

Organisation actuelle et future des Services vétérinaires en Afrique

A.S. Sidibé

Président honoraire du Comité international de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale),
Coordonnateur régional, Représentation régionale de l'OIE pour l'Afrique, B.P. 2954, Bamako, Mali

Résumé

En Afrique, l'élevage, fondement de la culture de nombreux peuples, assure dans l'économie des familles les plus pauvres des fonctions multiples et essentielles : alimentaires, sociales, économiques. En outre, le bétail demeure la principale forme d'énergie non humaine dont disposent les paysans pauvres pour la traction animale dans l'agriculture et le transport des produits.

Malheureusement, les maladies animales transfrontalières demeurent, aujourd'hui encore, l'un des facteurs limitants essentiels au développement de l'élevage en Afrique, entraînant de lourdes pertes directes et indirectes dans les cheptels nationaux, souvent accompagnées de problèmes de santé publique. Le commerce régional et international des animaux et des produits d'origine animale reste bloqué à cause de ces maladies, qui par ailleurs demeurent une des causes principales de la faible performance du sous-secteur de l'élevage ainsi que de l'écart grandissant entre l'offre et la demande de viande et de lait.

Le défi d'une croissance soutenue durable et compétitive des productions animales implique des améliorations importantes des systèmes de production et de santé animale. Au plan de la protection sanitaire des troupeaux, cette préoccupation passe par des politiques nationales visant à restituer aux Services vétérinaires les missions et structures d'organisation qui étaient les leurs et qui malheureusement ont été mises à mal par les politiques d'ajustement structurel.

Mots-clés

Afrique – Ajustement structurel – Auxiliaire d'élevage – Évolution des Services vétérinaires – Partenariat – Recentrage des missions – Recouvrement des coûts – Secteur privé – Secteur public – Service vétérinaire – Structure à chaîne de commande continue.

Contexte général : le cheptel africain et sa production

L'élevage est une activité importante de l'économie des pays d'Afrique. Pour beaucoup de pays africains, il représente de fait l'une des plus importantes sources d'emplois et de revenus. En 1988, la part de l'élevage dans le produit brut agricole de 48 pays d'Afrique subsaharienne était estimée à 25 %, soit plus de 11 milliards de dollars américains.

Les recensements disponibles révèlent que les bovins et les petits ruminants représentent respectivement 185 millions de têtes et 322 millions de têtes, soit 14,2 % et 18,9 % des effectifs mondiaux. Par ailleurs, 21 millions de porcs, 19 millions de chameaux et 3 millions de buffles sont disponibles (statistiques

de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO], 1996).

L'élevage assure dans l'économie des familles les plus pauvres des fonctions multiples et essentielles : alimentaires (consommation domestique de lait, viande et œufs), sociales (dot, cérémonies, statut social), économiques (monétarisation, capitalisation, épargne, assurance sociale). En outre, le bétail pour la traction animale demeure la principale sinon la seule forme d'énergie non humaine dont disposent les paysans pauvres pour l'agriculture et le transport des produits.

Enfin, l'élevage est le fondement de la culture de nombreux peuples des zones sahéliennes.

En Afrique, les maladies animales demeurent une des causes principales de la faible performance du sous-secteur de l'élevage

et de l'écart grandissant entre l'offre et la demande de viande et de lait. Le coût de la mortalité est estimé à 2 milliards de dollars américains par an, sans compter l'impact dramatique des épizooties majeures telles que la peste bovine, la peste porcine africaine, la peste des petits ruminants et des zoonoses comme la fièvre de la Vallée du Rift, le charbon bactérien, la rage.

C'est en Afrique subsaharienne que les plus grands défis, en matière d'élevage, seront à relever dans les deux prochaines décennies, qu'ils soient liés à la lutte contre la pauvreté ou bien à la gestion du patrimoine naturel.

En effet, on assiste depuis une vingtaine d'années, à une dégradation des équilibres commerciaux. Cette région autrefois excédentaire importe désormais de plus en plus de produits animaux. Ce phénomène devrait s'amplifier au cours des deux prochaines décennies.

Il faudra gérer une demande en forte expansion et une mutation des systèmes de production.

De 1995 à 2020, il a été estimé que le taux annuel moyen de croissance démographique de la population totale sera de 2,67 %. Une proportion de 48 % d'habitants de l'Afrique subsaharienne sera constituée de citadins et 68 villes auront plus d'un million d'habitants en 2020. Par ailleurs, il est prévu que 49,7 % des Africains vivront en dessous du seuil de pauvreté (11). Ces données confirment les pressions sur les systèmes de production engendrées par les demandes urbaines croissantes (5).

D'ici l'an 2020, la population de l'Afrique subsaharienne passera de 800 millions à 1,3 milliard d'habitants ; 19 millions de tonnes de viande et 43 millions de tonnes de lait seront alors nécessaires.

Cela signifie que la production pourrait être multipliée par un facteur de :

- 1,2 pour la viande bovine,
- 4,5 pour la viande porcine,
- 4,25 pour la viande de volaille.

Relever ce défi d'une croissance soutenue, durable et compétitive des productions animales implique des améliorations importantes des systèmes de production et de santé animale.

Au plan de la protection sanitaire des troupeaux, cette préoccupation suppose l'existence de politiques nationales définissant les missions et structures d'organisation des Services vétérinaires et déterminant le rôle des acteurs du secteur de l'élevage. Les politiques nationales devront être confortées par l'adoption et l'application de législations en santé animale et en santé publique vétérinaire, qui devront être harmonisées dans un cadre régional et conduire les pays africains à se conformer

progressivement aux exigences du *Code zoosanitaire international* de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) (10), afin de pouvoir être reconnus par la communauté internationale, à travers les mécanismes de l'OIE, comme indemnes de maladies pour un meilleur accès aux marchés.

Après un rappel de l'évolution des missions des Services vétérinaires africains, et par voie de conséquence de leurs structures d'organisation jusqu'à l'étape actuelle, notre exposé s'attachera à identifier les améliorations qui devront être apportées afin que les produits de l'élevage des pays africains aient un meilleur accès au marché international.

