundi, Côte d'Ivoire, Malawi, Malaysia, Mauritania, South Sudan

Figure 3 : Missions de préparation menées par l'EMC-AH en un an

Figure 4 : Missions de réponses menées par l'EMC-AH en un an

<sup>106</sup> Entretien 4

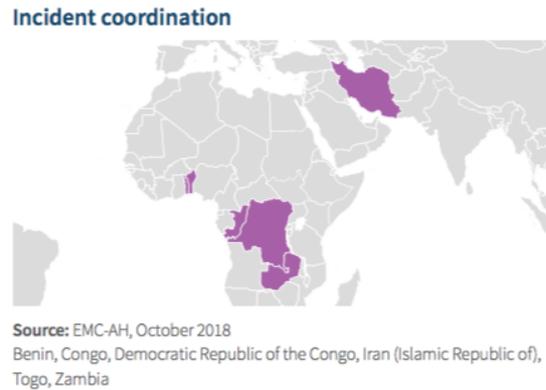


Figure 5 : Missions de coordination d'incident menées par l'EMC-AH en un an

Entre Novembre 2017 et Octobre 2018, l'EMC-AH a fait bénéficier son assistance à trente pays pour des missions de préparation, de réponse et de coordination d'incidents. (Figures 3, 4 et 5).

Ainsi, les missions du centre se déclinent en deux aspects : d'une part, les missions sur le terrain, qu'elles soient des missions de préparation, réponse ou d'alerte ; d'autre part, les ateliers GEMP. L'acronyme GEMP signifie « *Good Emergency Management Practice* » ; littéralement les bonnes pratiques de gestion de l'urgence. Ces ateliers proposés par le centre ont pour but de conseiller les pays sur la mise en place d'un système de gestion des urgences. L'objectif de cet outil est d'apporter une expertise technique afin de créer ou d'améliorer le système mis en place par le pays ; et ce pour toutes les étapes du cycle de gestion des urgences.

Les missions de terrain et les ateliers GEMP sont mis en place sur la requête du pays. En effet, la FAO ne possède pas le mandat pour gérer directement les urgences en santé animale. Sans requête officielle du pays, l'EMC ne peut pas déployer la mission, malgré les situations d'urgence. C'est l'élément clé de la mission qui va déclencher les procédures pour sa mise en place. L'une des missions techniques de mon stage consistait à mettre à jour les SOPs du centre pour le déploiement d'une mission. Une version de ces SOPs est disponible en annexe 4. Pour le déploiement d'une mission, deux principes peuvent être retenus. Tout d'abord, une requête spontanée d'un pays est émise : l'EMC déploiera sur le terrain une mission pour répondre aux besoins du pays. Ensuite, grâce aux missions complémentaires des équipes GLEWS et des équipes de surveillance de la FAO, l'EMC fait une veille constante sur les situations sanitaires préoccupantes. Ainsi, ils peuvent anticiper et commencer à amorcer les procédures d'une mission pour la déployer très rapidement sur le terrain une fois que le pays aura fait sa requête. Autrement dit, l'EMC anticipe la requête du pays. Ceci permet au centre de gagner du temps

sur les procédures bureaucratiques qui peuvent parfois être très longues : il faut compter entre deux ou trois semaines avant d'avoir l'autorisation officielle de mener la mission. Par exemple, au cours de ma période de stage, une mission d'alerte devait être menée au Cambodge sur la PPA. A cause des temps de procédure, cette mission s'est transformée en mission de réponse ; des cas de PPA ayant été détectés lors des temps de bureaucratie.

« Les procédures peuvent ralentir la gestion d'un évènement. Par exemple, on était supposé aller au Cambodge pour une mission d'alerte ; mais cela a pris tellement de temps que c'est devenu une mission de réponse. »<sup>107</sup>.

Deux choses conditionnent la faisabilité d'une mission : les procédures assez longues de la FAO et surtout, la volonté du pays. Le pays doit soumettre une requête officielle au CVO du service santé animale ; sinon, aucune mission ne pourra être organisée. Lors de ma période de stage, le centre avait commencé à anticiper la demande de la Corée sur la PPA vu le contexte de ses pays voisins concernant la maladie. Comme aucune requête n'a été faite, aucune mission n'a pu être déployée.

La FAO adopte une position assez particulière lors de ces missions terrains : elle apporte son expertise technique. Elle n'est qu'un conseiller technique et propose des solutions au pays ; mais en aucun cas le pays n'a l'obligation de mettre en œuvre les conseils de la FAO sur le sujet.

## 2. Le GEMP, programme phare de l'EMC dans la gestion des urgences en santé animale :

A côté de ces missions terrains, l'EMC conduit une autre activité à travers le GEMP. Le centre a la volonté d'élaborer et de mettre en place des outils et des programmes afin d'aider les pays à mettre en place des systèmes afin de répondre aux urgences. Par exemple, le LEGS a été mis en place par le centre et ses collaborateurs. Ce programme présente les directives à suivre en cas de désastre naturel pour l'élevage. Il se décline en une série de manuel qui ont plusieurs niveaux : le manuel technique ; et le manuel « How-to-do » qui explique comment appliquer le manuel technique.

---

<sup>107</sup> Entretien 6

Le GEMP est un outil qui existe depuis une vingtaine d'année. Il a été mis en place avant la création du centre. Une de ses premières versions était disponible sous forme de CD.

« Le GEMP est un vieil outil, à l'époque il existait sous la forme de CD. Mais il était très sous-utilisé par les pays. C'est sa difficulté principale : ok on a le GEMP, mais une fois qu'il est rédigé, qu'en font les pays ? »<sup>108</sup>.

Du fait de cette négligence par les pays, le GEMP est un programme qui a failli disparaître. En effet, un acteur raconte à ce propos :

« Quand je suis arrivée à la FAO, le GEMP n'était pas du tout mis à jour. On se posait même la question de GEMP oui ou GEMP non ? On se posait cette question parce qu'il existait mais il fallait tout reprendre à zéro en fait. »<sup>109</sup>.

Le centre a pourtant décidé de remettre cet outil en place à partir de 2011. En relançant cet outil, cela a permis au centre de s'approprier de nouvelles missions et de développer une nouvelle facette technique de l'EMC-AH. Rappelons que cette relance a eu lieu lors de la période de déclin du CMC. En outre, ce renouveau du GEMP avait une raison technique fondamentale : avec les missions menées sur le terrain et avec l'apparition des maladies émergentes, force est de constater que la plupart des pays dans le monde sont encore incapables de faire face à une urgence en santé animale. L'aspect préparation à l'urgence avait tendance à être négligé par les pays. Il est en effet difficile pour un pays d'investir dans l'aspect préparation sachant que l'urgence n'est pas encore présente. Un acteur rapporte à ce sujet :

« Étonnement, beaucoup de gens peuvent te dire ce qu'il faut faire dans l'urgence. Mais ils ne savent pas qu'ils doivent consacrer du temps à la préparation. Quand on en parle, les gens ne comprennent pas. Ils peuvent mal le prendre. Ils peuvent dire « mais je sais ce qu'il faut faire ! ». »<sup>110</sup>

Le but du GEMP est d'aider les pays à mettre en place ou à améliorer leur système de gestion des urgences. Actuellement, le GEMP guide est en révision, notamment pour le rendre plus « *user-friendly* ». Son but est également de proposer une nouvelle version qui propose à la fois des standards, mais adaptables au contexte de chaque pays. Il cherche également à mettre en avant les étapes de préparation de la gestion aux urgences.

---

<sup>108</sup> Entretien 8

<sup>109</sup> Entretien 12

<sup>110</sup> Entretien 5

La phase de préparation, ou « *preparedness* » peut être déclinée en quatre phases principales : *planning*, *equipping*, *training* et *exercising*. Littéralement, planification, équipement, entraînement et exercice (figure 6).

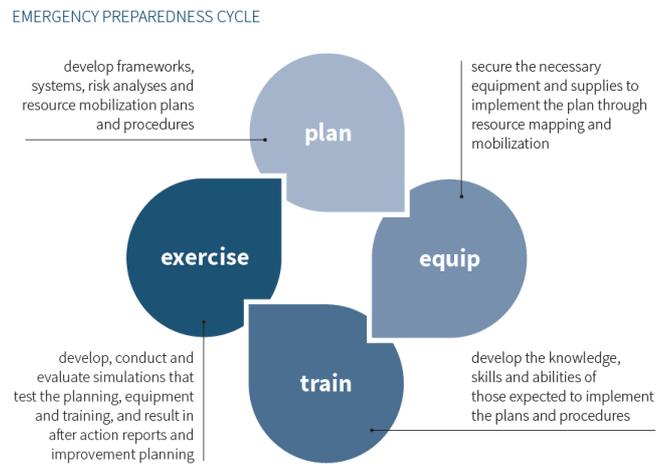


Figure 6: Les différentes phases de "preparedness" et leurs objectifs

Cette phase de préparation à la gestion d'une urgence est fondamentale : plus on est prêt à faire face à l'urgence, plus facilement on y répondra. « Tout ce qui est *preparedness*, c'est fondamental. Qu'un pays puisse intervenir avant une crise, s'assurer que les pays puissent être prêts à affronter une crise. »<sup>111</sup>.

Cette phase est très importante, mais pourtant certains auteurs la qualifient de mission impossible. En effet, les urgences en santé animale sont relativement peu fréquentes, et l'investissement dans la préparation n'est pas forcément immédiat<sup>112</sup>. Comme un acteur l'explique, il est difficile de mettre en place des procédures et des outils qui ne sont pas utilisés au quotidien.

« Une des difficultés est mettre en place des outils et des procédures dont on ne se sert jamais. On met en place des outils et des procédures dont on ne va pas se servir tous les jours. Par exemple, les procédures Fièvre aphteuse en France, on s'en sert combien de fois ? Hyper rarement ! ». <sup>113</sup>

<sup>111</sup> Entretien 12

<sup>112</sup> Fortin Anne, Vroh Benie Bi Joseph, Soulimane Abdelkrim, « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 465-475. DOI : 10.3917/spub.174.0465.

<sup>113</sup> Entretien 16

Le GEMP a pour vocation de sensibiliser les pays et notamment les acteurs concernés par les urgences en santé animale à cet aspect. Lors de la ré adoption du GEMP en 2011, on est ainsi passé du paradigme de la prévention au paradigme de la préparation<sup>114</sup>. Autrement dit, on se prépare à un évènement dont la fréquence – c'est-à-dire la probabilité d'apparition – est relativement faible mais dont les conséquences sont catastrophiques.

Selon Thomas S. Kuhn, l'adoption et la découverte d'un paradigme sont « un élément de structuration de de la science stabilisée autour de principes, de méthodes et d'instruments de recherche qui font provisoirement l'unanimité ». Le paradigme comprend donc quatre éléments : des principes métaphysiques généraux, des hypothèses, des méthodologies et des instruments spécifiques<sup>115</sup>. Concernant la préparation à la gestion des urgences, les principes métaphysiques généraux sont le constat de la FAO et du Centre de la réponse des pays face aux urgences. Les pays n'ont pas les capacités de répondre et donc de gérer correctement une urgence en santé animale lorsqu'ils y font face. L'hypothèse principale de ce paradigme est qu'une urgence sera mieux gérée – aura une meilleure réponse – si cette réponse est préparée en amont. La méthodologie est donc la mise en place d'outils et de programmes comme le GEMP, au travers lequel la FAO à travers le Centre se positionne comme un conseiller technique dont la parole est quasiment axiomatique et incontestable. Enfin, les instruments et outils seront donc le GEMP et ses différentes déclinaisons ; notamment le guide du GEMP et les documents annexes qui sont créés dans le cadre de ce programme.

Concernant la gestion des urgences, nous pouvons dire que nous avons assisté à deux changements de paradigme. Le premier paradigme était celui de la réponse à la crise, qui s'est étendu de la mise en place de l'EMC en 2006 jusqu'en 2011. En parallèle de ce paradigme, celui de prévention a cohabité : en effet, répondre à une crise en santé animale, c'est aussi empêcher qu'elle ne touche d'autres pays ou d'autres régions du monde. Puis, en 2011, lors du rétablissement du GEMP, nous sommes passés progressivement d'un paradigme de prévention à un paradigme de préparation. Aujourd'hui, la mission de *preparedness* est l'une des missions principales du centre. C'est le cycle décrit par Thomas S. Kuhn pour le changement de

---

<sup>114</sup> Lakoff Andrew, « Pour qu'un désastre ne tourne pas à la catastrophe : jusqu'où sommes-nous prêts ? », *Esprit*, 2008/3 (Mars/avril), p. 104-111. DOI : 10.3917/espri.0803.0104.

<sup>115</sup> Smith Andy, « Paradigme », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 404-411.

paradigme, qui permet d'expliquer l'institutionnalisation des problèmes publics et leur désinstitutionnalisation<sup>116</sup>.

Dans ce cadre-là, la FAO apparaît comme un organisme producteur d'outils et programmes qui permettent aux pays d'améliorer leur gestion des urgences en santé animale. Elle fait figure d'institution qui garantit la bonne gouvernance sanitaire à travers les actions qu'elle propose (notamment les outils et programmes) et qui structure l'action publique internationale autour de la gestion en santé animale. Pour autant, elle ne se positionne pas comme une figure d'autorité car elle n'est pas mandatée pour obliger les pays à suivre ses recommandations. Elle se positionne comme un conseiller des pays.

Si on considère ainsi que la FAO structure l'action publique internationale autour de la gestion en santé animale, le GEMP apparaît alors comme un outil avec un fort aspect cognitif sur ses utilisateurs. En effet, sa vocation première est de devenir un standard, un référentiel en matière de gestion des urgences en santé animale. Du fait de la légitimité reconnue de la FAO et des experts qui la composent, ce programme s'impose assez facilement à ses utilisateurs. Le GEMP apparaît donc comme un référentiel tel que défini par Pierre Muller<sup>117</sup>. Ses valeurs sont la défense d'un bien public global, la santé animale. Il propose des normes à travers un vocabulaire commun, la mise en place d'un système efficace pour la gestion des urgences en santé animale presque standardisé – mais malgré tout adapté au contexte du pays. Ses algorithmes reposent sur des idées comme « Si on se prépare bien aux urgences, on saura mieux y répondre » ; et enfin il véhicule l'image d'un monde harmonisé et protégé des dangers sanitaires, notamment ceux en santé animale.

En outre, le GEMP apparaît comme complémentaire de l'outil PVS mis en place par l'OIE pour l'évaluation des services vétérinaires. Le but du GEMP est la mise en place ou l'amélioration d'un système de gestion urgences ; l'outil PVS lui a pour but d'évaluer les services vétérinaires d'un pays<sup>118</sup>. La gestion des urgences en santé animale est une mission des services vétérinaires d'un pays ou du moins des acteurs équivalents ; les deux outils apparaissent étroitement liés. L'un permet une évaluation du système global (PVS) ; l'autre permet la mise en place d'un système de gestion des urgences. Or, la mise en place ou l'amélioration d'un système nécessite

---

<sup>116</sup> Idem

<sup>117</sup> Muller Pierre, « Référentiel », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 555-562.

<sup>118</sup> <https://www.oie.int/fr/solidarite/evaluations-pvs/loutil-pvs-de-loie/>

son évaluation – son *assessment* – pour savoir quels points il faut créer de toute pièce ou faire progresser.

L'une des principales missions techniques de mon stage était la mise en place d'un questionnaire pour évaluer les capacités de préparation d'un pays face à une urgence en santé animale (questionnaire disponible en annexe 3). En effet, comme nous l'avons évoqué, la phase de préparation de la gestion d'une urgence est une phase capitale. Pour améliorer cette phase, il est nécessaire de l'évaluer ; d'où la mise en place de ce questionnaire.

D'ailleurs, dans son article « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », Anne Fortin pose la question suivante : « Qu'est-ce qu'être prêt aux urgences ? Quand sommes-nous prêts ? Et comment évaluons-nous la préparation des systèmes d'urgence ? »<sup>119</sup>. Dans ce cadre-là, elle définit deux aspects : les standards de référence, les outils de mesure ; pour ces derniers, elle donne l'exemple des exercices comme outils de mesure à la préparation aux urgences pour mieux expliciter sa pensée. Un acteur explicite à ce propos :

« Alors on a trouvé la parade, on a dit « Il faut faire des exercices régulièrement ». Alors on fait des exercices régulièrement. Mais même en France, on en fait pas tant que ça des exercices sur les procédures d'urgence ! C'est toute la difficulté. De gérer les exercices et un système dont on ne se sert pas souvent. Et savoir si le jour où on va en avoir besoin, est-ce que tout va être vraiment en place ? »<sup>120</sup>

Ainsi, la préparation est un concept théorique ; mais son application et la capacité des pays à le mettre en place paraît plus difficile. Il est aussi difficile d'estimer qu'un pays est prêt aux urgences et d'évaluer ses capacités. D'une part parce, parce que les capacités de préparation sont dépendantes du contexte pays et de l'importance accordée à la santé animale. D'autre part, parce qu'il n'existe pas à ce jour de référentiel pour les caractériser. Le GEMP veut avoir ce rôle : il veut apparaître comme un standard de référence et qui propose des outils de mesure pour que les pays puissent aussi s'autoévaluer. Le questionnaire sur lequel j'ai travaillé est un outil de mesure à la capacité de préparation tel que défini par Anne Fortin ; au même titre que les exercices de préparation.

---

<sup>119</sup> Fortin Anne, Vroh Benie Bi Joseph, Soulimane Abdelkrim, « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 465-475. DOI : 10.3917/spub.174.0465.

<sup>120</sup> Entretien 16

Enfin, une dernière chose qu'il est important de souligner à nouveau, c'est que l'application du GEMP dépend de la volonté du pays pour sa mise en place. Du fait de l'expertise très reconnue de la FAO, les pays ne sont pas réticents à ce principe. Mais il rencontre des difficultés de mise en place parce qu'il dépend du poids de la santé animale et des acteurs concernés par cet enjeu dans la politique du pays. Il dépend très fortement du CVO ou du correspondant FAO à qui on s'adresse ; et parfois la santé animale n'est pas la préoccupation première d'un pays. En outre, sa plus grande difficulté est les capacités budgétaires d'un pays ; d'autant plus qu'il est difficile de se préparer à un phénomène qui n'existe pas encore comme nous l'avons déjà évoqué.

