

SYSTEMES DE SURVEILLANCE FORMELS ET INFORMELS : COMMENT CONSTRUIRE DES PONTS ?⁴⁴

STÉPHANIE DESVAUX⁴⁵, MURIEL FIGUIÉ⁴⁶

Résumé

Dans le contexte de la surveillance de la grippe aviaire au Vietnam, des interviews ont été conduites auprès d'éleveurs de volailles et d'acteurs locaux de la santé animale dans 2 communes du Delta du Fleuve Rouge afin d'identifier la circulation d'information sanitaire concernant les volailles (contenu de l'information ; mode, rayon et rapidité de circulation ; acteurs impliqués ; actions déclenchées par les informations reçues ; incitations économiques et sociales à la diffusion ou à la rétention d'information.). Les principaux résultats montrent que (1) des réseaux de surveillance « informels » actifs existent, (2) les niveaux d'alerte sont variables et que les mesures appliquées par les éleveurs sont diverses et souvent éloignées des recommandations officielles, et que (3) le vétérinaire de commune constitue une articulation entre les systèmes informel et formel.

Summary

Within the framework of highly pathogenic avian influenza (HPAI) surveillance in Vietnam, a number of interviews were carried out with poultry breeders and local animal health operators in 2 communes of the Red River Delta (RRD) with a view to documenting the circulation of sanitary information concerning poultry (content of the information; method, scope and speed of circulation; actors involved; actions triggered as a result of the information received; and the economic and social incentives for disseminating or withholding information. The main results demonstrate that (1) active "informal" surveillance networks exist, (2) the alert levels vary and the measures applied by the breeders are myriad and often far-removed from the official recommendations and (3) the commune veterinarian represents an interface between the formal and informal systems.

KeywordsMots-clés: Surveillance, influenza, socio-anthropologie, Vietnam

Introduction

Dans un contexte d'émergences ou de ré-émergences sanitaires croissantes, la surveillance est devenue un outil essentiel de la gouvernance sanitaire internationale : « without well-functioning surveillance and reporting systems, we are stuck » déclarait en 2009 le Dr D. Nabarro, United Nations System Influenza Coordinator (1). Dans le cas de la santé animale, de nombreux problèmes sont associés à la faible participation des éleveurs aux réseaux de surveillance et à leur faible adhésion aux mesures de biosécurité préconisées (2, 3). Les sciences sociales sont alors parfois interpellées pour expliquer cet état de fait à partir des perceptions individuelles et des cultures locales. Mais ces disciplines sont le plus

⁴⁴ La version anglaise de cet article a été publiée dans les actes de l'International Conference on Animal Health Surveillance (ICAHS) 17-20 May, 2011, Lyon, France (<http://animalhealthsurveillance.org/>) sous le titre : « *Formal and informal surveillance systems: how to build bridges?* »

⁴⁵ CIRAD, UR AGIRs, Montpellier, F-34398 France (stephanie.desvaux@cirad.fr)

⁴⁶ CIRAD, UMR MOISA, Montpellier, F-34398 France,

souvent réticentes à se laisser instrumentaliser par les démarches normatives dont ces interpellations relèvent et rechignent à participer aux projets sous-jacents d'éducation (modifier les perceptions par la « sensibilisation »), de groupes sociaux jugés mauvais exécutants de stratégie définies par les acteurs de l'espace public (services vétérinaires, communauté internationale,...dans le cas présent).

L'étude présentée ici résulte d'une collaboration entre socio-anthropologie et épidémiologie. La socio-anthropologie, dans la lignée notamment des travaux de J.-P. Darré (4) est mobilisée dans un premier temps pour identifier les pratiques des acteurs, les règles plus ou moins tacites qui régissent ces pratiques et mettre à jour les logiques spécifiques qui les sous-tendent. Il s'agit plus précisément dans l'étude présente, d'analyser les dynamiques à l'œuvre dans une communauté d'éleveurs pour évaluer et faire face aux risques sanitaires. Ces dynamiques sont considérées comme relativement autonomes par rapport aux recommandations faites aux éleveurs. Une attention particulière est portée au rôle de l'information sanitaire produite et circulant localement. Ces résultats sont ensuite discutés du point de vue de l'épidémiologie : la confrontation des logiques des éleveurs à celles qui animent les acteurs de la mise en place de réseaux nationaux voire internationaux de surveillance doit permettre de définir les conditions d'une collaboration. Cette collaboration est entendue, dans l'approche proposée, comme le résultat de la négociation d'un compromis entre groupes d'acteurs (éleveurs, services vétérinaires,...) aux logiques diverses plutôt que comme le résultat d'un nécessaire travail de communication ou d'éducation des éleveurs (information and education campaign).

