HAL
open science

La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : Émergence d'un "problème public" et circulation des recommandations internationales

Marie Hrabanski, Matthieu Brun

To cite this version:

Marie Hrabanski, Matthieu Brun. La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : Émergence d'un "problème public" et circulation des recommandations internationales. 5èmes Journées de Recherches en Sciences Sociales INRA-SFER-CIRAD, Dec 2011, Dijon, France. hal-01627380

HAL Id: hal-01627380

https://hal.science/hal-01627380v1

Submitted on 1 Nov 2017

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.

Marie Hrabanski, sociologue, (UMR Art-dev, CIRAD)

Matthieu Brun (IEDES, Master « développement agricole et politiques économiques »)

Titre : La lutte contre la peste des petits ruminants au Maroc : Emergence d'un « problème public » et circulation des recommandations internationales

La lutte contre la peste des petits ruminants (PPR) fait aujourd'hui l'objet d'une attention grandissante de la part des organisations internationales. La FAO et l'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 de ce type. 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[1] qui se trouvait alors face à une maladie décrite comme des plus violentes et destructrices par la FAO. 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 and Vairel 2010). Le royaume est ainsi parvenu à gérer efficacement la crise sanitaire. En effet, deux ans plus tard, en octobre 2010, Bernard Vallat, Directeur général de l'OIE, déclarait lors d'un séminaire régional de l'OIE 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*[2] ».

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 une tension entre l'extraversion des politiques et leurs dimensions endogènes (Catusse and

[1] *La peste menace le Maroc entre le Ramdam et l'Aïd el Adha*, El Sabah, 10-09-2008

[2] http://www.rr-africa.oie.int/docspdf/fr/2010/COM/VALLAT.pdf

Vairel 2010). On se propose d'analyser comment s'est effectué le transfert de recettes de politiques publiques de l'échelle internationale 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 PTS (policy transfert studies) il s'agit toutefois de souligner que le transfert des recettes 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 and 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 and Marsh 2001). En outre, nous souhaitons compléter l'approche par les PTS en montrant que les cadres d'interprétation d'un problème public influencent fortement le type de recettes de politiques publiques mobilisées et la façon dont elles vont l'être. La littérature 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, et en réalisant une analyse de la littérature grise des différentes organisations concernées et plusieurs observations effectuées dans des réunions sur les maladies animales au Maroc, il s'agira de s'interroger sur la façon dont a été construit le problème de la PPR et ses conséquences sur le transfert des recommandations internationales et la gestion de la crise. La construction du problème de la PPR au Maroc a-t-il facilité l'appropriation des solutions proposées par l'OIE ? De quelle façon le mode d'organisation politique du Maroc a-t-il 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 ce, il conviendra dans une première partie de comprendre comment la PPR est devenu un problème public. En analysant la façon dont les acteurs se sont saisis de la question nous pourrons mieux appréhender les caractéristiques de la solution adoptée. 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. Loin de considérer les problèmes publics uniquement comme le fruit d'éléments objectifs, nous montrerons d'abord que le problème de la PPR a fait l'objet d'opérations d'arbitrage entre différents acteurs, intérêts et enjeux d'ordre locaux, nationaux et/ou internationaux.

Dans une deuxième partie, il s'agira d'analyser 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. Nous montrerons en outre 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.

1) La construction du problème de la PPR au Maroc : entre enjeux nationaux et enjeux internationaux

En fonction de leurs stratégies et de leurs intérêts, les acteurs de la santé animale se sont appropriés le problème de la PPR. Nous allons étudier le cadrage de ce problème en abordant tout d'abord le poids économique et social que représente la filière ovin et caprin au Maroc avant d'examiner la façon dont la disponibilité en viande a été centrale pour cadrer le problème, ce qui de fait a influencé fortement les solutions à y apporter. Enfin, nous montrerons comment la crise a été, pour les services vétérinaires, l'occasion de préserver leur crédibilité en matière de santé animale**.**

