

L'importance de la gouvernance et de la fiabilité de la certification vétérinaire

P.-P. Pastoret & D. Chaisemartin

Organisation mondiale de la santé animale (OIE), 12, rue de Prony, 75017 Paris, France

Résumé

Une bonne certification vétérinaire n'est possible que si le pays dispose d'une gouvernance vétérinaire conforme aux normes de qualité de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

Les normes publiées dans le *Code sanitaire pour les animaux terrestres* de l'OIE stipulent qu'une bonne gouvernance vétérinaire nécessite tout d'abord de disposer de Services vétérinaires indépendants, c'est-à-dire ayant la capacité de conduire leur mission en restant autonomes et à l'écart des pressions commerciales, financières, hiérarchiques et politiques susceptibles d'influencer les décisions techniques dans un sens contraire aux dispositions normatives de l'OIE. Les Services vétérinaires doivent comprendre notamment une administration vétérinaire ayant compétence sur tout le pays pour mettre en œuvre les mesures sanitaires et les procédures de certification vétérinaire que l'OIE recommande et pour en surveiller ou auditer l'application, ainsi que des autorités vétérinaires et des personnes habilitées par l'organisme statutaire vétérinaire à accomplir des missions sous la responsabilité et la supervision d'un vétérinaire (paraprofessionnels vétérinaires).

Cette gouvernance vétérinaire doit être pérenne dans le temps afin de gérer des politiques sanitaires à long terme.

La bonne gouvernance repose sur une législation appropriée en adéquation avec les lignes directrices de l'OIE et sur les moyens humains et financiers permettant d'en assurer l'application.

L'évaluation de cette gouvernance, soit par un pays importateur dans le cadre d'échanges internationaux comme l'y autorisent les normes de l'OIE, soit par le pays lui-même (auto-évaluation ou évaluation PVS [évaluation des performances des Services vétérinaires] demandée à l'OIE) permet de s'assurer du bon fonctionnement des Services vétérinaires et de fiabiliser la certification qui est faite sous l'autorité de l'administration vétérinaire.

Mots-clés

Certification vétérinaire – Commerce international – Gouvernance vétérinaire – Normes – OIE – Organisation mondiale de la santé animale – Qualité – Services vétérinaires.

Introduction

Compte tenu de l'évolution démographique des pays et de la demande de plus en plus importante des populations mondiales en protéines notamment animales, il est nécessaire d'assurer l'accès pour tous à des aliments nobles et sains, de réduire la pauvreté et de faciliter l'accès aux marchés des produits d'origine animale dans des conditions sanitaires convenables et donc d'assurer une

sécurité sanitaire du commerce acceptable aussi bien au niveau national qu'international.

Cela nécessite non seulement une volonté politique partagée par tous les Membres de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), mais aussi le développement de mécanismes de détection précoce, de prévention et de réaction rapide aux maladies animales, y compris les zoonoses, aux niveaux national, régional et mondial.

Il est donc important que les Services vétérinaires d'un pays puissent effectuer une détection précoce des infections, maladies et autres événements épidémiologiques au sein de leur pays et qu'ils puissent connaître rapidement toute évolution sanitaire défavorable des pays voisins, avec un accès permanent aux informations sanitaires internationales.

Il est aussi important de disposer d'une chaîne de commandement et d'information nationale fiable afin d'assurer le meilleur suivi sanitaire possible au sein du pays, avec une connaissance de la situation réelle sur le terrain qui permette de contrôler et maîtriser toute évolution sanitaire au sein du pays.

La maîtrise des épizooties dépend notamment, en effet, de la rapidité d'accès à l'ensemble des informations sur la situation sanitaire d'un pays. Les flux de personnes et de biens parcourant de longues distances dans des délais très courts sont devenus aujourd'hui considérables, et les délais de ces déplacements sont souvent inférieurs aux périodes d'incubation de la plupart des maladies infectieuses. De plus, la « conteneurisation » du transport constitue une difficulté de contrôle supplémentaire.

