HAL
open science

# La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : circulation et sélection des recommandations internationales pour la santé animale

Marie Hrabanski, Matthieu Brun

## To cite this version:

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

**HAL Id: hal-01201265**

**https://hal.science/hal-01201265v1**

Submitted on 17 Sep 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : circulation et sélection des recommandations internationales pour la santé animale

*Marie HRABANSKI*, Matthieu BRUN***

* **Auteur correspondant** : UMR n° 5281, Art-dev, CIRAD, Avenue Agropolis, 34398 Montpellier Cedex 5
*e-mail : marie.hrabanski@cirad.fr*

** Master 2 Développement agricole et politiques économiques dans les pays du sud, IEDES - Paris 1, avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne

**Résumé** – En juillet 2008 apparaît pour la première fois au Maroc la peste des petits ruminants (PPR). S'agissant d'une maladie décrite comme des plus violentes et destructrices, son occurrence sur le territoire marocain intéressait une grande variété d'acteurs, des éleveurs aux décideurs en passant par les gouvernements étrangers et les organisations internationales. A partir d'une enquête qualitative menée au Maroc entre 2011 et 2012, l'article analyse d'abord la construction du problème de la PPR, puis montre comment, pour être efficaces, les recommandations de l'OIE ont été adaptées au contexte marocain. Parmi les différentes préconisations pour lutter contre la PPR, c'est la vaccination qui a été privilégiée à la fois par les acteurs nationaux et internationaux. L'article met en lumière les nombreux éléments, institutionnels ou contextuels, qui ont facilité le transfert de cette solution et de quelle manière le Maroc et ses services vétérinaires ont transformé ce défi en opportunité. Elle va légitimer et renforcer les choix de politique publique engagés par le Maroc avant la crise.

**Mots-clés** : Maroc, transfert de politiques publiques (PTS), santé animale, politiques publiques, globalisation

## *The fight against ovine rinderpest in Morocco : circulation and selection of international guidelines for animal health*

***Summary*** *– In July 2008, the Peste des Petits Ruminants (Ovine rinderpest), a violent and destructive disease appeared for the first time in Morocco. The onset of the disease raised the interest of various stakeholders such as farmers, decision makers, foreign governments and international organizations. The framing of this public issue by these people strongly influenced the response provided by the veterinary services. Based on a qualitative research conducted in Morocco between 2011 and 2012, this paper analyzes the construction of the public issue and then examines how the international recommendations proposed by OIE and FAO were transferred. This paper highlights the various elements that facilitated the transfer of the solution. It also shows that the PPR has been a challenge faced by the veterinary services that turned into an opportunity. Before the crisis, the Moroccan government launched reforms aimed at opening up and privatizing agriculture and veterinary medicine. The "sound management" of the PPR crisis will thus legitimize and reinforce those public policy choices.*

***Keywords****: Morocco, policy transfer studies (PTS), animal health, public policy, globalization*

**Classification JEL** : Z18, F63

**Remerciements**
Cette enquête a été réalisée dans le cadre du programme de recherche « Emergences et risques sanitaires en Méditerranée » financé par le CIRAD.

# 1. Introduction

La lutte contre la peste des petits ruminants (PPR) [1] fait aujourd'hui l'objet d'une attention grandissante de la part des organisations internationales. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation internationale de la santé animale (OIE) ont à ce titre élaboré une stratégie de lutte contre la PPR afin de limiter l'impact socio-économique de cette maladie animale émergente dans les pays concernés. Un cahier des charges visant à surveiller, contrôler et à éradiquer la PPR est ainsi mis à la disposition des gouvernements par l'OIE et la FAO. Les organisations internationales proposent à ce titre des recettes de politiques publiques d'ordre technique (vaccinations, abattages…), organisationnelle et politique (libéralisation des filières animales, structuration des services de l'Etat…) afin de prévenir et de gérer une crise sanitaire liée à l'occurrence de la PPR. Jusqu'à l'été 2008, la PPR n'avait jamais été déclarée au Maroc et les études concernant cette maladie étaient très limitées voire inexistantes. L'apparition soudaine de la PPR au Maroc, confirmée le 18 juillet 2008 par le CIRAD, a de fait mis en état d'alerte le royaume chérifien (El Sabah, 2008) [2] qui se trouvait alors face à une maladie décrite par la FAO comme des plus violentes et destructrices. Pour faire face à la crise, le gouvernement s'est rapidement appuyé sur les recommandations des organisations internationales, conformément à la longue tradition d'extraversion du Maroc (Bayart, 1999 ; Catusse et Vairel, 2010). Le royaume est ainsi parvenu à gérer efficacement la crise sanitaire [3]. En effet, deux ans plus tard, en octobre 2010, Bernard Vallat, Directeur général de l'OIE, déclarait lors d'un séminaire régional de son organisation que « *les choix* [du Maroc] *en matière de lutte contre les maladies sont parfaitement conformes aux normes de l'OIE et peuvent sans aucun doute être utilisés comme exemple par nombre d'autres pays* ». [4]

Si les recommandations de l'OIE ont, semble-t-il, joué un rôle important dans la gestion efficace de la crise de la PPR au Maroc, elles ont toutefois été adaptées au contexte marocain. Toutes inscrites que soient les politiques marocaines dans un contexte mondialisé, il demeure en effet une tension entre l'extraversion des politiques et leurs dimensions endogènes (Catusse et Vairel, 2010). Nous nous proposons d'analyser comment s'est effectué le transfert de politiques publiques de l'échelle inter-