Matériels et méthodes

Notre étude porte sur deux communautés d'éleveurs, placées sur la ligne de front de la lutte contre une émergence sanitaire : les éleveurs de volailles de deux communes du Delta du Fleuve Rouge au Vietnam confrontés à la grippe aviaire hautement pathogène (IAHP).

Le choix des communes étudiées a été dicté d'une part par l'importance de l'élevage de volailles dans les systèmes de production locaux. Il est d'autre part lié à la facilité pour nous d'accès à la parole des éleveurs du fait d'une familiarité acquise lors de recherches antérieures (enquêtes de filière, études épidémiologiques...). Ces deux communes seront dénommées A et B pour respecter l'anonymat souhaité par plusieurs de nos interlocuteurs. La commune A, fortement spécialisée dans l'élevage avicole, est localisée dans une des provinces les plus précocement et les plus fortement touchées par le virus H5N1, à son apparition au Vietnam en 2003 et 2004. Cependant depuis cette date plus aucun foyer n'a été officiellement déclaré dans cette province. Dans province de la commune B, des foyers ont été régulièrement déclarés lors des vagues épidémiques suivantes.

Les éleveurs de ces communes élèvent des volailles (poulets et canards) en combinant divers ateliers de production (chair, œufs, poussins). Si certains éleveurs possèdent de relativement « gros » élevages pour le contexte local (plus de 500 têtes) conduit selon des itinéraires techniques de type industriel (bâtiment, génétique, alimentation, soins vétérinaires), la grande majorité des éleveurs possèdent des effectifs plus réduits (100-300 têtes) conduits de façon hybride, voire bricolée, c'est à dire n'empruntant que partiellement ou de façon irrégulière des éléments du paquet technique industriel. Nous avons écarté de notre étude les familles ne possédant que quelques têtes de volailles destinées principalement à l'autoconsommation.

A ce jour, les éleveurs ont obligation de déclarer les cas de grippe aviaire (ainsi que pour les porcs, les cas de Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome –PRRS- and Foot and Mouth disease –FMD). Cette déclaration doit se faire auprès du vétérinaire de commune, lequel en réfère aux autorités locales, le Comité Populaire de commune. Du comité, l'information doit être transmise aux autorités du district, puis à celles de la province et enfin au Ministère de l'Agriculture. La confirmation d'une des ces maladies entraîne en théorie la mise en quarantaine de la zone, avec un abattage éventuel des animaux, et des conditions d'indemnisations, officiellement variables dans le temps et selon les Provinces, et dont la mise en œuvre pratique est relativement floue.

Des enquêtes ont été conduites en 2010 dans ces deux communes auprès de dix-neuf éleveurs et auprès des professionnels de la santé animale ayant une mission d'ordre public, présents dans les deux communes (les deux vétérinaires de communes). En outre, les propriétaires des deux boutiques des médicaments vétérinaires présentes dans les zones d'études ont été rencontrés.

Les entretiens portaient sur la circulation d'information sanitaire concernant les volailles : contenu de l'information ; mode, rayon et rapidité de circulation ; acteurs impliqués ; actions déclenchées par les informations reçues ; incitations économiques et sociales à la diffusion ou à la rétention d'information, et aux soins aux animaux ; rôle des vétérinaires...

Les entretiens ont été pour la plupart enregistrés et chacun a donné lieu à la rédaction d'une fiche d'entretien.

Résultats

Des réseaux de surveillance « informels » actifs

Le premier constat tiré de nos entretiens est qu'il existe un réseau informel de circulation d'informations sanitaires. Les informations y circulant sont relatives à des symptômes apparus dans des élevages (mortalité, diarrhées, ...) ; elles ne concernent pas exclusivement les volailles mais aussi les porcs largement présents dans la zone. Elles associent également des informations d'ordre technico-économique (prix des animaux et des intrants, techniques d'élevage...). Elles sont échangées entre voisins, parents, mais aussi sur les marchés et lors des rencontres avec d'autres éleveurs dans la boutique de médicaments vétérinaires. D'après les éleveurs, l'information sanitaire circule davantage depuis la grippe aviaire.

