



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Concilier protection de la santé publique et intérêts économiques français

Exemple d'une initiative du Conseiller aux Affaires Agricoles en faveur des alternatives aux antibiotiques vétérinaires au Vietnam

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019 au Service Economique de l'Ambassade de France au Vietnam (Hanoï)

Mémoire sous la direction de Nicolas Fortané

Philippe DEBORDE

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique
Vétérinaire

2018/2019

Table des matières

Acronyme	4
Liste des figures	4
Introduction.....	6
1. Le service économique et son pôle agricole : des missions d’analyses économiques et de facilitation des investissements français « responsables ».....	7
2. Une situation sanitaire critique vis-à-vis des antibiotiques vétérinaires au Vietnam.....	11
3. Comment concilier intérêts économiques français et protection de la santé publique ?	13
I. Un environnement institutionnel et économique où les questions sanitaires sont difficiles à faire émerger	16
1. Des problématiques complexes à mettre en avant au sein d’une administration française particulière.....	17
2. Un dialogue parfois compliqué avec une administration sanitaire vietnamienne peu transparente	19
3. Une coopération inconstante avec des entreprises françaises en compétition	23
II. Une initiative complexe avec des objectifs plus ou moins partagés en matière d’alternatives aux antimicrobiens	27
1. Une volonté initiale de modifier le cadre réglementaire susceptible de bouleverser les intérêts	27
2. Une mobilisation d’instances possiblement en inadéquation avec le problème.....	32
3. Le risque d’une prise d’otage par des intérêts particuliers.....	35
Conclusion et recommandations :	39
SOURCES.....	45

Acronyme

AFD : Agence Française pour le Développement

ANMV : Agence Nationale du Médicament Vétérinaire

CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le Développement

CCIFV : Chambre de Commerce et d'Industries Française au Vietnam

CGIAR : Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale

DAH : Département de Santé Animale

DGAL : Direction Générale de l'Alimentation

DGER : Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche

DGPEE : Direction Générale de la Performance Économique et Environnementale

Eurocham : Chambre de Commerce Européenne

FAO : Organisation des Nations-Unis pour l'Agriculture et l'Alimentation

IPEF : Inspecteurs des Ponts, des Eaux et des Forêts

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

ISPV : Inspecteur de Santé Publique Vétérinaire

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

ONU : Organisations des Nations-Unis

MAA : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

MARD : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

MTES : Ministère de la Transition Écologique et Solidaire

OIE : Organisation Mondiale de la Santé Animale

ONG : Organisation Non Gouvernementales

PSAV : Partnership for Sustainable Agriculture in Vietnam

PIB : Produit Intérieur Brut

SIMV : Syndicat des Industries du Médicament Vétérinaire

SNGTV : Syndicat National des Groupements Techniques Vétérinaires

UE : Union Européenne

Liste des figures

Figure 1: organigramme du MARD et du DAH. 20

Introduction

Le Conseiller aux Affaires Agricoles (CAA) est un poste présent au sein de l'ambassade de France attribué à des fonctionnaires provenant souvent du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA). 2 grands corps de la fonction publique occupent habituellement ce poste : les Inspecteurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF) qui portent une expertise originelle plutôt orientée vers l'agronomie et l'environnement ou encore les Inspecteurs de Santé Publique Vétérinaire (ISPV) plutôt spécialisés sur les questions sanitaires. Au cours de ma mission au sein de ce service, il m'est vite devenu évident que les missions attribuées au CAA sont extrêmement variées et dépassent largement « l'expertise originelle » des personnes affectées à ce poste. D'ailleurs, parmi les nombreux services présents dans une ambassade, c'est le Service Economique (SE) qui héberge le CAA : cette localisation au sein d'un service plutôt focalisé sur les aspects économiques et commerciaux indique d'ores-et-déjà l'importance des missions du CAA en lien avec le développement des échanges agri-agroalimentaires. Pourtant, la formation ISPV détenue par le CAA de l'ambassade de France au Vietnam lui a permis d'acquérir des connaissances en santé publique ne pouvant lui faire oublier les incidences négatives d'une mauvaise maîtrise sanitaire à plus forte raison dans ce pays présentant de nombreux périls affectant l'élevage (Peste Porcine Africaine, Influenza aviaire...) et la santé humaine (contaminants chimiques dans l'alimentation...). Cette introduction nous permettra alors de comprendre quels sont les rôles du CAA notamment vis-à-vis des entreprises et des investissements français au Vietnam et la prise en compte des paramètres sanitaires dans son action. Ces enjeux sanitaires nous amèneront alors à décrire la situation critique du Vietnam concernant l'utilisation importante et déraisonnée d'antimicrobiens¹ tels que les antibiotiques en élevage. Face à ces objectifs économiques et sanitaires qui peuvent parfois s'opposer, on s'interrogera alors sur les moyens pour le CAA de les concilier ce qui nous amènera à formuler notre problématique d'étude, la méthodologie adoptée ainsi que son contexte.

¹ Un antimicrobien est une famille de substances qui tuent (*microbicide*) ou ralentissent (*microbiostatique*) la croissance des microbes tels les bactéries, les mycètes, les virus ou les parasites : on y trouve donc notamment les antibiotiques, antiparasitaire, antimycosique...

1. Le service économique et son pôle agricole : des missions d'analyses économiques et de facilitation des investissements français « responsables »

L'ambassade de France constitue la représentation diplomatique de la France dans un pays étranger. Elle est constituée d'un noyau central représenté par l'ambassadeur (ou chef de mission) et la chancellerie composée de 2 conseillers politiques au Vietnam. Cette équipe œuvre à la mission qui est celle historiquement consacrée à cette administration, c'est-à-dire la diplomatie politique ou comment défendre les intérêts de la France sur tous les sujets possibles (défense et sécurité, droits de l'homme, économie, culture...). A mesure que les problématiques se sont complexifiées, des services spécialisés (culturel, économique...) se sont intégrés à son organisation. Les armées sont, par exemple, représentées par un attaché de défense qui s'occupe des affaires militaires dans la région. Les services sont sous la tutelle de leur administration d'origine mais également sous l'autorité de l'ambassadeur qui est chargé de coordonner leurs actions dans le pays étranger. En plus de rendre des comptes auprès des ministères, les supérieurs hiérarchiques de ces services sont donc chargés de conseiller l'ambassadeur et plus largement la chancellerie diplomatique sur les sujets techniques : on parle ainsi du conseiller économique de l'ambassadeur, du conseiller culturel, du conseiller aux affaires agricoles...

Les Services Economiques (SE) des ambassades sont des services relevant de la Direction Générale du Trésor (Ministère de l'Économie et des Finances). Au Vietnam, ce service est organisé en plusieurs pôles permettant de mieux comprendre les missions principales qui lui sont attribuées :

- Le pôle « macroéconomie » est chargé de l'analyse économique du pays (croissance du Produit Intérieur Brut ou PIB, chômage, investissements publics, endettement publique...) et des politiques commerciales bilatérales avec par exemple le suivi de l'accord de libre-échange signé entre l'Union Européenne et le Vietnam.
- Le pôle « grands projets » vise à suivre les projets où interviennent de grandes entreprises françaises notamment lorsqu'une partie des financements provient du Ministère de l'Economie lui-même via des prêts ou dons².

² C'est par exemple le cas du financement de la ligne 3 du métro de Hanoï dont les travaux sont censés être terminés fin 2020.

- Le pôle agriculture et industries agroalimentaires traite des questions économiques et sanitaires agricoles avec à sa tête le Conseiller aux Affaires Agricoles (CAA) assisté d'une chargée de mission.

Même s'il est hébergé au sein du SE, le CAA rend compte régulièrement de son travail au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) et particulièrement à la Direction Générale des Performances Économiques et Environnementales (DGPEE). Le CAA est ainsi sous la supervision du chef du SE mais possède un emploi du temps et des directives qui lui sont propres. Le « cœur de son métier » est lié à la facilitation du commerce agricole et agroalimentaire avec le Vietnam :

« Ramener de la valeur ajoutée en France en levant les barrières commerciales et sanitaires, supervisant les agréments sanitaires des entreprises françaises pour l'export au Vietnam... Il s'agit également de remonter les opportunités présentes au Vietnam pour les entreprises françaises et le faire savoir en France »

Entretien n°23, CAA ambassade

Le CAA participe également à l'analyse des politiques agricoles et sanitaires vietnamiennes ainsi que celles qui concernent l'enseignement agricole. Cette analyse permet d'identifier les sujets sur lesquels il est « *possible d'influencer les autorités vietnamiennes* » : cela relève de la diplomatie agricole mise en avant depuis quelques années par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et analysée par ailleurs (Scandola 2014). Enfin, le CAA a un rôle d'animateur du réseau des acteurs français dans le secteur agricole et agroalimentaire : chercheurs (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le Développement ou CIRAD, Institut de Recherche pour le Développement ou IRD...), bailleur de fond (Agence Française pour le Développement ou AFD), secteur privé (entreprises agroalimentaires et pharmaceutiques), personnels administratifs de l'ambassade... Ce « club agro » se matérialise notamment par l'envoi bimensuel d'une veille médiatique (sous forme de mail) sur des sujets variés (agriculture, environnement, sécurité sanitaire, bien-être animal...) au sein de la zone d'expertise du CAA, c'est à dire l'Asie du Sud Est continentale.

Le site du ministère en charge de l'agriculture rappelle le cadre d'action dans lequel agit le CAA : il s'agit de la « Stratégie Europe et International » et de la « stratégie Export »³. Ces différentes stratégies soulignent à chaque fois le rôle essentiel de la conquête de marchés étrangers pour développer les différentes filières agricoles et agroalimentaires françaises :

« [...] Améliorer la compétitivité et valoriser les savoir-faire des secteurs français agricole, agroalimentaire, forestier et de la pêche dans un contexte de compétition accrue et de développement des échanges, en vue de créer de la valeur pour ces filières [...] Dans ce contexte, il y a lieu de relever collectivement le défi d'une reconquête et d'un développement de nos parts de marché. Ceci passe par le développement des exportations de produits, technologies et savoir-faire en Europe, pour lequel l'accès au marché est par construction plus aisé et dans les pays tiers notamment les pays émergents[...] »

Stratégie Europe et International 2018-2022 du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Afin d'accompagner la conquête de ces marchés, la France dispose d'un réseau de CAA relativement dense dans ses différentes ambassades : ce serait, d'après le MAA, le 2^{ème} plus important « réseau agricole »⁴ au monde après les USA. Les CAA sont souvent présents dans des pays avec des grands enjeux agricoles tels que les USA, le Brésil, la Chine ou encore le Vietnam. Ce dernier est en effet un important producteur et exportateur de produits d'origine végétale (2^{ème} exportateur mondial de riz et manioc, 2^{ème} producteur et exportateur de café, 1^{er} producteur et exportateur mondial de noix de cajou...) et animale (produits aquacoles). Les produits d'aquaculture (poisson-chat et crevettes tigrées géantes) représentent d'ailleurs le premier poste d'exportation et permettent au Vietnam d'être parmi les 3 plus importants exportateurs mondiaux de crevettes⁵. Avec 345 M € de produits agricoles et agroalimentaires exportés en France en 2016, la balance des échanges commerciaux est très nettement en faveur du Vietnam mais a tendance à se redresser ces dernières années : plusieurs marchés ont en effet été récemment « ouverts », au sens où des produits français dont la viande bovine et les pommes ont été autorisés à l'importation au Vietnam. Ce type d'action en faveur de l'ouverture du

³ <https://agriculture.gouv.fr/les-conseillers-aux-affaires-agricoles-un-reseau-dexperts-en-europe-et-linternational>

⁴ Cela désigne les personnes spécialistes des sujets agricoles au sein des ambassades ou organisations françaises annexes.

⁵ <https://lecourrier.vn/le-vietnam-un-geant-de-la-crevette-aux-appetits-dogre/457475.html>

marché vietnamien à des produits agricoles et agroalimentaires français est ainsi au centre de l'action du CAA.

