

Lignes directrices de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) en matière d'organisation des Services vétérinaires et de leurs relations avec les partenaires privés, en particulier dans les pays en voie de développement

Y. Le Brun

Conseiller en législation et privatisation vétérinaires, Union africaine, Bureau interafricain des ressources animales, P.O. Box 30786, Nairobi, Kenya

Résumé

Les pays en voie de développement se voient confrontés au changement des règles internationales dans les échanges de produits d'origine animale. Dans le même temps, le « tout État » qui prévalait depuis de nombreuses années dans la délivrance des prestations de services vétérinaires cède progressivement le pas à l'apparition d'un secteur privé. Dans ce contexte, une relecture des articles du *Code zoosanitaire international* (le *Code*) s'impose afin de prendre en compte les professionnels du secteur privé. L'intégration de ces derniers dans le réseau national des Autorités vétérinaires représente une étape incontournable sur la voie de la qualité des Services vétérinaires. Par ailleurs, la réalité de terrain des pays en voie de développement a parfois pu générer la mise en place de systèmes « alternatifs » de soins vétérinaires, dont le développement incontrôlé pourrait hypothéquer les chances des pays d'atteindre le niveau de qualité requis. On recommande aux pays d'éviter la facilité apparente des solutions à court terme, et d'adapter leur législation nationale pour permettre une évolution progressive des Services vétérinaires conformément aux normes internationales.

Mots-clés

Code zoosanitaire international – Norme – Organisation mondiale de la santé animale – Pays en voie de développement – Privatisation – Qualité – Service vétérinaire.

Introduction et contexte

Le terme de « Services vétérinaires » sera considéré dans cet article selon la définition donnée par le *Code zoosanitaire international* (3) de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale), c'est-à-dire, au niveau national, comme désignant l'Administration vétérinaire et l'ensemble des Autorités vétérinaires du pays. Les passages du *Code* où figurent ces définitions sont présentés à la section suivante.

La grande majorité des pays en voie de développement présente la particularité d'avoir des Services vétérinaires qui sont restés pendant de très nombreuses années sous monopole des pouvoirs publics. Dans beaucoup de pays, les politiques

d'ajustement structurel proposées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont eu pour effet une réduction drastique des budgets de fonctionnement de ces Services vétérinaires encore uniquement étatiques (1). Dans d'autres pays qui avaient choisi de ne pas adopter ces politiques, le secteur de l'élevage a été la première victime du tarissement des crédits publics, malgré sa notable contribution au produit national brut. D'autres pays encore, s'étant engagés pendant quelques décennies dans une expérience politique malheureuse, souffrent actuellement de difficultés budgétaires affectant gravement leur secteur de productions animales. Quelles qu'en fussent les causes, les effets en ont été similaires, s'exprimant dans le présent par une baisse notable des facultés d'intervention des Services vétérinaires publics, dont les conséquences au niveau du terrain sont préoccupantes.

Dans le même temps, la levée des barrières tarifaires et des quotas d'importations dans les échanges internationaux a coïncidé avec l'adoption des accords sanitaires et phytosanitaires dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Dans ce nouvel environnement commercial international, et pour ce qui concerne son application aux échanges des productions animales, les pays exportateurs doivent justifier de Services vétérinaires nationaux capables de produire des certificats sanitaires fiables et en accord avec la réglementation internationale. Cette situation a déterminé la production par l'OIE de lignes directrices pour l'évaluation des Services vétérinaires (3).

Cependant, dans la plupart des pays en voie de développement, les certificats sanitaires internationaux produits par les Administrations vétérinaires ne peuvent pas, à l'évidence, témoigner fidèlement de la réalité du terrain (2). C'est pourquoi, dans un souci d'amélioration de la qualité des services et de respect des particularités des écosystèmes dans lesquels se déroule l'élevage extensif, il a souvent été nécessaire d'adopter une solution alternative pour l'organisation des réseaux nationaux de santé animale. Cet impératif d'optimisation de la prestation de services vétérinaires, qui dans le même temps libérerait l'État de sa charge économique, a logiquement conduit à recourir à la société civile pour faire participer le secteur privé à la prestation de services vétérinaires et impliquer davantage les éleveurs dans le contrôle de la santé animale.