Enfin, les missions de l'EMC-AH se découpent en deux gros volets : les missions terrains pour apporter l'appui technique direct aux pays qui le demandent ; et la mise en place d'outils et programmes qui se veulent être des référentiels, des standards en santé animale. L'EMC propose des cadres d'action publique internationale et des référentiels pour une meilleure gestion des urgences en santé animale ; et indirectement de la garantie d'une bonne santé animale.

Dans cette partie, nous avons rappelé la définition d'une urgence et les caractéristiques de sa gestion. Nous avons vu que ce qui est important dans la gestion d'une urgence, ce n'est pas l'évènement en lui-même qui le déclenche, mais bien les capacités consacrées à la gestion de l'évènement. Nous avons vu que le centre EMC-AH a été créé par et pour la crise influenza aviaire. A la fin de cette crise, le centre a diversifié ces missions en se consacrant à d'autres maladies animales mais aussi par l'élaboration d'outils et programmes qui veulent devenir des standards en santé animale. Ainsi, l'EMC-AH organise l'action publique en santé animale de deux façons. Tout d'abord, il apparaît comme un conseiller et vient en appui technique aux pays qui le demandent. En outre, il crée des standards, des référentiels sur lesquels les pays peuvent s'appuyer pour créer leur propre système de gestion des urgences.

Cependant, cette mise en place d'outils et programmes s'explique aussi par une autre raison. La FAO ne possède pas de mandat direct pour la gestion de urgences en santé animale. Contrairement à l'OMS, elle ne peut pas intervenir dans le pays en cas de crise ; elle ne peut que si le pays lui fournit une requête officielle. La mise en place du GEMP et sa déclinaison en outils plus ou moins variés est donc un moyen détourné de gérer, ou plutôt de coordonner la gestion des urgences en santé animale. Néanmoins, le fait que la FAO ne soit pas mandatée

pour la gestion des urgences dans ce domaine-là n'est pas la seule difficulté auquel le centre est confronté. Deux freins internes viennent ralentir la volonté du centre : la gouvernance interne de la FAO et la volonté des donateurs. Dans une seconde partie de cette étude, nous allons voir que la FAO peut être considérée comme un forum de production d'idée comme défini par les courants réalistes des relations internationales. En outre, dans le cadre international, les actions de l'EMC-AH s'inscrit dans le cadre de la tripartite entre trois organisations internationales. Nous verrons quelles sont les conséquences sur l'EMC de cette tripartite que l'on peut considérer comme une politique publique internationale en santé publique.

## **Partie 2 : L'EMC-AH, entre compétition et coopération avec les services de la FAO et les autres organisations internationales :**

Dans une première partie, nous avons vu que l'EMC-AH est une unité de la FAO qui a pour vocation de s'occuper de la gestion – ou plutôt de la coordination des urgences en santé animale. Cette unité s'occupe de deux facettes fondamentales. D'une part, les missions terrains qui permettent d'apporter un appui technique aux pays qui le demandent dans la gestion d'une urgence en santé animale, et ce quelle que soit la phase de gestion de l'urgence. D'autre part, la mise en place d'outils et de programmes qui permettent au centre et à la FAO de gérer indirectement les urgences ; la FAO n'ayant pas de mandat direct pour s'occuper des urgences. Elle se positionne ainsi comme un conseiller dans la gestion des urgences ; le pays n'a pas d'obligation de suivre les conseils de la FAO.

Outre la bonne volonté du pays d'appliquer les conseils techniques prodigués, l'EMC-AH doit faire face à plusieurs difficultés. Tout d'abord, le contexte dans lequel il évolue dans la FAO. D'une part, la FAO est un organisme onusien assez important et cela implique des tensions et des compétitions entre les services. D'autre part, du fait de sa taille importante, la FAO fait face à des problèmes internes qui ont des répercussions sur ses services.

Pourtant, l'EMC-AH arrive à compenser ces problèmes : nous verrons dans une seconde partie que c'est grâce à son réseau qui est très bien développé qu'il parvient malgré tout à instaurer une bonne gouvernance dans la gestion des urgences en santé animale. Son réseau et son expertise technique sont des leviers très puissants.

Dans un dernier temps, nous verrons que l'EMC-AH évolue dans le contexte international de la tripartite et quels sont les avantages et les inconvénients que cela lui procure. Outre les tensions entre les trois organisations impliquées dans cette tripartite, la collaboration autour de la thématique la santé animale se met en place de façon sûre et permet à l'EMC-AH de mener à bien ses missions et de participer à l'élaboration des actions qui conditionnent ce bien public global.

## A. L'EMC-AH dans le contexte institutionnel de la FAO.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la gestion d'une urgence ne peut se faire correctement que si on considère deux aspects : un aspect purement technique (caractérisation de l'évènement en santé animale) et un aspect opérationnel. L'EMC-AH est une unité très particulière à la FAO parce qu'il appartient à deux départements à la fois. Il est à la fois rattaché au service AGAH mais aussi au service PSE. Dans un premier temps, nous allons voir que cette double appartenance lui apporte des avantages par rapport à des unités classiques, mais aussi des contraintes non négligeables.

Dans un second temps, nous verrons qu'un des gros problèmes internes de la FAO est le turn-over managérial. En effet, le recrutement des personnes se fait en fonction des projets financés par les donateurs. Ces donateurs conditionnent largement les actions de la FAO puisque les financements qu'ils fournissent à l'organisme sont pour la réalisation d'actions dans leur propre intérêt. Dans ce cadre-là, nous verrons donc que la FAO apparaît comme un simple forum de production d'idées, forum décrit par les courants réalistes des relations internationales.

### 1. L'EMC-AH, une unité à deux facettes : une expertise technique apportée par AGAH ; un côté opérationnel fourni par PSE :

L'EMC-AH appartient à deux services à la fois : au service AGAH et au service PSE. Ces deux services appartiennent à deux départements différents : AGAH appartient à AGA, la division de la production et de la santé animale ; et PSE appartient à la division « Programme Support and Technical Cooperation Department », en français, l'appui aux programmes et de la coopération technique (SP). L'acronyme PSE, *Emergency and Resilience Division* se traduit en français par la « Division des urgences et de la résilience ». La mission principale de PSE est d'intervenir en dernier ressort dans les situations d'urgence en appui technique. Ce service est également en charge de coordonner l'élaboration et la mise à jour des outils et des normes pour permettre aux bureaux régionaux d'aider les pays membres en temps voulu. Ce service est également impliqué dans les missions du Programme Alimentaire Mondial (PAM) ; il coordonne les missions de préparation, de capacité et de réponses face aux urgences en tout

genre<sup>121</sup>. Il peut s'agir d'urgence en santé animale au travers de l'EMC, mais aussi d'urgence comme les catastrophes naturelles (séisme, cyclone etc.)

Ainsi, le personnel de l'EMC-AH appartient aux deux services. Les experts techniques (à savoir Etienne Bonbon, Lionel Gbaguidi, Maria Romano, Frédéric Poudevigne, Elma Zanamwe, Ludovic Plee et Orr Rozov) ont été recrutés sur le budget AGAH. Les personnes ayant des missions plus opérationnelles, à savoir Vittoria Di Stefano, Eibhlin Lynam et Federica Borelli ont été recrutées via PSE. Sept personnes ont été recrutées via AGAH ; trois via PSE. Ainsi, l'équipe EMC-AH est composée aux deux tiers de personnes ayant un profil technique ; d'un tiers ayant un profil plus opérationnel. Ces trois personnes assurent des missions de communication, recrutement des experts, management des budgets qui permettent aux experts techniques de gagner un temps considérable sur les missions et de se concentrer sur l'aspect technique. Lors des réunions de préparation aux missions, l'unité EMC-AH invite les deux services dont elle fait partie pour bénéficier à la fois du côté technique et du côté opérationnel.

Au cours des entretiens semi-directifs que j'ai menés, j'ai pu avoir l'occasion d'interroger plusieurs personnes du service PSE. Les acteurs interrogés étaient unanimes sur la question de la gestion des urgences : ce qui fait la force du service EMC-AH, c'est à la fois le côté technique et opérationnel, apporté respectivement par AGAH et PSE.

« Finalement, que vous soyez amené à gérer une urgence en santé animale, en sécurité alimentaire ou suite à une catastrophe naturelle, les phases de gestions, ce sont les mêmes. C'est la force du service PSE : apporter un côté opérationnel en plus de l'expertise sur l'urgence considérée. »<sup>122</sup>

Ainsi, quelle que soit l'urgence considérée par la FAO, le cycle de la gestion d'une urgence sera quasi-similaire à celui décrit dans le GEMP. Ce qui sera différencié, ce sera le côté expertise technique en fonction de l'urgence. D'ailleurs, les acteurs interrogés du service PSE s'accordent pour dire que, ce qui est capital dans la gestion d'une urgence, ce sont les phases de préparation et les capacités d'un pays ou d'un groupe d'acteurs à répondre à cette urgence.

« Nous on insiste à la fois sur le côté « *preparedness* » mais aussi sur les capacités des pays à répondre à l'urgence. Si on connaît la théorie mais qu'on n'a pas les capacités de le mettre en

---

<sup>121</sup> <http://www.fao.org/tc/fr/>

<sup>122</sup> Entretien 10

pratique, c'est comme si on brassait de l'air. C'est l'une de nos missions, sensibiliser les acteurs sur les capacités nécessaires pour avoir une réponse opérationnelle »<sup>123</sup>

Au cours d'une discussion informelle, un membre de l'équipe PSE m'a informé qu'en plus des capacités, ce qui est important c'est la sensibilisation des acteurs à la notion de résilience. En effet, une urgence ou une crise laisse forcément des traces. Ce qui est important pour un pays, c'est sa capacité de « retour à la normale » en minimisant le plus possible les conséquences et les impacts négatifs de la crise ou de l'urgence.

Le service PSE est un service dont l'activité est continue puisqu'il gère tout type d'urgences. Même s'il s'agit de phénomènes avec une fréquence relativement rare, vu que le service s'intéresse à tout type d'urgence, de crise voire de catastrophe, il s'agit d'un service avec beaucoup de moyens, beaucoup de visibilité et qui est sur le front de beaucoup de projets.

Lors de ma mission de mise à jour des SOP, j'ai pu échanger avec un membre de l'équipe PSE responsable du « Handbook » de la FAO. Le Handbook est une page web sur l'intranet de la FAO qui répertorie les différents manuels à utiliser en cas d'urgence ; avant mon départ de la FAO, il y avait très peu d'informations concernant la santé animale. En effet, c'est au cours d'une réunion avec l'équipe responsable du Handbook que nous avons fait remarquer que le GEMP guide n'était pas disponible sur la plateforme. Il était d'ailleurs question de créer un onglet pour la gestion des urgences en santé animale qui explique les grandes procédures à suivre et dans lequel serait intégré le schéma des SOPs de la mise en place d'une mission par l'EMC-AH. Les urgences en santé animale ne constituent qu'une toute petite partie du service PSE ; et le service EMC-AH ne bénéficie, pour l'instant, de la part du service que d'une faible visibilité. Avant mon départ, la volonté du manager de l'EMC-AH était de renforcer la coopération et les échanges entre le centre et le service sur de nouveaux projets notamment, comme la mise en place d'un onglet sur le Handbook pour l'EMC-AH.

Même si l'EMC-AH appartient à la fois au service PSE et au service AGAH, le service PSE a tendance à être négligé, voire considéré comme un partenaire au même titre que certains partenaires extérieurs. Au contraire, rien que dans son nom, on sait que le centre appartient au service santé animale, le « AH » se traduisant par « *Animal Health* ». Ce constat est assez paradoxal car le service AGAH est un service qualifié par certains de ses membres comme étant en service « en souffrance ».

---

<sup>123</sup> Entretien 11

« Aujourd'hui, je peux t'avouer que c'est une période qui n'est pas facile parce qu'il y a moins de financements. On a un seul projet officiel qui est sous GLEWS et qui consiste à renforcer les capacités des services vétérinaires dans certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est »<sup>124</sup>.

Ainsi, le service santé animale semble délaissé par les donateurs ; à part EMPRESS qui est un programme régulier du service, le reste des projets dépend des financements extérieurs ; et comme le rapporte cet acteur, seul un projet est officiellement en cours pour le service AGAH. Au cours de discussions informelles, des membres du service AGAH m'ont fait part du gros turn-over en termes de personnel. La plupart du temps, les personnes sont recrutées pour un projet et le projet devient dépendant de la personne ; quand la personne part, ce projet tombe à l'eau.

« Il faut s'assurer qu'une fois que la personne qui met en place l'outil soit partie de la FAO, d'autres personnes puissent l'utiliser derrière. Le GEMP par exemple, il a souffert. Heureusement, Ludovic et Clarisse quand ils ont quitté le centre, on pouvait toujours les contacter parce qu'ils travaillaient à la FAO. »<sup>125</sup>

Un autre exemple qui dénote de la souffrance du service AGAH, c'est la fréquence des réunions d'information sur les situations épidémiologiques au travers le monde. Avant, ces réunions avaient lieu tous les jours ; maintenant elles ont lieu seulement les mercredis à 9h. « Bon ça se passe toujours ces réunions, mais qu'une fois par semaine, pour savoir tout ce qui se passe dans le monde depuis Rome – mais à l'époque de la grippe aviaire c'était tous les jours. »<sup>126</sup>

Finalement, on peut s'interroger que outre le fait que le service PSE apporte un soutien opérationnel assez important à l'EMC-AH, est ce qui permet au centre de survivre lors des périodes difficiles en termes de budget ; en comparaison avec le reste du service en santé animale.

Ainsi, en comparaison avec le reste du service santé animale, l'EMC-AH se détache car il a réussi à sécuriser des budgets avec plusieurs donateurs ; il a réussi à recruter du personnel et mettre en place de nouveaux projets. Grâce à la mise à disposition d'Etienne Bonbon par le Ministère de l'Agriculture français et la relance du centre, la France a contribué à une hauteur

---

<sup>124</sup> Entretien 12

<sup>125</sup> Entretien 12

<sup>126</sup> Entretien 14

de 25 000 € les projets menés par le centre lors de l'arrivée de ce dernier ; de 50 000€ la seconde année et 100 000 pour la troisième.

« On a des projets qui sont arrivés, américains avec la collègue Lee, et français et canadien. Oui on a de l'argent donc ça marche mieux. Et on embauche. On a réussi à sécuriser des budgets, et des projets. »<sup>127</sup>

Même si elle est faible, il existe une compétition entre les services de la FAO pour obtenir les budgets nécessaires pour la création de projet. L'un des gros freins de la FAO, notamment au niveau du service santé animale, c'est le turn-over managérial et le recrutement du personnel de la FAO. C'est ce que nous allons aborder dans un second point.

## 2. Le turn-over managérial, véritable problème de l'organisation

Lors des entretiens semi-directifs que j'ai menés, j'ai divisé le temps de l'entretien en deux parties. Des questions orientées sur tout ce qui était technicité de la gestion des urgences et des questions orientées sur la gouvernance et les relations internationales de la FAO (voir annexe 1). La première question de cette partie un peu plus orientée science politique était « Pouvez-vous me donner une définition de la gouvernance ? Que pensez-vous de ce concept appliqué à la FAO ? »

Deux constats ressortent de l'analyse des réponses. Déjà, sur dix-huit personnes interrogées, très peu connaissaient la définition de la gouvernance. Environ 1/3 des personnes interrogées avaient une définition relativement correcte de ce concept ; 1/3 des personnes ne connaissaient pas la définition mais voyaient ce à quoi cela correspondait et 1/3 des personnes n'avaient aucune idée de ce que ça pouvait être ; j'ai dû leur préciser une définition – celle de Patrick Le Galès explicitée dans le Dictionnaire des politiques publiques <sup>128</sup>. L'un des acteurs a répondu en rigolant « Je vois ce que c'est ; mais je ne suis pas capable d'y répondre. C'est une honte pour un manager comme moi. »<sup>129</sup>.

Une fois la définition mise au clair, l'ensemble des acteurs a presque été équivoque et a mis en lumière deux problèmes internes à la structure : les financements des donateurs qui

---

<sup>127</sup> Entretien 4

<sup>128</sup> Le Galès Patrick, « Gouvernance », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.

<sup>129</sup> Entretien 8

conditionnent toutes les actions menées par l'organisme ; et le renouvellement du personnel. D'ailleurs, nous allons voir que les deux sont étroitement liés.

« On a un énorme turn-over ici et ça rend les choses difficiles pour tout ce qui est transfert des connaissances. Par exemple les gens sont là pour un an, parfois même un peu, mais toutes leurs expériences, toutes leurs connaissances, s'ils quittent la FAO, je veux dire ça disparaît juste et on a aucun moyen de les garder ! »<sup>130</sup>.

Ainsi, l'un des problèmes du service santé animale – et de la FAO en général c'est le management du personnel et son recrutement. Déjà, le personnel est recruté en fonction des projets et donc en fonction des budgets ; il existe très peu de personnel fixe. Ceci a une conséquence non négligeable sur l'organisation des services de la FAO : ils sont organisés au fur et à mesure que les projets se créent.

« L'un des gros problèmes de la FAO, c'est l'organisation des services. Classiquement, un service est organisé autour d'une thématique, d'une problématique. Les services ici sont organisés par les projets. Seulement, quand les projets sont terminés ben ça s'arrête là. »<sup>131</sup>

Il existe très peu de « permanent staff » autrement dit qui ont un emploi permanent à la FAO ; d'ailleurs la plupart des personnes y travaillant sont appelés « consultants ». Néanmoins, il faut rappeler que parmi le personnel on trouve aussi des personnes mis à disposition par leur gouvernement ; c'est le cas d'Etienne Bonbon qui est mis à disposition par le Ministère de l'Agriculture français. D'autres fonctionnaires sont mis à disposition – *seconded* en anglais – dans d'autres services de la FAO. Avant mon arrivée, l'ancienne manager, Lee Myers était elle aussi mise à disposition par le gouvernement américain.