[1] La PPR est une maladie légalement réputée contagieuse (liste A de l'OIE) due à un virus à ARN du genre Morbillivirus et touchant tous les petits ruminants domestiques (chèvres et moutons) et sauvages. Il s'agit d'une maladie d'évolution rapide, qui se traduit par un larmoiement et un jetage abondants, une diarrhée profuse et des érosions buccales. Le virus de la PPR est un virus fragile dans le milieu extérieur et la contamination se fait par contact direct (EMPRES WATCH, 2008).
[2] *La peste menace le Maroc entre le Ramadam et l'Aïd el Adha*, El Sabah, 10 septembre 2008.
[3] 257 foyers ont été déclarés dans 36 des 75 provinces du pays. 5633 animaux ont été atteints et le taux de mortalité s'élève à 55,3%. Source : présentation des docteurs Malik et Cherkaoui au Salon International de l'agriculture de Meknès en mai 2010.
[4] Voir le discours sur http://www.rr-africa.oie.int/docspdf/fr/2010/COM/VALLAT.pdf

nationale vers l'échelon national et local. Par transfert, on désigne ici les processus par lesquels des informations et des savoirs qui ont trait aux politiques publiques d'un système politique en particulier, sont empruntés et utilisés dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système (Dolowitz, 2000). Comme y invitent les policy transfert studies (PTS) il s'agit de souligner que le transfert de politiques publiques ne se fait pas de façon univoque, et qu'il est au contraire l'objet de sélection et d'appropriation par les acteurs nationaux (Delpeuch, 2009; Dolowitz et Marsh, 1996). Il s'agit dans cette perspective d'identifier les raisons de ces changements, les acteurs impliqués, les choix émis, le contenu de ce qui est transféré et son degré de transfert (Delpeuch, 2009; Dolowitz et Marsh, 2000). En outre, l'approche par les PTS sera complétée en montrant que les cadres d'interprétation d'un problème public influencent fortement le type de politiques publiques mobilisées et la façon dont elles vont l'être. La littérature sur les problèmes publics a bien montré que l'émergence et la construction d'un problème sont façonnées par les solutions disponibles (Cefaï, 1996; Neveu, 1999).

A partir d'une série d'entretiens (25) effectués auprès des acteurs clés de la filière ovine au Maroc (services vétérinaires, abattoirs, ministères…) et des représentants de l'OIE et de la FAO entre mars et juillet 2011, couplée à une analyse de la littérature grise des différentes organisations concernées ainsi que plusieurs observations effectuées dans des réunions sur les maladies animales au Maroc, il s'agira ici de s'interroger sur la façon dont ont circulé les recettes de politiques publiques proposées par l'OIE et la FAO. La construction du problème de la PPR au Maroc a-t-elle facilité l'appropriation des solutions proposées par l'OIE ? De quelle façon l'administration marocaine a-t-elle intégré les directives des agences internationales ? Quels acteurs infranationaux se sont appropriés ces recommandations ? Comment expliquer ce succès et quelles sont les conséquences de la « crise » sur l'organisation de la production animale et les services vétérinaires au Maroc ?

Pour traiter ces interrogations, il conviendra dans une première partie d'analyser la construction du problème de la «PPR» et saisir ainsi ses enjeux politiques. S'agissant d'une maladie transfrontalière apparemment nouvelle dans la région, sa déclaration et son occurrence sur le territoire marocain sont rapidement devenues un « problème » qui intéressait une grande variété d'acteurs, des éleveurs aux décideurs en passant par les gouvernements étrangers et les agences internationales comme l'OIE. Le cadrage du problème a de ce fait fortement influencé la réponse formulée par les services vétérinaires.

Dans une deuxième partie, il s'agira de revenir sur les éléments nationaux favorables au transfert d'une solution de lutte contre la PPR. En effet, le Maroc a décidé de suivre les recommandations de la FAO et de l'OIE, et des motivations stratégiques ont poussé les décideurs à faire ce choix. Il s'agira en outre d'analyser comment la PPR a constitué une occasion politique pour certains acteurs, leur permettant de maintenir voire d'accroître leur légitimité politique au Maroc.

Enfin, nous montrerons comment le plan de lutte contre la PPR est non seulement un moyen de légitimer et de justifier les choix opérés depuis les années 1980 mais que c'est aussi une opportunité pour les services vétérinaires d'appeler à aller plus loin dans les réformes, tout en sélectionnant les transferts opérés.

## 2. La lutte contre la PPR au Maroc : un cadrage du problème en faveur de la vaccination

En fonction de leurs stratégies et de leurs intérêts, les acteurs de la santé animale se sont appropriés le problème de la PPR. Le cadrage de ce dernier sera étudié en abordant le poids économique et social que représente la filière ovine et caprine au Maroc avant d'examiner en quoi la disponibilité en viande a été centrale pour cadrer le problème, ce qui de fait a influencé fortement les solutions à y apporter.

### 2.1. Préserver la disponibilité en viande : un impératif pour les professionnels, les autorités publiques et religieuses marocaines

L'élevage des petits ruminants au Maroc revêt une importance capitale pour le développement économique et social du pays et plus particulièrement dans les zones rurales. Cette activité est exercée par plus de 74% des agriculteurs marocains et génère entre 25 et 30% du PIB agricole. Le Maroc est un pays moutonnier où évoluent près de 17,5 millions de têtes ovines contre 5 millions de caprins. Les petits ruminants ont une fonction de trésorerie et d'épargne en nature pour des millions de ménages qui élèvent et engraissent des moutons en vue des fêtes religieuses. Une fois vendu, le mouton permet aux ménages de financer d'autres investissements ou plus simplement d'acheter des vivres. Dans les années de sécheresse ou de faible pluviométrie, le troupeau d'ovins représente un « amortisseur de risques » pour les exploitations agricoles. Il permet aussi un transfert des revenus de la ville vers les campagnes au cours des transactions commerciales et apparaît comme un rempart essentiel face à l'accélération de l'exode rural. En cas de maladie animale et de menaces sur le cheptel, comme dans le cas de la PPR, les éleveurs font généralement rapidement le choix de vendre leurs bétails afin d'accroître leur trésorerie et anticiper ainsi l'absence d'indemnisation par la puissance publique.