De nombreuses entreprises françaises sont présentes dans le secteur agri-agroalimentaire au Vietnam : l'élevage est notamment un secteur économique porteur car présentant une forte croissance. Plusieurs entreprises françaises fabriquent et/ou importent des aliments pour animaux de ferme (13 M€ d'exportation de la France vers le Vietnam en 2016)⁶. De plus, plusieurs acteurs majeurs du secteur pharmaceutique vétérinaire sont leaders sur ce marché. Ainsi, en 2017, la France est le principal exportateur de vaccins vétérinaires vers le Vietnam avec 28% de la valeur totale importée⁷. Au cours de nos entretiens sur place, nous avons pu rencontrer des acteurs provenant de plusieurs entreprises d'aliment pour animaux et du MV d'origine française et implantées ou en voie d'implantation au Vietnam : tous ces acteurs nous ont confirmé les intéressantes perspectives économiques de ce pays.

A la lecture des différents plans stratégiques internationaux du MAA, la nécessité de favoriser les intérêts économiques français à l'étranger est conditionnée par la prise en compte d'autres critères non économiques tels que les aspects « *sociétaux, environnementaux et sanitaires [...]* »⁸. Ainsi les projets d'investissements français devraient être en « *cohérence* » avec les « *valeurs* » portées par le ministère en charge de l'agriculture, par exemple, « [...] [la] *transition vers une agriculture durable respectueuse du climat et économe en ressources, [la] lutte contre l'insécurité alimentaire en complémentarité des productions locales, [la] défense des agricultures familiales et de l'agro-écologie, [la] lutte contre le gaspillage, les accaparements de terre et la déforestation, [le] moratoire OGM [...]* ». Le MAA rappelle la nécessité pour les entreprises agroalimentaires d'avoir des démarches responsables respectant les accords internationaux : Comité sur la Sécurité Alimentaire, Accord de Paris... La maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments, et donc la protection de la santé des consommateurs, fait partie des points à respecter mis en avant par le Comité sur la Sécurité Alimentaire rassemblant des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, Etats et associations d'entreprises. Cette maîtrise semble pourtant très problématique à l'heure actuelle au Vietnam

⁶ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/VN/indicateurs-et-conjoncture>

⁷ <https://www.trademapp.org/Index.aspx>

⁸ Plan Stratégique 2018-2022 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés

comme le montre l'exemple développé ci-après concernant la consommation d'antibiotiques en élevage.⁹

2. Une situation sanitaire critique vis-à-vis des antibiotiques vétérinaires au Vietnam

L'élevage vietnamien terrestre et aquacole a connu une intensification massive ces vingt dernières années tirée par une augmentation de la consommation nationale de viande et des exportations (Cesaro 2016). Cette intensification des pratiques s'est notamment accompagnée d'une utilisation massive d'intrants (pesticides, antibiotiques, aliments industriels...). Les antibiotiques sont ainsi largement utilisés en élevage en tant que promoteur de croissance¹⁰, en usage préventif ou bien pour traiter des maladies animales assez fréquentes du fait d'un climat propice et des conditions sanitaires souvent mauvaises dans les élevages. Cet usage est caractérisé par un accès à une grande diversité de molécules sans prescription en libre-service dans des « pharmacies » qui sont en réalité des magasins agricoles. L'utilisation d'antibiotiques dans les aliments des animaux est courante et facilitée par un étiquetage défaillant (celui-ci n'indique parfois même pas la présence d'antibiotiques) et une offre importante (50% des aliments commerciaux contiendraient des antibiotiques selon une étude (Van Cuong et al. 2016)). Outre le recours à des antibiotiques interdits d'utilisation ou d'importance critique¹¹, de nombreuses études et témoignages indiquent la présence généralisée de pratiques à risque ne respectant pas les recommandations du fabricant : non-respects des temps d'attente avant

⁹ D'autres exemples auraient pu être présentés pour démontrer la situation délicate que connaît ce pays en matière de sécurité sanitaire des aliments. De nombreuses études montrent par exemple que les viandes de porc présentent des contaminations bactériennes inquiétantes liées à de mauvaises pratiques d'abattage et une absence de chaîne du froid. De même, la consommation importante de pesticide dans les cultures pose un problème de résidus dans les denrées d'origine végétale.

¹⁰ Cela consiste à ajouter des faibles doses d'antibiotiques dans l'aliment des animaux tout au long de leur croissance ce qui augmente les performances de l'élevage mais présente des problèmes de sélection des bactéries résistantes. L'OIE (Organisation Mondiale de la Santé Animale) recommande l'interdiction de cette pratique : c'est pourquoi le Vietnam l'a interdit depuis le 1^{er} janvier 2018. Cependant de nombreuses études et entretiens montrent que ce type de pratique a toujours lieu.

¹¹ Ces sont des antibiotiques dont l'utilisation n'est pas recommandée en santé animale car ils sont utilisés en dernier recours en santé humaine. L'OIE classe ainsi dans cette catégorie les familles des macrolides, les céphalosporines de 3^{ème} et 4^{ème} génération et les fluoroquinolones (Normes, lignes directrices et résolution de l'OIE sur l'antibiorésistance et l'utilisation des agents antimicrobiens. OIE)

abattage, surdosages médicamenteux, rythmes d'administration non respectés... N'ayant pas de système de suivi de la consommation d'antibiotique à l'échelle nationale, certaines études ont tenté d'estimer les volumes consommés dans un échantillon de fermes. Elles ont mis en évidence que les quantités utilisées par animal sont élevées et bien supérieures à celles relevées en Europe : un porc vietnamien consommerait au cours de sa vie dix fois plus d'antibiotiques qu'un porc français. La production de pangas est particulièrement consommatrice d'antibiotique avec une quantité utilisée de l'ordre du gramme par kg de poisson vendu : c'est par exemple 1000 fois plus que pour le saumon norvégien. Cette consommation massive et déraisonnée semble être généralisée et importante quels que soit la taille et le mode d'élevage (élevage familial, semi-intensif ou intensif) (Entretien n°20, chercheur).

Cet usage important et non raisonné favorise alors l'apparition de bactéries animales résistantes à ces antibiotiques (antibiorésistance). Cela pose un réel problème pour l'efficacité des antibiotiques vétérinaires : ceux-ci sont susceptibles de ne plus avoir d'effet sur les nombreuses maladies affectant l'élevage vietnamien mettant donc en danger leur durabilité. Ces pratiques posent également un risque non négligeable pour la santé humaine. Les éleveurs sont particulièrement concernés par le risque de transmission directe de bactéries résistantes par contact avec l'animal comme le montrent plusieurs études dans des élevages vietnamiens (Trung et al. 2017). Il existe également un risque théorique de sélection de résistance pour les bactéries humaines après ingestion d'aliments contenant des résidus d'antibiotiques. Ces résidus d'antibiotiques sont d'ailleurs fréquemment retrouvés dans les denrées d'origine animale de marchés et supermarchés (Nhung et al. 2018).

Face à cette situation critique, les témoignages indiquent que le contrôle du marché du MV est clairement déficient : un manque de moyen financier et humain des services vétérinaires empêche la vérification du respect des normes liées à la qualité des MV ou encore à la compétence des vendeurs de MV (Entretien n°2, chercheur). Les éleveurs ne disposent également ni des conseils adaptés ni des alternatives adéquates pour diminuer leur consommation d'antibiotiques. Cette situation fait écho à celle décrite dans des études sur le MV humain. Ainsi Van Der Geest expose la situation au Cameroun et les marchés informels de médicament humain (Geest 2017). La vente au marché noir s'y caractérise par une absence de prescription, un faible conseil des vendeurs, des médicaments en libre-service à l'image de n'importe quel autre bien de consommation... L'auteur qualifie alors cette évolution de « commodification de la santé » au sens où la santé devient une marchandise comme une autre.

Ce marché s'est développé sur l'impossibilité des hôpitaux publics et pharmacies officielles à fournir les médicaments nécessaires à la population. Les autorités semblent d'ailleurs fermer les yeux sur ces activités qui semblent être devenues indispensables pour le fonctionnement correct du système de santé. La santé des usagers camerounais comme celle des consommateurs vietnamiens de produits d'origine animale élevé au Vietnam est ainsi fortement mise en danger : la marchandisation et l'utilisation sans contrôle de produit médicamenteux compromettent le bien commun qu'est la santé publique.

3. Comment concilier intérêts économiques français et protection de la santé publique ?

Lorsque l'on parle de la nécessité pour l'entreprise d'intégrer des dimensions extérieures à celles purement économiques, on évoque souvent le terme de Responsabilité Sociétale et Environnementale (RSE). De nombreuses définitions de la RSE ont été rédigées par des organisations internationales (Organisations des Nations-Unis ou ONU, Organisation de Coopération et de Développement Economiques ou OCDE...). On pourra citer celle de la Commission Européenne : la RSE implique ainsi « *la prise en compte de la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société [...] notamment les préoccupations en matière sociale, environnementale, éthique, de droits de l'Homme et de consommateurs [...]* »¹². Ces entreprises sont alors invitées à prendre en compte ces questions « *dans leurs activités commerciales et stratégies de base* » via une gouvernance rassemblant toutes les parties prenantes et un respect de la législation locales et « *des conventions collectives conclues entre partenaires sociaux* ».

Les normes RSE édictées par ces organisations internationales ne sont pas contraignantes et sont interprétées de manière variable selon les États : à une logique anglo-saxonne libérale basée sur un « capitalisme de coordination de marché » (peu de contraintes réglementaires et laissées à l'initiative des entreprises) s'oppose un état d'esprit fortement engagé des pays du Nord de l'Europe possédant un capitalisme régulé par les pouvoirs publics (Capron and Petit 2011). La France disposerait d'une réglementation plutôt supérieure à la moyenne des pays. Le MAE présente ainsi une stratégie d'intégration de la Responsabilité Sociétale et

¹²https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Communication_du_25_octobre_2011_de_la_Commission_europeenne_sur_la_RSE_cle434613.pdf

Environnementale (RSE) des investissements privés et publics français à l'étranger inscrite dans la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale promulguée le 7 juillet 2014. Cette stratégie prévoit la promotion de la RSE auprès des pays partenaires et des autres bailleurs de fond et encourage les sociétés ayant leur siège sur le territoire français et implantées à l'étranger à respecter les principes directeurs de l'OCDE et de l'ONU en la matière. Même s'il existe des obligations de déclaration d'impacts sociaux et environnementaux (ou « *reporting extra financier* »), peu de sanctions à l'encontre des entreprises françaises sont possibles lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations en matière de RSE à l'étranger. La loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre avait pourtant tenté d'élaborer un cadre à ces obligations à l'étranger en introduisant la possibilité d'amendes pour les entreprises n'ayant pas respectées leur devoir de vigilance¹³ vis-à-vis de leurs activités directes ou indirectes (fournisseurs, sous-traitants...). Cependant, le conseil constitutionnel a jugé ces dispositions non conformes car les manquements évoqués ne sont pas assez clairs et précis : il peut être, par exemple, difficile d'établir qu'une entreprise était au courant d'un manquement au RSE par un de ses sous-traitants.

Si les sanctions économiques ne peuvent être évoquées pour dissuader les entreprises d'agir à l'étranger à l'encontre des principes RSE, comment l'administration peut-elle impliquer ces entreprises françaises sur ces sujets ? Plus précisément, sur le sujet de la santé publique et de la maîtrise de la consommation des antibiotiques vétérinaires, quel rôle peut jouer le MAA pour inciter les entreprises françaises à promouvoir les bonnes pratiques à l'étranger ? Ces entreprises ont-elles pris en compte ces problématiques dans leur stratégie d'implantation ou de développement au Vietnam ? De quelles manières ? Nous tenterons de répondre à ces questions au prisme de l'action du CAA au sein du SE de l'ambassade du Vietnam et d'une initiative lancée sur le sujet. Cette initiative vise à rassembler l'ensemble des acteurs impliqués sur la question des antibiotiques vétérinaires (acteurs privés pharmaceutiques et agroalimentaires, administration vietnamienne, experts publics français et vietnamiens) afin d'établir une stratégie en matière d'alternatives à la consommation d'antibiotiques (voir encadré sur mes activités lors du stage).

