

# INTÉRÊT ET MODALITES D'APPLICATION DU PROCESSUS PERFORMANCE DES SERVICES VÉTÉRINAIRES (PVS) DE L'OIE DANS LES PAYS DU SUD

## *BENEFITS AND APPLICATION OF THE OIE PERFORMANCE OF VETERINARY SERVICES (PVS) PATHWAY IN DEVELOPING COUNTRIES*

Par Martial PETITCLERC  
(Communication présentée le 20 juin 2013)

### **RÉSUMÉ**

Les productions animales, qui participent non seulement à la sécurité alimentaire mais aussi aux grands équilibres économiques de beaucoup de pays du Sud, y revêtent une importance stratégique évidente. Les Services Vétérinaires contribuant, de la fourche à la fourchette, à la protection de la ressource, à la salubrité des denrées d'origine animale et à la certification internationale, constituent un instrument essentiel du développement et de la sécurité sanitaire. En s'appuyant sur les différents programmes du processus Performance des Services Vétérinaires (PVS) de l'OIE, eux mêmes rapidement décrits, une synthèse rapide de leur positionnement, de leur organisation, de leurs moyens et de leur action permet de montrer leurs principales forces et faiblesses. Ceci est envisagé dans le contexte de privatisation des activités vétérinaires, de recentrage des Services Vétérinaires officiels sur les activités régaliennes, et de la décentralisation.

**Mots-Clés :** services vétérinaires, santé publique vétérinaire, PVS (Performance des Services Vétérinaires).

### **SUMMARY**

*In many developing countries, livestock productions play an important strategic role, as a key component in food safety and national economic balances. Through their involvement from farm to fork in the protection of animal resources, the safety of food of animal origin, and international certification, Veterinary Services are an essential tool for economic development and health security. The various programs of the OIE Performance of Veterinary Services (PVS) pathway are briefly described, followed by a review of their positioning, organization, resources and activities, highlighting their strengths and weaknesses. This analysis takes into account the current move towards privatization of veterinary activities, refocusing of official Veterinary Services on their core regulatory functions, and decentralisation.*

**Key-Words:** veterinary services, veterinary public health, PVS (Performance of Veterinary Services).

(1) Ministère de l'Agriculture - CGAAER 251 rue de Vaugirard 75 735 Paris Cedex 15  
[martial.petitclerc@agriculture.gouv.fr](mailto:martial.petitclerc@agriculture.gouv.fr)

## INTRODUCTION

« Pays du Sud » est l'euphémisme consacré par diverses organisations pour désigner les pays pauvres mais tous les pauvres ne sont pas au Sud et tous les pays du Sud ne sont pas pauvres !

C'est pourquoi nous utiliserons, même s'il peut être discuté, le classement donné par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le rapport 2013 reconnaît 46 pays dits à faible développement humain dont l'IDH<sup>2</sup> est inférieur à 0,534 (PNUD 2013). Étant presque tous situés entre les deux tropiques, 35 en Afrique subsaharienne, ils peuvent être compris comme les pays du Sud.

Parmi ceux-ci, les Services vétérinaires ne sont pas identiques tant par les compétences qui leur sont reconnues que par leur importance qui n'est évidemment pas la même dans un pays d'élevage ou dans un pays de forêts. Il est cependant possible de définir un domaine vétérinaire assez constant et d'essence régaliennne. Cette caractéristique leur confère un rôle obligatoire dans la santé publique vétérinaire dont la santé animale est une composante indissociable. Ce rôle est variable selon le développement et la vocation économique des pays mais il est souvent important dans les pays du Sud.

L'examen des évaluations des Services vétérinaires réalisées à l'aide des instruments du processus « Performance des Services Vétérinaires de l'OIE<sup>3</sup> » permet de dégager des problèmes généraux qu'il pourrait être utile de prendre en compte dans les projets de développement.

## DÉFINITION D'UN DOMAINE VÉTÉRIINAIRE

L'OIE définit les Services Vétérinaires comme « les organismes publics ou privés qui assurent la mise en œuvre, sur le territoire d'un pays, des mesures relatives à la protection de la santé et du bien-être des animaux, ainsi que celle des autres normes et recommandations figurant dans le Code terrestre [...] » (OIE 2012). C'est une définition qui englobe d'autres formes d'exercice et un champ d'activités plus large que celui des Services Vétérinaires officiels..

Bien que le mandat de l'OIE concerne surtout la sécurité sanitaire des échanges d'animaux et de produits animaux, les développements récents du Code sanitaire pour les animaux terrestres (Code terrestre), notamment en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments (Titre 6) et le bien-être animal (Titre 7), conduisent à un rapprochement sensible avec la définition de la santé publique vétérinaire donnée par l'Académie Vétérinaire de France selon laquelle « la santé publique vétérinaire est l'ensemble des actions qui ont un rapport direct ou indirect avec les animaux et leurs produits dérivés ou avec leurs maladies, dès lors que ces actions ont pour effet ou pour objet de conserver, protéger ou améliorer la santé humaine ». Cette convergence

est très importante à souligner en raison de l'ambiguïté introduite par l'acception anglo-saxonne, et maintenant européenne, du terme « *veterinary public health* » traduit par la même expression mais qui exclut la santé animale et casse le concept « de la fourche à la fourchette » (Petitclerc 2013).