Les contrats du personnel sont sous un format assez particulier. Les consultants travaillent onze mois sur douze ; ils ne peuvent pas travailler et ne sont pas payés le douzième mois où ils sont alors en période de « *contract break*. » A la fin de cette période, ils peuvent, s'ils le souhaitent retourner sur leur poste ou choisir de ne pas renouveler leur contrat. Certaines personnes travaillent depuis plus d'une dizaine d'années pour la FAO et ont toujours ce type de contrat ; aucun contrat plus « sécurisé » ne leur aura été proposé. A noter qu'il ne s'agit pas d'une particularité italienne qui ont des contrats équivalents aux CDI et CDD français, mais bien d'une spécificité de la FAO. Le personnel permanent quant à lui est là pour une durée déterminée. Il est très difficile d'obtenir un poste de permanent à la FAO. Ce type de

---

<sup>130</sup> Entretien 6

<sup>131</sup> Entretien 4

fonctionnement explique le turn-over assez important que peut subir les services de la FAO. Un acteur travaillant pour l'OIE rapporte à ce sujet que selon lui, soit il y a des problèmes dans le recrutement du personnel de la FAO, soit l'évaluation du personnel a de grosses lacunes.

« Ça fait 12 ans que je travaille pour l'OIE, et j'ai des contacts réguliers avec la FAO. J'ai l'impression que tous les meilleurs partent et que tous les moins bons restent. Soit il y a un souci dans le recrutement, soit il y a un problème de gestion des équipes. »<sup>132</sup>

D'ailleurs, certains acteurs extérieurs à la FAO estiment que « 95% des fonctionnaires travaillant à la FAO sont inefficaces et sont présents pour des raisons diplomatiques ; heureusement qu'il reste 5% qu'on peut qualifier d'efficaces ! »<sup>133</sup>. Certains recrutements apparaissent comme assez curieux. Par exemple, le service AGAH a recruté lors de ma période de stage un nouveau membre permanent qu'il a décidé de placer au niveau de l'équipe EMC-AH. Or, la personne recrutée n'a aucune expérience à l'international ou dans la gestion des urgences en santé animale ; elle a seulement effectué un stage trois ans auparavant au sein du service santé animale avant de consacrer sa carrière vétérinaire à de la clinique canine. Certains acteurs, au cours de discussions informelles, voient la volonté de former une nouvelle personne de toute pièce selon les principes de la FAO ; d'autres personnes dénoncent le principe de recrutement de la FAO qui n'a aucun sens. Certains vont jusqu'à dire « que quand on travaille sur les urgences, on ne peut pas se permettre de baby-sitter une personne comme ça ! ». Même si la personne en elle-même n'a rien à voir avec cette décision de recrutement, il semblerait que ce soit la volonté des donneurs de recruter cette personne dans le service AGAH.

En outre, bien souvent, quand les personnes quittent leur poste à la FAO, soit leurs projets ne sont pas repris, soit seule la personne qui a travaillé dessus est capable de se servir de l'outil qu'elle a mis en place, par exemple. Un acteur rapporte à ce sujet :

« Il ne faut pas être jaloux de son outil ; il faut que tout le monde puisse l'utiliser. En fait qu'une fois que la personne qui met en place l'outil soit partie de la FAO, il faut que d'autres personnes puissent l'utiliser derrière. Donc avant de former les pays sur les outils, il faudrait former le personnel ici au sein de la FAO. »<sup>134</sup>.

En plus du turn-over au siège, les experts de la FAO doivent aussi faire face à deux autres turn-overs problématiques. D'une part, le turn-over au niveau des bureaux régionaux. Les contrats

---

<sup>132</sup> Entretien 18

<sup>133</sup> Entretien 3

<sup>134</sup> Entretien 12

proposés au niveau des bureaux régionaux sont les mêmes qu'au niveau du siège ; mais les correspondants sont amenés à régulièrement changer. D'autre part, le turn-over au niveau des pays. En effet, la FAO a un représentant dans chaque pays, souvent le ministre de l'agriculture ou un membre du ministre de l'agriculture. Cette personne, bien souvent pour des raisons politiques peut changer aussi régulièrement.

Un autre problème dans le management du personnel réside dans l'autonomie des bureaux régionaux ; ce qui parfois peut compliquer les choses si les bureaux ne prennent pas la même décision que le siège à Rome. « Le problème de la FAO, c'est sa décentralisation. Car les bureaux régionaux peuvent prendre des directions ou des politiques différents de ce qui est décidé au siège à Rome. »<sup>135</sup> A noter toutefois que cet avis est celui d'une personne extérieure à la FAO ; en interne les personnes interrogées à ce sujet déclare que la communication est très régulière voire permanente entre le siège et les antennes locales. « On essaye vraiment de s'assurer que les activités qu'on a en place au niveau régional sont alignées avec ce qui est décidé et promu au niveau global. »<sup>136</sup>

Si on revient sur la notion de gouvernance, la plupart des acteurs interrogés à ce sujet parlent spontanément soit des problèmes budgétaires, soit des problèmes de management du personnel. L'un d'entre eux à même répondu à la question « Que pensez-vous de la gouvernance de la FAO ? »

« La quoi ? Non mais c'est une blague pour dire qu'elle est quasi-inexistante. »<sup>137</sup>

En ce qui concerne la gouvernance interne de la FAO, les acteurs ont bien souvent du mal à cerner le concept car les hautes sphères managériales de la FAO sont presque complètement déconnectées des sphères techniques. Ces hautes sphères managériales décident des actions et des stratégies à suivre par le corps technique ; mais au quotidien, ce sont les experts techniques qui prennent les décisions qui structurent l'action publique internationale, notamment en santé animale. Le lien entre les sphères managériales et les sphères techniques est très faible voire presque inexistant.

---

<sup>135</sup> Entretien 18

<sup>136</sup> Entretien 13

<sup>137</sup> Entretien 4

« Tout ce qui est interne, en high-level management, c'est déconnecté. Disons que des fois au niveau de très haut niveau, ils sont totalement déconnectés du côté technique. »<sup>138</sup>.

Cette déconnexion peut s'expliquer par le fait que la FAO est un organisme assez important dans sa taille par rapport à d'autres organisations. Plusieurs acteurs interrogés ont évoqué « la grosse machine onusienne » pour se référer à l'organisation<sup>139 140</sup>. Cette déconnexion a une conséquence non négligeable en termes de bureaucratie et de procédures. En effet, la FAO est un organisme tellement grand en taille qu'il faut plusieurs semaines pour faire valider une procédure. « La FAO met en place des politiques qui rendent notre travail à nous les techniques plus difficile. Il y a une déconnexion qui fait qu'ils ne se rendent pas compte qu'en établissant certaines règles, ils nous empêchent de faire notre travail. »<sup>141</sup>.

Le temps de procédure et de validation peut avoir des conséquences assez lourdes pour les missions d'urgence de l'EMC : comme nous l'avons déjà évoqué, au cours de la période de mon stage une mission initialement planifiée en tant que mission d'alerte au Cambodge s'est transformée en mission de réponse du fait de la lenteur administrative. Un acteur rapporte à ce sujet que : « La FAO a plusieurs couches de bureaucratie dont elle doit venir à bout [pour organiser une mission sur le terrain]. Il y a beaucoup de couches à la FAO avant de pouvoir faire quelque chose »<sup>142</sup>. Pourtant, il faut toutefois souligner que de ce côté-là, l'EMC bénéficie de « fast-tracks », de procédures plus rapides du fait qu'il doit s'occuper de problèmes qualifiés d'urgent.

Dans le cadre des relations internationales, Michael Barnett et Martha Finnemore insistent sur la rationalité limitée des acteurs : les acteurs sont conditionnés par la pesanteur « des cultures organisationnelles » qui peut parfois tourner à la « pathologie bureaucratique »<sup>143 144</sup>. C'est le phénomène que l'on observe ici ; les procédures de la FAO ont tendance à étouffer le côté technique produit par la structure. Un acteur exprime d'ailleurs son ressenti face à ce constat :

« La critique ou la limite que je pourrais émettre, c'est que ça reste un gros machin. C'est une organisation internationale de l'ONU, un gros truc avec des tas de grosses procédures, des tas

---

<sup>138</sup> Entretien 12

<sup>139</sup> Entretien 16

<sup>140</sup> Entretien 2

<sup>141</sup> Entretien 12

<sup>142</sup> Entretien 15

<sup>143</sup> Barnett (Michael) et Finnemore (Martha), *Rules for the World. International Organization in Global Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.

<sup>144</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

de choses qui vont handicaper l'avancée des choses. On sent bien qu'il y a énormément de compétences et de matières grises dans tout ça. Mais que tout est handicapé par ce côté grosse machine. »<sup>145</sup>.

Finalement, l'un des biais à la bonne gouvernance de la FAO vient de problèmes internes : la FAO rencontre des problèmes de recrutement de personnel, ce qui entraîne un turn-over très important. En outre, du fait de sa taille importante, elle est soumise à des problèmes de bureaucratie qui ont des conséquences parfois assez lourdes sur les sphères techniques. Un acteur résume le fonctionnement interne de la FAO de la façon suivante : « La FAO, elle a le même fonctionnement qu'un vieux ministère européen. L'équipe AGAH fonctionne comme les services vétérinaires au sein de ce ministère ».<sup>146</sup>

Ces problèmes de management ne sont pas récents. La FAO a été réformée avant les années 2010 suite à un audit interne dont le résultat avait été très mauvais. Certains acteurs dénoncent la perte d'autonomie de la FAO suite à cette réforme. En effet, selon eux, avant la réforme, les partenaires extérieurs à l'organisation se contentaient de financer les différents projets en fonction de leur intérêt ; depuis la réforme, les donateurs ont tendance à conditionner les décisions prises au sein de la FAO. Nous allons maintenant étudier l'influence de la volonté des donateurs sur la FAO ; et quelles peuvent être les conséquences au niveau de l'action publique internationale, notamment celle en santé animale et sur la gestion des urgences en santé animale.

## **B. Le Centre EMC-AH est conditionné par les intérêts des donateurs qui font de lui un forum de production d'idées :**

### **1. La volonté des donateurs conditionne les actions prises au sein de la FAO :**

Les actions de la FAO sont largement conditionnées par la volonté des donateurs. Lors des entretiens semi-directifs, la thématique des budgets était souvent abordée ; que ce soit au niveau des pays où la FAO prodigue ses conseils ou au niveau-même de la FAO. A propos des agents de la FAO, un des acteurs interrogés précise que « Le principal problème ici, c'est que la plupart d'entre nous sommes « project-funded ». »<sup>147</sup>. Ce sont les budgets alloués par les

---

<sup>145</sup> Entretien 16

<sup>146</sup> Entretien 8

<sup>147</sup> Entretien 6

donneurs qui permettent de recruter d'une part des agents mais aussi de permettre aux services d'avoir des activités d'autre part. Rappelons aussi que, en ce qui concerne le personnel, certains agents sont là selon la volonté du pays d'investir ou d'avoir une présence dans un service en fonction des intérêts du pays : c'est le cas des agents mis à disposition.

Enfin, dans le cadre du personnel, il existe aussi des agents qui sont présents pour des raisons politiques ou diplomatiques. « De ce que j'ai vu ou je vois encore à la FAO, c'est qu'il y a très peu de fonctionnaires efficaces ; il y a énormément de recrutements qui se font pour des raisons politiques. Mais ça ne veut pas dire que la personne derrière apporte de la connaissance à la structure. »<sup>148</sup>

Ainsi, les donateurs ont une forte influence sur le recrutement des personnes à la FAO. Concernant les activités terrains, ce sont aussi les bailleurs de fond qui orientent les missions en fonction de leur besoin comme le rapporte un acteur interrogé à ce sujet :

« Nos activités sont « *Donor-driven* », nos activités sont menées en fonction des besoins du donneur. Ce qu'il fait qu'il peut y avoir certaines maladies, certaines zones dans lesquelles on peut avoir du mal à travailler, parce qu'on n'a pas de ressources pour pouvoir le faire. En tant qu'organisation, on est censé apporter notre appui, mais on ne peut pas vraiment. »<sup>149</sup>

Dans le cas de l'EMC-AH, les principaux donateurs sont répertoriés dans le tableau 1. La plupart des donateurs sont des ministères de l'agriculture des pays ; on remarque qu'il s'agit exclusivement de pays développés. A noter aussi que dans le cas du Canada, c'est l'équivalent du ministère des affaires étrangères qui est le donneur canadien. Les États-Unis sont le plus gros donneur de l'EMC puisque deux ministères fournissent des budgets au centre : ministère de l'agriculture et ministère de la défense. D'ailleurs, c'est USDA qui a financé la création de la « CMC-room » en 2006, la salle de réunion officielle de l'EMC où se déroulent toutes les réunions de gestion – ou plutôt de coordination – des urgences en santé animale. A noter aussi que l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development), USAID, est aussi un des donateurs réguliers du centre. Les États-Unis semblent avoir la main mise sur les budgets de l'EMC-AH et inculquent la direction à suivre pour le Centre. « Pour le dire de façon simple, qu'est-ce qui fait qu'on a de l'argent ? Les donateurs – et pour nous, le gros donneur majeur aujourd'hui, c'est les États-Unis. Et ce

---

<sup>148</sup> Entretien 3

<sup>149</sup> Entretien 5

qui les intéresse, c'est les menaces, la santé mondiale. En tête de ces menaces, évidemment, il y a les zoonoses. »<sup>150</sup>

<b>Pays</b>	<b>Organisme</b>
Australie	Department of Agriculture (DoA)
Japon	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF)
USA	Defense Threat Reduction Agency (DTRA), United States Department of Agriculture (USDA)
France	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA)
Canada	Global Affairs Canada (GAC)

Tableau 1 : Les principaux donneurs du centre EMC-AH

Chaque donneur impose des contraintes plus ou moins fortes en fonction de leur intérêt ; et chaque donneur finance les projets qui les intéressent. « Les bailleurs peuvent avoir une autre vision de ce qui est prioritaire par rapport à leurs enjeux à eux et leurs besoins. Évidemment, on est obligé de suivre les conditions qui sont définies dans les projets sur lesquels on est financé. »<sup>151</sup>

Par exemple, le Japon est très flexible sur la géographie des missions menées, mais il n'accepte de financer que des « *responses missions* ». DTRA au contraire est très sensible au terme de « *response* » et n'aime pas trop voir ses fonds attribués sur de telles missions. Certains pays, comme l'Australie sont très sensibles à la géographie et ne souhaitent pas que leur fond soit utilisé en dehors d'une zone définie. Certains pays financent aussi des projets qui sont dans leur intérêt. Par exemple, le Canada finance actuellement un projet en collaboration avec l'OIE et Interpol sur les événements en santé animale délibérés – autrement dit criminels, soit le bioterrorisme en santé animale.

L'EMC-AH – et le service AGAH de manière plus générale – doit ainsi jongler entre les volontés des donneurs, le budget restreint et les urgences qui n'ont aucune contrainte géographique. Un acteur témoigne à ce propos :

« La tirelire elle dépend des donateurs. Ce qui fait mal au cœur, c'est que parfois il y a des pays qui ont besoin de nous ; mais on ne peut pas y aller parce que les donateurs ne financeraient pas de missions dans tel ou tel pays. Ça me désempare un petit peu. »<sup>152</sup>

<sup>150</sup> Entretien 5

<sup>151</sup> Entretien 13

<sup>152</sup> Entretien 12

Ces contraintes ont des conséquences importantes sur le Centre. Certains donateurs vont être plus sensibles à la cause de certaines maladies que d'autres ; ce qui fait que d'autres maladies vont se retrouver négligées. La FAO a établi sa liste de maladie prioritaire ; mais la hiérarchisation des maladies est conditionnée par l'intérêt des donateurs sur les maladies.

« On se retrouve avec des « neglected diseases ». Pour les pays, ce sont souvent des maladies extrêmement importantes mais elles ne sont pas considérées comme prioritaires pour l'international. Elles sont importantes pour un éleveur parce que tout son élevage peut être affecté (dermatose, production de lait), ça a un impact très important ». <sup>153</sup>

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'EMC a été créé par et pour la gestion de la crise aviaire. Cette maladie a un potentiel impact zoonotique ; son impact sur la santé humaine explique la préoccupation internationale et donc les financements mobilisés à l'époque. Les maladies à caractères zoonotiques vont avoir tendance à intéresser plus les donateurs de fond que les autres maladies. « Les gens sont forcément plus sensibles quand on parle d'une maladie qui peut affecter l'homme plutôt qu'une maladie qui peut dévaster une population d'animaux. S'il y avait un donateur aussi important que les États-Unis qui pensait à autre chose que les zoonoses, on serait en train de voir qu'on aurait des financements pour ça aussi. »<sup>154</sup>

Il est intéressant de souligner qu'à ce propos, dans les recherches bibliographiques que j'ai effectuées sur la gestion des urgences en santé animale ; et dans l'émergence ou la ré-émergence des maladies infectieuses, une grosse partie de la littérature est consacrée à la grippe aviaire ; une autre aux zoonoses.

En effet, parce qu'elles ont un impact potentiel sur la santé humaine, les zoonoses sont les maladies qui intéressent principalement les donateurs en santé animale. Dans l'aspect communication, il est plus facile d'intéresser quelqu'un sur les conséquences de la santé humaine qu'une maladie qui peut décimer une population animale. En outre, certains acteurs reprochent à la FAO d'être très mauvaise autour de la communication des problématiques en santé animale. « Nous avons besoin de devenir bien meilleur sur ce sujet, de développer les messages autour de la santé animale. Déjà, il faut qu'on s'assure que nos sites internet soient mis à jour avec l'information la plus récente – ce n'est pas toujours le cas ! Je pense aussi qu'il faut vraiment qu'on commence à améliorer notre présence sur les réseaux sociaux. »<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Entretien 12

<sup>154</sup> Entretien 5

<sup>155</sup> Entretien 6

Finalement, ce qui intéresse le plus les donneurs, ce sont les menaces sur la santé humaine et donc les zoonoses. Le Centre se voit obliger de jongler entre ses propres convictions personnelles et celles des donneurs. En effet, lors des entretiens semi-directifs j'expliquais que j'avais l'impression que la gestion des urgences en santé animale était centrée autour des zoonoses et je demandais à l'acteur s'il était d'accord avec cette affirmation. Les réponses à ce sujet étaient unanimes : c'est parce que c'est la volonté des donneurs, pas la volonté personnelle de l'acteur.

