

Expertises et outils PVS : quels éléments clés pour améliorer la gouvernance des Services vétérinaires ?

E. Fermet-Quinet

Marsonnas, 39240 Aromas, France
E-mail : efq@laposte.net

Résumé

Les outils élaborés par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires (Outils PVS de l'OIE), fondés sur le processus scientifique et consensuel qui préside à la rédaction du *Code sanitaire pour les animaux terrestres*, permettent une amélioration des Services vétérinaires adaptée à leur contexte grâce à l'harmonisation des principes fondamentaux et des critères d'évaluation de leur qualité. À l'usage, ces outils permettent aux experts de proposer des voies d'amélioration de la Gouvernance des Services vétérinaires, quel que soit le contexte. Il reste cependant évident que les États les plus faibles ne peuvent avoir la capacité de mettre en œuvre des réformes structurelles sans le soutien des partenaires au développement, agissant eux-mêmes de manière coordonnée et complémentaire sur la base des analyses PVS de l'OIE.

Quatre compétences critiques requièrent une attention particulière pour l'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires :

- la législation vétérinaire fait l'objet d'une expertise spécialisée de l'OIE permettant une appropriation du processus de création législative des Services vétérinaires, lequel est absent de manière patente dans de nombreux pays ;
- la formation initiale des vétérinaires impose l'harmonisation progressive, mais claire, des cursus sous l'égide de l'OIE en partenariat avec les entités compétentes ;
- le maintien ou le rétablissement de la chaîne de commandement des Services vétérinaires doivent être clairement identifiés comme un facteur prioritaire de gouvernance indispensable à l'efficacité et l'efficience des Services vétérinaires ;
- enfin, bien qu'elle se fonde sur des critères multiples, l'indépendance technique des Services vétérinaires impose des niveaux de revenus adéquats, permettant d'assurer, outre les besoins élémentaires, la reconnaissance et la protection sociale et professionnelle suffisantes des personnels (du public comme du privé).

Ces éléments doivent être intégrés dans l'analyse fonctionnelle et peuvent être analysés au moyen des outils PVS de l'OIE.

Mots-clés

Chaîne de commandement – Expertise – Formation – Gouvernance – Indépendance technique – Outil PVS – Revenus – Services vétérinaires.

Introduction

Les outils élaborés par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires (Outil PVS de l'OIE) et l'analyse des écarts PVS ont été conçus sur la base du titre III du *Code sanitaire pour les animaux terrestres* (ci-après dénommé le *Code terrestre*) de l'OIE traitant de la qualité des Services vétérinaires (3, 4, 5). Le lien entre la qualité des Services vétérinaires et leur bonne gouvernance ayant été établi par ailleurs, l'utilisation des outils PVS devrait logiquement conduire à une amélioration « globalement positive » de la gouvernance des Services vétérinaires.

À travers la participation à la conception et au développement de ces deux outils, leur utilisation au cours d'une trentaine de missions sur le terrain, et la relecture ou l'analyse d'une centaine de rapports d'experts, il nous apparaît possible d'analyser les points critiques permettant une amélioration effective de la gouvernance des Services vétérinaires.

Dans une première partie, nous reprendrons les éléments des outils PVS servant de base à l'amélioration de la qualité des Services vétérinaires, éléments par ailleurs détaillés dans d'autres articles de ce numéro de la *Revue scientifique et technique* de l'OIE.

Dans une seconde partie, nous distinguerons les contextes généraux dans lesquels ces outils ont pu être utilisés et les points clés de l'expertise PVS qui permettent d'améliorer la gouvernance des Services vétérinaires.

Dans une troisième partie, nous nous attacherons à montrer les points fondamentaux amenés par l'évaluation de certaines compétences critiques au moyen des outils PVS et l'analyse des écarts constatés.

Harmonisation et amélioration de la qualité des Services vétérinaires : des liens à clarifier

Fondé sur des principes scientifiques et établi sur la base d'un consensus international, le *Code terrestre* de l'OIE constitue un levier puissant pour améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre les maladies animales et de santé publique vétérinaire dans le monde. La nature des textes, scientifique et consensuelle, permet donc en premier lieu une harmonisation et une amélioration fondées sur les objectifs communs et les résultats à obtenir.

Le lien entre harmonisation et amélioration mérite d'être exploré de manière plus précise.