Il importe en effet de rappeler que la « santé animale », comprise comme la prévention et la lutte contre les maladies des cheptels, est non seulement un élément de la sécurité sanitaire des denrées animales mais qu'elle permet essentiellement de protéger cette ressource utile à l'alimentation de l'Homme. C'est donc un élément de la sécurité alimentaire qui ne peut être dissocié de la santé publique vétérinaire puisque, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. »

En se limitant à la salubrité et aux zoonoses, l'acception anglo-saxonne ignore cette dimension et autorise à considérer la santé animale comme une activité purement commerciale ne relevant plus de l'État. Si ce discours n'a encore que peu d'effet dans les pays développés qui ont atteint un bon niveau sanitaire et qui pensent maîtriser leurs risques, il est dangereux pour les pays du Sud où l'organisation du contrôle des grandes maladies animales ne peut s'appuyer que sur l'action publique. puisqu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures individuelle et collectives de police sanitaire.

La définition de l'Académie permet au contraire de réunir les deux termes fondamentaux de sécurité et de salubrité qui constituent avec la tranquillité une des définitions de l'ordre public.

Ce constat est essentiel parce que le premier rôle d'un État est précisément d'assurer l'ordre public. Dès lors, la santé publique vétérinaire en est une partie intangible et il n'est pas possible de concevoir d'État sans Services Vétérinaires. Ceux-ci y occupent nécessairement une place stratégique et cela est vrai quel que soit le niveau de développement. Seule l'importance relative du domaine ou de ses composantes dans le contexte national varie et conditionne la priorité qui peut lui être accordée.

En identifiant les éléments nécessaires à la réalisation des objectifs et leurs liens, il est possible de dessiner un domaine vétérinaire complet qui fait apparaître la plupart des services. Il est cohérent aussi bien avec la définition de la santé publique vétérinaire de l'Académie qu'avec celle de Services Vétérinaires de l'OIE ou de santé de l'OMS (**figure 1**).

Si la première richesse d'un pays est sa population dont la sécurité, la santé et l'éducation sont la base de tout développement, alors les Services Vétérinaires ont obligatoirement une place dans toute politique de développement par l'une au moins de leurs fonctions.