Cette situation nouvelle exige l'efficacité et la plus grande réactivité possible de la part des Services vétérinaires. Pour assurer une réponse en temps utile, les maladies animales, zoonoses incluses, doivent être notifiées à l'OIE immédiatement et en toute transparence par le biais du Système mondial d'information sanitaire de l'OIE (WAHIS).

L'existence d'une chaîne de commandement unique depuis le terrain jusqu'au niveau national, comportant des liens fonctionnels documentés avec l'ensemble des services vétérinaires, y compris les vétérinaires du secteur privé, et son indépendance doivent permettre d'assurer une certification vétérinaire des plus fiables aussi bien pour des besoins nationaux qu'internationaux.

La fiabilité de la certification vétérinaire est d'une importance primordiale car c'est elle qui assure la confiance entre partenaires lors de toute transaction d'animaux ou de leurs produits, que ce soit au niveau national, régional ou international. Elle est la base de la crédibilité de la bonne gouvernance vétérinaire des Membres de l'OIE et la garantie de la sécurité sanitaire du commerce mondial des animaux et de leurs produits.

Les préalables nécessaires à la certification

Le suivi permanent de l'évolution des populations animales au sein d'un pays, et des produits qui en sont

issus, nécessite de connaître la situation sanitaire des animaux au regard des maladies ou infections qui peuvent exister ou apparaître au sein du pays. Un mécanisme pérenne de surveillance et de contrôle des maladies ou infections doit être établi au plan national pour détecter le plus précocement toute apparition éventuelle d'une maladie ou d'une infection, notamment pour les maladies ayant les conséquences les plus désastreuses en mortalité et morbidité des animaux.

Le pays doit s'organiser pour éviter la propagation des maladies ou infections par la mise en œuvre de mesures de surveillance et contrôle sanitaire, comprenant notamment la meilleure maîtrise possible des mouvements des animaux et la mise en œuvre de mesures appropriées pour tout vecteur actif ou passif potentiel de maladies ou infections, et être le plus transparent possible au niveau international en notifiant à l'OIE toute maladie ou infection faisant l'objet d'une déclaration obligatoire au niveau international (119 maladies dans la Liste de l'OIE), en respectant les principes définis dans les chapitres 1.1 respectifs (notifications de maladies et d'informations épidémiologiques) du *Code sanitaire pour les animaux terrestres* (ci-après dénommé le *Code terrestre*) et du *Code sanitaire pour les animaux aquatiques* (le *Code aquatique*) (version 2010) de l'OIE (2, 3), y compris les dispositions relatives aux maladies émergentes. La sécurité sanitaire des échanges internationaux sert les intérêts des pays importateurs comme ceux des pays exportateurs.

La réalisation de ces missions de santé animale et de santé publique nécessite donc de disposer d'une organisation efficace au sein du pays s'appuyant sur toutes les structures et praticiens vétérinaires ainsi que sur les éventuelles personnes agissant sous leur autorité. Le rôle des Services vétérinaires est fondamental en matière de surveillance des maladies animales (y compris les zoonoses), de détection précoce et de riposte rapide. De même, une organisation prenant en compte les obligations internationales (5) permet de fiabiliser les résultats obtenus par les Services vétérinaires dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

La gouvernance vétérinaire

Les principes d'une bonne gouvernance vétérinaire sont définis dans le chapitre 3.1 du *Code terrestre* et du *Code aquatique* de l'OIE (2, 3).

En matière de bonne gouvernance, l'une des premières conditions à remplir est celle de l'indépendance des Services vétérinaires, c'est-à-dire leur capacité à conduire leur mission en restant autonomes et à l'écart des pressions commerciales, financières, hiérarchiques et politiques

susceptibles d'influencer les décisions techniques dans un sens contraire aux dispositions des normes internationales de l'OIE.

Outre la nécessité d'avoir un jugement professionnel, impartial et objectif, une autre condition essentielle est la capacité de l'Autorité vétérinaire à définir, appliquer et gérer des politiques à long terme et d'en assurer la pérennité.