Si les éleveurs sont les premiers concernés par les maladies animales car elles menacent leur situation socio-économique, ils ne sont pas les seuls à avoir influencé le cadrage de cette épizootie. En effet, dans le circuit de commercialisation, on retrouve des intermédiaires qui assurent l'équilibre entre l'offre et la demande en procédant à l'achat dans les souks pour revendre le même jour à d'autres acteurs les animaux vivants. L'essentiel des échanges commerciaux se fait d'ailleurs sur ces marchés, cela témoigne du caractère artisanal de la production et met en exergue les difficultés de l'encadrement de la filière par les pouvoirs publics. Les animaux passent ensuite entre les mains des chevillards qui collectent les animaux en gros, les abattent et en revendent la viande aux bouchers. L'élevage et le commerce des ruminants représentent pour ces acteurs un moyen de subsistance essentiel. Une perturbation, causée notamment par une maladie animale, peut entraîner une dégradation des conditions de vie et de fait être une source de problèmes économiques et sociaux majeurs pour une grande part de la population marocaine.

Lors du cadrage du problème de la PPR, les intérêts des différents acteurs de la filière ont été portés par des organisations professionnelles, et notamment par l'Association Nationale Ovine et Caprine (ANOC) et la fédération interprofessionnelle des viandes rouges (FIVIAR) dont l'objectif principal était d'éviter un abattage massif

des bêtes, lequel aurait été particulièrement préjudiciable aux acteurs économiques de la filière. Pour ces organisations professionnelles en quête de légitimité, la PPR était aussi l'occasion de renforcer leur crédibilité. En effet, l'ANOC, un syndicat créé en 1967 est un partenaire essentiel du gouvernement marocain. Le syndicat milite depuis plusieurs années pour l'amélioration de la traçabilité des animaux, une mesure indispensable pour lutter efficacement contre les épizooties. Après l'apparition de la PPR, des courriers ont été rédigés à l'intention du gouvernement marocain et des organisations internationales afin d'attirer l'attention sur les risques de la maladie pour la filière et rappeler sa légitimité. Contrairement à l'ANOC, la FIVIAR est une organisation récente qui intègre tous les acteurs de la filière viande au Maroc. Créée en avril 2008 par décision du gouvernement, la FIVIAR a pour mission de défendre les intérêts de l'ensemble de la filière. Son directeur préside également le Conseil d'administration du premier abattoir bovin privé du royaume. D'après les entretiens que nous avons réalisés auprès de ces deux organisations, la FIVIAR, à la différence de l'ANOC, est plus proche de la vision promue par l'Etat marocain, qui voit dans l'ouverture à la concurrence et la privatisation de ce secteur un bon moyen d'accroître la disponibilité en viande et de moderniser les infrastructures. La FIVIAR, comme l'ANOC, souhaitait éviter l'abattage massif des petits ruminants. Toutefois la première semblait également favorable à la privatisation de la filière, telle que les agences internationales le recommandaient.

Ces intérêts économiques et politiques concordaient également avec des enjeux symboliques et religieux concernant notamment la disponibilité en viande au Maroc. Cruciale sur le plan économique et nutritionnel, la consommation de viande au Maroc tient une fonction essentielle dans la gestion des relations sociales (Sarter, 2006). Si toutes les célébrations de la vie collective impliquent la consommation de viande ovine, c'est au cours de la fête du sacrifice (Aïd el Adha, appelé aussi Aïd el Kebir) que le mouton prend toute son importance. L'activité économique générée par cette fête représente selon les statistiques officielles près de 2% du PIB cumulé annuel. Le Conseil supérieur des Oulémas a confirmé, dans un entretien, que l'Aïd participe à la promotion de l'économie rurale et que des milliards de dirhams partent des villes et vont vers les campagnes, permettant ainsi aux éleveurs de redémarrer leur activité. Comme l'a souligné la presse arabophone au Maroc en septembre 2008, la PPR menaçait directement le bon déroulement de la fête du sacrifice. Plus encore, la fête mettait en péril le traitement de la maladie au niveau national. La FAO rappelle qu'au cours des jours précédant l'Aïd, « le commerce et la mobilité des moutons vont s'intensifier, ce qui pourrait, en l'absence de contrôle effectif de la maladie, accélérer la diffusion du virus » (El Tajdid, 2008).

Ainsi, les acteurs de la filière élevage mais aussi les religieux, les médias et les organisations internationales, comme l'OIE, ont fait écho à cet enjeu. Le problème de la PPR a franchi un nouveau niveau d'inscription dans l'espace public. Il est devenu un sujet d'attention, de préoccupation pour une partie encore plus grande de la population remodelant ainsi sa définition et accentuant le caractère urgent de la réponse publique.

### 2.2. Les recommandations des agences internationales adaptées au « problème » marocain

Compte tenu de ces circonstances et du danger que représentait l'apparition d'une telle maladie transfrontalière dans une zone jusqu'alors indemne, le Maroc devait relever un défi qui engageait la réputation des services vétérinaires, des ministères concernés et du pays tout entier au niveau international.

En matière de lutte contre la PPR, l'OIE et la FAO ont publié un certain nombre de documents dans lesquels on trouve à la fois les méthodes de détection de la maladie, les contacts des laboratoires ou des personnes de référence sans oublier les mesures stratégiques à adopter pour circonscrire la maladie et l'éradiquer. Il est ainsi recommandé d'appliquer des mesures à trois niveaux. Tout d'abord concernant les animaux infectés, il est prévu de les identifier, de les marquer et de les isoler. Concernant la circulation des troupeaux, l'OIE et la FAO encouragent les gouvernements à interdire les mouvements, les foires ou les marchés et à protéger les zones indemnes. Enfin ces organisations internationales préconisent un abattage sanitaire des animaux malades ou en contact avec ces derniers ainsi qu'une gestion appropriée des cadavres. De plus, l'OIE en particulier, mais aussi la FAO, attendent de leurs Etats membres qu'ils soient capables de communiquer des informations relatives à la santé animale sur leur territoire, qu'ils respectent les règles de santé prévues pour le commerce international des animaux et qu'ils suivent les recommandations édictées pour lutter contre les émergences sanitaires. Comme nous l'ont confirmé des responsables de l'Union Européenne, de l'OIE ou de la FAO, le Maroc fait figure de bon élève quant aux attentes des organisations internationales.