Les textes relatifs à la qualité des Services vétérinaires (titre III) définissent avant tout, et harmonisent donc de ce fait, les principes fondamentaux (chapitre 3.1) et les critères d'évaluation (chapitre 3.2) de la qualité des Services vétérinaires (5).

Le raccourci sémantique « normes de qualité des Services vétérinaires », souvent utilisé, entraîne parfois des confusions puisque ces textes ne définissent en aucun cas des normes quantitatives sur les ressources ni des modèles d'organisation fonctionnelle ou institutionnelle. Au contraire, ces textes ont pour objet de permettre aux Services vétérinaires de présenter de manière transparente et objective leurs ressources et leur fonctionnement, afin de démontrer qu'ils répondent aux principes fondamentaux en adéquation avec leur contexte national et international. Le terme « d'harmonisation des Services vétérinaires » est donc peu approprié. Il s'agit plus objectivement de normes de transparence sur les critères permettant d'évaluer le respect des principes fondamentaux de la qualité des Services vétérinaires dans leur contexte, que l'on devrait peut-être résumer en « normes de transparence des Services vétérinaires ».

L'ensemble du cycle PVS développé depuis 2005 par l'OIE a été bâti dans le même esprit. L'ensemble des compétences critiques composant l'outil OIE d'évaluation des performances des Services vétérinaires (3) (dont les quatre composantes fondamentales sont l'accès aux marchés, l'interaction avec les acteurs concernés, l'autorité et la capacité techniques et, enfin, les ressources humaines, physiques et financières) est adossé aux chapitres techniques afférents du même *Code terrestre* de l'OIE. Le libellé de la définition et des niveaux d'avancement de chaque compétence critique permet une progression de la qualité des Services vétérinaires sur la base d'indicateurs ou de sources de vérification, sans qu'à aucun moment ne soient imposés un ratio ou un système particuliers. Par la suite, la méthodologie progressive et participative, la structure du rapport et les outils utilisés lors des missions d'analyse des écarts PVS, permettent aux Services vétérinaires de définir les ressources et l'organisation adéquate en fonction de leurs contraintes et priorités nationales.

Enfin, les missions d'appui de l'OIE en législation vétérinaire, décrites ailleurs dans cette *Revue*, ont pour fondement l'appropriation par les Services vétérinaires d'une méthodologie interne de création législative permettant également l'adéquation au contexte national. Il est cependant entendu que cette législation doit être harmonisée avec les normes internationales lorsque ces dernières sont établies (normes de l'OIE, du Codex Alimentarius et mesures sanitaires et phytosanitaires [SPS]).

Il paraît donc, dans un premier temps, que les principes de fonctionnement de l'OIE, basés sur l'analyse scientifique et le consensus, et les outils et expertises PVS qui en ont résulté, permettent bien une harmonisation des concepts et une amélioration des Services vétérinaires dans leur contexte, sans devoir passer nécessairement par une harmonisation des organisations fonctionnelles ou des ressources.

Cependant, depuis la mise en œuvre des évaluations PVS, l'analyse de deux compétences critiques particulières, à savoir la compétence professionnelle des vétérinaires (formation initiale) (CC I.2.A) et l'organisme statutaire vétérinaire (CC. III.5) a mis en évidence des variations très importantes entre les pays.

La qualité de la formation initiale des vétérinaires influence bien évidemment sur l'ensemble des activités des Services vétérinaires décrites dans les compétences critiques de l'Outil PVS de l'OIE. Il apparaît dès lors qu'une harmonisation progressive des cursus d'enseignement vétérinaire est indispensable. Ce processus fait l'objet d'un article spécifique de ce numéro de la *Revue*. Contrairement aux autres compétences critiques, cette harmonisation passera bien par une définition plus ou moins quantitative des apports d'enseignement. On a donc bien ici un lien fort entre harmonisation et amélioration.

Au sujet des organismes vétérinaires statutaires, l'analyse des rapports d'évaluation PVS montre, d'une part, que leur existence relève essentiellement du contexte politique et historique du pays et, d'autre part, que leur qualité dépend essentiellement du contexte socio-économique. Il n'est donc pas évident de conclure à un lien avec la qualité des Services vétérinaires. Par contre, il existe bien un lien entre la qualité des Services vétérinaires et les fonctions essentielles d'un organisme statutaire vétérinaire que sont la validation des diplômes, l'enregistrement, la formation continue et la régulation effective des vétérinaires et para-professionnels, en particulier dans le secteur privé.

