

WORLD HEALTH
ORGANIZATION

a 61202

ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

CONFERENCE INTER-REGIONALE
SUR LE PALUDISME POUR LES REGIONS
DE LA MEDITERRANEE ORIENTALE ET
DE L'EUROPE

WHO/Ma1/167
27 mars 1956

ORIGINAL : ESPAGNOL

Athènes, 11 - 19 juin 1956

Point 1.2 de l'ordre du jour
provisoire



ASPECTS ECONOMIQUES ET ADMINISTRATIFS
DE LA LEGISLATION ANTIPALUDIQUE ESPAGNOLE

par le

Dr Alvaro Lozano Morales,
Directeur de l'Institut national antipaludique

Le système économique et administratif appliqué par l'Espagne depuis 1949 en matière de désinsectisation constitue peut-être un phénomène unique en son genre, sur le plan de la lutte mondiale contre le paludisme. Il nous sera permis de penser que la nouveauté que ce système introduit dans la conception traditionnelle de la santé publique, jointe à l'expérience acquise grâce à son fonctionnement depuis plus de six ans, constitueront sans doute une contribution positive à la discussion du point 1.2 de l'ordre du jour provisoire de la conférence; en effet, cette réunion - du fait même qu'elle se propose des fins pratiques intéressant des territoires analogues à celui de l'Espagne - ne pourra manquer d'être particulièrement sensible aux facteurs économiques.

Voyons donc les problèmes dont il s'agit sous l'angle de notre législation, dont le texte le plus important - l'arrêté ministériel sur les désinsectisations - est reproduit in extenso à la fin du présent document.

Depuis longtemps, l'Espagne considère la santé publique, et par conséquent la lutte antipaludique, comme une fonction propre de l'Etat, celui-ci

Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées dans les documents signés de la présente série.

se réservant le contrôle technique et le financement. Il n'est pas étonnant que l'application de ce principe, qui exclut tout concours privé, se heurte parfois à des problèmes économiques difficiles à éviter et, en fin de compte, à des obstacles irréductibles que fait naître l'évolution rapide des techniques modernes de prophylaxie.

En Espagne, Clavero, avec une nette prescience de l'avenir sanitaire, a appelé l'attention, voici déjà bien des années, sur le caractère complet et universel que doit revêtir l'intervention de l'Etat en matière de prévention, montrant qu'elle ne peut prendre tout son sens que dans le cadre d'une organisation nationale et intégrale. Au contraire, dans un Etat de structure concurrentielle, l'initiative privée ne peut manquer de laisser sa marque sur les activités de l'administration, quand bien même celle-ci se réserverait à tout moment la totalité des questions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des programmes.

Certes, comme il est exposé dans le préambule de la loi espagnole fondamentale du 24 novembre 1944 sur la santé nationale, l'adoption de certaines mesures telles que l'assainissement des régions impaludées et l'obligation de procéder à la désinsectisation - bien que pouvant être considérées comme une innovation dans le domaine de la législation - avaient parfois été prévues antérieurement. En effet, l'ancien Règlement de la Commission centrale d'Action antipaludique, qui remonte à l'année 1924, envisageait déjà le concours économique privé à certains travaux d'assainissement. Il est néanmoins certain que la totalité des dépenses afférentes aux campagnes continuèrent d'être supportées par l'Etat, soit parce que les techniques utilisées à cette époque pour détruire les insectes étaient d'une application difficile tout en étant insuffisamment efficaces et, en définitive, extrêmement onéreuses, soit peut-être aussi parce que la lutte directe contre les plasmodiums, qui était pratiquement la seule méthode employée de 1920 à 1943, ne grevait pas les budgets au point de nécessiter un changement de conception.

A ce propos, nous rappellerons que ce règlement contenait lui aussi des dispositions relatives aux médicaments antipaludiques et à la prise en

charge des dépenses par les particuliers et par les propriétaires d'exploitations agricoles; cependant, lorsque le système fut mis en application, les difficultés qu'il créa dans la lutte contre la maladie furent telles qu'elles amenèrent son abandon. Aujourd'hui, il est prévu que la fourniture gratuite de médicaments antipaludiques incombe à la Direction générale de la Santé publique et que la simple réglementation n'intervient que dans des cas exceptionnels.