Les lignes directrices pour l'évaluation des Services vétérinaires de l'OIE précisent quels types de relations les Services vétérinaires doivent entretenir avec leurs partenaires de la société civile. Dans la suite de cet article, nous reprendrons les articles fondamentaux du *Code zoosanitaire international* ayant trait à ces relations et proposerons une lecture qui se situe dans le contexte des pays en voie de développement.

Le *Code zoosanitaire international*

Dans les sections suivantes, l'article du *Code* est présenté entre guillemets, suivi d'une lecture rendant compte du contexte des pays en voie de développement.

Chapitre 1.1.1 du *Code* : définitions générales

Administration vétérinaire

« Désigne le *Service vétérinaire* gouvernemental ayant compétence sur tout le pays pour mettre en œuvre les mesures zoosanitaires et les procédures de certification vétérinaire internationale que l'OIE recommande, et en surveiller ou auditer l'application » (3). L'Administration vétérinaire désigne donc le Service vétérinaire public qui est responsable de la mise en œuvre des mesures zoosanitaires et des procédures de

certification officielles. Le service public peut déléguer certaines tâches au secteur non public (secteur privé), à condition qu'il ait les moyens d'en contrôler l'exécution.

Autorité vétérinaire

« Désigne le *Service vétérinaire*, sous l'autorité de l'*Administration vétérinaire*, qui est directement responsable de l'application des mesures zoosanitaires dans un territoire déterminé du pays. Il peut aussi être responsable de la délivrance ou de la supervision de la délivrance des *certificats vétérinaires internationaux* dans ce territoire » (3).

Ces Autorités vétérinaires sont constituées des personnels permanents ou temporaires des Services vétérinaires publics. Cette définition intègre donc les vétérinaires privés possédant un mandat sanitaire ; ceux-ci, pendant l'exécution de leur mandat, sont considérés comme des personnels temporaires du service public.

Le mandat sanitaire est désormais pratiqué dans de nombreux pays de l'Afrique francophone. Il s'agit d'un mandat renouvelable (par exemple sur une base annuelle) donné par l'État à un vétérinaire privé pour accomplir des tâches relevant de la police sanitaire. Quand il remplit ces tâches, le vétérinaire privé, appelé « vétérinaire sanitaire », est considéré comme un vétérinaire officiel, investi de l'autorité officielle d'un fonctionnaire de l'État. Le domaine de compétence du vétérinaire sanitaire est limité à sa clientèle et à des lieux bien définis (par exemple les abattoirs, les marchés, etc.). Selon le contenu de son mandat, il peut faire des vaccinations officielles, délivrer des certificats officiels, prendre des mesures de défense sanitaire en collaboration avec les autorités locales, etc. La rémunération des actes effectués dans le cadre de cette mission officielle peut être entièrement assurée par le gouvernement, partiellement prise en charge par le client (et complétée par le gouvernement), ou bien totalement à la charge du client.

Services vétérinaires

« Les *Services vétérinaires* sont composés de l'*Administration vétérinaire* et de l'ensemble des *Autorités vétérinaires* » (3).

Une lecture correcte des articles du *Code* doit donc prendre en considération le réseau de vétérinaires privés exerçant sous mandat sanitaire.

Vétérinaire officiel

« Désigne un vétérinaire désigné par l'*Administration vétérinaire* de son pays pour effectuer l'inspection des *marchandises* en vue de la protection de la santé publique et/ou de la santé animale et, le cas échéant, pour effectuer la certification de ces *marchandises* conformément aux dispositions du titre 1.2 du présent *Code* » (3).

Le vétérinaire officiel fait donc partie du réseau d'Autorités vétérinaires du pays et, selon la définition donnée plus haut, il

peut être aussi bien un vétérinaire du service public qu'un vétérinaire privé sous mandat sanitaire.

Contrôle vétérinaire officiel

« Signifie que l'*Autorité vétérinaire* connaît l'endroit dans lequel les animaux sont entretenus, et l'identité du propriétaire ou du détenteur, et qu'elle peut intervenir à tout moment pour l'application des mesures zoosanitaires appropriées » (3).

Cette définition détermine la nécessité d'un réseau vétérinaire de proximité, garantissant une réelle connaissance de la situation zoosanitaire et épizootique au niveau du terrain.

