



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).

**Le système chinois de sécurité sanitaire des aliments :
La longue route escarpée de la Chine vers des aliments plus sûrs**

Stage réalisé du 23 avril au 26 juillet 2019
au Service Economique Régional de l'Ambassade de France en Chine.

Mémoire sous la direction de Marie Bellot

Caroline ROBERT

Inspecteur-Elève de Santé Publique Vétérinaire

2018/2019

Remerciements

A Mireille BOSSY,

Pour sa gentillesse et sa bienveillance, pour tous les conseils qu'elle a su me donner, aussi bien sur le travail que sur la vie, plus qu'une simple encadrante, elle est devenue une amie, mais aussi un mentor et un modèle pour ma vie professionnelle ;

A CHEN Rui,

Pour son amitié, pour tout le temps qu'elle a consacré à m'aider, des tâches les plus simples aux missions les plus périlleuses, et pour tous ses éclairages sur les mystères de la Chine ;

A François BLANC, Thibault NANCY et CHENG Han,

Pour leur aide précieuse tout au long de ce stage et leurs conseils avisés ;

A tous les autres agents du Service Economique Régional et des autres services de l'ambassade,

Pour leur sympathie ;

A Marie Bellot,

Pour avoir accepté d'encadrer ce travail ;

A tous les stagiaires de l'ambassade, avec une mention spéciale pour Arthur, mon co-stagiaire du pôle agro, ainsi qu'à toutes les rencontres que j'ai eu la chance de faire au cours de ce voyage,

Pour avoir enrichi cette aventure de bien des manières et avec lesquels j'ai découvert tellement de facettes de ce pays ;

A tous les acteurs rencontrés pour ce travail

Pour m'avoir consacré du temps, avoir répondu à mes questions et contribué à enrichir ce travail ;

Et enfin, a toute l'équipe de l'ENSV, du Bureau de l'exportation Pays-Tiers de la DGAL et de FranceAgriMer,

Pour m'avoir donné l'opportunité de vivre une grande aventure ;

Sincères remerciements

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
LISTE DES FIGURES :	7
LISTE DES ANNEXES	7
ACRONYMES	8
CONTEXTE DU MEMOIRE : UNE AVENTURE AU SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL DE L'AMBASSADE DE FRANCE EN CHINE, PEKIN	9
PRESENTATION DU STAGE	9
PRESENTATION DU SER ET DU POLE AGRO ET DE LEURS MISSIONS	10
LE PARCOURS DU COMBATTANT D'ACCES AU MARCHÉ CHINOIS	11
VOTRE MISSION SI VOUS L'ACCEPTÉZ...	13
LE SYSTEME CHINOIS DE SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS : LA LONGUE ROUTE ESCARPEE DE LA CHINE VERS DES ALIMENTS PLUS SURS	15
INTRODUCTION	17
PROBLEMATIQUE	21
METHODOLOGIE	21
ANNONCE DU PLAN	24
I. LA SECURITE DES ALIMENTS : UN DOMAINE STRATEGIQUE ET PRIORITAIRE	25
1. PLUS QU'UNE SIMPLE MISE A L'AGENDA, UN DOMAINE STRATEGIQUE ET PRIORITAIRE	25
UN CHANGEMENT DE PRIORITE : DE LA SECURITE ALIMENTAIRE A LA SECURITE DES ALIMENTS.	25
UN CONTEXTE SANITAIRE DIFFICILE QUI NECESSITE DES EVOLUTIONS	27
LA MISE A L'AGENDA DE LA SECURITE DES ALIMENTS	28
QUI DIT SUJET POLITIQUE, DIT SUJET SENSIBLE	30
2. LA CONCRETISATION DU SUJET DANS LE CADRE REGLEMENTAIRE	31
L'EVOLUTION NORMATIVE EN CHINE : LA GENESE D'UNE « FOOD LAW » A LA CHINOISE	31
LA « FOOD LAW » CHINOISE : PREVENTION, GESTION DU RISQUE, APPROCHE INTEGREE ET CO-GOUVERNANCE	34
LA HIERARCHIE DES NORMES CHINOISES	38
UNE LOI STRICTE ET DES SANCTIONS SEVERES	40
3. L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE, MANIFESTATION CONCRETE DU CHANGEMENT DE PARADIGME SANITAIRE	42
LES DIFFERENTES EVOLUTIONS DES INSTITUTIONS SANITAIRES JUSQU'A LA REFORME DE 2018	42
LE PANORAMA INSTITUTIONNEL DU SANITAIRE CHINOIS	44
UNE FRAGMENTATION SEQUENTIELLE ET GEOGRAPHIQUE DU PROCESSUS DE DECISION	50
4. CONCLUSION PARTIELLE	56

II. L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SECURITE DES ALIMENTS : LE PARADOXE CHINOIS ENTRE REGLEMENTATION ET EXECUTION	59
5. DES AMBITIONS DE CONTROLE A LA DIMENSION DE LA CHINE MAIS PARFOIS DENUÉES DE SENS SANITAIRE	59
DES MOYENS CONSIDÉRABLES POUR UN AFFICHAGE IRREPROCHABLE	59
DES RÈGLES STRICTES POUR ATTEINDRE DES OBJECTIFS AMBITIEUX : TOUS LES MAILLONS CONCERNÉS	60
UNE REGLEMENTATION EXCESSIVE DENUÉE DE SENS SANITAIRE	67
6. UNE REALITE DE SURVEILLANCE ET DE GESTION MOINS RELUISANTE	68
UNE FAIBLE PRESSION DE CONTROLE ET UNE GESTION DES CRISES « A LA CHINOISE »	68
LE PARADOXE CHINOIS : LE DECALAGE ENTRE AFFICHAGE ET EXECUTION	73
LE BESOIN DE RESTRUCTURATION D'UN SECTEUR AGRICOLE GIGANTESQUE ET FRAGMENTE	75
DES SERVICES VETERINAIRES LOCAUX DESORGANISES ET INADAPTES	78
7. LA REALITE D'UNE REGLEMENTATION A DEUX VITESSES	84
LE CONTROLE ABUSIF SUBI PAR LES ENTREPRISES ETRANGERES	84
UNE CORRUPTION GENERALISEE	86
LES HYPOTHESES D'UNE POLITIQUE « DEUX POIDS, DEUX MESURES »	87
8. CONCLUSION PARTIELLE	93
III. LA PLACE CENTRALE DU CONSOMMATEUR DANS LA POLITIQUE DE SECURITE DES ALIMENTS	96
9. UN CONTEXTE DE MEFIANCE ET DE NOMBREUSES ATTENTES DES CONSOMMATEURS EN TERMES DE SECURITE DES ALIMENTS	96
DES CRISES FREQUENTES QUI ONT ENTACHE LA CONFIANCE DES CONSOMMATEURS CHINOIS	96
UNE PERCEPTION POSITIVE DES PRODUITS ETRANGERS	98
DES ATTENTES DE LA PART DES CONSOMMATEURS,	100
DES PROFESSIONNELS AU ROLE PARTICULIER : LES <i>PROFESSIONAL CONSUMER</i>	104
10. RETABLIR LA CONFIANCE POUR GARANTIR LA STABILITE SOCIALE : LES ACTIONS DE L'ETAT CHINOIS	106
LA SENSIBILISATION ET LA FORMATION DES CONSOMMATEURS A LA SECURITE SANITAIRE	106
UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE EN PROGRESSION	110
DE LA PROMOTION DE LA SECURITE A CELLE DE L'INDUSTRIE CHINOISE	111
11. L'EXEMPLE DE LA FILIERE LAIT INFANTILE DEPUIS 2008 : DES ENJEUX QUI DEPASSENT LE SIMPLE CADRE DU SANITAIRE ET DE LA SECURITE	115
UNE POLITIQUE DE REDRESSEMENT DE LA FILIERE	115
UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION OFFENSIVE	118
DES ENJEUX ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA SECURITE SANITAIRE	120
CONCLUSION	123
BIBLIOGRAPHIE	125
ANNEXES	129

Liste des figures :

Figure 1 : Affichage des "quatre règles les plus strictes" dans un bureau local des services vétérinaires	30
Figure 2 : Schéma de la hiérarchie des normes chinoises	38
Figure 3 : Schéma des instances sanitaires chinoises	48
Figure 4 : Carte de la Chine avec le découpage administratif de niveau provincial	53
Figure 5 : Chronologie des événements majeurs dans le domaine de la sécurité des aliments en Chine depuis 25 ans	58
Figure 6 et 7 : Résultats des évaluations sanitaires de deux restaurants, Pékin (Juillet 2019)	66
Figure 8 : Carte des contaminations par des métaux lourds les plus sévères de ces dernières années	97
Figure 9 : Evolution de la perception de la sécurité sanitaire comme problème	100
Figure 10 : Séminaire sur la filière laitière chinoise organisé à l'occasion de la semaine de la sécurité des aliments en Chine	108
Figure 11, 12 et 13 : Affiches de promotion de la sécurité sanitaire dans le métro, Pékin (juillet 2019)	109
Figure 14 : Cuisine d'un restaurant visitée depuis la salle de restauration, Yantai (Juillet 2019)	113
Figure 15 : Ecran présentant l'évaluation sanitaire du restaurant, une affiche de la promotion de la sécurité sanitaire et la retransmission en direct de la cuisine, Pékin (Juin 2019)	114

Liste des annexes

Annexe 1 : Guides pour l'entretien des officiels chinois, des professionnels et des consommateurs	129
Annexe 2 : Tableau des entretiens réalisés et des séminaires.....	130
Annexe 3 : Organigramme du SAMR.....	131
Annexe 4 : Organigramme de la GAC.....	132
Annexe 5 : Tableau des maladies animales majeures pour la prévention et le contrôle	133

Acronymes

AQSIQ	Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine
CFDA	China Food and Drug Administration
CIQ	China inspection and Quarantine
CNCA	Certification and Accreditation Administration
CVO	Chief Veterinary Officer
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
GAC	General Administration of Customs
GDS	Groupement de Défense Sanitaire
MARA	Ministry of Agriculture and Rural Affairs
MoA	Ministry of Agriculture
OIE	Organisation Mondiale de la Santé Animale
PPC	Peste Porcine Classique
PPA / ASF	Peste Porcine Africaine / African Swine Fever
RMB	Renminbi
SAIC	State Administration Industry and Commerce
SAMR	State Administration for Market Regulation
SDRP	Syndrome dysgénésique et respiratoire du porc
SFDA	State Food and Drug Administration
SPS	Sanitaire et PhytoSanitaire

Contexte du mémoire :

Une aventure au Service Economique Régional de l'ambassade de France en Chine, Pékin

Présentation du stage

Le présent mémoire est réalisé dans le cadre du Master PAGERS (Politiques publiques de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires), issu d'une collaboration entre l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires (ENSV), l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Lyon et l'Université de Lyon 2.

Ce travail présente une analyse de science politique réalisée au cours d'un stage de trois mois, du 23 avril au 26 juillet 2019, au sein du Pôle Agriculture et Agroalimentaire du Service Economique Régional (SER) de l'Ambassade de France en Chine, à Pékin. Ce stage a été précédé d'une semaine de rencontres préparatoires à Paris.

Ce stage a été encadré sur le terrain par l'équipe du pôle agriculture du SER de l'Ambassade de France en Chine, et notamment par Mireille BOSSY, conseillère agricole adjointe en charge des questions sanitaires et phytosanitaires.

A l'occasion de ce stage, de nombreuses activités ont été réalisées. Ma première tâche a consisté à l'élaboration de la feuille de route des négociations sur le zonage et la Peste Porcine Africaine. Par la suite, j'ai été amené à recueillir des éléments techniques et à rédiger des courriers de négociations destinés aux autorités chinoises. Ces courriers avaient principalement le même objectif : prouver l'efficacité du système sanitaire français et sa concordance avec le code de l'OIE afin de permettre la levée des restrictions à l'exportation.

En parallèle, j'ai pu suivre et venir en appui sur toute la gamme des missions conduites par la conseillère agricole adjointe. J'ai pu assister à de nombreuses réunions avec des professionnels, des représentants des interprofessions françaises, des officiels chinois... J'ai également accompagné la conseillère lors de ses différentes visites. J'ai pu suivre l'organisation et le déroulement d'une mission d'audits en France, ainsi que la mise en place d'un projet de coopération. Enfin, j'ai pu assister à de nombreux séminaires sur des thèmes variés allant des techniques agricoles en Chine aux enjeux de sécurité sanitaire. J'ai pu contribuer à l'organisation de l'un d'entre eux et j'ai aussi eu l'opportunité de réaliser des présentations plusieurs occasions durant lesquelles j'ai représenté l'expertise française sur les questions sanitaires et bien-être animal.

Présentation du SER et du Pôle agro et de leurs missions

La Direction Général Trésor traite de sujets européens et internationaux, elle défend les positions françaises dans les enceintes compétentes en matière financière et commerciale. Elle s'appuie pour cela sur ses Services Economiques, présents sur tous les continents.

Le Service Economique Régional de Pékin, les Services Economiques de Shanghai, Hong Kong & Macao, Taipei et Oulan-Bator suivent l'actualité économique du monde chinois et de Mongolie afin de participer à une meilleure compréhension des économies de la région pour les citoyens, les administrations et les entreprises de France¹.

Les services de la DG Trésor dans le monde chinois et en Mongolie s'organisent autour de pôles thématiques basés à Pékin, de Services Economiques locaux ainsi que d'antennes régionales dans plusieurs grandes villes chinoises.

Dans cette perspective, l'équipe chargée de l'agriculture et de l'agroalimentaire (pôle agro) du Service Economique Régional de Pékin a plusieurs missions :

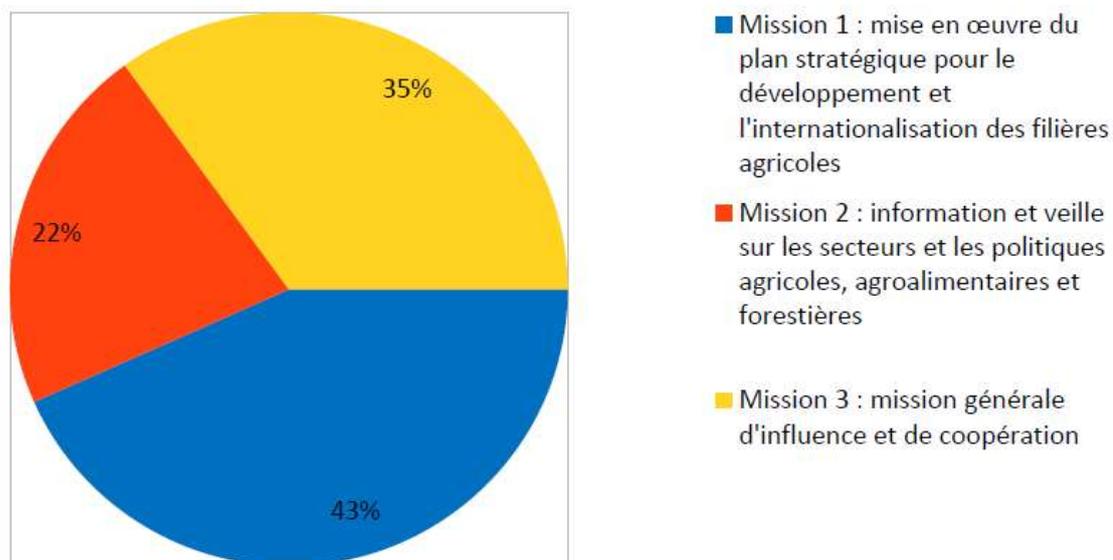
- 1- La mise en œuvre du plan stratégique pour le développement et l'internationalisation des filières agricoles qui se traduit par un soutien aux entreprises et aux filières : la contribution à l'accès aux marchés chinois des filières, produits et entreprises français, la lutte contre la contrefaçon, intervenir auprès des autorités nationales et locales...
- 2- Le recueil d'informations et la veille sur les secteurs et les politiques agricoles, agroalimentaires et forestières chinoises afin de pouvoir rendre compte des évolutions du secteur, ainsi que de l'environnement politique et réglementaire
- 3- Mission générale d'influence et de coopération, c'est-à-dire la promotion des politiques et positions françaises telles que le développement durable et l'agro écologie, les indications géographiques, le multilatéralisme... ainsi que la mise en œuvre de coopération sur les thèmes de l'expertise, de la formation professionnelle et continue, de l'enseignement supérieur et recherche...

Le pôle agro doit aussi participer aux évènements institutionnels ou commerciaux, pour accompagner les filières et entreprises françaises et pour présenter les positions françaises. Il représente la France lors d'évènements institutionnels en lien avec l'agriculture.

¹ DG Trésor « CHINE Service économique régional de PEKIN », consulté à l'adresse : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CN?listePays=CN>

L'équipe est composée de représentants du Ministère français de l'Agriculture et de l'Alimentation, ainsi que de deux chargés d'études chinois.

Répartition du temps de travail du Pôle agri-agro par type de mission



Bilan d'activité 2018 du SER Pékin

Parmi ces différentes missions, l'une d'entre-elles, majeure, consiste à ouvrir au marché chinois des produits français.

Le parcours du combattant d'accès au marché chinois

La Chine impose aux importateurs des contraintes allant au-delà du droit international, notamment en matière de règles Sanitaire et PhytoSanitaire (SPS). Ainsi, la France pâtit de plusieurs obstacles : non reconnaissance des normes internationales de l'OIE (absence de reconnaissance du zonage, entraînant un embargo étendu à l'ensemble d'un pays touché par une épizootie, au lieu de la seule zone infectée ; absence de levée d'embargo) ; contraintes administratives dans le secteur des denrées animales limitant les importations (obligation d'inspections sur site avant l'agrément des établissements exportateurs ; lente actualisation des listes ; nouvelle obligation d'inspection sur site pour l'enregistrement des recettes de lait infantile)...

La Chine détourne ainsi des mesures procédant des accords SPS dans une visée protectionniste et, souvent, sans respecter les normes internationales en la matière. Il s'ensuit de lourdes négociations d'accès au marché qui peinent à aboutir, voire se multiplient. Il convient de maintenir et de renforcer la pression pour défendre les intérêts légitimes de la France lors des

discussions au niveau bilatéral, européen (sur des sujets tels que le zonage ou la contrefaçon) voire multilatéral, (certification sur les produits à faible risque, par exemple)².

La Chine fait partie des pays qui ne reconnaissent pas le système sanitaire européen : des agréments sont alors accordés entreprise par entreprise, sur la base de dossiers ou d'inspections préalables. L'ouverture et le maintien d'un marché nécessite donc une longue procédure en plusieurs étapes.

➤ Priorisation des demandes

Les produits exportés ou ceux dont les professionnels sollicitent l'ouverture des marchés sont très nombreux pour l'accès au marché chinois dans le domaine agroalimentaire. La priorisation des négociations est une étape essentielle : il faut cibler les marchés porteurs, en lien avec les contextes (épizooties, crise de confiance des consommateurs pour certains produits chinois..) et tenir compte du comportement des autorités sanitaires chinoises qui expriment leurs propres priorités et leurs intérêts.

➤ Demande d'ouverture de marché par la France et questionnaire :

L'ouverture de marché débute par une demande par courrier, suivi de l'envoi par les autorités chinoises d'un questionnaire, dans un délai pouvant aller jusqu'à plusieurs mois ou années et des relances successives.

➤ Audit système (= de la filière) par une délégation chinoise en France

Lorsque le questionnaire reçoit un avis favorable des autorités chinoises, un audit de la filière est conduit en France.

➤ Négociation des protocoles

L'ouverture de marché devient effective après la signature d'un protocole fixant les conditions sanitaires pour l'export, soit au niveau technique, soit au niveau politique. A partir de ce protocole, un certificat sanitaire d'exportation est négocié entre les deux parties.

➤ Agrémentation des établissements (audit)

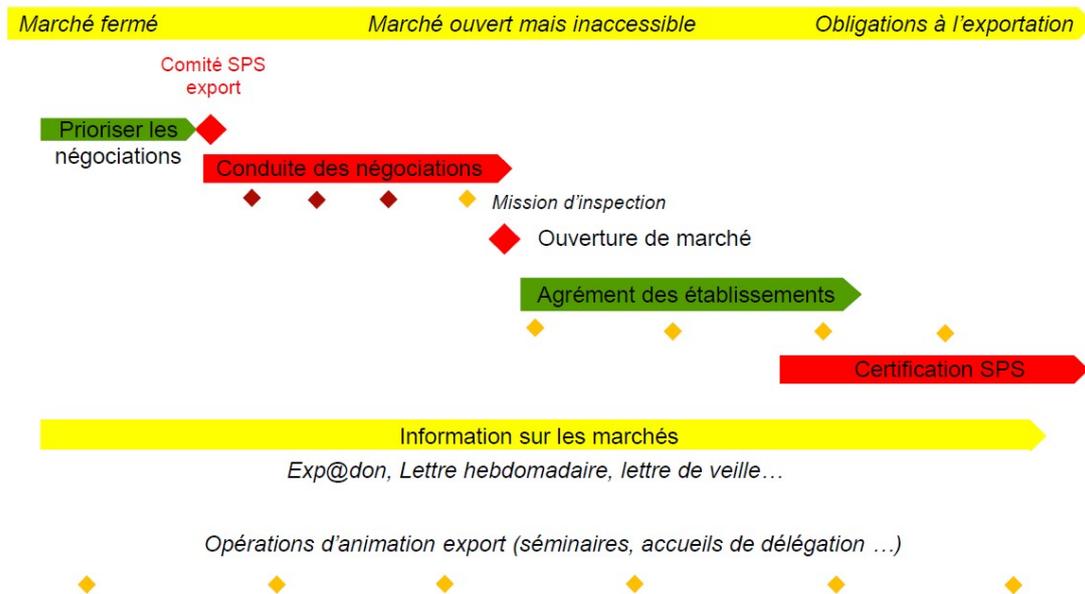
L'ouverture théorique du marché ne signifie pas forcément le début des exports. En effet, seuls les établissements disposant d'un agrément peuvent envoyer leurs produits en Chine. Pour obtenir ces agréments, une autre mission est conduite par une délégation d'experts, souvent composée de douaniers sur différents points de contrôle. Le niveau d'exigence lors des audits filières ou des missions d'inspection est globalement élevé mais là aussi il faut tempérer, car il dépend directement des pressions politiques sur l'ouverture du marché. Seuls les établissements visités seront agréés, ce qui impose un rythme très lent et progressif dans l'ouverture du marché.

² Pôle Agri-agro – SER de l'Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

➤ Export de produits avec leur certificat sanitaire

Après avoir reçu son agrément, l'entreprise qui souhaite exporter des marchandises en Chine doit obtenir un certificat sanitaire. En cas de non-conformité du certificat ou du lot de denrées, les produits seront bloqués à la frontière chinoise.

Ces différentes étapes de l'ouverture d'un marché sont schématisées dans la figure ci-après.



Exporter en Chine est donc une tâche ardue qui nécessite du temps et de la motivation. L'ouverture des marchés se fait en plusieurs étapes et l'ouverture théorique n'est pas synonyme de capacité à exporter.

Par ailleurs, les exigences des autorités chinoises, associés à toutes les difficultés administratives et logistiques complexifient encore la procédure.

Votre mission si vous l'acceptez...

L'une des difficultés qui survient lors de cette procédure est la compréhension des attentes chinoises en matière de sanitaire durant les audits des entreprises. En effet, il apparait que les priorités des auditeurs chinois sont différentes de celles des autorités françaises, auxquelles les entreprises sont habituées. Afin de favoriser le déroulement des audits et de faciliter la réussite de l'obtention des agréments, une meilleure compréhension des attentes et des exigences des autorités sanitaires chinoises est nécessaire.

Pour cela, plusieurs pistes sont explorées parallèlement, comme par exemple la réalisation d'une "Chinese School", c'est-à-dire une conférence donnée par un auditeur chinois, pour un public d'industriels français, sur les exigences sanitaires nécessaires et contrôlées au cours des audits.

Une autre piste envisagée est d'explorer les attentes des autorités chinoises envers les entreprises présentes sur leur territoire. Cette recherche est aussi l'occasion de mieux comprendre le fonctionnement des institutions chinoises et donc le rôle des différents interlocuteurs chinois susceptibles d'interagir avec l'Ambassade, en particulier dans le contexte faisant suite à la réforme de 2018. C'est donc dans cet objectif que ce mémoire a été construit. Il s'agit donc de s'intéresser au fonctionnement des institutions chinoises et à la réalisation des contrôles sanitaires, tout cela pour mieux comprendre la place du sanitaire en Chine et les exigences des chinois dans ce domaine.

Le système chinois de sécurité sanitaire des aliments : La longue route escarpée de la Chine vers des aliments plus sûrs

INTRODUCTION

“Improving food safety concerns the health and life of more than 1.3 billion people in China, and we can never be too strict on the issue³” Speech on 30 December 2016.

Xi Jinping, President of the People’s Republic of China

La sécurité alimentaire a toujours été une préoccupation majeure pour les dirigeants chinois. La Chine, est le pays avec la plus grande population au monde, actuellement 1.4 milliard d’habitants. Ainsi elle nourrit environ 21% de la population mondiale avec 12% de la surface arable mondiale et 9% des ressources en eau, au demeurant inégalement réparties entre les régions agricoles.

L’industrie agroalimentaire est composée de millions d’entreprises, et représente une valeur d’environ 12 000 milliards de RMB (1,93 milliard USD) en 2014. Il s’agit d’un secteur important de la puissante économie chinoise⁴.

La Chine est un des premiers pays producteurs agricoles au monde (1^{er} producteur de blé, 2^e de maïs, 1^{er} de porc (un porc sur deux au monde est chinois))⁵.

Depuis le lancement de ses réformes économiques en 1978, la Chine a réalisé des progrès remarquables en passant d’une société agraire traditionnelle et fermée à une société industrielle moderne.

Cependant, elle compte encore 620 millions de ruraux et son agriculture reste majoritairement constituée de très petites exploitations familiales, dont la taille moyenne est de 0,5 ha, et d’unités de transformation nombreuses et peu modernisées⁶. Sans prendre en compte les établissements de services alimentaires, il y a actuellement environ 450 000 entreprises consacrées à la production et à la fabrication industrielle des aliments en Chine. Parmi celles-ci, environ 350 000 sont des petites entreprises de moins de 10 employés ayant une part de marché cumulée de moins de 10 %, mais présentant beaucoup d’enjeux de sécurité sanitaire. De plus, il existe beaucoup de producteurs informels et non enregistrés qu’il est encore plus difficile de surveiller et de régler⁷.

³ L’amélioration de la sécurité alimentaire concerne la santé et la vie de plus de 1,3 milliard de personnes en Chine, et nous ne pouvons jamais être trop stricts sur le sujet.

⁴ China Daily « China's "long, steep road" to safer food » 2015

⁵ Pôle Agri-agro – SER de l’Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

⁶ Ibid

⁷ United nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food safety in China », 2008

Face à cette situation, le gouvernement chinois souhaite accélérer la restructuration agricole du pays et mène des politiques agricoles fortes, sous le terme de «revitalisation des zones rurales» : une large panoplie d'aides publiques vise à moderniser le secteur et à faire émerger des unités de productions plus grandes ainsi qu'une agriculture familiale plus performante, via en particulier des réformes foncières⁸. Ainsi, de grandes, voire très grandes, structures (fermes de 10 000 vaches, de plus de 1 000 truies...) et d'importants groupes agro-alimentaires chinois se développent.⁹ L'exode rural facilite cette évolution. En 1950, seulement 13%¹⁰ de la population vivait en ville ; en 2011 le seuil des 50% de population urbanisée a été dépassé, et le gouvernement fixe un objectif de 70% à l'horizon 2030¹¹.

L'énorme envergure de l'industrie alimentaire, à l'instar du pays dans lequel elle s'alimente, rend constante et ardue la tâche d'assurer la sécurité de tous les aliments cultivés, produits et consommés en Chine¹².

De plus, la chaîne alimentaire chinoise présente la caractéristique d'être très fragmentée, avec de nombreux intermédiaires, ce qui multiplie les probabilités d'apparition de non-conformités. L'immense réseau de petites entreprises de production et de transformation des aliments rend extrêmement compliqué pour les autorités la réalisation de leur devoir de surveillance et de contrôle. Ces risques sont encore exacerbés par le passage à une production alimentaire centralisée, technologique et à grande échelle, en raison de l'échelle plus large et des défauts scientifiques potentiels des nouvelles technologies¹³.

Ainsi, au cours des quarante dernières années de réforme et d'ouverture en Chine, l'industrie alimentaire chinoise s'est développée et a constamment cherché à satisfaire les demandes du public en matière d'alimentation de qualité, après avoir satisfait ses besoins quotidiens de subsistance. Malgré ce développement socio-économique important, la Chine reste exposée à des risques élevés et à de fréquentes épidémies de sécurité sanitaire.

De nombreux incidents de sécurité sanitaire par exemple liés à une adultération volontaire, à une contamination ou à des contaminants toxiques dans les aliments, ont détruit la confiance des

⁸ Pôle Agri-agro – SER de l'Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

⁹ Ibid

¹⁰ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

¹¹ Pôle Agri-agro – SER de l'Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

¹² China Daily « China's "long, steep road" to safer food » 2015

¹³ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

consommateurs et ont fortement remis en cause la capacité des autorités à garantir la sécurité des aliments et à protéger la santé des consommateurs.

En effet, si l'intervention de l'État échoue dans la résolution des problèmes qui menacent la sécurité ou la santé du public ou des consommateurs, les consommateurs perdent leur confiance en l'industrie alimentaire d'une part et en la capacité du pays à mener une gouvernance publique d'autre part¹⁴.

En outre, la mondialisation et les changements d'habitudes de consommation et de préférences alimentaires de la population issue de la classe aisée chinoise soulève encore d'autres difficultés.

Pour résumer, l'approvisionnement alimentaire chinois en quantité, gamme et qualité suffisante se retrouve parmi les défis les plus pressants du pays.

Parmi la longue liste d'incidents liés à la sécurité des aliments en Chine, l'exemple le plus tristement célèbre est celui du scandale du lait infantile de 2008, lait dans lequel que des producteurs chinois avaient altéré les produits avec de la mélamine.

Encadré 1 : Le scandale du lait frelaté

Les Jeux olympiques de 2008 étaient les premiers à se dérouler en Chine et le pays aspirait à utiliser cet événement pour projeter sa meilleure image au reste du monde, accélérant ainsi son intégration dans la communauté mondiale. C'était aussi l'année du scandale du lait : la mélamine, un produit chimique industriel a été découvert dans de nombreux lots de lait infantile. L'ingestion du produit chimique par des bébés dans les formules laitières a entraîné des lésions rénales, faisant six morts et environ 294 000 cas de maladies, dont 51 900 ont nécessité l'hospitalisation.

L'ajout de mélamine dans le lait avait pour but d'augmenter artificiellement le contenu en protéine. Comme les producteurs chinois avaient développé la pratique consistant à allonger leur lait avec de l'eau, la mélamine pouvait servir à ramener le contenu apparent de protéines aux niveaux requis par les règlements.

¹⁴ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

Selon les agriculteurs, cette pratique trouve son origine suite aux contrôles drastiques des prix imposés par le gouvernement sur les denrées alimentaires visant à lutter contre l'inflation. Sanlu et d'autres sociétés laitières avaient baissé leurs prix plus tôt en 2008 mais avaient transféré le fardeau de la réduction des coûts aux agriculteurs, qui disposaient d'un faible pouvoir de négociation contre les grandes entreprises laitières. Ainsi, la pression exercée sur les agriculteurs par les sociétés laitières les a poussés à diluer le lait pour survivre.

Les compagnies laitières impliquées dans cette fraude étaient des producteurs « de confiance » c'est-à-dire qu'il s'agissait dans le système chinois de compagnies de bonne réputation, exemptées des contrôles généralement applicables et ainsi laissées largement sans supervision. Ces exemptions étaient réalisées au motif qu'il fallait "aider les sociétés qui produisent des produits de haute qualité et compétitifs à l'international en évitant de leur faire subir des tests répétés", explique le China Daily.

Malgré les nombreuses plaintes de citoyens chinois concernant les maladies infantiles découlant de l'ingestion de lait Sanlu, rien n'a été fait jusqu'à ce que le problème « fasse irruption sur la scène internationale ».

L'intervention tardive des pouvoirs publics, le nombre élevé de transformateurs chinois impliqués et la répétition des scandales ont détourné les consommateurs chinois des produits laitiers locaux.

Cette défiance des consommateurs s'est doublée d'un attrait pour les produits importés, bénéficiant, aux yeux des consommateurs chinois d'un niveau de sécurité élevé.

Ainsi, le scandale des préparations pour nourrissons Sanlu de 2008, qui a porté préjudice à des centaines de milliers de consommateurs à travers le pays, a eu de profondes répercussions sur l'industrie laitière chinoise dont les conséquences sont encore visibles.

Après le scandale du lait contaminé à la mélamine, la situation est devenue insoutenable. Les contrecoups politique et économique ont poussé les autorités à reconsidérer le système de sécurité des aliments et une refonte totale s'est imposée.

Une crise est souvent l'occasion d'apporter un changement radical et en Chine, cet incident a ouvert la porte à une série de réformes majeures du système de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires.

L'uniformisation des normes de sécurité sanitaires, la rationalisation de la surveillance gouvernementale et le renforcement des sanctions en cas de non-conformité sont des réponses apportées par le gouvernement à cette situation. C'est également la raison pour laquelle la Chine a accordé une attention sans précédent à la gouvernance en matière de sécurité des aliments et mis en place des lois et des réglementations «les plus strictes » de l'histoire.

Problématique

Les grandes crises alimentaires de ces dernières années ont fait les gros titres en Chine et dans le monde. La confiance du peuple chinois dans la production locale a été sévèrement entamée.

Pour assurer la sécurité de chaque citoyen, des efforts ont été réalisés en réponse aux demandes émanant à la fois des marchés d'exportation et des inquiétudes des consommateurs chinois. La loi sur la sécurité des aliments a été totalement révisée et les procédures de contrôles sanitaires ont été largement renforcées. Cependant, malgré une prise en main du sujet par le gouvernement, la situation reste préoccupante et les scandales sanitaires continuent à se multiplier.

Nous observons donc une situation où s'opposent une rigueur sanitaire prononcée dans le discours politique et la réalité de crises récurrentes.

L'exploration des politiques publiques de sécurité des aliments et de l'organisation du système sanitaire semble être une piste intéressante pour comprendre comment cette situation s'est établie. Par ailleurs, les méthodes d'inspection et les exigences chinoises sont essentiellement connues à travers les audits réalisés en France. Cette étude du système sanitaire chinois est donc aussi l'occasion de comparer ces méthodes à celles appliquées aux entreprises sur le sol chinois.