La variabilité des situations appelle davantage à revenir sur les textes actuels traitant de manière détaillée de l'évaluation des organismes vétérinaires statutaires en tant que structures, afin de mettre au premier plan l'analyse fonctionnelle et d'en préciser ensuite les critères d'efficacité qui permettraient aux pays d'aboutir, le cas échéant, à la création d'un organisme statutaire vétérinaire adapté à leurs contextes. On a peut-être ici, en contrepoint, la démonstration qu'une harmonisation trop poussée sur un concept organisationnel n'est pas forcément liée à l'amélioration des Services vétérinaires.

On retiendra donc de cette première partie que les outils PVS reposent avant tout sur le caractère scientifique et consensuel des textes de l'OIE. L'harmonisation concerne avant tout les principes fondamentaux et les critères

d'évaluation de la qualité des Services vétérinaires. Cette harmonisation internationale vise à induire une amélioration des résultats des Services vétérinaires en tant que bien public mondial.

Utilisation des outils PVS pour améliorer la gouvernance des Services vétérinaires

Cas des Services vétérinaires à réhabiliter

Un premier groupe est constitué des pays en crise, soit par suite de conflits, soit de nature économique, ou encore des pays qualifiés d'États fragiles. À l'échelle de la planète, une personne sur quatre, soit plus d'un milliard d'êtres humains, vit dans un État fragile ou touché par un conflit ou dans un pays affichant un niveau de violence criminelle très élevé. Or, la volatilité de l'aide s'accroît à mesure que la violence se prolonge (1). Parmi ces pays, certains ont vu l'ensemble de leur administration civile, et donc *a fortiori* les Services vétérinaires, déstructurés dans des conflits majeurs. Pour ces pays, il est crucial à l'échelle nationale de renforcer la gouvernance et les institutions légitimes afin d'assurer la sécurité des citoyens, la justice et l'emploi, et de rompre avec les cycles de violence (1).

Plus spécifiquement, en ce qui concerne les Services vétérinaires dans ces pays, leurs personnels ont parfois totalement disparu ou n'ont survécu durant des années que dans un cadre informel ou grâce à l'appui de l'aide humanitaire. D'autres pays appauvris par des crises économiques successives ont vu leurs Services vétérinaires se dégrader au point d'être dépossédés de toute réelle possibilité d'action, sauf à bénéficier de financements de projets dont ils ne maîtrisent pas les agendas et dont les financements fluctuent au gré des conflits et de leur durée. Dans les deux cas, les représentants des Services vétérinaires ont parfois perdu jusqu'aux notions de base qui fondent leur existence. Les outils PVS sont utilisés avec une appropriation limitée des acteurs principaux. L'aspect fondamental de la mission réside dans une forme de « formation continue » des cadres principaux en charge des Services vétérinaires. Ces derniers apprennent alors les concepts de base déroulés par les compétences critiques des outils PVS. La qualité et la gouvernance de ces Services vétérinaires, de fait « inexistantes », ne peuvent s'améliorer qu'avec une aide institutionnelle et structurelle de moyen et long termes, incluant une forte composante de formation initiale et d'assistance technique.

L'utilisation des outils PVS offre une unique opportunité de bâtir un plan stratégique puis un plan opérationnel de réhabilitation des Services vétérinaires sortant d'une

logique conjecturale de projet ou d'aide humanitaire et tentant d'imposer un processus structurel de reconstruction. En ce sens, au-delà de l'amélioration qualitative des Services vétérinaires qu'apporterait tout appui classique dans un tel contexte, l'utilisation des outils PVS répond bien à une logique d'amélioration globale de la gouvernance des Services vétérinaires par leur réappropriation des stratégies.

Une telle expertise, si elle est souvent bien accueillie par tous dans un premier temps, se trouve très rapidement confrontée à des contraintes majeures de mise en œuvre. L'argumentaire principal est généralement axé autour de « la nécessité d'aller vite et l'impossibilité de mobiliser les montants importants nécessaires ». Dans ce contexte post-crise, les Services vétérinaires sont dans l'incapacité de gérer un tel processus structurel, et peuvent être soumis aux objectifs et priorités multiples des partenaires extérieurs et à leurs contraintes de ciblage ou de décaissement.