1.1 Le cadrage d'un problème : les enjeux économiques et sociaux de la filière

L'élevage des petits ruminants au Maroc revêt une importance capitale pour le développement économique et social du pays et plus particulièrement des 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 principalement moutonnier où évoluent près de 17,5 millions de têtes ovines contre 5 millions de caprins. A la campagne, nombreux sont les ménages qui ont chez eux quelques têtes de moutons et qui les engraissent afin de les revendre lors des fêtes religieuses ou dans les souks communaux. Les petits ruminants ont ainsi une fonction de trésorerie et d'épargne en nature. 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 risque » 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 de prévoir des « temps difficiles » ou l'absence d'indemnisation par la puissance publique.

Si les éleveurs sont les premiers concernés par le problème des maladies animales, car elles menacent leur situation socio-économique, ils ne sont pas les seuls à influencer 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 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 les objectif étaient 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 l'occasion de renforcer leur crédibilité.

Ces intérêts économiques concordaient également avec des enjeux plus larges concernant notamment la disponibilité en viande du Maroc.

1.2 La disponibilité en viande : un enjeu national

La consommation de viande au Maroc est importante sur le plan nutritionnel, économique et symbolique. Elle est un élément central dans les traditions au Maroc et tient une fonction essentielle dans la gestion des relations sociales (Sarter, 2006). Si toutes les célébrations de la vie collectives impliquent la consommation de viande ovine, c'est au cours de la fête du sacrifice (Aïd el Adhâ ou Aïd el Kebir) que le mouton prend toute son importance. Des milliards de Dirhams changent ainsi de mains en seulement quelques jours et chaque année, une part importante des bénéfices de l'Aïd, qui représente selon les statistiques officielles près de 2% du PIB cumulé annuel, est transférée au monde rural. Au mois de septembre 2009, la presse arabophone au Maroc, lue par une partie importante de la population, titrait « *La peste menace le Maroc entre le Ramadan et l'aïd el Adha »*[3]. Prévu pour le mois de novembre 2008, soit 4 mois après l'apparition de la PPR et dans la continuité du pic de consommation de viande ovine, le maintien de la fête du sacrifice et la disponibilité en viande était un enjeu crucial. La FAO a directement parlé de menace sur la fête de l'Aïd[4] « *la menace est encore plus grande avec l'Aïd el Adha où le commerce et la mobilité des moutons vont s'intensifier, en l'absence de contrôle effectif de la maladie, ces mouvements pourraient accélérer la diffusion du virus* ». 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.

1.3 Préserver la crédibilité des services vétérinaires

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

---

[3] EL SABAH, *La peste menace le Maroc entre le Ramadan et l'Aïd el Adha*, El Sabah, 10-09-2008

[4] EL TAJDID, , *Campagne de vaccination contre la peste, la FAO met en garde contre les répercussions à l'approche de l'Aïd el Adha,* El Tajdid, 13-09-2008

entier au niveau international. L'OIE et la FAO attendent de leurs Etats membres qu'ils soient capables de communiquer des informations relatives à la santé animale, qu'ils respectent les règles de santé et qu'ils respectent les recommandations édictées pour lutter contre les émergences sanitaires. En 2008, au moment de l'apparition de la PPR, le Ministère marocain de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (MAPM) et plus précisément la Direction de l'Elevage (DE) ont fait le choix de concentrer leur attention sur cette maladie en vaccinant le cheptel au plus vite afin d'éradiquer la maladie pour les raisons que nous avons évoquées auparavant[5] mais aussi pour correspondre à l'attente principale de l'OIE, avoir des services vétérinaires réactifs qui communiquent autour des épisodes sanitaires et qui luttent efficacement. C'était une stratégie « *offensive* » où la DE « *se devait de frapper fort* » afin de ne pas « *vivre avec la maladie comme d'autres pays le font* »[6]. 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 Blue Tongue. Les personnes que nous avons rencontrées ont souvent pointé du doigt ce problème d'organisation et de disponibilité des moyens, constatant qu'au cœur de l'épizootie PPR, les cas de rage ont augmenté[7] et la vaccination contre la clavelée a été stoppée dans certaines régions[8]. 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). Il leur fallait mobiliser tous les moyens possibles pour éradiquer la maladie au Maroc et ne pas risquer de menacer l'Europe ou les relations commerciales qui existaient entre le Maroc et ses partenaires. Toutes les ressources ont été mobilisées, au détriment d'autres maladies qui à priori intéressaient moins les agences onusiennes, pour mettre en œuvre un programme de lutte contre la PPR.