Au début du mois de juillet 2008, alors que des cas de maladies touchant les moutons avaient été répertoriés depuis la fin du mois de juin, une équipe constituée de professeurs de l'Institut agronomique vétérinaire (IAV), travaillant pour certains au sein de la Direction de l'élevage (DE), ainsi que d'un représentant du laboratoire public Biopharma s'est rendue sur le terrain pour constater les symptômes et la mortalité des animaux. Après plusieurs tests en laboratoire, Biopharma a confirmé qu'il s'agissait de la PPR. Dès le lendemain, un comité de vigilance composé de fonctionnaires du ministère de l'agriculture, de médecins vétérinaires et de la gendarmerie royale, s'est réuni pour la première fois et a diffusé auprès des services vétérinaires régionaux une note de service sur la PPR indiquant les moyens de détection de la maladie et les procédures à suivre en cas de suspicion. Le 22 juillet, le Maroc informait officiellement l'OIE de l'occurrence de la maladie sur son territoire. Celle-ci n'allait pas de soi pour les services vétérinaires marocains dans la mesure où elle n'avait jamais été déclarée dans le pays. En effet la PPR est une maladie enzootique en Afrique de l'Ouest et le virus a une répartition plus large qui s'étend de l'Afrique intertropicale au Moyen-Orient et jusqu'au sud de la Chine. Afin d'éviter un mouvement de panique dans la population et pour limiter les pertes animales, les services vétérinaires ont agi sur deux fronts, celui de la prophylaxie vétérinaire et celui de la communication auprès du public. En effet, sept communiqués de presse du ministère de l'agriculture ont été diffusés tout au long du traitement de la maladie, la presse écrite francophone et arabophone a publié plus de soixante articles sur le sujet, la télévision a consacré dix reportages alors que cinquante émissions radiodiffusées abordaient le sujet de la PPR.

Les premières mesures de lutte contre la maladie ont d'ailleurs été annoncées à la presse par le ministère de l'agriculture à partir du 25 juillet 2008 (La Gazette du Maroc, 2008) avant même la publication d'un arrêté ministériel. Les organisations professionnelles ont en effet particulièrement insisté pour qu'un arrêté soit rapidement publié afin d'encadrer la lutte contre la maladie et de définir l'indemnisation des éleveurs en cas d'abattage. L'arrêté a été publié le 1er août 2008 et reprenait les mesures préconisées par l'OIE en termes de circulation des troupeaux, d'identification des cas et d'abattage. Les autorités sanitaires ont fait le choix de concentrer leur attention et de mobiliser des moyens conséquents en vaccinant le cheptel au plus vite afin d'éradiquer la maladie. D'après les propos d'un responsable de l'Office National de Sécurité Sanitaire des Aliments (ONSSA), il s'agissait là d'une stratégie « offensive » où la Direction de l'élevage « se devait de frapper fort » afin de ne pas « vivre avec la maladie comme le font d'autres pays ». D'ailleurs, le fait de concentrer tous les efforts sur la PPR a entraîné une baisse des ressources et des moyens utilisés dans la lutte contre d'autres maladies comme la clavelée ovine, la rage ou la fièvre catarrhale ovine. Les personnes rencontrées ont souvent pointé du doigt ce problème d'organisation et de disponibilité des moyens, constatant qu'au cœur de l'épizootie de PPR, le nombre de cas de rage a augmenté et la vaccination contre la clavelée a été stoppée dans certaines régions. Il semblerait ainsi que la DE et les services vétérinaires aient mis l'accent sur la lutte contre la PPR car elle correspondait à un impératif des organisations internationales (OIE, FAO). Notons à ce sujet que la lutte contre la PPR a été menée de concert avec ces organisations internationales. En effet, le Maroc a adressé une lettre le 4 août 2008 à la FAO afin qu'elle lui apporte une assistance d'urgence considérant la haute contagiosité ainsi que les retombées économiques et sociales de la maladie. Le Directeur de l'élevage demande dans ce courrier le soutien de l'organisation internationale alors qu'une série de mesures de lutte ont déjà été prises et mises en œuvre sur le terrain. Les services vétérinaires devaient mobiliser tous les moyens possibles pour éradiquer la maladie et ne pas risquer de menacer l'Europe ou les relations commerciales qui existaient entre le pays et ses partenaires méditerranéens. Un des membres de la mission du centre de crise de la FAO dépêchée au Maroc en septembre 2008 déclarait à ce sujet dans son rapport que « l'effort à fournir est très important (…) pour ne pas voir cette maladie se pérenniser et constituer un risque important pour les pays de la rive méditerranéenne et ceux du sud de l'Europe ».

Parmi toutes les mesures prévues par le décret royal, la vaccination est particulièrement mise en avant par la presse et les autorités marocaines. Officiellement encouragés par la FAO et l'OIE, les services vétérinaires annoncent le lancement d'une campagne de vaccination à partir du 28 août 2008 destinée dans un premier temps aux ovins et caprins reproducteurs pour préserver le cheptel, conformément aux recommandations de l'ANOC. La vaccination, réalisée à 90 % par des vétérinaires privés ou mandatés, a été prolongée sur trois ans afin d'immuniser le cheptel. Le Maroc a consacré une grande énergie à se procurer le vaccin et à le produire à grande échelle dans un délai réduit. Alors qu'elles étaient prévues par l'arrêté et recommandées par l'OIE et la FAO, les autres mesures, à savoir la séquestration et l'immobilisation des troupeaux, semblent ne pas avoir été appliquées avec la même rigueur que la vaccination tant les mouvements sont nombreux, en particulier à l'approche de l'Aïd.