Par exemple, dans certains cas, face à la nécessité de former des vétérinaires ou de promouvoir leur installation sur le terrain, le choix est fait de fonctionner avec des personnels non qualifiés. Ainsi, dans certains pays, plus de vingt ans après la fin d'un conflit, aucun vétérinaire n'a été formé et ne travaille sur le terrain, parce que les bailleurs de fonds et les « responsables des Services vétérinaires » ont continué à financer la formation d'auxiliaires communautaires de santé animale – très utiles durant et au sortir de la guerre – pour des raisons mêlant facilité et routine de décaissement, affichage socio-politique (il est plus « politiquement correct » de former des milliers de pauvres que de former quelques dizaines de vétérinaires pour un coût équivalent) et marchés captifs des organismes de solidarité internationale spécialisés sur ces projets.

Dans ce contexte post-crise, on retiendra trois aspects fondamentaux de l'expertise PVS pour assurer que la réhabilitation des Services vétérinaires s'accompagne d'une amélioration effective de leur gouvernance :

1. *A minima*, les rapports d'expertise PVS de l'OIE doivent insister fortement sur la logique structurelle à mettre en place et alerter sur la nécessité d'organiser un cadre multi-partenarial unique pour assurer la cohérence des objets et termes de financement dans le secteur de l'élevage, notamment des Services vétérinaires. En particulier, il doit être clairement établi que certaines situations ne pourront être rétablies en un délai de cinq ans, et qu'il est donc d'autant plus urgent de lancer des programmes de réformes immédiatement afin de se conformer aux critères de qualité de l'OIE à moyen (5 ans) et long terme (10 ans).

2. Afin d'assurer le respect de ces programmes de réformes inscrits dans la durée, gage des fondements de la bonne gouvernance des Services vétérinaires, l'expertise

PVS peut proposer que l'OIE assure un appui technique pour l'organisation de tables rondes de bailleurs, afin de soutenir l'argumentaire des Services vétérinaires basé sur les résultats des rapports PVS.

3. *In fine*, l'amélioration effective de la gouvernance ne pourra être validée que par des évaluations PVS de suivi relativement fréquentes. Il est donc particulièrement important de prévoir ces évaluations de suivi dans le rapport de l'analyse des écarts, et ce à mi-parcours et à la fin d'un premier plan structurel quinquennal de réhabilitation des Services vétérinaires.

Cas des Services vétérinaires déficitaires en ressources

Un deuxième groupe de pays est constitué par les pays en développement ou en transition, disposant d'une bonne stabilité politique, mais au sein desquels les Services vétérinaires ne reçoivent pas l'attention suffisante des autorités nationales ou des partenaires internationaux pour atteindre une qualité satisfaisante leur permettant d'assurer leurs engagements internationaux.

En général, l'utilisation des outils PVS dans ce contexte est alors très bien accueillie et réellement participative durant les missions. Dans la plupart des cas, la logique structurelle des outils PVS permet de démontrer l'inadéquation des ressources par rapport aux objectifs politiques nationaux et internationaux assignés aux Services vétérinaires. Il est ainsi particulièrement efficace de se référer, lors des expertises PVS, aux priorités et stratégies nationales souvent affichées par des documents de politique agricole.

C'est sans aucun doute dans ce contexte que la structure des outils PVS, basée sur l'évaluation détaillée et fine de l'ensemble des compétences critiques, développe le plus efficacement sa force d'argumentation, fondée sur l'harmonisation internationale des principes fondamentaux et critères d'évaluation de la qualité des Services vétérinaires proposée par l'OIE. En particulier, l'expertise PVS développera son argumentaire autour de la nécessité de faire évoluer les stades d'avancement des compétences critiques relevant des ressources et des capacités techniques vers des niveaux 3, 4 voire 5, où l'analyse de l'efficacité, l'adaptabilité et l'évaluation seront des priorités. À cet effet, l'expertise PVS dispose d'outils adaptés lors de l'analyse des écarts pour permettre d'opérer les choix stratégiques d'organisation institutionnelle des Services vétérinaires.