(2) Indice de développement humain

(3) Organisation mondiale de la santé animale

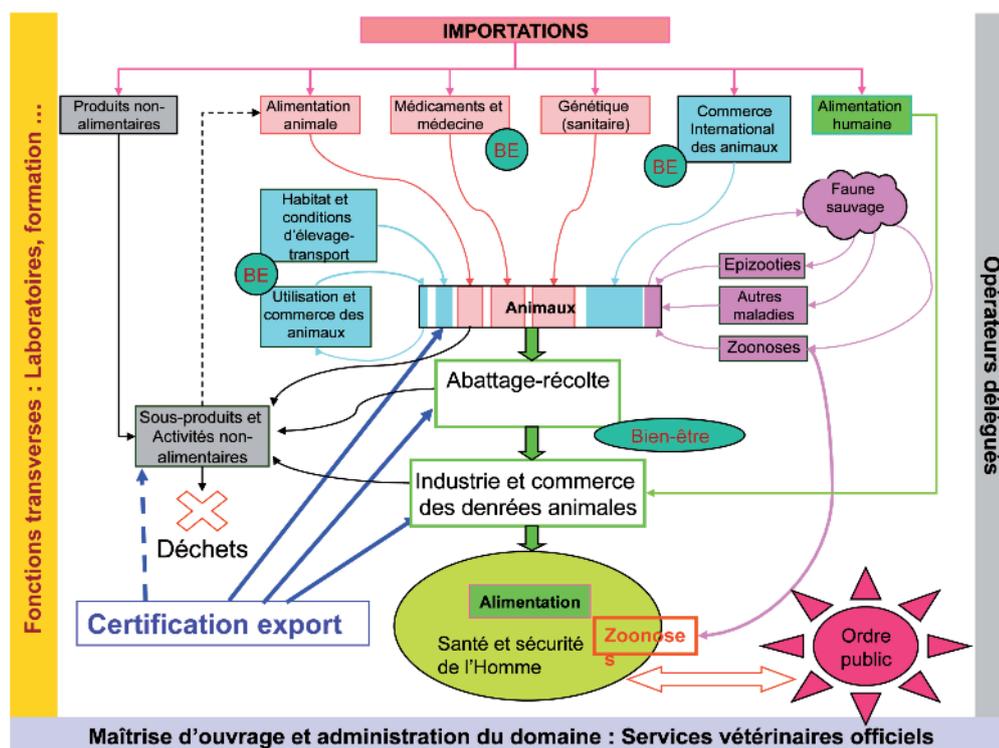


Figure 1 : Construction d'un domaine vétérinaire

Dans les pays d'élevage, ils permettent de protéger la ressource animale et d'augmenter sa productivité. Ils contribuent ainsi évidemment à la sécurité alimentaire (Bonnet *et al.* 2011) mais aussi à d'autres fonctions très importantes comme le travail de la terre et sa fumure, les transports, l'emploi des femmes et la stabilisation des populations rurales. (Rural 21, 2010) D'autres pays valorisent leurs ressources animales, terrestres ou aquatiques, par l'exportation. La certification sanitaire dans ce cas exige une maîtrise sanitaire et une traçabilité suffisantes et des Services Vétérinaires en mesure de les assurer.

Tous les pays enfin sont consommateurs de denrées animales ce qui pose le problème de leur salubrité. Même s'il est le plus souvent négligé dans les pays du Sud au regard des autres priorités, il n'en est pas moins intrinsèquement important. Il n'y a pas de statistiques sur le coût de santé publique de l'insalubrité de l'alimentation mais, si l'on se réfère au rapport de l'INVS<sup>4</sup> (Vaillant *et al.* 2004) qui estime la morbidité annuelle en France de 238.000 à 269.000 cas de toxi-infections d'origine alimentaire dont 12.800 à 17.300 cas hospitalisés et la mortalité de 228 à 691 décès, on peut penser que ce problème est d'une importance plus grande encore dans les pays du Sud. Traduite en frais de santé et en perte de journées de travail, l'insalubrité alimentaire, ajoutée à la sous nutrition, est sans doute aussi un élément de la pauvreté. Il est aggravé si les Services Vétérinaires n'ont pas la capacité de surveiller correctement les importations et que ces pays reçoivent en plus des produits déclassés dans les pays du Nord.

(4) Institut national de veille sanitaire

À ces trois grands axes, qui concernent directement les pays du Sud, il faut ajouter l'intérêt d'une maîtrise sanitaire mondiale pour les pays riches qui en ont besoin pour la sécurité de leurs propres échanges commerciaux.

### PLACE DU DOMAINE VÉTÉRINAIRE DANS LES PAYS DU SUD

Sous réserve de la pertinence des statistiques officielles, qui ne prennent pas en compte l'économie informelle, le regroupement de quelques données permet d'objectiver ces remarques qualitatives.

Les 35 pays du Sud retenus représentent 9,7% des 6,7 milliards d'habitants de la planète et cette population est à 61% agricole, ce qui témoigne de l'importance vitale de ce secteur.

Ces pays possèdent une partie significative du cheptel (tableau 1) :

	Bovins (milliers)	Ovins-caprins (Milliers)	Porcs (Milliers)	Poulets (Millions)
Monde	1 534 432	1 917 273	918 278	17 863
Pays du Sud	22 143	421 309	21 689	711
% Pays du Sud/Monde	1,44%	21,97%	2,36%	3,98%

Tableau 1 : Répartition du cheptel (Source FAO STAT, 2009)

mais ils n'ont qu'une productivité limitée si l'on considère le tonnage produit (**tableau 2**).

	Bovins	Ovins-caprins	Porcs	Poulets
Monde	59 852	13 132	99 212	75 826
Pays du Sud	3 140	1592	597	877
% Pays du Sud/Monde	5,25%	12,12%	0,60%	1,16%

**Tableau 2 :** Répartition de la production en milliers de tonnes (Source FAO STAT 2009).

Lorsque l'environnement économique place les productions animales en position de contributeur significatif à la richesse, 10% environ du PIB du Mali par exemple (RPCA, 2010), leur soutien revêt un rôle stratégique évident et relativement facile à démontrer.

Malgré ce potentiel, la consommation des protéines animales reste très faible puisqu'elles ne contribuent que faiblement à la ration énergétique par exemple (**tableau 3**).

	Viande bovine	Viande ovine-caprine	Viande de porc	Viande de volailles	Abats	Lait	Fromages	Oeufs	Graisses animales	Miel	Total
Moyenne de pays du Sud	22	9	11	10	4	42	2	4	11	1	116
Moyenne du monde	39	10	118	48	6	84	25	32	64	2	429
Minimum : Congo	2	2	4	2	1	2	0	0	2		15
Maximum : Luxembourg	263	11	367	142	10	398	108	29	38	5	1371

**Tableau 3 :** Consommation minimale, maximale et moyenne d'énergie issue de protéines animales en kcal/jour/personne (Source FAOSTAT 2009).

Il apparaît clairement un important déficit en protéines animales et, chaque fois que les Services Vétérinaires permettent de préserver ou d'améliorer le disponible alimentaire, ils participent à la sécurité alimentaire. Entre notamment dans cette fonction, la lutte contre les grandes maladies en Afrique.