¹³ Cette loi oblige notamment ces entreprises à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement.

Cette étude a mobilisé de nombreux entretiens (plus d'une vingtaine) avec des chercheurs provenant de centres de recherche nationaux ou d'organisations non gouvernementales, des acteurs privés du MV et de l'élevage (originaires majoritairement d'autres pays que le Vietnam) et du personnel administratif de l'ambassade ou du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA). Elle s'appuie également sur une étude approfondie de la réglementation vietnamienne et de la littérature scientifique et sociologique publiée.

Mes activités lors du stage au sein du SE de l'ambassade du Vietnam (Hanoï)

Ma première mission consistait à mettre à jour un rapport sur le MV réalisé en 2011 (Le Minor, Odile. *L'Asie Du Sud-Est, Un Foyer Pandémique?: Le Médicament Vétérinaire En Question*. Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, 2018). Cela comprenait la description des besoins en MV (populations animales et situations sanitaires), la réglementation du MV, le marché du MV (principaux acteurs, circuit de distribution, volume de vente...), les pratiques de consommation, les impacts sur la santé publique vétérinaire... Toutes ces caractéristiques étaient étudiées pour les 3 pays : Vietnam, Cambodge et Laos. Cependant, cette étude, relativement complète, avait mobilisé l'auteure pendant près de 2 ans alors que nous ne disposions que de 3 mois. Nous avons donc fait le choix de restreindre à la fois la géographie et le sujet de cette étude qui se concentre ainsi sur les antibiotiques vétérinaires au Vietnam. Ne disposant que de très peu de données officielles, nous avons effectué de nombreux entretiens avec des acteurs impliqués sur ces questions. Il est important de noter que les autorités compétentes en charge du médicament vétérinaire n'ont pas souhaité nous recevoir directement (une réponse écrite à notre demande d'entretien nous ait néanmoins parvenu n'apportant que peu d'information pertinente).

Le deuxième objectif de cette mission consistait à s'intéresser aux alternatives aux antibiotiques que souhaitent développer au Vietnam des entreprises françaises ou ayant des intérêts français¹⁴ : certains de ces produits (autovaccins par exemple) ne sont pas autorisés dans le pays ou font face à une réglementation particulièrement contraignante. L'objectif était

¹⁴ Par intérêts français, nous entendons que cette entreprise peut avoir du personnel français en réseau avec cette ambassade ou bien une origine française malgré un rachat par une entreprise étrangère.

donc d'analyser la situation vis-à-vis de ces alternatives (réglementation, opportunités...) et de proposer une stratégie pour les favoriser.

Au cours de ce stage, il est vite devenu évident que les jeux d'acteurs entre entreprises (compétitions...) et autorités administratives vietnamiennes (appréhension éloignée des problématiques, faible prise en compte des acteurs privés ...) empêchaient une discussion sereine sur les moyens de favoriser les alternatives aux antibiotiques. Il a donc été envisagé d'organiser un atelier sur le sujet des alternatives aux antimicrobiens avec pour objectif de présenter les politiques publiques favorables à leur développement mais également les services proposés par les entreprises impliquées (ces entreprises sont majoritairement françaises comme expliqué précédemment) : ma mission consistait alors à organiser cet évènement devant rassembler un maximum de participants provenant d'organisations privés et publiques. Le CAA souhaite que cet atelier soit la 1^{ère} étape d'une véritable coopération entre le MAA et le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MARD) vietnamien sur la question des antibiotiques en élevage. En effet, il considère que la France pourrait être un modèle de maîtrise de la consommation de ces antibiotiques grâce à ses politiques publiques (Plan Ecoantibio), ses acteurs chargés du conseil agricole (chambre d'agriculture, vétérinaires...) mais aussi grâce à des entreprises proposant des solutions alternatives (autovaccin...).

I. Un environnement institutionnel et économique où les questions sanitaires sont difficiles à faire émerger

L'ambassade de France est une structure administrative assez particulière dans le paysage des administrations françaises : son organisation, présentée auparavant, et sa localisation géographique extra nationale en font un lieu de travail particulier tant dans les problématiques abordées que dans les acteurs en relation avec cette structure. L'action du Conseiller aux Affaires Agricoles (CAA) s'inscrit alors dans cet environnement singulier où il tente de faire valoir ses positions et valeurs face à des protagonistes parfois peu réceptifs aux problématiques mises en avant. Le contexte vietnamien et le manque de transparence du pouvoir amplifient ce sentiment de mise à l'écart avec des autorités peu enclines à échanger sur des sujets qu'elles ne veulent pas aborder ou qu'elles ne maîtrisent pas. Le CAA tente alors de constituer un réseau

local avec notamment des entreprises françaises qui font appel à lui dans certaines situations mais évitent dans d'autres cas ce qui rend complexe l'appréhension de l'écosystème économique français au Vietnam.

1. Des problématiques complexes à mettre en avant au sein d'une administration française particulière

Les ambassades ont des tailles et un nombre d'agents variable selon leur localisation et l'importance des relations diplomatiques et économiques que la France entretient ou souhaite entretenir avec ces pays. La France et le Vietnam entretiennent des relations plutôt favorables comme le rappelle une personne de l'ambassade malgré certains points de désaccords comme les droits de l'Homme (Entretien n°24, agent ambassade). Cependant l'ambassade de France à Hanoï n'est que de taille moyenne comparativement à celles présentes dans d'autres pays considérés comme des grandes puissances économiques telles la Chine ou les USA. De ce fait, certains ministères n'y sont pas représentés : le ministère chargé de l'environnement ne possède, par exemple, pas d'agent à Hanoï ce qui oblige les services de l'ambassade à travailler avec l'attaché environnement de l'ambassade de Singapour. Dès lors que cet attaché n'est pas présent ou disponible, ce sont les conseillers politiques de Hanoï qui sont censés porter les sujets en lien avec la protection de l'environnement même s'ils « n'ont aucune formation sur le sujet ». Pourtant les problématiques en lien avec l'environnement sont étroitement liées avec l'agriculture et le développement rural : ces conseillers politiques se reposent donc souvent sur l'avis du CAA même si cela n'entre pas forcément dans ses compétences. Cette relation entre les problématiques environnementales et agricoles s'impose encore plus dès lors que le MAA met en valeur la transition agroécologique¹⁵ nécessaire des systèmes agricoles du monde entier. Cette notion même de transition agroécologique fait appel à des notions techniques qui semblent difficile à appréhender par l'équipe entourant l'ambassadeur. Ainsi, au cours d'une conférence « tout public » abordant la transition agroécologique, cette employée de l'ambassade reconnaît que les chercheurs du CIRAD n'ont pas réussi à vulgariser cette

¹⁵ L'agroécologie est définie par le MAA comme « une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l'environnement (ex : réduire les émissions de gaz à effet de serre, limiter le recours aux produits phytosanitaires) et à **préserver les ressources naturelles**. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement. » (<https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lagro-ecologie>)

thématique auprès des auditeurs : les termes utilisés et la longueur des exposés rendaient leur présentation trop ardue pour un ingénu. De ce fait, l'intervention finale du CAA a permis de rendre plus compréhensible cette thématique : elle a permis de donner un sens aux recherches scientifiques en abordant ces notions d'un point de vue plus politique que technique. Cette anecdote illustre ainsi un des rôles annexes mais néanmoins essentiels du CAA. Il s'agit en effet de faire comprendre l'importance des sujets en lien avec l'agriculture, l'environnement, la santé publique... Cette compréhension est essentielle face à un public (ambassadeur, conseiller politique, service économique) n'ayant pas les connaissances techniques nécessaires pour analyser l'importance des impacts d'une dégradation sanitaire agricole ou environnementale. Un autre exemple cité par le CAA est celui lié à la Peste Porcine Africaine (PPA) :

« Cette maladie est en train de ravager le cheptel porcin du pays. Près de 10% d'après les autorités... Alors, oui il n'y a pas de transmission à l'homme, ça c'est ce que retiennent les gens ici. Mais en fait les conséquences sanitaires et sociales sont énormes : les animaux morts sont souvent envoyés quand même à l'abattoir ce qui pose un problème de sécurité sanitaire des aliments. Les élevages atteints sont aussi des petits foyers familiaux qui vivent en partie grâce à leurs 4 à 5 cochons. Et il y en a beaucoup (2,5 Millions de vietnamien) ! Ceux-là, une fois que les cochons sont morts, ils s'en vont dans les villes, exode rural, et vont remplir des bidonvilles... Ces conséquences sociales là, on ne les a pas encore analysés, les gens n'ont pas cerné les conséquences majeures de cette épizootie. »

Entretien n°23, CAA ambassade

Le chef du SE reconnaît d'ailleurs volontiers que les sujets sanitaires agricoles ne passent que par le CAA et qu'il est essentiel pour comprendre l'importance des problématiques. D'où parfois l'impression pour le CAA d'être le seul « spécialiste » de l'ambassade capable d'aborder des sujets en lien avec plusieurs administrations du MAA (Direction Générale de l'Alimentation ou DGAL pour les aspects sanitaires agricoles, Direction Générale des Performances Economiques et Environnementales ou DGPEE pour les aspects économiques ou encore Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche ou DGER pour l'enseignement agricole) mais aussi celles du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) et leur donner du sens avec une explication simplifiée.

Ce sentiment d'isolement peut être renforcé lorsque l'administration centrale ne cerne pas forcément tous les enjeux locaux. Cela semble être le cas au Vietnam lorsque le CAA et le

MAA ont abordé le sujet de l'Accord de Libre Echange (ALE) : le Ministère, constant sur ses positions, semblait très favorable à cet accord qui prévoit un abaissement des tarifs douaniers pour certaines marchandises échangées entre les pays. Cependant les conditions pour accepter les produits alimentaires vietnamiens sont maintenant clarifiées et doivent respecter la réglementation européenne : les autorités vietnamiennes ont alors assuré à l'époque de l'élaboration de l'ALE qu'elles se mettraient au niveau des exigences requises. Au vu du système sanitaire vietnamien caractérisé par une faiblesse des contrôles et une corruption massive (cf. I.2), le CAA a fait souvent part de ses doutes sur cette évolution en détaillant la situation. Cependant, il semble que cette situation sanitaire, si éloignée de nos pays occidentaux, a eu du mal à être intégré par l'administration centrale. Le CAA explique d'ailleurs que cet accord a été négocié par du personnel « plutôt spécialisé en économie » (provenant notamment de la délégation de l'Union Européenne) en intégrant les conditions vétérinaires classiques demandées à un pays tiers. Ni les autorités sanitaires vietnamiennes (DAH national) ni des experts vétérinaires du contexte vietnamien n'auraient été intégrés aux discussions. La marche semble donc très importante à atteindre pour le Vietnam afin d'atteindre les exigences sanitaires européennes mais, encore une fois d'après le CAA, « peu de personne dans l'administration centrale ou européenne ne semble s'en rendre compte ».

2. Un dialogue parfois compliqué avec une administration sanitaire vietnamienne peu transparente

L'autorité compétente en matière de sécurité sanitaire des aliments et de santé animale se situe au sein du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MARD) : il s'agit du département de santé animale ou DAH national (Department of Animal Health). La Figure 1 présente ainsi l'organigramme du MARD avec la description du DAH.