Comme l'a montré F. Foures au sujet de la rage en France, il n'existe pas de corrélation linéaire entre un risque et sa réponse politique (Foures, 2010). Le « problème » de la PPR a donc été construit en fonction d'intérêts multiples, d'ordre politique, économique et symbolique au premier rang desquels on trouve ceux de la DE et son besoin de légitimation, et également ceux des intérêts des acteurs de la filière et des consommateurs à l'approche de l'Aïd. Ces éléments ont conduit à une certaine construction du problème et favorisé des réponses spécifiques à partir des recommandations des organisations internationales. D'autres éléments du contexte national peuvent également favoriser cette circulation rapide.

## 3. Des éléments favorables au transfert des recommandations internationales au Maroc

Les facteurs favorisant le transfert d'une politique publique de lutte contre la PPR sont nombreux et touchent à la fois aux pratiques historiques du Maroc, à son organisation administrative et aux besoins de certains acteurs de la santé animale au Maroc. On analysera le rôle des « entrepreneurs de transfert » (Dolowitz et Marsh, 2000; Roberts et King, 1991), autrement dit des passeurs ou encore des courtiers, lesquels ont permis de faire circuler les recommandations internationales dans le royaume chérifien.

### 3.1. Le Maroc entre extraversion et dépendance au sentier

La solution utilisée par le Maroc pour lutter contre la PPR, préconisée par les organisations internationales, s'inscrit dans une continuité historique d'ouverture vers l'extérieur et d'emprunt de politiques et de pratiques publiques. En effet, comme l'analysent Catusse et Vairel (2010), l'extraversion des politiques publiques n'est pas nouvelle dans le royaume chérifien (politiques relatives à l'aménagement urbain – application des programmes d'ajustement structurels). Le pays entretient de longue date des relations avec les organisations internationales, il est d'ailleurs depuis 1924 un des pays membre fondateur de l'OIE, et dès lors et sans discontinuité, le Maroc et l'OIE ont travaillé ensemble sur la gestion de la santé animale comme l'illustre l'épisode de la peste équine en 1965. De même, la FAO appuie les efforts du Maroc depuis 1958 et a ouvert une représentation à Rabat en 1982. Elle s'est fixée pour objectifs d'élaborer des programmes et des projets afin d'éliminer la faim et la malnutrition mais aussi de développer les secteurs agricoles prépondérants au Maroc comme l'élevage. Catusse et Vairel (2010) vont encore plus loin lorsqu'ils démontrent comment, depuis les années 1990, l'extraversion de l'action publique au Maroc est inédite : « les ressources, les référentiels, les catégories et les instruments de l'action publique s'inspirent dans une mesure inégalée jusqu'ici de recettes en vogue au plan international » (Catusse et Vairel, 2010), et la gestion de la PPR semble confirmer leur hypothèse. La FAO a en effet accompagné le Maroc dans le processus qui l'a conduit à s'ouvrir aux échanges, et le royaume a été un pays pilote en matière de réseaux régionaux de santé animale ce qui indique à la fois la reconnaissance d'une légitimité à participer aux actions de la FAO mais aussi l'engouement du Maroc pour capter l'aide internationale et les transferts de compétences. Ainsi lors de l'épisode de crise internationale de l'*influenza* aviaire en 2005, le Maroc et ses services vétérinaires se sont organisés administrativement, ont augmenté leurs capacités logistiques et ont renforcé

leur légitimité aux yeux de la communauté internationale pour conserver le statut de pays indemne de grippe aviaire. Il en tire un avantage certain qui lui permet de correspondre aux attentes de ses partenaires. Ainsi, lorsqu'en juillet 2008, la crise de la PPR débute et surprend les services vétérinaires ; dans l'urgence, ces derniers se tournent « naturellement » vers l'OIE et la FAO : ils ont l'habitude de travailler avec ces organisations internationales. L'incertitude et l'émergence de risques sanitaires ou industriels semblent plus généralement générer des situations au cours desquelles les décideurs effectuent des emprunts extérieurs, les canaux de ces emprunts étant déjà connus : le recours aux ressources et aux politiques des organisations internationales semble être lié au phénomène de dépendance au sentier (*path dependence*) (Palier et Bonoli, 1999). Le Maroc garde alors la même solution d'action publique en passant par l'OIE afin de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité de la solution (rendements). Le code sanitaire de l'OIE est perçu par le Maroc comme étant la référence à suivre pour garantir la salubrité publique et la protection des consommateurs comme l'a rappelé un responsable du Ministère français des Affaires étrangères qui a travaillé plusieurs années avec les services vétérinaires marocains.

### 3.2. La recherche de légitimité nationale et internationale des acteurs politiques marocains

L'adoption des recommandations internationales de l'OIE au Maroc s'inscrit dans un contexte où le Maroc est en quête d'une légitimité politique à l'échelle internationale et infranationale. Ainsi depuis les plans d'ajustements structurels, le processus de Barcelone et l'initiative Euromed en 1995, le Maroc entend être l'« élève modèle » de la stratégie pour la Méditerranée et obtenir également le statut de partenaire avancé de l'UE [5]. Ce statut a été obtenu en octobre 2008 [6] après un travail important du Maroc pour se mettre aux normes et répondre aux exigences en matière économique, politique, sociale et environnementale de l'UE. Avec le partenariat avancé, l'UE a pris l'engagement d'accompagner la modernisation de l'économie, des infrastructures et de participer à la réduction de la pauvreté. Dans le secteur de la santé animale, ce partenariat a permis au Maroc d'obtenir un jumelage institutionnel dans le domaine vétérinaire. De plus, le fait de se conformer aux exigences de l'OIE permet au Maroc de marquer sa bonne volonté et d'en retirer éventuellement les soutiens financiers attenants, tant afin de garantir la disponibilité de l'aide internationale au moment de la crise de la PPR mais également pour d'éventuelles autres maladies. En outre, en se montrant responsable et capable d'éradiquer rapidement une maladie animale des plus préoccupantes, le Maroc s'affiche en tant que bon gestionnaire et renforce sa crédibilité aux yeux des différents acteurs économiques de la région, et en particulier l'Union Européenne. Les pouvoirs publics marocains comptent d'ailleurs sur l'investissement privé national et étranger pour atteindre les objectifs du Plan Maroc Vert [7].