« Au total, bien que l'Afrique subsaharienne dispose de plus de pâturages ou de surfaces dédiées à l'élevage par habitant que les autres continents, c'est là que les éleveurs consomment le moins de viande, boivent le moins de lait, mangent le moins d'œufs

et c'est là que l'élevage leur procure le moins de revenus. » (Tacher communication personnelle).

L'évaluation des Services Vétérinaires et leur amélioration apparaissent donc comme une étape pour la correction de cette situation.

## LE PROCESSUS PVS DE L'OIE

D'un point de vue économique, les Services Vétérinaires d'un pays ont un caractère non-rival et non-exclusif ce qui permet de les considérer comme un bien public. Comme ils participent chacun à la sécurité des échanges mondiaux aussi bien en ce qui concerne les maladies transfrontalières que les épizooties ou la salubrité des denrées animales, ils peuvent être considérés, ensembles, comme un bien public mondial et sont, par conséquent, éligibles à un financement public national, régional ou international adapté.

L'OIE, dont le mandat fondamental contient la participation à la sécurité sanitaire des échanges et la solidarité internationale, est également fondée à définir certains critères de fonctionnement des Services Vétérinaires, d'une part, et à aider ses Membres à les améliorer pour le bien de tous, d'autre part. C'est l'objet du programme engagé en 2006 et connu sous le nom de « processus PVS » – Performance des Services Vétérinaires. Il repose sur une logique classique de diagnostic, prescription, traitement, suivi (**figure 2**).

### Le diagnostic ou l'évaluation PVS

La première étape de diagnostic est réalisée, sur la demande des pays, par des experts certifiés à l'aide d'un instrument standardisé : l'outil OIE pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires, ou PVS qui est un perfectionnement d'un outil d'évaluation développé initialement en collaboration avec l'IICA<sup>5</sup>.

Il permet, sur la base des normes internationales, d'évaluer la performance des Services Vétérinaires au regard de 47 compétences critiques auxquelles les évaluateurs attribuent un stade d'avancement qualitatif de 1 à 5 selon une méthodologie commune.

Ce diagnostic permet d'obtenir une évaluation globale, d'identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la gouvernance et de proposer des mécanismes de suivi. Le nombre de missions demandées et réalisées démontre le succès de ce programme et finalement sa nécessité (**tableau 4**).

Au-delà du diagnostic, les éléments factuels rapportés peuvent être utiles aussi bien pour renforcer la prise de conscience de

(5) Institut inter-américain de coopération pour l'agriculture

# Évaluation des Services vétérinaires

## Le processus PVS de l'OIE

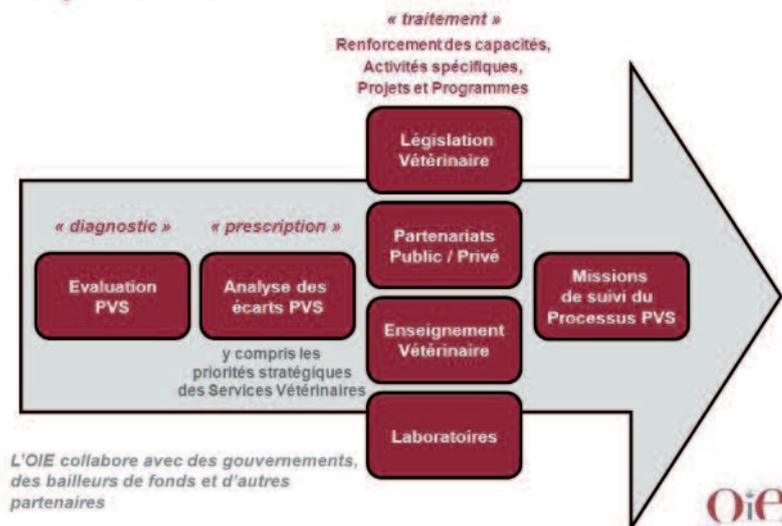


Figure 2 : Le processus PVS

Régions de l'OIE	Nombre de pays	Demandes reçues	Missions réalisées
Afrique	53	53	49
Amériques	29	25	22
Asie / Pacifique	32	19	18
Europe	53	16	16
Moyen-Orient	12	12	11
Total	178	125	116

Tableau 4 : État d'avancement des missions d'évaluation PVS au 5 avril 2013.

l'importance de certaines compétences critiques dans le fonctionnement du domaine vétérinaire que pour soutenir l'initiative des acteurs concernés.