Méthodologie

Ce mémoire aborde la thématique du système de sécurité des aliments chinois sous des aspects variés. Ainsi il est éclairé successivement par des études relevant de la sociologie des institutions, puis de celle de la gouvernance. Des publications relatives à la confiance apportent aussi leur contribution à l'analyse du sujet. Enfin, des considérations géopolitiques permettent de mettre en perspective les phénomènes observés.

Tout d'abord, il apparaît important de signaler que la barrière de la langue est une difficulté à laquelle nous avons été confrontés et avec laquelle il a fallu composer à plusieurs reprises, tant durant les entretiens avec les acteurs, que dans l'accès à la documentation. Les variations et

imprécisions de traductions rendent l'analyse de la situation chinoise et sa comparaison avec le système français d'autant plus difficile que les équivalences avec le système français sont loin d'être systématiques.

Ainsi, l'exploration de cette problématique s'est traduite dans un premier temps par une étude bibliographique, principalement centrée sur l'évolution et l'organisation des institutions sanitaires chinoises. Cette recherche a pu être complétée grâce à plusieurs opportunités de rencontres avec des officiels chinois ou de participation à des séminaires sur la thématique de la sécurité des aliments. Cependant, l'interprétation des données obtenues à l'issue de ces événements doit être prudente. En effet, ces échanges, bien que fournis en informations, se caractérisaient par une « perfection » systématique des réponses, suggérant un système sanitaire abouti, efficace et intransigeant. La multiplication des entretiens et la diversification des acteurs (associations administratives, société de conseil...) ont néanmoins permis d'obtenir une version nuancée de cette vision politique aseptisée. En particulier, l'occasion de s'entretenir avec d'anciens officiels chinois, moins contraints dans leur discours, a été une opportunité précieuse pour obtenir de nombreuses informations sur le sujet.

Ces informations ont été complétées par des échanges et des discussions informelles avec des agents de l'ambassade, du pôle agro du Service Economique Régional mais aussi d'autres services comme par exemple le service juridique. De plus, des discussions avec des acteurs locaux, comme les représentants des interprofessions françaises basées en Chine ou des agents de la délégation de l'Union Européenne en Chine, ayant une grande connaissance du fonctionnement du pays, ont permis d'enrichir la problématique selon de nouvelles perspectives.

Dans un second temps, la question de l'adéquation entre les ambitions affichées par le gouvernement et les instances sanitaires d'une part et la réalité du niveau sanitaire en Chine et la pression de contrôle des autorités d'autre part a été étudiée. Pour cela, la seconde phase de l'enquête, plus orientée sur l'analyse de terrain, s'est matérialisée par des entretiens avec des professionnels qui se prêtent aux contrôles sanitaires des autorités chinoises, afin d'avoir une vision concrète du sujet. Pour des raisons pratiques, les acteurs ciblés étaient préférentiellement des professionnels travaillant dans des entreprises françaises, et parlant français. Malgré le biais introduit par le fait de ne s'intéresser qu'au traitement d'entreprises étrangères par les autorités chinoises, cette sélection présente le double avantage de faciliter la compréhension mutuelle par l'utilisation du français mais aussi d'obtenir des témoignages où la parole est davantage libérée. En effet, la sécurité des aliments est un sujet délicat en Chine et il a été parfois difficile de convaincre les acteurs d'échanger sur ce sujet, même parmi les professionnels français. Il convient cependant de ne pas oublier la non-représentativité de l'échantillon choisi lors de l'analyse.

Le dernier temps de cette étude porte sur la réception par les consommateurs de ce système de sécurité des aliments, c'est-à-dire aussi bien les connaissances qu'ils ont sur le sujet que la confiance qu'ils accordent au système de contrôle. L'idée initiale pour aborder cet aspect était la réalisation de mini-entretiens avec des personnes choisies au hasard dans la rue. Cependant, étant donné les tensions qui entourent le sujet du sanitaire en Chine, les probabilités élevées que cette

méthode s'avère à la fois risquée et improductive nous ont contraint à chercher un autre angle d'approche. La solution de recours finalement mise en œuvre a été d'interroger le personnel chinois de l'ambassade, tenant compte du biais induit par le choix de cette population non représentative, particulièrement éduquée et ouverte par rapport à la moyenne de la population chinoise.

Trois guides d'entretien pour chacune des catégories d'acteurs rencontrés, constitués majoritairement de questions ouvertes, ont été bâtis à partir des questionnements ci-dessus. Les questions ont le plus souvent été adaptées en fonction de l'acteur interrogé.

Les principaux éléments de ces questionnaires se retrouvent dans les trois guides et certains points plus spécifiques ont été réservés à certaines catégories d'acteurs. Ces guides sont fournis dans l'annexe 1.

Les questions auprès des parties chinoises concernent la présentation, les missions et l'organisation des ministères ; la mise en œuvre des inspections sanitaires ; les tenants et aboutissants de la réforme de 2018 ; ainsi que leur rapport au consommateur.

Les professionnels ont été interrogés sur la réception et le déroulement des contrôles sanitaires ; sur les changements ressentis et les conséquences de la réforme de 2018 ; et comme pour les autorités une question sur le rapport au consommateur est venue clôturer l'entretien.

Le questionnaire pour les consommateurs a été construit différemment. La première question, très ouverte, portait sur les aspects importants pour les consommateurs lorsqu'ils choisissent un aliment afin que les acteurs puissent introduire spontanément la thématique de la sécurité. Dans le cas contraire, cette notion a été abordée pour recentrer l'entretien sur ce sujet. Ainsi, la confiance et les connaissances des consommateurs sur la sécurité des aliments ont été appréciées

Les entretiens avec des acteurs chinois ont été permis grâce au travail d'interprétation de Chen Rui. Cependant, les échanges supposés être semi-directifs ont souvent été complétés de questions très précises, voire fermées, indispensables à notre compréhension mutuelle malgré le remarquable travail d'interprétation.

De plus, afin de rassurer les acteurs et de favoriser leur acceptation de l'entretien, les guides ont souvent été transmis par avance, mettant en question la spontanéité des réponses obtenues.

Etant donnée la forte sensibilité du sujet, un total anonymat des acteurs a été garanti. Ainsi, les références aux différents entretiens ont été réduites autant que possible afin d'empêcher la reconnaissance des acteurs et de ne pas engager leur responsabilité.

Au total, 12 entretiens, 4 séminaires et de nombreuses discussions informelles, dont la liste détaillée est disponible dans l'annexe 2, ont fourni la matière nécessaire à la rédaction de ce mémoire. Hélas, en plus de présenter des biais de représentativité, comme expliqué dans les

paragraphe précédents, l'immensité et la complexité du sujet sanitaire en Chine auraient mérité de nombreuses autres rencontres et visites pour creuser encore davantage ce sujet, afin d'en comprendre toutes les subtilités. Cette investigation approfondie n'était pas réalisable dans le temps imparti de la durée de stage. Ainsi, ce travail a seulement vocation à donner un premier aperçu du système sanitaire chinois, une étude exploratoire, pour donner quelques clés de compréhension à ceux qui voudraient en approfondir davantage sur le sujet.

Annnonce du plan

La structuration du présent mémoire correspond aux axes méthodologiques développés ci-avant :

Tout d'abord, le système de sécurité sanitaire trouve son origine dans la priorisation du sujet par le gouvernement puis l'élaboration de politiques publiques sur ce thème. De nouvelles réglementations et une réforme des institutions se sont avérées nécessaires pour concrétiser la nouvelle approche de sécurité des aliments chinoise.

Ces politiques sont ensuite mises en œuvre sur le terrain par les services vétérinaires à travers des activités de surveillance et de contrôle. Malgré des politiques ambitieuses, la confrontation de la loi théorique et de la mise en œuvre révèle certaines déficiences. Loin d'être aussi aboutie que la réglementation qui est des plus strictes, l'application des politiques sanitaires laisse à désirer. De plus, tous les administrés ne sont pas traités équitablement. En particulier, les entreprises étrangères souffrent d'une pression de contrôle disproportionnée.

Enfin, une communication transparente est nécessaire pour assurer la confiance du public dans l'industrie alimentaire et ses régulateurs. Au-delà d'une communication apportant un éclairage sur les pratiques sanitaires, une véritable campagne de promotion de l'industrie chinoise, à laquelle participe largement le gouvernement chinois, est réalisée. Rassurer le public est un moyen d'atteindre plusieurs objectifs : économiques grâce au gain en compétitivité des entreprises, politiques grâce au maintien de l'ordre social.

I. LA SECURITE DES ALIMENTS : UN DOMAINE STRATEGIQUE ET PRIORITAIRE

1. PLUS QU'UNE SIMPLE MISE A L'AGENDA, UN DOMAINE STRATEGIQUE ET PRIORITAIRE

Un changement de priorité : de la sécurité alimentaire à la sécurité des aliments.

La sécurité alimentaire et la sécurité des aliments sont deux notions dont les mots se rapprochent mais dont le sens diffère. **La sécurité alimentaire** désigne la sécurité de l'approvisionnement alimentaire en quantité suffisante et en qualité adéquate. La **sécurité des aliments** ou **sécurité sanitaire des aliments** est une composante de la sécurité alimentaire qui désigne l'innocuité des aliments. Les politiques de sécurité des aliments regroupent les mesures destinées à proposer des aliments sans danger pour la santé du consommateur.

Ces deux termes peuvent être l'objet de confusion, en particulier lors de traduction depuis le chinois. De fait, des erreurs ont été remarquées à de nombreuses reprises dans les articles afférents au domaine et cette difficulté a été notée par les acteurs rencontrés.

« A priori, il y a des enjeux sémantiques entre sécurité alimentaire et sécurité des aliments¹⁵ »

Les risques inhérents à cette approximation sont liés à l'importance stratégique et la forte politisation de ces sujets en Chine¹⁶.

Nourrir le peuple est une problématique ancienne pour la Chine. En effet, l'Empire du Milieu n'a pas attendu d'avoir 1,4 milliard d'habitants pour craindre les famines et faire de la **sécurité alimentaire** une priorité stratégique. Depuis de nombreux siècles, les penseurs et gouvernants chinois placent l'agriculture et l'approvisionnement des populations au cœur de la gestion des royaumes. La production agricole et la circulation des grains y ont toujours été vues comme des conditions de la richesse collective, de l'ordre social et de la stabilité politique¹⁷. Echouer dans cet objectif de nourrir la population serait perçu comme «une perte de mandat du ciel», ouvrant la voie à une chute de la dynastie et l'avènement d'un nouveau pouvoir¹⁸. La quête nationale de la sécurité

¹⁵ Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine

¹⁶ Réunion du groupe de travail « Agriculture de demain et sécurité sanitaire » le 15/05/2018 à Pékin

¹⁷ Chaumet Jean-Marc, Pouch Thierry, « La Chine au risque de la dépendance alimentaire », Presses universitaires de Rennes, 2017

¹⁸ Agricultures & Territoires – Chambres d'agriculture, « Ralentissement ou transition économique en Chine : quels enjeux pour l'agriculture ? », Analyses et Perspectives n°1603, 2016

alimentaire est donc fortement politisée. De plus, l'accès à l'autonomie alimentaire est considéré comme une condition indispensable pour l'affirmation d'une puissance économique mondiale

Ainsi, les politiques agricoles chinoises mises en œuvre au cours des dernières décennies poursuivaient deux grands objectifs stratégiques :

- Garantir la sécurité alimentaire du pays à travers un accroissement de la production agricole dans un objectif d'autosuffisance alimentaire ;
- Augmenter les revenus des agriculteurs et favoriser le développement rural, éléments essentiels pour maintenir la stabilité politique et sociale¹⁹.

Ces politiques évaluaient donc la sécurité alimentaire nationale à l'aune de l'autosuffisance alimentaire, avec des objectifs d'au moins 95% pour l'autosuffisance alimentaire générale et de 100% pour l'autosuffisance céréalière²⁰.

La sécurité alimentaire représentait donc la priorité du gouvernement en termes de politique agricole. Bien que des réglementations sur les conditions sanitaires aient également été mises en place au cours de ces années, la sécurité sanitaire des aliments restait un objectif secondaire.

En 2016, le 13^{ème} plan quinquennal chinois (2016-2020) marque une rupture avec les politiques agricoles précédemment conduites en Chine. S'il fixe pour objectif de maintenir à 550 millions de tonnes la capacité de production céréalière de la Chine, il souligne aussi l'importance qu'il y a à disposer de politiques et de structures d'importation appropriées et préconise de recourir aux marchés internationaux pour compléter les avantages comparatifs de la Chine²¹. Le maintien d'une sécurité alimentaire absolue remplace le terme d'autosuffisance. Un assouplissement des politiques d'autosuffisance est présenté et le recours possible aux importations pour assurer la sécurité alimentaire n'est plus tabou²².

En parallèle, les évolutions qualitatives et quantitatives de la demande intérieure, provoquées par l'urbanisation, l'élévation des niveaux de vie et l'affirmation d'une vaste classe moyenne consommatrice, éduquée, exigeante et privilégiant la sécurité sanitaire ont conduit le gouvernement chinois à s'intéresser à la sécurité des aliments.

La sécurité sanitaire des aliments représente un enjeu de santé publique. Garantir l'accès à des aliments sûrs et sains est une condition essentielle pour promouvoir la bonne santé. Elle constitue également un enjeu économique et commercial. En effet, les critères d'innocuité des

¹⁹ Chaumet Jean-Marc, « Nourrir la Chine : géopolitique d'un défi alimentaire », *Hérodote*, vol. 156, n° 1, 2015, pp. 73-92.

²⁰ Conseil d'administration du Programme Alimentaire Mondial, « Plan stratégique de pays – Chine (2017-2021) », première session ordinaire du Conseil d'administration Rome, 2017

²¹ *ibid*

²² MD, « Chine : le développement durable au cœur du plan quinquennal », *Agra Presse* n°3540, 2015

denrées alimentaires constituent un élément clé dans le commerce international. À l'heure de la mondialisation, l'accès aux marchés des denrées alimentaires reste tributaire de la capacité des pays exportateurs à observer les exigences sanitaires des pays importateurs. De plus, l'intégration de la sécurité des aliments dans la sphère plus large de la sécurité publique et nationale met en évidence la valeur stratégique de celle-ci. Par ailleurs, elle représente une mesure de l'efficacité de l'administration gouvernementale.

Ce thème fait depuis plusieurs décennies l'objet de politiques spécifiques dans les pays occidentaux. La Chine, elle, semble avoir découvert récemment que son système de lutte inadapté était incapable d'enrayer les risques. La méfiance grandissante des consommateurs, à laquelle s'ajoute l'image internationale des produits chinois, cruciale pour les exportations, ont poussé les autorités à revoir les priorités des politiques alimentaires.

Ainsi, la combinaison de la demande croissante des consommateurs chinois en termes de sécurité sanitaire et de la volonté de la Chine d'améliorer son accès aux marchés étrangers a eu un impact visible sur sa politique de sécurité alimentaire. Il s'est donc opéré un changement majeur dans les priorités du gouvernement chinois avec le passage d'une attention focalisée sur la sécurité alimentaire à une nouvelle ère politique centrée sur la sécurité des aliments.

Un contexte sanitaire difficile qui nécessite des évolutions

Ce changement de priorité vers la sécurité des aliments est d'autant plus significatif étant donnée la situation sanitaire préoccupante en Chine. En cette période particulière de transition sociale, la sécurité des aliments de la Chine n'est pas seulement confrontée aux difficultés que rencontrent les pays développés, mais aussi au sort des pays en développement.

De plus, la structure de l'élevage et de l'industrie agro-alimentaire ainsi que le contexte réglementaire chinois sont propices aux pratiques sanitaires insuffisantes voire aux fraudes, et complexifient le contrôle par les autorités. Ces éléments expliquent en partie la fréquence des incidents sanitaire dans le pays.

Ces contrôles réglementaires insuffisants et fragmentés sont évoqués par les acteurs et mis en relation avec la mauvaise sécurité des produits alimentaires.

« Parce qu'à l'époque, c'était la désorganisation totale à tous les niveaux [ndlr : des contrôles sanitaires] [...] Je mangeais dans ce restaurant, j'étais malade²³ »

Le devoir du gouvernement est de maintenir les risques sanitaires, qui ne sont pas bien compris et contrôlés par les individus, à un niveau acceptable afin de garantir la protection des

²³ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

consommateurs. Face aux lacunes subsistantes dans le régime de sécurité des aliments chinois, des réformes urgentes pour renforcer et rationaliser la coordination entre les différentes agences de réglementation se sont imposées.

La mise à l’agenda de la sécurité des aliments

En Chine, les grandes lignes de l’action politique sont fixées lors des Congrès Nationaux du Parti Communiste Chinois (PCC), qui ont lieu tous les 5 ans. Ces actions sont précisées chaque année à l’occasion de plénums annuels.

Ces congrès et ces plénums établissent la feuille de route politique et idéologique du PCC. Elle est complétée par une feuille de route économique et sociale : les Plans quinquennaux. Le 13^{ème} Plan quinquennal, adopté en mars 2016, fixe les priorités de la politique du gouvernement jusqu’en 2020. Ces documents nous renseignent donc sur les orientations des politiques chinoises.

La sécurité sanitaire des aliments, présente dans le 12^{ème} Plan quinquennal (2011-2015), devient une des priorités du 13^{ème} Plan quinquennal (2016-2020). Comme les trois précédents, le 13^{ème} Plan quinquennal comprend un chapitre dédié à l’agriculture. Dans celui-ci, les autorités mettent l’accent sur le développement durable. De plus, comme nous avons vu précédemment, le dogme de l’autosuffisance est abandonné pour privilégier le concept de sécurité des aliments²⁴. Ce chapitre décrit huit grands projets structurant parmi lesquels sont citées la sécurité sanitaire ou encore la traçabilité des aliments.

Par ailleurs, le *No1 Document* de 2016 comporte plusieurs points relatifs à la sécurité sanitaire des aliments. Ce document, premier communiqué politique publié par les autorités centrales chaque année, est considéré comme un indicateur des priorités politiques. Ainsi, l’évocation de l’amélioration des normes sanitaires, de l’alignement sur les standards du Codex Alimentarius ou bien de la responsabilité gouvernementale en matière de sécurité sanitaire atteste de la prise en considération de ces thématiques par les autorités.

Un an plus tard, le 21 février 2017, le Conseil des Affaires d’Etat chinois a diffusé le « Plan national sur la sécurité sanitaire pour le 13^{ème} Plan quinquennal » dans lequel ont été précisés les principes relatifs à la sécurité sanitaire pour les années à venir. En particulier, ce plan décrit les objectifs et les modalités en termes de normes, de contrôles et de taux de conformités.

²⁴ MD, « Chine : le développement durable au cœur du plan quinquennal », Agra Presse n°3540, 2015

Cette nouvelle orientation des politiques agricoles chinoises témoigne d'un retour du développement rural et de la sécurité des aliments au cœur de l'agenda politique central, après avoir été longtemps délaissés.

« Donc là ils démarrent quand même, je pense qu'ils voient l'ampleur du sujet sanitaire²⁵ »

« C'est vraiment un enjeu. Ce n'est pas quelque chose qui est juste un paravent pour eux. C'est vraiment la priorité²⁶ »

En outre, la création au niveau central d'un organisme axé sur la sécurité des aliments, directement sous le Conseil des affaires de l'État, confirme la place du sanitaire comme une entité stratégique pour les politiques du gouvernement central. De plus, l'intervention sur le sujet de personnalités politiques importantes telles que le président de la République Xi Jinping²⁷ ou le premier ministre Li Keqiang²⁸ témoigne à nouveau de cette priorisation au niveau des plus hautes sphères de l'État. Le rôle de ces personnalités est d'ailleurs évoqué par les acteurs rencontrés pour justifier l'importance du sujet.

« C'est un sujet très sensible et c'est le premier ministre qui a donné l'ordre de faire tous ces contrôles²⁹ »

En particulier, le président de la république Xi Jinping a insisté sur le fait que le pays devait établir les normes les plus strictes, la surveillance la plus rigoureuse, la peine la plus sévère et la responsabilité la plus grave. Ces recommandations sont communément appelées les «Quatre règles les plus strictes». Ainsi, après la mise à l'agenda politique du sujet, c'est une concrétisation et une mise en œuvre des plus strictes qui sont prescrites.

« La Chine s'organise et aujourd'hui on ne fait pas ce qu'on veut³⁰ »

Ces orientations sont dorénavant affichées dans les services sanitaires locaux et visibles pour les agents d'inspection opérationnels, comme nous pouvons l'observer sur la figure 1.

²⁵ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

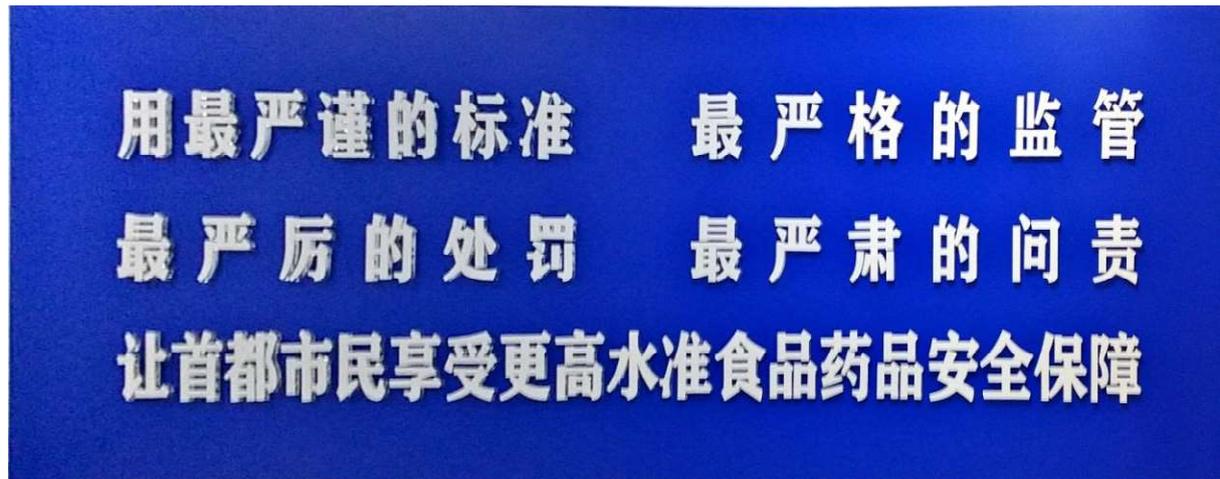
²⁶ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁷ IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

²⁸ China Daily « China's "long, steep road" to safer food », 2015

²⁹ Discussion informelle - Représentant professionnel français en Chine

³⁰ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine



Traduction : *Les normes les plus strictes*

La surveillance la plus rigoureuse

La peine la plus sévère

La responsabilité la plus grave

Permettre aux citoyens de la capitale de bénéficier d'un niveau plus élevé de sécurité des aliments et des médicaments

[Figure 1 : Affichage des "quatre règles les plus strictes" dans un bureau local des services vétérinaires](#)

Suivant cette doctrine, la loi de 2015, présentée comme la plus stricte jamais publiée sur la question de la sécurité des aliments, a eu un impact conséquent sur les entreprises locales et étrangères impliquées dans le secteur alimentaire. Cette loi est un signal fort envoyé par la Chine qui souhaite tirer un trait sur la série de scandales alimentaires qui a touché le pays ces dernières années³¹.

Qui dit sujet politique, dit sujet sensible

La sécurité sanitaire des aliments est devenue un sujet prioritaire et stratégique pour l'Etat chinois. De plus, comme la sécurité des aliments appartient au groupe plus vaste de la sécurité publique, le sujet est devenu éminemment politique et par conséquent, sensible. Comme l'explique un membre d'un groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments « si on parle de sécurité, on va critiquer l'administration et cela ne passera pas³² ».

Aborder le sujet de la sécurité sanitaire en Chine est un travail délicat qui se retrouve fréquemment confronté à la réticence des acteurs qui ne souhaitent pas s'aventurer sur le sujet. Ainsi, lors des entretiens, la très grande majorité des acteurs s'est enquis de confirmer l'anonymat

³¹ Wright Kimberly, « La Chine dévoile la loi sur la sécurité alimentaire la plus stricte de son histoire », China Briefing, 2015

³² Réunion du groupe de travail « Agriculture de demain et sécurité sanitaire », le 15/05/2018 à Pékin

qui leur avait déjà été garanti lors de la prise de contact. Certains acteurs chinois quant à eux ont simplement refusé de témoigner sur le sujet.

« Si le gouvernement français veut savoir quelque chose sur le gouvernement chinois, vous feriez mieux de contacter directement le gouvernement³³ »

« Je ne vais pas donner mon opinion [...] parce que c'est une action du gouvernement et que je ne vais pas critiquer le gouvernement³⁴ »

D'autres acteurs encore ont évoqués avoir été confrontés à des difficultés en abordant le thème de la sécurité sanitaire, expliquant s'il n'en faut, leurs réticences à s'exprimer sur le sujet.

« Parce que justement, il m'est arrivé dans le passé d'avoir des soucis en ayant partagé mon opinion sur le sujet³⁵ »

Ces expériences évoquées par les acteurs ont conduit à prendre de nombreuses précautions lors de la collecte d'informations sur ce sujet.

Ainsi, la délicatesse du sujet de la sécurité sanitaire en Chine apporte une preuve supplémentaire de l'aspect stratégique que revêt ce domaine pour l'Etat chinois.

« Tout ce que je peux te dire c'est que l'hygiène en Chine, c'est du sérieux³⁶ »

2. LA CONCRETISATION DU SUJET DANS LE CADRE REGLEMENTAIRE

L'évolution normative en Chine : la genèse d'une « Food Law » à la chinoise

Depuis les réformes économiques et l'ouverture initiées en 1978, le Congrès National du Peuple de la République Populaire de Chine a promulgué de nombreux textes relatifs à la sécurité des denrées alimentaires afin de protéger la santé et la longévité de sa population. Ainsi près de vingt lois, complétées de quarante règlements administratifs et de cent-cinquante décrets d'application au niveau des départements ont établi le cadre législatif de la sécurité des aliments en Chine³⁷.

La Loi sur l'hygiène des aliments de 1995 était le pilier central de ce dispositif législatif. Elle s'adressait aussi bien aux entreprises qu'à l'administration, et avait pour but de réglementer l'hygiène des aliments.

³³ Entretien n°10 - Professionnel chinois

³⁴ Entretien n°7 - Acteur Chinois

³⁵ Entretien n°1 - Professionnel français en Chine

³⁶ Entretien n°1 - Professionnel français en Chine

³⁷ Skinner Roger, « Regulatory and Strategic Framework for Food Safety in the People's Republic of China », SFDA, ADB, WHO Project, 2007

Ce modèle législatif était axé sur la résolution de problèmes, c'est-à-dire que des dispositions légales supplémentaires étaient formulées ou modifiées en fonction des problèmes qui survenaient en sécurité des aliments. L'expérience et la fréquence élevée des problèmes de sécurité sanitaire des aliments montrent toutefois que ce type d'approche législative palliative réactionnelle n'est pas suffisante pour protéger la santé publique³⁸.

Pour ces raisons, des efforts ont été réalisés pour mettre à jour et renforcer les contrôles de sécurité des aliments en Chine, en réponse aux demandes émanant à la fois des marchés d'exportation et des inquiétudes des consommateurs chinois. En 2003, moins de deux ans après l'accession de la Chine à l'OMC, le gouvernement chinois s'était efforcé de consolider la réglementation de la sécurité des aliments en établissant une administration d'Etat de l'alimentation la *State Food and Drug Administration*³⁹ (SFDA) qui coordonnait les questions relatives à la sécurité des aliments. Cependant, la création de cette agence n'a pas apporté de réponse satisfaisante au problème de sécurité des aliments en Chine.

Le 1er septembre 2004, le Conseil d'État chinois a publié une décision sur le renforcement de la sécurité des aliments qui soulevait la question de l'amélioration des lois et des règlements relatifs à la sécurité des denrées alimentaires, et qui exhortait son service juridique à modifier la loi sur l'hygiène des denrées alimentaires. Les points de vue divergeaient toutefois sur les voies à adopter pour améliorer rapidement le système législatif en matière de sécurité sanitaire des aliments. L'un d'entre eux a notamment plaidé en faveur de la transformation de la Loi sur l'hygiène alimentaire en Loi sur la sécurité des aliments.

Une incitation supplémentaire à fournir davantage d'efforts pour mettre en place une réforme du régime de sécurité des aliments en Chine a été déclenchée en 2008 par le scandale du lait pour enfant contaminé par la mélamine.

Comme la Chine, tous les états sont confrontés à l'enjeu de la sécurité des aliments et à la nécessité de garantir aux populations une alimentation qui ne présente pas de risque pour la santé. Dans cette optique, ils déploient des efforts de plus en plus actifs en matière de réglementation afin de garantir la sécurité des aliments. À cet égard, l'adoption d'une loi fondamentale sur la sécurité des denrées alimentaires visant à établir un système juridique de gestion des risques et un système de contrôle et de gestion est devenue une pratique courante.

³⁸ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

³⁹ Administration d'Etat des Aliments et des Médicaments

Par exemple, l'Union Européenne a totalement remodelé son cadre réglementaire de la sécurité des aliments au début de ce siècle à la suite d'une série de crises alimentaires. À l'occasion de cette réforme globale, l'ensemble du cadre juridique de l'UE en matière de sécurité des aliments a été reconstruit à partir de zéro. La *Food Law* Européenne comprend six textes. Le premier, adopté en 2002, concerne les dispositions générales. Il est complété entre 2004 et 2005 par d'autres règlements qui couvrent tous les aspects de la chaîne alimentaire et qui spécifient les obligations des tous les acteurs. Ce corpus fondamental est lui-même complété par d'autres textes spécifiques, faisant du système de sécurité sanitaire des aliments de l'UE l'un des meilleurs au monde.

Pour garantir la sécurité des aliments et pour assurer la conformité des normes chinoises avec les normes internationales, la Chine a décidé, comme l'Union Européenne avant elle, de réformer en profondeur sa législation en matière de sécurité des aliments en introduisant une loi fondamentale intégrant toutes les règles existantes en matière de sécurité des aliments.

Ainsi, le 28 février 2009, la « Loi sur la sécurité des aliments de la République Populaire de Chine » est adoptée lors du 11^{ème} Congrès National du Peuple et entrée en vigueur le 1er juin 2009.

Cette loi a été une étape importante dans l'histoire du développement de la sécurité des aliments en Chine. Passer de l'hygiène alimentaire à la sécurité des aliments n'est pas un simple ajustement de vocabulaire, mais plutôt une transformation profonde des idées. Ce changement a marqué le début d'une nouvelle ère pour la gouvernance de la sécurité des aliments.

Cette loi fondamentale fournit une base au cadre juridique et à tous les textes des différents niveaux administratifs.

Elle permet le renforcement des contrôles de sécurité des aliments « de la fourche à la fourchette ». Elle met en place des obligations d'évaluation de risques et des méthodes scientifiques dans la réglementation de la sécurité des aliments et clarifie les responsabilités des différents acteurs. En plus de ceci, elle crée une procédure unifiée de mise en place de normes, un système de contrôle et de surveillance amélioré et un système de rappel de produits.

Elle abolit également le système des exemptions de contrôle des entreprises « de confiance », en réponse directe au scandale du lait infantile contaminé à la mélamine. La loi s'adresse également de manière spécifique à la question des additifs alimentaires, qui était centrale dans le scandale de la mélamine. Selon cette nouvelle loi, les additifs sont interdits, à moins de prouver qu'ils sont non seulement sûrs, mais également nécessaires.

En outre, l'importance d'une loi fondamentale telle que la «Loi sur la sécurité des aliments de la République Populaire de Chine» réside dans le fait qu'elle indique clairement que la santé publique est le premier objectif à atteindre.

Cependant, avec le développement rapide de l'industrie alimentaire, la demande croissante en matière de sécurité des aliments, ainsi que le renforcement de la surveillance et de la gestion par le gouvernement, les besoins en termes de réglementation ont évolué.

Certaines parties de la loi de 2009 sur la sécurité des aliments n'étaient plus adaptées au contexte socio-économique, soulignant la nécessité de modifications et d'améliorations rapides.

En conséquence, le 24 avril 2015, la 14^{ème} réunion du Comité permanent du 12^{ème} Congrès National du Peuple a délibéré et modifié la Loi sur la sécurité des aliments. Cette nouvelle loi de 2015 sur la qualité et la sécurité sanitaire des produits agricole fixe le nouveau cadre juridique du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments en Chine.

Cette loi très importante est évoquée par les acteurs rencontrés.

« Depuis 2015, il y a une loi qui a été mise en place qui est très stricte⁴⁰ »

Cette nouvelle révision de la Loi sur la sécurité des aliments reflète pleinement les nouvelles idées, conclusions et exigences visant à renforcer le travail sur la sécurité des aliments fournies par le Comité central du PCC et le Conseil d'État. Elle représente la nouvelle stratégie globale de la Chine pour la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments.

Elle incarne non seulement une vision internationale, mais prend également en compte les conditions spécifiques de la Chine et répond activement aux préoccupations sociales.

La « Food Law » Chinoise : prévention, gestion du risque, approche intégrée et co-gouvernance

La Loi sur la sécurité des aliments constitue le fondement juridique pour la surveillance et la gestion de la sécurité des denrées alimentaires. Les dispositions générales définissent les principes de cette nouvelle réglementation. Ainsi le principe de prévention, la gestion des risques, l'approche intégrée du processus de contrôle et la co-gouvernance sociale sont considérés comme les principales priorités⁴¹. Ces différents principes sont intimement liés. En effet, assurer une prévention globale pour préserver au maximum les intérêts du public nécessite des mesures actives et efficaces de maîtrise des risques tout au long du processus de production et de distribution.

⁴⁰ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

⁴¹ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

- **L'évaluation des risques intégrée à la réglementation**

Tout d'abord, cette nouvelle loi est basée sur une approche scientifique. D'un point de vue mondial, la Loi sur l'hygiène alimentaire appartient à la première génération de lois sur la protection des aliments, qui incarnaient les méthodes de régulation traditionnelles comportant l'approbation et les sanctions du gouvernement. La Loi sur la sécurité des aliments appartient à la deuxième génération de lois sur la protection des aliments, qui reflètent des méthodes modernes basées sur une évaluation scientifique des risques.

En effet, dans le domaine de la sécurité des aliments, l'analyse des risques est devenue un principe fondamental qui garantit le caractère scientifique de la réglementation. La législation chinoise en matière de sécurité des aliments a successivement introduit des systèmes d'évaluation et de communication des risques et a défini la gestion des risques comme un principe juridique.