Pourtant, il faut apporter une nuance à ce constat : aujourd'hui, la principale préoccupation du centre c'est la PPA, qui n'est pas une zoonose. Certains acteurs le disent d'ailleurs que finalement, la priorisation des maladies par le centre ne se fait pas par la séparation maladie zoonotique / maladie non zoonotique. « Je ne ferai pas la dichotomie comme ça en fait. Il y a des urgences sanitaires qui ne sont pas des zoonoses qui sont des hyper urgences. Du type fièvre aphteuse, du type PPA, du type certaines souches d'IA qui seraient éventuellement non zoonotiques mais qui resteraient des urgences très importantes. »<sup>156</sup>

Finalement, les maladies à caractère zoonotique permettent de communiquer et d'intéresser les donneurs sur les sujets de santé animale ; mais le Centre est aussi impliqué sur les maladies pour lesquelles ses donneurs ont un intérêt. Par exemple, la PPA n'est pas une zoonose mais du fait de sa haute contagiosité et de ses impacts économiques potentiels, elle intéresse les donneurs. En effet, les pays développés craignent que cette crise n'arrive dans leur pays ; elle aurait à ce moment-là des conséquences économiques terribles.

Nicolas Fortané dénonce à ce sujet que la surveillance focalise l'attention des pouvoirs publics sur des zoonoses avec des impacts « émotionnels » comme la grippe aviaire ; mais que certaines maladies plus confidentielles, comme la brucellose sont négligées alors qu'elles sont transmissibles aux humains<sup>157</sup>.

Beaucoup d'acteurs citent aussi le cas particulier de la rage. La rage est une zoonose majeure qui est une vraie problématique dans certaines régions du monde ; mais comme les pays développés n'ont pas de problème de rage, ils ne s'y intéressent pas et ne financent pas de projets dessus.

---

<sup>156</sup> Entretien 16

<sup>157</sup> Fortané Nicolas, Keck Frédéric, « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2015/2 (Vol. 9, n° 2), p. 125-137. DOI : 10.3917/rac.027.0125.

« La rage c'est une zoonose mais il y a très peu de financements dessus. Elle ne pose pas trop de problème direct en termes de santé publique aux pays qui sont les principaux bailleurs de fond ; c'est-à-dire les Américains, les Australiens, l'Europe. Et pourtant, c'est une maladie qui est terrible ici dans la région : il y a des centaines de morts tous les ans. C'est une priorité pour les pays mais ce n'est pas une priorité pour le financement des bailleurs. »<sup>158</sup>

Les donateurs ne financent donc que les projets ou les missions pour lesquels ils ont un intérêt. Le centre – et la FAO de manière plus générale – se trouve alors dans une situation un peu particulière où il doit respecter la volonté des donateurs. Le problème, c'est que dans les pays en voie de développement, ou du moins les pays où il y a des besoins en santé animale, c'est qu'il y a très peu de fond à accorder à la thématique. Soit parce que le pays a des préoccupations plus importantes (guerres par exemple), soit parce que la FAO n'a pas de contact direct avec les services vétérinaires ; ou encore parce que le CVO du pays n'arrive pas à faire accorder de l'importance à ce sujet.

Une solution pour les acteurs de la FAO est de se tourner vers les partenaires privés qui peuvent avoir des intérêts dans le financement de projet en santé animale.

« D'une manière générale, il y a beaucoup de pays qui n'ont pas de budgets énormes à allouer pour les problèmes en santé animale. Donc si ça ne vient pas de donateurs extérieurs ... Ou du secteur privé, parce que malgré tout dans la région, il y a de gros acteurs dans la filière volaille et la filière porcine ! »<sup>159</sup>

A noter toutefois que ce constat s'applique plus aux bureaux régionaux qu'au siège à Rome. Les antennes régionales ont plus de facilité à engager des contrats avec des partenaires privés que le siège. Au cours d'une discussion informelle, un acteur explique ce constat par le fait qu'à Rome, la bureaucratie est trop contraignante pour créer des contrats avec le privé et que c'est probablement une volonté des hautes sphères managériales. « Peut-être parce que la FAO ça reste quand même l'ONU, qu'elle est reconnue par son expertise et que les managers ont peur que cela soit perçu comme une incapacité de répondre à un problème. Ou alors pour ne pas faire tiquer les donateurs, c'est possible aussi. »<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Entretien 13

<sup>159</sup> Entretien 13

<sup>160</sup> Discussion informelle avec un acteur interrogé dans le cadre du mémoire

2. L'EMC-AH, un double forum qui produit des décisions suite à des processus complexes :

Le Centre apparaît comme un forum et s'inscrit dans une conception réaliste assez classique des organisations internationales. Pour ce courant, les organisations internationales sont de simples forums d'ajustement entre les intérêts nationaux des États et possèdent une autonomie très faible<sup>161</sup>. Robert W. Cox et Harold K. Jacobson montrent que, sans invalider le courant réaliste des relations internationales, les organisations internationales qui possèdent la plus grande autonomie vis-à-vis des États sont celles qui accomplissent des fonctions plutôt techniques<sup>162</sup>. La FAO et le centre s'inscrivent dans ce cadre-là : ils ont une autonomie assez importante pour tout ce qui est décisions techniques, pour la façon d'organiser la coordination des gestions autour des santés animales. Par contre, ce sont les États à travers les financements des projets qui orientent les stratégies politiques du Centre pour qu'elles répondent à leur propre intérêt.

Ève Fouilleux définit la notion de forums comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie ». <sup>163</sup>

Un forum est avant tout un lieu producteur d'idées et de représentations d'une politique dont l'interprétation varie en fonction des règles du jeu du forum, des acteurs, de leurs intérêts et des rapports de forces entre ces différents acteurs<sup>164</sup>.

On peut ainsi distinguer quatre types de forums. Le premier est le forum scientifique des spécialistes dont l'objectif premier est la recherche de l'excellence académique à l'intérieur du paradigme dominant. Le deuxième est le forum de communication politique, dont l'objectif principal est le pouvoir politique et non pas la pertinence d'un savoir. Le forum des professionnels a, quant à lui la caractéristique d'être composé d'acteurs de la société civile. Le dernier forum est le forum des communautés de politiques publiques qui cherchent à trouver un

---

<sup>161</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

<sup>162</sup> Idem

<sup>163</sup> Fouilleux (Ève), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2), avril 2000, p. 277-305.

<sup>164</sup> Boussaguet Laurie, « Forums », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 283-289.

compromis social entre les différents acteurs ; ce sont dans ces forums que les normes qui forment la trame de l'action publique sont construites<sup>165</sup>.

Les trois premiers forums sont des forums qualifiés par Ève Fouilleux de « forums de production des idées » ; le dernier lui s'apparente à un « lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques »<sup>166 167</sup>.

Dans le cas de la FAO, on peut distinguer plusieurs types de forum. L'EMC-AH lui est un forum producteur d'idée de type scientifique. Pourtant, quand il met des outils en place comme le GEMP il s'apparente plus à un forum des communautés de politiques publiques. On peut généraliser cette tendance à toute l'organisation. La FAO est un double forum : elle possède une expertise technique incontestable qui fait d'elle un forum de type scientifique ou elle produit des idées ; mais au travers ses organes comme le Conseil ou à travers des programmes comme le *Codex Alimentarius*, elle apparaît comme un forum des communautés de politiques publiques où elle organise l'action publique internationale.

Finalement, le Centre apparaît comme un double forum, à la fois scientifique et à la fois communautés de politiques publiques. Les processus de décision qui y sont pris et qui organisent l'action publique sont assez complexes : ils défendent à la fois des intérêts scientifiques mais aussi les intérêts des donateurs qui financent derrière les projets. La rationalité des acteurs du Centre apparaît comme relativement limitée. Ils ont des processus de décisions assez autonomes ; et d'autres qui ne le sont pas du tout.

Dans le cadre des relations internationales, Rittberger, Staisch et Zangl distinguent trois types de politiques qui peuvent être prises par les Organisations Internationales et qui sont le résultat d'un processus décisionnel très complexe. Le premier type de politique est une politique internationale réglementaire, la deuxième une politique distributive, et la troisième une politique redistributive (cas des politiques d'aides)<sup>168</sup>. La FAO peut combiner les trois types

---

<sup>165</sup> Idem

<sup>166</sup> Fouilleux (Ève), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2), avril 2000, p. 277-305.

<sup>167</sup> Boussaguet Laurie, « Forums », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 283-289.

<sup>168</sup> Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.

d'aides ; pour le cas de l'EMC et du service AGAH il s'agira avant tout de politique internationale réglementaire.

Finalement, les processus de décisions qui structurent l'action publique internationale créée par la FAO sont complexes et dépendent notamment de la volonté et des intérêts des donateurs. L'EMC-AH, bien qu'il dispose d'une autonomie assez grande pour certaines décisions peut aussi se caractériser comme un forum producteur d'idées tel que défini par les courants réalistes des relations internationales. L'intérêt des donateurs pour certaines maladies conditionnent largement les actions du centre. Certains acteurs reprochent aux donateurs – et donc aux pays développés – de vouloir imposer aux pays en voie de développement des modèles européens qui ne sont pas adaptés.

« En ce qui concerne l'*emergency preparedness*, le monde est très inégal. Si on compare les modes de préparation des pays pour la PPA par exemple, cela n'a rien à voir. La France est capable de se préparer avec des moyens pourtant simples à la PPA (barrière pour les sangliers dans le Nord). Alors qu'ici les pays ne sont pas prêts à gérer la PPA, parce qu'ils ne sont même pas prêts à gérer leurs propres maladies endémiques au quotidien. On essaye de leur imposer des modèles européens qui ne sont pas adaptés. »<sup>169</sup>

Les donateurs forcent les pays en voie de développement à s'intéresser aux maladies qui intéressent les donateurs ; quitte à négliger certaines maladies endémiques qu'ils n'arrivent déjà pas à gérer au quotidien. Souvent, les problèmes de parasitisme sont donnés comme exemple de maladies négligés : au quotidien, cela impacte fortement le travail des éleveurs ; mais ces problèmes n'intéressent pas la communauté internationale. Certains acteurs poussent le raisonnement jusqu'à dire que la surveillance des animaux est un moyen de contrôler la santé des troupeaux et indirectement les populations humaines. Dans les pays du Sud, elle peut ainsi relever d'une dimension postcoloniale de la gestion des maladies animales ; le but étant de conformer les comportements des individus aux normes biosécuritaires en vigueur dans les pays développés<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> Entretien 18

<sup>170</sup> Fortané Nicolas, Keck Frédéric, « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2015/2 (Vol. 9, n° 2), p. 125-137. DOI : 10.3917/rac.027.0125.

Dans ce paragraphe, nous avons vu que l'EMC-AH est largement contraint par la volonté et les financements des donateurs. Les intérêts des donateurs forcent le centre à devenir un simple forum de production d'idées qui s'inscrit dans le courant réaliste des relations internationales où l'anarchie internationale prime et chaque pays défend ses propres intérêts.

Finalement, ce que nous avons étudié dans ce paragraphe c'est qu'il existe une forte déconnexion entre les sphères managériales et les sphères techniques. Le processus de décision au sein de la FAO est assez complexe. D'une part, les hautes sphères managériales décident des grands objectifs stratégiques de l'organisation afin qu'ils s'inscrivent dans les grandes directions insufflées par l'ONU. D'autre part, les sphères techniques sont amenées à prendre elles aussi des décisions relevant de l'expertise technique et qui structurent directement l'action publique internationale. Deux choses sont à retenir des processus de décisions au sein de la sphère technique : d'un point de vue expertise technique, elles sont totalement indépendantes et reposent sur le savoir des experts ; mais elles sont complètement dépendantes du point de vue financier de la volonté des donateurs.

Pourtant, même si les donateurs influencent les maladies dont va se préoccuper le Centre et de manière plus généralisée le service AGAH, l'EMC-AH possède une autonomie très forte quant aux décisions de coordination de la gestion des urgences en santé animale. D'un point de vue expertise technique, le centre apparaît comme indépendant de ses donateurs. Nous allons maintenant voir que c'est parce que le réseau et l'expertise de la FAO en santé animale sont largement reconnus et permettent à cette dernière d'établir un cadre pour l'action publique internationale en santé animale.

## **C. Le réseau et l'expertise de la FAO, un levier puissant au frein du contexte de la FAO - l'établissement malgré tout d'une bonne gouvernance en santé animale**

Avant de nous intéresser au réseau et à l'expertise de la FAO qui sont de puissants leviers qui permettent de garder à l'organisme une certaine indépendance vis-à-vis de ces donateurs, nous allons dans un premier temps revenir sur sa gouvernance au niveau des pays.

### *1. La bonne gouvernance de la FAO :*

Comme déjà évoqué précédemment, la notion de gouvernance est une notion très mal connue des acteurs interrogés.

Cette notion a été réintroduit dans le cadre des organisations internationales par la Banque mondiale au début des années 1990. En effet, cette notion est apparue comme le moyen de redonner de la légitimité à ses interventions. Elle la définit de la façon suivante : « L'usage de l'autorité politique, la pratique de contrôle sur une société et la gestion de ses ressources pour le développement social et économique »<sup>171</sup>. Avec cette définition, la gouvernance devient alors le synonyme de gouvernement ou d'administration publique.

Sur son site internet, la FAO rappelle que la gouvernance, à plusieurs niveaux constitue une priorité dans ses actions<sup>172</sup>. Cette problématique de gouvernance a été repris par les organisations internationales soucieuses de légitimer leurs orientations et leurs projets d'inspiration néolibérale. Utiliser la notion de gouvernance dans le cadre des relations internationales suppose un ordre international institutionnalisé et s'éloigne du cadre d'interprétation des courants réalistes. Cette notion s'approche plus d'un courant de pensée institutionnaliste-libéral.

Le concept de gouvernance apparaît comme une source nouvelle de légitimité et permet de justifier les actions de la FAO au niveau des pays. Cela lui permet aussi de justifier son action à des niveaux d'actions multiples : local, régional voire mondial.

---

<sup>171</sup> Honlonkou Albert, « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable. Y a-t-il un lien ? », *Mondes en développement*, 2003/3 (n° 123), p. 89-106. DOI : 10.3917/med.123.0089.

<sup>172</sup> <http://www.fao.org/policy-support/governance/fr/#c462002>

Pourtant quand on interroge les acteurs sur le sujet, la plupart ne connait pas le concept. L'un d'entre eux répond à ce sujet : « Joker. Non mais, c'est tout le problème ... Le problème c'est que là vous touchez du doigt les forces et faiblesses des organisations des Nations Unies. »<sup>173</sup>.

Le Galès définit la gouvernance de la façon suivante : « C'est le processus de coordination d'acteurs, de groupe sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre les objectifs définis et discutés collectivement ».<sup>174</sup> L'EMC-AH, et plus largement la FAO s'inscrit dans ce concept puisqu'ils sont l'interface qui coordonne justement les acteurs et les groupes sociaux ; les institutionnels pouvant être les différents organismes de l'ONU et autres organisations internationales comme l'OIE. L'EMC-AH apparaît ainsi comme garant de la bonne gestion des urgences en santé animale ; plus largement, l'AGAH comme garant de la bonne santé animale. Même si le service santé animale de la FAO apparaît comme garant de ce bien public collectif, il n'en devient pas pour autant une structure étatique ; et ce du fait de son mandat qui le positionne en tant que conseiller au niveau des pays et non pas comme une figure d'autorité. L'EMC-AH organise ainsi l'action publique internationale avec pour objectif de « : Renforcer les capacités des pays en termes de santé animale. »<sup>175</sup>. Un autre acteur résume l'ONU avec la métaphore suivante : « En fait la FAO – et l'ONU de façon un peu plus général – il faut penser voir ça comme dans Star-Trek ; avec un super vaisseau qui coordonne tout le reste du monde »<sup>176</sup>.

Gerry Stocker caractérise la gouvernance de cinq façons. Tout d'abord, elle fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartient pas tous à la sphère du gouvernement. En situation de gouvernance, les frontières sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique. Ensuite, elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. Elle fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; et enfin elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir et à l'autorité de l'État<sup>177</sup>.

Dans le cas de la FAO pour la santé animale, ces cinq caractéristiques peuvent être appliquées. Pour la première, la FAO fait en effet appel à des acteurs pour leur expertise qui n'appartiennent pas tous à une sphère gouvernementale. D'ailleurs, la FAO elle-même n'appartient pas à une

---

<sup>173</sup> Entretien 17

<sup>174</sup> Le Galès Patrick, « Gouvernance », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.

<sup>175</sup> Entretien 17

<sup>176</sup> Entretien 8

<sup>177</sup> Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, 1998, p. 19-30

sphère gouvernementale. En ce qui concerne la gestion des maladies animales et plus globalement la gestion de la santé animale, les frontières sont inexistantes ; la santé animale est un bien public global. L'interdépendance des pouvoirs des institutions sera celle entre la FAO, l'OMS et l'OIE ; mais aussi avec les différents gouvernements des pays avec lesquels la FAO interagit. Le réseau d'acteurs autonomes correspond quant à lui aux experts en santé animale et aux bureaux régionaux. Le dernier caractère est par contre plus difficilement applicable dans le cas de la FAO. D'un côté, l'EMC-AH et le service santé animale sont capables de produire des outils, des programmes en toute indépendance des États. D'un autre côté, pour intervenir sur le terrain, elle doit obtenir d'abord une requête officielle du pays-membre sollicitant et son aide ; et comme nous l'avons déjà expliqué, les États-Membres qui financent les projets en santé animale orientent considérablement les domaines d'action du Centre.

« La force de la FAO, c'est qu'elle trouve sa légitimité à travers les gouvernements et ce sont les ministres de l'Agriculture qui sont représentants lors des instances décisionnelles de la FAO. C'est un jeu d'influence. Des pays payent parce qu'ils veulent que leurs idées soient promues à l'intérieur de la FAO. Ça ne me gêne pas trop parce que ça fait partie de la règle de jeu. On ne finance pas un programme au sein de la FAO si on n'a pas un intérêt derrière. »<sup>178</sup>

Ce dernier témoignage d'un expert en gestion de la santé publique met en avant une des limites du concept de gouvernance : l'asymétrie entre les acteurs. En effet, certains acteurs vont avoir plus d'influence que d'autres dans le cas de la Santé animale ; notamment les donateurs qui orientent le choix des maladies qui sont la préoccupation du Centre.

En ce qui concerne l'EMC-AH, et plus généralement la FAO, lorsqu'on parle de gouvernance, c'est avant tout pour légitimer son style d'action. Pour la santé animale, cela correspond à la mise en place d'outils et de programmes comme référentiels de la bonne gestion de la santé animale ; ou par l'appui technique sur le terrain lors des missions menées par la FAO.