Ce que nous appelons ici le territoire épidémiologique des éleveurs (et que nous définissons ici comme le rayon dans lequel l'information est jugée utile par l'éleveur et peut déclencher des mesures au niveau de son propre élevage) est cependant restreint (de 500 m à 3 km). Il témoigne d'une vision de la propagation des maladies par proximité plus que par filière car les informations relatives à des élevages plus éloignés mais ayant les mêmes sources d'approvisionnement en poussins ou en aliments ne sont pas jugées pertinentes par les éleveurs rencontrés.

Les éleveurs se déclarent satisfaits de ce réseau informel (nature, étendu, rapidité, fiabilité) dont ils jugent les informations bien plus utiles que celles diffusées par les services vétérinaires : ces dernières leur parviennent des haut-parleurs disposés dans les zones d'habitation et par l'intermédiaire des vétérinaires de commune ; elles sont jugées trop tardives et trop générales.

Il est intéressant de constater que dans leurs discours les éleveurs distinguent clairement deux types d'informations : (a) des informations relatives à des maladies courantes (comme par exemple la Maladie de Newcastle, Ga Ru et la Maladie de Gumboro, Gum), que les éleveurs s'estiment capable de maîtriser (même si elles peuvent entraîner de nombreuses mortalités) et (b) des informations sur des maladies ou des symptômes nouveaux pour lesquels les éleveurs se sentent démunis. La PPRS fait partie de cette deuxième catégorie. Par contre si la grippe aviaire en fait partie dans la commune B, ce n'est pas le cas dans la commune A. Comment l'expliquer ?

Un niveau d'alerte variable et des mesures diverses, souvent éloignées des recommandations officielles.

Dans la commune A, les éleveurs évoquent des cas fréquents de grippe aviaire dans leur entourage. Ces événements semblent faire partie de la routine des éleveurs ; ils s'estiment capables d'identifier clairement les cas de grippe aviaire (notamment du fait de la rapidité des survenues des mortalités), et d'y faire face. Cependant, les critères mobilisés pour reconnaître la maladie sont très variables d'un interlocuteur à un autre. La crainte de conséquences éventuelles pour la santé humaine est absente et les mesures prises par les éleveurs visent essentiellement à protéger la santé de leurs animaux et à

limiter les pertes économiques (déstockage, valorisation des pertes animales) : les éleveurs peuvent ainsi décider d'anticiper la date du rappel de la vaccination contre la grippe aviaire (la vaccination des volailles semble assez largement pratiquée, à l'exception du cas des élevages de basse cour de quelques têtes), d'accroître les mesures de désinfection des poulaillers et de leurs abords, de limiter leurs mouvements : les animaux peuvent également recevoir des vitamines et compléments divers (pas toujours clairement identifiés,...). Mais ces informations peuvent aussi provoquer des mesures de déstockage si les animaux ont une valeur marchande : pour éviter les pertes potentielles, les éleveurs vendent les animaux de chair proches de leur poids de vente ou les pondeuses proches de l'âge de réforme. Dans le cas de volailles déjà malades ou mortes, la vente est fréquente (et se fait auprès des collecteurs habituels) même si les prix sont alors très bas.

On voit ainsi que les mesures prises par les éleveurs sont nombreuses (et qu'à leur manière ce sont donc des gestionnaires du risque) mais qu'il y manque la principale mesure officiellement préconisée : informer le vétérinaire de la commune. Les éleveurs s'en expliquent : ils s'estiment capables de gérer par eux-mêmes cette situation désormais routinière : « avec l'expérience nous avons réussi jusqu'à maintenant à contrôler l'étendue de l'épidémie avec des foyers par ci par là, nous n'avons donc pas eu besoin d'informer le district ou la province » déclare un éleveur. Et ceci d'autant plus qu'ils jugent incompétents les agents vétérinaires du secteur public (dont le vétérinaire de commune). En revanche les éleveurs s'adressent plus volontiers aux vétérinaires du secteur privé auprès desquels ils s'approvisionnent en médicaments et peuvent recueillir quelques conseils. En outre, rien n'indique que les éleveurs concernés ne cherchent à se soustraire à une autorité administrative ou à un contrôle social en dissimulant des événements sanitaires. D'une part, parce que selon leur dire il est important que les éleveurs s'informent mutuellement pour se protéger et il serait de toute façon impossible de cacher des mortalités massives d'animaux dans le contexte de l'habitat très rapproché des villages vietnamiens (le Delta du Fleuve rouge est une des zones les plus densément peuplées au monde). D'autre part, parce que ces cas ne donnent que rarement lieu à la mise en place de mesures contraignantes de la part des autorités.