Pour chaque pilier de l'analyse des écarts (commerce, santé publique vétérinaire, santé animale, laboratoires, gestion et réglementation), un outil Excel permet de simuler les ressources humaines, physiques et financières nécessaires, selon les choix d'organisation possibles. Ces outils permettent de déterminer les équivalents temps plein

nécessaires aux différentes activités, donc de rationaliser les ressources humaines. Ils permettent aussi de démontrer les implications financières des choix d'organisation des Services vétérinaires. Ainsi, les politiques de transfert au secteur vétérinaire privé peuvent être analysées pragmatiquement en termes de force de travail nécessaire pour les activités officielles déléguées (mandat sanitaire), mais aussi d'accessibilité géographique (indispensable pour la surveillance épidémiologique, la détection précoce et la réponse rapide) et de stabilité économique (nécessaire pour la pérennité du maillage sanitaire de terrain) (Fig. 1). En général, l'utilisation de ces outils démontre que les orientations stratégiques d'organisation des Services vétérinaires n'ont pas été basées sur une analyse rationnelle rigoureuse et structurelle, mais ont été imposées le plus souvent pour des raisons d'économie budgétaire, sans pouvoir recevoir les ressources adéquates. Toutefois, force est de constater que de nombreux Services vétérinaires peinent à influencer les décisions budgétaires, par manque d'argumentaires et d'outils d'analyse économique.

En général, les expertises PVS démontrent que bien que les politiques de transfert au secteur privé vétérinaire soient plus efficaces financièrement, elles sont systématiquement obérées par l'absence de financements publics indispensables, ayant été conçues comme de simples transferts vers le secteur privé sans tenir compte des contraintes sanitaires et internationales ni de l'amélioration possible du service aux éleveurs. Dans quelques autres cas, l'inefficacité du transfert au secteur privé vétérinaire a pu être démontrée par les expertises PVS, au bénéfice de l'instauration d'une politique de recouvrement des coûts des activités relevant des biens et services privés qui, représentant une part très mineure, pouvait s'effectuer au sein d'un secteur public vétérinaire réformé.

Ces outils permettent de déterminer les ressources nécessaires, en termes de fonctionnement ou d'investissement, pour assurer la stabilité des Services vétérinaires en comparant les différentes organisations possibles. Ils contribuent donc fortement à améliorer la



Fig. 1
Même en zone aride et isolée, un cabinet vétérinaire privé peut être efficient

gouvernance des Services vétérinaires, puisqu'ils permettent ainsi de justifier l'utilisation des ressources publiques par l'efficacité de l'organisation proposée, au-delà d'une amélioration de la qualité *sensu stricto* des Services vétérinaires.

Cas des Services vétérinaires à ressources satisfaisantes

Un certain nombre de Services vétérinaires de pays en transition ou développés disposent de ressources adéquates. Les expertises PVS réalisées dans ces pays présentent un intérêt particulier parce qu'elles démontrent la pertinence des outils PVS quel que soit le niveau de développement économique. Dans ces pays, l'utilisation des outils PVS décrits précédemment permet généralement de revisiter et d'améliorer l'efficacité de l'organisation des Services vétérinaires, de bâtir des stratégies de réforme ou d'éviter des restructurations imposées inconsidérément par des arbitrages budgétaires ou politiques.

L'analyse fine des compétences critiques permet de détailler les besoins d'évaluation et d'audit pour des activités que les Services vétérinaires entreprennent parfois depuis des années de manière routinière. Elle permet d'éviter notamment la remise en cause des activités et la restructuration brutale de l'organisation des Services vétérinaires par un pouvoir politique sous contrainte budgétaire, et de préparer les Services vétérinaires à revoir leur stratégie de lutte et leur organisation de manière anticipée et optimisée.

Cependant, on relève que les améliorations principales relèvent souvent de la participation des bénéficiaires, soit d'une manière générale dans les six compétences critiques relevant de cette composante fondamentale (III – Interactions avec les acteurs concernés), soit d'une manière particulière parce que la consultation des bénéficiaires permet de progresser dans le niveau d'avancement de nombreuses autres compétences critiques relatives aux autres composantes fondamentales (ressources, capacités techniques et accès au marché).

Ainsi, dans ce dernier contexte, par le développement systématique de l'audit des activités et de la participation des bénéficiaires, l'expertise PVS participe très clairement à l'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires à travers trois axes fondamentaux :

- des institutions fortes et une législation adaptée,
- des capacités techniques et financières renforcées et efficaces,
- une participation accrue des bénéficiaires.

Un récapitulatif de ces trois types de situation est présenté au Tableau I.