Pourtant, ce qui reste paradoxal pour le cas de la FAO, c'est que pour les auteurs qui considèrent que la gouvernance n'est qu'un moyen de légitimer un style d'action, c'est que cet instrument de légitimation est d'autant plus efficace que les décideurs croient en ce style d'action. Or, la plupart des acteurs interrogés et notamment ceux qui travaillent pour l'organisme n'ont qu'une vague idée de ce concept. Certains acteurs remettent même en question ce principe. En effet, certains acteurs comparent les actions de la FAO à celles de l'OMS où les pays ont une obligation vis-à-vis de l'OMS à travers le cadre du RSI. « Mais on ne peut pas en vouloir à la

---

<sup>178</sup> Entretien 17

FAO parce que ce n'est pas évidemment d'avoir la requête officielle et d'aller dans le pays. On peut être un petit peu critique là-dessus mais c'est vrai que l'OMS a la chance d'avoir le RSI sur lequel s'appuyer».<sup>179</sup> D'autres acteurs critiquent cette gouvernance à cause de la déconnexion interne entre les sphères managériales et la sphère technique ; d'autres enfin remettent en cause le biais des pays développés donneurs qui orientent les missions techniques menés par la FAO.

« Les pays développés ont tous la trouille qu'une crise majeure émerge dans un pays en développement. Ebola a été l'exemple même. Mais ce qui est important pour un pays ne l'est pas forcément pour un autre. On dépense beaucoup d'argent dans des pays en voie de développement sur des maladies qui nous inquiètent nous, alors que ce n'est pas forcément une priorité pour les pays dans lesquels on intervient ; et en plus ils n'ont pas forcément les basiques des services vétérinaires. »<sup>180</sup>

Ce paradoxe peut s'expliquer de plusieurs façons. Tout d'abord, ce principe de « gouvernance » voire de bonne gouvernance a tellement intégré les sphères de la FAO qu'il n'a plus besoin d'être défini et est devenu presque axiomatique, ce qu'il fait qu'il n'est plus évoqué. Ensuite, il est possible que le concept de gouvernance permette à la FAO d'effectivement rendre légitime ses actions ; mais l'organisme trouve sa véritable légitimité au travers d'une autre source. C'est ce que nous allons maintenant étudier : nous allons voir que l'expertise technique et le réseau de la FAO lui offrent une légitimité presque incontestable dans le cadre de la santé animale.

## 2. L'expertise technique et le réseau de la FAO sont des leviers super puissants lui assurant une légitimité quasi-incontestable en santé animale :

Lors de mes entretiens semi-directifs, la notion de gouvernance a posé plus de problèmes que celle de réseau et d'expertise. En effet, la plupart des acteurs ne parvenaient pas à définir le concept ; par contre leur réponse sur les réseaux et l'expertise technique de la FAO était unanime. A la question « Est-ce que la FAO est légitime en santé animale ? » un acteur m'a répondu du tac au tac : « Sa légitimité est incontestable en santé animale, il n'y a même pas à discuter là-dessus. »<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Entretien 14

<sup>180</sup> Entretien 17

<sup>181</sup> Entretien 14

Dans le dictionnaire des politiques publiques, Denis Saint-Martin fait la distinction entre deux types d'expertise. Celle que l'on peut traduire en anglais par « *knowledge in* », qui insiste sur le rôle que l'expertise devrait ou ne devrait pas jouer pour améliorer l'action publique ; et celle que l'on peut traduire par « *knowledge of* » qui décrit comment les idées, les normes ou les théories portées par les experts affectent la production de politiques publiques<sup>182</sup>. C'est ce deuxième type d'expertise que l'on retrouve au sein du service santé animale la FAO et du centre EMC-AH.

Par exemple, ce sont les experts de la FAO qui ont monté l'unité EMC-AH au sein du service santé animale en 2006 sous l'impulsion des financements canadiens ; ce sont également les experts qui ont permis la mise en place d'outils et programmes qui veulent être considérés comme des référentiels. L'expertise technique proposée par le service santé animale est largement reconnu à travers le monde. « Ce que je trouvais intéressant avec la FAO, c'est son expertise ; et finalement, c'est ça que j'aime bien, on est vraiment dédié à une expertise technique. La FAO se donne les moyens de travailler avec des gens qui ont une expertise dans leur domaine. »<sup>183</sup>

Ainsi, la FAO parvient à regrouper un vivier d'experts et qui lui permettent d'avoir des résultats, peu importe le domaine. En santé animale, le plus grand succès de la FAO reste l'éradication de la peste bovine en 2011, suite aux actions conjointes menées avec l'OIE.

Ce qui fait aussi la force de l'expertise de la FAO, c'est sa neutralité. Les experts travaillant au nom de la FAO ne défendent aucun intérêt particulier ; même s'ils appartiennent à un gouvernement qui financent les actions de la FAO. Un acteur rapporte à ce sujet :

« Quand je travaille en tant que FAO avec les pays – et là je parle au niveau technique – je pense que la FAO est très reconnue. Il y a une vraie reconnaissance de l'expertise, de ce qui est apporté au pays. Et la FAO a un rôle extraordinaire : on voit qu'elle est neutre. »<sup>184</sup>

Sous l'égide du service AGAH, la neutralité est une condition *sine qua non*. En effet, l'objectif de ce service est la préservation de la santé animale en tant que bien public commun ; il n'est alors pas possible pour l'expert de défendre ses propres intérêts<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Saint-Martin Denis, « Expertise », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 266-274.

<sup>183</sup> Entretien 16

<sup>184</sup> Entretien 12

<sup>185</sup> Saint-Martin Denis, « Expertise », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 266-274.

Dans certains courants de pensée de l'expertise technique, les auteurs considèrent justement que l'expertise va influencer les décisions prises pour l'élaboration des politiques publiques et que chaque expert a un intérêt à y défendre. En ce qui concerne l'EMC-AH, ce constat a tendance à être faux. Bien que les États-Membres cherchent à influencer les maladies prioritaires pour l'EMC-AH, ce dernier jouit d'une indépendance technique très forte qui lui permet de coordonner la gestion des urgences en santé animale de manière autonome. Cette indépendance est expliquée par la déconnexion presque quasi-totale entre la sphère technique de la FAO et les hautes sphères managériales. En outre, l'EMC-AH a pour but la protection d'un bien commun global, la santé animale ; les experts n'ont aucun intérêt à défendre leur propre intérêt commun. Il faut toutefois apporter une nuance à ce constat : en effet, chaque expert ayant son propre *background*, les avis émis par chacun ne sont pas unanimes et bien souvent divergents. Mais cette richesse de profils variés contribue à renforcer l'expertise technique apportée par le service santé animale de la FAO.

Un autre aspect qui rend la FAO légitime sur les questions de santé animale, c'est son réseau. Tous les acteurs interrogés s'accordent pour dire que c'est incontestablement sa plus grande force. « Un membre de l'EMC va connaître quelqu'un, qui va connaître quelqu'un etc., c'est un énorme réseau. Il y a des gens partout dans le monde avec des habilités spécifiques, et on va pouvoir les appeler pour qu'ils viennent nous aider. Selon moi c'est plutôt positif ; c'est même plutôt impressionnant. ».<sup>186</sup>

Le réseau de la FAO constitue un grand atout pour la FAO pour plusieurs raisons. Déjà, qu'il s'agisse de son réseau interne ou de son réseau externe, il est très développé (notamment grâce aux bureaux régionaux). Un acteur rapporte à ce sujet que « On a un large nombre de pays, et ça fait un avantage considérable pour la FAO. Ensuite, on a un projet ECTAD qui est en Asie Du Sud Est, en Afrique avec des bureaux régionaux et tout. On a 350 personnes sur le terrain. La division santé animale, ECTAD compris, on est le plus grand programme de gestion en santé animale au monde actuellement. »<sup>187</sup>

Un autre exemple du bon développement du réseau de la FAO est le fait qu lors des réunions de constitution des missions, même si engager un expert n'est pas toujours aisé et l'envoyer sur

---

<sup>186</sup> Entretien 7

<sup>187</sup> Entretien 5

le terrain sous l'égide de la FAO, au moins un membre de l'équipe avait en tête un expert concernant une maladie ou un aspect d'une maladie animale à proposer pour rejoindre l'équipe.

Ce qui fait également la force du réseau de la FAO, c'est que c'est un réseau de communauté épistémique comme défini par Haas ; « Une constellation entière de croyances, de valeurs et de techniques partagées par les membres d'une communauté donnée ». En santé animale, le réseau de la FAO partage des connaissances communes et les experts qui le composent ont un objectif commun – la préservation de la santé animale comme bien public commun. Les deux réseaux de la FAO en santé animale, interne comme interne a donc une très forte efficacité pour promouvoir des idées. Cette efficacité est d'autant plus redoutable lorsque ces idées sont regroupées sous la forme d'un programme comme le GEMP qui s'impose alors comme un référentiel incontestable de la gestion des urgences en santé animale.

Finalement, ce qui fait la force du centre EMC-AH c'est son réseau et l'expertise qu'elle permet de mobiliser à travers ce réseau. Même si la FAO reste une grosse institution parfois qualifiée d'archaïque par certains acteurs, ce réseau et cette expertise ont un poids incontestable dans la structuration de l'action publique internationale, notamment en ce qui concerne la gestion des urgences en santé animale. Le service santé animale met en place des instruments comme le GEMP qui s'impose comme des référentiels et qui véhiculent des idées dont l'objectif intrinsèque est la conservation d'une bonne santé animale. Malgré tout, il faut quand même souligner que certaines idées restent influencées par les donateurs qui financent les projets. En effet, malgré la neutralité apparente de la FAO, certains acteurs participent plus que d'autres du fait du poids financier qu'ils amènent et peuvent influencer les choix du service santé animale de la FAO. C'est la contrepartie des financements que la FAO cherche à rassembler : la plupart de ces financements lui permettent en effet de véhiculer sa bonne parole. A ce sujet, un acteur rapporte le propos suivant :

« La FAO se donne les moyens soit de drainer des financements soit de financer des programmes qui ont une forte valeur ajoutée d'un point de vue scientifique et technique. Je trouve qu'à ce titre-là, la FAO est légitime. Elle cherche à se donner les moyens de cette légitimité-là. En fait quand on dit ça, on met toujours ça en balance par rapport à l'OIE. Mais l'OIE n'a pas de moyens. Donc ce n'est pas l'OIE qui va faire ce boulot-là. Sauf si l'OIE change d'objectifs, a des financements beaucoup plus conséquents qui lui permettent de faire intervenir de l'expertise. »<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Entretien 15

En effet, si la légitimité de la FAO en santé animale est souvent remise en cause, c'est à cause des actions de l'OIE. Ces deux organismes se partagent le domaine de la santé animale : l'OIE a pour mission principale de faire les normes ; la FAO de les faire appliquer. Cette répartition un peu particulière de la santé animale peut conduire à des tensions et des rivalités entre les deux organismes. Or, la santé animale s'inscrit dans un contexte plus large qui est la santé publique ; et ce domaine est partagé avec une troisième organisation internationale, l'OMS. Nous allons maintenant étudier le contexte international de la répartition de la thématique santé animale et voir que l'EMC-AH constitue une interface entre les trois organisations.

#### **D. Le contexte international dans lequel s'inscrit l'EMC est à double tranchant : il engendre des rivalités et de la coopération :**

En plus d'évoluer dans le contexte interne de la FAO, l'EMC-AH évolue aussi dans un contexte international. En tant qu'organisme onusien, la FAO interagit énormément avec ses organismes « sœurs » comme la Banque Mondiale, l'UNICEF ou encore l'OMS.

Le service AGAH et en particulier l'EMC-AH interagit avec deux organisations en particulier : l'OMS, organe onusien ; et l'OIE, un organisme international qui n'appartient pas l'ONU. Nous allons voir dans un premier temps que l'EMC-AH constitue une interface privilégiée entre les trois organismes ; nous reviendrons notamment sur le cadre de la Tripartie qui coordonne les actions des trois organismes. Dans un second temps, nous verrons que la FAO et l'OIE ont une relation assez particulière car elles se partagent le champ de la santé animale, entre rivalité et coopération.

### 1. L'EMC-AH, une interface privilégiée entre trois organisations internationales :

A ses débuts, l'EMC-AH était une action conjointe entre l'OIE et la FAO ; puis l'OIE s'est retirée du projet. Certains acteurs racontent à ce propos que : « L'OIE a toujours été impliquée de loin car il était difficile de suivre les réunions qui avaient lieu en direct à Rome. L'OIE s'est retirée du projet à peu près au moment où le CMC est devenu l'EMC. »<sup>189</sup>

En outre, bien que l'EMC-AH forçait l'OIE et la FAO à avoir une certaine coopération entre elles, les différences de mécanismes et de procédures internes ont parfois pu compliquer les choses entre les deux. « L'OIE était aussi impliquée dans le processus de décision avec la FAO, pour savoir si on envoyait une mission ou pas. Et c'était un peu compliqué parce qu'on est des organisations différentes avec des mandats légèrement différents. »<sup>190</sup>

Au départ, il était même question que l'EMC-AH soit un centre impliquant les trois organismes : OIE, FAO et OMS. « On a essayé de faire un seul sous-groupe avec les 3 organisations, mais les procédures OMS étaient trop particulières, y compris dans leur manière de discuter et diffuser auprès des bureaux régionaux. »<sup>191</sup>

La création de l'EMC marque le début de la coordination entre les trois organisations. Malgré tout, des tensions ont émergé entre les trois parce qu'elles n'ont pas le même intérêt. L'OMS encourageait toutes les stratégies pour éviter la contamination humaine et préserver la santé humaine, notamment l'abattage massif de populations d'oiseaux potentiellement infectées par la grippe aviaire. Au contraire, la FAO et l'OIE étaient récalcitrantes à cet abattage en masse à cause de ses impacts potentiels sur le marché et sur le système alimentaire<sup>192</sup>.

Les divergences entre les différentes organisations peuvent s'expliquer de plusieurs manières. La santé humaine est largement reconnue comme un bien public global depuis de nombreuses années ; ce qui permet à l'OMS de bénéficier de soutiens en conséquence de la communauté internationale, même si parfois ses modes d'actions sont controversés. Dans les faits, cela se traduit par un nombre bien plus grands de missions menées sur le terrain par l'organisme.

---

<sup>189</sup> Entretien 18

<sup>190</sup> Entretien 15

<sup>191</sup> Entretien 14

<sup>192</sup> Chien Yu-Ju, How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework, *Sociology of Health & Illness*, 2013/2 (Vol 35), pp 213-227. DOI : 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

« Il y a très peu de missions aujourd’hui pour l’EMC en comparaison avec l’OMS. Lors des *Steering Committees*, on est toujours étonné du très peu de missions. On travaille aussi peut-être à une échelle différente : nous des évènements, il y en a 3000 par an. Et puis les missions on ne les compte pas, il y en a des centaines chaque année. »<sup>193</sup>

Au contraire, les problématiques de santé animale comme bien public global et la prise de conscience des impacts qu’elles peuvent avoir sur la santé humaine sont relativement récentes. Cette prise de conscience a notamment eu lieu avec la crise de la grippe aviaire<sup>194</sup>. Les zoonoses apparaissent comme un levier très puissant pour favoriser cette prise de conscience. Mais la conséquence immédiate est la négligence des autres maladies qui ont parfois des impacts tout aussi importants que les maladies à caractères zoonotiques.

Ces zoonoses ont une conséquence sur la coordination et la coopération internationale en santé animale et en santé publique non négligeable : elles ont conduit à la signature d’un accord tripartite entre l’OMS, l’OIE et la FAO et à la création du cadre « One World, One Health » (OWOH) : Une seule santé pour tous.

Le cadre tripartite a été signé en avril 2010 et a donné lieu à une Note Conceptuelle. Dans cette note, trois axes constituent les priorités des trois organisations mondiales : les influenza zoonotiques, l’antibiorésistance et la rage<sup>195</sup>.

En 2017, les trois organismes ont publié un second document pour réaffirmer leur engagement en tant que leadership face aux défis sanitaires. Dans ce second document, les trois organisations ont défini de nouveaux axes stratégiques sur lesquels elles veulent se concentrer. Parmi ces axes, on trouve notamment le renforcement des services nationaux de santé humaine et de santé animale ; mais aussi l’anticipation, la préparation et la riposte aux maladies infectieuses émergentes ou ré-émergentes.

Enfin, en mai 2018, la FAO, l’OMS et l’OIE ont signé un protocole d’accord afin de renforcer leur partenariat de longue durée. Les axes d’actions de la tripartite ont été affinés ; et insistent

---

<sup>193</sup> Entretien 14

<sup>194</sup> Figuié Muriel, « 4. L’action collective face au défi des zoonoses émergentes », dans : Serge Morand éd., *Émergence de maladies infectieuses. Risques et enjeux de société*. Versailles, Editions Quæ, « Matière à débattre et décider », 2016, p. 79-104. DOI : 10.3917/quæ.moran.2016.01.0079.

<sup>195</sup><https://www.oie.int/fr/pour-les-medias/une-seule-sante/mieux-controler-les-risques-sanitaires-mondiaux/collaboration-internationale/>

notamment sur la coopération et la collaboration entre les trois organismes pour la préservation de la santé publique comme bien public global<sup>196</sup>.

Le cadre de la Tripartite et du concept OWOH peuvent être interprétés, dans le cas de la santé publique, comme une politique internationale mise en œuvre par les trois organismes. Sans pour autant créer des normes ou positionner la Tripartite comme une figure étatique, ce cadre a une approche cognitive qui permet de favoriser certaines actions en faisant notamment prendre conscience de l'impact de la santé animale sur la santé humaine.

Ce cadre oblige les trois organisations à minimiser les conflits et les rivalités entre elles ; mais aussi à affirmer leur légitimité dans leur domaine respectif et faciliter leur engagement à collaborer<sup>197</sup>. Par la mise en place de ce qu'on peut qualifier de politique publique internationale, les trois organisations réaffirment aussi leur autonomie certaines vis-à-vis des États-Membres qui les constituent. Elles infirment également leur considération comme de simples forums producteurs d'idées, comme les courants réalistes des relations internationales les définissent. En effet, les trois organisations structurent la santé publique internationale ; avec comme spécialité la santé humaine pour l'OMS et la santé animale pour la FAO et l'OIE. En résumé, la Tripartite et le concept OWOH ont institutionnalisé la santé publique comme un bien plus global ; les trois sous « catégories » (santé humaine, santé animale et santé environnementale) étant aussi toutes les trois des biens publics globaux.