---

[5] Voir le discours de Mohamed VI, le 23 octobre 2007 à Tanger.

[6] Soit au moment où le Maroc gérait avec succès la PPR, l'UE a certainement été attentive à la manière dont le Maroc a traité la maladie.

[7] Sur le lait par exemple, la centrale laitière, filiale de Danone a investi ces dernières années et est très attentive à la situation sanitaire des animaux au Maroc. http://www.leconomiste.com/article/896094-les-ambitions-de-danone-pour-centrale-laiti-reentretien-exclusif-avec-franck-riboud-p

A l'échelle nationale, l'importation du plan de lutte contre la PPR va conforter le rôle encore naissant d'une nouvelle organisation : l'ONSSA. Cette dernière est née en 2009 soit quelques mois après l'épisode de PPR. Depuis quelques années, la DE militait pour la création d'un tel organisme au Maroc. On peut donc penser que la lutte contre la PPR, dont la réussite est due en partie à l'importation de solutions et aux réseaux que la DE a pu mobiliser, constitue un bel exemple des capacités des services vétérinaires à gérer la santé animale. Cela a aussi pu permettre de réaffirmer la position hégémonique de la DE pour que l'arbitrage du roi ou du premier ministre dans la construction d'une agence sanitaire se fasse au profit du Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime (MAPM) plutôt que d'autres ministères.

### 3.3. Les entrepreneurs de transfert : des courtiers indispensables à la circulation des recommandations internationales vers les niveaux nationaux et locaux

Le transfert de solutions exogènes est opéré par un acteur essentiel qui joue le rôle de passeur, il s'agit des « entrepreneurs de transfert » (Dolowitz et Marsh, 2000; Roberts et King, 1991). Ces derniers s'investissent dans la promotion de solutions publiques méritant d'être diffusées ou utilisées et facilitent le passage d'un ensemble de mesures. Les entrepreneurs de transfert sont souvent multipositionnés et peuvent à la fois effectuer un travail d'information et assurer les décideurs du bien fondé de ces politiques ou bien les contraindre à appliquer ces politiques. L'enquête a mis en évidence le rôle prépondérant de l'IAV (Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II) de Rabat dans cette dynamique d'importation. En effet, au Maroc, le système d'enseignement de la médecine vétérinaire est tel que les étudiants passent généralement tous par cette seule et même école. En outre, tous les vétérinaires rencontrés au cours de l'enquête ont effectué un stage ou des semestres à l'étranger, souvent en France, et à la FAO et l'OIE. Ils reviennent au Maroc avec des expériences et des pratiques qu'ils vont plus facilement mettre en œuvre dans leur pays. A partir des recherches et des entretiens effectués au Maroc en 2011, deux types de passeurs ont été identifiés. Ces deux types de courtiers sont des individus qui bénéficient d'une légitimité à la fois sur le plan international et sur le plan national. Les premiers sont spécialistes de la question de la PPR et ont utilisé les ressources de l'OIE pour créer la solution en fonction de la construction du problème «PPR», les seconds ont une action plus structurelle : ils n'ont pas directement participé au transfert de la solution sur la PPR mais ont encouragé le Maroc et les autres gouvernements de la région à se conformer aux standards internationaux de lutte contre la PPR et contre les autres risques sanitaires.

Pour finir, on peut également faire remarquer que la stratégie de lutte contre la PPR a pu être mise en place par le Maroc après son transfert par des passeurs grâce au maillage institutionnel et organisationnel. En effet, le maillage institutionnel du Maroc s'organise autour des régions, des provinces et des communes. La direction de l'élevage qui dépend du MAPM est présente à tous les échelons du territoire marocain, et les services vétérinaires encadrent donc au plus près les éleveurs permettant ainsi un transfert facilité des politiques publiques.

## 4. La circulation des recommandations internationales de lutte contre la PPR au Maroc : vers une privatisation de la filière ?

La lutte contre la PPR par les services vétérinaires a été une réussite saluée par le gouvernement marocain et les organisations internationales. Cette bataille menée contre une maladie dévastatrice a été l'occasion pour le Maroc de légitimer et de justifier le bien fondé de choix opérés en matière de gestion publique de la santé animale. Les services vétérinaires ont, à cette occasion, renforcé leur position stratégique leur permettant ainsi d'opérer une sélection dans le transfert des politiques publiques internationales.

### 4.1. Légitimer les bonnes pratiques et les choix en matière de santé animale

La solution mise en œuvre pour lutter contre la PPR a confirmé les orientations politiques structurelles en faveur de la privatisation. Au Maroc, l'agriculture est touchée par les plans d'ajustement structurel (PAS) dès 1985, et on assiste depuis à une redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et à la soumission de leur gestion aux impératifs de marché. Dans le premier programme PASA1, une des mesures concerne la profession de vétérinaire et vise la cession au secteur privé des services de santé animale (Akesbi, Benatya et El Aoufi, 2008).