L'approche basée sur l'évaluation des risques représente un changement important de la réglementation de la sécurité des aliments, privilégiant la prévention à la gestion des crises. Ce nouveau mode de réglementation constitue le passage d'une approche traditionnelle à un système de surveillance et de gestion moderne.

- **Une approche intégrée sur toute la chaîne de production alimentaire**

Dans la société contemporaine, des facteurs de risque existent dans toute la chaîne : lors de la recherche et développement, de la production, la transformation et de la distribution. Traditionnellement, la sécurité des aliments était axée sur la transformation des aliments, conformément à la conviction selon laquelle la sécurité des aliments pouvait être garantie à condition de porter une attention suffisante au stade de la transformation⁴². Ces dernières années, toutefois, cette hypothèse a été réfutée par une série d'épidémies d'origine alimentaire liées à des problèmes provenant d'autres segments de la chaîne alimentaire, en particulier au stade de production.

Les consommateurs ont donc pris conscience du fait que des défauts dans des segments de la chaîne de production et de distribution des aliments pouvaient entraîner l'effondrement de l'ensemble du système destiné à garantir la sécurité des aliments. Il est devenu impossible de fournir aux consommateurs des niveaux suffisants et efficaces de sécurité des denrées uniquement en appliquant des méthodes d'inspection et de rejet au stade final de la chaîne de production.

Gérer la complexité des problèmes de sécurité sanitaire des aliments nécessite une approche intégrée. Un contrôle de l'ensemble du processus «de la fourche à la fourchette» est donc nécessaire pour garantir efficacement la sécurité des aliments.

⁴² Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

« Un autre mot clé c'est « toute la chaîne ». Il y a quelques maillons importants, il y a un concept de prévoyance. Par exemple pour les exploitations, il faut tout d'abord s'assurer en amont de la santé des vaches laitières, de la qualité des intrants, des alimentations animales...⁴³ »

Le contrôle de la sécurité des denrées alimentaires doit couvrir tout le cycle de vie des aliments pour éviter l'effondrement de l'ensemble du système résultant des défauts d'un seul segment de la production ou de la distribution. Ainsi, la sécurité des aliments doit couvrir tous les segments de la chaîne de production et de distribution des aliments, ainsi que toutes les parties prenantes telles que les entreprises, les autorités de supervision et de gestion et les agences intermédiaires.

- **Du gouvernement à la gouvernance sanitaire :**

La réglementation fait référence aux pratiques du gouvernement qui orientent ou restreignent les activités des acteurs du marché. La gouvernance quant à elle met davantage l'accent sur les activités et les processus dans lesquels les acteurs du gouvernement, du marché et de la société adoptent des approches flexibles contribuant à améliorer les performances du système dans sa totalité. L'approche intégrée sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire peut être un point de départ pour comprendre cette nouvelle ère de gouvernance en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Dans le monde moderne, aucun acteur ne peut gérer seul les problèmes de sécurité de plus en plus complexes. La sauvegarde de la sécurité des aliments est une responsabilité commune à toute la société. Outre la réglementation gouvernementale, l'auto-gouvernance des entreprises, l'autodiscipline du secteur, la surveillance des médias, la participation des consommateurs et les décisions judiciaires sont autant d'approches indispensables pour remédier aux défaillances du marché et garantir la sécurité sanitaire des aliments. La coordination entre les différents acteurs gouvernementaux, les institutions, les entreprises, les industries, le public et les médias doit être organisée dans un réseau de gouvernance de la sécurité des aliments, doté de responsabilités clairement définies.

Ce passage d'un mode de gouvernement centralisé à une gouvernance sanitaire de tous les acteurs est un autre signe du changement de paradigme sanitaire qui s'effectue dans la société chinoise et qui se concrétise dans la Loi de la sécurité des aliments.

- **La redéfinition des responsabilités**

En conséquence, la Loi sur la sécurité des aliments récemment révisée a encore renforcé les responsabilités des parties prenantes telles que les producteurs et les distributeurs d'aliments, les

⁴³ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin

autorités locales, les autorités de surveillance et de gestion, les associations de l'industrie alimentaire, les associations de consommateurs, les médias, les agences de certification et les consommateurs.

« Les entreprises sont les premières responsables lorsqu'il y a un accident⁴⁴ »

Conformément à la Loi sur la sécurité des aliments, les producteurs et les distributeurs de produits alimentaires doivent assumer de nombreuses obligations comme par exemple l'obtention d'une licence de production et de distribution de produits alimentaires, l'inscription pour les produits alimentaires spéciaux, l'établissement d'un système interne de gestion de la sécurité des denrées, l'établissement d'un système de traçabilité, d'autocontrôles, de rappel des produits non conformes...

« Le gouvernement chinois nous donne des directives générales sur la sécurité des aliments et sur la gestion sanitaire de l'usine. [...] Il existe également des standards comme le GB48 051 qui porte sur la réglementation générale en matière gestion sanitaire des usines de produits alimentaires. Dans ces standards sont décrits les exigences en termes d'état de l'usine, d'environnement, des installations, des équipements et des procédures⁴⁵ »

Les responsabilités des autorités sont elles aussi redéfinies dans cette nouvelle Loi. Les gouvernements locaux de niveau égal ou supérieur au comté sont responsables de la supervision et de la gestion de la sécurité des aliments dans leurs juridictions administratives respectives. Cependant, il convient de préciser que les gouvernements locaux doivent assumer une « responsabilité globale » et non une « responsabilité totale » : le système complet de responsabilité en matière de sécurité des denrées alimentaires comprend la responsabilité des entreprises, la responsabilité du gouvernement central et la responsabilité des gouvernements locaux, etc.⁴⁶ Cette responsabilité est d'autant plus signifiante en Chine étant donné le rôle ambigu des autorités locales dans les précédentes crises sanitaires et le haut niveau de corruption des fonctionnaires, suscitant une *« critique de l'ineffectivité du droit⁴⁷ »*. Ainsi, la dernière réforme a également créé la faculté pour les parquets d'introduire des actions d'intérêt public. Cette procédure qui a vocation à s'appliquer en sécurité sanitaire des aliments permet aux procureurs chinois *« d'enjoindre une administration défaillante de se mettre en conformité avec les lois et règlements en vigueur⁴⁸ »*.

Grâce à cette nouveauté, les autorités, comme les professionnels, peuvent donc aussi être mis face à leur responsabilité par la société.

⁴⁴ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin

⁴⁵ Entretien n°10 - Professionnel chinois en Chine

⁴⁶ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

⁴⁷ Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine

⁴⁸ Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine

La hiérarchie des normes chinoises

Il convient de noter que la loi sur la sécurité des aliments est une loi fondamentale qui définit simplement le cadre général du système de sécurité sanitaire. Elle contient un contenu très riche qui doit être développé et complété par des règlements administratifs, des règles et des documents normatifs.

En outre, les Congrès Nationaux du Peuple et leurs comités permanents de provinces, régions autonomes et municipalités peuvent formuler leurs propres réglementations locales afin de répondre aux conditions spécifiques et aux besoins pratiques des administrations locales.

Le système juridique chinois constitue une échelle hiérarchique descendante composée de la Constitution, des lois, des réglementations administratives, des réglementations locales et des règles administratives. Le détail de la hiérarchie des normes est décrit et illustré par l'encadré 2 et la figure 2.



Figure 2 : Schéma de la hiérarchie des normes chinoises⁴⁹

⁴⁹ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

Encadré 2 : Hiérarchie des normes chinoises⁵⁰

La hiérarchie des normes trouve sa source dans les articles 87 à 91 de la Loi Législative (*Legislative Law*) de la République Populaire de Chine de 2015.

- La **Constitution** est la norme suprême : aucune loi, aucun règlement administratif, aucun règlement local, aucun règlement autonome et aucune règle de quelque nature que soit ne peut la contredire (article 87).
- Les **lois** ont une valeur supérieure à celle des règlements administratifs, règlements locaux et règles (article 88). L'autorité habilitée à adopter des lois est en principe le Congrès National du Peuple. Cependant, le Comité permanent est également habilité à en édicter pour tenir compte notamment des évolutions sociales.
- Les **règlements administratifs** ont une valeur supérieure à celle des règlements locaux et règles (article 88).
- Les **règlements locaux** ont une valeur supérieure à celle des règles des gouvernements locaux de même niveau ou de niveau inférieur (article 89).
- Les **règlements des gouvernements provinciaux ou de régions autonomes** ont une valeur supérieure à celle des règles des gouvernements de villes ou de préfectures de régions autonomes (article 89).

L'article 90 détermine l'étendue géographique de certaines règles :

- Lorsque des **règlements de gouvernements provinciaux ou de régions autonomes** prévoient, conformément à la loi, des adaptations aux lois, règlements administratifs ou règlements locaux, leurs dispositions dérogatoires s'appliquent à la province ou à la région concernée.
- Lorsque des **règlements de zones économiques spéciales** prévoient, conformément à la loi, des adaptations aux lois, règlements administratifs ou règlements locaux, leurs dispositions dérogatoires s'appliquent à la zone économique spéciale concernée.

L'article 91 fixe la valeur normative de certaines règles particulières :

- Les **règles édictées par différents départements** ont la même valeur juridique et les **règles édictées par des départements et de gouvernements locaux** ont la même valeur juridique. L'étendue de ces règles reste confinée à leurs limites respectives de compétence.

⁵⁰ Florin Paul, Madec Lore, « De quelques "caractéristiques chinoises" à l'ère de la gouvernance par le droit », 2019

Une loi stricte et des sanctions sévères

La nouvelle Loi sur la sécurité des aliments introduit dans la réglementation chinoise des concepts nouveaux et impose, par voie de conséquence, la révision des dispositions du Code pénal relatives à la sécurité des aliments.

La Loi sur la sécurité des aliments en son chapitre 9, contient la définition de cinq nouveaux délits, dont deux d'entre eux au moins visent expressément la commission de délits par le personnel administratif d'inspection ou de surveillance des aliments. Il y a là incontestablement la volonté de responsabiliser les agents chargés de la sécurité des aliments⁵¹.

Dans ce cadre, les autorités chinoises ont considéré comme prioritaires le renforcement et le perfectionnement des dispositions de droit pénal applicables à la sécurité des aliments⁵².

Ainsi, les sanctions appliquées en cas de violation de la loi sont durcies:

Dans le cas où une entité ou une société violerait la Loi sur la sécurité des aliments, les consommateurs peuvent réclamer des dommages et intérêts jusqu'à dix fois la valeur du produit ou du service, ou trois fois la valeur totale de la perte en cas de décès ou d'atteinte grave à la santé du client. Les produits importés seront quant à eux immédiatement rappelés.

La loi de 2009 prévoyait une amende entre cinq et dix fois la valeur du produit dans le cas de l'utilisation d'additifs alimentaires illégaux. Maintenant les amendes sont comprises entre quinze et trente fois la valeur du produit, ou une somme fixe s'élevant de 50 000 à 150 000 RMB⁵³ si la valeur totale des produits est inférieure à 10 000 RMB^{54 55}.

Un autre changement important de cette loi concerne la section sur les responsabilités légales. Dans le cas où une entité ou une société violerait la Loi sur la sécurité des aliments, en plus de la sanction infligée à la société, le personnel est également directement responsable de la violation et est donc également passible d'amendes punitives. Les sanctions peuvent aller jusqu'à des peines d'emprisonnement.

Conformément aux recommandations du Président Xi Jinping, la politique de sécurité des aliments répond aux « quatre règles les plus strictes ». La réglementation, avec plus de 5 000 normes, est l'une des plus strictes au monde.

⁵¹ Jianping Lu, « La protection de la sécurité alimentaire en droit pénal chinois », Revue internationale de droit économique, vol. t. xxiv, 1, 2010, p. 123-137.

⁵² Ibid

⁵³ Environ de 6 000 à 20 000 €

⁵⁴ Environ 1 300 €

⁵⁵ Wright Kimberly, « La Chine dévoile la loi sur la sécurité alimentaire la plus stricte de son histoire », China Briefing, 2015

« Je pense que la Chine a la politiques la plus stricte au monde pour la sécurité des aliments⁵⁶ »

« Aujourd’hui, ce type de contrôle là en Chine est plus exigeant qu’en France⁵⁷ »

« Il y a des normes en Chine qui sont même plus draconiennes qu’en France⁵⁸ »

De plus, si la réglementation chinoise s’est initialement inspirée des réglementations occidentales, le gouvernement chinois se targue d’avoir durci chacune de ces lois au-delà des normes internationales.

« On est très exigeants sur ces indicateurs. On est supérieur aux normes internationales. Par exemple la teneur en fer, en sodium... Nous nous en avons [ndlr : des indicateurs] alors que dans d’autres pays, il n’y en a pas⁵⁹ »

De même, les contrôles sanitaires, en particulier sur les denrées importées, sont particulièrement intransigeants. La responsabilité et les peines encourues sont aussi des plus sérieuses, pouvant aller jusqu’à l’emprisonnement en cas de non-conformité.

« Il y a une loi des plus strictes au monde avec des pénalités, avec des peines de prison qui vont bien au-delà de tout ce qu’il peut y avoir dans d’autres pays⁶⁰ »

Afin de faire face aux priorités changeantes en matière de sécurité des denrées alimentaires, en 2015, la Chine a de nouveau modifié la loi sur la sécurité des denrées alimentaires. Outre la loi sur la sécurité des denrées alimentaires, des séries de règlements, règles et mesures ont été édictés pour appliquer les dispositions de la loi. Ce nouveau texte est extrêmement strict et lourd de conséquences pour les professionnels du secteur agricole.

Toutefois, pour être totalement effective, cette loi nécessite des textes complémentaires selon une architecture complexe : règles d’application et des textes explicatifs...

« En fait, il y a des réglementations et des décrets qui sont sortis par rapport au grand cadre. Il y a aussi des réglementations et des explications des décrets. En fait il y a différents niveaux : il y a l’explication du décret, encore une explication de l’application...⁶¹ »

Cependant ces textes sont souvent absents ce qui empêche la mise en œuvre de certaines des exigences énoncées dans la loi. L’absence de ces textes d’application soulève d’ores et déjà la problématique d’un certain écart entre la volonté politique d’une part et l’exécution réelle des textes réglementaires d’autre part.

⁵⁶ Entretien n°7 - Acteur Chinois

⁵⁷ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

⁵⁸ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

⁵⁹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin

⁶⁰ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

⁶¹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

3. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE, MANIFESTATION CONCRÈTE DU CHANGEMENT DE PARADIGME SANITAIRE

Les différentes évolutions des institutions sanitaires jusqu'à la réforme de 2018

La première Loi sur la sécurité des aliments, élaborée en 2009, redéfinissait les responsabilités des différents échelons gouvernementaux. En particulier, elle déplaçait la responsabilité du pilotage, de l'organisation et de la coordination des inspections au niveau local.

La conception institutionnelle de l'époque comportait donc des risques considérables en matière de responsabilité administrative pour les gouvernements locaux. Compte tenu de l'importance grandissante du sujet sanitaire et de la fréquence croissante des problèmes liés à la sécurité des aliments, des avis en faveur d'une réforme institutionnelle se sont multipliés⁶².

Dans ce contexte, le 18^{ème} Congrès national du PCC (2012) a soulevé la tâche de la réforme institutionnelle et de l'institutionnalisation du système de sécurité des denrées alimentaires et des médicaments.

Après la refonte du cadre réglementaire, c'est donc au tour des institutions d'évoluer pour répondre aux nouveaux défis dans le domaine du sanitaire.

En mars 2013, lors de la première séance plénière du 12^{ème} Congrès National du Peuple un Plan pour la Restructuration Institutionnelle et la Transformation du Conseil d'Etat a été adopté⁶³.

Au niveau central, ce plan de réforme s'est traduit par la création de la *China Food and Drug Administration*⁶⁴ (CFDA). La CFDA est devenue l'organisme responsable de la sécurité des aliments et des médicaments sur le territoire. Ses responsabilités incluaient la supervision et l'administration de la sécurité des processus de production, de circulation et de consommation des aliments et des médicaments. L'objectif de cette création était de renforcer l'autorité dans le domaine sanitaire et de permettre une surveillance et une gestion unifiée et complète de la sécurité des aliments aux différentes étapes de la chaîne alimentaire. Avant la création de la CFDA, les responsabilités en matière de sécurité sanitaire des aliments au sein du gouvernement national étaient dispersées parmi un certain nombre de ministères, souvent avec des lacunes et des chevauchements⁶⁵.

⁶² Hu Yinglian, « Unified Market Regulation and Food Safety Guarantees: A Category-Oriented Study Based on the 'Coordination-Professionalisation' Framework », Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), No.2, 2016, pp. 8-15.

⁶³ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

⁶⁴ Administration Chinoise des Aliments et des Médicaments

⁶⁵ China Daily « China's "long, steep road" to safer food » 2015

Ce plan a également concerné l'administration locale. Son objectif était le renforcement de l'unité et de l'autorité des systèmes de réglementation des aliments et des médicaments au sein des gouvernements, à tous les niveaux. Pour cela, la réorganisation des directions pour réunir les missions complémentaires et l'accroissement de la disponibilité des ressources ont été mis en œuvre. Les gouvernements locaux ont également mis en place des agences de surveillance des aliments et des médicaments au niveau des villages, des villes et des districts et ont installé les technologies et équipements nécessaires, comblant ainsi les lacunes en matière d'application de la loi⁶⁶.

En dépit de ces tentatives, le gouvernement central a continué à souligner que les capacités de réglementation des aliments et des médicaments étaient insuffisantes et devaient être renforcées. L'intégration et l'optimisation des ressources pour l'inspection étaient donc nécessaires car certaines zones, à l'échelon local, étaient toujours exposées aux risques en matière de sécurité des aliments.

De plus, avec le développement socio-économique, de nouveaux risques liés à la sécurité des denrées alimentaires ont constamment continué à apparaître. Ainsi, en avril 2015, la révision de la Loi sur la sécurité des denrées alimentaires jette les bases des futures orientations de la réforme institutionnelle qui interviendra en 2018⁶⁷.

- **La réforme de 2018 :**

La réforme institutionnelle du Conseil d'État a été approuvée par le 13^{ème} Congrès National du Peuple le 13 mars 2018. Elle vise à rendre le système de réglementation des aliments et des médicaments mieux structuré et plus efficace.

Dans cette optique, la réforme ajuste le système de réglementation à la fois horizontalement et verticalement. Les principaux procédés sont :

- la coordination et l'exhaustivité de la réglementation en matière de sécurité des aliments ;
- la spécificité et la spécialisation de la réglementation des médicaments.

En redéfinissant précisément les fonctions et les obligations des autorités centrales et locales, la réforme a abordé les chevauchements dans la répartition des compétences à différents niveaux administratifs. Globalement, la réforme repose sur une réglementation unifiée du marché. Par ailleurs en spécifiant les fonctions de chaque institution, la réforme permet de faire en sorte que

⁶⁶ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

⁶⁷ Ibid

du personnel spécialisé soit chargé des tâches techniques nécessitant des qualifications, tout en renforçant l'application unifiée des règles.

« L'objectif de la réforme c'est d'avoir une meilleure performance et une meilleure répartition des missions entre les ministères et les différents établissements⁶⁸ »

L'achèvement de cette réforme propose un nouveau schéma institutionnel, avec de nouvelles instances en charge des questions sanitaires.

Pour accroître encore l'efficacité et l'efficience de la réglementation, le gouvernement chinois a réuni les organismes chargés de la sécurité sanitaire des aliments, des opérations de marché et de la concurrence en une seule administration nouvellement créée, la *State Administration for Market Regulation*⁶⁹ (SAMR).

« SAMR est une nouvelle institution qui a fusionné 3 anciens établissements. Quel est l'objectif de la création du SAMR ? C'est pour faciliter les contrôles et les inspections par rapport à la sécurité sanitaire et aussi pour avoir moins de... Avant comme c'était séparé, la répartition des responsabilités n'était pas claire. Par exemple, en cas de problème, un établissement ou une institution pouvait considérer que c'était l'autre qui en avait la responsabilité. Comme ils ont fusionné ensemble, il faut collaborer ensemble, travailler ensemble... Car c'est le SAMR qui a la responsabilité⁷⁰ »

Ainsi, au cours des différentes réformes, et en particulier celle de 2018, des réarrangements institutionnels ont cherché à rationaliser le système de surveillance et de gestion sanitaire. Cependant, la compréhension de cette réforme ne doit pas se limiter à la scission, à la fusion ou à la restructuration des autorités, mais doit être considérée comme la manifestation institutionnelle du changement de paradigme de la gouvernance sanitaire.

Le panorama institutionnel du sanitaire chinois

Suite à cette réforme, plusieurs entités administratives interviennent dans le cadre des politiques de sécurité sanitaire chinoises. Les organigrammes détaillés de ces instances sont fournis en annexe 3, et 4.

⁶⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁶⁹ Administration chargée de la réglementation des marchés

⁷⁰ Entretien n°7 - Acteur Chinois



国家市场监督管理总局

State Administration for Market Regulation

Les fonctions de la *State Administration Industry and Commerce*⁷¹ (SAIC), de la *General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine*⁷² (AQSIQ), de la *China Food and Drug Administration* (CFDA), ainsi que les fonctions d'application de la loi anti-monopole des différentes administrations qui ont des compétences sur le sujet sont intégrées à une nouvelle administration qui relève directement du Conseil d'Etat : la *State Administration for Market Regulation*⁷³ (SAMR). La SAIC, l'AQSIQ et la CFDA ont cessé d'exister.

En raison des particularités de la réglementation pharmaceutique, la *State Drug Administration*⁷⁴ (SDA) a été créée directement sous la supervision de la SAMR. La Commission de la sécurité des aliments et le Comité anti-monopole du Conseil des affaires d'Etat ont été conservés, mais leurs tâches ont été confiées au SAMR. De même, les fonctions de la *Certification and Accreditation Administration*⁷⁵ (CNCA) ont été transférées au SAMR, mais le nom a été conservé.

Cette nouvelle administration assume un large éventail de responsabilités en matière de surveillance du marché. Elle récupère la responsabilité des réglementations et des politiques relatives aux aliments, y compris les aliments spéciaux tels que les formules infantiles, les aliments médicaux, les cosmétiques et autres dispositifs médicaux.

Ses fonctions comprennent entre autre la surveillance et la gestion du marché et de la sécurité sanitaire, l'enregistrement des acteurs du marché, des produits et des recettes, la gestion des inspections et contrôles sanitaires, la communication et le partage de l'information, la lutte anti-monopole ...

Cette nouvelle administration dispose de pouvoirs considérables en matière de politique de sécurité des denrées alimentaires : elle peut édicter des normes nationales dans ce domaine, elle décide de l'accréditation de laboratoires et de l'enregistrement de certains établissements alimentaires à l'étranger (par exemple, produits laitiers et produits à base de viande).

Contrairement à la CFDA, la SAMR a également d'autres responsabilités qui ne sont pas liées à des décisions scientifiques, concernant la sécurité et l'efficacité des produits. Par exemple, elle dispose des pouvoirs de contrôle de la corruption précédemment détenus par la SAIC, ainsi que des pouvoirs de réglementation des prix et de contrôle anti-monopole. La SAMR a pour objectif de créer un « système de marché unifié, ouvert et ordonné », comme l'a déclaré son principal dirigeant au début du mois de mai 2018.

⁷¹ Administration d'Etat de l'Industrie et du Commerce

⁷² Administration Générale de la Surveillance de la Qualité, de l'Inspection et de la Quarantaine

⁷³ Administration d'Etat pour la Régulation du Marché

⁷⁴ Administration d'Etat des Médicaments

⁷⁵ Administration de Certification et d'Accréditation

Cette nouvelle structure constitue un changement majeur en termes de surveillance du marché, notamment en ce qui concerne la sécurité et la qualité des aliments. Elle est supposée faciliter la surveillance et la mise en œuvre complète des réglementations en matière de sécurité des aliments en Chine, alors que dans le système précédent, les agences responsables avaient souvent des points de vue divergents sur les normes de qualité et de sécurité.



Les fonctions d'inspection à la frontière des *China Inspection and Quarantine Bureau*⁷⁶ (CIQ) et le bureau de la sécurité sanitaire des aliments de l'AQSIQ ont été intégrées à la *General Administration of Customs*⁷⁷ (GAC). Les autres bureaux de l'AQSIQ ont été inclus dans le SAMR.

La GAC est une agence ministérielle relevant du Conseil d'État de la Chine, chargée de la gestion des importations et des exportations de biens et de services. Ses principales fonctions comprennent la réglementation douanière, la perception des droits, la lutte contre la contrebande et la compilation de statistiques sur le commerce extérieur. Elle gère également des tâches telles que la gestion des ports, la gestion des opérations sous douane, l'inspection douanière, l'application des droits de propriété intellectuelle par les autorités douanières, les initiatives de coopération douanière internationale et l'administration des contrôles à l'exportation. La GAC est la principale responsable de l'ouverture de marché des produits agricoles et alimentaires.

Il semble qu'il y ait eu un débat interne sur l'emplacement du Bureau d'import-export de produits de sécurité des aliments de l'ancien AQSIQ. Deux options ont été envisagées : soit l'inclure dans le bureau de SAMR pour créer une structure unique chargée de la gestion des risques liés à la sécurité des denrées alimentaires, soit inclure dans le bureau des douanes de la Chine. La deuxième option a finalement été choisie et, par conséquent, les questions Sanitaires et Phyto-Sanitaires (SPS) et d'accès aux marchés relèvent désormais de la responsabilité de la GAC. La raison de ce choix est de créer des synergies entre les services de contrôle SPS et les douanes. En particulier, cela avait pour objectif de simplifier, rationaliser et raccourcir la procédure de dédouanement lorsque les marchandises entrent sur le territoire chinois. Le personnel de l'inspection d'entrée-sortie et de la quarantaine de l'AQSIQ a donc été transféré à sous l'autorité de la GAC.

⁷⁶ Bureau Chinois de l'Inspection et de la Quarantaine

⁷⁷ Administration Générale des Douanes



中华人民共和国农业农村部

Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China

Suite à la réforme le *Ministry of Agriculture*⁷⁸ (MoA) devient le *Ministry of Agriculture and Rural Affairs*⁷⁹ (MARA). Le changement de nom, qui ajoute les «affaires rurales», est important et le ministre Han Changfu a été confirmé dans ses fonctions avec des pouvoirs élargis. Trois changements importants concernent le MARA. Tout d'abord, les fonctions liées à la gestion des prairies et à la pollution sont transférées au Ministère des Forêts. De plus, tout en gardant la responsabilité de la politique de la pêche, la responsabilité de l'inspection des bateaux de pêche est transférée au ministère des Transports. Enfin, la responsabilité des politiques du milieu rural et de l'agriculture est transférée du Ministère de la Réforme et du Développement au MARA.

« Le nom de changé, on a ajouté « rural affairs » parce que les fonctions qui appartenaient au Ministère de la Réforme et du Développement comme l'investissement pour la construction de villages ou de coopératives, la revitalisation des villages ou la planification et l'amélioration de l'environnement pour les villages deviennent de nouvelles fonctions du MARA⁸⁰ »

Ainsi le MARA élabore et met en œuvre des politiques relatives à l'agriculture, aux zones rurales et aux résidents ruraux. Il régleme les cultures, l'élevage, la pêche, la mécanisation agricole et la qualité des produits agricoles. Le MARA a également pour mandat de superviser et d'assurer le développement rural alors que la Chine s'efforce d'éliminer la pauvreté rurale extrême. Le *Chief Veterinary Officer*⁸¹ (CVO) qui est compétent en matière de santé animale, des règles relatives aux animaux vivants (zonage et levée d'embargo) et d'alimentation animale relève du MARA.

Les institutions décrites sont celles ayant un rôle majeur dans la sécurité sanitaire des aliments. Cependant, d'autres ministères peuvent être amenés à participer au sujet. Le ministère de l'information et des technologies intervient ponctuellement étant donné que des associations de filière alimentaire dépendent de ce ministère. Le ministère de la santé est concerné au titre de la protection de la santé humaine. Ses responsabilités comprennent l'élaboration des normes alimentaires. Même le ministère de l'éducation joue un rôle car les départements de recherche et développement des entreprises sont sous sa responsabilité ainsi que de nombreux autres qui ne seront pas développés ici.

⁷⁸ Ministère de l'Agriculture

⁷⁹ Ministère de l'Agriculture et des Affaires Rurales

⁸⁰ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁸¹ Chef des Services Vétérinaires

« Le ministère des affaires étrangères promeut les industries chinoises en Asie à travers des conférences, des agences offrant de visiter les industries chinoises, et d'autres actions de communication. Nous travaillons également avec le ministère de la science car nous encourageons aussi l'innovation...⁸² »

Pour coordonner tous ces ministères, la mise en place d'un organe de réglementation complet et de haut niveau s'est avérée nécessaire. Ainsi, conformément à la Loi sur la sécurité des aliments, une commission unique dite « de coordination et d'orientation » a été créée, sous l'autorité directe du Conseil des affaires d'Etat, pour veiller à la sûreté alimentaire⁸³.

Cette instance, la *Commission on Food Safety of the State Council*⁸⁴, a pour mission de mettre en place une politique pertinente liée à l'alimentation et d'agir en tant que coordinateur pour atteindre des objectifs tels que le développement de l'industrie alimentaire, la qualité et la sécurité des aliments et l'accessibilité aux aliments. Elle doit aussi permettre l'intégration de la surveillance et de la gestion de la sécurité des aliments dans les stratégies plus larges de restructuration économique et d'innovation en matière de gouvernance sociale.

« C'est un bureau de très haut niveau. Il dépend directement du Conseil des affaires d'Etat⁸⁵ »

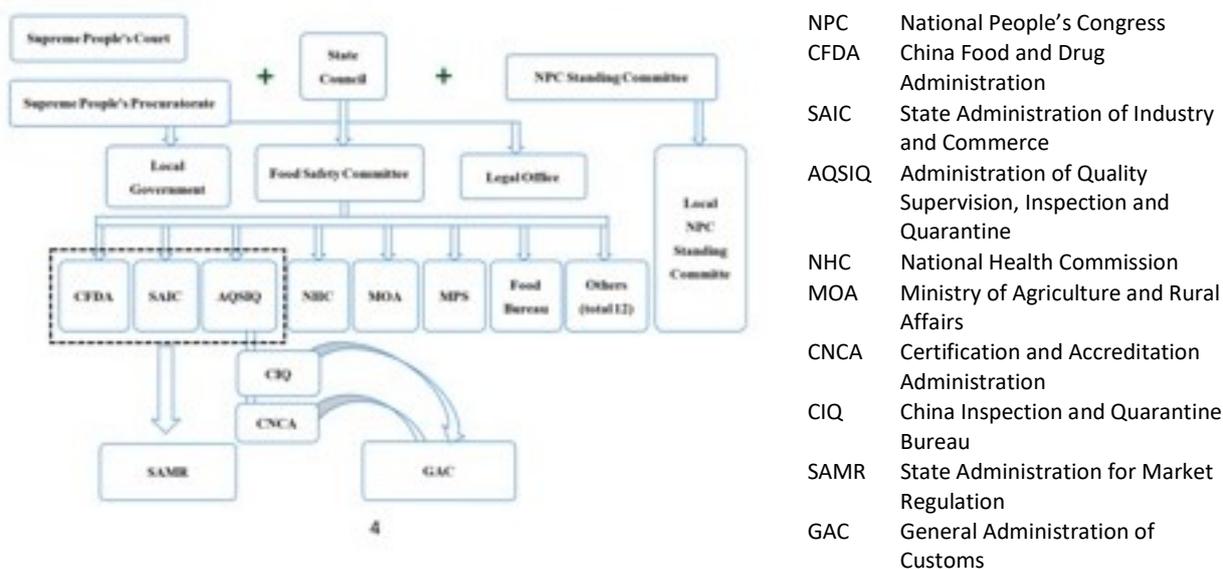


Figure 3 : Schéma des instances sanitaires chinoises

⁸² Entretien n°7 - Acteur Chinois

⁸³ Jianping Lu, « La protection de la sécurité alimentaire en droit pénal chinois », Revue internationale de droit économique, vol. t. xxiv, 1, 2010, p. 123-137.

⁸⁴ Commission sur la sécurité des aliments du Conseil d'Etat

⁸⁵ Discussion informelle - Représentant professionnel français en Chine

Un an après la réforme, le nouveau paysage institutionnel est en place. Cependant, malgré les objectifs de simplification et de gain d'efficacité affichés, le nouveau système sanitaire ne répond pas forcément aux attentes des différents agents du gouvernement. Cette déception se manifeste soit par un refus de s'exprimer par le sujet, soit par un constat de l'absence de changement visible depuis la réforme.

« Il n'y a pas beaucoup de changement. Les missions sont encore réparties dans trop de ministères ou d'autorités différents. C'est un peu trop compliqué mais c'est pareil qu'avant : il n'y a pas d'amélioration, il n'y a pas non plus d'impact négatif. Peut-être ça convient à d'autres domaines mais pour l'agriculture il n'y a pas de changement⁸⁶ »

« Il reste des domaines pour lesquels ce n'est pas très clair quel est le département ou le ministère qui possède la responsabilité et il y a des domaines qui sont contrôlés par plusieurs ministères en même temps⁸⁷ »

Les professionnels concernés par la réforme s'accordent aussi sur la complexité des nouvelles procédures.

« C'est plus compliqué qu'avant on trouve nous⁸⁸ »

En particulier, cette réforme modifie le statut des anciens agents du bureau de la sécurité sanitaire de l'AQSIQ qui travaillent maintenant sous la supervision de la GAC. Avant, le pouvoir de décision des agents des services vétérinaires était supérieur à celui des agents des douanes mais depuis la réforme, ils souffrent d'une diminution de salaire et de statut hiérarchique. De plus, ils sont confrontés à une différence de méthode et de culture. Pour les douanes, un produit est soit bon, soit mauvais alors que la quarantaine considère que certains cas sont plus compliqués, en nuance de gris. Mais à cause de la nouvelle organisation, ils ne peuvent plus agir comme avant et sont forcés de trancher sans pouvoir prendre de temps de réflexion. A cause de ces problèmes, de nombreux fonctionnaires ont démissionné.

Ces tensions entre les agents des douanes et ceux de la quarantaine animale et végétale ne sont pas sans rappeler la rivalité survenue en France entre les agents dépendant de la DGCCRF et ceux des services vétérinaires lors de leur réunion au sein des directions interministérielles.