Actuellement, sur le terrain, on trouve :

- des vétérinaires et para-vétérinaires du service public dont l'opérationnalité est sérieusement amputée par l'insuffisance de moyens de fonctionnement ;
- des vétérinaires et para-vétérinaires du secteur privé, dont les activités sont conditionnées par la perception d'honoraires professionnels ;
- des auxiliaires communautaires de base non diplômés, dont l'existence et les conditions d'intervention sont mal définies et souvent illégales, et les modes de rémunération variables et indéterminés.

Face aux difficultés opérationnelles du service public, et dans le cadre de la privatisation des prestations de services vétérinaires, l'État doit avoir une politique favorisant l'installation, puis le maintien sur le terrain des professionnels privés qualifiés.

La réalité du terrain impose souvent que le vétérinaire privé se fasse aider par des personnels non vétérinaires. Cependant, afin de satisfaire aux exigences d'une certification de « vétérinaire officiel », le vétérinaire certificateur doit pouvoir assurer un contrôle rapproché de ses agents, qui opèrent ainsi sous sa responsabilité professionnelle. Cette obligation soulève un problème de crédibilité vis-à-vis des auxiliaires communautaires de base non diplômés, exerçant en tant que travailleurs indépendants et hors de toute réelle supervision. À fortiori, il s'avère impossible d'apporter un crédit officiel aux agissements des auxiliaires intervenant dans les zones de grand pastoralisme éloignées de toute compétence vétérinaire.

Il apparaît par conséquent difficile de concilier un contrôle rapproché par un professionnel qualifié et une trop grande indépendance de ces auxiliaires, seuls « travailleurs de santé animale » en contact direct avec les animaux. Leur appartenance au système officiel de santé animale ne peut donc se concevoir qu'en limitant leur indépendance professionnelle et en la plaçant sous une autorité vétérinaire tutoriale de proximité, ce qui sous-entend un maillage vétérinaire régulier du territoire national.

Pour favoriser l'installation, puis le maintien sur le terrain de ces professionnels qualifiés que sont les vétérinaires, garants de la

crédibilité des systèmes nationaux de certification officielle, les États doivent adopter une politique résolument protectionniste vis-à-vis du vétérinaire privé. Cette politique doit notamment assurer :

- le monopole de l'exercice libéral pour les seuls vétérinaires,
- la lutte contre toute concurrence « déloyale » ou illégale, qu'elle provienne des agents du service public (vétérinaires, ingénieurs ou techniciens) ou d'autres professions ou acteurs voulant intervenir en santé animale (pharmaciens, vendeurs, auxiliaires communautaires d'élevage, charlatans, etc.),
- l'intégration maximale des vétérinaires privés dans les activités officielles de police sanitaire par le biais du mandat sanitaire,
- l'appui éventuel des vétérinaires privés dans les zones difficiles et de faible rentabilité par la délivrance de contrats de services publics.

D'un point de vue financier, il sera en effet toujours plus intéressant pour l'État de compléter les honoraires d'un professionnel que d'entretenir à 100 % un fonctionnaire et sa famille sur le terrain. D'un point de vue de gestion des ressources humaines, un prestataire de service présente également plus de flexibilité qu'un employé salarié, et à fortiori qu'un agent de la fonction publique.

Article 1.2.1.3 du *Code* : responsabilités du pays exportateur

« Les Administrations vétérinaires des pays exportateurs doivent :

- a) disposer de procédures officielles pour l'habilitation des vétérinaires certificateurs, qui définissent leurs fonctions et obligations ainsi que les conditions dans lesquelles peut être prononcée leur suspension ou être mis fin à leur mandat ;
- b) s'assurer que les vétérinaires certificateurs reçoivent les instructions et la formation nécessaires ;
- c) surveiller l'activité des vétérinaires certificateurs pour vérifier leur intégrité et leur impartialité » (3).

Toujours dans un environnement de privatisation des prestations de services aux éleveurs, cet article du *Code* met en exergue l'intérêt de délivrer des mandats sanitaires aux vétérinaires privés répartis sur le territoire national, afin de tirer parti d'un réseau vétérinaire de proximité.