Vient ensuite la capacité de coordination des Services vétérinaires, tant interne qu'externe.

La coordination interne correspond à la chaîne de commandement.

Les Services vétérinaires doivent être à même de coordonner leurs ressources et activités dans les secteurs public et privé par une chaîne de commandement clairement définie, partant du niveau central (chef des Services vétérinaires) jusqu'au niveau du terrain, afin de mettre en œuvre toutes les activités nationales en rapport avec les normes de l'OIE, comme les programmes de surveillance épidémiologique, les programmes de contrôle et d'éradication des maladies/infections, les programmes de sécurité sanitaire des aliments et les programmes de détection précoce et de réponse rapide aux situations d'urgence.

Plusieurs exemples nationaux de collaboration entre les Services vétérinaires officiels et le secteur privé existent, tant dans les pays développés que dans ceux en voie de développement. Les bases institutionnelles pour l'exécution de certaines activités officielles par le secteur privé sont proposées par l'OIE, notamment dans le *Code terrestre* (2). Le recours au secteur privé doit néanmoins s'effectuer à travers des procédures claires et formalisées par différents systèmes reconnus sur le plan juridique, comme par exemple le mandat sanitaire (1) qui présente l'avantage de réunir sous un même concept plusieurs dispositions juridiques liées à chaque secteur de collaboration entre les Services vétérinaires officiels et le secteur privé. Par ailleurs, il peut à la fois stimuler le réseau de vétérinaires privés au niveau du terrain, sécuriser sa persistance et favoriser un maillage territorial de professionnels compétents, autonomes sur le plan logistique, faisant ponctuellement et autant que de besoin office d'agents du service public, tant pour l'exécution que pour la mise en place d'actions sanitaires, et tout ceci pour un coût très favorable.

En matière de coordination externe, les Services vétérinaires doivent coordonner leurs ressources et leurs activités avec toutes les autres autorités compétentes afin de remplir au mieux leurs missions dans les domaines du contrôle et de l'élimination des maladies animales, en prenant en compte les animaux et tous les facteurs associés

à l'apparition ou au développement des maladies, la surveillance épidémiologique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, la détection précoce et la réponse rapide aux situations d'urgence et le bien-être animal.

Parmi ces autres autorités compétentes figurent bien évidemment en premier lieu les autorités (publiques et privées) responsables de la santé publique, de l'agriculture au sens large, de l'environnement, les services en charge de la recherche et certaines organisations non gouvernementales (ONG), cette liste étant loin d'être exhaustive.

Parmi les facteurs permettant d'assurer une bonne gouvernance, il convient de citer les ressources financières indispensables pour assurer la continuité du fonctionnement des Services vétérinaires, indépendamment des pressions politiques, et pour disposer de l'ensemble des ressources matérielles indispensables à l'accomplissement des missions, comme l'accès rapide à des laboratoires de diagnostic compétents dotés de l'infrastructure et des capacités nécessaires.

Les Autorités vétérinaires doivent définir et consigner par écrit leur politique, leurs objectifs et leur engagement en matière de qualité, et s'assurer que cette politique est bien comprise, mise en place et respectée à tous les niveaux de l'organisation. Si les conditions le permettent, ces Services peuvent mettre en œuvre un système d'assurance qualité adapté à leurs domaines d'activité et au type, à l'étendue et au volume des interventions qu'ils doivent assurer.

L'évaluation de la gouvernance, soit par un pays importateur dans le cadre d'échanges internationaux comme l'y autorisent les normes de l'OIE, soit par le pays lui-même (auto-évaluation ou évaluation PVS [évaluation des performances des Services vétérinaires] [4] demandée à l'OIE) permet de s'assurer du bon fonctionnement des Services vétérinaires et de fiabiliser la certification qui est faite sous l'autorité de l'administration vétérinaire.

La fiabilité de la certification vétérinaire

Le respect des principes fondamentaux de bonne gouvernance par les Services vétérinaires d'un Membre de l'OIE est important pour que les Services vétérinaires des autres Membres accordent leur confiance aux certificats vétérinaires internationaux délivrés, et pour que cette confiance persiste dans le temps.