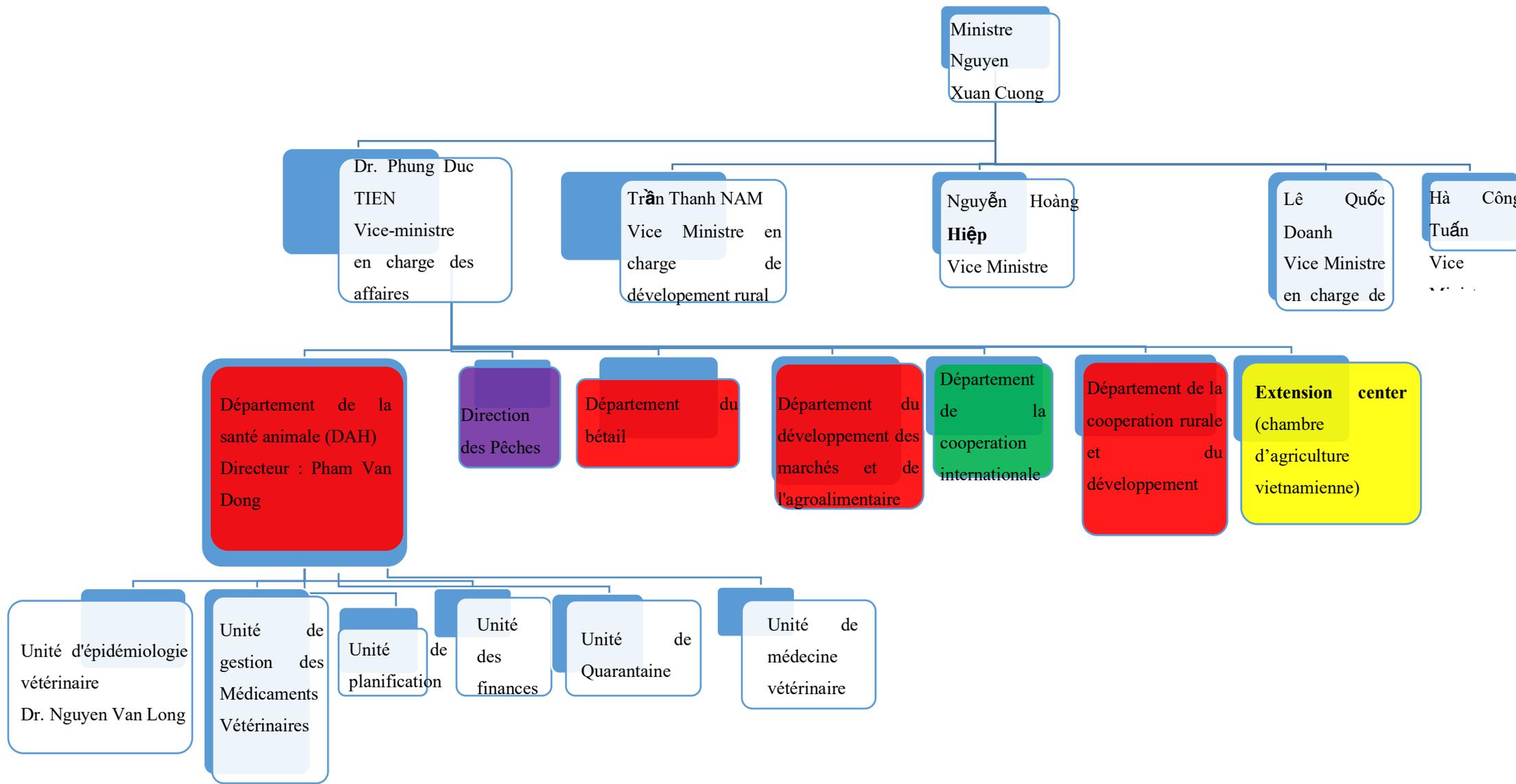


Figure 1: organigramme du MARD et du DAH.

Tous les Départements ne sont pas présents. Seules les unités du Département de Santé Animale sont présentées. En rouge : Départements professionnels ; En violet : Office/Agence ; En vert : Département généraux ; En jaune : « Unité non productive »

L'administration vietnamienne se caractérise tout d'abord par sa complexité et l'enchevêtrement des compétences. Il est notamment très difficile de comprendre l'organisation territoriale vietnamienne : à l'administration centrale du DAH national s'ajoutent en effet des services déconcentrés du DAH dans chacune des provinces vietnamiennes (Pauchard 2017). La relation hiérarchique entre les autorités nationales et provinciales semble difficile à comprendre : possédant un système étatique où le pouvoir était concentré aux mains du gouvernement et de l'administration centrale, le Vietnam a lancé un mouvement de décentralisation massif depuis quelques années. Les « collectivités locales » vietnamiennes, ou comités populaires, sont alors théoriquement responsables d'une partie des affaires agricoles et sanitaires possédant elles-mêmes des bureaux techniques spécialisés sur ces questions. Les services du DAH déconcentrés sont supposément sous la hiérarchie de ces comités et ainsi obligés de s'en référer à eux avant de communiquer avec des niveaux hiérarchiques étatiques supérieurs. Il semble cependant que ce ne soit pas toujours le cas et cela dépendrait de la province et de la compétence du personnel présent à la fois dans les comités populaires mais aussi dans les services déconcentrés du DAH. En plus de ces relations hiérarchiques complexes, il semble que la communication soit difficile entre administrations responsables des problématiques sanitaires (Entretien n°23, CAA Ambassade). Ainsi, la personne du DAH national compétente sur les importations de produits agroalimentaires a expliqué qu'elle n'était pas responsable du blocage d'une cargaison d'orge brassicole d'origine française dans un port vietnamien : ce sont les services de la douane qui effectuent ce type de consigne et le DAH n'a pas de pouvoir sur leur décision alors même que l'origine de la saisie est sanitaire. Les services vétérinaires nationaux et provinciaux font également face un déficit de moyens humains et financiers (Entretien n°3, consultant). Ces services connaissent depuis une dizaine d'années des diminutions d'effectifs massives notamment pour les services déconcentrés : il en résulte par exemple une absence de suivi et de contrôle des vendeurs de médicaments qui peuvent ainsi délivrer des médicaments vétérinaires interdits avec des vendeurs ne disposant pas des compétences minimales requises par la réglementation (Entretien n°18, vétérinaire conseil). Les fonctionnaires vietnamiens reçoivent un salaire reconnu comme relativement bas. De nombreux témoignages nous ont alors indiqué la présence importante de corruption : ce pays est d'ailleurs classé 117^{ème} sur 180 sur l'Indice de Perception de la Corruption par l'ONG Transparency International¹⁶. Les impacts de telles pratiques peuvent en conséquence être plus ou moins importants en matière sanitaire et vétérinaire : on nous a rapporté la possibilité d'accélérer le traitement d'un dossier

¹⁶ <https://transparency-france.org>

d'autorisation de médicament ou de déroger aux règles de contrôle qualité du MV (Entretien n°8, entreprise feed et MV). Une telle dérogation peut entraîner la libération d'antibiotiques de mauvaises qualités favorisant les phénomènes d'antibiorésistance et donc affectant la santé publique.

Face à cette administration sanitaire complexe, le CAA doit donc gérer à la fois les problèmes d'importation de produits français déjà autorisés à l'entrée sur le territoire vietnamien mais également favoriser l'entrée de nouveaux produits. Cette ouverture de marché se matérialise par la levée des barrières sanitaires imposées par le pays qui sont parfois des « formes de protectionnisme » (Entretien n°23, CAA Ambassade). On peut décrire l'exemple des conditions sanitaires pour l'importation d'oeufs et d'ovoproduits: les autorités vietnamiennes repoussent constamment les requêtes du MAA visant à proposer un certificat sanitaire cohérent pour l'importation de ces produits. Cette demande reste pour le moment sans réponse tant les vietnamiens souhaitent développer leur production d'oeufs et craignent la concurrence étrangère. Il existe également des divergences importantes dans la conception de l'organisation sanitaire entre la vision vietnamienne et européenne : l'objectif de l'ALE signé était ainsi de rapprocher les systèmes et de simplifier leur homologation respective. Ainsi, afin d'autoriser les exportations de produits agroalimentaires vers le Vietnam, l'ALE indique qu'une seule visite des autorités compétentes vietnamiennes pourra être faite et devra concerner l'ensemble du système sanitaire (autorité centrale et déconcentrée, laboratoires...) et pour l'ensemble des produits voués à l'exportation : si l'inspection est favorable, tous les produits validés pourront être exportés à partir des entreprises autorisées par chacune des autorités sanitaires des pays membres de l'Union Européenne. On passe ainsi d'une reconnaissance par filière et par pays à une reconnaissance générale communautaire du système sanitaire. Cependant le DAH national requiert régulièrement des visites pour contrôler uniquement les filières agroalimentaires souhaitant exporter et ceci pour chaque pays européen : cette compartimentation n'est pourtant bientôt plus possible avec l'entrée en vigueur de l'ALE mais il semble que les autorités sanitaires ne prennent pas en compte ou ne souhaitent pas prendre en compte cette évolution majeure.

Face à ces points de blocages et différences de conception, les autorités vietnamiennes ne se montrent pas toujours coopératives sur ces sujets. A l'exigence d'évoluer vers les équivalences systèmes décrites précédemment, elles répondent que les marchés européens devraient ouvrir leurs portes aux produits vietnamiens et notamment au poulet : cependant, le CAA rappelle que

les exigences sanitaires requises pour cette filière sont loin d'être atteintes pour pouvoir exporter dans l'Union Européenne. Les vietnamiens choisissent en réalité souvent d'éluder le sujet comme cela a été le cas pour notre étude sur l'antibiorésistance en élevage au Vietnam. A notre demande officielle d'information et de rencontre, le DAH national a répondu par une lettre listant la réglementation existante et la présence des informations exigées (plan de surveillance et de contrôle des résidus d'antibiotiques dans les aliments, surveillance de la qualité du médicament vétérinaire...) sur internet ce qui n'est pas le cas pour toutes les informations. Cette réponse « officielle » a donc été un moyen de se protéger en envoyant effectivement une réponse mais son contenu n'était pas pertinent. Le personnel de l'administration vietnamienne répond d'ailleurs rarement par mail sur de tels sujets : il apprécie souvent les rencontres informelles ce qui laisse plus de liberté au déroulé de la conversation (observation personnelle).

3. Une coopération inconstante avec des entreprises françaises en compétition

Pour parler des relations avec les entreprises françaises, le CAA rappelle souvent sa nécessité de créer un réseau avec elles mais aussi avec tous les acteurs du secteurs agricoles et agroalimentaires français. Cette constitution de ces réseaux s'insère ainsi parfaitement dans ce que Le Gallès décrit comme une « coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (Le Galès 2010). Le SE souhaite ainsi mettre en place une politique publique cohérente de la France et du MAA (exportation de produits respectant un certain nombre de critères RSE et valeurs de développement durable) en association avec des acteurs d'institutions et organisations différentes. Les contacts avec les entreprises sont ainsi essentiels afin de créer ce réseau évoqué précédemment et pouvoir mobiliser les acteurs français sur certaines thématiques. Une porte d'entrée classique pour établir le contact avec une entreprise repose sur la transmission des dossiers d'agrément sanitaires pour celles souhaitant exporter des produits agricoles et agroalimentaires au Vietnam : ces dossiers fournis par les acteurs privés doivent transiter par le SE afin d'être analysés par le pôle agricole puis envoyés directement au service du MARD en charge des questions d'importation. Cependant, il semble que ce réseau n'ait pas forcément été facile à construire. Tout d'abord parce que ce poste de CAA au Vietnam était une création de poste : le MAA souhaitait en effet approfondir son analyse du marché vietnamien et profiter des

opportunités présentes dans le secteur. Il a donc fallu construire « un réseau d'adresse » à partir de peu d'informations disponibles dans le pays. De plus, les entreprises françaises ne sont pas forcément en contact régulier avec l'ambassade de France : celle-ci est en effet requise pour le suivi des dossiers d'agrément sanitaire mais ces demandes sont ponctuelles et ne semblent pas relever d'une stratégie globale et commune à l'entreprise et à l'état français.

Outre les demandes d'agrément pour le l'exportation, ces entreprises font surtout appel à l'ambassade lorsqu'elles rencontrent des difficultés avec des lots importés (exemple précédent de l'orge brassicole) ou bien dès lors qu'un projet réglementaire est susceptible d'entraver leurs activités. Ainsi une entreprise pharmaceutique française a contacté l'ambassade au sujet de la réglementation concernant les autovaccins vétérinaires. En effet, suite à une nouvelle loi sur le médicament vétérinaire, ce médicament n'a pas été intégré à la nouvelle réglementation¹⁷ : cette non prise en compte empêche à l'heure actuelle la production de ce médicament. Par la suite, il semble que cette entreprise ait abandonné ses projets de développement d'autovaccin car les démarches de discussion avec le MARD ont échoué.