Il conviendrait, en conséquence, d'élaborer un manuel de procédure à l'usage des vétérinaires certificateurs et de mettre en place des formations à la certification, auxquelles les vétérinaires privés seraient évidemment requis de participer. Les vétérinaires certificateurs sont contrôlés par l'Administration vétérinaire. Ceci est également valable pour les vétérinaires privés en ce qui concerne leurs activités officielles. En cas de manquement grave à l'éthique de la profession, y compris dans le cadre de l'exercice du mandat sanitaire, l'Ordre

des vétérinaires doit pouvoir compléter la sanction (en général le retrait du mandat sanitaire) prise par l'Administration à l'encontre du praticien libéral en défaut.

Article 1.3.3.2 du Code : principes fondamentaux de la qualité

« Les principes fondamentaux auxquels les *Services vétérinaires* doivent se conformer pour assurer la qualité de leurs activités sont les suivants :

- jugement professionnel (...);
- indépendance (...);
- impartialité (...);
- intégrité (...);
- objectivité » (3).

Ces principes, à l'exception du premier, sont parfois difficiles à faire appliquer dans le contexte qui caractérise souvent les pays en voie de développement. En effet, de graves dysfonctionnements institutionnels compliquent souvent la tâche des fonctionnaires de l'État : fragilité d'une carrière face au politique, faible niveau de la rémunération, voire insécurité totale du versement des salaires. Ces dysfonctionnements sont communément générateurs d'une recherche de sources de revenus complémentaires et parfois même de graves dérives éthiques qui à l'évidence peuvent oblitérer les capacités initiales d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et d'objectivité des agents de l'État. Cette problématique se retrouve dans le secteur privé, trop souvent mû uniquement par des considérations de profit immédiat.

C'est montrer le côté crucial d'une réorganisation des Services vétérinaires sur le plan national, réorganisation qui privilégiera la qualité des ressources humaines aussi bien que leur encadrement. Certains pays se sont déjà engagés sur cette voie et ont rencontré des succès incontestables dans ce domaine (citons, entre autres, le cas de la Guinée).

C'est également poser comme préalable le renforcement des pouvoirs des Ordres professionnels, quand dans bien des pays, ces organismes restent encore trop souvent de simples coquilles vides. Comme indiqué au paragraphe précédent, l'Ordre des vétérinaires doit disposer d'un réel pouvoir disciplinaire sur le vétérinaire libéral. Il ne pourra l'exercer que s'il existe une véritable représentation des vétérinaires libéraux, complétée par des garanties d'indépendance et de fonctionnement démocratique. Ces trois conditions (représentation, indépendance, fonctionnement démocratique) sont incontournables pour obtenir adhésion, reconnaissance et respect de la part de ceux que l'Ordre est censé discipliner.

Un effort particulier paraît également nécessaire dans le domaine de la formation professionnelle et déontologique, que

ce soit au niveau des écoles et facultés vétérinaires comme dans le cadre de recyclages post-universitaires.

Deux autres principes prescrits dans ce même article du *Code* concernent l'organisation générale des Services vétérinaires et leur politique en matière de qualité.

« Les *Services vétérinaires* doivent pouvoir démontrer qu'ils sont en mesure, grâce à une législation et une organisation appropriées, d'avoir la maîtrise de l'établissement et de l'application des mesures zoosanitaires ainsi que des activités de certification vétérinaire internationale. En particulier, ils doivent définir et documenter les responsabilités et la structure des organisations chargées du système d'identification des animaux, du contrôle des mouvements d'animaux, des systèmes de prophylaxie et de déclaration des maladies animales, de l'épidémiosurveillance et de la communication des informations épidémiologiques. »

« Les *Services vétérinaires* doivent, en matière de qualité, définir et mettre par écrit leur politique, leurs objectifs et leur engagement, et doivent s'assurer que cette politique est comprise, mise en place et entretenue à tous les niveaux de l'organisation. »

Cet article confirme ce qui a été évoqué au chapitre précédent, à savoir la nécessité de réorganiser les Services vétérinaires. Beaucoup de pays en voie de développement ont dès à présent produit des documents d'orientation de leur politique générale en matière d'élevage et plus particulièrement du secteur de la santé animale. Peu d'entre eux ont néanmoins entamé concrètement un processus de réaffectation des acteurs de la santé animale. Trop souvent, une privatisation de certains services aux éleveurs se fait sans réorientation des activités du service public. Le concept de mandat sanitaire n'est pas encore accepté avec bienveillance par des administrations qui restent jalouses de leurs prérogatives ou défiantes vis-à-vis des valeurs éthiques du secteur privé vétérinaire.