Dans la commune B au contraire, les éleveurs ne relatent aucun cas de grippe aviaire en dehors des cas officiellement déclarés en 2007. Les éleveurs n'en ont donc qu'une expérience très limitée ce qui explique sans doute que la grippe aviaire y soit évoquée comme une maladie nouvelle, dangereuse pour l'homme et face à laquelle les éleveurs se sentent démunis. Les éleveurs affirment ainsi qu'en cas de nouveaux foyers ils en informeraient aussitôt le vétérinaire de commune car ils ne sauraient que faire.

Le vétérinaire de commune, l'articulation entre les systèmes informel et formel

Les vétérinaires de commune malgré un rôle apparemment discret dans les réseaux de circulation locale de l'information se disent cependant bien informés de la situation sanitaire des élevages. Notamment par leurs échanges avec les vendeurs de médicaments, au cœur de la circulation de l'information au niveau de la commune et qui semblent partager l'information sans restriction. Pourquoi n'y a-t-il donc pas davantage de mesures de contrôle ou de déclaration officielle sur cette commune ? Selon toute vraisemblance il s'agit d'une logique économique, la province étant la principale source d'approvisionnement en volailles pour la capitale Hanoi et en poussins pour les provinces du Nord. Le vendeur de médicaments admet qu'il faut d'abord laisser aux éleveurs la possibilité de vendre leurs animaux avant d'en recourir à l'échelon supérieur. De même, le Comité Populaire semble également exercer son propre jugement quant à la rapidité avec laquelle l'information doit être transmise dans le réseau officiel. De plus, si les éleveurs se sont déclarés plusieurs fois très sûrs d'eux dans leur diagnostic, les vétérinaires des deux communes évoquent à propos de leur travail de surveillance la crainte de lancer une fausse alerte qui les décrédibiliserait auprès de leurs supérieurs.

On voit donc que la logique du vétérinaire de commune, et probablement des autorités locales, est principalement de temporiser, et ne s'oppose pas à celle des éleveurs. En ce sens, le vétérinaire de

commune a su trouver un compromis entre la logique de la communauté d'éleveurs et les exigences du système de déclaration, à l'interface desquelles il se trouve.

Discussion

Du point de vue de l'épidémiologiste, si l'on se place dans un objectif de surveillance et de contrôle de la maladie, la situation décrite révèle de nombreux obstacles au bon fonctionnement d'un système de surveillance national de l'IAHP, dans un contexte où la maladie est devenue endémique.

Du point de vue de la surveillance, ce qui est reconnu comme étant de la grippe aviaire semble prendre des formes variables en fonction des acteurs et de leur expérience. Il semblerait que les éleveurs restent attachés à une définition du cas qui s'apparente aux épisodes d'avant la vaccination, avec des mortalités massives et brutales et n'envisagent pas que la maladie puisse prendre une forme différente sur une population partiellement immunisée. L'épidémiologie de la maladie change donc plus rapidement que la connaissance des acteurs. De même, dans un contexte national qui vise à détecter et répertorier tous les cas, la stratégie logique serait d'avoir une définition de cas suffisamment sensible. Or au niveau local, c'est la logique inverse qui semble prévaloir, avec des acteurs clés, les vétérinaires de communes, qui ne déclenchent une alerte de suspicion qu'en étant complètement sûrs de leur diagnostic clinique, pourtant difficile pour cette maladie dans certains contextes, par crainte de reproches des autorités politiques.