Une des autres difficultés pour communiquer avec ces entreprises est liée au fait qu'elles sont bien souvent en compétition. Le secteur pharmaceutique est particulièrement sensible à cet aspect et divulgue en conséquence très peu d'information sur ses activités. Il a donc été très difficile de réaliser un état des lieux du marché du médicament vétérinaire et des antibiotiques. Cette compétition économique se ressent jusque dans l'organisation d'évènement pouvant rassembler ces différents acteurs privés (cet évènement correspond à l'atelier sur les moyens de favoriser les alternatives aux antibiotiques en élevage, cf partie II). Ainsi lors de l'invitation d'une entreprise, celle-ci nous a rappelé l'importance d'être neutre vis-à-vis de toutes les entreprises et de communiquer toutes les informations de manière équivalente à chacune d'entre elles sans traitement de faveur (Entretien n°12, entreprise MV). Ce « rappel à l'ordre » lors d'un simple coup de téléphone montre bien la difficulté à envisager un rapprochement des différents acteurs malgré leur origine française. Plus généralement, il met également en évidence une

¹⁷ Les autovaccins sont des produits immunogènes provenant d'agents pathogènes collectés directement sur la ferme et injectés en retour aux animaux de cette ferme. Ils ne nécessitent pas d'Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) et évitent ainsi les nombreux tests requis (efficacité, sécurité, qualité). Plus faciles et rapides à produire et adaptables à chaque situation, les garanties d'efficacité et de sécurité sont cependant inférieures aux vaccins disposant de l'AMM.

stratégie individualiste de ces entreprises qui ne souhaitent pas partager leurs informations ou moyens humains et financiers afin d'arriver à leur fin. On pourra prendre pour exemple la problématique des autovaccins : plusieurs entreprises ont individuellement communiqué avec le MARD afin de modifier la réglementation sans jamais échanger entre elles ou coopérer sur le sujet. Dès lors qu'elles ont eu des difficultés, elles ont décidé de recourir à l'ambassade de France comme appoint : tout en sachant qu'elles étaient plusieurs concernées par ces questions, elles ont préféré agir individuellement plutôt que de mutualiser leur force de lobbying. De même, une grande partie des entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires ne font pas partie d'organisations représentatives telles que la Chambre de Commerce et d'Industries Française au Vietnam (CCIFV) ou européenne (Eurocham). A l'opposé des entreprises du secteur pharmaceutique humain, celles du secteur de l'élevage n'ont pas mutualisé leurs moyens financiers pour créer un cabinet de lobbying. Cette absence est justifiée par les protagonistes soit parce qu'ils n'en voient pas l'intérêt soit parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Pourtant une telle structure a fait ses preuves pour le secteur pharmaceutique humain et permet à celles-ci une veille continue et une influence conséquente sur les décisions du Ministère en charge de la santé (MoH).

Cette stratégie individualiste des entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires rend difficile un rapprochement de tous les acteurs mais également la prise en compte des critères autres que économiques que nous avons rassemblés précédemment sous le terme de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). De Lagerie explique ainsi qu'une politique RSE mise en place par une entreprise doit être distinguée d'une simple philanthropie de l'entreprise : cette action RSE visera alors spécifiquement à corriger des impacts défavorables de son activités alors que les dons pourront favoriser des activités sans aucun lien réel avec la production de cette entreprise. Cela nécessite pour l'entreprise d'analyser ses impacts défavorables (sociaux, environnementaux, sanitaires...) via ce que l'auteur qualifie de « département RSE » (autrement dit une personne experte sur le sujet) et d'enclencher des actions en lien avec ce diagnostic (de Lagerie 2017). Cependant, encore faut-il que ces impacts soient analysés en globalité et que des actions cohérentes soient mises en place en conséquence. Dans le cas de la surconsommation d'antibiotiques en élevage, un des points les plus problématiques au Vietnam est le défaut de gouvernance du médicament vétérinaire : le MARD n'ayant pas les moyens de contrôler les acteurs pharmaceutiques et agroalimentaires, ces derniers semblent se défausser sur cette absence de moyen pour rejeter la faute de la désorganisation sanitaire sur les « autres » acteurs (petites et moyennes entreprises vietnamiennes non respectueuses des lois, chambre

d'agriculture et vétérinaires privés incompetents...). Ce constat trop simpliste effectué par nombre d'entreprises permet ainsi d'oublier que ces entreprises étrangères sont également responsables de la situation en tant qu'impliqués dans la vente de produits pharmaceutiques à l'origine du problème (antibiotiques, antiparasitaires...) ou pouvant au contraire le résoudre (autovaccin...). Cette notion de gouvernance, étant à la base de toute politique publique du médicament, devrait impliquer que tous les acteurs soient présents dans les discussions sur le sujet et définissent ensemble une stratégie commune et acceptent par la suite des règles de contrôles communes. Ici, partant d'une situation où les autorités vietnamiennes établissent des relations asymétriques avec les acteurs privés (elles auraient tendance à mieux communiquer avec certaines grosses entreprises vietnamiennes par exemple), les entreprises françaises ne se rassemblent pas pour enclencher un dialogue plus serein et tenter de trouver des objectifs communs. Certaines entreprises reconnaissent, malgré tout, la nécessité de mettre en place cette gouvernance afin de mettre fin à cette « loi de la jungle » dans le marché du MV mais il semble qu'elles ne sont pas prêtes à faire le premier pas sans l'aide d'une organisation officielle telle que l'ambassade (Entretien n°6, entreprise de production animale).

Cette partie a permis de replacer l'action du Conseiller aux Affaires Agricoles au sein de cet environnement institutionnel et économique si particulier à une ambassade et à un pays asiatique en voie de développement. Elle a montré les difficultés à faire émerger ses thématiques au sein de l'ambassade et du service économique avec des sujets trop techniques pour être compris ou parfois vulgarisés (transition agroécologique, conséquence pour l'économie et la santé publique des risques sanitaires...). Ces difficultés à se faire comprendre sont amplifiées par des obstacles à communiquer avec des autorités sanitaires vietnamiennes ayant parfois des conceptions différentes de valeurs mises en avant par le MAA. Ces valeurs (notamment celles liées au RSE et développement durable) ne semblent pas forcément intégrées totalement par les entreprises françaises du fait d'une compétitivité économique féroce et de stratégies individualistes ne promouvant pas un partage d'informations et d'objectifs communs. Ces entreprises ne semblent également pas avoir intégré que l'absence de concertation collective avec les autorités vietnamiennes et les acteurs impliqués (chercheurs, chambre d'agriculture...) pouvait être à l'origine des déficiences du contrôle du marché du MV : ce déficit de diagnostic démontre une approche RSE améliorable au sein des entreprises concernées.

II. Une initiative complexe avec des objectifs plus ou moins partagés en matière d'alternatives aux antimicrobiens

Cette mission de conquête de marchés agricoles et agroalimentaires attribuée au CAA ne doit pas faire oublier la nécessité de favoriser des activités économiques responsables capables d'améliorer par exemple la santé publique du pays. On a vu dans la partie précédente que les problématiques d'ordre sanitaire et liées au développement durable de l'élevage semblaient complexes à mettre en avant face à l'ensemble des acteurs avec lesquels il est en interaction presque quotidienne. Par la suite nous allons décrire une initiative du CAA qui visait à favoriser les intérêts économiques d'entreprises à capitaux français mais également à mieux protéger la santé des consommateurs vietnamiens (et étrangers). La résolution de la surconsommation d'antibiotiques vétérinaires en élevage passe en effet notamment par la proposition d'alternatives aux éleveurs afin de diminuer la pression sanitaire et économique liée à ces maladies animales. Ce constat initial porté par différents acteurs privés et publics a permis d'envisager un projet de rassemblement des parties prenantes pour envisager des changements afin de faciliter le développement et la production de ces alternatives proposées bien souvent par des entreprises étrangères. Cependant, la mise en œuvre de ce rassemblement est bien évidemment complexe et présente des limitantes inhérentes au projet et la structure porteuse du projet. L'appréhension du rôle et des actions envisagées par les différents acteurs pose également question du fait encore une fois de la cannibalisation possible des questions de santé publique par les intérêts économiques.

1. Une volonté initiale de modifier le cadre réglementaire susceptible de bouleverser les intérêts

L'élaboration du cadre réglementaire semble être un processus très compliqué et aléatoire au Vietnam. Même si une loi a récemment recadré les étapes d'écriture, de révision, de concertation et d'adoption des différents textes normatifs¹⁸, la réalité du parcours du texte est

¹⁸ Loi No. 80/2015/QH13 sur la promulgation des documents normatifs

parfois sinueuse et remplie de non-dit. La notion de concertation pour la rédaction des normes est notamment ambiguë puisqu'elle est obligatoire mais semble en réalité rarement respectée. Au cours de la rédaction d'une circulaire par exemple, le brouillon du texte doit être envoyé à toutes les parties prenantes et doit intégrer dans son avant-dernière version l'ensemble des commentaires. On nous a pourtant expliqué que parfois certains acteurs ne recevaient pas d'information concernant les textes à venir contrairement à d'autres entreprises partageant des liens privilégiés avec les autorités (Entretien n°26, lobbying santé humaine). Le MARD organise alors des événements tels que des conférences pendant lesquelles il présente les projets de modification réglementaire ou législatif envisagés : le ministère n'invite pourtant parfois qu'une partie des acteurs concernés. Ce sont ces raisons qui ont mobilisées le secteur pharmaceutique humain dans le financement d'un cabinet de veille et de lobbying disposant de 4 personnes à plein temps et situé à proximité du Ministère de la Santé (MoF). Une veille continue permet alors de détecter les projets de modification réglementaire sur les sites officiels ainsi que les conférences pendant lesquelles les autorités souhaitent présenter les motifs et les objectifs de ces projets. L'avant-dernière version du projet de texte normatif est alors censée rassembler tous les commentaires avant arbitrage et présentation d'une dernière version en libre accès au public : c'est cette dernière version qui devrait être promulguée par les différentes instances vietnamiennes (Assemblée nationale, 1^{er} Ministre ou ministère). Cependant les témoignages des acteurs pharmaceutiques en médecine humaine et vétérinaire nous ont rapporté la discordance parfois manifeste entre cette dernière version et le texte finalement promulgué (Entretien n°26, lobbying santé humaine). Ainsi des ajouts et suppressions d'éléments sont effectués sans possibilité de comprendre leurs origines et motivations. Nous n'avons pas eu plus d'explications sur les raisons de ces modifications mais l'acteur du cabinet de lobbying nous a dit que des protagonistes provenant d'entreprises privées pouvaient être intégrés dans les comités de rédaction des textes. Il est également intéressant de savoir que les fonctions administratives, politiques et économiques sont très imbriquées au Vietnam : des personnalités ont souvent des rôles prééminents au sein du Parti Communiste Vietnamien (PCV)¹⁹ mais également dans la hiérarchie administrative et peuvent participer également aux activités des grandes entreprises d'État (certaines produisant des médicaments vétérinaires). Cet entremêlement des rôles et activités pourrait faire suspecter une écriture partielle de la réglementation dans l'intérêt de quelques groupes privés ou publics. Sans faire de parallèle trop

¹⁹ Seul parti autorisé et souvent réel décisionnaire exécutif face à un gouvernement qui suit la ligne du PCV.

simpliste, on peut présenter la construction d'une loi en France et la difficulté à distinguer les influences administratives et politiques. L'article de Bonnaud et Martinais (Bonnaud and Martinais 2013) décrit l'élaboration d'une loi sur les risques industriels et les interventions des différents acteurs dans le processus long, complexe et jalonné de multiples modifications parfois contraires à celles attendues. On comprend ainsi que tout processus d'élaboration d'un texte réglementaire est complexe et présente une part d'opacité : cette part semble importante au Vietnam tant le pouvoir semblait vouloir, jusqu'à il y a encore peu, tout décider lui-même sans véritable concertation générale. La situation semble ainsi évoluer vers une volonté de dialogue mais celle-ci semble asymétrique selon le type d'acteur : public ou privé, national ou extranational...