### La prescription ou l'analyse des écarts PVS

L'évaluation PVS est de nature qualitative mais elle permet de définir les principaux axes de progrès. L'analyse des écarts PVS qui lui fait suite aide à la définition d'objectifs réalistes dans le cadre des priorités et des contraintes socio-économiques ou techniques nationales. Elle consiste à déterminer les stades d'avancement à atteindre, la stratégie à mettre en œuvre pour y parvenir puis à évaluer les moyens nécessaires aux actions qu'elle sous-tend. Cette construction dépend essentiellement des choix opérés par le pays. Elle conduit à l'établissement d'un budget indicatif sur cinq ans éventuellement complété de budgets exceptionnels pour la réalisation d'actions particulières.

L'expérience montre que ces missions permettent de passer de discours qualitatifs à des projets d'action où les véritables fac-

teurs limitants prennent toute leur dimension, certains n'ayant pas nécessairement de solution à court terme.

Dans son principe, l'outil est proche de la gestion budgétaire par objectif et permet d'identifier les ressources humaines et matérielles réellement nécessaires pour la réalisation des actions prévues. Dans les pays du Sud, cette méthodologie permet notamment aux Services Vétérinaires de mieux définir leurs besoins et de structurer leurs demandes auprès de bailleurs de fonds.

### Les instruments de traitement et le suivi

Les travaux antérieurs de l'OIE ont permis d'identifier certains axes que la solidarité internationale peut permettre d'améliorer. Des programmes de jumelage dans certains domaines particuliers comme les laboratoires ou les organismes statutaires vétérinaires et des actions spécifiques comme le programme d'appui pour la législation vétérinaire ont été développés pour cela.

Contrairement à de nombreux projets qui n'ont que des objectifs techniques, toutes ces actions sont particulièrement structurantes et s'inscrivent dans une vision à long terme qui répond véritablement aux besoins stratégiques des Services Vétérinaires.

## FORCES ET FAIBLESSES DES SERVICES VÉTÉRINAIRES DES PAYS DU SUD

Quelques pays ont autorisé la publication de leur évaluation PVS ou d'analyse des écarts. Celles ci figurent sur le site Internet de l'OIE<sup>6</sup>, mais la plupart restent confidentielles. S'il n'est de ce fait pas possible de citer précisément les exemples, quelques enseignements généraux peuvent néanmoins être proposés. Ils

(6) <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/evaluations-pvs/>

relèvent ici de l'expérience de l'auteur car il n'y pas d'étude publique exhaustive ou par critère. Par ailleurs, leur énumération ne saurait avoir de caractère systématique ou définitif car tous les pays ne partagent pas les mêmes forces et faiblesses, ni au même niveau.

### **Un domaine vétérinaire souvent mal coordonné**

Les différentes fonctions constitutives du domaine vétérinaire sont présentes dans tous les pays du Sud, ce qui confirme implicitement leur essence régaliennne évoquée précédemment. Elles ne sont pas en revanche toujours réunies sous l'autorité d'une même tutelle et peuvent être dispersées. Il y a là rupture du concept « de la fourche à la fourchette » et souvent, dans ce cas, une perte d'efficacité en raison de concurrences inter-services et de faiblesse de la coordination.

La sécurité sanitaire des aliments en particulier peut relever de plusieurs ministères. Dans ces situations, le partage des compétences reflète plus le poids politique des départements que celui d'une véritable logique technique. Il en résulte des difficultés de coordination d'une part et une pression d'inspection bien supérieure aux nécessités d'autre part qui ne va pas sans peser sensiblement sur l'économie des secteurs concernés. Il est ainsi fréquent de rencontrer des rythmes d'inspection des boucheries hebdomadaires qui n'ont pas de réelle utilité en terme d'hygiène.

En matière de médicaments vétérinaires, il peut arriver que le sujet soit principalement ou exclusivement traité par le ministère chargé de la santé. Dans les situations où il y a confusion avec le médicament humain, la fonction stratégique du médicament vétérinaire comme vecteur du maillage du territoire par les vétérinaires ou la prévention des risques en terme de résidus sont particulièrement mal administrés.

Ce constat permet de dire que, chaque fois qu'il n'y a pas de coordination pour l'ensemble du domaine, il y a une perte évidente d'efficacité. Ce point est d'une importance suffisante pour justifier de deux compétences critiques dans l'outil PVS (I-6A et I-6B).

### **Une reconnaissance variable**

Le positionnement des Services Vétérinaires officiels dans l'organisation des États dépend naturellement de l'importance du domaine qu'ils couvrent mais aussi de leur visibilité. Dans les grands pays d'élevage, ils oscillent entre un ministère de l'agriculture et un ministère de l'élevage qui est quelque fois autonome. La pêche peut leur être rattachée ou au contraire demeurer isolée en fonction de son importance et de sa place dans les exportations. Lorsqu'il existe un ministère de l'élevage, les Services Vétérinaires ont naturellement une place importante mais la faiblesse des ressources conduit à faire des priorités pour le développement et la santé animale au détriment de la sécurité sanitaire et il est alors paradoxal de voir ce sous-domaine largement sous dimensionné et les problèmes précédemment évoqués, exacerbés.