Les Services vétérinaires et l'évolution de leurs missions

Une structure à chaîne de commande continue

Historiquement, la lutte contre les épizooties et les zoonoses a constitué la mission essentielle des Services vétérinaires, créés seulement depuis 80 à 100 ans dans la plupart des pays africains (excepté les pays de l'Afrique méditerranéenne, l'Afrique du Sud).

Jusqu'en 1980, l'existence et la persistance des grandes épizooties que sont la peste bovine et la péripneumonie contagieuse bovine, et d'autres maladies communes à l'homme et à l'animal comme le charbon bactérien, la rage, etc., amenaient une organisation des Services vétérinaires axés essentiellement sur le dépistage et les campagnes de vaccination de masse (3).

Le principal objectif était d'organiser les Services vétérinaires nationaux en vue de lutter contre les maladies épizootiques afin d'augmenter les productions animales et d'améliorer la sécurité alimentaire et le bien-être des éleveurs.

Pour atteindre cet objectif, les Services vétérinaires s'étaient engagés dans une grande variété d'activités qui peuvent être ainsi résumées :

- a) contrôle des maladies animales et principalement des épizooties (quarantaine, vaccinations, services de laboratoires) ;
- b) réglementation sanitaire, élaboration, suivi et évaluation des politiques d'élevage ;
- c) contrôle des vecteurs de maladies et inspection sanitaire (hygiène publique) ;
- d) importation, distribution de produits vétérinaires et production de vaccins ;
- e) fournitures des soins vétérinaires ;

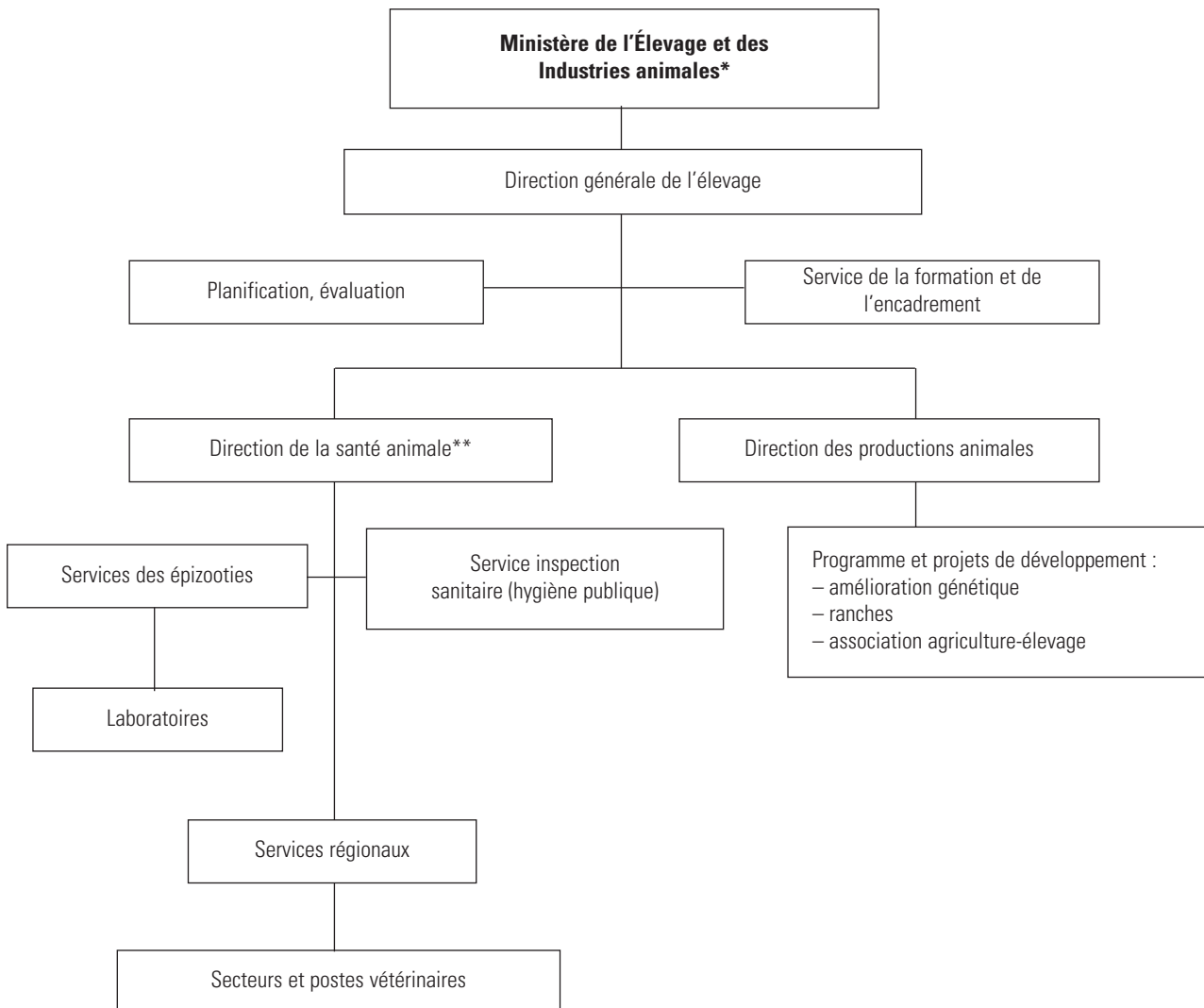
f) recherche et vulgarisation : insémination artificielle, conduite de projets d'élevage.

Ces activités restent encore pour l'essentiel les missions prioritaires des services de santé animale, même s'il y a partage des activités avec le privé.