Ce rappel historique, qui montre les entraves que toute intervention extérieure impose à l'accomplissement normal de la fonction sanitaire, fera comprendre que l'administration ait voulu stimuler la collaboration en vue de l'application de techniques qui, comme ce fut le cas pour la désinsectisation, ont fait la preuve de leur remarquable efficacité dans les campagnes de caractère exclusivement gouvernemental exécutées en Espagne avant 1949.

Pour limité qu'il fût, ce travail préalable n'en a pas moins contribué à créer un climat de confiance; il a permis de répandre l'emploi des insecticides dans l'économie domestique et d'implanter dans les milieux ruraux l'idée que leur application massive est une impérieuse nécessité.

Dans ce domaine, un autre motif important, d'ordre matériel, permet de s'assurer avec succès les concours privés. En effet, si la désinsectisation et la lutte antipaludique en général ont bien pour objectif ultime la protection de l'homme lui-même, leurs résultats les plus apparents intéressent l'économie. La transformation actuelle de vastes étendues autrefois incultes et l'extraordinaire développement des entreprises de colonisation et de repeuplement dans les vallées fertiles montrent combien l'économie agricole a été améliorée et combien les insecticides ont augmenté le bien-être physique des populations.

Malgré tout et contrairement à ce que l'on constate en matière de santé vétérinaire, on ne peut imposer de mesures de prophylaxie humaine qu'en suivant une ligne de conduite capable de faire régner le sentiment de justice indispensable à la solution satisfaisante de tout problème d'ordre fiscal.

Par exemple, si l'on veut maintenir intact le prestige de la profession, il faut évidemment éviter que le fonctionnaire sanitaire apparaisse aux yeux de la population dans un rôle de percepteur. Il est également certain qu'en fixant la base d'imposition, il convient de se limiter aux dépenses effectives, afin d'éviter tout soupçon. De même, il ne faut pas oublier que la répartition proportionnelle de la charge totale sur l'ensemble d'une collectivité, surtout dans le cas des agglomérations urbaines, doit tenir compte non seulement de la superficie désinsectisée mais aussi des avantages que procure la désinsectisation et de la situation économique du bénéficiaire direct ou indirect, facteurs qui, souvent, ne sont pas proportionnels les uns aux autres. Quand on désinsectise les étables et les écuries pour extirper Anopheles matroparvus de la localité, c'est la population entière qui en bénéficie; en bonne logique, tous les habitants doivent donc supporter la charge financière.

Il nous a également paru nécessaire d'apporter une certaine souplesse au système de recouvrement en tenant compte des cycles locaux de production et de la possibilité de procéder à un seul encaissement lorsqu'il faut exécuter plusieurs traitements en cours de la même année.

S'il est exact qu'il faut prévoir un système de recouvrement qui s'adapte à des situations très diverses, il existe en Espagne trois types de collectivités comportant des liens d'association bien définis qui nous ont grandement simplifié la tâche : ce sont les villages, les zones rurales où la population est disséminée à l'intérieur d'une circonscription constituée, et les domaines agricoles de monoculture dont l'exploitation est régie par un organisme économique de droit public (Corporación Económica Laboral).

Dans les villages, un fonctionnaire municipal accompagne l'équipe anti-paludique : il note les maisons, les étables et les écuries traitées; ces indications, rapprochées du coût de l'insecticide et des frais de main-d'oeuvre, permettent à l'autorité municipale de répartir proportionnellement la dépense entre les habitants.

Dans le deuxième cas, le calcul des sommes à percevoir est fait par le directeur de la campagne de désinsectisation pour chaque propriété, compte tenu des renseignements fournis par les chefs d'équipe; la totalité des bordereaux établis pour la circonscription est remise aux autorités en vue du recouvrement des sommes dues.

Quand la monoculture est pratiquée dans la zone désinsectisée et qu'il existe un organisme supérieur qui règle le cycle de production, c'est à cet organisme qu'incombent les opérations de recouvrement. Tel est le cas pour les grandes rizières.

Ni les salariés des exploitations agricoles, ni les économiquement faibles des villages ne sont astreints au paiement des frais de désinsectisation; dans ce dernier cas, une subvention correspondante est accordée à la municipalité.