Ainsi, les réformes successives ont fait évoluer le paysage institutionnel dans un objectif d'optimisation et de rationalisation du système sanitaire chinois. Malgré cela, ce domaine continue à dépendre de nombreuses instances. Si la GAC est l'unique organisme qui se focalise sur les denrées importées et exportées, les autres ministères doivent collaborer pour assurer la sécurité des produits sur le territoire. Il apparaît donc rapidement que les tâches assumées par chaque ministère sont susceptibles de se chevaucher, et soulèvent le problème de la fragmentation du contrôle.

⁸⁶ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁸⁷ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁸⁸ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

Une fragmentation séquentielle et géographique du processus de décision

Au cours du séminaire franco-chinois sur la filière bovine allaitante⁸⁹, les participants chinois ont été interpellés par le fonctionnement du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation français. En effet, contrairement au modèle chinois, en France un seul ministère possède les prérogatives de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la fourche à la fourchette. Ils ont alors évoqué le modèle chinois où différents ministères se partagent les différents stades de la chaîne alimentaire. Cette différence avec le système français a aussi été évoquée au cours des différents entretiens.

« C'est différent de la France où comme vous le savez, toute la chaîne appartient au même ministère. En Chine, la ferme et l'abattoir sont supervisés par le MARA mais les industries alimentaires sont supervisées par un autre ministère⁹⁰ »

Ainsi le ministère de l'Agriculture chinois a pour tâche de travailler à l'élaboration des politiques et des stratégies de développement de l'agriculture et de l'économie rurale. Alors qu'il apparaît de plus en plus difficile aujourd'hui de considérer l'agriculture indépendamment du secteur agroalimentaire dans son ensemble, c'est pourtant le ministère de la régulation du marché qui reste en charge de l'ensemble des produits et des acteurs situés en aval de la production agricole. Le système chinois de surveillance et de gestion de la sécurité sanitaire des aliments fonctionne selon une réglementation segmentée de tous les maillons de la chaîne de production et de distribution des aliments.

La répartition des tâches entre les ministères a été éclairée par les réponses obtenues au cours des entretiens. Le MARA est en charge des animaux vivants jusqu'à ce qu'ils deviennent des produits, moment au-delà duquel, c'est le SAMR qui prend le relais.

« C'est divisé comme cela : quand l'animal est en vie et quand il est transformé à l'abattoir jusqu'à la fin de l'abattage, il appartient au MARA. Et quand il sort de l'abattoir, il appartient au SAMR⁹¹ »

« La sécurité des aliments est aussi séparée en deux parties. Si un problème de sécurité des aliments arrive avant l'abattage, il relève du MARA comme par exemple s'ils abattent un cochon malade ou s'ils donnent à manger des produits interdits à un animal cela relève du MARA⁹² »

Cependant, si ce découpage est facilement appréhendable pour les viandes, il se complexifie pour les denrées d'origine animale telles que le lait ou les œufs.

⁸⁹ Séminaire franco-chinois sur la filière bovine allaitante le 20 mai 2019 à l'ambassade de France en Chine, Pékin

⁹⁰ Entretien n°3 - Acteur Chinois

⁹¹ Entretien n°3 - Acteur Chinois

⁹² Entretien n°3 - Acteur Chinois

« Les matières premières sources pour ces usines, ça c'est au MARA. Mais les produits qui sortent de l'usine c'est au SAMR parce que c'est produit fini. [Ndla : Et donc l'usine à proprement parler ?] Ben un peu les deux⁹³ »

Cette répartition peu précise rend la compréhension du fonctionnement complexe, même pour les acteurs concernés.

« Ce n'est pas très facile à séparer en deux⁹⁴ »

Afin de réduire et d'éviter les lacunes en matière de surveillance et de gestion résultant de ce fonctionnement segmenté, la loi sur la sécurité des aliments stipule clairement que les administrations nationales doivent améliorer leur communication et coopérer étroitement.

Cependant, le constat unanime du manque de communication et de coopération entre les administrations a été fait par les acteurs.

« Au quotidien, si c'est l'inspection, c'est séparément. [...] Dans la pratique, il n'y a pas vraiment de travail à faire ensemble⁹⁵ »

« Vous pouvez voir que cette chaîne appartient à deux ministères différents c'est pourquoi la communication et les réglementations sont parfois...⁹⁶ »

En pratique, un nombre élevé d'agences demeure dans le domaine de la sécurité des aliments, avec des responsabilités qui se chevauchent mais sans moyens pratiques et efficaces pour coordonner le développement de politiques ou leur mise en œuvre. Cela signifie que chaque département concerné définit les agendas politiques en fonction de ses propres fonctions et responsabilités, ce qui entraîne un manque de complémentarité et de cohérence des politiques. Cette divergence d'intérêts entre les ministères a été évoquée durant les entretiens.

« Il y a encore des conflits entre eux... Le MARA protège plus les abattoirs et les fermes mais l'autre ministère protège davantage les distributeurs et les consommateurs⁹⁷ »

Etant donné que les responsabilités sanitaires sont moins intégrées qu'en France, des divergences d'intérêts peuvent survenir plus. En cas de conflit entre ces deux ministères qui sont de niveau équivalent et totalement indépendants, l'arbitrage revient au premier ministre.

Les recouvrements de responsabilité perdurent au niveau des entités administratives en charge de la sécurité sanitaire et le traitement des crises sanitaires nous donne régulièrement des

⁹³ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁹⁴ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁹⁵ Entretien n°6 - Acteur Chinois

⁹⁶ Entretien n°3 - Acteur Chinois

⁹⁷ Entretien n°3 - Acteur Chinois

preuves du faible niveau de coopération. En effet, séparer le maillon consommation, qui est le stade où se manifestent les problèmes sanitaires, et celui de la production, qui est le lieu d'origine des problèmes, semble assez peu pertinent. Le traitement des crises sanitaires ne peut donc s'opérer sans un travail conjoint du MARA et du SAMR.

Cette coopération a pu être observée lors du traitement de la crise de la mélamine.

« Au tout début, on a découvert ce problème grâce aux consommateurs et ça c'est dans la partie des responsabilités du SAMR. Mais on ne savait pas où était l'origine du problème et finalement on l'a trouvé c'est dans les élevages, et ça c'est dans les responsabilités du MARA. On a donc créé un groupe de travail ensemble avec des gens du SAMR et des gens du MARA pour retourner regarder toute la chaîne de production et pour trouver l'origine du problème⁹⁸ »

Ces expériences confortent à la fois la complexité apportée par la multiplicité des ministères concernés par les affaires sanitaires et le besoin de coopération entre eux pour assurer la sécurité des consommateurs.

Cette infrastructure fragmentée de la sécurité sanitaire se complique encore en raison de la structure administrative chinoise.

Le découpage administratif de la Chine, défini par l'article 30 de la Constitution de 1982, est illustré par la figure 4. Il comporte :

- 22 provinces (*sheng*) (ou 23 pour les Chinois, qui incluent Taiwan)
- 5 régions administratives autonomes (*zìzhìqū*) ; ce sont des régions à forte population ethnique non-han, bénéficiant d'un pouvoir plus décentralisé et une représentativité locale plus grande, d'une manière tout à fait relative.
- 4 municipalités (*zhìxíáshì*), ce sont de grandes agglomérations ayant statut de région.
- 2 régions administratives spéciales (*tèbié xíngzhèngqū*), avec de nombreuses dérogations politiques, économiques et sociales (non visibles sur la carte).

⁹⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois



[Figure 4 : Carte de la Chine avec le découpage administratif de niveau provincial](#)

A l'intérieur de chaque province ou région, le découpage se poursuit hiérarchiquement avec 333 zones de niveau préfectoral (préfectures, préfectures autonomes...), contrôlant 2861 districts, eux-mêmes subdivisés en cantons puis en communes.

La structure du pouvoir local est copiée sur le pouvoir central. Ainsi, la plupart de ces différents niveaux d'administration ont des autorités de contrôle de sécurité des aliments qui remettent des rapports aux institutions centrales dans leurs aires de compétence respectives⁹⁹.

« Le SAMR est un gouvernement central. Mais ils ont aussi différentes branches au niveau des villes et des districts¹⁰⁰ »

⁹⁹ United nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food safety in China », 2008

¹⁰⁰ Entretien n°10 - Professionnel chinois

La fragmentation des ministères dont les politiques affectent la sécurité sanitaire se retrouve donc aux différents échelons de l'administration chinoise.

Les différents échelons de l'administration ont des rôles différents.

- L'**échelon central** a pour rôle de concevoir des politiques publiques dans son domaine. Les entités administratives nationales prennent des décisions générales qui s'appliquent à tout le territoire.

« Le SAMR central sort des décrets, des applications ou des documents...¹⁰¹ »

« Ils gèrent tout en haut, comme la DGAL¹⁰² »

Hiérarchiquement, l'administration centrale n'a pas de lien direct avec les administrations locales.

- Les gouvernements locaux du **niveau provincial** peuvent aussi développer de nouvelles règles de mise en œuvre spécifique à leur province.

Par exemple, dans le Guangdong, le gouvernement local a promulgué le Règlement de la province du Guangdong sur la sécurité des aliments afin de détailler la gestion locale de la sécurité sanitaire.

Outre ce pouvoir de réglementation, l'échelon provincial a pour mission d'administrer les échelons inférieurs sur lesquels il exerce un pouvoir hiérarchique.

« À partir de province, de ville de village même plus petit, là il y a hiérarchie. Surtout sur les ressources humaines et les finances. Si les administrations locales veulent recruter quelqu'un, s'ils veulent monter des projets, il leur faut demander une autorisation au bureau de l'agriculture de la province¹⁰³ »

Par ailleurs, il doit élaborer les plans annuels d'inspection qui sera appliqué par les échelons inférieurs. Ils ont aussi un rôle de représentation et de communication.

« Il [ndlr : le bureau provincial] élabore un plan annuel et il donne pour chaque projet les soutiens de l'état, les finances et puis c'est les bureaux de la ville qui l'appliquent¹⁰⁴ »

« Il [ndlr : le bureau provincial] accueille des visites, il organise des conférences pour étudier les sujets du MARA¹⁰⁵ »

- C'est donc à l'**échelon local**, inférieur au niveau provincial, que sont appliqués les politiques et les plans élaborés aux niveaux supérieurs. C'est donc à ces administrations que les inspecteurs en charge des contrôles sanitaires appartiennent.

« Le SAMR sort un plan d'inspection annuel qui est réalisé par les SAMR provinciaux, de la ville et du village et donc c'est les gens du village ou de la ville qui réalisent les inspections sur le terrain¹⁰⁶ »

¹⁰¹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

¹⁰² Discussion informelle - Représentant des professionnels français en Chine

¹⁰³ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁰⁴ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁰⁵ Entretien n°6 - Acteur Chinois

Ce système conduit à une fragmentation séquentielle et géographique du processus de décision. Bien que cette caractéristique de double fragmentation administrative ne soit pas propre aux entités en charge de l'agriculture et de l'agroalimentaire, elle est particulièrement importante pour celles-ci, car l'application des politiques qui leur sont liées se retrouve toujours, en dernier lieu, conduite par les strates les plus locales de l'administration.

Les acteurs gouvernementaux agissant dans le domaine du sanitaire sont donc nombreux et diversifiés. Cependant, ils ne sont pas les seuls acteurs intervenant sur le sujet : de nombreuses émanations des ministères participent à la sécurité sanitaire des aliments.

« Il y a aussi des institutions, des établissements attachés au MARA, des centres de recherche ou des instituts (un peu comme France Arrimer) qui collaborent avec le MARA pour appliquer des tâches d'état¹⁰⁷ »

Les institutions connectées au ministère de l'agriculture citées par les acteurs rencontrés¹⁰⁸ sont par exemple le centre pour les médicaments vétérinaires (autorisation et permis des médicaments, recherche, évaluation...), le centre de contrôle et de prévention des maladies animales, académie des sciences et technologies agricoles (recherche mandatée par l'état, formations pour des masters et des doctorats)...

Ces institutions ont aussi une grande importance dans la structure chinoise. Par exemple le directeur de l'académie susmentionnée est de niveau équivalent au vice-ministre du MARA¹⁰⁹. Il dispose donc de pouvoirs et d'influences considérables sur l'élaboration et la conduite des politiques publiques.

Le paysage se complexifie encore en tenant compte d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les associations gouvernementales.

En Chine, les associations sont étroitement liées au gouvernement. En effet, la création d'une association en Chine dépend de sa validation par les autorités locales¹¹⁰. La connexion au gouvernement résultante peut être variable : toute une gamme d'associations a pu être observée au cours de cette étude, de la dépendance la plus totale à la simple supervision de l'Etat.

« En fait, le SAMR est notre boss¹¹¹ »

« Ils n'ont pas besoin d'écouter le MARA mais ils continuent à collaborer avec le MARA¹¹² »

¹⁰⁶ Entretien n°8 - Acteur Chinois

¹⁰⁷ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁰⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁰⁹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹¹⁰ Perry, Susan. « La vie associative en Chine », Études, vol. 399, n° 10, 2003, pp. 317-325.

¹¹¹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

Ces associations représentent donc une strate supplémentaire de l'organisation sanitaire, à mi-chemin entre les gouvernements et les professionnels, voire les consommateurs.

« C'est comme les deux cotés d'un pont. Nous transférons les informations du gouvernement aux industries et aussi nous transmettons les rapports des industries au gouvernement¹¹³ »

Le positionnement de ces associations, entre public et privé, ne facilite pas la lecture et la compréhension de l'environnement institutionnel.

« En France ce qui est public est public et ce qui est privé est privé et c'est pour cela que c'est toujours difficile de comprendre l'imbrication du public et du privé en Chine¹¹⁴ »

Malgré les réformes successives qui ont tenté de centraliser les prérogatives liées à la sécurité des aliments, les acteurs officiant dans le domaine restent très nombreux et les missions de chacun sont difficiles à délimiter. Cette fragmentation et superposition des administrations demeurent comme un héritage de la période maoïste¹¹⁵.

De plus, les changements fréquents au cours des dernières années ont contribué à complexifier l'orientation des acteurs dans ce système.

« J'ai rarement trouvé quelque chose de limpide... En Chine, tout est complexe¹¹⁶ »

L'environnement officiel dans lequel évoluent les professionnels est donc d'une grande complexité. Il est donc très difficile d'identifier le bon interlocuteur pour un sujet donné, aussi bien pour les entreprises chinoises que pour les autorités étrangères.

4. CONCLUSION PARTIELLE

Au cours des dernières décennies, la sécurité sanitaire des aliments a progressivement pris de l'importance pour le gouvernement chinois en tant que composante de la sécurité alimentaire. C'est cependant la crise du lait mélaminé et ses conséquences sur la confiance des consommateurs et des marchés étrangers qui ont inscrit cette notion de manière durable à l'agenda des politiques chinoises.

La sécurité sanitaire des aliments est donc un sujet nouveau en Chine et le système chargé de la garantir est en pleine construction.

¹¹² Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹¹³ Entretien n°7 - Acteur Chinois

¹¹⁴ Discussion informelle - Agent Ambassade de France en Chine

¹¹⁵ Schwoob Marie-Hélène, « Du rôle de l'État dans les campagnes chinoises : histoire et évolution des administrations de l'agriculture », Revue française d'administration publique, vol. 150, n°2, 2014, pp. 453-466.

¹¹⁶ Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine

Comme nous pouvons l'observer sur la figure 5, le rythme des réformes et des nouvelles lois s'est accéléré depuis cet évènement en 2008.

La nouvelle *Food Safety Law* en 2009, puis sa révision considérable en 2015, la création de la *China Food and Drug Administration* en mars 2013, puis sa dissolution et le transfert de ses fonctions au sein de la *State Administration for Market Regulation* sont autant de manifestations de cette prise en charge du sujet par les autorités.

Les évolutions de la loi telles que l'inscription de la gestion des risques en tant que principe juridique ou l'élargissement de la réglementation à tous les segments de la chaîne de production alimentaire rapproche la Food Law chinoise de son homologue européenne.

Pour marquer son sérieux et son investissement dans le domaine, le gouvernement chinois a poussé les concepts de sécurité sanitaire à leurs extrême et élaboré des lois parmi les plus strictes au monde qui prévoient des contrôles, des responsabilités et des sanctions en cas d'infractions extrêmement sévères.

Ces lois sont appliquées par diverses autorités qui se partagent les missions en lien avec la sécurité des aliments. Cependant, la multiplicité de ces autorités, aussi bien les différents ministères qui se partagent le portefeuille du sanitaire que les différents échelons locaux qui œuvrent sur le territoire, brouille la compréhension du système sanitaire chinois. Nous pouvons supposer par ailleurs que la complexité de cette organisation ne favorise pas l'efficacité de la mise en œuvre des politiques, aussi strictes soient-elles.

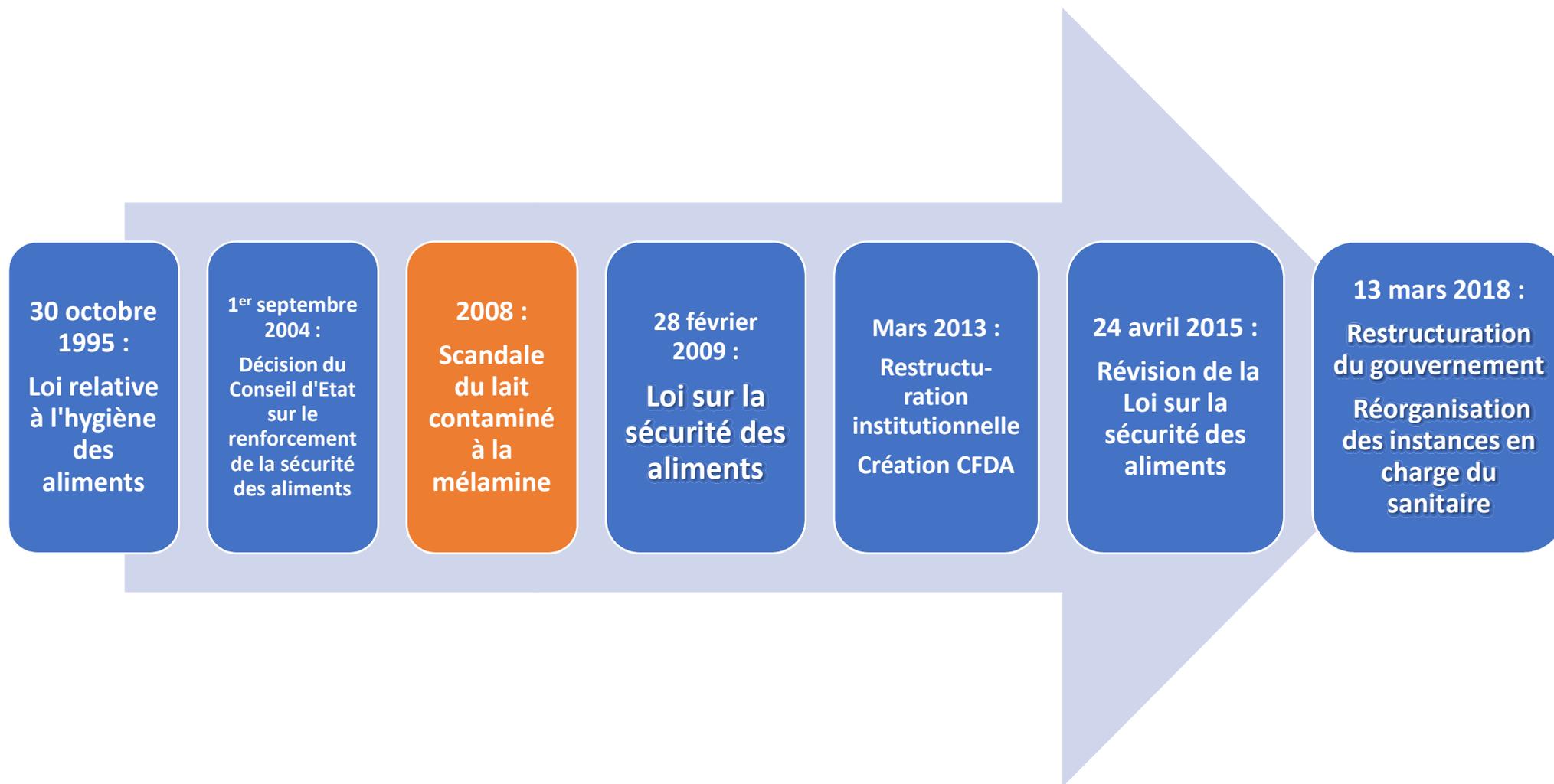


Figure 5 : Chronologie des évènements majeurs dans le domaine de la sécurité des aliments en Chine depuis 25 ans

II. L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SECURITE DES ALIMENTS : LE PARADOXE CHINOIS ENTRE REGLEMENTATION ET EXECUTION

1. DES AMBITIONS DE CONTROLE A LA DIMENSION DE LA CHINE MAIS PARFOIS DENUÉES DE SENS SANITAIRE

Des moyens considérables pour un affichage irréprochable

La révision de la Loi en 2015 est la première étape des nouvelles politiques publiques sur la sécurité sanitaire des aliments. Les fonctions de réglementation des aliments et des médicaments ont été renforcées à des niveaux sans précédent. L'exécution de la loi est tout aussi importante que l'articulation écrite et constitue la deuxième étape dans la réalisation des politiques.

Depuis le début du nouveau millénaire, les autorités de surveillance et de gestion des produits alimentaires ont exploré et mis en place des instruments d'inspection mais aussi d'évaluation des performances afin de permettre la meilleure application possible de la Loi¹¹⁷.

Le premier instrument utilisé par les autorités est l'inspection, qui permet de s'assurer de la bonne application de la loi. Ainsi, les gouvernements de tous les niveaux doivent procéder à des contrôles pour garantir la mise en œuvre effective au niveau local des politiques sanitaires du gouvernement central. Par ailleurs, les autorités de surveillance et de gestion des niveaux supérieurs doivent contrôler le travail des autorités de niveau inférieur, pour identifier les problèmes et procéder aux ajustements nécessaires.

Pour renforcer l'autorité et l'efficacité des activités d'inspection et de surveillance, il est nécessaire de combiner cet instrument avec un autre qui consiste à évaluer les performances des autorités. L'autorité de surveillance et de gestion des aliments et des médicaments a donc mis en place un mécanisme complet d'évaluation des autorités locales au moyen d'indicateurs tels que les résultats de sécurité des denrées alimentaires, des indicateurs de gestion, des indicateurs de satisfaction du public...

Concrètement, au cours de la période du 12^{ème} plan quinquennal (2011-2015), les autorités compétentes ont enquêté sur 958 000 affaires civiles relatives à la sécurité des aliments, ainsi que sur plus de 80 000 affaires pénales liées à la sécurité des aliments

¹¹⁷ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

En termes d'indicateurs, le niveau global d'innocuité des aliments et des médicaments est évalué au travers du taux de conformité des produits inspectés. En 2018, les autorités compétentes ont réalisé des tests sur 3 355 882 lots de produits alimentaires (y compris des aliments diététiques et des additifs alimentaires) à l'échelle nationale. Cette campagne de prélèvement représente une augmentation de 991 802 lots par rapport à 2017 (2 364 080 lots), soit un taux de croissance de 42%. En ce qui concerne le taux de réussite, 97,58% des produits satisfaisaient aux normes, soit une augmentation de 0,13 points de pourcentage par rapport à 2017¹¹⁸.

Par ailleurs, la Chine se donne les moyens d'atteindre ses ambitions sur le volet sanitaire. Par exemple, le nombre d'agents de réglementation à l'échelle nationale pour les produits alimentaires et les médicaments est passé de 103 600 en 2012 à 180 000 en 2017. De même, le nombre de structures axées sur la surveillance des aliments s'est élargie avec un réseau de surveillance des maladies d'origine alimentaire comptant 3 883 hôpitaux sentinelles et 2 656 sites de surveillance des contaminants et des dangers liés à l'alimentation¹¹⁹.

Ces moyens se sont aussi traduits par la construction d'un laboratoire d'analyse sanitaire à Pékin pour conduire toutes les analyses physiques, chimiques, bactériologiques et génétiques sur les échantillons prélevés dans le cadre des plans d'inspection. La très grande taille et le haut niveau d'équipement témoignent de la mise à disposition de moyens importants traduisant un très fort engagement du gouvernement chinois en matière sanitaire.

Des règles strictes pour atteindre des objectifs ambitieux : tous les maillons concernés

Doté de son cadre juridique très rigoureux et de ses moyens conséquents, le gouvernement chinois affiche des mesures et des objectifs sanitaires stricts et ambitieux à tous les échelons de la chaîne de production alimentaire.

« Les mesures couvrent toute la chaîne de l'amont à l'aval, le système de traçabilité depuis la fourche jusqu'à la fourchette¹²⁰ »

Dès le stade de l'élevage, des politiques de contrôle des maladies animales contraignent les éleveurs.

¹¹⁸ CIRS, « Summary and Analysis of Sampling Inspection for Food Safety Supervision from SAMR » 2019

¹¹⁹ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

¹²⁰ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin

Le 20 mai 2012, le Conseil d'État a publié le Plan national de lutte contre les maladies des animaux à moyen et à long terme (2012-2020)¹²¹ qui constitue la ligne directrice pour la prévention et le contrôle des maladies. Les objectifs de ce plan sont la prévention et le contrôle des maladies animales afin de protéger la production, la sécurité de la qualité des produits animaux et la santé publique.

Les autorités locales doivent élaborer et mettre en œuvre un plan régional de prévention et de contrôle des maladies animales, conforme aux conditions sanitaires locales et au statut de développement économique et social.

À la lumière de l'évaluation de l'impact sur l'économie et la santé publique, de la capacité de transmission des maladies, de la technologie de prévention existante et disponible, le plan a identifié :

- 16 maladies animales domestiques nécessitant une prévention et un contrôle prioritaires ;
- 13 maladies animales exotiques nécessitant une attention particulière.

Le détail de ces maladies est fourni en annexe 5.

« Il y a un projet gouvernemental qui est d'arriver vers l'éradication de maladies, je ne sais pas si ça s'appelle les maladies réputés contagieuses ici en Chine... Mais en tout cas les maladies que sont la PPC, la fièvre aphteuse, SDRP et Aujeszky¹²² »

En termes de stratégie, il est prévu de suivre une approche régionalisée. À partir des régions indemnes de maladie, l'intention est de s'étendre géographiquement jusqu'à ce que tout le territoire national soit indemne de maladie. Tout d'abord, il s'agit de poser les fondements d'une indemnité grâce à la vaccination puis de s'exempter de celle-ci.

De même une attention particulière est portée sur les élevages de reproducteurs comme point de départ d'un élevage indemne.

« Il faut devenir négatif en PPC, en fièvre aphteuse, en SDRP et en Aujesky en commençant ce programme par ce qui est tout à fait logique par la tête de pyramide. Et donc il démarre par la tête de pyramide car elle est souvent plus saine que la base. De plus si elle ne l'est pas tout le reste sera contaminé¹²³ »

Ce plan constitue un jalon important dans l'histoire de la prévention et du contrôle des maladies animales en Chine et symbolise le déploiement d'un tout nouveau travail au niveau national.

¹²¹ State Council, « Circular of the General Affairs Department of the State Council on Issuing the National Long and Middle-term Animal Disease Control Plan (2012-2020) » State Council Office N° 31, 2012.

¹²² Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹²³ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

En pratique, ce plan se traduit dans les élevages par des règles strictes de quarantaines et des contrôles de santé réguliers des animaux.

« A l'arrivée des animaux, il y a deux vétérinaires de l'Etat qui sont aussi arrivés. Ils ont suivi la mise en quarantaine de 45 jours durant laquelle ils ont aussi fait des prises de sang des animaux¹²⁴ »

« Tous les 3 mois nous devons faire des prises de sang et envoyer les échantillons à la station de contrôle des maladies d'Etat¹²⁵ »

De plus, comme tous les établissements de la chaîne de production, les élevages doivent subir une inspection des services de l'Etat pour obtenir leurs licences.

Points observés lors de l'inspection pour obtenir la licence de production¹²⁶

Notation : pour avoir la licence il faut avoir plus de 80 points sur 100.

- Certifications du personnel : certification de vétérinaire, certification pour les testeurs, certificat pour travailler avec des animaux reproducteurs...
- Implantation du site : clôture, séparation des différentes zones (zone de vie, zone de production, zone de traitement d'effluent...)
- Performances des animaux : résultats des IA des animaux, résultats des inséminations artificielles des animaux, fréquence et résultats des prises de sang...
- Enregistrements de la production : originaux des documents, gestion informatique, classement, archivage...
- Vente de reproducteur : fourniture des licences de vente, factures lors des départs des animaux...
- Sanitaire des animaux : adéquation du plan de vaccination, équipements (pédiluves, produits pour désinfections...)

En abattoir, le contrôle sanitaire était essentiellement axé sur la recherche de résidus de médicaments, en particulier des promoteurs de croissance dont l'usage est illégal en Chine.

« Ils font des tests pour les résidus ou les échantillons des médicaments vétérinaires¹²⁷ »

¹²⁴ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

¹²⁵ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

¹²⁶ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

Depuis que la Peste Porcine Africaine (PPA) fait rage sur le territoire, des mesures supplémentaires permettant de renforcer les contrôles à l'abattoir ont été prises. Tout d'abord le 18 décembre 2018, la loi a été renforcée pour lutter contre l'abattage illégal. Puis le 1^{er} février 2019, des mesures drastiques ont été prises. En effet, à compter de ce jour, tous les lots de porcs vivants arrivant à l'abattoir sont supposés être testés pour la PPA. A l'issue de ces contrôles, des certificats sanitaires sont émis pour les produits négatifs. Enfin, les procédures de nettoyage et de désinfection ont été renforcées. La dernière mesure date du 13 mars 2019 et prévoit des subventions pour l'élimination des produits contaminés¹²⁸.

« L'Etat a demandé strictement de tester les animaux avant qu'ils soient acceptés dans l'abattoir. [...] Aujourd'hui il y a un contrôle sur les animaux pour la PPA, c'est une séro. S'ils sont positifs alors l'abattoir ne peut pas prendre les animaux¹²⁹ »



A partir de l'étape de la transformation, les entreprises relèvent de la responsabilité du SAMR. Deux catégories de produits sont distinguées et soumises à des procédures de contrôles différentes.

Les industries qui transforment des aliments dits « généraux » comme des produits carnés, laitiers ou des produits de la mer doivent enregistrer leurs établissements et se conformer aux réglementations et aux standards chinois.

¹²⁷ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹²⁸ Chinese-European Seminar on cooperation towards ASF control and safeguarding mutual trade le 20 février 2019 à l'ambassade de France en Chine, Pékin

¹²⁹ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

Pour les industries qui travaillent sur des aliments spéciaux tels que les aliments diététiques, les aliments destinés à des fins médicales spéciales et les préparations pour nourrissons, les procédures sont plus complexes. Par conséquent, en plus du système de licence de production au niveau provincial commun à toutes les entreprises, ces entreprises doivent aussi faire l'objet d'un enregistrement de produits et de recettes au niveau national.

« Les aliments spéciaux ont un statut très particulier en Chine. Ils nécessitent un enregistrement de produits. Vous ne pouvez pas produire ces aliments et entrer sur le marché chinois, vous avez besoin de demander un enregistrement¹³⁰ »

Ainsi la totalité des établissements doit se soumettre à un contrôle préalable à l'obtention de la licence de production conduit par les autorités locales. Les méthodes d'examen des licences de production alimentaire comprennent un contrôle documentaire et une inspection sur place. Le contrôle documentaire consiste à vérifier que les documents sont complets, normalisés et conformes aux réglementations. La vérification sur place consiste à vérifier la conformité des conditions réelles de l'entreprise ainsi que leur cohérence avec les éléments correspondants déclarés dans la demande de licence.

« Le premier type d'inspection, c'est pour l'enregistrement. Si tu veux ouvrir une nouvelle usine, tu es obligé de demander une inspection pour avoir une licence et ça c'est obligatoire pour chaque usine¹³¹ »

Les établissements produisant des aliments spéciaux doivent donc subir une seconde inspection, conduite par le SAMR central, qui s'assure de la qualité des conditions sanitaires.

« Le deuxième type d'inspection, c'est une inspection sanitaire surtout pour des nutriments spéciaux, infantiles... C'est des échantillons ou des tests. Chaque année, le SAMR publie en début d'année un plan d'inspection. Et pour les finances normalement c'est 2 milliards¹³² de budget¹³³ »

Ce contrôle très poussé des établissements d'alimentation spéciale s'explique par l'origine des précédentes crises alimentaires souvent localisées dans ce secteur de l'industrie alimentaire. Cette procédure s'appelle la double couverture et garantit la visite de toutes les entreprises¹³⁴.

En fin de chaîne alimentaire, les échelons de la distribution et de la restauration sont aussi soumis à de stricts contrôles sanitaires.

¹³⁰ Entretien n°7 - Acteur Chinois

¹³¹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

¹³² 250 Millions d'Euros

¹³³ Entretien n°7 - Acteur Chinois

¹³⁴ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin

Comme aux niveaux précédents, les établissements proposant des produits alimentaires aux consommateurs doivent détenir une licence pour exercer leurs activités. L'inspection sur site vient compléter un rigoureux contrôle documentaire et s'assure du respect des conditions d'hygiène. Les contrôles sont conduits par des sociétés externes, mandatés par le gouvernement.

« La réglementation chinoise est faite de sorte qu'il y a toute une partie collective de documents qui est très importante pour les autorités quand il y a des contrôles, plus que finalement la partie efficacité du process¹³⁵ »

« Après, les autorités viennent faire les inspections, comme un audit que vous pouvez faire sur un magasin. Ils vérifient que les produits sont bien reçus à température normale ou que l'on a bien tous les documents de traçabilité, que les employés ont bien les certificat d'hygiène, que les niveau de température sont acceptables en magasin...¹³⁶ »

Pour les restaurants, les inspections sont conduites rigoureusement grâce à des documents tels que des grilles d'évaluation ou des vade-mecum. Ces documents représentent une exception et il n'existe pas d'équivalent pour les inspections des autres échelons.

« Pour les restaurant c'est assez clair : il y a une grille d'évaluation, un vade-mecum, un rapport d'évaluation¹³⁷ »

Les inspections donnent lieu à des évaluations qui sont ensuite affichées dans les restaurants et visibles par la clientèle. L'évaluation statue sur deux aspects :

- L'environnement du restaurant c'est-à-dire si les bâtiments sont conformes et bien disposés avec par exemple une bonne séparation des différentes zones, et si le matériel est adéquat et bien entretenu.
- L'observation sanitaire c'est-à-dire la qualité sanitaire des aliments et du processus de transformation

Des exemples de résultats d'évaluation sont présentés dans les figures 6 et 7.