Institutionnellement, avant les indépendances et du début de celles-ci (1960) jusqu'en 1980, les Services vétérinaires ou d'élevage (production et santé animales) relevaient du ministère de l'Agriculture ou du Développement rural et parfois de façon spécifique d'un ministère de l'Élevage ou des Ressources animales. L'enquête menée à ce sujet par l'OIE en 1985 en

Afrique indique que les Services de santé et de production animales étaient soit associés, soit séparés, mais relevaient du même ministère, et l'encadrement vétérinaire (docteurs vétérinaires, vétérinaires africains et leurs auxiliaires techniques) constitués de fonctionnaires de l'État dans la plupart des pays, relevait d'une même chaîne de commandement au sein de services appelés Direction de l'élevage ou Direction des Services vétérinaires (Fig. 1).

Dans les pays anglophones, les fonctions de santé et de production animales sont très souvent séparées et peuvent dans ce cas relever d'un même ministère ou de deux ministères.



* ou ministère de l'Élevage, ministère du Développement rural, ministère de l'Agriculture...
 ** ou Direction des Services vétérinaires

Fig. 1
Organigramme type des Services vétérinaires d'État

Programmes d'ajustement structurel et Services vétérinaires

Sur le plan financier, depuis la fin des années 1970, les budgets des États ont toujours été caractérisés par un déséquilibre entre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. On payait des salaires aux agents alors que ceux-ci ne disposaient pas de moyens de travail. Aussi note-t-on, de 1960 à 1990, une baisse constante de la part du budget national allouée à l'élevage. Et, dans cette allocation budgétaire à l'élevage, la part consacrée au paiement des salaires variait de 55 % à 90 % : l'adéquation entre la fonction et l'effectif n'existait plus.

Il faut aussi remarquer que le budget affecté au service de l'élevage est disproportionné par rapport aux revenus générés par le secteur au profit de l'État. On ne peut donc pas espérer réhabiliter les services de l'élevage à partir de leurs propres recettes.

La Banque mondiale constatait déjà en 1981, dans son programme indicatif d'actions pour le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, que « les fonds destinés à la fourniture des services de base dépassent largement ceux que les Gouvernements pourront générer dans les décennies qui viennent. Il est donc hautement improbable que les Gouvernements puissent, dans la limite de leurs budgets renforcer les services publics. La privatisation est la seule alternative » (7).

L'érosion du service public et l'augmentation des contraintes financières ont donc remis en cause la conduite d'une partie de ses activités par l'État.

Les accords signés entre les Gouvernements et les institutions financières internationales en vue d'atteindre un meilleur équilibre budgétaire, connus sous le nom de programme d'ajustement structurel ont eu pour conséquences, l'arrêt des recrutements dans la fonction publique, l'incitation au départ volontaire et les suppressions d'emploi. De nouvelles politiques de l'encadrement agricole ont été appliquées, avec pour objectifs :

- la privatisation de certaines prestations vétérinaires ;
- le recentrage des missions de l'administration vétérinaire et la répartition des activités entre l'État et le privé.

Privatisation des prestations vétérinaires

La recherche de solution au chômage des jeunes, devenu partout un problème politique national a permis d'identifier les emplois potentiels dans le privé. Le secteur de l'élevage a été l'un des premiers concernés par ce nécessaire réajustement des activités des services à leurs budgets et l'intérêt de déléguer certains actes à des acteurs privés a été clairement admis par tous les intervenants du développement agricole (1, 4, 8, 9, 12).

En effet, en Afrique subsaharienne, lors des discussions avec les bailleurs de fonds et à l'initiative de l'Union européenne, il a été convenu d'entreprendre avec les pays concernés un dialogue en vue de l'amélioration des prestations vétérinaires en termes d'efficacité et de pérennité des actions.

Le principal résultat de ce dialogue, entamé depuis 1986 est le changement qualitatif de l'environnement socio-économique du secteur élevage dans tous les Pays Membres de l'OIE et notamment ceux participant au programme Panafricain de lutte contre la peste bovine et autres épizooties :

- modification des lois et textes réglementaires,
- recouvrement des coûts,
- privatisation de l'importation et de la distribution en gros des médicaments et autres intrants d'élevage,
- appui à l'installation des clientèles privées sur le terrain,
- attribution des mandats sanitaires officiels aux vétérinaires privés, notamment pour les campagnes de vaccination obligatoires,
- définition des acteurs du secteur élevage et de leurs fonctions.

Modification des lois et textes réglementaires : le recouvrement des coûts

Il a fallu conforter les résultats du dialogue et notamment la privatisation par l'adoption et l'application de législations en santé animale et santé publique vétérinaire et leur harmonisation dans le cadre régional (13).

Dans l'ensemble du continent africain, c'est l'État seul qui a toujours assuré la conception comme la réalisation des programmes de contrôle des maladies et a, jusqu'à une période récente, été le seul employeur de l'ensemble des professions vétérinaires.

C'est dire que la conscience de l'omnipotence de l'État dans le domaine de la santé animale est fortement ancrée dans les traditions administratives et l'esprit des responsables ainsi que des professionnels de tous niveaux, et même de beaucoup d'éleveurs. Cela explique en grande partie que jusqu'en 1980 peu de pays aient spontanément entrepris l'exercice consistant, en matière de santé animale, à séparer clairement les responsabilités relevant exclusivement du secteur public de celles susceptibles d'être confiées à d'autres opérateurs.

Un des principaux écueils qu'il a fallu surmonter fut la question du recouvrement des coûts. En effet, ce recouvrement des coûts était une condition préalable absolument indispensable à toute tentative de privatisation, comme elle était également une condition préalable à l'obtention d'une meilleure efficacité des services publics.

Il faut rappeler qu'avant 1980, tout était officiellement gratuit : vaccinations des cheptels, médicaments vétérinaires (antiparasitaires externes, trypanocides) que détenaient seuls, évidemment, les Services vétérinaires, tous exclusivement de l'État.