Le cadre réglementaire vietnamien possède pourtant des limites qui nécessiteraient des modifications demandées par un ensemble d'acteurs impliqués. De nombreux chercheurs comme certaines entreprises pharmaceutiques mettent par exemple en évidence les lacunes du contrôle du marché du médicament vétérinaire et de l'utilisation des antibiotiques même si le gouvernement a engagé un plan national de réduction de la consommation d'antibiotique en élevage²⁰. Ces insuffisances décrites en introduction posent certes un danger pour la santé publique mais affectent également la concurrence dans le secteur pharmaceutique. En plus de diminuer l'efficacité de l'ensemble des antibiotiques et donc de ceux vendus par les entreprises, la présence de nombreux produits relevant de la malfaçon ou de la contrefaçon affecte les marges et l'image de l'entreprise concernée (Entretien n°11, entreprise MV). De plus, le non-respect des normes de qualité des produits importés ou fabriqués favorise la mise sur le marché de produits antibiotiques à des prix très faibles bien inférieurs à la concurrence : les entreprises françaises et étrangères accusent alors des acteurs vietnamiens de petite ou de moyenne taille de réaliser ce type d'activité sans aucun contrôle des services vétérinaires. Une organisation et un contrôle minimal du secteur sont ainsi préférables pour stabiliser la concurrence et favoriser les pratiques commerciales respectueuses.

Ces témoignages sur la nécessité d'un contrôle du marché viennent confirmer l'analyse de l'évolution de la réglementation du marché pharmaceutique humain en occident (Muller 2011).

²⁰ Décision N°2625/QD-BNN-TY promulguant le plan d'action national contre l'antibiorésistance en élevage terrestre et aquacole

Car l'augmentation des normes relatives à la qualité du médicament (Autorisation de Mise sur le Marché ou AMM, Bonnes Pratiques de Fabrication ou BPF...) a permis de « sélectionner » les entreprises disposant des capitaux nécessaires et donc de construire un marché de type oligopolistique (une faible offre face à une importante demande). Autrement dit, les réglementations du médicament qui ont été imposées au fur et à mesure du temps ont éliminé les plus petits acteurs et ont maintenu à flot certains acteurs ne disposant plus réellement de concurrences : l'élément notable de cette évolution est que l'expertise des laboratoires pharmaceutiques a elle-même été utilisée pour élaborer ces réglementations qui les ont protégées par la suite d'une concurrence exacerbée.

En plus de cette nécessité d'un meilleur contrôle, une modification de la réglementation est également suggérée par les entreprises du secteur pharmaceutique : des solutions alternatives aux antibiotiques pourraient ainsi être favorisées en assouplissant la réglementation. Avant de pouvoir être commercialisés au Vietnam, les vaccins importés d'Union Européenne nécessitent par exemple des tests complets afin de prouver qu'ils sont efficaces mais ne présentent pas d'effets nuisibles pour la santé de l'animal ou de l'utilisateur : ces tests sont réalisés dans des fermes vietnamiennes ne disposant pas des qualités suffisantes pour ce type d'expériences d'après certains acteurs étrangers (Entretien n°4, entreprise feed). Ces derniers arguent que ces tests ne sont de toute façon pas nécessaires au vu des conditions déjà extrêmement strictes de leur autorisation dans les pays européens : cela fait des coûts supplémentaires en finançant du personnel scientifique vietnamien parfois insuffisamment qualifié et augmente les délais avant autorisation du produit. On observe ainsi que certes, la santé publique est prise en compte puisque des produits comme les vaccins peuvent permettre de diminuer la consommation d'antibiotiques, mais l'élément moteur mobilisant la demande de modification réglementaire est bien-sûr d'ordre économique. L'exemple des auto-vaccins est particulièrement frappant. Comme énoncé précédemment, cette technologie n'est plus autorisée dans le pays car la dernière loi sur le médicament vétérinaire ne l'a pas prise en compte. Une entreprise française a donc proposé au DAH national une modification de la réglementation vietnamienne à l'image de celle présente dans certains pays occidentaux : ses modifications allaient dans le sens des normes mises en place par la Commission Européenne mais pas encore en vigueur. En effet, la réglementation sur l'utilisation des autovaccins est pour le moment d'origine française : elle est plus stricte que celle européenne entrant bientôt en vigueur (Entretien n°13, administration française). On comprend donc bien que l'entreprise propose une modification réglementaire plus favorable à ses activités économiques.

Ces modifications réglementaires peuvent cependant mettre en danger les intérêts préexistants des acteurs privés et publics en bouleversant le marché. Les autovaccins étaient par exemple proposés auparavant par des entreprises privées étrangères. Cette activité aurait cessé lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Cependant il semble que certaines entreprises ou grandes fermes disposant de personnels vétérinaires et d'un laboratoire proposent et utilisent encore cette technologie (mail reçu d'un professeur d'une université vétérinaire). De nombreux fabricants d'aliment vendent également une large gamme d'aliments médicamenteux contenant des antibiotiques provenant des entreprises pharmaceutiques nationales ou étrangères. On peut donc suspecter que ces différents acteurs (entreprises pharmaceutiques proposant des autovaccins illégalement ou des antibiotiques, fabricants d'aliments...) utilisent les moyens de lobbying qu'ils disposent afin de limiter ces transformations et évolutions réglementaires (Entretien n°13, administration française). Ces nouveautés thérapeutiques peuvent être également parfois difficilement appréhendées par l'administration sanitaire vietnamienne. Les autovaccins auraient par exemple une mauvaise image auprès des services vétérinaires car leur production était assez rudimentaire et anarchique à l'origine (un vétérinaire pouvait produire ses autovaccins dans sa « cuisine » sans aucun contrôle) ce qui pouvait poser des problèmes de sécurité et d'efficacité lors de leur utilisation dans les troupeaux. Ces craintes de la part du DAH s'illustrent par leur absence de réponse à nos sollicitations quant à l'explication du principe des autovaccins et des moyens de contrôler leur production : en France, c'est l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV) qui est chargée de faire des contrôles réguliers de la production de la technologie et de s'assurer du respect des Bonnes Pratiques de Fabrication (BPF). L'administration vietnamienne semble pour l'instant en réflexion sur la nécessité d'évoluer sur cette réglementation, les intérêts économiques cités précédemment et probablement une « appréhension par méconnaissance » ralentissent ces évolutions : on nous a souvent rapporté un défaut de formation et de connaissances des vétérinaires de l'administration qui pourraient limiter les échanges sur ces sujets techniques.

2. Une mobilisation d'instances possiblement en inadéquation avec le problème

Afin de favoriser le dialogue entre toutes les parties, le Service Economique au premier rang duquel le CAA a donc envisagé d'organiser un atelier présentant un état des lieux de la situation des antibiotiques en élevage et des moyens d'envisager une diminution notamment via le développement des alternatives aux antibiotiques.

Un des objectifs majeurs restait la présentation des offres proposées par les entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires françaises. Ces alternatives aux antibiotiques sont souvent classées en 3 catégories selon qu'elles participent à la prévention des maladies (pré et probiotiques ou vaccin par exemple), à l'amélioration du traitement (phytothérapie) ou au suivi de l'état de l'animal (capteur de la température de l'animal) : plusieurs entreprises françaises proposant ce type de produits sont implantées ou en voie d'implantation au Vietnam. La majorité des acteurs en relation avec l'ambassade et proposant ces alternatives sont d'origine française : cependant, si cette initiative souhaite lancer une véritable dynamique du secteur agricole et agroalimentaire au Vietnam, il est nécessaire de mobiliser bien au-delà des frontières françaises. Surtout que de grands acteurs privés vietnamiens et étrangers sont déjà présents sur le marché et pourraient également proposer ces solutions : ne pas les intégrer aux discussions diminuerait le poids et la crédibilité de l'initiative. Afin d'élargir le nombre d'acteur participants, il a donc été décidé d'intégrer cet atelier dans un forum de discussion entre entreprises agroalimentaires privées et administration publique (Partnership for Sustainable Agriculture in Vietnam ou PSAV). Cette organisation, émanation du Forum Economique Mondiale, ne rassemble cependant que les grosses entreprises et les services compétents en économie agricole du MARD²¹. Afin d'élaborer une stratégie basée sur des faits scientifiques, il est pourtant également nécessaire d'intégrer les instituts de recherches publics ou financés par des Organisation Non Gouvernementales (ONG) : ceux-ci sont très présents au Vietnam et travaillent sur les questions d'utilisation des antibiotiques en élevage²². Même s'il est difficile d'accès, le DAH national doit absolument prendre part aux discussions pour exposer son point de vue sur ces nouveaux médicaments vétérinaires aidant à la diminution de la consommation d'antibiotiques : ce sera l'instance qui validera les modifications réglementaires finales. Les

²¹ <http://psav-mard.org.vn/index.php/lang-English/>

²² Ainsi les instituts de recherches OUCRU (financé par le fond Wellcome) et ILRI (appartenant aux centres internationaux de recherche agricoles CGIAR) effectuent des essais en ferme pour aider les éleveurs à diminuer leur consommation d'antibiotiques.

autorités sanitaires nationales semblaient pourtant réticentes à participer à ce type d'évènement : il semble encore une fois qu'elles veulent conserver leurs prérogatives sanitaires sur de tel sujet sans possibilité de concertation.

L'intervention des entreprises est importante mais des politiques publiques favorables à la diminution de la consommation des antibiotiques et au développement des alternatives sont également indispensables. En France, les différents plans visant une maîtrise de cette consommation (plan Ecoantibio I et II) ont été évalués positivement par le MAA : ils ont permis une diminution de la consommation de ces antibiotiques via des mesures coercitives et incitatives. De plus, ces plans ont encouragé les entreprises à mettre sur le marché des alternatives via des aides à la recherche et au développement (subvention, emprunt ou partenariat entre des laboratoires publics et des entreprises privés). Ainsi l'idée était de proposer une coopération franco-vietnamienne en proposant l'intervention d'une expertise publique visant à conseiller les autorités sanitaires sur les moyens réglementaires et budgétaires à mettre en place : cet aspect de la coopération pourrait débiter par la participation d'un expert de l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV) au cours de l'atelier organisé à l'ambassade. Cependant, il faut souligner l'absence de budget de l'ambassade pour mobiliser une telle expertise d'où la nécessité d'une demande de financement auprès du MAA : cela montre bien le rôle prioritaire lié à l'économie attribué au CAA et non à la coopération en matière de santé publique. Outre les aspects financiers, la question de la pertinence de l'expertise peut se poser : est-ce que la réglementation française et ses moyens de contrôle peuvent être transposables au Vietnam ? Il est difficile de répondre à cette question mais on pourra souligner qu'une bonne partie de la réglementation du MV existe déjà au Vietnam. Il semble que les problèmes reposent en réalité surtout sur une déficience en moyens humains et financiers. Cette expertise publique sera donc sûrement utile pour apporter des améliorations à la marge mais une réelle amélioration de la situation sanitaire ne pourra que passer par une mobilisation de budgets publics (et donc d'aide au développement) conséquents pour contrôler le MV et stimuler la recherche et la production d'alternatives (point de vue personnel de l'auteur). Cette expertise française sera cependant très utile pour crédibiliser l'action et les produits proposés par des entreprises françaises parfois en difficulté face un système économique et administratif vietnamien qu'elles ont dû mal à appréhender.