¹³⁵ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹³⁶ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹³⁷ Entretien n°8 - Acteur Chinois



Traduction :

Classement d'évaluation de la qualité

Niveau de l'environnement		Niveau de management	
Aménagement du bâtiment, équipement, installations		Processus de traitement de la nourriture	
A : Excellent	★★★★	★★★★	Excellent
B : Bon	★★★	★★★	Bon
C : Moyen	★★	★★	Moyen

Figure 6 et 7 : Résultats des évaluations sanitaires de deux restaurants, Pékin (Juillet 2019)

Les critères sont précis et très exigeants, difficiles à suivre pour la plupart des professionnels.

« Pour obtenir toute les licences, par exemple la cuisine doit faire 1/3 de la taille totale de l'établissement [...] Quand vous voulez faire des salades, il faut une pièce indépendante de la cuisine avec climatisation, avec seulement un accès, avec 4 bacs... enfin bref très, très précis¹³⁸ »

Par ailleurs, en cas de non-conformités les conséquences sont dramatiques pour les professionnels.

« Il faut savoir que s'il y a trois non conformités dans une année, on perd notre business licence. C'est-à-dire qu'on ferme le magasin¹³⁹ »

¹³⁸ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

Une réglementation excessive dénuée de sens sanitaire

La loi sur la sécurité sanitaire des aliments est la plus stricte au monde. Elle est tellement stricte qu'elle semble parfois déconnectée de l'objectif qu'elle est supposée poursuivre à savoir protéger la santé des consommateurs.

Nous pouvons observer des inspections réalisées malgré des analyses de risques qui montrent la faible utilité de l'action, par exemple en testant des produits à faible risque (comme le café, les biscuits ou les sucreries...) ou bien en ciblant des échelons de la chaîne de production peu pertinents. Ces contrôles inutiles sont même considérés comme étant contre-productifs par certains auteurs étant donné la consommation des ressources humaines et matérielles générée relativement au bénéfice apporté¹⁴⁰.

« Ils ont décidé de mettre tous les efforts en aval, sur les contrôles produits, ce qui est totalement inefficace¹⁴¹ »

De plus, certains critères ont un rapport lointain avec la sécurité et l'hygiène des aliments. Ainsi, nous pouvons nous interroger sur l'exemple évoqué ci-avant des exigences relatives au local à salade : pièce indépendante, climatisée, un seul accès, quatre bacs... L'absence de rapport entre les critères évalués et la protection de la santé des consommateurs démotive les professionnels contrôlés. La rigueur excessive sans lien avec la sécurité s'observe aussi lors du contrôle documentaire :

« Ici, les moindres fautes, une virgule, une taille de caractère qui n'est pas correcte, c'est des pénalités¹⁴² »

Enfin, certains critères sont tellement stricts qu'ils sont simplement irréalisables. Malgré l'incompatibilité des critères avec les caractéristiques biologiques des produits, les non-conformités peuvent être reprochées aux professionnels.

« Sur les jambons, on a des exigences sur le niveau de flore totale et salmonelle entre autre qui est quasi zéro zéro zéro... alors que c'est inhérent à la production de viande¹⁴³ »

¹³⁹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹⁴⁰ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

¹⁴¹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹⁴² Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

« Et puis il y a tout simplement des standards qui sont irréalisable. Dans le passé il y avait par exemple le tofu où les standards microbiologiques étaient tout le temps non conformes. Donc là, les autorités se sont aperçus qu'il y avait un problème et ont modifié les standards mais pendant un certain nombre d'années, on pouvait être punis sur ces produits-là¹⁴⁴ »

Ainsi, la loi élaborée et mise en œuvre en Chine pour garantir la sécurité des aliments est tellement stricte au point qu'elle est parfois dénuée de sens sanitaire. D'autres règles sont tout bonnement inapplicables par les professionnels des différents maillons de la chaîne de production.

La question se pose alors : si la loi est « irréalisable », comment est-elle « réalisée » ? Comment s'opère la mise en œuvre réelle de la réglementation sanitaire ? C'est une question que se posent aussi les professionnels rencontrés.

« C'est un niveau d'exigence qui est pour le coup très haut placé, un seuil très sévère et je ne sais pas comment ils font en local. Moi je n'ai pas envie de critiquer mais on peut aussi douter de comment ils arrivent à atteindre ces seuils-là¹⁴⁵ »

En plus de poser la question du comportement des professionnels locaux face à cette réglementation, ce constat nous amène aussi à nous poser une autre question : l'enjeu de ces contrôles très stricts voire trop stricts est-il encore vraiment sanitaire ?

2. UNE REALITE DE SURVEILLANCE ET DE GESTION MOINS RELUISANTE

Une faible pression de contrôle et une gestion des crises « à la chinoise »

Malgré la réglementation et les exigences très strictes en matière de sécurité sanitaire, la Chine demeure le lieu de nombreux incidents alimentaires. Les observations de terrains mettent rapidement en avant que les recommandations formulées au niveau central ne sont pas appliquées par la majorité des professionnels.

« Ici [ndlr : en Chine] avec plutôt moins d'hygiène... c'est moins sécurisé tout ça...¹⁴⁶ »

En période de crise, telle que l'actuelle épidémie de Peste Porcine Africaine qui se propage en Chine, la maîtrise sanitaire devient un atout concurrentiel pour les acteurs et met en évidence que ces pratiques sanitaires sont loin d'être généralisées.

¹⁴³ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁴⁴ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹⁴⁵ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁴⁶ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

« Notre spécificité c'est que nous sommes très orientés protection sanitaire du site, ce que ne font pas trop les entreprises chinoises aujourd'hui...¹⁴⁷ »

Les professionnels témoignent par exemple que dans le milieu de la restauration, il est très rare qu'un établissement respecte les normes sanitaires¹⁴⁸.

- **Des visites d'établissements pas si fréquentes**

Si la situation est aussi dégradée, c'est parce que la pression de contrôle est bien éloignée des objectifs affichés. Les acteurs français, dont la parole est plus libérée, émettent des doutes certains quant à l'effectivité des contrôles vétérinaires.

« Et en réalité, en off, est ce que c'est réellement mené par les autorités cette histoire de séro en présence d'officiels ou bien est-ce que c'est du pipeau et que ce n'est pas fait ?¹⁴⁹ »

Les acteurs chinois, plus modérés et plus factuels, vont tout de même dans le sens d'un scepticisme sur les actions réelles du gouvernement.

« Ce que je peux dire c'est que dans mon ancien emploi, c'était un autre élevage, en 3 ans, personnellement je n'ai jamais vu les officiels rentrer dans le site pour faire ce genre de surveillance¹⁵⁰ »

La situation s'est aussi présentée où des acteurs chinois, interrogés sur la structuration des contrôles vétérinaires officiels, ont répondu sur les visites et consultations des vétérinaires cliniques¹⁵¹. Cette confusion peut soit être expliquée par une difficulté de compréhension mutuelle causée par le filtre de la traduction ou bien, être un autre marqueur de la faible pression de contrôle en élevage.

Une situation équivalente est observable aux autres maillons de la chaîne de production. L'efficacité des plans de surveillance et de contrôle est modérée par une application partielle.

« Ce dont on est en train de parler [ndlr : les contrôles sanitaires], je ne saurais pas dire si c'est le cas dans tous les abattoirs en Chine [...] mais je ne pense pas que c'est sur 100% des carcasses ni sur 100% des abattoirs¹⁵² »

¹⁴⁷ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁴⁸ MHC, « Vincent Marion (Francelysee) : "En Chine il y a un droit à deux vitesses, pour les Chinois et pour les étrangers" » Chinessima, 2017

¹⁴⁹ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁵⁰ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

¹⁵¹ Séminaire franco-chinois sur la filière bovine allaitante le 20 mai 2019 à l'ambassade de France en Chine, Pékin

¹⁵² Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

Parmi les acteurs chinois, nous observons des discours contradictoires qui accentuent le doute sur l'effectivité des contrôles, ou tout du moins sur leur uniformité. Ainsi, les inspections sur site permettant d'obtenir la licence de fonctionnement ne semblent pas être aussi systématiques que prévu.

« Pour les abattoirs ou les usines normales alimentaires [ndlr : par opposition aux usines d'aliments spéciaux], ils n'ont même pas besoin d'un audit¹⁵³ »

Par ailleurs, la surveillance très poussée affichée pour les industries de produits alimentaires spéciaux peut être lue en creux comme l'absence de contrôle pour les autres types d'établissement.

« Le SAMR n'intervient que pour les produits laitiers, laits infantiles, médicaments... Ils n'interviennent pas dans les agréments des autres entreprises¹⁵⁴ »

- **Des procédures d'inspection pas si abouties**

Cette faible fréquence de contrôles sanitaire s'explique en partie car les techniciens locaux ne sont pas soumis à des objectifs définis.

« Il n'y a pas vraiment de réglementation ou d'exigence pour dire combien d'inspections doivent être réalisées par an. Ça ne dit pas combien d'inspections le technicien doit faire, seulement qu'il a une responsabilité d'inspection pour ce domaine¹⁵⁵ »

Cette moindre normalisation des contrôles semble paradoxale avec les informations recueillies sur la réglementation et décrites dans le chapitre précédent. Cette différence est à mettre en lien avec la structure de la réglementation chinoise. Il y a des réglementations : les lois et les règlements, mais qui ont besoin d'être complétés et explicités par des textes d'application. La prise de conscience sanitaire et la réaction législative étant toute récentes, ce deuxième niveau de réglementation n'est pas encore abouti en Chine et peut expliquer les lacunes dans la mise en œuvre des contrôles.

« C'est un peu comme un décret qui sort : il manque une application du décret, comment ça s'applique. Le système est assez complet mais il manque beaucoup de détails, d'obligations : combien d'inspections ? Comment appliquer vraiment le plan ? Ça manque beaucoup dans ce système¹⁵⁶ »

¹⁵³ Entretien n°8 - Acteur Chinois

¹⁵⁴ Discussion informelle - Agent Ambassade de France en Chine

¹⁵⁵ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁵⁶ Entretien n°6 - Acteur Chinois

« On a construit ce système qui est assez complet mais pas depuis longtemps. C'est vraiment le tout début et on n'a pas encore commencé à faire des applications et à réfléchir comment faire la mise en œuvre. Donc par exemple le bureau de l'agriculture du village : ils ont reçu un décret ou quelques directives du MARA central, ils essayent de comprendre, d'étudier la directive, mais pas encore vraiment de mettre la en place, en application¹⁵⁷ »

« Il manque aussi des organisations ou des guides pour montrer comment faire comment appliquer les inspections, les contrôles... [...] une brochure ou un guide très détaillé pour bien encadrer les missions, les objectifs et comment faire le travail¹⁵⁸ »

Ces lacunes du système ont été évoquées à de nombreuses reprises dans le cadre d'un projet de coopération entre la France et la Chine. Le partage des guides de bonnes pratiques ou de grilles d'inspection utilisés en France ont aussi été évoquée à cette occasion pour soutenir la Chine dans le déploiement de son système d'inspection sanitaire. La partie chinoise était aussi particulièrement intéressée par le fonctionnement des structures d'appui technique telles que les coopératives ou les Groupements de Défense Sanitaires (GDS).

En attendant, la conséquence sur le terrain est une totale autonomie des inspecteurs locaux qui peuvent interpréter la réglementation de la manière qu'ils souhaitent. Ainsi le choix des établissements, la fréquence d'inspections et les critères observés sont uniquement du ressort des techniciens locaux.

« Tout dépend des techniciens sur place : ce qu'ils font, combien... et ça c'est assez variable on ne le sait pas¹⁵⁹ »

« On ne sait pas vraiment où et quand il y a une inspection, ça dépend de ce que pense le technicien. Il n'y a pas de critères obligatoires qu'il regarde, ça dépend du technicien, il fait ce qu'il a envie¹⁶⁰ »

La qualité de l'inspection est donc largement tributaire de la motivation des agents de contrôle. Les témoignages recueillis et l'expérience des différentes crises sanitaires semblent montrer que cette motivation est souvent absente.

« Le technicien il fait ce qu'il veut, et donc il s'en fout¹⁶¹ »

Cette indépendance des inspecteurs est aussi à l'origine d'une grande disparité dans la réalisation des contrôles. La surveillance réelle de la sécurité des aliments est donc moindre par rapport à celle souhaitée par le gouvernement chinois.

¹⁵⁷ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁵⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁵⁹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁶⁰ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁶¹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

- **La gestion de la crise par la censure de l'information**

Au-delà de la surveillance sanitaire parfois approximative, la gestion des problèmes lorsqu'ils surviennent signale d'autres carences dans le système sanitaire chinois.

De fait, s'intéresser à l'application réelle des mesures de contrôle révèle une gestion « à la chinoise », qui passe par le contrôle de l'information. Cette approche consistant à ignorer ou minimiser les incidents lorsqu'ils se produisent est expliquée par une analyste par un fondement culturel¹⁶².

L'exemple le plus évident en cette période d'épidémie de Peste Porcine Africaine est sans nul doute la politique de communication qui accompagne la lutte contre cette maladie.

Comme l'information publiée dans les journaux est contrôlée par l'Etat, toutes les annonces de presse peuvent être assimilées à des communications du gouvernement. Ainsi les médias titrent « La Chine affirme que les cas de Peste Porcine Africaine ralentissent ¹⁶³ », « La Chine annonce que la production porcine reprendra à mesure que les cas de peste porcine diminuent¹⁶⁴ » et les chiffres relatifs au nombre de porcs abattus fournis par les autorités n'évoluent plus depuis le début de l'année 2019. Ces annonces rassurantes contrastent avec les diverses estimations réalisées par des analystes qui suggèrent une situation hors de contrôle. La maîtrise de la crise passe donc par une incontournable maîtrise de l'information et de l'opinion publique.

« Il y a une volonté claire du gouvernement de montrer que c'est sous contrôle ou en tout cas de ne pas montrer que ça ne l'est pas donc en parler ça voudrait dire mettre à jour qu'il y a un grave problème¹⁶⁵ »

L'absence de chiffres officiels sur la crise, qui révélerait l'ampleur des conséquences, peut donc être interprétée comme une manœuvre des autorités de gestion par le déni.

Cette stratégie ne date pas de la crise de la PPA mais est observable depuis bien plus longtemps, avec par exemple le cas de la fièvre aphteuse porcine. Officiellement indemne, la Chine est en réalité concernée par cette maladie. Afin de ne pas remettre en cause le statut du pays, les éleveurs souhaitant discuter de cette maladie la nomment « la maladie numéro 5 ».

« Sauf qu'officiellement en Chine il n'y a pas de fièvre aphteuse. Donc on ne l'appelle pas fièvre aphteuse en Chine, on l'appelle la maladie numéro 5. Parce qu'officiellement en Chine la fièvre aphteuse ça n'existe pas sauf que les éleveurs doivent parler de cette maladie qui existe réellement. Dans la documentation de l'état il y a une liste de maladie, la fièvre aphteuse c'est la n°5 dans la liste

¹⁶² Girard Laurence, « Porcs, volaille, soja... l'onde de choc de la peste porcine dans la chaîne alimentaire mondiale », Le Monde, 2019

¹⁶³ Shrikanth Siddarth, « China claims African swine fever cases slowing » Financial Times, 2019

¹⁶⁴ Baker Greg, « China says pork production recovering as swine fever cases decline », ASI, 2019

¹⁶⁵ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

donc c'est pour ça que parmi les éleveurs on l'appelle comme ça, la maladie n°5. Celui qui dit j'ai la fièvre aphteuse il dit j'ai la maladie 5 parce que le pays indemne¹⁶⁶ »

Etant données les politiques de non-dit lors de l'apparition des maladies, nous comprenons aisément la difficulté de gestion sanitaire qui en résulte. La stratégie d'affichage d'une situation sanitaire maîtrisée, allant jusqu'à l'omission de notification de maladie règlementée, se répercute localement par une absence de déclarations. Des éleveurs à travers le pays ont rapporté avoir signalé des suspicions de foyer mais avoir été ignorés par les autorités compétentes¹⁶⁷. Les éleveurs se retrouvent donc livrés à eux même pour gérer la maladie et ses conséquences.

Si en cas de crise sanitaire le gouvernement n'assume pas son rôle, cela engendre des comportements contre productifs de la part des agriculteurs. Par exemple, l'inaction des autorités dans la crise de la PPA a poussé les éleveurs à vendre ou abattre leurs animaux le plus rapidement possible alors même que ces comportements pouvaient contribuer à propager l'épidémie.

« C'est très compliqué parce qu'il y a des non-dits, il n'y a pas un véritable contrôle mais il y a théoriquement un contrôle, officiellement un contrôle mais qui ne s'opère et au niveau de la production¹⁶⁸ »

Cette politique de communication crée un décalage entre l'affichage et la réalité de la situation sanitaire en Chine.

Le paradoxe chinois : le décalage entre affichage et exécution

Malgré la priorisation de la sécurité des aliments par les plus hautes sphères de l'Etat, la rédaction d'une loi très stricte et des recommandations insistantes sur le sujet, la réalité des contrôles ne répond pas aux besoins du pays en termes de sécurité et entretient le manque de confiance des consommateurs chinois.

Ces contradictions entre la réglementation et la mise en œuvre effective ont été notées par les acteurs de tous les groupes, aussi bien professionnels qu'officiels chinois.

« Depuis 2015 il y a une loi qui a été mise en place qui est très stricte, avec un niveau d'exécution qui n'est pas forcément au même niveau¹⁶⁹ »

¹⁶⁶ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

¹⁶⁷ Du Caicai, Feng Yuding, Chen Shuning, Qi Xiaomei, and Ren Qiuyu, « In depth: How secrecy and loopholes fueled China's Swine fever crises », Caixin 2019

¹⁶⁸ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁶⁹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

« Ce bureau [ndlr : le bureau local] c'est le plus important mais c'est aussi maintenant en Chine le plus faible dans ce système. C'est-à-dire en théorie le système est construit mais en application, en réalité, ce n'est pas appliqué¹⁷⁰ »

L'écart entre les ambitions des contrôles sanitaires et la réalité de ceux mis en œuvre s'observe aussi dans les discours des dirigeants chinois. Lorsque ceux-ci décrivent leur système de sécurité sanitaire, contrairement aux autres pays qui emploient le présent, les responsables chinois s'expriment au conditionnel. Leurs propos sont sous forme de projets et de recommandations qui révèlent que le système, abouti en termes de concepts, n'est pas encore tout à fait opérationnel sur le terrain¹⁷¹.

Ayant conscience de ce manque de rigueur dans les contrôles, les professionnels ne se préoccupent peu ou pas de respecter la réglementation.

« Pour obtenir toute les licences, il y a beaucoup de réglementations très, très précises qui ne sont jamais franchement respectées, en tout cas dans les établissements locaux chinois¹⁷² »

A l'image du fonctionnement des institutions, nous observons ici une réglementation formelle, la loi, à laquelle se substituent des règles de fonctionnement informelles menées par les inspecteurs locaux. Une analogie proposée par l'un des acteurs rencontrés permet d'illustrer ce double niveau d'exigences.

« On va prendre le cas de la circulation. La circulation en fait c'est très clair quand le feu est rouge il faut s'arrêter et pourtant toutes les voitures au feu rouge tournent à droite¹⁷³ »

Ce décalage rend la tâche compliquée aux professionnels qui ne savent pas quel est le vrai niveau d'exigence sanitaire. Faire la différence entre ce qui est obligatoire, ce qui est interdit mais toléré et ce qui est totalement défendu devient une source de préoccupations.

« Donc le gap aujourd'hui entre la loi et l'exécution fait qu'on peut être challengé très souvent par les autorités¹⁷⁴ »

Le système chinois avec la réglementation la plus stricte du monde est donc paradoxalement inefficace et inapte à protéger les consommateurs.

¹⁷⁰ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁷¹ The 5th International Import & Export Food Policy, laws and Regulations Summit 2019 le 28 mai 2019, Shanghai

¹⁷² Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

¹⁷³ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

¹⁷⁴ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

Le besoin de restructuration d'un secteur agricole gigantesque et fragmenté

Deux facteurs principaux sont susceptibles d'expliquer les lacunes du système sanitaire chinois. Le premier handicap concerne l'atomicité de la structure rurale et du secteur de production des aliments.

Actuellement, le secteur agricole et agroalimentaire chinois est gigantesque et fragmenté. Plus de 200 millions d'agriculteurs sont engagés dans l'agriculture et l'élevage et près de 450 000 entreprises sont impliquées dans la transformation de produits alimentaires. Contrairement aux pays développés, dont l'appareil de production est concentré sous de grandes exploitations et des coopératives, la majorité de ces entreprises sont de petite taille : près de 80 % emploieraient moins de 10 personnes et représenteraient moins de 10 % du marché. Cette masse d'établissements est difficile à structurer. Ces toutes petites exploitations d'un demi-hectare en moyenne côtoient des structures de plus de 1000 hectares, sans aucun lien synergique¹⁷⁵.

Ces nombreuses entreprises aux différents maillons de la chaîne de production sont indépendantes et ne coopèrent pas entre elles. Il n'y a pas d'esprit de filière.

« On préfère constituer cette filière, ça n'existe plutôt pas en Chine. Aujourd'hui c'est quand même vachement séparés des uns des autres, il n'y a pas trop de continuité, de fil conducteurs, chacun travaille pour sa branche visant la rentabilité de sa branche et si il y a un impact négatif sur le maillon suivant ce n'est pas grave¹⁷⁶ »

« Il y a un sacré gap de niveau d'exigence, de non implication globalement dans cette histoire de traçabilité, comme je disais tout à l'heure c'est un travail en silos à savoir on vise la rentabilité de son maillon et on n'a pas trop d'intérêt dans les autres maillons donc on ne travaille pas pour eux¹⁷⁷ »

Ce fonctionnement individualiste a aussi des conséquences sur la maîtrise sanitaire. En effet, le manque de coopération entre les maillons génère des comportements à risque, où les incidents sanitaires résultants ne seront révélés que plus loin dans la chaîne de production. Ces comportements sont aussi accentués par le partage de responsabilités entre les acteurs qui concentre *in fine* la responsabilité sur le distributeur.

« La loi chinoise fait en sorte que tous les produits vendus dans les magasins sont aux responsabilités du distributeur et pas des fabricants, ce qui est un peu contraire à la réglementation européenne où c'est les fabricants qui endossent la responsabilité¹⁷⁸ »

¹⁷⁵ Agricultures & Territoires – Chambres d'agriculture, « Ralentissement ou transition économique en Chine : quels enjeux pour l'agriculture ? », Analyses et Perspectives n°1603, 2016

¹⁷⁶ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁷⁷ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

¹⁷⁸ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

Les producteurs et transformateurs sont donc de fait moins impliqués dans la maîtrise sanitaire et la sécurité des produits alimentaires.

En plus de cela, les coûts liés à la violation des lois et réglementations restent relativement bas pour les producteurs.

Certains producteurs et commerçants sur le marché hautement compétitif de la Chine font des économies, ajoutent des substances toxiques, ou font l'impasse sur les contrôles de sécurité des aliments pour augmenter des marges de profits¹⁷⁹. Les additifs illégaux sont omniprésents et rentables. Les fabricants calculent correctement que leurs chances de tirer profit de pratiques dangereuses dépassent de beaucoup les risques de se faire prendre¹⁸⁰.

« De l'autre côté, il y a des producteurs qui continuent de faire à la vieille méthode et ça passe encore »

Malgré le renforcement des peines lors d'infractions à la Loi sur la sécurité des aliments, la faible fréquence de contrôle rend improbable le risque d'être inculpé pour fraude. Cette situation contribue à compliquer la maîtrise des comportements et à la multiplication des scandales de sécurité des aliments.

Face à cette situation, le gouvernement chinois a lancé en 2014 une campagne pour la restructuration agricole du pays. Ces politiques, accompagnées de celles favorisant l'exode rural, ont pour objet la modernisation du secteur à travers l'émergence de grandes unités de production¹⁸¹.

À partir de 1998, le Comité central du Parti Communiste chinois a identifié l'intégration verticale comme étant le principal mécanisme permettant de parvenir à la modernité agricole. Dans le contexte politique chinois, l'intégration verticale fait référence à deux processus parallèles : d'une part, l'augmentation régionale de la production et d'autre part, l'activité d'une seule entreprise et la mesure dans laquelle elle possède et contrôle plusieurs étapes d'une chaîne de production.

Cette politique est toujours d'actualité et l'approche actuelle du gouvernement en matière de développement agricole vise à remplacer l'agriculture familiale par de grandes industries agroalimentaires et la production atomisée par une production intégrée verticalement.

« Quand l'usine est assez grande, les parties de l'engraissement des animaux et de l'abattoir, c'est au même endroit¹⁸² »

¹⁷⁹ Gale H. Frederick & Buzby Jean C., « Imports from China and food safety issues », USDA Economic Bulletin, N° 52, 2009

¹⁸⁰ LaFraniere Sharon, « In China, Fear of Fake Eggs and 'Recycled' Buns », New York Times, 2011

¹⁸¹ Pôle Agri-agro – SER de l'Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

¹⁸² Entretien n°6 - Acteur Chinois

Pour réaliser cette intégration, la principale stratégie de l'État repose sur des sociétés agroalimentaires appelées *Dragon Head Enterprises*¹⁸³. Les entreprises Dragon Head sont censées remplir leur rôle de développement rural en intégrant verticalement et en coordonnant la production agricole. Selon le Conseil d'État en 2012, les têtes de dragon sont « les principaux agents de la construction d'un système agricole moderne et sont la clé du progrès de l'industrialisation agricole »¹⁸⁴.

Alors que le gouvernement chinois insiste sur la formation de coopératives agricoles et la mise en place d'accords contractuels avec les Dragon Head Enterprises, ces accords ne sont souvent pas dans l'intérêt des petits exploitants agricoles. Par exemple, les coûts prohibitifs de la participation à des contrats avec de grandes entreprises, les normes de marché insoutenables et la préférence des entreprises à contracter avec de grandes exploitations créent souvent des obstacles pour les petits exploitants.

Ce modèle, défavorable aux petites exploitations, traduit une volonté du gouvernement de réduire le nombre de petits élevages familiaux au profit des grandes entreprises.

« On est passé du quantitatif au qualitatif, on est passé du mode extensif et manuel au mode intensif¹⁸⁵ »

Ainsi les mesures gouvernementales pour réduire la pollution rurale ont conduit les villageois à fermer des centaines de milliers de petites fermes et à mettre leurs animaux en commun dans une nouvelle installation. Par exemple dans la filière porcine, ces tendances ont réduit le nombre de fermes chinoises comptant moins de 50 porcs, de 80 millions il y a dix ans à moins de 40 millions aujourd'hui. En revanche, le nombre de fermes commerciales détenant plus de 50 000 porcs est passé de 50 à plus de 300 au cours de la même période, selon les données gouvernementales¹⁸⁶.

Cette croyance selon laquelle l'industrialisation garantit une alimentation plus sûre se retrouve aussi chez les consommateurs. Dans une étude réalisée en 2012, les consommateurs urbains désignent la viande de porc issue de systèmes de production industriels comme la plus fiable¹⁸⁷.

¹⁸³ Entreprises tête de dragon

¹⁸⁴ Schneider Minidi « China's Pork Miracle? Agribusiness and Development in China's Pork Industry », Global Meat Complex: The China Series, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2014

¹⁸⁵ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

¹⁸⁶ Tom Hancock, « China swine fever outbreak hits small pig farmers », Financial Times, 2019

¹⁸⁷ Schneider Minidi « China's Pork Miracle? Agribusiness and Development in China's Pork Industry » Global Meat Complex: The China Series, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2014

Cette étude montre que les consommateurs chinois assimilent l'agriculture industrielle à un symbole de modernisation et de développement. Elle semble représenter des valeurs telles que la réussite, ainsi que la qualité et la sécurité.

Par opposition, les systèmes familiaux à faible coût sont considérés comme étant de faible qualité et avec une faible sécurité. Ces résultats démontrent également l'idée fausse, très répandue dans les villes, que les scandales de la sécurité des aliments en Chine trouvent leur origine chez les petits exploitants.

Ainsi, les décideurs chinois voient dans le modèle de production industrielle une solution aux problèmes de sécurité des aliments en Chine. Il est intéressant d'observer cette volonté conjointe du gouvernement et des consommateurs en faveur de la disparition des petits élevages et du développement de grandes exploitations agroalimentaires alors même que c'est la tendance inverse qui se profile aujourd'hui en Occident.

Des services vétérinaires locaux désorganisés et inadaptés

La structuration du secteur agricole n'est pas le seul facteur pouvant expliquer le manque d'efficacité du système sanitaire chinois. L'organisation et le fonctionnement des administrations de contrôle est le second facteur clé pour permettre l'application des politiques sur le territoire.

- Le rôle ambigu des autorités

Les autorités locales ont pour mission de protéger la santé des consommateurs. Cependant, les entreprises représentent pour elles un enjeu économique, et elles possèdent des liens parfois étroits avec les industriels. Les intérêts contradictoires des autorités posent la question de leur rôle dans la gestion des problèmes de sécurité des aliments.

Par exemple, en 2008, compte tenu des enjeux politiques en lien avec les Jeux Olympiques, les autorités ont adopté une stratégie d'étouffement de l'affaire de la mélamine, au détriment de la sécurité des citoyens¹⁸⁸.

La situation évolue lentement car les personnels chargés d'appliquer la loi n'ont pas la culture de la sécurité. Le ministère de l'Agriculture a lui-même reconnu que la culture de la sécurité était peu développée en Chine : « *China needs better coordination, more human resources and*

¹⁸⁸ Chaumet Jean-Marc, Desevedavy Franck, « Consommation alimentaire et sécurité sanitaire des aliments en Chine », *Asie Visions* 21, Ifri, 2009

*facilities at the local and county level, along with proper training of staff for supervision and inspections*¹⁸⁹ »¹⁹⁰.

Un facteur aggravant est le culte du PIB. Le système actuel d'incitations encourage les cadres locaux à se préoccuper essentiellement des problématiques sociales et économiques. En effet, l'évaluation des fonctionnaires est basée sur les chiffres de la croissance économique. Ces missions sont priorisées au détriment des problématiques sans objectif assigné comme la sécurité des aliments¹⁹¹.

Cette situation était supposée évoluer suite à la déclaration en 2013 du Président de la République, Xi Jinping. Il avait annoncé la suppression du carcan économique qui freine les gouvernements locaux afin d'encourager un développement respectueux de l'environnement et de la sécurité des aliments¹⁹².

Or, les évènements actuels montrent que la réalité économique continue à rattraper systématiquement les services sanitaires locaux.

La sous-déclaration actuelle des cas de Peste Porcine Africaine (PPA) est donc partiellement expliquée par des motifs économiques :

En septembre 2018, le MARA a fixé le prix des subventions pour l'abattage des animaux infectés par la PPA. La subvention standard serait de 1 200 yuans¹⁹³ par porc dont une large part est prise en charge par les départements financiers locaux. Certains gouvernements locaux sont incapables de payer les subventions pour l'abattage des animaux, ou craignent les effets d'un embargo sur l'industrie locale. Pour ces raisons, ils choisissent de dissimuler le signalement des foyers de la maladie.

Par exemple dans la ville de Zhaoqing, dans le Guangdong, à la mi-mai, le nombre officiel de porcs abattus pour lesquels une indemnisation était requise atteignait près de 70 000. Le nombre réel d'animaux morts causé par la maladie est estimé à près du double. Reconnaître officiellement chaque cas de peste porcine dans la ville aurait obligé celle-ci à verser des dizaines de millions de yuans de subventions¹⁹⁴.

¹⁸⁹ La Chine a besoin d'une meilleure coordination, de davantage de ressources humaines et d'installations au niveau local et régional, ainsi que d'une formation adéquate du personnel pour la supervision et les inspections

¹⁹⁰ IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

¹⁹¹ Schwoob Marie-Hélène, « Du rôle de l'État dans les campagnes chinoises : histoire et évolution des administrations de l'agriculture », Revue française d'administration publique, vol. 150, n°2, 2014, pp. 453-466.

¹⁹² IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

¹⁹³ Environ 150€

¹⁹⁴ Du Caicai, Feng Yuding, Chen Shuning, Qi Xiaomei, and Ren Qiuyu, « In Depth: How Secrecy and Loopholes Fueled China's Swine Fever Crisis », Caixin, 2019

- **Du personnel insuffisant et insuffisamment formé**

De plus, les services sanitaires locaux sont limités par leur manque de personnel. Dans la pratique, il existe environ 100 000 agents de réglementation des aliments et des médicaments certifiés à long terme en Chine. Or, le nombre total d'entreprises de ce secteur est de plusieurs millions. Il existe donc un écart énorme entre le nombre d'agents et les établissements à réglementer¹⁹⁵.

« Au niveau où les gens travaillent vraiment sur terrain, il manque beaucoup d'agents, de techniciens, de vétérinaires...¹⁹⁶ »

Par ailleurs, ce personnel est peu formé et ne dispose pas des connaissances nécessaires pour réaliser correctement les missions. Ce fait a été noté lors de la gestion de l'épizootie de Peste Porcine Africaine en particulier pour réaliser les tâches de nettoyage-désinfection des voitures qui étaient effectuées au hasard alors qu'une désinfection adéquate d'un véhicule est un processus en plusieurs étapes qui nécessite des connaissances comme la bonne concentration du désinfectant ou la bonne période d'application¹⁹⁷.

Ces lacunes ont aussi été relevées par les acteurs interrogés.

« J'étais étonné de voir que le MARA avait donné des outils ou des machines pour faire les inspections et les contrôles, et que les gens [ndlr : les agents locaux] ne savaient même pas comment les utiliser¹⁹⁸ »

En particulier, la qualification de vétérinaire en Chine est très différente de celles de l'Union Européenne. Comme l'explique un acteur chinois, le statut de vétérinaire peut correspondre à des diplômes très différents voire à une absence de diplôme.

« Le problème en Chine c'est qu'il n'y a pas un système uniforme pour être vétérinaire. Il y a certaines universités c'est 5 ans, tu deviens un vétérinaire, tu peux travailler. Il y a des endroits c'est quatre ans. [...] Dans les campagnes, on appelle le vétérinaire mais ils n'ont même pas fait d'études vétérinaires,

¹⁹⁵ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

¹⁹⁶ Entretien n°6 - Acteur Chinois

¹⁹⁷ Du Caicai, Feng Yuding, Chen Shuning, Qi Xiaomei, and Ren Qiuyu, « In depth: How secrecy and loopholes fueled China's Swine fever crises », Caixin, 2019

¹⁹⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois

ils ont juste appris par expérience ou avec un peu de connaissance ici et là et mais ils n'ont pas du tout reçu d'études vétérinaires¹⁹⁹ »

Cette disparité dans la formation explique l'hétérogénéité dans les compétences des agents locaux et les lacunes en termes de surveillance de santé animale dans les campagnes.