La privatisation des services aux éleveurs ne doit pas être considérée comme un but, mais comme un moyen pour les Administrations vétérinaires. Celles-ci peuvent ainsi mieux recentrer les activités du service public sur les tâches régaliennes de l'État, tout en saisissant l'opportunité d'y impliquer le réseau de vétérinaires privés (et de leurs agents), désormais disponibles auprès des éleveurs et de leurs animaux.

Article 1.3.3.3 du Code : évaluation des Services vétérinaires

« Aux fins du présent *Code*, tout Pays Membre doit reconnaître à tout autre Pays Membre le droit de procéder (...) à l'évaluation de ses *Services vétérinaires* dès lors que le Pays Membre qui en prend l'initiative est un importateur ou un exportateur effectif ou potentiel de *marchandises* (...).

Toute évaluation des *Services vétérinaires* doit être conduite en tenant compte des lignes directrices de l'OIE sur l'évaluation des *Services vétérinaires* figurant au chapitre 1.3.4 du présent *Code* » (3).

Clairement, aucun pays exportateur ne peut se soustraire à une demande de contrôle de la qualité de ses *Services vétérinaires* émanant de son « client » importateur. *A contrario*, un pays importateur reste souverain quant au choix de la provenance et de la qualité des produits animaux ou d'origine animale qu'il importe. Toutefois, si ce même pays, importateur d'une certaine catégorie de denrées alimentaires d'origine animale, se retrouve exportateur d'autres denrées dont la qualité sanitaire pourrait être affectée par les produits importés sans certification crédible, il perd à son tour son statut sanitaire.

C'est souligner toute l'exigence de qualité dans les échanges entre protagonistes présentant les critères requis de fiabilité sanitaire. Ces exigences seront à l'origine d'une augmentation exponentielle des demandes de vérification de la fiabilité des certificats sanitaires internationaux, c'est-à-dire d'une démonstration probante des niveaux de qualité des *Services vétérinaires* nationaux.

Conclusion

Les objectifs de qualité requis dans les lignes directrices pour l'évaluation des *Services vétérinaires* et applicables aux relations de ces *Services* avec leurs partenaires privés peuvent paraître, à l'heure actuelle, hors d'atteinte pour nombre de pays en voie de développement.

L'amélioration de la qualité et l'accession aux normes doivent se concevoir de manière progressive et dans une dimension adaptée aux moyens dont disposent les pays en voie de développement. Un changement institutionnel est nécessaire, qui organise avant tout la réorientation des activités des *Services* publics. Dans le même temps, la législation doit être réformée de manière à créer des conditions favorables à l'émergence d'un secteur privé susceptible de compléter les activités du secteur étatique sur le terrain. Rappelons toutefois, comme parenthèse, qu'une approche holistique de l'appel au secteur privé dans un but de tangibilité des critères de qualité des *Services vétérinaires* positionne davantage cette « privatisation » comme un moyen que comme un but.

Face à l'ampleur d'une telle tâche, des tentations peuvent exister, au nom d'un pragmatisme à courte vue, de s'aventurer vers des systèmes de santé animale basiques, certes économiques, mais de qualité inacceptable. Il serait coupable, au nom d'un désir soudain et précipité de trouver extemporanément des solutions faciles à des situations pourtant anciennes, d'entacher pour longtemps l'ensemble de l'avenir sanitaire d'un pays et, en conséquence, d'hypothéquer gravement toute ses chances d'exportation de productions animales. Le secteur de l'élevage détient une part vitale du produit intérieur brut dans bien des pays en voie de développement, il constitue en outre la seule richesse actuelle des zones pastorales, et il serait criminel de limiter cyniquement le potentiel qu'il représente en mettant volontairement en péril ses opportunités de commercialisation. Par ailleurs, il semble injuste d'écarter sciemment le consommateur des pays en voie de développement des normes de santé publique recommandées au niveau international en imposant au préalable une minoration du niveau de qualité de la prestation de service vétérinaire et du contrôle sanitaire des denrées d'origine animale.