Les bases juridiques des activités des Services vétérinaires ont donc été modifiées par des lois. Ces lois s'appliquent :

- a) à l'organisation vétérinaire ;
- b) à l'exercice de la médecine vétérinaire, incluant les vétérinaires privés ;
- c) à la pharmacie vétérinaire ;
- d) aux mesures générales de protection des animaux, de prévention et de lutte contre les maladies animales, notamment celles à déclaration obligatoire ainsi que le contrôle des animaux, des produits animaux et des produits d'origine animale et la préservation de la santé publique vétérinaire.

Le système de déclaration des maladies animales a fait l'objet d'une réactualisation conformément aux recommandations de l'OIE. Le cadre législatif a donc été modifié pour se conformer aux normes du *Code zoosanitaire international* (10).

Répartition des activités entre l'État et le privé

Les résultats de plusieurs séminaires et colloques organisés à la fin des années 1980 par l'Union africaine (UA), l'OIE, la FAO et l'Union européenne, complétés par les réponses des questionnaires envoyés aux pays indiquent la répartition des tâches des services de santé animale en fonction du secteur d'intervention public ou privé. Ces résultats se superposent clairement.

Activités placées sous la tutelle du service public

Sont placées sous la tutelle du service public les activités suivantes :

- surveillance sanitaire des grands cheptels du pays,
- quarantaine,
- contrôle de qualité des vaccins et des médicaments,
- contrôle des épizooties et rapports aux institutions internationales et aux pays voisins,
- contrôle sanitaire agroalimentaire, certification des activités d'importation et d'exportation dans le respect des normes internationales,
- contrôle, suivi et soutien des autres partenaires du secteur,
- accréditation du personnel spécialisé, création d'un environnement propice à l'entreprise privée,
- énoncé des politiques de développement du secteur de l'élevage.

Activités partagées entre les secteurs public et privé

Les activités suivantes relevant du diagnostic des maladies et des rapports zoosanitaires sont partagées entre les secteurs public et privé :

- tests obligatoires,
- accréditation,
- contrôle des tiques et des tsé-tsé,
- hygiène alimentaire et inspection des aliments,
- formation continue,
- aide au diagnostic, bien-être des animaux,
- intervention d'urgence,
- contrôle des zoonoses,
- recherche : conseils et vulgarisation,
- campagnes de vaccinations préventives.

Activités sous la responsabilité du secteur privé

Sont confiées au secteur privé les activités relevant du diagnostic clinique et du traitement, comme suit :

- production et distribution des médicaments et vaccins vétérinaires,
- insémination artificielle,
- gestion sanitaire des grands troupeaux et des programmes de production,
- mise sur le marché des productions animales,
- participation à la surveillance sanitaire des troupeaux du pays.

Les prestations vétérinaires : organisation actuelle

Les partenaires de la santé animale

Le réajustement budgétaire, associé au transfert d'une partie des activités au secteur privé, s'accompagne donc d'un recentrage des fonctions attribuées aux services publics. Les différents acteurs de la santé animale deviennent : les vétérinaires privés, les auxiliaires, les associations d'éleveurs et les Services vétérinaires de l'État.

Les prestations vétérinaires sont assurées par chacun de ces acteurs qui participent aussi à l'organisation actuelle des Services vétérinaires.

Les Services vétérinaires de l'État : organisation actuelle

Institutionnellement et sur le plan de l'organisation, la conséquence principale de la restructuration des Services vétérinaires est qu'ils ont été intégrés à ceux de la vulgarisation agricole, au même titre que les filières ou spécialisations coton, sorgho ou maïs.

On trouve ainsi, dans une Direction de l'agriculture, une division qui s'occupe de la prévention des maladies animales et végétales et, dépendant d'une autre Direction, une division s'occupant de la réglementation vétérinaire du contrôle de qualité des produits animaux et des laboratoires de diagnostic ou de production de vaccins (Tableaux I et II).

Concernant les structures de terrain de l'ancienne Administration vétérinaire, même dans les pays où les Services vétérinaires ont gardé leur « existence nominale », il n'y a pas de lien direct entre le service central et ces démembrements qui se trouvent sur le terrain (secteurs et postes vétérinaires). Ces démembrements sont, la plupart du temps, intégrés dans les grands projets agricoles ou les services agricoles de terrain. Il y a donc risque de mauvaise articulation entre l'administration

Tableau I
Répartition des activités de santé animale entre secteurs public et privé

Type d'activité	Secteur public	Secteur public/privé	Secteur privé
Planification stratégique et opérationnelle	+		
Police sanitaire :			
– conception	+		
– exécution	+	+	
Programmes nationaux, zoonoses	+		
Élaboration			
Lutte contre les maladies contagieuses :			
– Listes A et B de l'OIE	+	+	+
– autres			+
Mise au point de prophylaxies collectives :			
– règles générales	+		
– application des prophylaxies		+	+
Coordination de la lutte contre les maladies animales	+		
Enquêtes épidémiologiques	+	+	+
Déclarations officielles internationales	+		
Soins aux animaux, vente de médicaments vétérinaires			+
Vaccinations contre les :			
– maladies réputées contagieuses		+	+
– autres maladies			+
Certificats de vaccination :			
– maladies réputées contagieuses		+	+
– autres maladies			+
Attestations pour le commerce international :			
– officialisation	+		
– délivrance, examen		+	+
Contrôle officiel des vaccins	+		
Autocontrôle des vaccins (fabricants)			+
Laboratoires de recherches		+	
Laboratoires de diagnostics		+	

Tableau II
Répartition des activités liées à la sécurité sanitaire des aliments entre secteurs public et privé

Type d'activité	Secteur public	Secteur public/privé	Secteur privé
Inspection de salubrité des produits primaires	+	+	
Inspection de salubrité de la transformation à la distribution	+	+	
Autocontrôles par les entreprises			+
Contrôle de qualité	+	+	+
Produits pour animaux et médicaments vétérinaires	+		
Autocontrôles par les industries			+
Enquêtes épidémiologiques	+	+	+
Importations/exportations :			
– constatations	+	+	+
– officialisation	+		
Déclarations/négociations internationales	+		
Rapports avec les organismes professionnels :			
– supervision	+		
– participation		+	+
Législation, réglementation	+		
Formation et information, des opérateurs aux consommateurs		+	+

centrale (dont dépend le service central) et les collectivités décentralisées, les régions, préfectures et projets agricoles dont dépendent les secteurs et postes vétérinaires.