L'EMC-AH apparaît comme un acteur privilégié du service santé animale de la FAO pour assurer le lien entre les trois organismes. D'une part, par la présence d'Etienne Bonbon, mis à disposition par le ministère de l'agriculture français ; mais qui assure aussi des missions au sein de l'OIE. D'autre part, par les missions qu'il mène dans la gestion des urgences en santé animale : en effet, pour chaque mission terrain qui concerne une zoonose, l'OMS est impliquée dans le processus. Par ailleurs, le GEMP apparaît comme un outil ayant des missions d'évaluations similaires à celles du PVS, sans pour autant marcher sur les platebandes du PVS ; les deux se voulant complémentaires.

En outre, au cours de mon stage, une agente de l'OMS est venue présenter à la FAO le nouveau système de surveillance des alertes en santé publique ainsi que la nouvelle base de données

---

<sup>196</sup> Idem

<sup>197</sup> Chien Yu-Ju, How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework, *Sociology of Health & Illness*, 2013/2 (Vol 35), pp 213-227. DOI : 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

créée par ce système. Le but de ce nouveau système est de mettre en commun les données de surveillance des trois organisations pour assurer une meilleure coopération.

Pourtant, deux types de conflits et de rivalités persistent et peuvent être mis en évidence entre les trois organismes. D'abord, une compétition pour les financements. Les principaux bailleurs de fond sont les mêmes pour les trois organisations ; ce qu'il fait qu'elles se disputent entre elles les fonds.

« Tout part du fait que quasiment aucune de ces organisations n'a de ressources propres. Elles ne produisent rien, elles ne vendent rien donc il n'y a pas de ressources propres. C'est la compétition pour les ressources, et ça c'est un problème. Il ne faut pas se faire d'illusions sur ça. Il y a de la compétition en permanence entre ces organisations parce que les ressources viennent des mêmes gens. »<sup>198</sup>

En outre, elles partagent le même champ d'activité et parfois les projets peuvent être redondants au niveau des pays ce qui entraîne de la confusion pour eux.

« Sur le terrain, les pays nous disent : « Mais nous on veut bien saisir les données une fois dans la base de données, mais on ne veut pas ressaisir les mêmes données deux fois dans une autre base de données. On ne veut pas utiliser trois fois. Pourquoi on ne saisit pas une fois, j'appuie sur un bouton et on partage avec les trois organismes ? » »<sup>199</sup>.

Cette confusion semble d'autant plus vraie pour les donateurs. Comme il s'agit des mêmes donateurs pour les trois organismes, les donateurs ne répartissent pas forcément les financements entre les trois organisations. Soit, les donateurs financent le plus offrant dans leur propre intérêt ; soit à celui qui les aura le mieux convaincu.

« Par contre il y a une grande confusion pour eux entre FAO et OIE et ça n'aide pas la coordination pour les donateurs. Avant, à la FAO il y avait un bureau qui était en contact direct avec les donateurs. Aujourd'hui les donateurs nous disent « on veut investir dans tel pays » et ça fausse un petit peu nos priorités. C'est biaisé. Ce sont les donateurs qui décident. »<sup>200</sup>

Les différents rôles de la FAO et de l'OIE, alors que ce sont deux organisations très différentes dans leur mandat ne semblent pas clairs pour certains donateurs.

---

<sup>198</sup> Entretien 5

<sup>199</sup> Entretien 12

<sup>200</sup> Entretien 12

Au niveau régional, la coordination entre les trois organismes semble plus facile qu'au niveau du siège. En effet, les trois organismes sont amenés à travailler ensemble sur le terrain, ce qui les force à s'entendre et à mieux se répartir les thématiques dont elles se préoccupent.

« Au niveau régional, la répartition des rôles entre la FAO et l'OIE est assez clairement définie. Il y a très peu de fois où on se marche dessus. On est assez complémentaire. Quand on est au niveau régional, il y a de la place pour tout le monde et on se complémente assez bien »<sup>201</sup>.

Les relations entre la FAO et l'OMS semblent plus facilitées qu'entre la FAO et l'OIE. Ce constat s'explique par deux facteurs. D'une part, la FAO et l'OMS sont des organismes sœurs puisqu'elles sont toutes les deux des organisations appartenant aux Nations Unies. L'OIE n'est pas un organe onusien. En outre, historiquement, les rivalités et les tensions entre la FAO ont toujours été présentes du fait du partage de la thématique en santé animale. Pourtant, en théorie l'OIE a une vocation normative alors que la FAO cherche à faire appliquer ces normes. Nous allons voir dans un dernier temps que la relation entre FAO et OIE est assez particulière et peut-être un gros frein dans la collaboration internationale proposée dans le cadre de la tripartite.

## 2. La relation entre l'OIE et la FAO : « je t'aime moi non plus » :

Historiquement, l'OIE a été créée avant la FAO avec pour charge d'améliorer la santé animale dans le monde, notamment en produisant des normes. Elle a failli disparaître lors de la création de la FAO et de l'OMS après la Seconde Guerre Mondiale puisque son champ de compétence était empiété par les deux organismes onusiens. Dès 1952, des accords officiels furent signés avec la FAO pour définir le champ d'action des deux organismes ; les mêmes accords sont signés avec l'OMS en 1960.

Les acteurs interrogés sur le sujet des relations entre FAO et OIE sont unanimes sur le sujet : il y a des périodes de haut et il y a des périodes de bas. Actuellement, l'entente est beaucoup plus cordiale et productive qu'il y a quelques années. A ce propos, un acteur ISPV français explique que les tensions peuvent parfois dépendre des personnes :

« Je pense que ce qu'il s'est passé, c'est que Bernard Vallat [ancien DG de l'OIE] a été lassé de l'inaction de la FAO. L'OIE c'est un tout petit organisme en comparaison avec la FAO.

---

<sup>201</sup> Entretien 13

Donc ils peuvent réagir très vite. Alors que la FAO elle est soumise à sa bureaucratie interne [...]. Et comme Bernard c'est un bull-doser quand il s'agit d'agir, ben il a agi même si ça a empiété sur le domaine de la FAO. »<sup>202</sup>

Ce phénomène décrit a été amplifié par le fait que les bailleurs de fond ont une grande confiance en l'OIE et à ce qu'ils produisent suite à leur investissement. « Les bailleurs de fond ont assez confiance en l'OIE, tout comme les pays membres. L'OIE est assez haute dans leur estime, ils ont un intérêt pour l'organisation et comment elle fonctionne. Ce qu'apprécient les pays, c'est la volonté de l'OIE de renforcer ce qui est déjà en place plutôt que d'essayer de mettre en place de nouvelles choses. »<sup>203</sup>

En conséquence, l'OIE a eu tendance à marcher sur les plateformes de la FAO ; ce qui a été des sources de tensions considérables entre les deux. D'ailleurs la réciproque est aussi vraie pour la FAO : elle a aussi commencé à avoir une action normative à travers le *Codex Alimentarius* alors que l'OIE se voyait comme l'organisation qui faisait les normes.

« L'OIE, théoriquement fait les normes, théoriquement, mais ne devrait pas les mettre en œuvre. Mais elle les met en œuvre de temps en temps. La FAO se voyait comme celui qui mettait en œuvre les choses. Puis après ça a été un peu compliqué puisque la FAO fait un peu de normes aussi, à travers le *Codex Alimentarius* ou ce genre de choses. Donc parfois oui, ça se marche sur les pieds. »<sup>204</sup>

Actuellement, l'accord tripartite est venu apaiser les tensions et forcent les deux organisations à collaborer entre eux. Malgré tout, des rancœurs persistent et se ressentent dans les propos de certains acteurs de la FAO à propos de l'OIE et réciproquement. Par exemple, un acteur de la FAO dit de l'OIE que « c'est un organisme tout petit qui n'a pas forcément de moyens »<sup>205</sup>. Inversement, un acteur de l'OIE dit de la FAO que « En interne à l'OIE, la communication et la prise de décision est plus facile. Ce n'est pas une grosse machine onusienne. Il y a un côté familial, une légèreté administrative qui a permis de gagner la confiance des bailleurs de fond. »<sup>206</sup> Ces deux exemples simples montrent que les acteurs des deux organismes peuvent faire des sous-entendus l'un à propos de l'autre qui montrent le côté historiquement tendu entre les deux organismes.

---

<sup>202</sup> Entretien 2

<sup>203</sup> Entretien 18

<sup>204</sup> Entretien 5

<sup>205</sup> Entretien 8

<sup>206</sup> Entretien 18

De son côté, l’OMS se dit un peu dépitée de voir cette relation entre l’OIE et la FAO. Un acteur de l’OMS rapporte que « Les chamailleries entre l’OIE et la FAO, ça nous fatigue. Leur guéguerre perpétuelle ça ralentit la coordination internationale. Ça va qu’aujourd’hui ça se passe relativement mieux qu’avant. »<sup>207</sup>. En effet, l’OMS est protégée de ces tensions car c’est une organisation normative qui applique les normes qu’elle produit. La répartition est beaucoup plus facile et n’engendre pas de situations de conflits.

Ce qui fait la force de l’OIE, c’est que c’est une toute petite organisation en comparaison de la FAO. Elle est uniquement dédiée à la santé animale alors que la FAO est une très grosse organisation avec des sujets techniques hyper variés ; seule une petite équipe est consacrée à la santé animale. Dans ce contexte-là, l’EMC-AH apparaît comme un acteur privilégié qui permet d’apaiser les tensions OIE-FAO. Déjà parce qu’historiquement il s’agit d’un centre conjoint ; et encore une fois par la présence d’Etienne Bonbon qui assure la liaison entre les deux organismes.

En outre, les deux organismes ont la volonté de coopérer ensemble pour mieux structurer l’action publique internationale et protéger de manière plus efficace la santé animale. Aujourd’hui, on peut dire de la coopération internationale en santé animale qu’elle existe, mais qu’elle ne peut être qu’améliorée. Son équilibre est assez précaire. A ce propos, un acteur rapporte que :

« On peut faire mieux. Aujourd’hui sur la PPA, par exemple ce n’est pas évident que la coordination se fait entre la FAO et l’OIE. On essaye, mais on ne va pas assez loin. On arrive à coordonner les activités mais s’il y a le moindre doute sur la coordination, de confiance sur qui fait quoi et si quelqu’un cherche à prendre le dessus sur les activités de l’autre, cela peut poser problème. »<sup>208</sup>

Finalement comme déjà évoqué plus haut dans ce paragraphe, le problème n’est pas tant les relations entre les organismes mais plutôt les relations entre les personnes dans ces organismes qui peuvent être un énorme frein à la coopération internationale. A ce sujet, un acteur explique :

« La coordination internationale en santé animale est fondamentale. Il faut faire attention qu’il n’y ait pas de limitations dues à des individus et ça c’est la grosse limite qui me fait peur des fois. Je me rends compte que parfois il y a des activités qui ne se font pas ou qui sont ralenties

---

<sup>207</sup> Entretien 14

<sup>208</sup> Entretien 18

parce qu'il y a des non-ententes entre personnes et non pas entre organismes. Et malheureusement parfois ça se mélange. »<sup>209</sup>

Un autre frein à la bonne coordination internationale en santé animale est la multiplication des programmes qui engendre une confusion à la fois pour les pays et pour les bailleurs de fond. La multiplication des programmes peut avoir lieu à cause de la mésentente entre les organismes internationaux ; mais aussi parce que les limites des différents projets sont parfois assez floues.

Par exemple, il peut parfois y avoir des confusions entre ECTAD et l'EMC. La différence réside dans le fait que ECTAD réalise plutôt un travail de terrain au jour le jour alors que l'EMC a une vision plus globale et met en place des outils qui seront par la suite utilisés par ECTAD.

« Puis c'est vrai qu'un truc qui s'appelle ECTAD et EMC, tu te dis « mais quelle est la différence ? Pourquoi ? ». L'ECTAD est plus orienté travail de tous les jours et nous on va avoir deux pôles qu'ils n'ont pas. C'est-à-dire qu'en fait on a un pôle d'élaboration d'outils ; sur les outils de formation qu'eux vont ensuite utiliser sur le terrain et d'intervention *ad hoc* dans les pays pour les aider sur des problèmes vraiment d'épizootie. »<sup>210</sup>

Un autre exemple de redondance déjà évoqué est le problème de remontée de l'information au niveau des organismes. Chaque organisation a son propre système d'information ; ce qui oblige les pays à remonter l'information plusieurs fois et ce qui peut être une source de confusion pour eux.

« Parce que des fois les pays se plaignent parfois « On a l'impression qu'on nous demande deux fois les mêmes choses ». Donc il faut vraiment avoir une approche coordonnée dans ce qu'on fait et il faut de la bonne volonté de la part des organisations. »<sup>211</sup>

En conclusion, la coordination internationale entre les trois organisations existe mais reste un équilibre précaire ; notamment entre FAO et OIE. Pourtant, les cadres de la tripartite et OWOH imposent une coordination et une bonne entente entre les organismes. Cela n'empêche pas que les trois organisations restent des organismes relativement autonomes et indépendants comme décrit par les relations internationales libérales.

---

<sup>209</sup> Entretien 12

<sup>210</sup> Entretien 4

<sup>211</sup> Entretien 12

Dans cette seconde partie, nous avons vu qu'un des principaux freins de la structuration de l'action publique par la FAO est ses propres mécanismes internes ; notamment en ce qui concerne le recrutement du personnel et les procédures bureaucratiques très lourdes. L'organisation de l'action internationale autour de la santé animale est conditionnée par la volonté des donateurs. En effet, la santé animale n'est considérée comme un bien public global que depuis très récemment ; ce qui fait que les donateurs ont tendance à se focaliser sur les zoonoses ou sur les maladies pour lesquelles ils ont un intérêt et à négliger les autres. En outre, la bonne gouvernance en santé animale établie par la FAO se justifie par son expertise presque incontestable et par un réseau de communauté épistémique très développé et très efficace. Enfin, les relations internationales entre FAO, OMS et OIE apportent un cadre cognitif à l'action publique internationale en matière de santé publique.

L'EMC-AH apparaît dans ces différents contextes comme une interface assez particulière puisqu'elle subit les mécanismes internes de la FAO ; mais essaye de trouver des moyens de compenser ces mécanismes. L'EMC résiste à l'assaut des donateurs par la très grande expertise technique qu'il produit ; les outils qu'il met en place sont d'ailleurs un moyen de contourner les intérêts des donateurs. En effet, le GEMP se veut un référentiel en gestion des urgences en santé animale, mais un référentiel adapté au contexte de chaque pays : il permet de définir un standard applicable à tout le monde, malgré les réticences des donateurs à investir dans certaines zones géographiques. L'EMC-AH apparaît comme une interface privilégiée des relations entre FAO, OMS et OIE ; il contribue également à maintenir des rapports cordiaux entre l'OIE et la FAO pour qui les relations sont définies par un historique tendu.

## Conclusion :

La problématique énoncée en début de ce rapport était la suivante : Comment la FAO organise-t-elle l'action publique internationale en matière de santé animale ? Cas de la gestion des urgences en santé animale.

Pour tenter de répondre à cette question, nous avons rappelé dans un premier temps la définition d'une urgence en santé animale et décrit les grands concepts de la gestion des urgences en santé animale. Ces rappels nous ont permis de mieux appréhender les missions techniques inhérentes à l'EMC-AH, le centre de gestion des urgences en santé animale de la FAO ; nous avons aussi étudié son historique.

Dans un second temps, nous avons replacé ce centre dans son contexte institutionnel de la FAO et vu que les mécanismes internes de cette grande organisation internationale pouvaient constituer un frein à la bonne parole de la FAO. La volonté des donateurs et le manque d'autonomie de la FAO sur la question des financements font que les bailleurs de fond orientent certaines décisions de la FAO ; pourtant elle garde une autonomie dans l'expertise technique qui est considérable. Cette expertise technique confère à cet organisme une légitimité presque incontestable en santé animale ; en outre elle est renforcée par son réseau très vaste et avec une efficacité redoutable. Enfin, nous avons vu que les relations entre l'OMS, l'OIE et la FAO structurent d'une manière ordonnée l'action publique de la santé publique dans le cadre de OWOH. Dans ce contexte-là, l'EMC-AH apparaît comme une interface privilégiée entre les trois organismes.

Une urgence en santé animale est définie par deux aspects : un aspect technique, l'évènement qui constitue l'urgence – par exemple une maladie en santé animale ; et un aspect opérationnel, la façon dont on répond à l'urgence. La gestion d'une urgence se fait selon un cycle de cinq étapes dont chaque étape est définie dans le GEMP : *prepare, prevent, detect, respond, recover*. Littéralement, se préparer, prévenir, détecter, répondre et se rétablir. De nos jours, la FAO estime que les capacités de réponse des pays face aux évènements en santé animale sont trop faibles. Une réponse non adaptée à une urgence entraîne par exemple la propagation de la maladie ; l'urgence peut alors se transformer en crise. La crise (ou catastrophe) a lieu lorsque les capacités de système sont dépassées à gérer l'évènement. Ce qui est important à retenir dans une urgence, c'est qu'il s'agit d'une notion toute relative. Il n'y a

urgence que si on la définit en tant que telle. Autrement dit, chaque pays dans le monde a ses propres urgences et ses propres crises. Une maladie qui peut être une urgence pour un pays ne l'est pas forcément pour un autre. La relativité est encore plus forte que ça puisqu'une même maladie peut parfois constituer une urgence dans une zone géographique donnée et ne pas être une urgence dans une autre zone géographique. A ce propos, un acteur interrogé prend un cas en exemple qu'il a rencontré sur le terrain. Une épizootie de fièvre aphteuse dans le Nord de l'Algérie constitue une urgence parce qu'il y a un gros secteur d'élevage et une proximité directe avec les pays développés. La fièvre aphteuse ayant une contagiosité extrêmement élevée, elle constitue une urgence absolue dans cette zone-là de l'Algérie. Un cas de fièvre aphteuse dans le Sud de l'Algérie lui ne constitue pas forcément une urgence. Déjà parce que l'activité élevage est bien moindre et parce que les conditions du Sahara vont endiguer naturellement le phénomène.

Bien que le centre EMC-AH ait sa propre liste de maladies importantes ou non – hiérarchisées en fonction de critères sur leurs impacts zoonotiques ou économiques par exemple ; le centre de gestion des urgences en santé animale de la FAO cherche à établir des standards pour coordonner au mieux la gestion des urgences en santé animale.