Dans les pays du Sud à dominante de forêt, l'élevage est secondaire et les Services Vétérinaires ne sont plus que des sous-direc-

tions ou moins encore. Ils perdent beaucoup de leur indépendance technique (CC I-6) et de leur efficacité. Ils manquent de moyens et ne peuvent pas se renforcer sur la sécurité sanitaire des aliments, soit parce qu'elle est déjà investie par d'autres départements, soit parce qu'elle n'a pas l'importance médiatique et politique que l'on connaît au Nord.

### **Un conflit entre les fonctions de contrôle et les fonctions économiques**

L'histoire coloniale, surtout dans les pays du Sud francophones, fait que les Services Vétérinaires actuels sont souvent l'émanation des anciens services de l'élevage qui avaient pour mission première les productions animales et l'inspection des viandes. Cette culture persiste aujourd'hui et, même lorsque les fonctions de production sont confiées à d'autres directions, les Services Vétérinaires continuent de se voir plus en agent de développement qu'en agent de police administrative et a fortiori de police judiciaire. Beaucoup continuent à fournir des prestations vétérinaires (soins, vaccinations, vente de médicaments...) et négligent leur fonction régaliennne de police ce qui les place en situation de conflit d'intérêt.

### **Une politique de privatisation mal conduite**

La privatisation est un concept qui provient de la pensée libérale et des « ajustements structurels » mais, posée comme un dogme et engagée sans réflexion économique ni démographique, elle s'avère très souvent inadaptée pour les Services Vétérinaires. Dans une économie de marché, il est logique de privatiser des services que des professionnels libéraux sont à même de réaliser mais encore faut-il que le marché soit rémunérateur et organisé. C'est rarement le cas dans la plupart des pays du Sud où les dépenses de santé par animal sont très faibles et où il existe des zones d'accès difficile et à faible densité d'animaux. Conduite sans l'accompagnement de véritables politiques de formation, d'encadrement des professions vétérinaires et paraprofessionnelles vétérinaires ou de régulation du marché des médicaments vétérinaires, le résultat est là ! Les vétérinaires ont beaucoup de mal à s'installer et la médecine est très souvent exercée par des agents peu qualifiés. Le maillage vétérinaire du terrain ne peut être soutenu que par la délégation d'actes obligatoires et le revenu des vétérinaires proviennent surtout de la vente de médicaments et non d'actes médicaux. Dans ces conditions, le cabinet vétérinaire n'est très souvent rien d'autre qu'une pharmacie vétérinaire et l'objectif d'un maillage par des professionnels qualifiés n'est pas atteint.

### **Une décentralisation mal comprise**

Beaucoup de pays du Sud se sont engagés dans la décentralisation qui répond à une volonté de bonne gouvernance en associant plus étroitement les parties prenantes à la prise de décision. Cependant, cette approche n'a de sens que pour les services marchands et pas pour les fonctions régaliennes qui nécessitent une étroite coordination à l'échelle d'un territoire. Or, les Services Vétérinaires officiels sont en charge de telles

fonctions et n'y a pas de logique à les décentraliser. Pourtant, des pays décentralisent en transférant l'inspection des viandes à de petites collectivités ou la santé animale à des régions par exemple. C'est le début d'un grand retour en arrière avec des bouleversements de la chaîne de commandement, une rupture d'égalité et des difficultés prévisibles de l'harmonisation de l'action sanitaire à l'échelle d'un territoire.

### **Une faiblesse du concept d'État de droit et de la législation vétérinaire**

Bien que le concept d'État de droit figure explicitement ou implicitement dans la plupart des Lois fondamentales de ces pays, celui-ci est assez mal intégré par les Services Vétérinaires qui ont souvent une pratique redoutable de l'abus de droit et de nombreux agents appliquent des règles apprises dans quelques cours de pathologie qui, tout en étant parfois très pertinentes, ne s'appuient sur aucune base légale.

À l'opposé, des textes très précis importés de pays développés, à peu près inapplicables dans le contexte local, créent des obligations intenables que certains inspecteurs utilisent avec assiduité...

La plupart des Services Vétérinaires des pays du Sud de tradition juridique civiliste ne peuvent pas s'appuyer sur des services juridiques adaptés à leur besoin et ne disposent pas de juriste dans leur organisation. C'est un point d'une extrême importance que l'OIE a pris en compte en l'incluant dans l'évaluation PVS (Compétences critiques IV-1 et IV-2), en développant un programme d'appui pour la législation vétérinaire et en introduisant dans le Code terrestre 2012, un chapitre 3.4 sur la législation vétérinaire. Outre celle du domaine vétérinaire, il faut y remarquer une définition de la qualité de la législation vétérinaire d'une très grande portée puisqu'elle introduit notamment les critères d'acceptabilité et d'applicabilité.