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 favorisé une construction du problème et de ses réponses spécifiques, qui ont favorisé le recours aux recommandations des organisations internationales. D'autres éléments du contexte national peuvent également favoriser cette circulation rapide.

---

[5] Entretien n°17 et 18
[6] Entretien n°17
[7] Entretien n°13
[8] Entretien n°6

II- Des éléments favorables au transfert

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. Nous montrerons également que des « entrepreneurs de transfert » (Dolowitz and Marsh 2001; Roberts and King 1991), autrement dit des passeurs ou encore des courtiers, ont permis de faire circuler les recommandations internationales dans le royaume chérifien.

2.1 Extraversion et dépendance au sentier du Maroc dans une situation de crise de la PPR

La solution utilisée par le Maroc pour lutter contre la PPR, préconisée par les organisations internationales s'est 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, 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) (Catusse and Vairel 2010). Le pays entretient de longue date des relations avec les organisations internationales, il est d'ailleurs depuis 1924[9] 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[10] 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 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 and Vairel 2010), et la gestion de la PPR semble confirmer leur

[9] Même si à l'époque de la création de l'Office le Maroc était sous protectorat français
[10] Entretien n°27

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 ces partenaires[11].

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, et les canaux de ces emprunts extérieurs étaient déjà connus : le recours aux ressources et aux politiques des organisations internationales semble être lié au phénomène de dépendance au sentier (*path dependence*) (Palier, 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[12].

2.2 La recherche de légitimité nationale et internationale

L'adoption des recommandations internationales de l'OIE au Maroc s'inscrit dans un contexte où le Maroc est en quête de 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 veut être l' « élève modèle » de la stratégie pour la Méditerranée et obtenir également le statut de partenaire avancé de l'UE[13]. Ce statut a été

[11] Entretien n°9
[12] Entretien n°27
[13] Discours de Sa Majesté Mohamed VI, le 23 octobre 2007 à Tanger.

obtenu en octobre 2008[14] 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 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, et 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[15].

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 (Office National de Sécurité Sanitaire des Aliments) . L'ONSSA 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, étant une réussite en partie grâce 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 MAPM plutôt que d'autres ministères.

2.3 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 and Marsh 2001; Roberts and King 1991). Ces derniers s'investissent dans la promotion de solutions publiques méritant

[14] 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

[15] Sur le lait par exemple, la centrale laitière, filiale de Danone a beaucoup investi ces dernières années et est très attentive à la situation sanitaire des animaux au Maroc.

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 que nous avons rencontrés au cours de notre 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, nous avons identifié deux types de passeurs. 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 suivie par le Maroc, et transférée par les passeurs aussi parce que le pays, à la différence d'autres pays de sous-région, s'est doté d'un réel maillage institutionnel et organisationnel qui permettent de mettre en œuvre les recommandations de l'OIE et de la FAO. 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 et cela permet donc un transfert facilité des politiques publiques.

III) La lutte contre la PPR : une opportunité pour se conformer aux attentes internationales ?

La lutte contre la PPR par les services vétérinaires a été une réussite saluée par le gouvernement marocain et les organisations internaitonales. 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.