C'est ainsi que l'on trouve le vétérinaire de la localité, responsable des engrais et des pesticides, l'agronome détenteur des stocks de vaccins et de produits biologiques et tout ce personnel ne dépend pas directement de la Direction centrale de l'Administration vétérinaire.

La lisibilité des missions et surtout leur exécution, notamment sur le plan de la surveillance épidémiologique des maladies, la rapidité dans la détection et la déclaration des foyers de maladies, s'en trouvent fortement perturbées.

L'éleveur et le monde pastoral, censés être les principaux bénéficiaires de cette restructuration, se trouvent complètement désorientés. Les associations d'éleveurs dans l'ensemble des pays sahéliens notamment se considèrent comme des laissés pour compte de cette nouvelle politique.

La conséquence principale de cette situation est la disparition de la chaîne de commandement unique permettant la remontée rapide de l'information zoosanitaire et organisant la coordination de la surveillance et des programmes de lutte contre les maladies. Il y a donc un problème de communication.

Il faut cependant souligner que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas eu d'impact direct sur l'organisation des Services vétérinaires de certains pays du Nord de l'Afrique et ceux de l'Afrique australe. Ces services répondent de façon générale au schéma classique de l'Administration vétérinaire.

Les vétérinaires privés

L'installation de vétérinaires privés sur le terrain n'a été rendue possible que grâce à la satisfaction de plusieurs conditions préalables telles que :

- le choix d'une politique de désengagement de l'État de certaines fonctions ;
- l'application des textes réglementaires et l'octroi du mandat sanitaire ;
- la mise en place des Ordres nationaux des vétérinaires.

La question des mandats sanitaires après celle du recouvrement des coûts est très importante car l'expérience et les études économiques montrent que, avec les seules ventes de médicaments et les soins aux animaux, les clientèles vétérinaires privées parviennent difficilement à dégager un bénéfice satisfaisant, compte tenu des charges financières liées, notamment, aux emprunts, mais aussi de la concurrence déloyale de vétérinaires du secteur public, de projets s'organisations non gouvernementales ou d'organisations caritatives.

En revanche, si le vétérinaire privé dispose d'un mandat sanitaire pour les vaccinations obligatoires par exemple, la rentabilité financière de l'entreprise s'améliore nettement.

Il faut souligner ici, avec force, la nécessaire participation financière de l'État au profit des vétérinaires privés détenteurs du mandat sanitaire et chargés de l'exécution des campagnes de vaccination obligatoire.

Les résultats obtenus au Tchad en 1994 ont montré combien les mandataires privés peuvent être efficaces dans l'exécution des campagnes de vaccination, et ce, dans des conditions économiques intéressantes, puisqu'il y a à la fois diminution des charges financières de l'État et apport d'un bénéfice substantiel au mandataire.

Les auxiliaires d'élevage et associations d'éleveurs

La « rentabilité » faible, ou nulle, de l'installation d'un vétérinaire dans certaines régions pose le problème de leur encadrement par les privés. Il s'agit bien sûr des zones arides, peu denses, éloignées ou à vocation saisonnière, ou encore insécurisées. Les frais y sont plus élevés alors que la clientèle est plus rare et souvent, en raison de systèmes d'exploitation extensifs et mobiles, ne dispose pas toujours de liquidités au moment le plus opportun. Les conditions de vie y sont parfois plus éprouvantes, ne fût-ce que d'un point de vue social. Dans ces régions, enfin, les contrôles et l'application des lois et

règlements sont encore plus difficiles, ce qui rend la protection des éleveurs et des vétérinaires privés encore plus aléatoire. À ce niveau, apparaît très souvent le rôle de relais des auxiliaires d'élevage et celui des associations d'éleveurs.

Cependant, de nombreuses questions se posent, auxquelles il conviendra de répondre, avant de pouvoir avancer des recommandations sur les interventions qui peuvent être confiées à ces auxiliaires, les produits vétérinaires qu'ils sont autorisés à utiliser et le type d'informations qu'ils doivent collecter. Il sera également nécessaire de définir la relation qui doit s'établir entre ces auxiliaires et les vétérinaires, notamment pour l'exécution de certaines tâches déléguées aux vétérinaires titulaires du mandat sanitaire. Il sera alors possible de déterminer la procédure de reconnaissance officielle du rôle des auxiliaires et de leur « homologation ».

Deux expériences novatrices, conduites, pour la première, dans le cadre des campagnes de vaccination au Sud Soudan, et pour la deuxième, dans le Salamat au Tchad, ont permis d'apprécier les excellents résultats que l'on peut obtenir grâce à l'implication et à la participation des communautés pastorales et des vétérinaires privés.

État de la participation du vétérinaire privé aux activités classiques des Services vétérinaires

À la suite de la privatisation de la profession vétérinaire et de la répartition des fonctions entre le Service vétérinaire public et le vétérinaire privé, l'OIE a réalisé une enquête en 1999 par l'envoi d'un questionnaire aux Chefs de Services vétérinaires en Afrique. Ce questionnaire demandait à chaque Pays Membre de l'OIE d'indiquer le degré de participation du vétérinaire privé dans les activités classiques des Services vétérinaires.

Les réponses sont rapportées par J. Gauthier, M. Siméon et C. de Haan, lors de la Conférence régionale de l'OIE pour l'Afrique à Dakar en 1999 dans leur document : « L'effet des programmes d'ajustement structurel sur les prestations de services vétérinaires en Afrique » (6). Il est utile de rappeler ici les principales conclusions de cette enquête. Bien sûr, seuls les pays qui ont répondu au questionnaire sont cités ici. De nombreux autres pays ont des résultats similaires.