Enfin cet atelier devra également intégrer des organisations qui sont également très actives sur les questions d'antibiorésistance et d'alternatives aux antibiotiques en élevage. Les

Organisations Internationales telles que l'Organisation des Nations-Unis pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) ou l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) sont déjà impliquées sur ces thèmes et pourraient avoir une influence supérieure à l'ambassade de France vis-à-vis des décideurs vietnamiens. Le Vietnam est lui-même membre de ces organisations et pourrait ainsi plus facilement leur accorder une légitimité à engager un tel dialogue. Une plateforme de dialogue sur l'antibiorésistance menée par le Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale (CGIAR) et intitulée « Antimicrobial Resistance Hub » est ainsi en construction et doit rassembler des organisations internationales, autorités sanitaires, entreprises privées, ONG et centres de recherche nationaux : elle pourrait être une structure permettant de prolonger cette discussion et d'élaborer une stratégie prenant en compte les intérêts et positions de chacun. Un dernier point de questionnement sur cette initiative solitaire peut également être mis en exergue : l'Union Européenne (UE) ne fait en effet pas partie de la concertation mais est pourtant autant concernée que la France par les problèmes de maîtrise de la sécurité sanitaire dans le pays : l'UE est par exemple le 1^{er} importateur de crevettes vietnamiennes. La Commission Européenne est pourtant à l'origine des directives impulsant des politiques publiques de maîtrise de la consommation des antibiotiques en élevage. Intégrer la délégation de l'UE (équivalent de l'ambassade de l'Union Européenne dans un pays donné) serait alors l'occasion d'avoir un poids encore plus important sur l'évolution de la mise en place de la stratégie : cependant, il est évident que des intérêts financiers (autres entreprises pharmaceutiques européennes) ou politiques (volonté de relation exclusive entre les pays) pourraient entraver cette démarche. L'existence de points d'achoppement sur la mise en place de politiques publiques entre l'UE et la France est également un risque que nous avons pu observer au cours de ce stage : la décision du Vietnam d'interdire le glyphosate a ainsi été fortement critiquée par la délégation européenne sous prétexte qu'elle ne respectait pas le principe de l'analyse des risques²³. Même si le CAA rejoignait cette analyse, ce dernier a au contraire proposé l'expertise de la France pour développer des solutions alternatives au glyphosate à l'image de ce qui pourrait se dérouler avec les antibiotiques : cette position a ainsi l'avantage d'être en accord avec celle du président Macron mais également de proposer à

²³ Ce principe gouverne à l'heure actuelle toute décision en matière sanitaire et commerciale : il vise tout d'abord à évaluer scientifiquement le risque lié à tel ou tel danger (ce risque est la conjonction de la gravité et de la probabilité d'exposition à ce danger). A partir de cette évaluation, les décideurs politiques prennent des décisions en matière de gestion de ce risque : interdiction de produits chimiques, restriction d'utilisation... L'évaluation et la gestion du risque doivent alors être prises en toute transparence à l'aide d'une communication adaptée.

nouveau une expertise française publique et privée afin de renforcer les relations politiques et économiques franco-vietnamiennes.

3. Le risque d'une prise d'otage par des intérêts particuliers

La description de la situation en matière de contrôle du médicament vétérinaire nous a permis de comprendre le recul voire l'absence de l'Etat vietnamien sur le sujet. A chaque fois que ce type d'argument est avancé, les parties prenantes ont alors tendance à proposer un mode alternatif de gestion du bien commun : la gouvernance et donc la participation de tous les acteurs à la résolution du problème (Le Galès 2010).

Ainsi la suggestion de l'ambassade est de rassembler l'ensemble des acteurs et d'établir une stratégie en matière d'alternatives aux antimicrobiens à l'image du Réseau Français de Santé Animale en France. Cette instance rassemble des organismes de recherches agricoles (INRA, CIRAD...), des Ecoles Vétérinaires, l'agence sanitaire du médicament (ANMV), le syndicat des entreprises pharmaceutiques (SIMV), un syndicat des vétérinaires (SNGTV)... Organisé en groupe de travail, ce réseau a pour objectifs notamment d'identifier les besoins de terrain en MV (« gap thérapeutiques ») et les financements conséquents de recherche à moyen et long terme. Cependant peut se poser la question de l'asymétrie des acteurs impliqués tant via leur ressources budgétaires ou humains. Ainsi, les grands groupes agroalimentaires auront tendance à protéger leurs intérêts dès lors qu'ils auront des contacts privilégiés avec les autorités ou les ambassades impliquées. Face au risque de cannibalisation de certains grands acteurs économiques, il a ainsi été proposé que les plus petites entreprises se rassemblent derrière une organisation telle que la CCIFV ou Eurocham afin de faire valoir leurs intérêts de manière plus ferme. Cependant il y aura toujours une limitante financière et humaine car ces dernières n'ont pas forcément les ressources mobilisables pour participer à ce type d'échanges. L'instance de dialogue vise également à donner des orientations en matière de recherche et d'apport de financement via des coopérations public-privé : la lutte contre l'antibiorésistance doit faire partie de ces projets prioritaires de coopération. Or le budget dédié à la recherche notamment agricole est très faible au Vietnam et permet difficilement d'envisager des innovations révolutionnaires en matière par exemple de vaccin contre des maladies animales. Les financements privés provenant de ces partenariats seront donc essentiels pour orienter la recherche. On observe donc un risque de voir les entreprises gérer l'orientation de ces objectifs de recherche puisqu'elles seront essentielles au développement des innovations. On pourra citer

le projet de recherche et de développement de vaccin pour la pisciculture (panga) lancé en collaboration entre l'Université de Stirling (Ecosse), le centre de recherche aquacole vietnamien ainsi que la plus grosse entreprise pharmaceutique productrice de vaccin aquacole Aqualife²⁴. Le choix de ce type de recherche n'est pas sans rappeler l'importance des exportations vietnamiennes vers les pays européens : même si le panga n'est pas la denrée d'origine animale la plus consommée au Vietnam (au contraire du porc par exemple), les financements occidentaux ont été orientés vers ce type de production.

Le rôle des autorités étrangères et ambassades est également questionnable dans cette initiative : peuvent-elles faire passer l'intérêt commun avant leurs intérêts économiques particuliers ? le risque est en effet important que les objectifs de maîtrise de la sécurité sanitaire pour lesquels les entreprises ont des solutions adaptées soient remplacés par des objectifs de simple conquête de marché et développement économique. Au cours d'une réunion PSAV, l'implication des ambassades étrangères australiennes et hollandaises a pourtant montré que celles-ci ont à cœur de faire évoluer la situation sanitaire et pas uniquement pour les produits voués à l'exportation : une ambassade a ainsi indiqué qu'il ne fallait pas analyser la production animale uniquement à l'aune des produits exportés mais également en fonction de la demande nationale et que cela justifie de prendre en compte les attentes en matière de sécurité sanitaire de toutes les productions animales.

Au final, il semble que ce soient les services économiques du MARD qui aient eu le plus de difficulté à cerner l'utilité d'intégrer les objectifs de sécurité sanitaire ou encore de développement durable dans cette instance PSAV originellement orientée vers le domaine économique. On assiste depuis quelques années à une ouverture conséquente du pouvoir vietnamien vis-à-vis des intérêts privés et une volonté d'attirer ces entreprises : une loi vient par exemple d'empêcher les administrations spécialisées (MARD par exemple) d'édicter des circulaires pénalisants les entreprises financièrement au-delà de ce qui est écrit dans une loi ou un décret. Le gouvernement vietnamien, présentant une situation financière délicate, a ainsi décidé qu'il devait mieux traiter les entreprises, mieux interagir avec celles-ci voire agir via celles-ci afin d'avoir des financements conséquents. En effet, face au constat de l'impossibilité

²⁴ <https://www.intrafish.com/aquaculture/1808686/university-of-stirling-funds-research-to-combat-pangasius-disease>

du DAH d'appliquer les contrôles du MV ou encore de financer les innovations nécessaires, il serait aisé pour le gouvernement de « déléguer » ces tâches aux entreprises avec lesquelles il est en contact. C'est par exemple le cas décrit par Tallio en Angola vis-à-vis de la politique de santé nationale (Tallio 2017). Après des années de guerre civile et malgré des ressources financières liées aux revenus du pétrole, le système de santé angolais s'est retrouvé complètement à l'abandon au sortir des années 2000. Le gouvernement, préférant investir dans d'autres secteurs, a laissé les entreprises pétrolifères investir et développer ce système de santé : par divers réglementation relativement stricte, il leur a imposé de financer et d'organiser ces changements. Le poids des ONG spécialisé sur les questions de santé a ainsi diminué en importance car la main-d'œuvre de celles-ci s'est réorientée vers les départements RSE des entreprises pétrolifères et les moyens financiers des organisations internationales ou fonds caritatifs se sont restreints car le pays n'était pas considéré comme prioritaire au vu de ses ressources en pétrole. De ce fait, les grandes entreprises de l'or noir ont réorganisé le système sanitaire en orientant les moyens financiers et humains selon leurs propres choix sans une consultation nécessaire de toutes les parties prenantes. Cela n'a pas permis d'endiguer l'épidémie de fièvre jaune apparue en 2015 : le pouvoir, n'ayant pas d'expert du sujet dans son administration du fait de la « délégation sanitaire » aux entreprises privées, était ainsi incapable de proposer et mettre en place des solutions concrètes. Cet exemple illustre la nécessité pour le gouvernement vietnamien de garder le contrôle sur le marché du médicament vétérinaire tout en engageant une concertation avec tous les acteurs institutionnels (institutions de recherche, ambassades, chambres de commerce, chambres d'agriculture...) et privés (entreprises, ONG...) afin d'orienter les politiques publiques et l'action de ces entreprises vers des objectifs se rapprochant le plus possible du bien commun.

Cette seconde partie nous a permis de mieux comprendre l'approche engagée par le CAA afin de concilier les intérêts économiques français avec la protection de la santé publique vétérinaire. Cette coopération franco-vietnamienne spécifique aux antibiotiques et ses alternatives voulue par le CAA part de constats partagés par des acteurs privés et publics notamment sur le manque de contrôle du marché du MV et l'absence d'alternatives à ces antibiotiques. Elle devrait se matérialiser par un dialogue, et par la suite une meilleure gouvernance, abordant les moyens de développer ces alternatives en proposant des politiques publiques et des produits inspirés de la situation française. Cependant, nous avons vu que cette initiative risquait de buter sur des intérêts économiques et politiques particuliers. Face à cela, la concertation devra donc intégrer

le maximum d'acteurs relevant de domaines très variés (chercheurs, services vétérinaires, entreprises, organisations internationales...) afin de rendre crédible et de prendre en compte tous les avis. Il sera également essentiel d'éviter la cannibalisation des objectifs communs par des intérêts économiques ou politiques particuliers en adaptant la structure de concertation aux moyens et à la diversité des parties prenantes.

Conclusion et recommandations :

Cette étude nous a permis de mieux comprendre l'environnement institutionnel et économique dans lequel agit un CAA d'une ambassade française dans un pays asiatique en voie de développement. L'ISPV fait face à de multiples problématiques d'ordre économique, sanitaire, agricole, environnemental... Ces problématiques se chevauchent mais rentrent parfois en opposition quand il s'agit de les prendre en compte dans l'action publique : ce fonctionnaire doit favoriser les intérêts des entreprises agroalimentaires et pharmaceutiques françaises dans un secteur agricole en pleine croissance tout en intégrant la situation sanitaire critique vis-à-vis par exemple de la consommation d'antibiotiques en élevage. Cependant, sa place au sein d'un Service Économique concentré sur des enjeux commerciaux ainsi que la complexité et la transversalité des thèmes abordés (transition agroécologique, risques sanitaires et sociaux...) au sein d'une ambassade généraliste rend difficile l'émergence de ces thématiques. L'ambassade, étant l'interlocutrice de choix avec le gouvernement vietnamien, doit, par l'intermédiaire du CAA, porter ces sujets auprès de l'administration vietnamienne. La communication interinstitutionnelle semble alors relativement complexe du fait d'une volonté des services vétérinaires nationaux de conserver leurs prérogatives sur ces questions sanitaires en évitant toute concertation et disposant également d'une conception différente de la maîtrise sanitaire de leur pays. Les entreprises, invitées par le MAE à adopter une démarche RSE dans les pays étrangers, semblent également réticentes à s'engager collectivement dans de telles démarches d'intégration de facteurs extra-économiques. La compétition économique sur un marché en croissance ainsi que le manque de moyens humains et financiers des petites entreprises agroalimentaires expliquent bien-entendu ce défaut de coopération mais nous avons constaté que les entreprises ont des difficultés à diagnostiquer les impacts défavorables de leurs activités (démarche RSE) : elles n'ont en effet pas intégré que l'absence de concertation collective avec les autorités vietnamiennes et les acteurs impliqués (chercheurs, chambres d'agriculture vietnamiennes...) était également à l'origine des déficiences du contrôle du marché du MV. Cet engagement collectif pourrait théoriquement être impulsé par l'ambassade de France et le CAA mais, une fois encore, ces entreprises entreprennent des démarches solitaires vis-à-vis du gouvernement vietnamien et ne font appel à l'ambassade que pour des procédures routinières (agrément des établissements) ou en dernier recours.