À l'opposé, la prestation de service privée en santé animale, puisque destinée à devenir partie intégrante du système vétérinaire national, en tant qu'Autorité vétérinaire de terrain, doit s'inscrire avant tout dans une démarche de qualité.

Pour toutes ces raisons, les pays en voie de développement doivent avancer progressivement dans cette démarche de qualité, en adoptant aujourd'hui des lois qui permettent la mise en application graduelle des lignes directrices produites par les organisations internationales de référence. Une adaptation provisoire du tissu législatif aux réalités immédiates du pays pourra s'effectuer à travers l'arsenal des décrets d'applications et arrêtés transitoires et temporaires dont disposent les différentes autorités administratives.

Guidelines of the OIE (World organisation for animal health) for the organisation of Veterinary Services and their relations with private-sector partners, with particular reference to developing countries

Y. Le Brun

Summary

Developing countries are being confronted with changes in the international rules governing trade in animal products. At the same time, state control over Veterinary Services, which has been in place for many years, is gradually giving way to private-sector involvement. In light of these developments, the *International Animal Health Code* (the *Code*), must ensure that it includes guidelines that take into account the new role of private-sector professionals. Integrating these professionals into the national networks of Veterinary Services is vital for the improvement of the services. Moreover, the situation in the field in developing countries has at times given rise to the emergence of 'alternative' methods of veterinary care, whose uncontrolled development may be an obstacle to achieving the required levels of service provision. It is recommended that countries shun apparently attractive short-term solutions, and adapt their national legislation to allow for the gradual reform of their Veterinary Services, pursuant to international standards.

Keywords

Developing country – International Animal Health Code – Privatisation – Quality – Standard – Veterinary Service – World organisation for animal health.



Directrices de la OIE (Organización mundial de sanidad animal) para la organización de los Servicios Veterinarios y las relaciones entre éstos y el sector privado, especialmente en los países en desarrollo

Y. Le Brun

Resumen

Los países en desarrollo se enfrentan a una modificación de las reglas internacionales por las que se regía hasta ahora el comercio de productos de origen animal. Al mismo tiempo, los Servicios Veterinarios, que estaban totalmente en manos del Estado desde hacía muchos años, van pasando poco a poco a manos del sector privado. Ante esta situación, se impone revisar los artículos del *Código Zoosanitario Internacional* (el *Código*) para incluir en ellos a los profesionales del sector privado. La integración de estos últimos en la red nacional de Autoridades Veterinarias es una etapa absolutamente imprescindible del proceso de mejora de la calidad de los Servicios Veterinarios. Además, las situaciones locales en los países en vías de desarrollo pueden haber propiciado, en algunos casos, el desarrollo de sistemas 'alternativos' de atención veterinaria, cuya expansión incontrolada echaría por tierra las posibilidades de los países de

alcanzar el nivel de calidad exigido. Se recomienda a los países que eviten la aparente facilidad de las soluciones a corto plazo y adapten sus legislaciones de modo que permitan una evolución progresiva de los Servicios Veterinarios en conformidad con las normas internacionales.

Palabras clave

Calidad – Código Zoosanitario Internacional – Norma – Organización mundial de sanidad animal – País en desarrollo – Privatización – Servicio Veterinario.



Bibliographie

1. De Haan C. & Bekure S. (1991). – Animal health services in sub-Saharan Africa: initial experiences with alternative approaches. World Bank Technical paper no. 134. Banque mondiale, Washington, DC, 64 pp.
2. Le Brun Y. (2003). – Les obligations des Pays Membres de l'OIE : les problèmes spécifiques rencontrés par les pays en développement. *In* Organisation des Services vétérinaires et sécurité sanitaire des aliments, Actes du Séminaire de l'OIE, Tunis, 27-28 septembre 2002, Congrès mondial vétérinaire, 20-23.
3. OIE (Organisation mondiale de la santé animale) (2002). – Code zoosanitaire international (mammifères, oiseaux et abeilles), 11^e éd. OIE, Paris, 550 pp. (www.oie.int/fr/normes/mcode/F_summry.htm, consulté le 5 mai 2003).