Le système de surveillance épidémiologique

Les réponses au questionnaire font ressortir un développement généralisé des systèmes d'épidémiologie (Algérie, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali, Maroc, Sénégal, Tchad, Tunisie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe). Cette activité est mentionnée (Algérie, Burkina Faso, Guinée, Zimbabwe) mais ne semble pas encore généralisée.

Les interventions sanitaires à caractère obligatoire

L'utilisation des mandataires se développe (Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Sénégal, Tchad, Tunisie). En

dehors de la peste bovine, qui reste préoccupante en Afrique de l'Est, les maladies infectieuses qui font actuellement l'objet de campagnes à caractère obligatoire sont principalement la péripneumonie contagieuse bovine (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Zambie), la peste des petits ruminants (Côte d'Ivoire, Sénégal), la fièvre aphteuse (Algérie, Maroc, Swaziland, Zimbabwe), le charbon bactérien (Zambie, Zimbabwe), et la maladie de Newcastle (Sénégal, Zimbabwe). Ces campagnes sont encore souvent à caractère gratuit.

La fourniture des soins vétérinaires autres que les interventions à caractère obligatoire

Les soins vétérinaires sont maintenant majoritairement assurés par le secteur privé (Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Maroc, Sénégal, Tunisie, Zambie). Le secteur public reste responsable dans les zones que le secteur privé ne couvre pas encore (Algérie, Côte d'Ivoire, Ghana, Tchad, Zambie).

Les services de laboratoire

On note un timide développement d'unités privées (Sénégal, Tunisie), mais le diagnostic reste généralement entre les mains du secteur public (Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Maroc, Sénégal, Swaziland, Tchad, Zambie, Zimbabwe) et il est subventionné.

La production et la distribution de vaccins à usage vétérinaire

De nombreux pays maintiennent une unité de production de vaccins (Algérie, Ghana, Mali, Sénégal, Tchad, Zambie, Zimbabwe). L'importation et la distribution des vaccins utilisés dans le cadre des prophylaxies obligatoires restent aussi souvent du domaine public, quel que soit le pays. On note cependant une tendance au désengagement de l'État dans la production des vaccins pour certains pays (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Maroc, Tunisie, Swaziland).

Le contrôle de qualité et l'inspection sanitaire

Cette activité relève généralement de la responsabilité du secteur public (Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali, Maroc, Sénégal, Tchad, Tunisie, Zambie, Zimbabwe), mais quelques tentatives de développement du mandat sanitaire sont en cours (Burkina Faso, Sénégal).

Importation et distribution des médicaments : la question de l'autorisation de mise sur le marché

Les activités relatives à l'importation, à la distribution et à l'utilisation des médicaments vétérinaires commencent à faire l'objet de réglementations spécifiques.

Au plan des activités transférées au privé, l'importation et la distribution des médicaments vétérinaires sont généralement libéralisées (Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana,

Guinée, Mali, Maroc, Sénégal, Swaziland, Tchad, Zimbabwe). Une conséquence positive identifiée par plusieurs pays est l'amélioration de l'approvisionnement des producteurs (Comores, Côte d'Ivoire, Ghana, Sénégal). D'autres mentionnent, cependant une couverture non uniforme du pays (Burkina Faso, Tchad).

L'un des problèmes les plus graves demeure cependant celui de la capacité de contrôle des États, en particulier pour le commerce et l'usage de produits à risque comme certains produits vétérinaires.

L'utilisation croissante de médicaments vétérinaires et l'essor rapide de l'industrie exigent plus que jamais que l'innocuité et l'efficacité de ces produits soient assurées lorsqu'ils sont administrés aux animaux. De plus, le taux de résidus des médicaments dans les denrées provenant d'animaux traités ne devrait pas dépasser certaines limites, au-delà desquelles ils pourraient être nocifs pour le consommateur. La plupart des nations industrielles possèdent déjà une législation et des procédures d'enregistrement visant à protéger à la fois la santé publique et animale.

À cet effet, l'absence de laboratoire de contrôle de qualité chargé de l'évaluation technique des dossiers d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires (AMM) dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, constitue une contrainte majeure lorsqu'il s'agit de se doter d'une réglementation efficace.

Perspectives d'évolution des Services vétérinaires

La Commission de l'OIE pour l'Afrique a organisé en 1989 à Arusha un atelier sur les activités futures des Services vétérinaires en Afrique. Les conclusions de ce séminaire d'Arusha, confirmées par les réponses aux questionnaires et les recommandations d'autres conférences des responsables vétérinaires en Afrique proposent de mettre l'accent sur les activités ci-après :

- promotion de la coopération technique pour la prophylaxie des maladies animales afin de diminuer leur impact sur l'économie animale ;
- développement des normes vétérinaires en santé animale pour le commerce international, y compris la salubrité des produits d'origine animale et les médicaments vétérinaires.

En fait, l'évolution des missions et activités des Services vétérinaires vers ces deux objectifs vise à :

- accroître les productions animales grâce à une meilleure protection sanitaire des troupeaux ;

– faciliter l'accès au marché formel des produits animaux d'origine africaine.

Il s'agit de relever le défi d'une croissance soutenue, durable et compétitive des productions animales, ce qui implique des améliorations importantes des systèmes de production et de santé animale.

Accroître la production des denrées alimentaires d'origine animale (sécurité alimentaire quantitative)

Rappelons que d'ici l'an 2020, la population de l'Afrique subsaharienne passera de 800 millions à 1,3 milliard d'habitants et que 19 millions de tonnes de viande et 43 millions de tonnes de lait seront alors nécessaires.

Par ailleurs, en Afrique, les épizooties demeurent l'une des causes principales de la faible performance du sous-secteur de l'élevage et de l'écart grandissant entre l'offre et la demande de viande et de lait. Le coût de la mortalité est estimé à 2 milliards de dollars US par an, sans compter l'impact dramatique des épizooties majeures. Il faudra donc diminuer le poids des maladies animales sur l'économie de l'élevage africain par le contrôle des épizooties (prophylaxie et surveillance épidémiologique des maladies).