Tableau I
Compétences critiques fondamentales et l'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires

Contexte du pays	Pays post-conflit ou post-crise et restructuration	Pays en développement ou en transition et contrainte budgétaire	Pays développé ou en transition et réformes de l'État
Situation des Services vétérinaires	Services vétérinaires à réhabiliter	Services vétérinaires déficitaires en ressources	Services vétérinaires à réorganiser pour améliorer l'efficacité
Implications budgétaires	Continuité de l'aide internationale sur le moyen et long termes, avec assistance technique indispensable	Renforcement des ressources budgétaires, avec compléments provenant de l'aide internationale	Primauté du budget de l'État, avec compléments provenant de partenariats public-privé
Législation	Acquérir la capacité de création d'une législation	Acquérir la capacité à adapter la législation en vue d'harmonisation	Alignement avec les législations des partenaires commerciaux
Formation initiale des vétérinaires	Mise en place immédiate indispensable	Adapter aux besoins quantitatifs du pays	Harmoniser et adapter les cursus
Chaîne de commandement	Mise en place immédiate essentielle	À rétablir ou à maintenir	Assurer son maintien
Indépendance technique / revenus	Fixer un niveau de revenu stable et correct	Condition essentielle au bon fonctionnement	Éviter la régression sociale

Points clés de l'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires

Au-delà de la structure des outils et expertises PVS qui permettent théoriquement une amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires, l'effectivité de cette amélioration se heurte à des déficiences qui ne peuvent être comblées actuellement par le simple fait d'une allocation de ressources financières adéquate.

Au sein de l'outil PVS (3), ces déficiences structurelles peuvent être résumées par quatre compétences critiques auxquelles l'expertise PVS doit s'attacher rigoureusement :

- la formation initiale (CC I.2) et la législation (CC IV.1), d'une part,
- l'indépendance technique (CC I.4) et la coordination interne (CC I.6), d'autre part.

Les deux premières compétences critiques, formation initiale et législation, ont été progressivement identifiées comme des contraintes lourdes dans un certain nombre de pays, essentiellement ceux décrits précédemment dans le contexte post-crise. On pourrait s'étonner de la rémanence de telles déficiences fondamentales des Services vétérinaires, alors que depuis des décennies, les expertises internationale et nationale, tant en formation qu'en législation vétérinaires, n'ont pas manqué d'être soutenues par les partenaires au développement.

La structuration de l'outil d'évaluation OIE-PVS a permis une approche diagnostique différente, basée sur l'analyse

des résultats décrits par les stades d'avancement, qu'il faut donc lire et lier avec attention au contexte. Il n'est cependant pas possible de réaliser une expertise détaillée sur ces deux domaines au cours du temps imparti lors des missions d'évaluation et d'analyse des écarts PVS. Cela impose à l'OIE de répondre à ce déficit en engageant, avec les partenaires adéquats, le développement de nouveaux champs d'actions, décrits dans d'autres articles de la présente *Revue*, dans le domaine de la législation vétérinaire, de l'harmonisation des cursus vétérinaires, et d'une réflexion sur la réglementation professionnelle, notamment par le biais des organismes statutaires vétérinaires.

Les deux autres compétences critiques mentionnées comme essentielles, à savoir l'indépendance technique et la coordination interne, touchent aux fondements de la souveraineté nationale des États. De ce fait, il peut sembler délicat d'intervenir sur ces sujets lors des expertises PVS. Il convient donc que l'expertise puisse développer un argumentaire impartial et factuel, laissant la responsabilité politique aux autorités nationales sans pour autant dénaturer l'expertise délivrée sur la base des critères de qualité des Services vétérinaires.

La coordination interne a souvent été mise à mal par des politiques de décentralisation inadaptées. Il reste donc important d'établir le diagnostic de rupture de chaîne de commandement des Services vétérinaires dans ce cas, et de démontrer les insuffisances et incapacités fonctionnelles constatées dans le cadre des activités officielles des Services vétérinaires. Les « chaînes de commandement parallèles » d'urgence, d'administrations conjointes ou de projets ne doivent pas faire illusion et ne sont pas acceptables. Dans le cadre d'une analyse des écarts, l'expertise doit clairement

mentionner les conséquences de l'absence d'un rétablissement de la chaîne de commandement sur les stades d'avancement attendus des autres compétences critiques.

En termes de propositions d'amélioration dans l'analyse des écarts PVS, la modification de l'organisation institutionnelle permettant un rétablissement de la chaîne de commandement peut prendre du temps ou être bloquée. L'expertise peut donc proposer trois « techniques supplétives » de renforcement de la chaîne de commandement, dans l'attente de son rétablissement législatif, qui sont compatibles avec un contexte de décentralisation : la mise en place d'un système de gestion de données des activités et des ressources unifié, le développement de la délégation officielle aux vétérinaires privés (attribuée, contrôlée et rémunérée par l'échelon central) et le renforcement des budgets centraux pour les activités majeures.