Certaines mesures de surveillance, prévention et contrôle des maladies peuvent être mises en œuvre par des vétérinaires privés ou des organisations intervenant dans le cadre du suivi sanitaire. Certaines structures ou vétérinaires privés peuvent être mandatés pour contribuer à la réalisation de la certification vétérinaire. Dans tous les cas, l'application des principes fondamentaux des missions sanitaires restera de la responsabilité finale de l'Autorité vétérinaire publique.

La sécurité des échanges internationaux et des produits d'origine animale dépend, du point de vue sanitaire, d'un ensemble de facteurs qui doivent être réunis pour assurer la fluidité de ces échanges sans qu'il en résulte des risques inacceptables pour la santé publique et la santé animale.

Compte tenu des différences existantes entre les situations zoosanitaires des Membres, le *Code terrestre* et le *Code aquatique* de l'OIE (2, 3) proposent diverses options.

Avant de déterminer les conditions pour le commerce, il faut examiner la situation zoosanitaire du pays exportateur, des possibles pays de transit et du pays importateur.

Ces conditions doivent figurer dans les certificats dont les modèles sont approuvés par l'OIE.

Les conditions stipulées doivent être précises et concises, et exprimer de façon claire les demandes du pays importateur. À cette fin, une concertation préalable entre les Autorités vétérinaires du pays importateur et celles du pays exportateur peut s'avérer nécessaire.

Cette concertation permet de préciser les conditions requises, de telle sorte que, le cas échéant, le vétérinaire signataire puisse recevoir une note d'instruction explicitant les termes de l'accord passé entre les Autorités vétérinaires concernées. Pour faciliter la compréhension des exigences d'un certificat sanitaire, celui-ci doit être établi dans la langue de chacun des deux pays concernés.

Les exigences en matière de certification ne doivent cependant pas prévoir de restrictions portant sur des maladies qui ne sont pas transmises par la marchandise faisant l'objet d'un échange commercial.

Les responsabilités en matière de certification vétérinaire

Les responsabilités du pays importateur

Les conditions d'importation figurant dans le certificat vétérinaire international doivent garantir que les marchandises introduites dans le pays importateur satisfont aux normes de l'OIE. En particulier, le certificat

vétérinaire international ne doit pas prévoir des garanties sur l'absence d'agents pathogènes ou de maladies animales qui sont présents sur le territoire du pays importateur et qui ne font pas l'objet d'un programme officiel de prophylaxie.

Le certificat international ne doit qu'exceptionnellement, après une analyse des risques appropriée, prévoir des mesures se rapportant à des agents pathogènes, ou maladies, qui ne sont pas inscrits sur la Liste de l'OIE.

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), qui régit les échanges entre les pays, favorise l'utilisation de mesures sanitaires harmonisées entre les pays, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes, à savoir la Commission du Codex Alimentarius et l'OIE, sans exiger d'aucun pays qu'il modifie le niveau de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux qu'il juge scientifiquement approprié. Les mesures sanitaires requises dans le cadre de la certification doivent être fondées sur des principes scientifiques et des preuves scientifiques suffisantes, sauf lorsque le but est d'obtenir un niveau approprié de protection sanitaire pour le pays et ceci doit, dans ce cas, être garanti par une analyse de risque scientifique « transparente, objective et justifiable » telle que décrite dans le chapitre 2.1 du *Code terrestre* de l'OIE (Analyse du risque à l'importation) (3).

Si une Autorité vétérinaire transmet des certificats ou communique des conditions d'importation à des personnes autres que l'Autorité vétérinaire d'un autre pays, il est nécessaire qu'elle adresse également copie de ces documents à cette Autorité vétérinaire, car la responsabilité de cette information incombe aux Autorités vétérinaires publiques.