Les fonds recouvrés sont gérés par les services centraux ou provinciaux, selon le cas.

A côté de cette intervention officielle, l'administration autorise les particuliers et les autorités municipales à procéder à des désinsectisations soit par leurs propres moyens, soit avec le concours d'entreprises spécialisées. C'est là une modalité dont les services officiels encouragent l'application - sauf en cas d'épidémie - afin d'élargir l'action antipaludique au delà des possibilités matérielles du Service épidémiologique de lutte antiparasitaire. Mais les services officiels conservent constamment la direction des opérations.

C'est au premier chef, la Direction générale de la Santé qui contribue à faciliter cette activité, notamment en convoquant les chefs d'équipe de désinsectisation à des cours organisés par l'Ecole nationale de Santé publique et par l'Institut national antipaludique. Participent à ces cours, non seulement le personnel qui dépend des instituts provinciaux, mais aussi des fonctionnaires des administrations communales, lesquels sont ensuite soit affectés à l'assainissement de la commune, soit attachés aux équipes des "parcs centraux ou provinciaux" chargés de l'exécution des plans établis par ces derniers organismes pour les territoires communaux respectifs.

Du fait de l'organisation politico-administrative espagnole, les fonctions du service antipaludique et l'emplacement des éléments techniques d'exécution ("parcs de désinsectisation") ont un caractère provincial ou national suivant l'étendue géographique du ressort intéressé et, surtout, suivant l'importance de l'objectif visé. Cette décentralisation, marque du caractère permanent du service épidémiologique de lutte anti-parasitaire dans l'organisation sanitaire nationale, et gage de l'importance que l'Espagne attache à la lutte contre les insectes vecteurs de maladies, ne perd jamais de vue l'unité profonde, sur le plan national, de la prophylaxie du paludisme. Pour cette raison, tous les programmes doivent être préalablement adaptés au plan national d'opérations et les activités constamment surveillées par l'administration centrale, quelle que soit la zone à traiter, quel que soit l'objectif visé, et même si l'exécution dépend d'organismes sanitaires autonomes tels que les administrations des eaux et forêts des divers bassins fluviaux (Confederaciones hidrograficas), l'Institut de colonisation, etc.

La déclaration de "zone soumise à désinsectisation obligatoire" - procédure à défaut de laquelle les directives financières à imposer dans les circonscriptions désinsectisées manqueraient de base légale - relève également de l'administration centrale qui se prononce sur avis préalable du Conseil national de la Santé.

La déclaration de zone soumise à désinsectisation obligatoire, prévue au titre IV de la loi espagnole sur la santé publique (ley de sanidad), est l'une des particularités les plus remarquables de la législation espagnole. Cette notion, comme celle de la réglementation du commerce des remèdes antipaludiques, se trouve déjà dans les lois italiennes du début du siècle, à ceci près qu'aux objectifs anciens sont venus s'en adjoindre d'autres. Le but que nous cherchons à atteindre par cette déclaration est - indépendamment de toute considération d'ordre fiscal - de réglementer constamment les désinsectisations pour les faire correspondre à un objectif nosologique précis et éviter qu'elles ne dépendent de la seule présence de vecteurs, en l'absence de toute maladie. A toutes les époques, le paludisme a été caractérisé en Espagne par l'existence de foyers

parfaitement délimités. Son apparition est étroitement associée à l'irrigation agricole, au cours de certaines rivières, à l'existence de terrains marécageux et surtout à des cultures déterminées et à l'exécution de travaux qui nécessitent le déplacement d'une main d'oeuvre nombreuse; ces faits nous ont forcément amenés à examiner dans quelles circonstances la désinsectisation doit être rendue obligatoire.

L'uniformité des facteurs agraires (champs irrigués, terrains non arrosés, terres boisées) et des conditions climatiques, la similitude des coutumes, l'identité des vecteurs, etc., joints à l'existence d'une source d'infection, définissent ce que nous appelons une "unité géoépidémiologique", du point de vue de la désinsectisation; il est certain que les résultats obtenus sont d'autant plus complets quand ces caractéristiques sont plus nettes, puisque c'est à partir de ces zones où il était cantonné que le paludisme se répandait par suite des déplacements périodiques de population.