L'EMC-AH est un centre relativement récent puisqu'il a été créé en 2006 : il a été créé par et pour la gestion de la crise aviaire. La crise aviaire apparaît comme un instrument propice à la réforme tel que défini par David Tabuteau. Ce qui est notable lors de cette période, c'est de la grande autonomie dont on a fait preuve le service santé animale pour la mise en place du centre. En effet, ce dernier a été mis en place grâce aux financements Canadiens. Le Canada a fourni le budget ; la FAO, l'OIE et l'OMS avaient pour tâche de coordonner la réponse à la gestion de la grippe aviaire. Dans ce contexte-là, le service AGAH apparaît comme autonome et s'inscrit dans le courant de pensée libéral des relations internationales.

A la fin de la période de crise, le centre a connu une période de déclin. Il a malgré tout perduré en diversifiant les maladies sur lesquelles il envoyait des missions de réponse ; et en variant également ses actions par la mise en place du GEMP. Le GEMP est un programme de la FAO qui va être décliné en plusieurs manuels : un guide, et un « how-to-do manual » qui explique comment se servir de ce guide.

Le GEMP a pour vocation d'être considéré comme un référentiel qui standardise les bonnes procédures de gestion des urgences en santé animale ; un standard malgré tout adaptable à chaque contexte à condition que le pays définisse par lui-même ce qu'il entend par urgence en

santé animale. Les urgences constituent des phénomènes relativement rares ; et le grand nombre de contextes inhérents à ces urgences font apparaître une certaine anarchie. Le GEMP organise cette anarchie en fournissant des standards, un cadre pour appréhender au mieux la gestion des urgences.

Le GEMP a pour but de créer ou d'améliorer un système de gestion des urgences. Dans cette gestion, deux phases apparaissent comme relativement incontournables : la réponse et la préparation. Toute la difficulté de la gestion des urgences réside dans sa préparation. Il est presque impossible d'être préparé parfaitement à une urgence ; on ne peut que s'y préparer au mieux. Se pose alors la question de « qu'est-ce qu'être bien préparé ? » Pour répondre à cette question, les auteurs du GEMP veulent mettre en place des outils annexes qui permettent aux pays de s'évaluer ou de s'autoévaluer sur la question de la préparation.

La mise en place de ce type d'outil permet au service EMC-AH de structurer l'action publique internationale en santé animale. Ce qui est important de souligner, c'est que l'EMC-AH et la FAO n'ont pas de mandat direct en comparaison avec l'OMS qui font que les pays ont des obligations envers l'organisme. Ces outils constituent pour la FAO un moyen détourné d'établir sa bonne parole. La FAO se positionne comme un conseiller, un accompagnateur ; c'est ce qu'un acteur interrogé a qualifié de « gouvernance molle »<sup>212</sup>.

Cependant, ce qui ralentit considérablement l'EMC-AH et le service santé animale sur la gestion des urgences en santé animale, ce sont les mécanismes internes de l'organisme. La FAO, comme toute organisation onusienne est victime de ses procédures bureaucratiques très lourdes. La mauvaise gestion de son personnel contribue à amplifier ce phénomène.

Pourtant, le plus gros frein de l'EMC-AH à la structuration de l'action publique internationale reste la bonne volonté des donateurs. En effet, ces derniers n'acceptent de fonder certains projets ou certaines missions que s'ils ont un intérêt personnel. Dans ce cadre-là, l'EMC-AH apparaît comme un simple forum producteur d'idées et s'inscrit dans un courant de pensée réaliste des relations internationales. Malgré sa dépendance financière complète des donateurs, l'EMC-AH et le service AGAH parviennent à maintenir des décisions techniques presque complètement autonomes. Tout ce qui est décision budgétaire va être directement influencée par les donateurs ; les donateurs vont aussi conditionner les maladies pour lesquelles le centre et le service ont le plus d'intérêts. Pourtant, comme en témoigne la création du centre EMC-AH, l'expertise technique de la FAO reste intacte. Ceci s'explique par la légitimité très forte de la FAO en santé

---

<sup>212</sup> Entretien 1

animale et par un réseau inégalable. Un dernier constat reste à souligner : il est presque désuet de parler de gouvernance en ce qui concerne la FAO. En effet, ce concept n'est utilisé par l'organisme pour rendre légitime son action auprès des pays. Pourtant, sa « vraie » légitimité demeure à travers l'expertise qu'elle a produit à travers le réseau qu'elle a entretenu au fil du temps.

Cependant, on peut mettre en lumière un paradoxe assez saisissant : à travers les missions GEMP ou les missions menées par le centre de la FAO, les pays développés qui constituent les principaux bailleurs de fond essayent d'imposer un cadre de gestion complètement inadapté aux pays en voie de développement. Or, ces derniers ne choisissent de s'intéresser qu'aux maladies qui n'ont qu'un impact sur leur propre intérêt ; les zoonoses ou les maladies avec un fort impact potentiel en particulier. Ce qui est assez contradictoire, c'est qu'en ayant cette approche, les pays développés ne peuvent pas permettre aux pays en voie de développement de mettre en œuvre les capacités qui empêcheraient les maladies « dont ils ont la trouille »<sup>213</sup> d'arriver chez eux. La FAO apparaît comme impuissante par rapport à ce constat : elle est obligée de respecter les volontés des donateurs pour pouvoir continuer à avoir les financements ; mais en même temps, d'un point de vue moral, elle ne peut pas ne pas aider les pays en voie de développement à mettre en place les cadres dont ils ont vraiment besoin. Ceci est d'autant plus vrai que la santé animale apparaît depuis la crise influenza aviaire comme un « Bien public global ».

Pour sensibiliser les donateurs à la cause de la santé animale, la FAO peut jouer sur deux leviers : le premier est une meilleure communication autour des problématiques de santé animale. En effet certains acteurs estiment que la FAO a un large retard sur ce sujet ; qu'elle n'est par exemple pas assez présente sur les réseaux sociaux. En outre, pour intéresser les donateurs, elle a eu tendance à mettre en avance les zoonoses au détriment des autres maladies ; une nouvelle hiérarchisation ou une nouvelle sensibilisation autour de la priorisation différente des pays en fonction de leur contexte apparaît comme nécessaire.

Un autre levier est l'échange de connaissances et d'expertises pour la production de nouveaux outils avec le secteur privé. C'est d'ailleurs ce qu'essayait de faire le centre lors de ma période de stage. Ils ont contacté deux entreprises privées, Juvare Meeting et One Voice UK, pour la mise en place d'un système interne de gestion et de coordination des incidents en santé animale.

---

<sup>213</sup> Entretien 17

Cet échange entre les acteurs privés et publics se fait de façon plus facile et plus spontanée au niveau des bureaux régionaux ; il est plus compliqué au niveau du siège à Rome.

Enfin, la particularité du centre, c'est qu'il constitue une interface entre les trois organisations qui forment la Tripartite : l'OMS, la FAO et l'OIE. A travers le cadre de la tripartite et du concept OHOW, les trois organisations et le centre en particulier œuvrent à la préservation de la santé publique comme un bien public global. Les relations entre les trois organisations pouvant être compliquées, notamment entre la FAO et l'OIE, ce cadre oblige les trois organisations à coopérer et à mieux travailler ensemble pour la structuration de l'action publique autour des thématiques que ce sont la santé humaine et la santé animale<sup>214</sup>.

Finalement, à travers les actions de l'EMC-AH, la FAO apparaît comme une institution qui structure l'action publique en matière de santé animale. Cette institution, sans vocation purement étatique, met en place des outils et des programmes tels que le GEMP qui participent à l'institutionnalisation de l'action publique autour de la gestion des urgences en santé animale. En outre, le GEMP véhicule des idées qui ont un effet cognitif sur ses utilisateurs et met en place des instruments qui permettent d'évaluer les actions des pays quant à leur capacité de préparation face aux urgences. La FAO n'a aucun intérêt propre dans la gestion des urgences en santé animale si ce n'est la préservation d'un bien public global. Cependant, elle est victime des intérêts des pays qui la financent. En effet, d'après les courants libéraux des relations internationales, la FAO est un organisme avec une autonomie certaine pour les processus de décision. Mais pour les courants réalistes, elle n'est que le forum de production d'idée et reflète l'anarchie internationale. L'EMC-AH, le service AGAH et la FAO apparaissent comme presque autonome d'un point de vue expertise technique et s'inscrivent ainsi dans un courant libéral du point de vue international ; mais leur dépendance financière vis-à-vis des donateurs les ramènent dans le courant de pensée réaliste.

La coordination qui s'opère en santé animale – et plus largement en santé publique ; depuis quelques années font repenser les organisations internationales comme des organismes avec une certaine autonomie et rejoignent le courant libéral. Les acteurs impliqués dans la gestion des urgences en santé animale sont très optimistes quant à cette coopération et pensent qu'elle

---

<sup>214</sup> Chien Yu-Ju, How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework, *Sociology of Health & Illness*, 2013/2 (Vol 35), pp 213-227. DOI : 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x

ne peut que s'améliorer avec le temps. Peut-être que l'une des améliorations sera une répartition équitable des financements entre les organisations qui leur permettra de gagner en autonomie. Ce phénomène pourrait par exemple arriver en partie par une meilleure sensibilisation des donateurs autour des problématiques en santé animale. En effet, la santé animale n'est considérée comme un bien public que depuis très récemment : depuis la crise de la grippe aviaire qui a influencé de très nombreuses décisions sur la structuration de l'action publique internationale autour de la gestion des urgences en santé animale ; et plus largement autour de la santé animale elle-même.

## Bibliographie :

- Allison Graham T, *The Essence of Decision*, 1971.
- Barnett (Michael) et Finnemore (Martha), *Rules for the World. International Organization in Global Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.
- Boussaguet Laurie, « Forums », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 283-289.
- Brender Nathalie, Gilbert Claude, « Organisation internationale », dans : Emmanuel Henry éd., *Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2015, p. 231-240.
- Canetti Charles, Catinaud Claudine, « Manager l'urgence », *Le journal de l'école de Paris du management*, 2014/4 (N° 108), p. 35-42. DOI : 10.3917/jepam.108.0035.
- Chien Yu-Ju, How did international agencies perceive the avian influenza problem? The adoption and manufacture of the 'One World, One Health' framework, *Sociology of Health & Illness*, 2013/2 (Vol 35), pp 213-227. DOI : 10.1111/j.1467-9566.2012.01534.x
- Coquin Yves, Chemardin Jacques, « Les maladies émergentes : illusion, ou réalité ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2008/3 (N° 51), p. 15-20.
- Devin Guillaume, « Introduction », dans : Guillaume Devin éd., *Sociologie des relations internationales*. Paris, La Découverte, « Repères », 2013, p. 3-6.
- FAO, *Méthode de bonne gestion des urgences : les fondamentaux*. Sous la direction de Nick Honhold, Ian Douglas, William Geering, Arnon Shimshoni et Juan Lubroth. FAO, Production et santé animaux, Manuel n°11, Rome. 2013, page 6.
- Figuié Muriel, « 4. L'action collective face au défi des zoonoses émergentes », dans : Serge Morand éd., *Émergence de maladies infectieuses. Risques et enjeux de société*. Versailles, Editions Quæ, « Matière à débattre et décider », 2016, p. 79-104. DOI : 10.3917/quæ.moran.2016.01.0079.
- Fortané Nicolas, Keck Frédéric, « Ce que fait la biosécurité à la surveillance des animaux », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2015/2 (Vol. 9, n° 2), p. 125-137. DOI : 10.3917/rac.027.0125.
- Fortin Anne, Vroh Benie Bi Joseph, Soulimane Abdelkrim, « Les enseignements de l'épidémie d'Ebola pour une meilleure préparation aux urgences », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 465-475. DOI : 10.3917/spub.174.0465.

- Fouilleux (Ève), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, numéro spécial, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2), avril 2000, p. 277-305.
- Fouilleux Ève, « 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*, 2009/4 (Vol. 59), p. 757-782.
- Fouilleux Ève, « Chapitre 12 / Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 287-318.
- Gardon Sébastien, Gauthier Amandine, Le Naour Gwenola, La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques, Santé Publique Agronomique et Vétérinaire, 2019, p131
- Honlonkou Albert, « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable. Y a-t-il un lien ? », *Mondes en développement*, 2003/3 (n° 123), p. 89-106. DOI : 10.3917/med.123.0089.
- Lakoff Andrew, « Pour qu'un désastre ne tourne pas à la catastrophe : jusqu'où sommes-nous prêts ? », *Esprit*, 2008/3 (Mars/avril), p. 104-111. DOI : 10.3917/espri.0803.0104.
- Leblanc Antoine, Speranza Mario, Roger Alain, « Urgence », *Enfances & Psy*, 2002/2 (no18), p. 5-9. DOI : 10.3917/ep.018.0005.
- Le Galès Patrick, « Gouvernance », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.
- Myers Lee & al, The Emergency Management Centre for Animal Health, Building on past success to meet the needs of the future, Bulletin de l'OIE, Panorama 2018-1, novembre 2018, DOI: <http://dx.doi.org/10.20506/bull.2018.1.2773>
- Muller Pierre, « Référentiel », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 555-562.
- Petiteville Franck, Smith Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006/3 (Vol. 56), p. 357-366. DOI : 10.3917/rfsp.563.0357

- Petiteville Franck, « Politiques internationales », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 437-446.
- Porcher Jocelyne, « La production porcine, une industrie internationale », dans : *Cochons d'or. L'industrie porcine en questions*, sous la direction de Porcher Jocelyne. Versailles, Editions Quæ, « Hors collection », 2010, p. 19-74.
- Raoult Didier, « Les causes de l'émergence des agents infectieux », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2008/3 (N° 51), p. 21-24.
- Saint-Martin Denis, « Expertise », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 266-274.
- Smith Andy, « Paradigme », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 404-411.
- Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, 1998, p. 19-30
- Tabuteau Didier, « Crises et réformes », *Les Tribunes de la santé*, 2009/1 (n° 22), p. 19-40. DOI : 10.3917/seve.022.0019.
- Vicini Andrea, « Le cas de la grippe aviaire H5N1. La recherche en biologie entre questions, pauses et limites », *Études*, 2012/10 (Tome 417), p. 317-327.

## Table des matières :

<b>REMERCIEMENTS :</b> .....	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE :</b> .....	<b>2</b>
<b>TABLE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES :</b> .....	<b>4</b>
<b>TABLE DES FIGURES :</b> .....	<b>6</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX :</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION :</b> .....	<b>7</b>
<b>PARTIE 1 : LA GESTION DES URGENCES EN SANTE ANIMALE PAR L'EMC-AH</b> .....	<b>18</b>
<b>A. URGENCE ET SANTE ANIMALE :</b> .....	<b>18</b>
1. DEFINITION D'UNE URGENCE EN SANTE ANIMALE :.....	18
2. LES DIFFERENTES PHASES DE LA GESTION D'UNE URGENCE : .....	22
<b>B. HISTOIRE DE L'EMC/CMC :</b> .....	<b>28</b>
1. L'EMC A ETE CREE EN 2006 DANS UN CONTEXTE DE GRIPPE AVIAIRE : .....	28
2. LA GRIPPE AVIAIRE : L'AGE D'OR DU CMC/EMC :.....	31
3. LE DECLIN PROGRESSIF DU CMC ET SON REGAIN EN TANT QU'EMC :.....	32
<b>C. LA GESTION DES URGENCES EN SANTE ANIMALE EST REALISEE PAR L'EMC DE DEUX FAÇONS :</b> .....	<b>36</b>
1. LES MISSIONS TERRAINS ET LEUR CONDITION DE MISE EN PLACE : .....	36
2. LE GEMP, PROGRAMME PHARE DE L'EMC DANS LA GESTION DES URGENCES EN SANTE ANIMALE : .....	38
<b>PARTIE 2 : L'EMC-AH, ENTRE COMPETITION ET COOPERATION AVEC LES SERVICES DE LA FAO ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :</b> .....	<b>46</b>
<b>A. L'EMC-AH DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA FAO</b> .....	<b>47</b>
1. L'EMC-AH, UNE UNITE A DEUX FACETTES : UNE EXPERTISE TECHNIQUE APPORTEE PAR AGAH ; UN COTE OPERATIONNEL FOURNI PAR PSE :.....	47

2. LE TURN-OVER MANAGERIAL, VERITABLE PROBLEME DE L'ORGANISATION .....	51
<b>B. LE CENTRE EMC-AH EST CONDITIONNE PAR LES INTERETS DES DONNEURS QUI FONT DE LUI UN FORUM DE PRODUCTION D'IDEES :.....</b>	<b>56</b>
1. LA VOLONTE DES DONNEURS CONDITIONNE LES ACTIONS PRISES AU SEIN DE LA FAO : .....	56
2. L'EMC-AH, UN DOUBLE FORUM QUI PRODUIT DES DECISIONS SUITE A DES PROCESSUS COMPLEXES :.....	62
<b>C. LE RESEAU ET L'EXPERTISE DE LA FAO, UN LEVIER PUISSANT AU FREIN DU CONTEXTE DE LA FAO - L'ETABLISSEMENT MALGRE TOUT D'UNE BONNE GOUVERNANCE EN SANTE ANIMALE.....</b>	<b>66</b>
1. LA BONNE GOUVERNANCE DE LA FAO :.....	66
2. L'EXPERTISE TECHNIQUE ET LE RESEAU DE LA FAO SONT DES LEVIERS SUPER PUISSANTS LUI ASSURANT UNE LEGITIMITE QUASI-INCONTESTABLE EN SANTE ANIMALE : .....	69
<b>D. LE CONTEXTE INTERNATIONAL DANS LEQUEL S'INSCRIT L'EMC EST A DOUBLE TRANCHANT : IL ENGENDRE DES RIVALITES ET DE LA COOPERATION : .....</b>	<b>73</b>
1. L'EMC-AH, UNE INTERFACE PRIVILEGIEE ENTRE TROIS ORGANISATIONS INTERNATIONALES :.....	74
2. LA RELATION ENTRE L'OIE ET LA FAO : « JE T'AI ME MOI NON PLUS » : .....	78
<b><u>CONCLUSION : .....</u></b>	<b><u>83</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE :.....</u></b>	<b><u>89</u></b>
<b><u>TABLE DES MATIERES : .....</u></b>	<b><u>92</u></b>
<b><u>TABLE DES ANNEXES :.....</u></b>	<b><u>94</u></b>
<b><u>ANNEXE 1 : TRAME DE L'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF.....</u></b>	<b><u>95</u></b>
<b><u>ANNEXE 2 : LISTE DES ACTEURS ANONYMISES .....</u></b>	<b><u>99</u></b>
<b><u>ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'EVALUATION POUR LE GEMP TEL QUE PRESENTE LORS DE LA REUNION DE REVISION.....</u></b>	<b><u>101</u></b>
<b><u>ANNEXE 4 : SOP REALISE EN COLLABORATION AVEC UNE AUTRE STAGIAIRE.....</u></b>	<b><u>118</u></b>