En ce qui concerne les abattoirs, un certificat d'état est exigé pour devenir vétérinaire officiel. Cependant, le statut du vétérinaire reste ambigu étant donné qu'il ne bénéficie pas de l'indépendance des services vétérinaires comme en France.

« La plupart des vétérinaires d'abattoir c'est l'entreprise qui les recrute. Ils font leurs rapports et tout comme un staff de l'entreprise. Mais il a un certificat de l'Etat de vétérinaire officiel²⁰⁰ »

Ce manque de qualification et de connaissances des agents des services vétérinaires pose un véritable problème pour l'application des mesures de sécurité des aliments. Des besoins de coopération et de formation avec la France nous ont été exprimés par les partis chinois pour remédier à cette difficulté.

- **Une variabilité régionale qui rajoute à la confusion**

Comme nous avons vu dans les parties précédentes, les gouvernements locaux sont susceptibles de formuler des réglementations locales propres à leur territoire. De plus, l'absence de procédures d'inspections précises laisse une grande latitude de travail aux agents de terrain.

La combinaison de ces éléments fait qu'en pratique en Chine, les réglementations peuvent être très différentes d'un endroit à l'autre. Il existe par exemple différentes pratiques en termes de champ d'application de la réglementation. Certaines régions telles que les provinces de Tianjin, Shanghai et du Henan réglementent uniquement les petits producteurs d'aliments, les transformateurs et les vendeurs de rue. D'autres régions telles que les provinces du Shandong, du Guangdong, du Sichuan et du Hebei réglementent en plus des précédentes catégories les restaurants et les petits magasins²⁰¹.

« Les règles d'hygiène changent d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre et d'un type d'activité à l'autre²⁰² »

Cette latitude de décisions laissée aux gouvernements locaux a pour objectif de leur permettre d'adapter leur réglementation aux conditions particulières de leur territoire. Un exemple théorique permettant d'illustrer cette adaptabilité a été présenté par un acteur :

¹⁹⁹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

²⁰⁰ Entretien n°6 - Acteur Chinois

²⁰¹ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

²⁰² Entretien n°1 - Professionnel français en Chine

« Il y a aussi des différences par province. Par exemple dans le sud-ouest, il y a beaucoup de champignons, c'est une province assez humide et donc peut être que le gouvernement local planifie des inspections un peu spéciales pour souligner quelques points critiques par rapport à ces thématiques. Et peut être dans d'autres provinces, c'est différent, ils font plus attention aux résidus ou d'autres choses²⁰³ »

Ces pratiques sont souvent liées à un excès de zèle de la part des autorités. Cependant, le raisonnement n'est pas poussé jusqu'à la possibilité de mise en œuvre.

« Ils ont du mal à vouloir accepter les règles nationales donc ils veulent faire plus donc on se retrouve avec des gens qui veulent faire plus que la réglementation. Et qui vont publier une réglementation locale par exemple²⁰⁴ »

L'hétérogénéité des contrôles selon la région n'est pas seulement due aux variations de réglementations mais aussi aux différences de compétences des experts entre les différentes zones.

« C'est leur difficulté au niveau de l'uniformité nationale du niveau de compétence des experts, les plus experts sont quand même dans les villes les plus développées Shanghai Pékin Shenzhen, sur le reste de la Chine c'est quand même un niveau plus faible²⁰⁵ »

Les règles peuvent aussi être variables dans le temps, en fonction des agents qui opèrent dans les services sanitaires.

« Il faut suivre les règles et elles sont très compliquées et elles changent très souvent, parfois trop souvent. Et dans le bureau de l'hygiène, il faut être souvent en contact avec eux parce que même eux parfois sont perdus, tu vas dans un bureau d'hygiène, ils vont te dire ben non c'est comme ça ou bien ils te disent que c'est comme ça et finalement le patron lui te dit une autre version, ça c'est parce que les règles changent tellement souvent que même pour eux c'est compliqué de rester au courant des dernières règles²⁰⁶ »

Pour ces raisons, il est difficile de généraliser un protocole auquel les entreprises seraient susceptibles de devoir se soumettre.

« Ça dépend le gouvernement local va peut-être faire un audit sur place, peut être juste des dossiers enregistrés. C'est différent, si ce n'est pas la même équipe, ce n'est pas la même inspection²⁰⁷ »

²⁰³ Entretien n°8 - Acteur Chinois

²⁰⁴ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁰⁵ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁰⁶ Entretien n°1 - Professionnel français en Chine

²⁰⁷ Entretien n°8 - Acteur Chinois

Cette variabilité entre les différents services pose aussi le problème de la coordination entre les différents échelons opérant sur un même territoire.

« Donc on a plusieurs niveaux on a le niveau rue, qui va être en contact avec le magasin, le niveau district, après le niveau ville et le niveau province²⁰⁸ »

Ainsi, la variabilité régionale dans la réalisation des contrôles sanitaire complexifie encore la compréhension du système par les acteurs. Cette variabilité est pour partie conséquence d'une homogénéisation du système en cours pas encore aboutie mais aussi d'une volonté de laisser un espace de liberté aux agents de terrain pour adapter leur contrôle selon une analyse de risque locale. En pratique, cette indépendance laissée aux inspecteurs se traduit par des contrôles insuffisants et contribue à la diffusion de problèmes de sécurité des aliments.

Ainsi, plusieurs éléments dans le fonctionnement des services sanitaires locaux en Chine se combinent pour altérer l'application des politiques nationales.

Disposant d'un personnel insuffisant et non formé, les autorités locales doivent mener de front les missions économiques et sociales du pays. La priorisation de la sécurité des aliments qui s'est opérée au niveau national ne s'est pas encore traduite dans l'application des politiques locales. Ces difficultés d'application suggèrent des difficultés de communication et de coordination entre le niveau central et les différents échelons, accentuées par l'indépendance accordée à chaque gouvernement local.

« Il y a vraiment du boulot dans le sens ou y a encore beaucoup d'organisation, ou de non organisation tout simplement, suffisamment forte pour imposer comme c'est en France de dire ben voilà y a une DDPP puissance. Ce n'est pas comme ici ou y a des bureaux de l'élevage ou de l'environnement qui sont cools, qui ne mènent pas le sujet à fond je pense. Il n'y a pas encore assez la pression sur les organismes d'état pour bien faire le job et une transparence suffisante à l'égard de ces organismes. Elles n'ont pas la pression du gouvernement, ça arrive je pense je suis d'accord, je pense qu'il y a du boulot²⁰⁹ »

La loi sur la sécurité des aliments en Chine comporte des difficultés d'interprétation et d'application. L'organisation des administrations de contrôle est donc tout aussi importante que la structuration du secteur agricole pour assurer des contrôles sanitaires de qualité sur le terrain.

²⁰⁸ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁰⁹ Entretien n°4 - Professionnel français en Chine

3. LA REALITE D'UNE REGLEMENTATION A DEUX VITESSES

« La Chine c'est une terre hostile, il faut le savoir. Et, à plusieurs vitesses dans tous les domaines. A plusieurs vitesses pourquoi ? Parce que les lois ne sont pas les mêmes pour chacun²¹⁰ »

Le contrôle abusif subi par les entreprises étrangères

Dans les pays occidentaux, les contrôles sanitaires chinois sont connus à travers les audits des entreprises qui souhaitent exporter en Chine et les contrôles des produits aux frontières. Ces contrôles très méticuleux sont un vrai défi pour les exportateurs. Or, les témoignages recueillis sur le terrain et la réalité de la situation sanitaire chinoise révèlent que les pratiques mises en œuvre sur le territoire chinois sont loin d'être aussi abouties.

En fonction du niveau de politisation du discours des acteurs interrogés, les différences entre le traitement des entreprises en Chine et celle en dehors du territoire sont plus ou moins reconnues.

« Les contrôles sont les mêmes²¹¹ »

« Les entreprises chinoises n'ont pas besoin de faire l'audit pour l'agrément, ce n'est que les entreprises à l'étranger qui en ont besoin²¹² »

En ce qui concerne les entreprises tenues par des étrangers en Chine, le discours des acteurs chinois est unanime sur l'égalité de traitement.

« Il n'y a pas de différence²¹³ »

Cependant, les récits des professionnels français à l'étranger interrogent sur la répartition des contrôles. A l'opposé de certains professionnels qui ne reçoivent jamais les autorités pour les contrôles prévus, les acteurs français sont soumis à une pression de contrôle très importante.

« Au niveau des tests, il y a 3 à 4 fois plus de contrôles en Chine sur 1 mois qu'en France où il y a 10 fois plus de magasins²¹⁴ »

Ce phénomène est récurrent et se retrouve aux différents maillons de la chaîne de production. Cela suggère que le statut d'entreprise étrangère sur le sol chinois est la source d'une différence de traitement par les autorités sanitaires.

²¹⁰ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

²¹¹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

²¹² Entretien n°8 - Acteur Chinois

²¹³ Entretien n°8 - Acteur Chinois

²¹⁴ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

« Vous avez une business licence de restauration donc vous avez un département qui va s'occuper de vous. Donc vous avez un bureau. A droite de la table vous avez une pile on va dire de 100.000 dossiers qui sont les restaurants chinois et vous avez deux employés. Et de l'autre côté de la table vous avez 200 dossiers, ce sont des restaurants tenus par des étrangers et là vous avez 10 employés²¹⁵ »

« Il y a une pression assez importante du gouvernement vis-à-vis des distributeurs étrangers²¹⁶ »

« Les data que j'ai et que j'ai pu partager avec les collègues [ndlr : des autres entreprises étrangères] nous font comprendre que, oui il y a en fait une forte pression sur les prélèvements de produits en magasins et également des inspections des autorités puisque nos concurrents locaux eux ne souffrent pas de ça. En tout cas nous [ndlr : les entreprises étrangères], on a ces remontés là et on sait qu'en fait on est très, très surveillés²¹⁷ »

En particulier, lorsque les autorités souhaitent faire un exemple en appliquant la règle de la manière la plus stricte possible et en prononçant des peines très sévères, les entreprises étrangères sont plus souvent visées que les entreprises chinoises²¹⁸.

Ce nombre de contrôles démesuré, associé à la réglementation excessive, place les professionnels dans une position difficile. Pour s'assurer du respect des normes sanitaires chinoises, ils déploient une énergie disproportionnée qui peut parfois mettre leur entreprise en péril.

« Donc c'est plein de choses qui sont demandées, qui sont très complexes à mettre en œuvre, et qui font qu'à tout moment vous pouvez être challengés²¹⁹ »

En conséquence, l'investissement en Chine par des étrangers représente un pari risqué. Les sociétés de conseils appliquent actuellement une politique qui invite les entreprises à ne pas s'installer en Chine, en raison de ces contrôles abusifs.

« Donc quand y a des sociétés, des cabinets d'avocats etc. qui vous disent si vraiment vous pouvez faire autrement n'ouvrez pas votre bureau en Chine. [...] Les agences qui prennent en charge des étrangers qui veulent créer une société, qui les aident dans le suivi, dans la recherche d'un local, qui s'occupe de tout pour eux, quand vous leur parlez des métiers de la bouche, ils vous disent de ne jamais créer une société étrangère en Chine. A la fin c'est si vous pouvez vous installer ailleurs qu'en Chine, faites-le²²⁰ »

²¹⁵ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

²¹⁶ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²¹⁷ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²¹⁸ MHC, « Vincent Marion (Francelysee) : "En Chine il y a un droit à deux vitesses, pour les Chinois et pour les étrangers" » Chinessima, 2017

²¹⁹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²²⁰ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

S'implanter actuellement en Chine, nécessite beaucoup d'argent et de motivation. Ce phénomène est récent et contraste avec la situation quelques années auparavant où de simples projets pouvaient s'avérer très lucratifs. La politique générale semble être à la fermeture et va encore complexifier la tâche des futurs investisseurs²²¹.

Une corruption généralisée

En plus de cette application excessive des normes sanitaires focalisée sur les entreprises étrangères, les professionnels sont soumis à une autre forme de pression de la part des autorités : la corruption.

« Bien sûr on a eu des contrôles, mais des contrôles à la chinoise [...] des contrôles qui étaient en fin de compte uniquement faits pour nous prendre de l'argent²²² »

En effet, la corruption est un problème largement répandu en Chine, aussi bien dans les sphères privées que publiques. Elle est même qualifiée d' « élément normal de la vie des entreprises²²³ ».

Certains acteurs interrogés ont révélé avoir été victime de cette pratique, et ont exemplifié leur propos. Grâce aux normes très strictes et dénuées de sens sanitaire, des agents de contrôle suspendent les licences des professionnels qui ne peuvent pas être en règle. Ces licences ne sont rendues qu'aux termes d'ajustements totalement déconnectés des problématiques sanitaires, ainsi que d'un virement d'une somme conséquente d'argent.

Les entreprises chinoises sont aussi touchées par le problème de la corruption. Cependant, ce phénomène semble plus marqué auprès des entreprises étrangères. Pour expliquer cette dernière observation deux hypothèses peuvent être avancées. La première hypothèse serait les entreprises étrangères sont davantage concernées car elles font des cibles plus faciles pour les autorités.

« Nous parce qu'on est un restaurant français etc. etc. on est une pompe à fric²²⁴ »

L'autre hypothèse suppose que tous les établissements subissent une corruption équivalente mais que cette pratique, contradictoire avec nos valeurs, soit plus difficile à accepter par les professionnels français, et donc soit davantage évoquée.

²²¹ MHC, « Vincent Marion (Francelysee) : “En Chine il y a un droit à deux vitesses, pour les Chinois et pour les étrangers” » Chinessima, 2017

²²² Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

²²³ Lindimer-Giroudon Caroline, « Les menaces liées à l'implantation en Chine », Sécurité et stratégie, vol. 2, n° 2, 2009, pp. 32-40.

²²⁴ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

« Je ne vois pas comment je peux concilier mes principes de « la corruption ce n'est pas bien » alors que derrière il faut que je fasse mon travail. Ca te fait poser de vraies questions. Les principes ne font jamais le poids ici, jamais. Faut voir jusqu'où on est prêt à aller, pour compromettre notre intégrité²²⁵ »

Depuis quelques années, la corruption est devenue un sujet sensible en Chine et une politique de lutte anti-corruption a été mise en œuvre. En 2014, un bureau spécialisé est établi pour lutter contre ce fléau qui entache l'image du pays. Tout récemment, à l'occasion du cinquième anniversaire du bureau de coordination de la lutte contre la corruption, le China Daily salue « les succès de cette agence avec, depuis 2014, plus de 6 000 fugitifs accusés de crimes économiques transférés en Chine pour procès depuis plus de 120 pays et régions²²⁶ ».

« La corruption c'est un sujet hyper sensible en Chine. C'est le cheval de bataille numéro 1 de Xi Jinping. C'est comme ça qu'il s'est fait très apprécié de son peuple, parce qu'il fait le ménage et il a fait tomber des politiques de hyper haut niveau. Bon il se trouve que c'était un peu ses ennemis politiques, comme par hasard. Mais ils sont tombés, on a fait le ménage²²⁷ »

L'inflation de normes sanitaires et phytosanitaires complexifie les démarches administratives pour l'implantation et l'exercice d'une activité en Chine. Par ailleurs, la superposition des normes locales et fédérales ajoute à la confusion des entrepreneurs étrangers sur le territoire chinois. En plus de la complexité de cette réglementation, celle-ci est très stricte et appliquée de manière différenciée. Enfin, l'opacité des organismes de contrôle et la généralisation de la corruption à tous les niveaux rendent difficile l'exercice d'une activité en lien avec l'alimentation pour les sociétés étrangères.

Les hypothèses d'une politique « deux poids, deux mesures »

Les témoignages des professionnels français révèlent que les entreprises étrangères souffrent d'une pression de contrôle largement supérieure aux entreprises chinoises. Plusieurs pistes permettent d'explorer ce ressenti.

- Des différences culturelles sources d'incompréhension

Les officiels chinois qui défendent une égalité de traitement entre tous les professionnels expliquent ces résultats sur la base de différences culturelles, à l'origine d'incompréhension de la réglementation chinoise par les professionnels étrangers.

²²⁵ Discussion informelle - Représentant des professionnels français en Chine

²²⁶ Zhang Yan « Anti-graft office's success bolsters hunt for fugitives », China Daily, 2019

²²⁷ Discussion informelle - Représentant des professionnels français en Chine

« C'est pareil mais pourquoi peut-être il y a des résultats différents, c'est à cause des différences culturelles. Et donc les usines étrangères ne comprennent pas tout à fait ce que les auditeurs veulent par rapport aux points de l'inspection mais la grille d'évaluation et toute les demandes sont pareils²²⁸ »

« Beaucoup de collègues dans le monde ne comprennent pas, donc nous devons expliquer pourquoi la Chine a cette politique²²⁹ »

L'exemple développé par l'acteur ayant avancé cette explication est celui de l'intégration des différentes étapes de fabrication d'un aliment. Comme nous avons vu, les politiques chinoises assimilent l'intégration de la filière de production à la sécurité des aliments produits.

En Occident, il est fréquent que les différentes étapes de fabrication d'un produit se situent dans des usines séparées tant que les résultats des analyses de risque le permettent. Cette pratique, même si elle est conduite de manière à ne présenter aucun risque, n'est pas acceptée par les chinois car contraire à leur perception de la sécurité.

« Par exemple, aux US ou en Europe, on accepte que les différentes étapes de production soient réalisées dans différentes usines. [...] Ca c'est inacceptable pour les chinois [...] on trouve que le concept de la ligne de production ça doit se faire dans une même usine même s'il n'y a pas de risque²³⁰ »

Ce discours rejoint celui de tous les officiels chinois rencontrés qui promeuvent le modèle d'un processus de fabrication totalement intégré.

« La collection du lait vient essentiellement de fermes et d'exploitations qui appartiennent aux entreprises, on a donc une amélioration nette de la qualité des matières premières²³¹ »

« On ne peut pas mandater quelqu'un d'autres pour fabriquer, on ne peut que faire notre propre lait de l'entreprise²³² »

Suivant cette idée de différences culturelles, des agences de conseil ayant pour rôle d'explicitier la réglementation chinoise ont vu le jour.

« Nous souhaitons que toutes les entreprises, y compris les entreprises étrangères et internationales puissent comprendre ce qui a le plus d'importance pour le gouvernement chinois, actuellement bien sûr c'est la sécurité des aliments²³³ »

²²⁸ Entretien n°7 - Acteur Chinois

²²⁹ Entretien n°7 - Acteur Chinois

²³⁰ Entretien n°7 - Acteur Chinois

²³¹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

²³² China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

²³³ Entretien n°7 - Acteur Chinois

Cette explication selon laquelle les références culturelles entre la Chine et l'Occident entraînent un manque de compréhension des professionnels semble paradoxale. En effet, la réglementation chinoise ainsi que les processus de production sont largement inspirés des pratiques européennes et américaines. Cette inspiration occidentale semble d'ailleurs représenter un gage de qualité auprès des acteurs interrogés.

« La procédure de l'abattoir en Chine, c'est une méthode importée de l'Europe ou des Etats unis ou du Canada et donc ça veut dire l'abattoir chinois est plus ou moins pareil qu'un abattoir canadien ou américain ou européen et donc que les conditions sont biens, que la procédure est bien²³⁴ »

De plus, les inspecteurs chinois reçoivent des formations par des inspecteurs français.

« C'est les inspecteurs français qui sont venus en Chine pour faire une formation aux inspecteurs chinois de la CFDA²³⁵ »

Ces éléments témoignent d'une certaine reconnaissance de l'expertise française. Les différences culturelles évoquées semblent donc être insuffisantes pour justifier le traitement des entreprises étrangères en Chine.

- **Une action protectionniste détournée**

Une autre hypothèse qui s'impose rapidement est que cette attitude vis-à-vis des entreprises étrangères a une visée protectionniste.

En effet, les normes sanitaires sont connues, en Chine comme ailleurs, pour créer des barrières à l'accès au marché intérieur des produits étrangers, à des fins protectionnistes.

« Aujourd'hui, on s'aperçoit que la sécurité des aliments peut être une notion de protectionnisme²³⁶ »

« Il y a aussi les Etats Unis qui sont en train de faire via la Food Safety... ils utilisent ça pour mettre du protectionnisme. Et là, il n'y a personne qui peut challenger parce qu'on dit non c'est pour protéger le consommateur, ce n'est pas des taxes²³⁷ »

Les restrictions sanitaires, souvent accompagnées de procédures d'évaluation de conformité, sont souvent considérées par les partenaires commerciaux comme disproportionnées et manquant de justification scientifique. En Chine, elles constituent un levier d'action important des autorités pour limiter et contrôler l'entrée des produits étrangers sur leur sol.

²³⁴ Entretien n°6 - Acteur Chinois

²³⁵ Discussion informelle - Représentant des professionnels français en Chine

²³⁶ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²³⁷ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

Nous pouvons donc supposer que cette méthode puisse être étendue aux entreprises étrangères présentes sur le territoire, grâce à l'élaboration d'une réglementation volontairement difficile à appréhender.

Par ailleurs, les entreprises étrangères sont nécessairement associées aux prises de position de leur pays d'origine et peuvent subir par ricochet l'effet de politiques sur lesquelles elles n'ont aucunement prise²³⁸.

« Comme il y a toujours un gap, c'est plus facile après pour utiliser ce gap pour mettre la pression sur les entreprises, ou sur un état, via l'entreprise c'est un état qui peut être visé aussi²³⁹ »

De nombreuses lois en Chine relèvent de la théorie et ne sont pas mises en pratique. Mais ces règles très contraignantes constituent un outil juridique dans la situation où le gouvernement chinois souhaiterait sanctionner une entreprise²⁴⁰.

D'autre part, la volonté des autorités de favoriser l'émergence de « champions nationaux » conduit le gouvernement de Pékin, depuis 2006, à donner une priorité moindre aux investisseurs étrangers pour accorder une part de plus en plus large à ses entreprises locales. Il est devenu courant de poursuivre en justice les entreprises étrangères devenues « gênantes » pour les groupes chinois de par la nature de leur production et/ou leur réussite sur le marché local²⁴¹.

Cette importance donnée à la compétition entre les entreprises nationales et étrangères s'est par exemple exprimée dans les journaux chinois à l'occasion du rachat d'un grand groupe européen par une entreprise chinoise. Lors de la signature d'un accord de cession portant sur 80 % de Carrefour Chine au groupe chinois Suning, la presse chinoise relève « la perte de terrain des entreprises étrangères dans le commerce de détail [...] dont la domination du marché chinois s'estompé au profit de concurrents locaux, tels que Suning » avant d'ajouter que « les distributeurs ne sont pas les seuls à souffrir du déclin de leurs ventes en Chine. D'autres géants mondiaux dans les smartphones ou les véhicules à énergies nouvelles ont souffert de la concurrence d'entreprises chinoises devenues plus efficaces et plus compétitives »²⁴².

Le protectionnisme de la part de l'Etat chinois existe dans tous les domaines et pas seulement l'agriculture et l'agro-alimentaire mais se concrétise selon les mêmes procédés. Les

²³⁸ Jolly Dominique, « Stratégies d'entreprise en Chine » Management en action, 2013

²³⁹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁴⁰ MHC, « Vincent Marion (Francelysee) : "En Chine il y a un droit à deux vitesses, pour les Chinois et pour les étrangers" » Chinessima, 2017

²⁴¹ Lindimer-Giroudon Caroline, « Les menaces liées à l'implantation en Chine », Sécurité et stratégie, vol. 2, n° 2, 2009, pp. 32-40.

²⁴² Song Lin, Wang Cong « Foreign retailers losing ground in Chinese market », Global Times, 2019 & Wang Zhuoqiong « Suning to ramp up retail presence with Carrefour deal » China Daily 2019

exigences à destination des étrangers deviennent de plus en plus importantes, en plus d'être implicites. En effet, les officiels chinois s'efforcent de ne pas légiférer sur ces exigences, en faisant ainsi des « recommandations administratives informelles »²⁴³.

Une autre forme de pression informelle sur les entreprises étrangères peut également être identifiée au travers de la relation complexe entre le secteur public et privé chinois. L'État central n'hésite certes pas à faire directement pression sur les investisseurs étrangers, mais fait parfois appel à des intermédiaires tels que les entreprises privées chinoises ou les gouvernements locaux²⁴⁴.

L'absence de recours juridique effectif, ainsi que la peur de subir des représailles de la part du gouvernement chinois à travers la perte d'opportunités d'affaires, rend encore plus vulnérables les entreprises étrangères.

- **Des entreprises plus sérieuses qui permettent l'affichage de bons résultats**

Une autre hypothèse très intéressante a été avancée par un acteur. La concentration des contrôles sur les entreprises étrangères serait un moyen pour les autorités locales d'obtenir de meilleurs résultats en termes de taux de conformité des produits. En effet, les procédures de ces entreprises, souvent à rayonnement international, sont souvent plus abouties que celles des petites entreprises locales, et garantissent donc un moindre nombre de non-conformité ainsi qu'une meilleure gestion dans le cas où il en apparaîtrait.

Cette hypothèse est cohérente avec les autres données recueillies sur le système sanitaire chinois à savoir la reconnaissance de l'expertise européenne mais aussi l'importance des résultats des contrôles sanitaires dans l'évaluation des inspecteurs et enfin la volonté d'afficher une situation sous contrôle.

*« Checker plus fréquemment *** ou *** [ndlr : noms d'entreprises étrangères anonymisées] parce que c'est des entreprises qui ont une organisation fera que le taux de non-conformité sera inférieur à s'ils avaient testés des marchés-rue. Donc quelque part ils peuvent montrer à leur hiérarchie, notamment à Pékin, que eux ils agissent et que les niveaux de problèmes sont faibles²⁴⁵ »*

Cette stratégie entraîne cependant un cercle vicieux pour la situation sanitaire chinoise. Les entreprises étrangères sont davantage contrôlées car plus efficace en termes de sanitaire. A cause de cette pression excessive, ces entreprises se donnent les moyens d'être irréprochables, ce qui encourage la poursuite des contrôles.

²⁴³ Vincent berthoumieux, elies guillemin, alexis hans, franck kié, nicole lugo, kévín noyerie, bonaventure ouédraogo, « Le protectionnisme chinois », SIE22, 2018

²⁴⁴ Ibid

²⁴⁵ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

- **Des codes et pratiques difficilement accessible aux étrangers : les Guanxi**

La société chinoise, et en particulier le milieu des affaires, est régi par des codes propres à ce pays, difficilement appréhendables par les étrangers et pouvant expliquer les différences de traitement observées lors de contrôles sanitaires.

L'exemple le plus parlant est le fonctionnement des relations interpersonnelles dans la culture chinoise ou *Guanxi*. Il s'agit de relations d'interdépendance dans lesquelles s'inscrit tout individu chinois. Ces relations de confiance et d'obligation mutuelle permettent l'obtention de faveurs ainsi que le maintien d'un équilibre social. Lorsqu'un individu a un problème, il va solliciter son réseau de *Guanxi* en identifiant la ou les personnes les plus susceptibles de l'aider à le résoudre. Le *Guanxi* constitue donc un système d'échange d'un service, d'une faveur à l'instant t contre un service dans l'autre sens à l'instant t+1. Comprendre les *Guanxi*, c'est cerner un mécanisme d'obligation de rendre le service donné sous peine de perdre la face. Il s'agit d'une norme sociale forte qui va exclure une personne de la société si elle ne le respecte pas²⁴⁶.

« Guanxi ça veut dire relation mais en Chine le phénomène de Guanxi est quelque chose de culturel quelque chose d'institutionnel, officiel sans être officiel mais c'est la force de la Chine²⁴⁷ »

Cette pratique semi-institutionnalisée est utilisée dans le monde des affaires pour sécuriser des ressources rares, d'obtenir la protection de l'autorité donc une certaine immunité, de raccourcir les délais bureaucratiques pour arriver à un objectif.

De nombreux chercheurs caractérisent le *Guanxi* comme permettant la mise en place d'un système basé sur le développement d'une confiance interindividuelle en lieu et place d'une confiance institutionnelle. C'est parce que la confiance dans l'État fait défaut que les Chinois trouvent dans le *Guanxi* des espaces de confiance privilégiés au sein desquels ils vont pouvoir agir. Le *Guanxi* apparaît alors comme une stratégie de contournement pour survivre dans un environnement réglementaire complexe et opaque²⁴⁸, situation qui s'applique particulièrement dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentaire.

Cette force des réseaux peut constituer un facteur décisif pour convaincre des officiels locaux ou nationaux du Parti Communiste parfois au mépris des considérations sanitaires²⁴⁹.

²⁴⁶ Pei Liu, Boutin Eric, « Le Guanxi en Chine : un concept opératoire de l'intelligence économique », Communication et organisation, n°42, 2012, p. 125-132.

²⁴⁷ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

²⁴⁸ Ibid

²⁴⁹ Perry, Susan. « La vie associative en Chine », Études, vol. 399, n° 10, 2003, pp. 317-325.

« Une fille veut reprendre un local, le local tout est bien sauf qu'on ne peut pas faire de licence restaurant et la fille veut monter un restaurant. Ah oui mais là, licence restaurant pas possible. Ben elle appelle un de ses copain, le copain, ah je connais un mec au gouvernement je t'obtiens ta licence restaurant. Voilà ça c'est les Guanxi et en Chine tout fonctionne avec les Guanxi »

Les *Guanxi* sont donc un élément de la culture chinoise permettant aux acteurs de passer de règles formelles à des pratiques informelles. Ceux qui ne bénéficient pas d'un réseau puissant se retrouvent soumis aux lois gouvernant le pays²⁵⁰.

Ces pratiques fondamentalement culturelles sont difficilement appréhendables par les étrangers ce qui explique à certains égards les différences observées. Les entreprises étrangères subissent une forte pression de contrôle car elles sont soumises aux lois formelles et doivent tout faire dans les règles, contrairement aux entreprises chinoises qui sont régies par les usages informels. Le droit en Chine fonctionne donc avec deux vitesses, une pour les Chinois et une autre pour les étrangers.

« Alors quand ça se passe entre chinois ça peut se régler en cinq minutes, mais quand vous êtes un étranger bah ils vous empêchent de gagner du pognon²⁵¹ »

« Ce n'est pas le cas aujourd'hui des entreprises locales [ndlr : de subir une pression de contrôle excessive]. On a essayé un peu de remonter les choses, ils se marrent les entreprises locales quand on en parle, ils rigolent en disant ben oui vous ne savez pas traiter le problème. Eux, ils peuvent ils peuvent faire des choses que nous on n'a pas le droit de faire²⁵² »

Ces relations interpersonnelles, souvent informelles, sont essentielles et, sans elles, il est impossible de faire des affaires dans des conditions viables pour l'entreprise. Cette logique fondamentale de *Guanxi* sépare les Français, comme les autres Occidentaux, de la culture chinoise et peut expliquer en partie la différence de traitement ressentie par les professionnels français.

4. CONCLUSION PARTIELLE

La loi sur la sécurité des aliments confère un cadre réglementaire très strict et prévoit une surveillance rigoureuse et des sanctions sévères en cas d'infraction. Des plans sanitaires et des objectifs ambitieux relatifs à tous les maillons de la chaîne de production sont affichés.

²⁵⁰ Perry, Susan. « La vie associative en Chine », *Études*, vol. 399, n° 10, 2003, pp. 317-325.

²⁵¹ Entretien n°2 - Professionnel français en Chine

²⁵² Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

Cependant, la nouvelle réglementation est tellement stricte qu'elle semble parfois déconnectée de l'objectif qu'elle est supposée poursuivre, à savoir protéger la santé des consommateurs.

Par ailleurs, les administrations locales tout juste réformées doivent s'approprier les nouvelles ambitions sanitaires du pays et les mettre en œuvre. En pratique, le fonctionnement opérationnel n'est pas encore établi et la loi est encore loin d'être effective sur le terrain.

Le secteur agricole, gigantesque et fragmenté représente un véritable défi pour les autorités de contrôle. Un chantier de restructuration est donc conduit en parallèle des politiques de sécurité des aliments dans l'objectif de faire émerger de grandes unités de production supposées plus sûres. De plus, le fonctionnement actuel des services sanitaires est inapte à la mise en œuvre des politiques sanitaires. Les inspecteurs locaux sont insuffisamment formés et ne disposent pas de procédures ou de grilles d'inspection pouvant les guider dans leur travail. Ils sont au demeurant contraints par des objectifs économiques parfois contradictoires avec les besoins sanitaires. La gestion des crises sanitaires en étouffant les affaires et en censurant les informations sont aussi un élément du dysfonctionnement du système sanitaire.

En conséquence, les établissements ne subissent que très peu de contrôles de la part des autorités et par conséquent peu d'entre eux se conforment aux règles sanitaires et de nombreux incidents de sécurité des aliments continuent de survenir.

Par ailleurs, les investigations sur le système sanitaire ont conduit à remarquer l'application différenciée de la réglementation entre les entreprises locales et les entreprises étrangères implantées en Chine. Alors que les discours politiques affirment une égalité de traitement, les étrangers subissent des inspections très méticuleuses, parfois abusives, alors que des établissements chinois ne sont jamais contrôlés.

Les différentes hypothèses analysées suggèrent de multiples causes. Cette pression de contrôle ciblée sur les établissements étrangers peut être considérée comme une manœuvre protectionniste, augmentant les contraintes pour les établissements visités et de fait, la compétitivité des autres entreprises. Cibler les grandes entreprises internationales garantit aussi aux autorités de meilleurs résultats sanitaires globaux, certifiant la bonne gestion de la sécurité des aliments dans leur administration. Enfin, ces différences sont en partie expliquées par des différences culturelles qui empêchent les professionnels étrangers de s'extraire de l'application formelle de la loi alors que les établissements chinois bénéficient d'un contrôle assoupli où les règles informelles prévalent.

En plus de l'inflation de normes sanitaires et phytosanitaires dont l'application est focalisée sur les entreprises étrangères, les professionnels sont également soumis à la corruption des autorités. Ces différents éléments rendent difficile l'exercice d'une activité en lien avec l'alimentation pour les sociétés étrangères.

Nous pouvons donc observer un paradoxe entre des revendications sanitaires très exigeantes en Chine mais une réalité où les contrôles sont ciblés sur les établissements présentant peu de risques pour la sécurité malgré une situation sanitaire du pays qui pourrait être amélioré.