En dernier lieu, l'analyse de l'indépendance technique recèle des forces et des faiblesses qui sont à notre sens les plus fondamentales pour la gouvernance des Services vétérinaires. L'indépendance technique des personnels des Services vétérinaires dépend bien entendu du cadre législatif et institutionnel dans lequel ils évoluent. À ce titre, le développement de la capacité à établir des procédures effectives fait partie de l'expertise en matière de législation développée et soutenue par l'OIE. L'indépendance technique recouvre aussi le champ de la compétence des personnels, donc celui de la formation initiale des vétérinaires mentionnée précédemment. Bien que l'indépendance technique touche aussi à la nature de l'organisation politique du pays, l'évaluation des personnels ou la mise en place de procédures claires de nomination limitent de manière acceptable les pressions et sont donc des indicateurs pertinents. On doit cependant garder à l'esprit qu'il est légitime pour un pouvoir politique de nommer des responsables au niveau central afin qu'ils appliquent avec loyauté la politique gouvernementale.

Un dernier point, très sensible, est celui du niveau de rémunération des personnels (et également des vétérinaires privés en charge d'activités officielles le cas échéant). Ce point est trop fréquemment restreint à un facteur de corruption. Or la lutte contre la corruption, fondamentale dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance, fait appel à un ensemble socio-économico-politique qu'il serait vain de vouloir limiter à l'amélioration des revenus. L'expertise PVS doit par contre s'attacher à analyser pragmatiquement les niveaux et modes de rémunération des Services vétérinaires. En effet, alors que tous les outils d'analyse sont basés sur l'adéquation des ressources humaines par rapport aux activités à effectuer, l'expertise PVS serait totalement décrédibilisée si les rémunérations des personnels ne leur permettent pas d'effectuer un travail à plein temps ou s'ils devaient avoir recours à des activités illégales ou parallèles.

Le niveau de rémunération à fixer pour les personnels des Services vétérinaires doit permettre au minimum de couvrir les besoins fondamentaux familiaux (nourriture, logement, habillement, santé et éducation), mais aussi permettre une reconnaissance sociale suffisante de la part des bénéficiaires auxquels les personnels sont confrontés (éleveurs, industriels, artisans, élus locaux, commerçants). Au-delà de ces critères, il est important d'étayer l'expertise en comparant les revenus des personnels des Services vétérinaires à des professions exerçant des responsabilités similaires : professionnels de santé humaine par rapport au niveau de compétence, mais aussi parfois policiers, juges ou douaniers, ou agents de contrôle payés par des exportateurs, par comparaison à la nécessité de leur indépendance technique.

Par ailleurs, cette situation conduit les bailleurs de fonds à augmenter fréquemment les niveaux de rémunération par des primes dans les projets, et ce en dépit des accords internationaux sur l'efficacité de l'aide, telle la Déclaration de Paris (2). Les expertises PVS ne peuvent obérer le niveau de rémunération sans risquer de compromettre leur crédibilité. Il s'agit là d'un aspect fondamental de la gouvernance. Cet aspect doit ressortir clairement de l'évaluation OIE PVS, mais doit encore plus clairement être inscrit dans le budget de l'analyse des écarts comme un facteur structurel à prendre en compte, sans lequel il n'est pas possible d'espérer atteindre les améliorations des niveaux d'avancement attendus des autres compétences critiques.

Conclusion

Les outils PVS de l'OIE, fondés sur le processus scientifique et consensuel qui préside à la rédaction du *Code terrestre*, permettent une amélioration des Services vétérinaires adaptée à leur contexte, grâce à l'harmonisation des principes fondamentaux et des critères d'évaluation de leur qualité. À l'usage, ces outils permettent aux experts de proposer des voies d'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires, quel que soit le contexte. Il reste cependant évident que les États les plus faibles ne peuvent avoir la capacité de mettre en œuvre des réformes structurelles sans le soutien des partenaires au développement, eux-mêmes agissant de manière coordonnée et complémentaire sur la base des analyses PVS de l'OIE.