Faciliter l'accès au marché formel des produits d'origine animale (sécurité sanitaire des aliments)

L'accès au marché formel régional et international des animaux et des produits animaux est largement lié à la fiabilité de la certification sanitaire pour laquelle des exigences nationales minimales à satisfaire sont décrites dans le *Code sanitaire pour les animaux terrestres* de l'OIE (10), reconnu comme référence par l'Accord sur les l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce. Ces exigences comprennent notamment des prescriptions qui s'articulent autour des points suivants :

- organisation et structure des Services vétérinaires ;
- moyens humains ;
- moyens matériels (financiers inclus) ;
- systèmes d'informations zoosanitaires ;
- capacités d'intervention et support réglementaire ;
- actions de contrôle en santé animale et en santé publique vétérinaire ;
- systèmes de contrôle de qualité officiels du bon fonctionnement des services ;
- programmes d'évaluation des performances et d'audit ;
- participation aux activités de l'OIE, notamment par la notification rapide des maladies animales.

Ces prescriptions sont élaborées afin de s'assurer que le système national existant repose sur une législation adaptée, harmonisée au plan régional, un mécanisme de surveillance sur le terrain permettant de détecter précocement les maladies animales (ce système autorise le recours à des agents du secteur privé convenablement connectés avec l'administration) et un mécanisme de remontée des informations vers un point focal national s'engageant à informer immédiatement l'OIE et les organisations pertinentes.

Cette certification sanitaire conduit naturellement à l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments. Au-delà de l'impact de la lutte contre les maladies animales et les zoonoses en matière de sécurité alimentaire quantitative, de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de l'accès au marché formel, ces exigences auront naturellement un impact sur la qualité des matières premières animales transformées en aliments, notamment par une lutte plus efficace contre les zoonoses classiques ou émergentes (fièvre de la Vallée du Rift, encéphalopathie spongiforme bovine, etc.) et par une intervention accrue des Services vétérinaires au niveau de l'inspection sanitaire de animaux destinés à l'abattage ainsi que des aliments d'origine animale mis sur le marché. Cette question englobe aussi l'usage des médicaments vétérinaires, notamment des antimicrobiens et les actions nécessaires pour encadrer leur utilisation et tenter de limiter les risques inhérents à la liberté quasi totale de leur commercialisation, comme c'est le cas aujourd'hui dans presque toute l'Afrique.

Les contraintes

Outre la nécessité d'augmenter le budget des Services vétérinaires, reconnue comme étant le problème fondamental, les points les plus fréquemment cités par les Services vétérinaires comme nécessaires pour un service plus efficace à l'avenir sont les suivants :

- l'autorité dont dispose le Service vétérinaire et le rang de son Directeur dans la hiérarchie administrative du ministère : chaîne de commande unique ;
- la réorganisation des Services vétérinaires pour une plus grande efficacité : coût/bénéfices des actions ;
- l'amélioration des services de diagnostic au moyen de laboratoires mieux équipés ;
- la fonctionnalité des réseaux de surveillance épidémiologique des maladies transfrontalières ;
- le plan de formation pour le personnel en fonction, de manière à obtenir une communauté scientifique plus nombreuse (2);
- l'amélioration et l'harmonisation des législations nationales dans les espaces sous-régionaux.

Ces différentes contraintes identifiées par les Services vétérinaires ont été reconnues par les responsables politiques africains qui ont proposé les mesures suivantes pour lever ces obstacles :

- le renforcement des services d'élevage, notamment par l'accroissement des ressources allouées sur les budgets nationaux ;
- le développement de l'investissement privé et de l'intervention des associations des acteurs dans le sous-secteur de l'élevage grâce à des mesures incitatives appropriées ;
- la réorganisation des systèmes de santé animale en tenant compte des lignes directrices définies dans le *Code zoosanitaire international* de l'OIE ;
- l'établissement et le renforcement des réseaux d'épidémiosurveillance et de systèmes de déclaration des épizooties prioritaires à l'échelle nationale et régionale en vue d'assurer leur contrôle, voire leur éradication ;
- le développement de la capacité des Services vétérinaires nationaux en matière de surveillance épidémiologique des maladies transfrontalières et surtout des maladies d'importance pour le commerce international, en tenant compte des épizooties présentes sur le plan régional et considérées prioritaires par l'OIE, telles que la fièvre aphteuse, la peste bovine, la péripneumonie contagieuse bovine, la peste porcine africaine et la fièvre de la Vallée du Rift ;
- la formation et la mobilisation accrue d'experts africains pour participer aux réunions des groupes scientifiques ad hoc de l'OIE, notamment sur la peste bovine et les autres maladies « prioritaires » en Afrique ;
- l'appui aux laboratoires de diagnostic et producteurs de vaccins, en termes d'assurance qualité.

Seule la preuve de l'existence d'autorités sanitaires capables de garantir la certification fiable de l'état sanitaire des animaux et des produits appelés à franchir les frontières permet d'établir la confiance entre pays voulant participer au commerce régional ou international.

La satisfaction des exigences internationales relatives à la fiabilité de la certification sanitaire constitue dorénavant l'une des clés de l'accès aux marchés formels régionaux et internationaux.

Conclusion

Les Services vétérinaires africains devront franchir à leur tour, les étapes d'évolution des Services vétérinaires des pays développés et atteindre le stade de l'amélioration de la qualité des produits d'origine animale, être à l'écoute de la demande de l'éleveur, mais aussi du consommateur qui aujourd'hui plus qu'hier a un souci grandissant de la qualité des denrées d'origine animale.

Compte tenu de l'internationalisation des programmes de lutte contre les maladies épizootiques comme des critères de contrôle des denrées d'origine animale, une harmonisation et une mise en cohérence des législations nationales par rapport au contexte international sont également devenues nécessaires. L'actualisation et l'harmonisation des législations et réglementations devraient donc devenir des conditions strictes pour la mise en œuvre de tout programme de santé animale.