III. LA PLACE CENTRALE DU CONSOMMATEUR DANS LA POLITIQUE DE SECURITE DES ALIMENTS

1. UN CONTEXTE DE MEFIANCE ET DE NOMBREUSES ATTENTES DES CONSOMMATEURS EN TERMES DE SECURITE DES ALIMENTS

Des crises fréquentes qui ont entaché la confiance des consommateurs chinois

Ces dernières années ont vu la montée du mécontentement chez les classes moyennes et le discrédit croissant de l'industrie agroalimentaire chinoise. La confiance de la population a été ébranlée par un certain nombre de scandales alimentaires très médiatisés.

Les exemples foisonnent et adressent des niveaux excessifs de pesticides toxiques dans certains légumes en 2006, l'utilisation de substances illégales dans des fermes piscicoles en 2006, des boudins sans viandes composés principalement de farine de maïs, de formaldéhyde, de sel industriel, et de colorants alimentaires en 2009... D'autres exemples montrent que des nouilles Longkou contenaient du plomb, de l'alcool était contrefait au Guangdong et de la sauce de soja était fabriquée à partir de cheveux humains.

En particulier, l'industrie alimentaire chinoise a connu une crise de confiance en 2008 lors de la crise du lait contaminé à la mélamine qui a entraîné la mort de six enfants et rendu malades 300 000 autres.

« Il y a eu des crises dans le passé qui ont quand même été assez importantes, notamment la crise du lait bébé qui a posé beaucoup de problèmes²⁵³ »

« Sur le lait je pense que vous connaissez ce qui s'est passé en Chine y a quelques années déjà²⁵⁴ »

Ce scandale a eu des conséquences importantes sur la confiance des consommateurs dans l'industrie laitière chinoise.

« Il y a 10 ans, la crise de mélamine a gravement perturbé le développement, saboté la confiance des consommateurs²⁵⁵ »

Même après cet évènement, la liste des scandales sanitaires a continué de s'allonger. Nous pouvons citer le cas de l'huile de caniveau pour la cuisine en 2011²⁵⁶, les pastèques explosives en

²⁵³ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁵⁴ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁵⁵ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

²⁵⁶ Garric Audrey, "La Chine fait une indigestion de scandales alimentaires", Le Monde, 2013

2011²⁵⁷, les petits pains à la teinture chimique en 2011²⁵⁸, le lait contaminé aux nitrites en 2011²⁵⁹, le porc élevé au clenbutérol en 2011²⁶⁰, des choux en formol en 2012²⁶¹, la vente de viande de rat ou de renard présentée comme du bœuf ou du mouton en 2013²⁶², de la viande congelée de contrebande datant des années 1970 en 2015²⁶³... En particulier, les contaminations aux métaux lourds sont fréquentes dans toute la Chine comme l'illustre la figure 8.

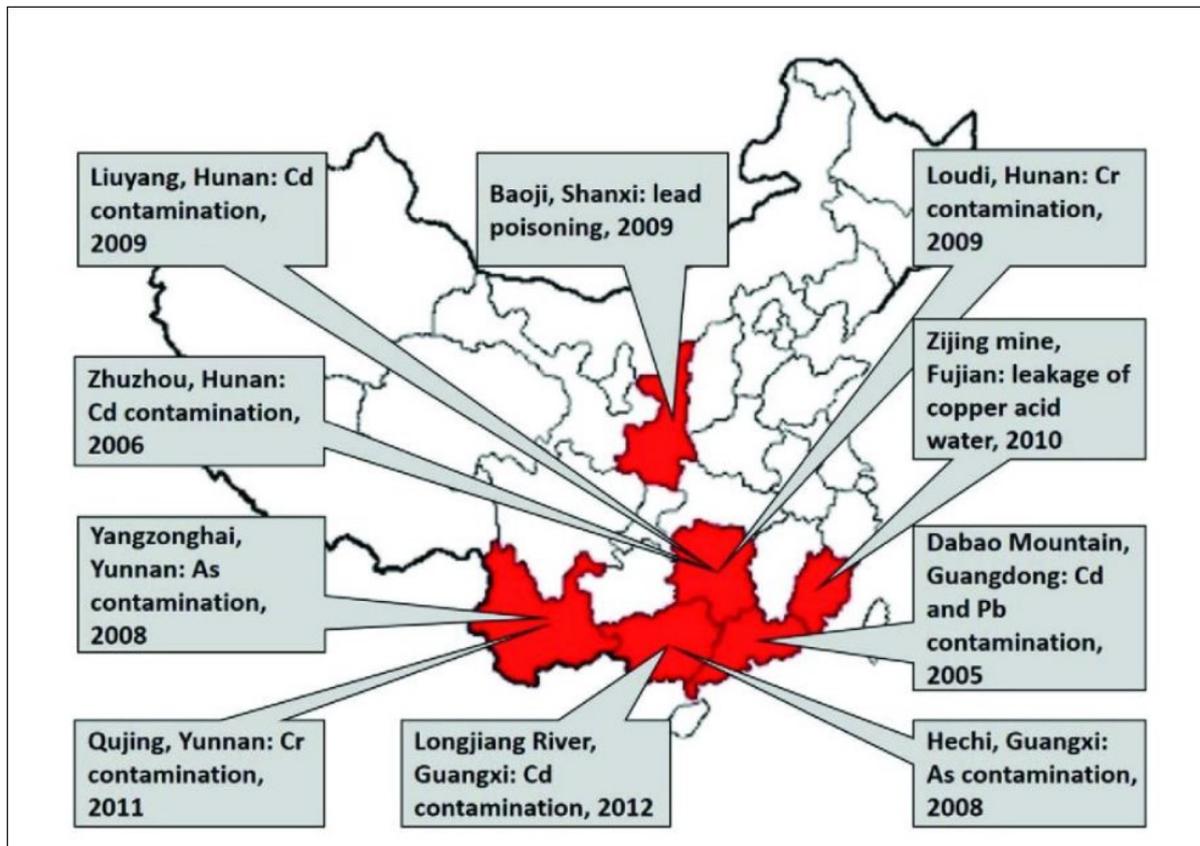


Figure 8 : Carte des contaminations par des métaux lourds les plus sévères de ces années²⁶⁴

En 2011, les autorités chinoises ont dénombré 62 000 cas de production ou de vente d'aliments insalubres²⁶⁵.

²⁵⁷ Le Monde, « Détonant – Mystérieuse série d'explosions de pastèques en Chine » Le Monde, 2011

²⁵⁸ Pedroletti Brice, « Les consommateurs chinois exaspérés par les scandales alimentaires », Le Monde, 2011

²⁵⁹ Le Monde avec Reuters, « Trois enfants meurent dans une nouvelle affaire de lait contaminé en Chine » Le Monde, 2011

²⁶⁰ Rédaction Europe1.fr « Porc au clenbutérol : 113 condamnés en Chine », Europe1, 2011

²⁶¹ Thibault Harold, « Les choux au formol rejoignent la longue liste des scandales sanitaires en Chine », Le Monde, 2012

²⁶² Le Monde avec AFP « Chine : scandale alimentaire autour de plats à base de rat ou de renard », Le Monde, 2013

²⁶³ He Na, « 14 gangs busted for smuggling frozen meat » China Daily, 2015

²⁶⁴ IHEST, « IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

Ces scandales sont à l'origine d'une grande anxiété chez les consommateurs domestiques. Le secteur laitier n'est cependant pas le seul secteur à être touché par cet abîme de confiance. L'industrie alimentaire chinoise souffre en conséquence d'une image dégradée auprès des consommateurs qui demandent au gouvernement d'y apporter des solutions.

« Donc il y a les craintes par rapport à tout ce qui est légumes sur les pesticides il y a les craintes sur la viande, il y a des craintes sur les produits avec des additifs²⁶⁶ »

« Le consommateur en Chine aujourd'hui, on craint beaucoup que dans l'alimentation, ils aient ajouté des choses qu'on ne connaît pas. Parce qu'il y a beaucoup de choses qui sont ajoutées dedans et on a vraiment très peu confiance dessus. Quand c'est marqué du porc, est ce que c'est vraiment du porc ?²⁶⁷ »

La liste d'exemple est longue et la confiance des consommateurs ne cesse de s'amoinrir à mesure que de nouveaux cas sont médiatisés.²⁶⁸ L'émergence de nouveaux outils médiatiques attise l'opinion publique plus fréquemment qu'auparavant. Les médias sont donc devenus des acteurs incontournables dans le maintien ou la perte de confiance dans l'industrie chinoise²⁶⁹.

« Chaque crise qui est relayée par les médias ou sur les réseaux sociaux ne fait qu'amplifier cette crainte²⁷⁰ »

Une perception positive des produits étrangers

Cette perte de confiance des consommateurs dans les produits fabriqués localement s'est avérée être une vraie aubaine pour les entreprises étrangères, la classe moyenne chinoise s'étant en effet rapidement tournée vers l'achat de produits importés qu'ils estiment plus sûrs. A titre d'exemple, les marques étrangères occupent 80% du marché du lait maternisé²⁷¹.

« Ce qui implique, et qui est plutôt positif pour la France, qu'en fait les gens se retournent plus facilement vers d'autres pays. Dès qu'ils ont les moyens, ils vont acheter des produits importés, des produits plus chers pour vraiment garantir des produits sains à leurs enfants. Par rapport à d'autres pays où le critère économique est le critère principal, en France en Europe ou dans d'autres pays

²⁶⁵ Aujourd'hui_la_chine, « Les scandales alimentaires qui traumatisent les Chinois » L'OBS, 2012

²⁶⁶ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁶⁷ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁶⁸ Bonjean Alain, Boinet Delphine, Ly Carole, « Nourrir 1,5 milliard de Chinois en 2030 », 2014

²⁶⁹ Wang Hongyi., "Food safety tops public's concerns", China Daily, 2013

²⁷⁰ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁷¹ Wright Kimberly, « La Chine dévoile la loi sur la sécurité alimentaire la plus stricte de son histoire », China Briefing, 2015

d'Asie, la Chine c'est le pays différent où le premier critère c'est la sécurité. C'est simple, dès que les gens ont un pouvoir d'achat supérieur, ils achètent des produits importés²⁷² »

Cette confiance a tout de même aussi été ébranlée par la tendance chinoise à faire des produits contrefaits. Etant donné le prix plus élevé des aliments importés, il est devenu intéressant pour certains professionnels chinois de frauder sur l'origine de leurs produits et de prétendre qu'ils sont originaires d'ailleurs.

« En fait, il y a quelques années, quand nous avons eu le scandale du lait, les consommateurs ont eu tendance à avoir plus confiance sur les aliments importés. Sauf que si je vois quelque chose de France, je ne sais pas d'où ça vient exactement : ça peut venir de ma ville ou être importé de France. On revient toujours sur la confiance du consommateur²⁷³ »

« Il y a un gros doute, et on doute de tout parce que même les produits importés, on a le doute que des traders ou transformateurs chinois soient capables de piquer un drapeau ou une tour Eiffel pour mettre que ça vient d'ailleurs²⁷⁴ »

Les entretiens réalisés auprès de consommateurs chinois confirment une meilleure perception des produits étrangers mais soulève aussi la question du prix de ces produits.

« Je vais prendre les produits étrangers si possible et surtout les viandes étrangères, j'ai plus de confiance. Peut-être une ou deux fois car c'est vrai que c'est super cher²⁷⁵ »

« Les produits étrangers sont plus sûrs que les produits locaux mais ils sont beaucoup plus cher, jusqu'à deux fois le prix ! Donc je m'en fiche un peu et je ne vais pas acheter de produits étrangers parce que je n'ai pas d'argent et que ce ne sont pas trucs les plus importants²⁷⁶ »

Les questions qui se posent alors sont : Quels sont les critères vraiment importants pour les consommateurs chinois lorsqu'ils choisissent leurs aliments ? Et quelles sont leurs attentes en termes de sécurité sanitaire ?

²⁷² Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁷³ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁷⁴ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁷⁵ Entretien n°12 - Consommateur Chinois

²⁷⁶ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

Des attentes de la part des consommateurs,

Avec l'augmentation des revenus urbains, et le fait que les questions élémentaires de santé comme l'hygiène et les installations sanitaires de base deviennent moins pressantes, les consommateurs montrent une conscience accrue des risques de santé alimentaire.

« Avec la mise à niveau de la consommation liée à l'urbanisation, les consommateurs sont de plus en plus exigeants et les produits sont très diversifiés²⁷⁷ »

Les consommateurs sont de plus en plus inquiets quant à la qualité des produits qu'ils consomment comme nous pouvons le voir sur la figure 9. Alors qu'ils étaient 42% à qualifier la sécurité sanitaire de « problème pas vraiment important » en 2008, ils sont aujourd'hui seulement 6%. Inversement, alors que seulement 12% des consommateurs chinois considéraient auparavant la sécurité sanitaire comme un « problème vraiment important », ils sont aujourd'hui 38%²⁷⁸.

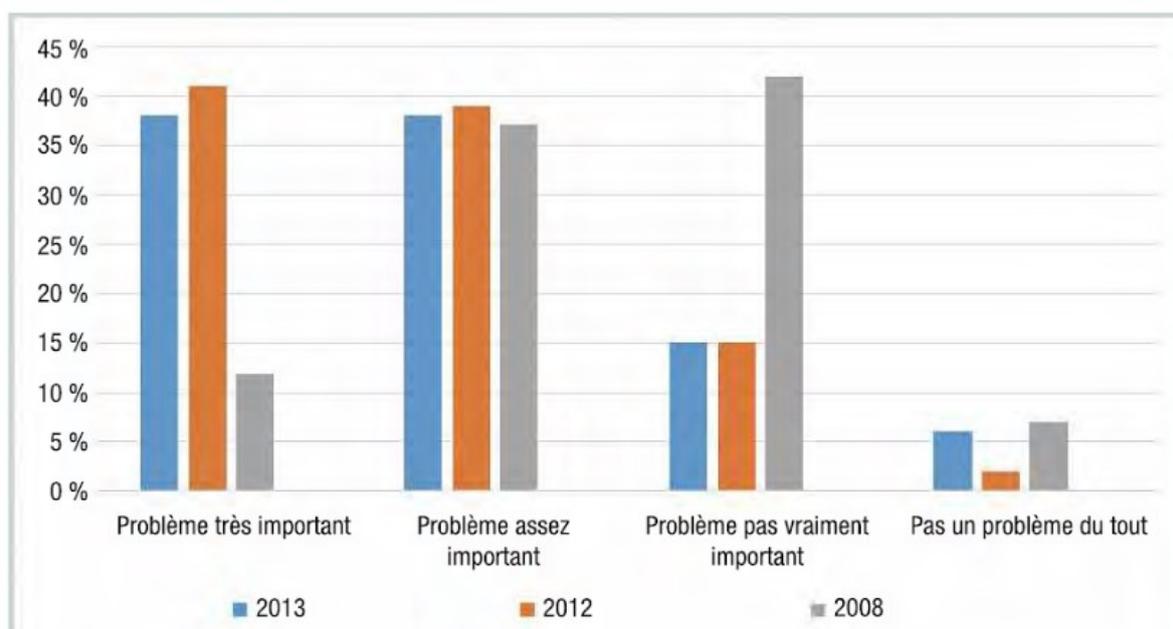


Figure 9 : Evolution de la perception de la sécurité sanitaire comme problème²⁷⁹

Une autre étude a confirmé que les consommateurs urbains en Chine sont de plus en plus conscients des problèmes de sécurité des aliments, et a montré qu'ils étaient prêts à payer un prix plus élevé pour des aliments sûrs²⁸⁰.

²⁷⁷ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

²⁷⁸ Bonjean Alain, Boinet Delphine, Ly Carole, « Nourrir 1,5 milliard de Chinois en 2030 », 2014

²⁷⁹ Pew research center, 2013

En lien avec les précédentes crises survenues en Chine, les additifs illégaux, l'hygiène médiocre et les matériaux insalubres dans le processus de fabrication constituaient les principales préoccupations du public en 2012²⁸⁰.

« Les consommateurs sur toutes les études clients qui sont menées en Chine ça reste quand même la principale préoccupation des chinois. Tout ce qui est sécurité des aliments²⁸² »

En plus de savoir ce qu'ils mangent, les consommateurs veulent de plus en plus connaître les détails de l'origine et des méthodes de production des aliments.

« J'aimerais bien avoir de la traçabilité, je trouve que ça serait très bien si on pouvait l'appliquer un jour, ça serait super pour les consommateurs. Tout serait clair, on aurait plus confiance dans le produit et on saurait qu'il est sûr²⁸³ »

Cet intérêt croissant manifesté par les consommateurs pour la sécurité des aliments concerne en particulier les populations urbaines, jeunes et éduquées. Par ailleurs, seuls les consommateurs avec un niveau de revenus suffisant peuvent acheter des produits en accord avec leurs préoccupations.

« Je pense que c'est assez commun dans la jeune génération [ndlr : d'être intéressé par la sécurité des aliments]²⁸⁴ »

« Ce n'est pas la majorité mais une minorité de consommateur qui sont prêts à payer plus cher pour acheter des produits qui sont plus sûrs. Ce n'est pas la majorité de la population qui est prête à ça. C'est plutôt les jeunes qui font plus attention à ça, plus cultivés, qui sont plus passés par de l'éducation ou de la formation, ils sont plus conscients de la sécurité des aliments²⁸⁵ »

« Deux ans auparavant, la sensibilisation des consommateurs se concentrait dans les grandes villes, nous faisons toujours nos événements à Beijing, Shanghai, Guangzhou... Parfois, les consommateurs en savaient plus que moi. Ils ont beaucoup de connaissances qui viennent des sites web...²⁸⁶ »

²⁸⁰ Zhigang Wang, Yanna Mao, Fred Gale, « Chinese consumer demand for food safety attributes in milk products », Food Policy, vol. 33, n° 1, février 2008, p. 27-36.

²⁸¹ IHEST, "IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

²⁸² Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

²⁸³ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

²⁸⁴ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁸⁵ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁸⁶ Entretien n°7 - Acteur Chinois

Cependant, si la sécurité des aliments est une préoccupation croissante chez les consommateurs, elle ne constitue pas le seul critère de choix lors de l'achat d'aliments.

Les réponses des consommateurs interrogés sur leurs principales préoccupations relèvent de considérations bien plus pratiques, le choix se faisant essentiellement selon les goûts et les envies alimentaires.

« Parce que j'aime les chips je prends les chips, et je m'en fous s'ils sont frais ou pas ou quelle est la date de production. Je veux manger des chips, je les prend²⁸⁷s »

« Avant tout je regarde ce que je veux manger. Après je vais regarder la date d'expiration, si c'est sain ou nourrissant, mais je ne vais pas regarder l'origine, d'où ça vient ou la procédure²⁸⁸ »

Le prix reste aussi un critère principal, souvent évoqué.

« Que ça soit moins cher²⁸⁹ »

En effet, malgré les progrès substantiels réalisés en matière de réduction de la faim et de la malnutrition, le rapport sur la situation de la population chinoise en matière de nutrition et de maladies chroniques (2015) révèle un taux de malnutrition chez les adultes de 6 pour cent à l'échelle nationale; 3,2 pour cent des enfants présentent un retard de croissance et 9 pour cent d'entre eux souffrent d'insuffisance pondérale²⁹⁰.

Pour une grande partie de la population, en particulier les générations plus anciennes qui ont connu la période où manger à sa fin étaient un enjeu en Chine, la sécurité des aliments reste une priorité secondaire.

« Je dois manger, je ne peux pas dire je ne connais pas la traçabilité donc je jette²⁹¹ »

« En Chine, c'est encore le début de la prise de conscience de la sécurité des aliments. Parce qu'avant pour le consommateur, le but était d'avoir suffisamment à manger. Donc maintenant, c'est un peu la période de transformation vers le fait de manger bien et de manger sûr²⁹² »

²⁸⁷ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

²⁸⁸ Entretien n°12 - Consommateur Chinois

²⁸⁹ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁹⁰ Conseil d'administration du Programme Alimentaire Mondial, « Plan stratégique de pays – Chine (2017-2021) », première session ordinaire du Conseil d'administration Rome, 2017

²⁹¹ Discussion informelle - Agent Ambassade de France en Chine

²⁹² Entretien n°6 - Acteur Chinois

Le manque d'intérêt accordé à la sécurité sanitaire par les consommateurs s'explique car tous les produits chinois sont considérés comme non sûrs. De plus, étant donné la tendance à falsifier les informations, il est vain d'essayer de déterminer si un aliment est plus sûr qu'un autre.

« C'est super difficile parce que le chemin est très long et le produit va très loin et probablement si on applique la traçabilité en Chine, il y a des gens qui vont mettre des faux chiffres, de fausses info, des contrefaçons²⁹³ »

« On n'a pas confiance sur ce qui est marqué sur les étiquettes de produit nous n'avons pas confiance sur la qualité de produit non plus²⁹⁴ »

« Tout le monde le sait, ce n'est pas très sûr l'alimentation. L'alimentation n'est pas très propre, pas très sûre car depuis l'origine les paysans plantent et cultivent avec des pesticides. On le sait et donc ça ne veut rien dire de se poser la question, de mettre son attention sur ça²⁹⁵ »

Ce ne sont donc pas seulement des attentes qui sont observées de la part des consommateurs mais aussi une forme de résignation. Les consommateurs n'accordent aucune confiance aux aliments qu'ils achètent et ont abandonné l'idée de trouver des aliments de meilleures qualités. En contrepartie, ils développent des pratiques visant à restaurer une certaine sécurité aux denrées.

« Tout le monde le sait, il y a des résidus, voilà. En Chine c'est comme ça, c'est comme ça. Et donc tout n'est pas transparent, tout n'est pas clair et donc c'est la situation qu'on doit accepter et on l'accepte²⁹⁶ »

« Je sais qu'en Chine tous les aliments ne sont pas sûrs et donc j'essaye de laver ou traiter d'une façon qui rendent les aliments sûrs²⁹⁷ »

Ainsi, la succession de crises alimentaires a durablement entamé la confiance des consommateurs dans les produits chinois. En réponse, la sécurité sanitaire est devenue une préoccupation importante pour les consommateurs chinois, mais à l'image d'un idéal, elle n'est pas forcément considérée comme étant accessible, en particulier par les catégories de populations toujours soumise aux préoccupations de sustentation.

²⁹³ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

²⁹⁴ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

²⁹⁵ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

²⁹⁶ Entretien n°11 - Consommateur Chinois

²⁹⁷ Entretien n°12 - Consommateur Chinois

Des professionnels au rôle particulier : les *Professional Consumer*

Les consommateurs, de plus en plus concernés par la sécurité de leurs aliments, sont devenus des acteurs à part entière dans le contrôle des professionnels.

La surveillance et la gestion gouvernementales, loin d'être suffisantes pour régir les producteurs et distributeurs de produits alimentaires chinois qui sont actuellement divers, petits, dispersés et bas de gamme, peuvent donc être appuyées par l'action des consommateurs.

Ainsi, un mécanisme de participation sociale a été mis en place pour compenser l'insuffisance des ressources du gouvernement, réduire le coût de la gouvernance en matière de sécurité sanitaire des aliments et explorer une voie plus large pour la co-gouvernance²⁹⁸.

Pour activer ces moyens civils, de nombreux endroits ont mis en place un système de récompense pour le signalement d'infraction sanitaire. Ces récompenses sont telles, qu'elles sont à l'origine d'une activité à part entière : les *Professional Consumer*.

« Que sont les Professional Customer ? En fait ce sont des gens qui sont rémunérés pour identifier des problématiques. Par exemple, si un Professional Customer vient dans mon magasin et identifie un produit périmé, il sera en droit de nous demander de l'argent. Si on n'arrive pas à se mettre d'accord, il peut aller voir les autorités et demander à ce qu'on soit puni. Après il sera rétribué par le gouvernement²⁹⁹ »

Le double objectif de cette initiative était de seconder les services sanitaires en renforçant le contrôle auprès des professionnels mais aussi de stimuler l'action des services en réponse à toutes les déclarations.

« Ces Professional Customers au départ c'était une idée intéressante. C'était de dire, comme il y a des problèmes de Food Safety et que les fonctionnaires restent un peu trop dans leur bureau, créons une entité avec des gens qui vont remonter les problèmes et qui vont challenger les autorités. C'est à dire que si les Professional Customers remontent trop de problèmes, et que la FDA ne se bouge pas, le Professional Customer sera en droit de remonter à la mairie donc il y a des gens qui ont été démis de leur fonction parce qu'en face ils ne répondaient pas à ces gens-là³⁰⁰ »

Cependant, l'activité de ces *Professional Consumer* s'est accrue avec le renforcement des rétributions en cas d'infraction, avec l'apparition de déviations dans la pratique des contrôles.

« Cette loi existe depuis 5-6 ans. Mais depuis 2015, le montant des primes a vraiment évolué, il a fortement augmenté. Donc depuis, on se retrouve avec des organisations qui créent des problèmes en

²⁹⁸ Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

²⁹⁹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

³⁰⁰ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

magasin. C'est-à-dire des gens qui viennent et qui apportent des produits périmés et qui ont en fait un collègue qui va les acheter et qui va derrière réclamer de l'argent³⁰¹ »

Des réactions de la part des autorités pour réguler cette activité sont en train de se mettre en place.

« Ces gens-là sont capables avec leur réseau d'acheter mille produits dans une centaine de magasin. Donc là ça commence un peu à changer, les autorités commencent à dire ça suffit maintenant ces réseaux mafieux, ça ne peut pas continuer à perturber l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement³⁰² »

La loi encourage aussi la dénonciation de la part des employés. Elle souligne que l'individu ou le groupe à l'origine de celle-ci sera récompensé pour avoir révélé des manquements à la sécurité des aliments³⁰³. Ce cas de figure s'est présenté dans l'affaire « Farine »³⁰⁴.

« Les gens maintenant peuvent aussi être dans les entreprises. C'est-à-dire qu'on a des employés s'ils dénoncent leur employeur, ils peuvent toucher beaucoup plus d'argent. Donc on s'est retrouvé avec des cas où des gens créait des problèmes et essayaient de nous dénoncer. C'est le cas de l'entreprise Farine où un employé a dénoncé l'entreprise et les gens [ndlr : les autres employés] sont en prison aujourd'hui³⁰⁵ »

Ces nouveaux acteurs, très actifs, constituent une difficulté supplémentaire pour les professionnels car ils renforcent l'impact d'une réglementation sanitaire chinoise disproportionnée.

Entre l'urbanisation et l'enrichissement des populations d'une part et la succession de scandales sanitaires d'autre part, les consommateurs chinois se sentent de plus en plus concernés par la sécurité des produits qu'ils achètent. Cette demande émergente de la part des consommateurs est associée à une volonté d'exprimer leurs inquiétudes dans ce domaine. Certains ont défendu la thèse selon laquelle le scandale de la mélamine a donné aux citoyens chinois « une occasion d'exprimer leurs préoccupations légitimes, ce qui était en général interdit dans le domaine strictement politique »³⁰⁶. Face à ces inquiétudes, les actions de gouvernement pour améliorer la sécurité sanitaire des aliments sont aussi associées à des actions tournées vers les consommateurs, dans le but de rétablir leur confiance dans les produits locaux.

³⁰¹ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

³⁰² Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

³⁰³ Wright Kimberly, « La Chine dévoile la loi sur la sécurité alimentaire la plus stricte de son histoire », China Briefing, 2015

³⁰⁴ Certes Nicolas, « Un pâtissier français détenu en Chine depuis cinq mois pour de la farine périmée » LE Figaro, 2017

³⁰⁵ Entretien n°9 - Professionnel français en Chine

³⁰⁶ Keck Frédéric, « The Contaminated Milk Affair », China Perspectives, 2009

2. RETABLIR LA CONFIANCE POUR GARANTIR LA STABILITE SOCIALE : LES ACTIONS DE L'ETAT CHINOIS

« C'est vraiment un sujet sensible ici, je vous ai dit que c'était l'attente principale des consommateurs. Les autorités aussi ont clairement dit qu'il y a un rôle social et un rôle de stabilité c'est-à-dire que la population n'accepterait pas une deuxième crise de la mélamine donc il faut vraiment que tout soit fait pour que la sécurité des consommateurs chinois soit assurée »

La sensibilisation et la formation des consommateurs à la sécurité sanitaire

Les consommateurs sont de plus en plus nombreux à considérer la sécurité des aliments comme un critère important dans le choix de leurs achats. En pratique cependant, rare sont ceux qui savent appliquer ce critère et choisir des aliments sûrs.

« Il y a une contradiction : les consommateurs font très attention mais n'ont pas beaucoup de connaissances sur la sécurité des aliments³⁰⁷ »

La source première d'information des consommateurs, dont le rôle est déterminant pour l'acte d'achat, est l'étiquetage. Le consommateur peut essayer de se protéger en réalisant un choix permis par les informations qu'il a en sa possession. Il s'agit aussi de la responsabilité du SAMR de s'assurer de la loyauté de l'étiquetage.

Cette mission est importante car beaucoup d'étiquetages ont pour but d'induire le consommateur en erreur et, avec la nouvelle popularité de la sécurité sanitaire, des indications frauduleuses relatives à celle-ci font leur apparition.

« La traçabilité devient un mot assez populaire en Chine, ça devient un mot de marketing pour attirer l'attention et faire acheter les produits. Les producteurs ou les commerçants jouent beaucoup avec ce genre de mots et mettent par exemple traçabilité sur les produits alors même qu'ils n'ont pas vraiment fait de procédure de traçabilité³⁰⁸ »

Le manque de connaissance des consommateurs malgré leur intérêt devient donc un handicap et contribue à réduire la confiance dans les produits locaux.

« Mais les consommateurs ne savent pas vraiment comment ça marche la traçabilité. Ils ne connaissent pas du tout la procédure de production et le système sanitaire de la Chine, ils ne connaissent pas du tout³⁰⁹ »

³⁰⁷ Entretien n°7 - Acteur Chinois

³⁰⁸ Entretien n°6 - Acteur Chinois

³⁰⁹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

« Parce que pour le consommateur on n'est pas compétent de détecter visuellement est ce que c'est vrai ce qui est vrai ce qui est écrit sur l'étiquette³¹⁰ »

En réponse à ces connaissances lacunaires et pour limiter l'impact des faux étiquetages sur la confiance générale en l'industrie, le gouvernement a lancé des campagnes de sensibilisation auprès des consommateurs. Ces actions se composent à la fois d'activités de promotion de la sécurité des aliments mais également de formation des consommateurs.

La promotion de la sécurité sanitaire par le gouvernement mobilise d'importants moyens qui témoignent à nouveau de l'importance que revêt ce sujet.

« Le gouvernement a une forte volonté de faire la promotion de la sécurité des aliments, la traçabilité, tous ces concepts concerné³¹¹ »

« Le gouvernement fait beaucoup d'effort, d'actions. Ils invitent des experts, c'est à dire des professeurs d'université, des chercheurs qui font des recherches dans ces domaines, ils font des formations, des discours, des conférences, pour le public ou des promotions³¹² »

Nous pouvons citer par exemple l'organisation annuelle d'une semaine sur la thématique de la sécurité sanitaire des aliments en Chine. A cette occasion, toutes les administrations centrales comme le SAMR, la GAC ou le MARA sont mobilisées et doivent organiser des événements sur ce thème à Pékin. Dans les autres villes, ce sont les gouvernements locaux qui sont en charge d'organiser des événements sur la sécurité des aliments. Les professionnels sont aussi encouragés à participer à la promotion de la sécurité des aliments à cette occasion.

En 2019, cette semaine s'est conclue par un salon où les producteurs et les sociétés de conseils pouvaient présenter leurs produits ou leurs activités et par un séminaire où intervenaient des officiels et des professionnels et présentant les progrès de la filière laitière chinoise en termes de sécurité sanitaire. L'affiche de ce séminaire annonçant un thème centré sur la filière laitière pour l'année 2019 est présentée en figure 10.

³¹⁰ Entretien n°4 - Professionnel chinois en Chine

³¹¹ Entretien n°6 - Acteur Chinois

³¹² Entretien n°7 - Acteur Chinois



Traduction : 11^{ème} forum chinois sur la sécurité des aliments ;

La filière laitière chinoise depuis 10 ans

[Figure 10 : Séminaire sur la filière laitière chinoise organisé à l'occasion de la semaine de la sécurité des aliments en Chine](#)

A Pékin, une campagne de communication a été mise en place et de nombreuses affiches ont été déployées dans le métro pour sensibiliser les citoyens à la sécurité des aliments comme l'illustrent les figures 11, 12 et 13.



Traduction : Respecter la loi ; La **sécurité des aliments** rend la vie meilleure ; SAMR



Traduction : Respecter la loi ; La **sécurité des aliments** rend la vie meilleure ; SAMR



Traduction : **Restaurant du soleil (propre et sain)** ; Découvrons la naissance de repas délicieux ; SAMR

Figure 11, 12 et 13 : Affiches de promotion de la sécurité sanitaire dans le métro, Pékin (juillet 2019)

En parallèle, des actions de formation des consommateurs ont été mises en place et des agences spécialisées ont reçu pour mission de sensibiliser les consommateurs à la sécurité des aliments.

« Les consommateurs ne reçoivent pas d'éducation adéquate en matière de nutrition. Il est donc très important que nous soutenions le gouvernement et l'université pour leur dispenser une formation³¹³ »

La formation peut être réalisée à l'école, en partenariat avec les professeurs. Ainsi, dans les certaines écoles primaires, des écrans, présents dans les cours de récréation, diffusent des films d'informations sur les règles sanitaires de base.

« Nous réalisons des dessins animés, nous réalisons des vidéos et nous imprimons des magazines pour enfants. Nous avons aussi publié un petit livre il y a deux ans qui est nommé « Qu'est ce que le lait ? » Et nous les donnons aux écoles pour que les professeurs puissent leur apprendre cela³¹⁴ »

A l'appui de cette propagande (au sens pédagogique du terme), des questionnaires sont régulièrement soumis aux élèves, afin de juger de la bonne assimilation des messages.

Les adultes sont aussi ciblés par des actions de sensibilisation. Par exemple dans les magasins, des films sur la prévention sanitaire sont aussi diffusés. Une autre action consiste à informer les consommateurs grâce à l'action d'étudiants bénévoles.

« Nous encourageons les étudiants des universités, quand ils ont les vacances d'été, de se rendre dans les marchés et supermarchés de leurs villages natals et de faire de l'enseignement public³¹⁵ »

En plus des actions du gouvernement, les professionnels sont sollicités pour contribuer à l'information des consommateurs.

Une culture de la transparence en progression

Les incidents alimentaires sont nombreux et souvent avec des conséquences sur la santé des consommateurs. Cependant, les chiffres rendus publics par le ministère de la santé sont particulièrement faibles et soulèvent la question de leur crédibilité si nous les comparons à ceux retenus par d'autres pays comme la France ou les États-Unis sur leurs situations propres.