Les responsabilités du pays exportateur

Tout pays exportateur doit se tenir prêt à fournir sur demande à tout pays importateur des informations sur sa situation zoosanitaire et ses systèmes nationaux de prévention, de contrôle et d'information sur les maladies animales, afin d'établir s'il est indemne ou dispose de zones indemnes ou de compartiments indemnes des maladies de la Liste de l'OIE et sur la réglementation et les procédures en vigueur pour maintenir cette qualification.

Les Autorités vétérinaires des pays exportateurs doivent notamment disposer de procédures officielles pour l'habilitation des vétérinaires certificateurs qui définissent leurs fonctions et obligations ainsi que les modalités

de surveillance de leur activité de certification et de leur responsabilité professionnelle, y compris les conditions dans lesquelles leur suspension peut être prononcée ou celles dans lesquelles il peut être mis fin à leur mandat. L'Autorité vétérinaire doit également s'assurer que les vétérinaires certificateurs reçoivent les instructions et la formation nécessaires, et surveiller leur activité afin de vérifier leur intégrité et impartialité. L'Autorité vétérinaire publique du pays exportateur est responsable en dernier ressort de la certification vétérinaire dans les échanges internationaux.

La protection de l'intégrité professionnelle des vétérinaires certificateurs

L'établissement du certificat doit s'appuyer sur des règles éthiques strictes, la principale d'entre elles étant le respect et la protection de l'intégrité professionnelle du vétérinaire qui établit le certificat. Il est également essentiel de faire figurer, parmi les conditions stipulées, des exigences concernant des faits particuliers qui peuvent être attestés avec précision et en toute conscience par un vétérinaire certificateur. Il faut ainsi rappeler que lorsque l'attestation qu'un animal est indemne de maladies repose seulement sur l'absence de signes cliniques et sur les antécédents du troupeau, ceci lui confère une valeur limitée. Cela est également vrai lorsqu'il s'agit de maladies pour lesquelles il n'existe pas d'épreuve de diagnostic spécifique ou lorsque la valeur de l'épreuve est discutable.

Les vétérinaires certificateurs doivent être habilités par l'Autorité vétérinaire du pays exportateur à signer les certificats vétérinaires internationaux. Au moment de la signature, le vétérinaire certificateur ne peut attester que des faits dont il a connaissance ou qui ont été attestés séparément par une autre partie compétente ; il ne doit signer, au moment opportun, que des certificats remplis correctement et complètement ; quand la signature d'un certificat dépend de la présentation d'une pièce justificative, le vétérinaire certificateur doit procéder à la vérification de l'exactitude de cette pièce.

Surtout, le vétérinaire certificateur se doit de n'avoir aucun conflit d'intérêts résultant de l'opération commerciale portant sur les animaux ou les produits d'origine animale à certifier, et être indépendant des parties commerciales en présence.

Pour ce qui est des certificats, ils doivent être conçus de façon à minimiser le risque de fraude, notamment par l'utilisation d'un numéro d'identification unique ou de tout

autre moyen permettant d'assurer leur sécurité. Les certificats sur support papier doivent porter la signature du vétérinaire certificateur et l'identifiant officiel (cachet) de l'Autorité vétérinaire qui le délivre. Chaque page d'un certificat constitué de plusieurs feuilles doit porter le numéro unique du certificat, ainsi qu'un chiffre indiquant le numéro de la page sur le nombre total de pages. Les procédures de certification électronique doivent fournir des garanties équivalentes.

Conclusion

Le rôle des Services vétérinaires est fondamental en matière de surveillance des maladies animales, y compris les zoonoses, de détection précoce et de riposte rapide. Afin d'améliorer la santé animale dans le monde et de contrôler notamment les maladies émergentes et réémergentes, il convient de renforcer les Services vétérinaires et d'améliorer leur gouvernance, conformément aux normes de qualité du *Code terrestre* de l'OIE (2). Il a été démontré qu'une bonne prévention, réalisée au moyen de mesures appropriées, est beaucoup moins coûteuse que la gestion et le contrôle de foyers de maladie.

Il est indispensable que tous les pays du monde mettent en œuvre des mécanismes de détection précoce et de réaction rapide en cas de foyer épizootique, parallèlement à des mesures efficaces de surveillance. Il suffit qu'un seul pays manque à ses obligations de surveillance pour que la planète entière soit menacée.