Selon l'ONSSA [8], la privatisation de la médecine vétérinaire s'est effectuée conjointement au PAS dans un cadre marqué par la raréfaction des ressources de l'Etat. Concrètement, les vétérinaires diplômés de l'IAV ne sont plus automatiquement intégrés à la fonction publique mais exercent en libéral leur profession dans un cabinet ou sont mandatés par la puissance publique. Les mandats sanitaires sont non seulement un moyen pour l'Etat de se désengager progressivement de la prise en charge des soins réalisés sur les animaux mais aussi un avantage certain pour la préservation et l'encadrement de la santé animale selon les dires du directeur de l'ONSSA. Pour mieux se prémunir des risques émergents il faudrait, selon les services vétérinaires, que le Maroc dispose de sentinelles, autrement dit d'un vaste tissu d'acteurs privés, individuels ou collectifs, qui opèrent des missions pour l'Etat. De tels acteurs et de tels choix stratégiques ont permis au Maroc de cadrer et de lutter efficacement contre la PPR. Les services vétérinaires ont d'ailleurs fait la publicité de cette victoire sur la PPR auprès de leurs partenaires et de l'administration marocaine, légitimant ainsi les choix en termes de réduction du personnel et de délégation au secteur privé des activités exercées autrefois par des fonctionnaires [9]. De plus, alors que le secteur de la santé animale connaît une hémorragie de cadres suite au départ volontaire à la retraite, les privatisations vont encore être étendues. Le chef de la santé animale nous a confirmé dans un entretien l'information selon laquelle les mandats sanitaires allaient bientôt être élargis. Les vétérinaires privés auront, d'ici quelques temps, des mandats d'inspection et, à terme, l'ONSSA envisage également de déléguer les missions de prélèvements

[8] Présentation d'Hamid Benazzou directeur général de l'ONSSA « Promotion des politiques sanitaires et obtention d'un appui aux services vétérinaires par les décideurs politiques : les meilleures pratiques au Maroc », Séminaire régional sur la communication, Rabat, 7-8 octobre 2010.
[9] Séminaire régional de l'OIE sur la communication, Rabat, 7-8 octobre 2010.

d'échantillons à des organismes ou à des personnes morales de droit privé [10]. Dans le même temps, l'Etat se désengage progressivement de « toute opération à caractère commercial ou de prestation de service dans le domaine de l'agriculture et de la santé animale » (Akesbi et Guerraoui, 1991). La PPR a pu être un défi, relevé par le Maroc et ses services vétérinaires, qui s'est transformé en opportunité. En effet, la PPR devient l'occasion de renforcer et de légitimer les réformes sur plusieurs plans, notamment en matière de libéralisation du secteur agricole et de la médecine vétérinaire. La gestion de l'épizootie rend légitime les choix du gouvernement et semble même ouvrir la voie vers de nouvelles privatisations dans le secteur de l'élevage et de l'abattage des viandes rouges [11].

### 4.2. Un transfert sélectif qui renforce le poids des services vétérinaires

Pour les services vétérinaires, l'épisode PPR au Maroc a également été l'occasion de faire la promotion des choix structurels opérés pour l'encadrement de la santé animale et de la production de viande. Au cours de l'épizootie, la direction de l'élevage est parvenue à travailler avec des acteurs nationaux et internationaux, et a su mobiliser les vétérinaires privés, les laboratoires et les éleveurs. La FAO et l'OIE, au même titre que les services vétérinaires européens, ont reconnu la qualité du traitement et l'efficacité de l'action des agents du ministère. L'AFSSA, dans son bulletin épidémiologique de décembre 2008 qualifiait de « remarquable » la mobilisation du Maroc ; la FAO-EMPRES quant à elle, a parlé d'une « incursion de PPR au Maroc maîtrisée avec succès » (EMPRES, 2011). L'éradication de la PPR a permis aux services vétérinaires de réaffirmer la centralité de leur rôle en matière de santé animale. Cette marge de manœuvre, acquise au gré du traitement des maladies animales, permet également aux services vétérinaires d'opérer une forme de sélectivité dans le transfert des politiques publiques internationales et des visions de ce que devrait être l'encadrement de la santé animale. Même si le Maroc continue de promouvoir le secteur privé pour réaliser les investissements nécessaires au développement de la filière viande rouge et à ce titre allège son administration, la direction de l'élevage, devenue en 2009 l'ONSSA, conserve une grande autonomie en matière de santé animale. La DE a en effet posé son véto à la privatisation d'un laboratoire pharmaceutique qui est un des principaux bras armés de la lutte contre les maladies animales.

La société d'Etat Biopharma a été créée en 1984 dans un contexte marqué par la réémergence de maladies animales comme la peste équine, apparue au Maroc en 1965. Dans cette situation, les pouvoirs publics marocains ont décidé de développer leur propre unité de production de vaccins et de médicaments vétérinaires afin de ne plus dépendre des marchés internationaux et d'utiliser des produits pharmaceutiques adaptés aux pathologies locales. Dégageant des bénéfices et reconnu pour son efficacité, le laboratoire devait faire l'objet d'une privatisation (Amourag, 2008). Depuis plusieurs

[10] Discours d'Hamid Benazzou, directeur général de l'ONSSA, 8e congrès vétérinaire national, IAV Hassan II, 15 janvier 2011.

[11] La société Ranch Adarouch, autrefois publique, a été privatisée en 1999 ; c'était l'un des principaux centres d'élevage de bovins au Maroc. Notons également que c'est le président de la FIVIAR qui dirige aujourd'hui le conseil d'administration de la société.

années, Biopharma était inscrit sur la liste des sociétés d'Etat privatisables alors que le gouvernement voulait augmenter le nombre de privatisations dans le rang des sociétés d'Etat du secteur agricole. La DE s'est pourtant opposée à la privatisation de Biopharma et a fait pression sur le ministère de l'agriculture pour qu'il renonce à valider la proposition de rachat par le secteur privé. Il semblerait donc que les services vétérinaires soient parvenus à se dégager un espace dans lequel ils ont une position de leader en matière de santé animale et de lutte contre les maladies animales.