Du point de vue du contrôle, un savoir local s'est rapidement constitué au sein de cette communauté d'éleveurs autour de la reconnaissance et du maintien sous contrôle des foyers de ce qu'ils apparentent, à tort ou à raison, à de la grippe. Ce savoir, que l'on pourrait confronter plus précisément à celui des experts afin d'en évaluer la réelle efficacité, s'inscrit dans un mode de gestion d'une maladie endémique. Ceci est en décalage avec le mode de gestion de crise que continue de pratiquer le Gouvernement, notamment pour répondre aux pressions de la communauté internationale (5). Ce décalage entre la politique de contrôle, l'épidémiologie actuelle de la maladie dans certaines zones et la vision des acteurs locaux nuit à la constitution d'une connaissance experte notamment parce que l'information sanitaire relative à cette maladie reste sensible.

Si les éleveurs ne trouvent pas nécessairement d'intérêt à déclarer car ils sont confiants dans leur mode de gestion, en ressent-ils l'obligation ? Le cadre légal régissant l'incitation ou l'obligation de reporter des suspicions de cas de maladies réglementées est une question centrale dans un système de surveillance. Dans le cas d'une commune où la maladie a perdu son caractère exceptionnel la seule incitation à déclarer semble être l'incitation sociale à informer ses voisins pour leur permettre de se protéger. Il est rarement question d'une quelconque obligation légale. Ainsi, le cadre réglementaire incitatif, bien qu'existant et reconnu (les éleveurs savent qu'ils doivent informer le représentant légal des services vétérinaires), n'est pas efficace, notamment parce que les éleveurs semblent douter (à juste titre peut être) de la bonne mise en œuvre de la politique de compensation. En revanche, dans le cas d'une commune B où la maladie garde un caractère exceptionnel et où les éleveurs n'ont pas encore appris à gérer par eux même la maladie, le vétérinaire de commune semble être l'interlocuteur privilégié vers qui se tourner. Ainsi, si le système de surveillance est basée sur la déclaration de maladies ou de syndromes précis, pour les éleveurs ce sont des niveaux de « gravité », de « perte de contrôle » qui justifient un recours au vétérinaire de commune et donc au système officiel.

Enfin, les objectifs locaux ne semblent pas toujours en adéquation avec les objectifs nationaux du système de surveillance et de contrôle. Au niveau local, il semble se créer un équilibre entre l'intérêt économique de la commune et le contrôle de la maladie. L'objectif étant de garder la maladie à un niveau jugé acceptable par les acteurs. Ce niveau n'a pas pu être clairement identifié par notre étude mais semble correspondre à des foyers, qui peuvent entraîner de fortes mortalités, mais dont la progression, serait contenue ou ralentie. Au niveau central, la connaissance précise de l'évolution de la maladie sur l'ensemble du territoire est un élément indispensable à la bonne évaluation des politiques

de contrôles. Or, une gestion locale des cas selon des critères établis localement, donne une vision biaisée de la situation épidémiologique réelle.

En conclusion, les vétérinaires de communes, à la charnière des deux systèmes, doivent donc concilier les exigences techniques de leur ministère de rattachement avec les exigences politiques et économiques de l'autorité locale (à laquelle ils sont directement soumis) et les logiques individuelles des éleveurs. Détenteur d'une information sanitaire précieuse, ils devraient être davantage responsabilisés dans leur rôle par leur hiérarchie technique et bénéficier d'une formation professionnelle renforcée afin d'augmenter leur légitimité auprès des acteurs locaux.

En ce qui concerne les éleveurs, il semble nécessaire de les accompagner dans un recadrage du risque notamment en les informant davantage sur le risque sanitaire lié aux filières et ainsi étendre leur territoire épidémiologique et le nombre d'acteurs envers qui ils pourraient se sentir professionnellement engagés.

Remerciements

Ce travail a été réalisé dans le cadre du projet Gripavi financé par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (France).

Références bibliographiques

- 1) Nabarro, D. (2009) IAEA Bulletin.51(1): 27-31
- 2) Casal, J., et al. (2007) Prev. Vet. Med. 15, 82(1-2): 138-150
- 3) Heffernan, C., et al. (2008) Prev. Vet. Med. 87(3-4): 358-372
- 4) Darré, J.-P. (1996) Ed. Karthala
- 5) Figuié, M. and Fournier, T. (2010) Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement. 91(3): 327-343
- 6) MARD and MoH (2010) International Ministerial Conference on Animal and Pandemic Influenza. 54pp