Ces changements nécessitent l'existence de services techniques (public et privé) dotés des ressources financières suffisantes permettant d'encadrer le secteur de l'élevage et d'assurer la sécurité sanitaire des produits d'origine animale. La participation des pays africains au commerce régional et international des produits d'origine animale est à ce prix.

The present and future organisation of Veterinary Services in Africa

A.S. Sidibé

Summary

In Africa, for many people, breeding animals is at the heart of their culture. For the poorest families animals play a vital role in most aspects of daily life, providing food, income and a place in society. Moreover, for poor farmers, livestock are the main source of energy, as they are used for farming and for the transport of their products.

Unfortunately, trans-border animal diseases remain, to this day, one of the main obstacles to the development of breeding in Africa. They bring about heavy losses, direct and indirect, to national herds and often cause public health problems as well. Regional and international trade in animals and animal products is hampered due to these diseases, which are also one of the main causes of poor performance in the breeding sub-sector and of the growing gap between supply and demand of meat and milk.

The challenge of maintaining sustainable and competitive growth in animal production requires major improvements in production methods and animal health. Better animal health protection in turn, depends on national policies which confer upon Veterinary Services the responsibilities and organisational structures they once had, but which unfortunately have been withdrawn by structural adjustment policies.

Keywords

Africa – Structural adjustment – Veterinary auxiliary – Change in Veterinary Service – Partnership – Refocusing mission – Cost recovery – Private sector – Public sector – Veterinary Service – Chain of command.



Organización presente y futura de los Servicios Veterinarios en África

A.S. Sidibé

Resumen

En África, la cría de ganado, base de la cultura de muchas comunidades, desempeña funciones múltiples y esenciales (alimenticias, sociales, económicas) en la economía de las familias más pobres. El ganado es, además, la principal fuente de energía no humana de que disponen los campesinos pobres para la tracción en las faenas del campo y el transporte de productos.

Desgraciadamente, las enfermedades transfronterizas de los animales siguen siendo hoy día uno de los principales factores limitantes del desarrollo de la producción pecuaria en África, por las pérdidas directas e indirectas que ocasionan en las cabañas nacionales y los problemas de salud pública que a menudo entrañan. El comercio regional e internacional de animales y productos de origen animal permanece bloqueado por estas enfermedades, que son

también una de las principales causas del escaso rendimiento del subsector ganadero, así como de la creciente diferencia entre la oferta y la demanda de carne y leche.

El reto que supone un crecimiento sostenible y competitivo de la producción pecuaria exige mejoras notables de los sistemas de producción y sanidad animal. En materia de protección sanitaria de los rebaños, se necesitan políticas nacionales encaminadas a restituir a los Servicios Veterinarios las misiones y estructuras de organización que tenían anteriormente y que, por desgracia, han desbaratado las políticas de reestructuración.

Palabras clave

África – Auxiliar zootécnico – Colaboración – Estructura con cadena de mando ininterrumpida – Evolución de los Servicios Veterinarios – Reajuste de las misiones – Recuperación de gastos – Reestructuración – Sector privado – Sector público – Servicio Veterinario.



Bibliographie

1. Abiola F., Cheick L.Y. & Domenech J. (1999). – Observations sur la situation actuelle des prestations vétérinaires publiques et privées en Afrique. Congrès Mondial Vétérinaire - Lyon.
2. Akakpo A.J. (1992). – La profession vétérinaire : quel type de formation aujourd'hui en Afrique tropicale. Cas de l'École vétérinaire de Dakar. In Actes du colloque de Yamoussoukro sur les productions animales.
3. Cheneau Y. (1985). – L'organisation des Services vétérinaires en Afrique. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 5 (1), 57-101.
4. Collectif (1995). – Privatisation des services aux éleveurs : quelle place pour les opérateurs privés dans les processus de désengagement du secteur vétérinaire en Afrique francophone ? Actes du colloque, Journées Internationales de Bamako, 13-15 décembre 1994. *Vétérinaires sans frontières*, Lyon, 146 pp. + annexes.
5. Delgado C., Rosegrant M., Steinfeld H., Ehui S. & Courbois S. (1999). – Livestock to 2020. The next food revolution. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC, 17 pp.
6. Gauthier J., Siméon M. & Haan C. de (1999). – L'effet des programmes d'ajustement structurel sur les prestations de services vétérinaires en Afrique. In Rapports de synthèse sur les thèmes techniques présentés au Comité international ou aux Commissions régionales. OIE (Organisation mondiale de la santé animale) Paris, 315 pp.
7. Haan C. de Nissen N.J. (1981). – Services de santé animale en Afrique sub-saharienne. Document technique de la Banque mondiale n° NO44F Banque mondiale, Washington D.C.
8. Holden S. & Peeling D. (2002). – The role of para-veterinarians in the delivery of veterinary services in Africa. In Topics discussed during OIE Regional Commissions, 2001, Africa. OIE (Organisation mondiale de la santé animale), Paris, 13 pp. (www.oie.int/eng/publicat/en_themesT.htm).
9. Letenneur L. & Lefèvre P.C. (1993). – Quelques réflexions sur la privatisation des services de santé animale en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. In Workshop on socio-economic and organizational determinants of the efficiency of Animal Health Services in Africa, Glasgow, 24-27 janvier. CIRAD-EMVT, Maisons-Alfort, 14 pp.
10. OIE (Organisation mondiale de la santé animale) (2003). – Code sanitaire pour les animaux terrestres, 12^e éd. OIE, Paris, 539 pp.
11. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). (1995). – Rapport mondial sur le développement 1995. *Æcumenica*, Paris, 251 pp.
12. Sidibé A.S. (1999). – Privatisation des Services vétérinaires et emploi des jeunes vétérinaires en Afrique de l'Ouest et du Centre. Nouakchott, 15 pp.
13. Sidibé A.S. (1999). – Législation actuelle et future en santé publique vétérinaire et en santé animale en Afrique. Actes du Congrès Mondial Vétérinaire, Lyon, 11 pp.