## 5. Conclusion

Notre analyse a d'abord montré que les choix des acteurs marocains en matière de lutte contre la PPR dépendaient de la façon dont ils percevaient le problème et les solutions possibles portées à leur connaissance. Le cadrage du problème de la PPR au Maroc s'est fait dans un contexte marqué par une multiplicité d'acteurs (organisations d'éleveurs, abattoirs, services vétérinaires, ministères, organisations internationales, institutions religieuses…) et d'enjeux. Le gouvernement marocain, et plus précisément les services vétérinaires, ont pris en compte ces différents enjeux, lesquels ont participé au cadrage du problème public. Au niveau local (i), il fallait absolument garantir la survie des petits éleveurs de ruminants, des chevillards, des bouchers et des transporteurs, qui participent tous au développement rural. En outre, les animaux sont élevés pour leur viande et sont vendus massivement lors des fêtes religieuses. La disponibilité du mouton, notamment pour l'Aïd el Adha a été un enjeu crucial qui a bousculé la chronologie de la lutte contre la PPR. Le cadrage du problème de la PPR s'est également fait en fonction d'autres enjeux nationaux propres aux acteurs de la santé animale au Maroc (ii) : le poids de la DE et du MAPM a ainsi été renforcé par l'épizootie de PPR ; les services vétérinaires sont de fait parvenus à s'imposer comme des acteurs clé de la lutte contre les maladies animales. Enfin, la PPR s'inscrit dans un contexte où l'OIE, la FAO et l'UE sont des plus attentives à la gestion par le Maroc des épisodes sanitaires. Il était essentiel pour le royaume de conserver son statut de « bon élève » auprès de ses partenaires économiques et institutionnels dans la région (iii). L'article a ainsi montré comment le choix d'importer des normes de lutte est intimement lié à la manière dont les services vétérinaires se sont emparés du problème public de la PPR. Il y a une relation complexe entre la solution et le problème lui-même. Parmi les différentes préconisations pour lutter contre la PPR, c'est la vaccination qui a été privilégiée à la fois par les acteurs nationaux et internationaux. Cette solution permettait de répondre à la fois au risque de crise sanitaire et également aux enjeux politiques et économiques liés à la filière.

La démonstration a ensuite souligné les nombreux éléments qui ont facilité le transfert de cette solution. Ils sont liés à la tradition d'extraversion du Maroc et également à la situation d'urgence qui appelait une réponse rapide et de grande ampleur pour faire face aux différentes menaces évoquées. La quête de légitimité du Maroc à l'échelle internationale et infranationale a également joué un rôle prépondérant dans l'adoption des recommandations de l'OIE. En effet, l'analyse a montré que l'appropriation des mesures internationales servait des objectifs nationaux, et notamment la légitimation de la nouvelle structuration des services vétérinaires, via

l'ONSSA nouvellement créée, et également des objectifs internationaux liés par exemple à la réputation du Maroc et à l'aide internationale qui en dépend.

Pour finir, l'article a montré que la PPR a été un défi, relevé par le Maroc et ses services vétérinaires, qui s'est transformé en opportunité. En effet, avant la crise de la PPR, le pays s'était engagé dans des réformes en matière de libéralisation du secteur agricole et de la médecine vétérinaire. L'exercice à titre privé de la médecine vétérinaire a de fait été mis en avant et présenté comme étant un des éléments clé de la lutte contre la PPR. La gestion de l'épizootie a ainsi rendu légitime les choix du gouvernement et semble même ouvrir la voie vers de nouvelles privatisations dans le secteur de l'élevage et de l'abattage des viandes rouges. Plus largement, si le Maroc a suivi les recommandations internationales en matière de lutte contre les maladies animales émergentes, les services vétérinaires ont conservé une marge de manœuvre assez large leur permettant d'opérer une sélection des mesures à appliquer. Les politiques publiques internationales ont vocation à permettre aux gouvernements d'éradiquer des maladies ou de contrôler des pathologies ; or ces recommandations s'ancrent dans des contextes locaux caractérisés par des stratégies d'acteurs, des intérêts en termes économiques et sociaux qui ne vont pas toujours dans le sens des injonctions internationales.

## Bibliographie

Akesbi N., Guerraoui D. (1991) *Enjeux agricoles : évaluation de l'expérience marocaine*, Casablanca, Maroc, Editions le Fennec, 150 p.

Akesbi N., Benatya D., El Aoufi N. (2008) *L'agriculture marocaine à l'épreuve de la libéralisation*, Rabat, Maroc, Economie critique, 189 p.

Amourag A. (2008) Retours aux privatisations, *Maroc Hebdo*, 31 octobre.

Bayart J.F. (1999) L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion, *Critique internationale* 5, 97-120.

Catusse M., Vairel F. (2010) Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc, *Politique africaine* 120, 5-23.

Cefaï D. (1996) La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux* 75, 43-66.

Delpeuch T. (2009) Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies, *Critique internationale* 43, 153-165.

Dolowitz D., Marsh D. (1996) Who learns from whom: A review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies* 44, 343-357.

Dolowitz D., Marsh D. (2000) Learning from Abroad: the role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance, an International Journal of Policy and Administration* 13, 5-24.

El Sabah. (2008) La peste menace le Maroc entre le Ramadam et l'Aïd el Adha, *El Sabah*, 10 septembre.

El Tajdid. (2008) Campagne de vaccination contre la peste, la FAO met en garde contre les repercussions répercussions à l'approche de l'Aïd el Adha, *El Tajdid*, 13 septembre.

EMPRES. (2011) *Bulletin des maladies animales transfrontalières*, n° 37-2011.

EMPRES WATCH. (2008) *Peste des petits ruminants (PPR) au Maroc*, 08-2008.

Foures F. (2010) La rage en France : vieux problème, nouvelle crise, *Politix* 90, 167-191.

La Gazette du Maroc (2008) Surveillance épidémiologique : mesures préventives, *La Gazette du Maroc*, 25 juillet.

Neveu E. (1999) L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons, *Etudes de communication* 22, 41-58.

Palier B., Bonoli G. (1999) Phénomène de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale, *Revue française de science politique* 49, 399-420.

Roberts N.C., King P.J. (1991) Policy entrepreneurs: Their activity structure and function in the policy process, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 147-175.

Sarter G. (2006) *Manger et élever des moutons au Maroc, sociologie des préférences et des pratiques de consommation et de production de viande*, Thèse de sociologie, Université Paris 1 - IEDES, 305 p.