### **Une politique de formation professionnelle inadéquate**

S'il existe quelques écoles de formation de techniciens relevant du même ministère de tutelle que les Services Vétérinaires, la formation supérieure et la recherche dépendent souvent d'un ministère distinct sans qu'il y ait de coordination.

Peu de pays du Sud disposent d'école vétérinaire délivrant des diplômes du niveau recommandé par l'OIE. Ceux-ci dépendent alors d'accords de coopération et de bourses d'études pour la formation de leur cadres vétérinaires.

Inversement il en existe quelques-uns où le nombre de vétérinaires disponibles ou formés chaque année dépasse les besoins ou les possibilités d'emploi, ce qui contribue à leur dévalorisation.

Il en résulte une grande disparité dans les niveaux de formation et une grande variabilité des effectifs selon les tranches d'âge ainsi que d'importantes fluctuations qualitatives et quantitatives dans les services rendus.

Les Services Vétérinaires ou les organismes statutaires n'ont généralement pas réalisé d'études démographiques précises ni préparé

de plans stratégiques à long terme sur les différentes catégories professionnelles, leurs inter-relations et leur emploi. Les actions se limitent le plus souvent à la réglementation des professions, en particulier à la protection des vétérinaires, mais sans vision d'ensemble ni prise en compte des para-professionnels vétérinaires pourtant majoritaires même s'ils sont rarement identifiés.

### **De faibles moyens**

Toutes les observations précédentes sont liées à des choix politiques ou stratégiques et en rapport avec les ressources humaines. Il faut y ajouter l'insuffisance de ressources matérielles.

Celles-ci sont évidemment rares dans les pays du Sud et il serait surprenant de trouver des Services Vétérinaires bien pourvus là où l'éducation et la santé sont si pauvres.

Pourtant, beaucoup de missions d'analyse des écarts PVS, qui s'attachent à déterminer les moyens nécessaires pour la bonne gouvernance des Services Vétérinaires, montrent que les budgets proposés restent généralement très raisonnables au regard des effets escomptés. Elles mettent en évidence l'erreur commune qui consiste à regarder les Services Vétérinaires uniquement comme un poste de dépense au lieu de les considérer comme un service d'assurance, de prévention et surtout de développement dont il est dangereux de réduire les ressources. Cette situation est entretenue par l'absence de dispositif de mesure du rapport coûts/bénéfice des actions de santé publique vétérinaire.

Il en résulte que les Services Vétérinaires n'ont souvent que très peu de moyens comme l'exemple caricatural de cette région de 71190 km<sup>2</sup> qui ne disposait que de 30 000 FCFA (45€) de budget de carburant pour l'année !.

En dehors des moyens de déplacement, les crédits pour l'équipement des agents et leur formation, l'entretien des bâtiments et les télécommunications, en particulier Internet, sont quasiment toujours insuffisants.

### **Des projets assassins**

Les différents projets de développement peuvent représenter un mode de financement alternatif, souvent par le biais des laboratoires pour lesquels il est plus facile de trouver des justifications techniques « politiquement correctes » puisque la plupart des bailleurs ne financent pas le fonctionnement. Ils fournissent alors, du matériel, des formations, des indemnités et surtout de l'expertise qui revient le plus souvent aux pays fournisseurs. S'ils permettent incontestablement d'apporter un peu d'oxygène aux services qui en bénéficient, ils créent deux problèmes importants :

- ils importent des modèles qui ne sont pas nécessairement adaptés à la situation. C'est le cas par exemple des matériels de laboratoires sophistiqués qu'il est impossible d'entretenir ou de modèles d'organisation qui s'opposent aux traditions locales ;
- ils sont responsables d'un surinvestissement et d'un détournement des moyens ordinaires déjà insuffisants pour les mettre en œuvre puisqu'ils n'apportent généralement ni le per-

sonnel ni les crédits de fonctionnement. Les exemples de projet de « renforcement » des laboratoires dont les moyens de fonctionnement sont supérieurs à ceux des Services Vétérinaires qui les hébergent ne manquent pas !

Ce qui est fréquent pour les laboratoires existe aussi pour les systèmes d'identification, les systèmes d'information, les plans de lutte comme celui contre l'influenza aviaire, etc.

### Des forces

Dans un environnement aussi défavorable, les Services Vétérinaires des pays du Sud conduisent néanmoins des actions dans tout le domaine vétérinaire et parviennent à assurer quelques fonctions essentielles. Sur le plan pratique, en effet, les personnels peuvent faire preuve d'un dynamisme et d'une habileté qui leur permet partiellement de compenser quelques-unes de leurs contraintes, même si c'est quelquefois au prix d'efforts aux règlements.

Les Services Vétérinaires des pays du Sud ont aussi une idée claire de leur situation et sont très ouverts aux propositions pour peu qu'elles prennent en compte leurs vraies difficultés.