Face à cette situation, le CAA a donc initié une démarche en faveur d'une coopération entre la France et le Vietnam sur le sujet des antibiotiques en élevage et le développement des

alternatives à ces MV. Les constats initiaux sont d'abord largement partagés par le « réseau de connaissance du CAA ». Les chercheurs et acteurs pharmaceutiques étrangers reconnaissent le défaut de contrôle du MV qui entraîne l'utilisation massive et déraisonnée d'antibiotiques en élevage mais également le commerce de produits relevant de la malfaçon ou de la contrefaçon et pouvant porter atteinte à la santé publique mais également à l'image et aux bénéfices des entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires. A cela s'ajoute l'absence d'alternatives aux antibiotiques qui peuvent être proposées par des entreprises françaises (vaccins, pré et probiotique...). Cette conjugaison d'intérêts et de constats a motivé le CAA à organiser un atelier sur le sujet des alternatives aux antimicrobiens abordant les politiques publiques en faveur d'une réduction de la consommation des antibiotiques mais également les services et produits qui peuvent être proposés par des entreprises de son réseau : c'est par cette initiative que cet acteur entend concilier intérêts commerciaux des acteurs français et protection de la santé publique au Vietnam. Cependant, notre seconde partie a mis en évidence plusieurs limitantes dans cette démarche. Tout d'abord, l'arrivée d'une nouvelle doctrine (moins d'antibiotique) et de nouveaux produits bouleverse les intérêts des acteurs impliqués sur la question jusqu'à présent (administration, entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires...) et peut effrayer ces derniers voire les engager dans une opposition à un dialogue ou à l'apparition de nouveaux produits. L'implication de tous ces acteurs dans les discussions est donc indispensable afin d'enclencher une dynamique sur le sujet et prendre en compte tous les points de vue : cependant, certains acteurs ne sont pas mobilisés car ils ne font pas partie du réseau du CAA (certaines entreprises privées autres que françaises notamment) ou qu'ils ne répondent pas aux sollicitations (services vétérinaires vietnamiens). Crédibiliser au maximum les discussions auprès des autorités vietnamiennes est également essentielle : il serait alors pertinent d'intégrer les chercheurs afin de présenter la situation mais également d'héberger cette initiative au sein d'une organisation internationale (FAO, OIE, CGIAR...) dans laquelle le pouvoir vietnamien a peut-être plus confiance. En effet, l'initiative solitaire d'une ambassade peut laisser supposer que les intérêts économiques nationaux prennent le dessus sur la résolution du problème de santé publique. Plus généralement, se pose également le problème de la prise d'otage des thématiques par certains acteurs ayant des moyens financiers et humains supérieurs : nous faisons, par exemple, référence ici à certaines entreprises pharmaceutiques ou agroalimentaires. Une structure de concertation adaptée et représentative de toutes les parties prenantes devra donc être mise en place afin d'entamer ce dialogue nécessaire sur les moyens de développer les alternatives aux antimicrobiens.

Afin d'envisager une diminution de la consommation d'antibiotiques en élevage et le développement d'alternatives à ces antibiotiques, une instance de concertation sera nécessaire afin d'établir une stratégie mais pas forcément suffisante. Nous avons ainsi, au cours des entretiens sur place avec les acteurs privés et publics, recueilli plusieurs types de recommandations en matière de politiques publiques pour diminuer cette consommation d'antibiotiques et favoriser les alternatives. Ces recommandations listées dans le Tableau 1 vont ainsi porter sur le marché du médicament vétérinaire, le conseil agricole, l'accès et les innovations en matière d'alternatives aux antibiotiques et enfin la valorisation d'une production raisonnée.

Tableau 1: Recommandations pour diminuer la consommation des antibiotiques en élevage et développer les alternatives aux antibiotiques au Vietnam

Domaine de recommandations	Types de mesures	Exemples
Recommandations liées au contrôle du marché des antibiotiques	Mieux contrôler les acteurs et la qualité du MV.	Cibler les pharmacies vétérinaires et les fabricants de MV.
	Mieux contrôler la nature et l'utilisation des molécules mises sur le marché.	Rendre la prescription du MV obligatoire pour toutes les espèces productrices de denrées alimentaires.
	Mieux contrôler la consommation et les impacts liés aux antibiotiques.	Rendre obligatoire l'enregistrement des quantités d'antibiotiques vendues par les fabricants.
Recommandations liées aux conseils en matière d'usage des antibiotiques et de pratiques agricoles	Développer les chambres d'agriculture vietnamiennes en renforçant leur expertise, indépendance et autonomie financière.	Favoriser l'élection des représentants des chambres d'agriculture par des agriculteurs.
	Sensibiliser les acteurs de la filière à la question de l'antibiorésistance (vendeurs de MV, entreprises pharmaceutiques et agroalimentaires, éleveurs...).	Formation obligatoire à l'antibiorésistance pour obtenir le certificat vétérinaire de vente.
	Intégrer un volet antibiorésistance à la formation en santé animal.	Sensibilisation à l'antibiorésistance lors des études vétérinaires.
	Contrôler la profession vétérinaire grâce notamment à un corps statutaire.	Mise en place d'un contrôle de l'exercice vétérinaire.
Recommandations liées à l'accès aux alternatives aux antibiotiques	Faciliter la réglementation pour l'accès au marché des alternatives.	Autoriser les autovaccins pour certaines conditions de fabrication et prescription.
	Faciliter l'accès à des aides financières en matière d'alternatives aux antimicrobiens.	Aides financière pour l'achat d'alternatives

	Rendre les alternatives plus abordables vis-à-vis des antibiotiques .	Taxation à la frontière des matières premières ou produits finis à base d'antibiotiques.
Recommandations liées à l'innovation en matière d'alternatives aux antibiotiques	Favoriser le dialogue entre toutes les parties prenantes (industries pharmaceutiques, vétérinaires, agriculteurs, autorité sanitaire...) et la reconnaissance d'objectifs communs en matière de diminution de consommation d'antibiotiques et de développement d'alternatives.	Atelier à l'ambassade France réunissant les parties prenantes.
	Favoriser le financement de projets de recherche fondamentale et appliquée sur les alternatives aux antibiotiques en stimulant les PPP.	Favoriser les partenariats publics-privés entre des entreprises françaises et des laboratoires vietnamiens sur les alternatives aux antibiotiques
Recommandations liées à la valorisation d'une production faiblement consommatrice en antibiotiques	Favoriser une organisation structurée de la filière en diminuant les intermédiaires et favorisant la traçabilité.	Favoriser la mise en place d'un marché de gros à Hanoï (<i>projet en cours financé par le MAA et faisant intervenir l'entreprise Semmaris</i>).
	Valoriser les produits sans antibiotiques.	Favoriser l'implantation d'entreprise souhaitant lancer une production sans antibiotique au Vietnam (<i>exemple : Cooperl</i>).

SOURCES

- Entretiens

Types d'acteurs	Numéro entretien
Chercheur Université vietnamienne	Entretien n°1, chercheur
Chercheur ONG	Entretien n°2, chercheur
Entreprises de conseils en agriculture et agroalimentaire	Entretien n°3, consultant
Entreprise française fabricant de l'aliment pour animaux de production	Entretien n°4, entreprise feed
Entreprise pharmaceutique française important, fabricant et distributeur des MV au Vietnam	Entretien n°5, Entreprise MV
Entreprise française de production animale	Entretien n°6, entreprise de production animale
Entreprise française fabricant de l'aliment pour animaux de production	Entretien n°7, entreprise feed
Entreprise française fabricant de l'aliment pour animaux de production et distributeur des MV	Entretien n°8, entreprise feed et MV
Entreprise française fabricant des MV	Entretien n°9, entreprise MV
Entreprise française fabricant des MV	Entretien n°10, entreprise MV
Entreprise étrangère fabricant des MV	Entretien n°11, entreprise MV
Entreprise française fabricant des MV	Entretien n°12, entreprise MV
Expert du MV au Ministère de l'Agriculture français	Entretien n°13, administration française
Entreprise vietnamienne de fabrication du MV	Entretien n°14, entreprise MV
Chambre de Commerce	Entretien n°15, représentant des entreprises
Cabinet d'avocat	Entretien n°16, lobbying réglementaire
Professeur vietnamienne de Sciences Politiques	Entretien n°17, Professeur sciences politiques

Vétérinaire d'une entreprise étrangère de vente d'aliment et de conseil	Entretien n°18, vétérinaire conseil
Représentant d'un institut de protection intellectuelle	Entretien n°19, protection intellectuelle
Chercheur ONG	Entretien n°20, chercheur
Chercheur institut vietnamien	Entretien n°21, professeur chercheur
Entreprise française fabricant de l'aliment pour animaux de production	Entretien n°22, entreprise feed
Conseiller aux Affaires Agricoles	Entretien n°23, CAA ambassade
Personnel de l'ambassade	Entretien n°24, agent ambassade
Chef et adjoint du Service Economique	Entretien n°25, chef et adjoint du SE
Cabinet de lobbying santé humaine	Entretien n°26, lobbying santé humaine

- **Rapports**

Stratégie europe et international 2018-2022 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
<https://agriculture.gouv.fr/la-strategie-europe-et-international-2018-2022-du-ministere-de-lagriculture-et-de-lalimentation>

Plan stratégique 2018-2022 pour le développement des exportations des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés
<https://agriculture.gouv.fr/le-plan-strategique-export-2018-2022>

- **Littérature sociologique**

Capron, Michel, et Pascal Petit. « Responsabilité sociale des entreprises et diversité des capitalismes ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 9 (1 juin 2011).
<https://doi.org/10.4000/regulation.9142>.

Dangy, Louise. "Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales." *Revue française d'administration publique* N° 158, no. 2 (October 19, 2016): 545–60.

Lagerie, Pauline Barraud de. « Qu'est-ce que la responsabilité «sanitaire» des entreprises? » *Sciences sociales et santé* 35, n° 3 (2017): 105-12.

Le Galès, Patrick. « Gouvernance ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd.:299-308. Références. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-p-299.htm>.

Muller, Séverin. « L'industrie pharmaceutique et l'État ». *Savoir/Agir* n° 16, n° 2 (2011): 37-42.

Scandola, Pierre. "Le Bureau de La Diplomatie Agricole," Août 2014.

Tallio, Virginie. « La responsabilité sociale des entreprises : modèle de santé publique ou régime de santé globale ? L'exemple des entreprises pétrolières en Angola ». *Sciences sociales et santé* Vol. 35, n° 3 (22 septembre 2017): 81-104.

- Littérature scientifique

Carrique-Mas, Juan J., Nguyen V. Trung, Ngo T. Hoa, Ho Huynh Mai, Tuyen H. Thanh, James I. Campbell, Jaap A. Wagenaar, Anita Hardon, Thai Quoc Hieu, and Constance Schultsz. "Antimicrobial Usage in Chicken Production in the Mekong Delta of Vietnam." *Zoonoses and Public Health*, November 28, 2014. <https://doi.org/10.1111/zph.12165>.

- Sites web :

Statistiques des échanges commerciaux : <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Transparency international : <https://transparency-france.org>

PSAV : <http://psav-mard.org.vn/index.php/lang-English/>

Projets de recherche sur des vaccins pour l'aquaculture : <https://www.intrafish.com/aquaculture/1808686/university-of-stirling-funds-research-to-combat-pangasius-disease>

Site de la DGTresor Vietnam : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/VN/indicateurs-et-conjoncture>