Quatre compétences critiques requièrent une attention particulière pour l'amélioration de la gouvernance des Services vétérinaires :

- la **législation vétérinaire** fait l'objet d'une expertise spécialisée de l'OIE permettant une appropriation du processus de création législative des Services vétérinaires,

lequel est absent de manière patente dans de nombreux pays ;

– la **formation initiale** des vétérinaires impose l'harmonisation progressive, mais claire, des cursus sous l'égide de l'OIE en partenariat avec les entités compétentes ;

– le **maintien ou le rétablissement de la chaîne de commandement** des Services vétérinaires doivent être clairement identifiés comme un facteur prioritaire de gouvernance, indispensable à l'efficacité et l'efficience des Services vétérinaires ;

– enfin, bien qu'elle se fonde sur des critères multiples, **l'indépendance technique** des Services vétérinaires impose des niveaux de revenus adéquats, permettant d'assurer, outre les besoins élémentaires, la reconnaissance et la protection sociale et professionnelle suffisantes des personnels (du public comme du privé).

Ces éléments doivent être intégrés dans l'analyse fonctionnelle et peuvent être analysés au moyen des outils PVS de l'OIE.



Competencias técnicas y herramientas PVS. ¿Cuáles son los elementos clave para mejorar la gobernanza de los Servicios Veterinarios?

E. Fermet-Quinet

Resumen

Las herramientas confeccionadas por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) para evaluar la eficacia de los Servicios Veterinarios (herramientas PVS de la OIE), basadas en el mismo proceso científico y consensuado que preside la redacción del *Código Sanitario para los Animales Terrestres*, hacen posible una mejora de los Servicios Veterinarios adaptada a cada contexto gracias a la armonización de los principios fundamentales y de los criterios para evaluar su calidad. En la práctica, estas herramientas permiten a los expertos proponer fórmulas para mejorar la gobernanza de los Servicios Veterinarios en cualquier contexto. Sin embargo, sigue resultando obvio que los Estados más frágiles no están en condiciones de poner en práctica reformas estructurales sin contar con el respaldo de asociados para el desarrollo, que actúen a su vez de forma coordinada y complementaria a partir de los análisis PVS de la OIE.

Para mejorar la gobernanza de los Servicios Veterinarios hay cuatro competencias esenciales a las que conviene prestar especial atención:

– la legislación veterinaria es objeto de un estudio técnico especializado por parte de la OIE, que hace posible una apropiación del proceso de creación legislativa de los Servicios Veterinarios, proceso a todas luces ausente en muchos países;

– la formación inicial de los veterinarios requiere una armonización progresiva, pero clara, de los planes de estudios bajo la égida de la OIE, en colaboración con las entidades competentes;

– debe estar muy claro que el mantenimiento o restablecimiento de la cadena de mando de los Servicios Veterinarios es un factor prioritario de gobernanza, imprescindible para que los Servicios puedan operar con eficacia y eficiencia;

– por último, aunque depende de múltiples factores, la independencia técnica de los Servicios Veterinarios exige un nivel de ingresos adecuado, que además de cubrir las necesidades básicas garantice al personal veterinario (tanto público como privado) un nivel suficiente de reconocimiento y de protección social y profesional.

Todos estos elementos deben ser integrados en el análisis funcional y pueden ser analizados por medio de las herramientas PVS de la OIE.

Palabras clave

Cadena de mando – Competencia técnica – Formación – Gobernanza – Herramienta PVS – Independencia técnica – Ingresos – Servicios Veterinarios.



Bibliographie

1. Banque mondiale (2011). – World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Banque mondiale, Washington, DC. Page web : wdr2011.worldbank.org/fulltext (document consulté le 19/07/2012).
2. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2008). – Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra. OCDE, Paris. Page web : www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf (document consulté le 19/07/2012).
3. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2010). – Outil de l'OIE pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires (Outil PVS de l'OIE). Cinquième édition. Organisation mondiale de la santé animale, Paris. Page web: www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Support_to_OIE_Members/docs/pdf/F_PVS_tool_excluding_indicators.pdf (document consulté le 17/07/2012).
4. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2010). – L'Outil d'analyse des écarts PVS. Page web : www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/analyse-des-ecarts-pvs/outil-danalyse-des-ecarts-pvs/ (document consulté le 17/07/2012).
5. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2011). – Qualité des Services vétérinaires. In Code sanitaire pour les animaux terrestres, 20^e éd. Organisation mondiale de la santé animale, Paris. Page web : www.oie.int/index.php?id=169&L=1&htmlfile=titre_1.3.htm (document consulté le 17/07/2012).