Dès que l'importance d'un secteur le justifie, l'exportation par exemple, et qu'ils se voient affecter un minimum de moyens, la plupart des Services Vétérinaires des pays du Sud arrivent assez rapidement à répondre à toutes leurs obligations et aux normes internationales. Même s'ils utilisent des aides extérieures, souvent européennes, c'est leur travail qui le permet. L'existence de ce potentiel est de nature à susciter un optimisme raisonnable.

## PERSPECTIVES ET CONCLUSION

C'est la dynamique générale et cet optimisme qu'il conviendrait de retenir. La participation massive des pays du Sud au processus PVS démontre sa pertinence mais aussi la volonté de progrès des pays qui l'utilisent.

Tous les pays du Sud ont réalisé leur évaluation PVS et demandé une mission d'analyse des écarts. Certains ont sollicité ou réalisé des missions de suivi. 43 ont demandé à entrer dans le programme d'appui pour la législation vétérinaire, 31

projets de jumelage de laboratoire sont en cours, 12 sont achevés et 12 sont en préparation.

En proposant une grille standardisée d'évaluation en ce qui concerne le diagnostic puis une méthodologie pour définir les actions correctives et leur coût, ce programme permet aux pays comme aux bailleurs de s'inscrire dans une véritable stratégie et de concentrer les projets sur les facteurs limitants fondamentaux qui ont été évoqués. Parmi ceux-ci, une reconsidération du domaine vétérinaire couvrant toutes les activités « de la fourche à la fourchette » apparaît comme essentielle. Cependant, le caractère régalien de la police sanitaire des animaux et de l'encaissement de la sécurité sanitaire des aliments doit absolument être reconnu pour justifier d'un traitement rationnel et cohérent au regard des grands mouvements de réforme, comme la décentralisation, qui ont d'autres justifications.

S'il appartient aux bailleurs de prendre en compte les spécificités du domaine vétérinaire, notamment dans leurs rapports avec les autres secteurs comme le commerce, les finances, la santé et l'éducation, c'est aux pays bénéficiaires d'établir des stratégies générales pour leurs domaines vétérinaires et de veiller à la cohérence des projets qu'ils acceptent.

Ce processus enfin recèle une importante vertu auto-formatrice. Tous les experts des missions d'analyse des écarts reconnaissent que le mode de construction budgétaire employé, faisant appel à l'identification des moyens réels nécessaires à l'atteinte des objectifs, oblige à passer du discours qualitatif empreint de bonnes intentions à un budget chiffré qui ramène aux réalités. Il est fréquent que cette simple mission conduise à une reconsidération de l'organisation des Services vétérinaires et à un réexamen de leurs priorités.

Pour les pays du Nord, le regard sur les pays du Sud devrait être un enseignement car il permet de confirmer que les instruments que nous avons su mettre en œuvre pour atteindre la situation sanitaire que nous connaissons étaient pertinents. Inversement, leur remise en cause, notamment la dilution de la chaîne de commandement et du maillage vétérinaire du territoire, nous expose au risque d'impuissance des Services vétérinaires devant des accidents sanitaires majeurs.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bonnet P., Lancelot R., Seegers H., Martinez D., 2011. Contribution des activités vétérinaires à la sécurité alimentaire mondiale pour les aliments issus des animaux terrestres et aquatiques. 79<sup>e</sup> Session générale de l'OIE Paris 22-27 mai.
  - <http://www.oie.int/doc/ged/D10453.PDF> Page consultée le 29 juillet 2013
  - FAO STAT
  - <http://faostat.fao.org/>
  - OIE. Code sanitaire pour les animaux terrestres de l'OIE.2012.
  - <http://www.oie.int/fr/normes-internationales/code-terrestre/acces-en-ligne/>
  - OIE. Le processus PVS de l'OIE. 2013.
  - <http://www.oie.int/fr/appui-aux-membres-de-loie/processus-pvs/>
  - Petitclerc M. 2013. La place et le rôle du vétérinaire dans la chaîne alimentaire de la fourche à la fourchette et support légal Rev. sci. tech. Off. int. Epiz., 32 (2), sous presse.
  - PNUD Rapport sur le développement humain. 2013.
  - [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2013\\_FR.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_FR.pdf)
  - RPCA. Rôle et place de l'élevage dans l'espace ouest africain. 2010. 26<sup>e</sup> réunion annuelle du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires Accra (Ghana), 14-16 décembre.
  - [http://www.cilss.bf/IMG/pdf/role\\_elevage-ecs5.pdf](http://www.cilss.bf/IMG/pdf/role_elevage-ecs5.pdf)
  - Vaillant, V., Valk (de), H., Emmanuel Baron, E. 2004. Morbidité et mortalité dues aux maladies infectieuses d'origine alimentaire en France, INVS Paris
- [http://www.invs.sante.fr/publications/2004/inf\\_origine\\_alimentaire/inf\\_origine\\_alimentaire.pdf](http://www.invs.sante.fr/publications/2004/inf_origine_alimentaire/inf_origine_alimentaire.pdf)