Nous terminons cet exposé théorique du système économique et administratif institué par notre législation antipaludique en constatant que les dispositions d'ordre fiscal ont été conditionnées dans une large mesure, par l'absence d'une aide économique extérieure analogue à celle dont d'autres nations ont bénéficié pour combattre ce même fléau. Néanmoins, lorsqu'elle considère les résultats obtenus par ses propres moyens et au prix d'une dépense relativement minime, par rapport aux frais engagés par d'autres pays, l'administration espagnole éprouve aujourd'hui l'immense satisfaction d'avoir constamment mené la lutte contre le paludisme suivant des principes qui sont actuellement tenus par nous comme exemplaires.

En définitive, nous nous sommes bornés à employer les insecticides chlorés dans les zones d'hyperendémicité, et à éliminer la source d'infection résiduelle en organisant la distribution des médicaments antipaludiques synthétiques les plus efficaces grâce à un réseau abondant et rationnel des dispensaires.

ARRETE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR EN DATE DU 15 JUILLET 1949, Etablissant
LES DIRECTIVES A SUIVRE EN MATIERE DE DESINFECTION ET DE DESINSECTISATION

Article 1. La Direction générale de la Santé établira à Madrid un parc mobile de désinsectisation doté de tous les éléments matériels et techniques nécessaires.

Article 2. Les Instituts provinciaux de la Santé établiront des succursales dudit parc qui recevront un matériel dont le type et la quantité seront fixés par les Services centraux.

Article 3. La gestion des parcs de désinsectisation incombera aux services antipaludiques qui, à l'avenir, seront désignés par l'appellation générique de "Services épidémiologiques de lutte antiparasitaire" et assumeront les fonctions correspondantes.

Article 4. Dans les zones impaludées et les autres zones d'endémicité que désigne la Direction générale de la Santé, la désinsectisation des logements, des étables et écuries, des magasins et autres lieux servant de refuge aux anophèles ou à d'autres espèces d'arthropodes vecteurs sera déclarée obligatoire.

Article 5. Dans les circonscriptions relevant des dispensaires antipaludiques centraux, les opérations seront exécutées par le personnel du Parc mobile central. Dans le reste du territoire, elles seront exécutées par les Instituts provinciaux de la Santé.

Article 6. La Direction générale de la Santé, après avis du Conseil national de la Santé, prescrira et publiera sous forme de circulaires périodiques les techniques à employer pour les désinsectisations et la fréquence de ces opérations. Cet organisme fixera également les tarifs correspondants, les montants ainsi prévus devant représenter au maximum le coût de l'insecticide utilisé, la rémunération du personnel qui effectue et dirige les désinsectisations, et les frais de transport.

Article 7. Dans tous les cas où les propriétaires d'immeubles demandent la désinsectisation, les dépenses occasionnées leur seront facturées; quand il

s'agira de personnel salarié logé dans des bâtiments dépendant d'une exploitation, les dépenses seront à la charge de l'entreprise.

Article 8. Les municipalités intéressées procèderont au contrôle des sommes dues par application des tarifs, et rendront compte à la fin de chaque trimestre de l'année civile à la Caisse des Services centraux antipaludiques ou aux Instituts provinciaux de la Santé, suivant le cas.

Article 9. Les municipalités dûment autorisées par la Direction générale de la Santé pourront exécuter et organiser directement les opérations de désinsectisation, sur avis préalable de l'Inspection provinciale de la Santé. Elles pourront aussi, dans les mêmes conditions, passer contrat pour l'exécution de ces opérations avec une ou plusieurs entreprises de désinsectisation. Dans chaque cas la direction des travaux doit être confiée au personnel désigné par les Services centraux antipaludiques ou par la Direction (Jefatura) provinciale de la Santé.

Article 10. Sous réserve des dispositions de l'Article 7 du présent Arrêté, les usagers ou les propriétaires, selon le cas, pourront, individuellement ou en association, entreprendre directement des opérations de désinsectisation ou passer contrat à cette fin avec les entreprises autorisées, les opérations devant être exécutées sous la direction du personnel indiqué à l'Article précédent.