## Table des annexes :

Annexe 1	Trame d'Entretien Semi-Directif
Annexe 2	Liste des acteurs anonymisés
Annexe 3	Questionnaire d'évaluation pour le GEMP tel que présenté lors de la réunion de révision
Annexe 4	SOP réalisé en collaboration avec une autre stagiaire

## Annexe 1 : Trame de l'entretien semi-directif

Entretien numéro :

Date :

Nom :

Prénom :

Structure/Fonction :

Durée :

### I / Présentation de l'enquêté.e :

Question principale	Sous-questions	Note, commentaires
Présentation et parcours de l'enquêté.e	Parcours général	
	Présentation brève et rapide de son équipe, de sa mission principale	
	Missions réalisées en lien avec la santé animale, notamment les urgences	
	Focus sur carrière a l'international	
Rapport à la FAO	Depuis quand la personne y travaille ?	Si FAO et si pas abordé dans mission principale
	Mission principale ?	
	Lien avec la FAO ?	Si non FAO
	Combien de temps à la FAO ? Pour quelle(s) mission(s) ?	
	Fonctionnement et lien des services / unités de la FAO ?	Si FAO

## II / Questions techniques

Question principale	Sous-questions	Note, commentaires
Urgences en santé animale	De son point de vue, qu'est-ce qu'une urgence en santé animale ?	
	Quelles sont les urgences prioritaires : zoonoses, toute maladie animale, ou catastrophe naturelle ?	
	Principales phases de gestion d'une urgence ?	
Evolution des pratiques	Ressenti personnel de la gestion de la FAO des urgences en santé animale ?	
	Changements notables sur leur gestion depuis début à la FAO ou début parcours	
	Si oui lesquels ? Explications ?	
	Gestion apparaît centrée sur les zoonoses. D'accord/pas d'accord ; pourquoi ?  Si oui, intérêt ?	
GEMP et autres outils de la FAO	Connaissez-vous les outils et programmes de la FAO mis en place pour gestion des urgences en santé animale ?  Si oui lesquels ?	
	Intérêts de ces outils ? Commentaires/ remarques sur leur efficacité  Ressenti personnel vis-à-vis des outils ?  Difficultés de mise en place de ces outils ?	

Focus sur le GE MP	Connaissez-vous le GEMP ?  Si oui, détaillez	Pour non FAO  Si non, brève présentation
	Intérêts de cet outil ? Explications	
	Principales difficultés rencontrées par cet outil et sa mise en place ?	
	Ressenti personnel face à la mise en place d'un tel outil ?	

### III / Questions sur l'international et la Gouvernance de la FAO

Question principale	Sous-questions	Note, commentaires
Gouvernance	De son point de vue, définition de la gouvernance	Cibler sur Santé animale
	Que pensez-vous de la gouvernance de la FAO ?	Cibler sur Santé animale ; à partir exemple santé animale et EMC-AH
	Actions ? efficacité ?	Cibler sur Santé animale ; à partir exemple santé animale et EMC-AH
Réseau et expertise FAO	Que pensez-vous du réseau de la FAO :  Bien développé ? Efficace ?	Cibler sur Santé animale
	Légitimité FAO en santé animale : expertise ? Action ?	Cibler sur Santé animale
	Définition ppi ?	

Politiques publiques et international	FAO et ppi ?	
	Si oui, détaillez	
	Coordination internationale ? Notamment en SA ?	
Rapport avec les autres OI	Rapport avec les autres organisations internationales ?	
	OIE ?	
	OMS ?	
	Mode de gouvernance et d'actions similaires ? Mandats différents?	
	Connaissance d'outils ou de plateforme similaire mis en place ?	

**IV / Eventuels contacts sur le sujet :**

Qui contacter et pourquoi ?

## Annexe 2 : Liste des acteurs anonymisés

<u>Numéro</u>	<u>Détail du métier l'acteur</u>
1	ISPV français avec des missions de formation ; carrière à l'international
2	ISPV français avec une carrière à l'international
3	ISPV français avec une carrière à l'international
4	Membre de l'équipe EMC-AH ; vétérinaire
5	Membre de l'équipe EMC-AH ; vétérinaire
6	Membre de l'équipe EMC-AH ; vétérinaire
7	Membre de l'équipe EMC-AH ; membre opérationnel
8	Membre de l'équipe EMC-AH ; vétérinaire
9	Membre de l'équipe EMC-AH ; membre opérationnel
10	Membre de l'équipe PSE

11	Membre de l'équipe PSE
12	Membre d'AGAH
13	Membre d'ECTAD
14	Docteur vétérinaire à l'OMS
15	Membre de l'OIE
16	ISPV français impliqué dans des missions de formation
17	Expert privé en santé publique
17	Expert privé en santé publique
18	Membre de l'OIE

**Annexe 3 : Questionnaire d'évaluation pour le GEMP tel que présenté lors de la réunion de révision**

**CHECK-LIST ON ANIMAL HEALTH EMERGENCY PREPAREDNESS**

Prerequisites			
Previous evaluations, training and missions			Action plans + supporting documents
OIE PVS evaluation and Gap Analysis	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes precise date and identified gaps →	
Previous FAO GEMP training	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes, precise dates →	
Previous FAO EMC-AH missions	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes, precise dates and kind of mission (alert, response etc.) →	
Steps for building an EM system			
Evaluation of the capacities of the Veterinary services			Comments + supporting documents

Global Emergency System for any kind of disaster	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes, precise stakeholders involved →	
Assessment of Critical Competencies of veterinary services	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes, precise gaps →	
WHO Joint External Evaluation	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes precise date and identified gaps →	
<b>Risk prioritization</b>			<b>Comments + supporting documents</b>
List of prioritized animal diseases and animal health events	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	If yes, precise notifiable ones and if there is a case definition →	
List of diseases for which emergency can be declared and definition of triggers activating the state of emergency	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes		

Document with a several years prioritization of the animal health emergency events to prevent and manage in case of triggers	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes  If yes, precise which AHE	
Capacity building development to be able to manage AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
<b>Planning</b>		
Legal powers, structures and frameworks		Comments + supporting documents
Legal framework allowing the legal power for competent authorities involved in EM of AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Legal power or legal framework	<input type="checkbox"/> To finance supporting emergency actions <input type="checkbox"/> To issue a quarantine/stop movement/biosecurity orders <input type="checkbox"/> To enforce a quarantine/stop movement order <input type="checkbox"/> To require stamping out <input type="checkbox"/> To communicate with neighboring countries, regional, continental and	

	<p>international organizations about activities.</p> <p><input type="checkbox"/> To implement border control and trade restrictions for prevention.</p>	
Animal Health Emergency Operating Center	<p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/> Yes</p> <p>If yes, precise procedures for establishing it</p>	
Governance		Comments + supporting documents
Ensure chain of command is in place for competent authorities to manage an AHE from the central to the field level.	<p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/> Yes</p> <p>If yes, join available Organization Flowchart determining role and responsibilities of stakeholder</p>	
Internal coordination (within the veterinary authority) is established with if possible Animal Health Emergency Operating Centre (AH-EOC), according to the capacity of the country	<p><input type="checkbox"/> No</p> <p><input type="checkbox"/> Yes</p>	

Risk Analysis		Comments + supporting documents
Performing risk analysis	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Identification of the hazards and threats of transboundary animal diseases and other AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Determine the diseases and other animal events justifying an emergency response plan	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Develop option for prevention, mitigation or control measures	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Exchanging information and opinions on the result of the risk analysis with authorities (risk managers) and stakeholders to reach a consensus on the risk analysis.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Definition of the goals of emergency response for each prioritized diseases	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Definition of occurrences and thresholds that would act as triggers to further activate the	<input type="checkbox"/> Presence of a high-risk disease in a neighboring country close to the border <input type="checkbox"/> First case suspected	

preparedness plan to go to the alert and emergency phase:	<input type="checkbox"/> Significant increase or abnormal evolution of the mortality due to a present disease <input type="checkbox"/> High and concomitant frequency of decreased performance in many epidemiological units	
General procedures		Comments + supporting documents
Procedures for declaring an AHE when triggers occur	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Procedures for delegation of authority	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Procedures for activation and deactivation of the EM system	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Formalization and maintenance of agreements with:	<input type="checkbox"/> Other national authorities and agencies <input type="checkbox"/> Neighboring countries <input type="checkbox"/> Main stakeholder <input type="checkbox"/> International Organization  Precise if they are updated	

<p>Protocol and framework support for a rapid and transparent:</p>	<p><input type="checkbox"/> reporting system for suspected cases of priority AHE from the field to VS Yes <input type="checkbox"/> notification to OIE</p> <p>Precise if they are updated</p>	
<p>Procedures for National surveillance framework</p>	<p><input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated</p>	
<p>Framework and mechanism for rumor tracking in place.</p>	<p><input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated</p>	
<p>National surveillance and laboratory framework to collect and package samples for analysis in place.</p>	<p><input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated</p>	
<p>Plan includes SOPs to conduct risk analysis to direct preparedness efforts for hazard identification, risk assessment, risk mitigation and risk communication.</p>	<p><input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated</p>	

National incident management system and framework in place to respond (including incident command and coordination)	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Plan includes SOPs for prompt field investigations for suspected cases, including samples	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated  If no, List SOPs for other TADs available to use.	
Standard Operation Procedures for	<input type="checkbox"/> Field biosecurity including farm biosecurity and control of animal movements <input type="checkbox"/> deployment of rapid response teams <input type="checkbox"/> Rapid response measures including culling, vaccinations, treatments, disinfections... <input type="checkbox"/> Safety and Health of emergency responders <input type="checkbox"/> Rapid risk assessment during response to direct responses efforts according to risk	
Policies for training and simulation exercise	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	

Specific Emergency Response Plan		Comments + supporting documents
Template of regulatory texts for response and activate control measures	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Specific rules:	<input type="checkbox"/> For compensation <input type="checkbox"/> For incident coordination <input type="checkbox"/> For coordination with other agencies <input type="checkbox"/> Investigations according to the AHE  Precise if there is any SOP for critical response actions for the specific AHE	
Measures to ensure continuity of operations in case of emergency: feed supply, animal product deliveries	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Identification of the specific key indicators to monitor the response	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Specific training program	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Definition of criteria allowing to start the recovery period one area to reduce the control	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

measures (restrictions of movements, intense surveillance)		
Conditions to ensure a restocking with animals free of the disease according to the risk represented by the pathogens.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
List of epidemiological indicators for the monitoring of the response	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
List of indicators of control measures (numbers of animals slaughtered, number of vaccinated animals, checkpoints)	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Information and reporting system for AHE		Comments + supporting documents
Censuses of animal populations: livestock, pets, wild animals	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Identification of traceability systems used for animal productions	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Trade and movements of animals within the country and with other countries	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
System for organizing and storing data	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

Protocol and framework support (such as a reporting hotline/website) for reporting suspected cases from the field to the CVO in place.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Requirement for veterinarians, paraprofessionals, farmers, and others to report suspected cases in place.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Local animal health officers stationed throughout the country to respond to suspected cases or to outbreaks.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Productions systems and value chains of animal production with identification of the key actors	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
<b>Finance management</b>		<b>Comments + supporting documents</b>
Finance plan for AHE emergency management in case of an AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Funds for AHE	<input type="checkbox"/> can be mobilized in a short delay in case of an event <input type="checkbox"/> can be easily accessed in case of an event	

	<input type="checkbox"/> can be maintained regularly in case of an event <input type="checkbox"/> can be assessed to response to an event	
Potential donors and sources of funds are definite	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes If yes, indicate if there is an official agreement with the donors	
Policies and guidelines for compensation	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> Regularly updated	
Communications and Community Engagement		Comments + supporting documents
Communication during peace time		Comments + supporting documents
Plan communication for AHE is established	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Public communication on the evaluation of the risk, the management of the risk with the measures controlling it.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes If yes, precise about which risks	
Public awareness campaigns about risks	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes If yes, precise about which risks	
Awareness of policy decision makers about the risks' consequences	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

Awareness of professionals of the animal production supply about the risks' consequences	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Communication during alert phase		Comments + supporting documents
Information and communication for: decision makers to facilitate the decision making	<input type="checkbox"/> Decision makers to facilitate the decision making <input type="checkbox"/> Stakeholders concerned by the emergency to ensure their commitment	
Public awareness to inform the public about:	<input type="checkbox"/> Real situation and real level of exposure for humans <input type="checkbox"/> Relevant measures to protect them <input type="checkbox"/> Control measures decided by authorities <input type="checkbox"/> None	
Communication plan with needed templates	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
List of channels of communication with identified contact points	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Monitoring, audit and review		Comments + supporting documents
Review and update of the emergency preparedness plan for AHE on a regular basis	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

Review and update of the emergency responses plan for AHE on a regular basis	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Key indicators for monitoring of the responses are defined	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes  If yes, precise which ones	
<b>Equipping</b>		
<b>Resources</b>		<b>Comments + supporting documents</b>
Assessment of the available resources	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Budgeting of the resources needed to implement the response plan	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Public personal dedicated for AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes  If yes, precise which ones	
<b>Conditions of sourcing</b>		<b>Comments + supporting documents</b>
Specifications, precontract, contract and all needed sourcing documents to support the	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

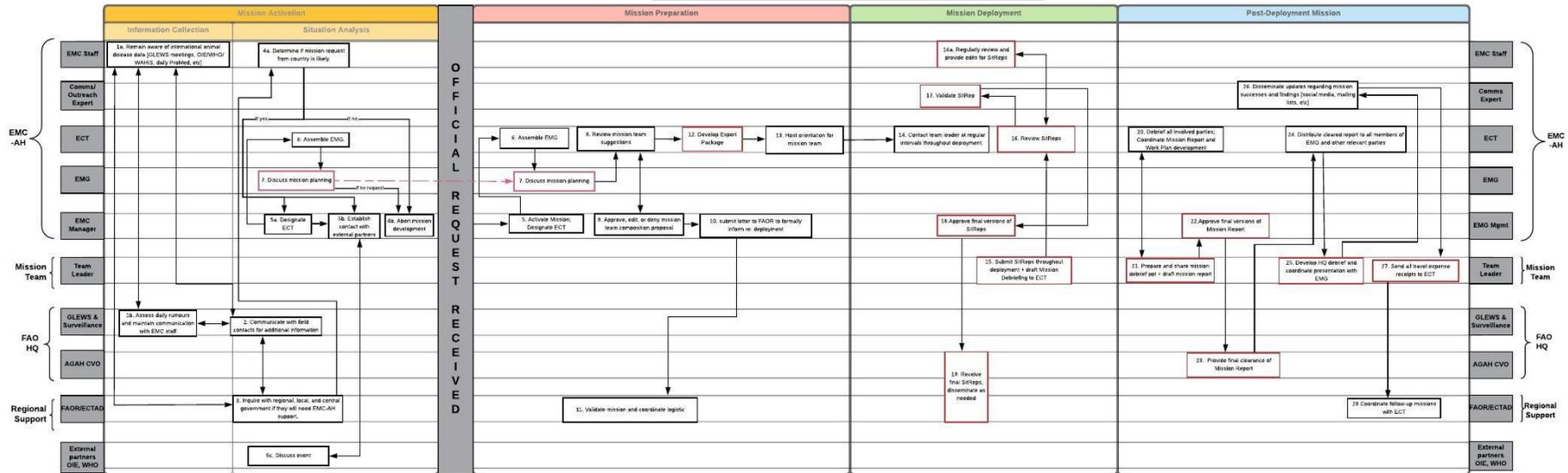
development of needed information system, including infrastructures and databases.		
Sourcing of equipment, reagents, consumables for the veterinary diagnostic laboratory	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Human resources available from the private sector or from other authorities (local authorities, other agencies...).	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Precontracts for access to services (disposal of dead animal, human killing of animals, laboratories, training...).	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Assess the cost/benefit of emergency stockpiling of supplies, reagents, vaccines, etc., notably during the Alert phase.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Regular review of the availability and state of condition of physical resources.	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
<b>Training</b>		
Develop a multi-year training program	Comments + supporting documents	

Conception of pedagogic material	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Key competencies for each role/position	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Training of trainers in addition to end users	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Joint Training with other agencies	<input type="checkbox"/> Other agencies <input type="checkbox"/> Private sector involved in response	
Training of all stakeholders on their role and responsibilities in the plans	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes  If yes, precise which ones	
Review of the competencies of the key staff	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
<b>Testing</b>		
<b>Building and implementing any exercises regarding AHE</b>		<b>Comments + supporting documents</b>
Develop a multi-year exercise program to build capacity based with escalating exercise complexity with a planning of a series of simulation exercises	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Implementing specific exercises regarding AHE	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

	If yes, precise which kind (TTX, drill, FX or FSX) and for which disease(s)	
Conduct after-action reviews to evaluate plans, equipment and training	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Report of the simulation exercises	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	
Improvement action plan after the exercise and the review of the EM system	<input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Yes	

# Annexe 4 : SOP réalisé en collaboration avec une autre stagiaire

## EMC-AH Mission Phase Standard Operating Procedures



**Acronym Legend**  
 EMC-AH - Emergency Management Centre - Animal Health  
 ECT - event coordination team  
 EMG - emergency management group  
 GLEWS - Global Early Warning System  
 AGAH CVO - Animal Health - Chief Veterinary Officer  
 FAO/R - FAO Representative  
 OIE - World Organisation for Animal Health  
 WHO - World Health Organization

- Boxes in red are time sensitive. Refer to SOP documents for details.  
 Insert notes about where to find documents/files  
 - Drafted documents referenced include  
 1. Concept Note - submit to FAO/R, local and regional staff for revision  
 2. DAPs (continuously update SID at minimum)  
 3. Funding requests  
 4. List of required experts and ToR