3.1 Légitimer les bonnes pratiques et les choix en matière de santé animale

La solution mise en œuvre pour lutter contre la PPR s'est déployée au Maroc en validant les orientations politiques structurelles décidées par le gouvernement. L'agriculture est touchée par les plans d'ajustement structurel en 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[16]. Selon l'ONSSA[17] 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, c'est-à-dire 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 PRR 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[18]. De plus, alors que le secteur de la santé animale connaît une « *hémorragie de cadres* »[19]suite au départ volontaire à la retraite, les privatisations vont encore être étendues. Le chef de la santé animale a confirmé l'information selon laquelle les

[16] AKESBI, BENATYA, EL AOUFI, *L'agriculture à l'épreuve de la libéralisation*, Economie critique 2008

[17] 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 Octobre 2010

[18] Séminaire régional de l'OIE sur la communication, Rabat, 7-8 octobre 2010

[19] Entretien n°5

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 d'échantillons à des organismes ou à des personnes morales de droit privé[20]. 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, 1991). La PPR a donc été 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[21].

3.2 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, 201). Avec cette épizootie, la DE, devenue en 2009 l'ONSSA, a eu suffisamment de marge de manœuvre pour faire les choix qu'elle a jugé utile en matière de lutte. 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.

---

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

[21] La société Ranch Adarouch, autrefois publique, a été privatisée en 1999, c'était l'un des principaux centre 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.

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 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 armé de la lutte contre les maladies animales[22]. La société d'Etat Biopharma a été créée en 1984 dans un contexte marqué par la réémergence de maladies animales dont 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[23]. Depuis plusieurs années, Biopharma était inscrit dans la liste des sociétés d'Etat privatisables et 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.

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 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 tous participent au développement rural. En outre, les animaux sont élevés pour leur viande mais également pour être vendus lors des fêtes familiales ou religieuses la disponibilité du mouton, notamment pour l'Aïd-El-Kebir était un

[22] Entretien n° 16, 17
[23] AMOURAG.A « Retours aux privatisation », *Maroc Hebdo*, 31-10-2008

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 des enjeux nationaux (ii) : le poids de la DE et du MAPM ont ainsi été renforcés par l'épizootie de PPR au Maroc ; les services vétérinaires sont de fait parvenus à s'imposer comme des acteur 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 attentives à la gestion par le Maroc des épisodes sanitaires. Il était essentiel pour le royaume de conserver son statut de « bon élève » dans la région auprès de ses partenaires économiques et institutionnels (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. La politique publique mise en place par le Maroc a été inspirée des normes internationales, et avait certes pour objectif de traiter la PPR mais elles devaient permettre aussi de concorder et même de servir les intérêts des différents acteurs de la santé animale.

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 que nous avons 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, et également des objectifs internationaux liés notamment à la réputation du Maroc et aux mannes financières qui en dépendent.

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 la 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 contextes locaux caractérisés par des stratégies d'acteurs, des intérêts en terme économiques et sociaux qui ne vont pas toujours dans le sens des injonctions internationales.

BIBLIOGRAPHIE

Bayart, Jean-François. 1999. "L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion." Critique internationale 5 n°5:97-120.

Catusse, Myriam and Frédéric Vairel. 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, Thierry. 2009. "Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies " Critique internationale 2(43):153-165.

Dolowitz, David. 2000. "Policy Transfer : a new framework of policy analysis." In *Policy Transfer and British Social Policy*, eds. D Dolowitz, R Hulme, M Nellis and F O'Neill. Buckingham - Philadelphia: Open University Press.

Dolowitz, David and David Marsh. 2001. "Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making." Governance, an International Journal of Policy and Administration 13(1):5-24.

Dolowitz, David. and David. Marsh. 1996. "Who learns from whom: A review of the Policy Transfer Literature." Political Studies 44 (3).

EMPRES, Bulletin des maladies animales transfrontalières, n°37, 2011

Neveu, Eric. 1999. "L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglosaxons." Etudes de communication 22.

PALIER.B, BONOLI.G, Phénomène de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale¸ Revue française de science politique, année 1999, vol 49, n°3

Roberts, Nancy C. and Paula King, J. 1991. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process." Journal of Public Administration Research and Theory 1:147-175.

SARTER Gilles, 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, 2006