La certification vétérinaire doit être un outil fiable s'appuyant sur la réalité de la situation sanitaire dans le pays et établie selon des procédures conformes à l'assurance qualité mise en œuvre dans les Services vétérinaires.

Le respect des principes fondamentaux de bonne gouvernance des Services vétérinaires édictés dans le *Code terrestre* de l'OIE est important pour que les Services vétérinaires d'un autre pays accordent leur confiance aux certificats vétérinaires internationaux délivrés, et pour que cette confiance persiste dans le temps.



La importancia de la buena gobernanza y de la fiabilidad de la certificación veterinaria

P.-P. Pastoret & D. Chaisemartin

Resumen

Todo país que quiera disponer de una certificación veterinaria fiable debe contar necesariamente con un sistema de gobernanza veterinaria conforme a las normas de calidad de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).

Según las normas publicadas en el *Código Sanitario para los Animales Terrestres* de la OIE, la primera condición para una buena gobernanza veterinaria reside en la independencia de los Servicios Veterinarios, que deben ser capaces de cumplir su cometido distanciándose y protegiéndose de toda presión comercial, financiera, jerárquica o política que pueda influir en las decisiones técnicas en sentido contrario a las disposiciones normativas de la OIE. Todo Servicio Veterinario debe dar cabida esencialmente a una administración con competencias en todo el país para instituir las medidas sanitarias y los procesos de certificación veterinaria que la OIE recomienda y para controlar o auditar su aplicación, así como a autoridades veterinarias y a personas habilitadas por el organismo veterinario estatutario para asumir funciones bajo la responsabilidad y supervisión de un veterinario ("paraprofesionales de veterinaria").

Este sistema de gobernanza veterinaria debe ser duradero, de tal forma que pueda instaurar y gestionar políticas sanitarias a largo plazo.

La buena gobernanza reposa en una legislación apropiada, acorde con las directrices de la OIE, y en los medios humanos y económicos que se requieren para aplicarla debidamente.

La evaluación de este sistema de gobernanza, ya sea por un país importador como parte de una transacción internacional (evaluación que autorizan las normas de la OIE) o por el propio país interesado (autoevaluación o evaluación PVS [evaluación de la eficacia de los Servicios Veterinarios] solicitada a la OIE) permite cerciorarse del correcto funcionamiento de los Servicios Veterinarios y, con ello, otorgar fiabilidad a la certificación que se expide bajo la autoridad de la administración veterinaria.

Palabras clave

Buena gobernanza veterinaria – Calidad – Certificación veterinaria – Comercio internacional – Normas – OIE – Organización Mundial de Sanidad Animal – Servicios Veterinarios.



Références

1. Lebrun Y. (2004). – Mécanismes de collaboration entre les vétérinaires publics et privés : le mandat sanitaire. *In* Les institutions vétérinaires dans le monde en développement : situation actuelle et besoins futurs (C. de Haan, édit.). *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **23** (1), 59-68.
2. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2010). – Code sanitaire pour les animaux terrestres, 19^e éd. OIE, Paris. Disponible en ligne : www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne/.
3. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2010). – Code sanitaire pour les animaux aquatiques, 13^e éd. OIE, Paris. Disponible en ligne : www.oie.int/fr/normes-internationales/code-aquatique/acces-en-ligne/.
4. Organisation mondiale de la santé animale (OIE) (2010). – Outil pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires (Outil PVS de l'OIE), 5^e éd. OIE, Paris. Disponible en ligne : www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Support_to_OIE_Members/docs/pdf/F_PVS_tool_excluding_indicators.pdf.
5. Vallat B. & Wilson D.W. (2003). – Les obligations des Pays Membres de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) en matière d'organisation de leurs Services vétérinaires. *In* Services vétérinaires : organisation, assurance qualité et évaluation (E. Correa Melo & F. Gerster, édit.). *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **22** (2), 553–559.