Ces chiffres sont le résultat de la tradition de non-transparence qui caractérise l'administration chinoise. Fonctionnant dans l'opacité, la transparence n'est pas un principe sur lequel se fonde le fonctionnement de l'administration.

En conséquence de ces pratiques, l'administration ne dispose pas des informations nécessaires pour émettre des diagnostics sur les situations. De plus, même lorsque l'administration

³¹³ Entretien n°7 - Acteur Chinois

³¹⁴ Entretien n°7 - Acteur Chinois

³¹⁵ Entretien n°7 - Acteur Chinois

possède une information, celle-ci n'est pas toujours disponible pour le citoyen³¹⁶. Cette indisponibilité des informations à d'ailleurs été relevée lors d'un entretien avec un acteur chinois.

« On n'a pas de données³¹⁷ »

Avec la mondialisation, la culture de la transparence s'est progressivement développée en Chine. En 2008, la première initiative de transparence en matière de sécurité des aliments s'est concrétisée par la mise en ligne du projet de loi sur la sécurité des aliments et sa soumission à la consultation de tous les citoyens. Onze mille commentaires auraient été reçus par les autorités³¹⁸.

L'information et l'opinion du consommateur sont donc en train de prendre une place importante dans la conduite des politiques sanitaires en Chine.

S'il est certain que l'opinion des consommateurs a pris de la valeur, il faut toute fois nuancer la qualité des informations qui lui sont fournies. Le public présent lors du forum sur la sécurité des aliments de 2019, professionnels et officiels seulement, témoigne du chemin qu'il reste à faire pour que les consommateurs aient un accès complet à toutes les informations. Ainsi les propos tenus par un intervenant : *« j'espère que grâce à ce forum, on va informer la vérité aux consommateurs³¹⁹ »*, s'avère surprenant pour un forum dont l'accès restreint ne permettait pas au grand public d'y assister.

Lors du forum sur la sécurité des aliments, une intervention chinoise faisant valoir à la fois les statistiques et la réalité, pose la question de la véracité des chiffres officiels et donc de l'efficacité de la transparence promue par l'Etat. Cet oxymore peut cependant n'être qu'une imprécision liée à la traduction et doit donc être interprétée avec précaution.

« Nous avons différentes variétés de produits qui répondent à 100% à une sécurité totale, que ça soit pour les statistiques ou pour la réalité³²⁰ »

De la promotion de la sécurité à celle de l'industrie chinoise

Suite à la série de scandales sanitaire et aux comportements des autorités qui tentent souvent de les cacher ou de minimiser leur portée, la sécurité des aliments est devenue un sujet d'angoisse pour le peuple chinois. En conséquence, les consommateurs ont perdu confiance aussi bien dans les entreprises que dans les autorités sanitaires.

³¹⁶ Chaumet Jean-Marc, Desevedavy Franck, « Consommation alimentaire et sécurité sanitaire des aliments en Chine », Asie Visions 21, Ifri, 2009

³¹⁷ Entretien n°7 - Acteur Chinois

³¹⁸ Chaumet Jean-Marc, Desevedavy Franck, « Consommation alimentaire et sécurité sanitaire des aliments en Chine », Asie Visions 21, Ifri, 2009

³¹⁹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²⁰ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

L'objectif de la communication, en plus de donner les informations nécessaires au consommateur pour garantir sa sécurité ont pour objectif de rétablir l'image ternie de l'industrie alimentaire chinoise. Les autorités espèrent ainsi stimuler la consommation de produits locaux, en particulier dans les segments actuellement dominés par les marques étrangères. Les campagnes de communication prennent donc souvent une tournure de propagande.

« Le contrôle de l'état est renforcé pour le lait infantile en poudre, nous sommes les plus sérieux, les plus forts pour la réglementation³²¹ »

« Nous avons des entreprises dans le top 10 mondial et nous sommes très forts dans tous les domaines³²² »

En parallèle de cette promotion de l'industrie chinoise, les produits provenant de l'étranger sont dévalorisés. Des qualités de la filière chinoise sont vantées à titre d'éléments compétitifs par rapport aux autres entreprises, alors même que la connaissance du terrain chinois remet en question toute ces allégations.

« Les gouvernements doivent orienter la campagne de sensibilisation pour bien orienter les consommateurs. Parce que le e-commerce transfrontalier pour un consommateur ordinaire, il y a d'abord la fraude, la contrefaçon... On ne peut pas faire la traçabilité, on ne peut pas remonter aux responsables alors pour les produits chinois on peut remonter à l'origine³²³ »

Cette attitude ainsi que la volonté de prouver que les produits chinois valent les produits étrangers semble dénoter un complexe par rapport aux occidentaux.

« C'est pourquoi je dis la qualité est bien aujourd'hui par rapport aux produits étrangers, on n'a pas à rougir. Je suis très sincère, on n'est pas resté en retrait³²⁴ »

« On a dépassé les critères de l'Union Européenne et des Etats-Unis³²⁵ »

Toutes ces actions et ces communications ont pour but de rassurer les consommateurs chinois sur la sécurité des produits locaux, et de favoriser leur consommation.

³²¹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²² China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²³ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²⁴ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²⁵ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

« Nous avons un équipement technique de première classe, il ne faut pas sortir de la Chine, ça existe déjà en Chine³²⁶ »

Les professionnels sont associés à ces démarches et conduisent des actions pour regagner la confiance des consommateurs. Les industriels ouvrent les portes de leurs usines pour des visites :

« C'est aussi une mesure pour renforcer la confiance du consommateur de faire des visites sur l'exploitation, déjà plus de 3 millions de visiteurs³²⁷ »

Les restaurants délimitent leurs cuisines avec des vitres qui permettent d'observer la préparation des aliments ou placent des caméras dont les écrans sont visibles par les clients, comme l'illustrent les photos des figures 14 et 15.



[Figure 14 : Cuisine d'un restaurant visible depuis la salle de restauration, Yantai \(Juillet 2019\)](#)

³²⁶ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²⁷ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

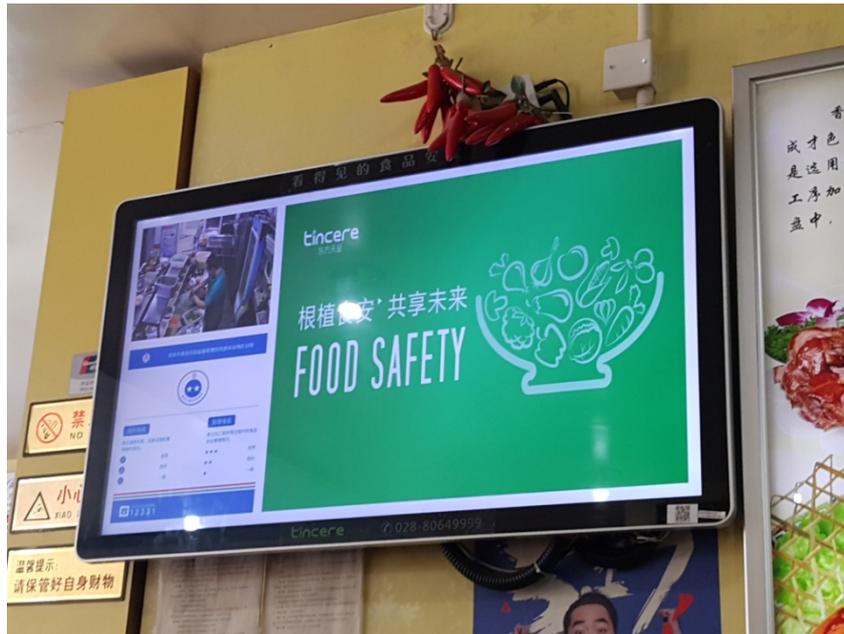


Figure 15 : Ecran présentant l'évaluation sanitaire du restaurant, une affiche de la promotion de la sécurité sanitaire et la retransmission en direct de la cuisine, Pékin (Juin 2019)

Ces pratiques très courantes en Chine ont pour objectif de rassurer le consommateur.

En revanche, l'action des médias qui communiquent sur les crises alimentaires n'est pas favorable à l'industrie chinoise. En conséquence, un certain contrôle des médias et de l'information sur la sécurité sanitaire s'est développé. Tous les médias relayant les faiblesses de l'industrie chinoise s'exposent à des conséquences.

« Il faut mettre en place des disciplines, des règles pour ceux qui diffusent des rumeurs par internet ou par les nouveaux médias, il faut punir sévèrement ces actes illégaux. Il faut mettre en place des bases de données pour identifier les origines des rumeurs³²⁸ »

En contrôlant les médias et de ce fait l'information, c'est en fait l'opinion publique qui est gardé sous contrôle.

« Mettre en place un mécanisme de surveillance sur les médias et sur l'opinion, mettre en place un système de publication des informations³²⁹ »

Toutes ces allégations nous conduisent à sévèrement remettre en question la transparence annoncée.

³²⁸ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³²⁹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

Au-delà d'une simple sensibilisation aux bonnes pratiques sanitaires, le gouvernement communique massivement pour promouvoir l'industrie locale. La propagande sur les entreprises chinoises, la dévaluation des produits étrangers et le contrôle des médias sont les outils utilisés par le gouvernement pour reconquérir la confiance des consommateurs en même temps que des parts de marché.

Quand la communication auprès des citoyens est évoquée, la question se pose alors de l'objectif poursuivi : la protection et la sécurité des citoyens ? L'image sur le territoire et à l'international et donc la compétitivité ? Ou bien encore la stabilité du régime ?

3. L'EXEMPLE DE LA FILIERE LAIT INFANTILE DEPUIS 2008 : DES ENJEUX QUI DEPASSENT LE SIMPLE CADRE DU SANITAIRE ET DE LA SECURITE

La filière laitière chinoise illustre la plupart des problématiques liées à la sécurité sanitaire rencontrées en Chine. Elle pose aussi la question des véritables enjeux poursuivis par les politiques sanitaires chinoises.

En 2008, la crise sanitaire du lait contaminé à la mélamine s'est suivie d'une crise de confiance. L'intervention tardive des pouvoirs publics, le nombre élevé de transformateurs chinois impliqués et la répétition des scandales ont détourné les consommateurs chinois des produits locaux. Les conséquences se sont faites sentir aussi bien sur la production nationale, avec une perte de compétitivité, que sur les importations, dont la croissance a été exponentielle.

Considérés comme plus sûrs, les achats de produits importés se sont développés : entre 2007 et 2017, les importations de poudre de lait ont été multipliées par sept et celles de poudre de lactosérum par trois. Au final, le marché chinois des poudres de lait infantiles est capté à plus de 50 % par des marques étrangères, malgré des prix deux à trois fois plus élevés que ceux des produits locaux.

En conséquence, le gouvernement chinois a mis en place de politiques multiples pour reprendre en main le secteur laitier avec pour objectif la reconquête du marché intérieur à travers le regain de confiance des consommateurs. Dans la filière laitière, la sécurité des aliments apparaît donc n'être qu'un moyen pour atteindre l'objectif susmentionné.

Une politique de redressement de la filière

Confronté à des importations massives et une production stagnante, le gouvernement central chinois a décidé de restructurer en profondeur la filière laitière.

En premier lieu, les autorités se sont penchées sur le maillon amont de la filière, à l'origine, selon elles, des dysfonctionnements ayant entraîné le scandale de la mélamine. Pour mieux contrôler la qualité de leurs approvisionnements, les entreprises ont été incitées à intégrer la filière en amont.

Un « Plan de revitalisation et de consolidation du secteur laitier » a été publié en novembre 2008 après le scandale de la mélamine et fixait comme un objectif un approvisionnement des entreprises laitières d'au moins 70% depuis des exploitations sous leur contrôle. A travers cette incitation, c'est une collecte sécurisée, sans intermédiaire, qui était recherchée. La conséquence a été le développement de fermes de grandes tailles³³⁰.

Depuis 10 ans, de gros travaux ont été effectués et ont totalement remodelé la filière laitière.

« Grâce à 10 ans d'efforts, la production et la qualité de la production du lait infantile en poudre a connu un grand changement. Un changement a été la qualité des matières premières : la collection du lait vient essentiellement de fermes et d'exploitations qui appartiennent aux entreprises [...] Ces entreprises laitières ont leurs propres fermes et les exploitations sont de grande taille, 60% ont plus de 100 têtes³³¹ »

L'aval de la filière a également fait l'objet de profondes restructurations pilotées par le gouvernement central.

La mise en conformité des entreprises a été l'occasion d'épurer le secteur des petites unités et d'élever le niveau de sécurité sanitaire.

« En 2013, nous avons fait pour la 4ème fois le renouvellement de livraison de licence. Avant le renouvellement, il y avait 139 entreprises, aujourd'hui après le renouvellement, il y a 108 entreprises qui ont des licences de fabrication du lait infantile³³² »

Par ailleurs, le développement d'entreprises d'envergure nationale, capables de rivaliser avec les entreprises internationales a été encouragé.

« Nous avons des entreprises dans le top 10 mondial³³³ »

Grâce à une politique de sécurité sanitaire et en favorisant l'apparition de grands groupes nationaux, le gouvernement avait pour objectif de reconquérir les consommateurs nationaux et reprendre les parts de marché perdues³³⁴.

³³⁰ Chaumet Jean-Marc, « Le secteur laitier chinois. Entre pression des importations et reprise en main interne », Économie rurale, vol. 364, n°2, 2018, pp. 91-108.

³³¹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³³² China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³³³ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³³⁴ Chaumet Jean-Marc, « Le secteur laitier chinois. Entre pression des importations et reprise en main interne », Économie rurale, vol. 364, n°2, 2018, pp. 91-108.

Ce sont aussi les conséquences du scandale de la mélamine qui ont guidé la réforme du cadre réglementaire chinois. De nombreuses normes et de nombreux standards sont venus réguler la production de laits infantiles. Cette réglementation très stricte avait pour objet principal d'apporter l'assurance de la sécurité des produits de ce secteur délaissé par les consommateurs.

« Pour satisfaire la demande des consommateurs, en 2019, on encourage les entreprises à renforcer les étiquettes, la chaîne du froid, à adopter des mécanismes de gestion plus avancés, à respecter les critères et normes et à insister sur la traçabilité³³⁵ »

« Selon la loi sur la sécurité sanitaire des aliments, tous les produits infantiles doivent être certifiés ISO³³⁶ et respecter les procédures HACCP^{337 338} »

« Pour le lait infantile, il y a 64 indicateurs, il y a les macros éléments nutritionnels, les oligo-éléments, etc. On est très exigeants sur ces indicateurs³³⁹ »

En conséquence, la filière laitière dispose d'un traitement réglementaire particulier, non reproduit dans les autres secteurs de l'alimentation. En particulier, l'enregistrement des recettes des produits infantiles complique énormément l'activité dans ce domaine.

« La gestion par l'enregistrement des formules des laits infantiles est sans précédent. Dans le secteur agro-alimentaire, il n'y avait pas ça à part pour les médicaments. Pour le lait infantile, on suit un peu le modèle de gestion des médicaments³⁴⁰ »

Dans ce domaine, l'application de la réglementation a aussi été surveillée avec bien plus d'attention que pour les autres produits.

« Pour le lait infantile, le contrôle c'est très sérieux : il y a l'audit de leur système et puis les visites inopinées, et la fréquence de ces visites est assez fortes³⁴¹ »

« Sur les produits pour le lait infantile, depuis 2 ans c'est chaque mois que le contrôleur commence à faire l'échantillonnage³⁴² »

Cette politique sanitaire est donc nécessaire pour remettre en marche la filière en montrant aux consommateurs chinois que les entreprises nationales respectent des règles strictes, que les produits locaux sont de bonne qualité et qu'il n'est donc plus nécessaire de se tourner vers des produits importés.

³³⁵ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³³⁶ Organisation internationale de normalisation

³³⁷ Hazard Analysis Critical Control Point

³³⁸ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³³⁹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁰ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴¹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴² China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

Une politique de communication offensive

Parmi les recommandations effectuées par le gouvernement aux entreprises, il est surprenant d'observer que l'amélioration de l'image et la promotion des produits revêt une importance pratiquement équivalente à la garantie de la sécurité des produits.

« Les entreprises laitières doivent renforcer leur travail pour améliorer leur image, augmenter l'image de marque, la réputation³⁴³ »

En réponse, les grands transformateurs ont choisi d'ouvrir leurs portes. De nombreux élevages et usines peuvent ainsi être visités par les consommateurs, avec l'objectif de les convaincre des efforts en matière de sécurité sanitaire entrepris par les groupes laitiers nationaux.

La communication, à destination des consommateurs avec pour objectif de les rassurer sur la qualité des produits et sur les processus de fabrication, émane donc aussi bien des pouvoirs publics que des entreprises laitières.

Des messages positifs sur les produits chinois sont donc largement véhiculés à chaque évènement en lien avec la sécurité sanitaire.

« La qualité du lait infantile s'est nettement améliorée en Chine³⁴⁴ »

« Dans l'exposition des grandes réalisations faites par la Chine, le progrès réalisé par le lait infantile en Chine est exposé c'est-à-dire que ces progrès sont reconnus par l'Etat chinois³⁴⁵ »

Dans cette tâche, les frontières entre rôle des pouvoirs publics et ceux des entreprises privées sont largement estompées.

Les autorités en charge de la sécurité sanitaire diffusent largement les résultats des tests de qualité des produits laitiers, pour rassurer les consommateurs chinois.

« J'ai fait des statistiques : l'année dernière avec plus de 2 000 contrôles, 6 lots n'étaient pas conformes, donc il y avait plus de 99.8% de conformité. L'an dernier, pendant 7 mois consécutifs, un taux de conformité de 100%, donc une très grande qualité des produits³⁴⁶ »

Et les non-conformités trouvées sont justifiées pour ne pas cristalliser l'angoisse des consommateurs.

³⁴³ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁴ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁵ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁶ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

« Vous vous dites qu’il y a peut-être 6 lots en 2018 qui ne sont pas conformes. Il y avait par exemple des non-conformités sur l’étiquetage, quelque fois on a fait une erreur sur l’unité. Ce n’est pas des problèmes de sécurité ou de qualité³⁴⁷ »

De nombreuses campagnes de communication sont organisées pour rétablir l’image de marque de la filière laitière largement compromise lors du scandale de 2008. L’enjeu pour les entreprises est de présenter aux consommateurs tous les changements qui ont été effectués dans la filière et dans la mise en œuvre des mesures sanitaires.

« Aujourd’hui, les consommateurs ne connaissent pas encore grand-chose sur la réalité des choses c’est pourquoi l’association de la filière laitière chinoise doit insister sur des campagnes de sensibilisations, faisant des conférences nationales sur la filière et aussi des campagnes de charités pour aider les écoles. Il y a différentes campagnes qui sont lancées pour faire valoir nos marques nationales, pour diffuser les connaissances nouvelles sur l’état de développement de la filière donc cette semaine de sensibilisation à la sécurité sanitaire est là pour rapprocher la distance entre les consommateurs et les producteurs, avec des séances d’explication grâce aux médias³⁴⁸ »

Les résultats de ces politiques commencent à se faire sentir. La consolidation des normes sanitaires et la communication associée semblent avoir fonctionné étant donnée l’augmentation des parts de marchés des producteurs chinois.

« Les consommateurs chinois commencent à reprendre confiance et la part de marché des laits infantiles nationaux commence atteint plus de 43% en 2018. Le chiffre d’affaire est passé de 14 à 22% pour le lait infantile national donc la confiance commence à se rétablir³⁴⁹ »

Il est cependant légitime de s’interroger sur la causalité entre gain de parts de marché et confiance dans les produits nationaux. Les différentes mesures sanitaires qui concernent les produits importés et qui peuvent être assimilées à des freins aux échanges ont sûrement aussi eu une incidence sur l’augmentation des parts de marchés des produits chinois.

Toutes ces observations nous conduisent à constater que l’objectif des politiques agricoles et sanitaires n’est pas seulement d’assurer la sécurité des consommateurs mais d’accroître la compétitivité des entreprises chinoises.

³⁴⁷ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁸ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁴⁹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

« Mais à cause de ces enregistrements, il faut renforcer la capacité de contrôle des entreprises ce qui conforte la position des entreprises dans la compétition internationale³⁵⁰ »

Les objectifs des politiques sanitaires dépassent donc le simple cadre de la sécurité pour s'étendre aux domaines politiques et économiques, expliquant les efforts et les moyens accordés par le gouvernement à ce domaine.

Des enjeux économique et politique de la sécurité sanitaire

Les nombreuses interventions du Président de la République Xi Jinping au sujet de la filière laitière départent le sujet de son seul aspect sanitaire pour lui conférer une portée davantage politique.

« Le président Xi a dit « il faut bien travailler sur la filière laitière pour produire des produits laitiers qui sont la satisfaction de tout le monde³⁵¹ »

L'industrie laitière est un exemple représentatif de la volonté de Pékin de développer une industrie nationale dans des domaines clés, tout en limitant l'expansion d'entreprises étrangères qui seraient trop ambitieuses³⁵². Pour cela, le gouvernement dépasse son simple rôle de régulateur et agit pour favoriser son industrie et la rendre compétitive.

« Quel est le rôle du gouvernement pour augmenter la concurrence sur le marché international ?³⁵³ »

Comme nous avons vu précédemment, assurer la sécurité des aliments puis rétablir la confiance des consommateurs n'est qu'un moyen pour arriver à cet objectif. A nouveau le gouvernement joue un rôle principal et, pour cela, coopère avec les médias.

« Comment rétablir la confiance ? Ça c'est un challenge très important que ça soit pour les média ou pour le gouvernement³⁵⁴ »

La sécurité des aliments revêt donc une importance économique expliquant l'intérêt du gouvernement pour ce domaine. L'impact des incidents sanitaires, telle que la crise de la mélamine, peut se révéler très sévère sur la réputation et la capacité exportatrice de la Chine.

³⁵⁰ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁵¹ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁵² Bonjean Alain, Boinet Delphine, Ly Carole, « Nourrir 1,5 milliard de Chinois en 2030 », 2014

³⁵³ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

³⁵⁴ China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019 à Pékin

Les aspects économiques ne sont pas les seules raisons pour lesquelles le gouvernement s'inquiète de la sécurité sanitaire des aliments. Ces mesures relèvent aussi des questionnements politiques qui transparaissent à travers le traitement en deux temps de la crise de lait contaminé à la mélamine. Initialement, les plaintes étaient étouffées et les autorités locales ne réagissaient pas aux nombreuses suspicions. Après que le scandale ait fait irruption sur la scène internationale, le sujet a été pris en main par le gouvernement. Cette inaction initiale laisse penser que tant que le sujet n'a pas d'impact sur l'image du pays, il n'est prioritaire. Un autre élément en faveur de la teneur politique de cette affaire est l'extrême sévérité des punitions octroyées, montrant le mécontentement du régime. En janvier 2009, le tribunal condamne à mort trois cadres de laiteries de Sanlu et la directrice générale est condamnée à la prison à vie. Cependant, un an plus tard en novembre 2010, le père d'une victime qui s'était montré très actif dans ses revendications a été condamné à deux ans et demi de prison pour « troubles à l'ordre social »³⁵⁵. La question se pose alors de savoir quel était le vrai crime de l'entreprise Sanlu pour lequel ses dirigeants ont été punis : avoir tué des bébés ou avoir terni l'image de la Chine ?

La sécurité des aliments possède donc une dimension politique de maintien de l'ordre social. Même si elles sont officiellement permises, les contestations des consommateurs sont vues d'un mauvais œil par le gouvernement.

Comme de nombreuses politiques de sécurité, ce ne sont donc pas vraiment les citoyens que la réglementation cherche à protéger mais plus généralement le régime et la stabilité sociale. Cette conception de la sécurité se traduit par l'application de peines démesurées face à certaines infractions, par exemple de longues peines de prison pour l'utilisation de farines périmées sans risque pour la santé des consommateurs.

« Le droit n'est pas une valeur, il ne sert pas pour protéger le citoyen. Il s'agit d'un outil de régulation, d'autorité, un outil de pouvoir. C'est la gouvernance par le droit³⁵⁶ »

Assurer la sécurité des aliments est une mission régalienne. Cependant, au-delà de la simple santé des consommateurs, des objectifs tels que le développement et la compétitivité économique de l'industrie locale et le maintien de la stabilité sociale sont poursuivis.

³⁵⁵ Bonjean Alain, Boinet Delphine, Ly Carole, « Nourrir 1,5 milliard de Chinois en 2030 », 2014

³⁵⁶ Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine

CONCLUSION

La sécurité alimentaire a toujours été un enjeu très important pour la Chine. Au cours de ces dernières années, portée par la mondialisation et l'occurrence de plusieurs crises sanitaires suscitant des demandes de la part des consommateurs, la Chine a réorienté ses priorités politiques vers la sécurité des aliments.

Dans cette optique, le gouvernement a considérablement fait évoluer son système sanitaire. Ainsi, l'élaboration de la «Loi sur la sécurité des aliments de la République Populaire de Chine» et la réorganisation des instances en charge du sanitaire marquent la volonté des autorités chinoises de mettre en place un système moderne permettant d'assurer la sécurité des consommateurs. Les normes de qualité et de sécurité des aliments se sont transformées pour correspondre aux nouveaux modes industriels de production et faire face à la mondialisation des denrées et des risques sanitaires. Des mesures couvrant toute la chaîne de production et définissant les responsabilités de tous les acteurs ont servi de base à l'établissement de la gouvernance sanitaire. Plusieurs ministères se répartissent les missions en lien avec le sanitaire : le *Ministry of Agriculture and Rural Affairs* (MARA) surveille la production primaire et la *State Administration for Market Regulation* (SAMR) se charge de la transformation et remise au consommateur. Des émanations locales de ces ministères sont chargées de décliner les politiques sanitaires sur le territoire. Enfin la *General Administration of Customs* (GAC) s'assure de la qualité et de la sécurité des produits aux frontières.

La nouvelle loi confère un cadre réglementaire très strict et prévoit une surveillance rigoureuse et des sanctions sévères en cas d'infraction. Cependant, cette organisation toute récente est encore en train de s'approprier ces nouveaux objectifs et ces nouvelles procédures et n'a pas encore établi son fonctionnement opérationnel. En conséquence, l'application de la loi est encore loin d'être effective sur le terrain. Le secteur agricole, gigantesque et fragmenté représente un véritable défi pour les autorités de contrôle. De plus, les inspecteurs locaux sont insuffisamment formés et ne disposent pas de procédures ou de grilles d'inspection pouvant les guider dans leur travail. En conséquence, peu d'établissements se conforment aux règles sanitaires et de nombreux incidents de sécurité des aliments continuent de survenir.

Par ailleurs, les investigations sur le système sanitaire ont conduit à remarquer l'application différenciée de la réglementation entre les entreprises locales et les entreprises étrangères implantées en Chine. Ainsi, ces dernières reçoivent des inspections très méticuleuses quand des établissements chinois ne sont jamais contrôlés.

Les différentes hypothèses explorées suggèrent de multiples causes. Cette pression de contrôle ciblée sur les établissements étrangers peut être considérée comme une manœuvre protectionniste, augmentant les contraintes pour les établissements visités et de fait augmenter la compétitivité des autres entreprises. Cibler les grandes entreprises internationales garantit aussi aux autorités de meilleurs résultats sanitaires, certifiant la bonne gestion de la sécurité des aliments dans leur administration. Enfin, ces différences sont en partie expliquées par des différences culturelles

qui empêchent les professionnels étrangers de s'extraire de l'application formelle de la loi alors que les établissements chinois bénéficient d'un contrôle assoupli où les règles informelles prévalent.

Nous pouvons donc observer un paradoxe entre des revendications sanitaires très exigeantes en Chine mais une réalité où les contrôles sont ciblés sur les établissements présentant peu de risques pour la sécurité malgré une situation sanitaire du pays qui laisse à désirer.

Etant donnée la situation, les consommateurs ont perdu confiance dans les produits alimentaires chinois mais aussi dans la capacité des autorités à garantir leur sécurité. Pour ces raisons, des campagnes de communication sont réalisées à destination des consommateurs. Les différents événements organisés sont une occasion systématique de sensibilisation à la sécurité des aliments, de formation aux règles sanitaires de base, mais aussi de promotion la qualité des produits nationaux dont l'image a souffert au cours des crises consécutives. Les politiques de sécurité des aliments ont donc aussi l'objectif de rétablir la compétitivité des entreprises chinoises et de récupérer les parts de marché captées par les produits étrangers. Enfin, ces mesures ont aussi des implications politiques car la confiance des consommateurs et l'absence de crise sanitaire sont des fondements de la stabilité sociale, primordiale en Chine.

Au cours de ce travail, le système chinois de sécurité sanitaire des aliments a été étudié mais l'analyse des représentations chinoises de la sécurité des aliments n'a été qu'effleurée. Il apparaît cependant que les notions qui se cachent derrière le concept de sécurité des aliments ne sont pas tout à fait les mêmes en Chine qu'en France. Par exemple, l'hygiène des aliments n'a été que très peu abordée alors que la qualité nutritionnelle a souvent été assimilée à la sécurité. Analyser les différences de représentation semble donc être un axe de recherche intéressant à approfondir.

Enfin, malgré l'annonce du renoncement de l'objectif d'autosuffisance au profit des exportations et de la sécurité sanitaire, celle-ci garde une importance particulière en Chine. En effet, être autosuffisant en produits alimentaires permet d'assurer aux dirigeants chinois la souveraineté alimentaire du pays. En particulier, dans un contexte de tensions commerciales, la production locale prend de l'importance jusqu'à devenir stratégique.

Ainsi, les actions mises en œuvre par le système sanitaire chinois nous conduisent à nous interroger sur l'abandon réel du dogme de l'autosuffisance. L'accumulation de normes sanitaires utilisées tantôt comme barrières non tarifaires aux échanges, tantôt pour stimuler et développer l'industrie locale semblent être des actions à long terme pour rétablir la capacité de la Chine à s'affranchir de ses rivaux économiques. L'objectif d'autosuffisance d'au moins 60% pour les préparations infantiles annoncé par la Commission Nationale du Développement et de la Réforme est l'un des indices en ce sens.

L'ambition agricole de Pékin, à savoir nourrir une population de plus en plus urbanisée, aura nécessairement des répercussions économiques sur les marchés mondiaux, et des effets d'entraînement géoéconomiques sur les relations internationales.

BIBLIOGRAPHIE

Agricultures & Territoires – Chambres d’agriculture, « Ralentissement ou transition économique en Chine : quels enjeux pour l’agriculture ? », Analyses et Perspectives n°1603, 2016

Aujourd’hui_la_chine, « Les scandales alimentaires qui traumatisent les Chinois » L’OBS, 2012

Baker Greg, “China says pork production recovering as swine fever cases decline », ASI, 2019

Bonjean Alain, Boinet Delphine, Ly Carole, « Nourrir 1,5 milliard de Chinois en 2030 », 2014

Certes Nicolas, « Un pâtissier français détenu en Chine depuis cinq mois pour de la farine périmée » Le Figaro, 2017

Chaumet Jean-Marc, « Le secteur laitier chinois. Entre pression des importations et reprise en main interne », Économie rurale, vol. 364, n°2, 2018, pp. 91-108.

Chaumet Jean-Marc, Desevedavy Franck, « Consommation alimentaire et sécurité sanitaire des aliments en Chine », Asie Visions 21, Ifri, 2009

Chaumet Jean-Marc, Pouch Thierry, « La Chine au risque de la dépendance alimentaire », Presses universitaires de Rennes, 2017

Chaumet Jean-Marc, « Nourrir la Chine : géopolitique d’un défi alimentaire », *Hérodote*, vol. 156, n° 1, 2015, pp. 73-92.

China Daily « China's "long, steep road" to safer food » 2015

CIRS, « Summary and Analysis of Sampling Inspection for Food Safety Supervision from SAMR » 2019

Conseil d’administration du Programme Alimentaire Mondial, « Plan stratégique de pays – Chine (2017-2021) », première session ordinaire du Conseil d’administration Rome, 2017

DG Trésor « CHINE Service économique régional de PEKIN », consulté à l’adresse : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/CN?listePays=CN>

Du Caicai, Feng Yuding, Chen Shuning, Qi Xiaomei, and Ren Qiuyu, « In depth: How secrecy and loopholes fueled China’s Swine fever crises », Caixin, 2019

Florin Paul, Madec Lore, « De quelques "caractéristiques chinoises" à l’ère de la gouvernance par le droit », 2019

Gale H. Frederick & Buzby Jean C., « Imports from China and food safety issues », USDA Economic Bulletin, N° 52, 2009

Garric Audrey, “La Chine fait une indigestion de scandales alimentaires », Le Monde, 2013

Girard Laurence, « Porcs, volaille, soja... l’onde de choc de la peste porcine dans la chaîne alimentaire mondiale », Le Monde, 2019

He Na, "14 gangs busted for smuggling frozen meat" China Daily, 2015

Hu Yinglian, « Unified Market Regulation and Food Safety Guarantees: A Category-Oriented Study Based on the 'Coordination-Professionalisation' Framework », Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences), No.2, 2016, pp. 8-15.

IHEST, "IHEST, « L'agriculture en Chine », Les dossiers de la médiathèque de l'IHEST, 2016

Jianping Lu, « La protection de la sécurité alimentaire en droit pénal chinois », Revue internationale de droit économique, vol. t. xxiv, 1, 2010, p. 123-137.

Jolly Dominique, « Stratégies d'entreprise en Chine » Management en action, 2013

Keck Frédéric, « The Contaminated Milk Affair », China Perspectives, 2009

LaFraniere Sharon, « In China, Fear of Fake Eggs and 'Recycled' Buns », New York Times, 2011

Le Monde avec AFP « Chine : scandale alimentaire autour de plats à base de rat ou de renard », Le Monde, 2013

Le Monde avec Reuters, « Trois enfants meurent dans une nouvelle affaire de lait contaminé en Chine » Le Monde, 2011

Le Monde, « Détonant – Mystérieuse série d'explosions de pastèques en Chine » Le Monde, 2011

Lepeintre Jérôme, Sun Juanjuan, « Building food safety governance in China », Luxembourg Publications Office of the European Union, 2008

Lindimer-Giroudon Caroline, « Les menaces liées à l'implantation en Chine », Sécurité et stratégie, vol. 2, n° 2, 2009, pp. 32-40.

MD, "Chine : le développement durable au cœur du plan quinquennal », Agra Presse n°3540, 2015

MHC, « Vincent Marion (Francelysee) : "En Chine il y a un droit à deux vitesses, pour les Chinois et pour les étrangers" » Chinessima, 2017

Pedroletti Brice, « Les consommateurs chinois exaspérés par les scandales alimentaires », Le Monde, 2011

Pei Liu, Boutin Eric, « Le Guanxi en Chine : un concept opératoire de l'intelligence économique », Communication et organisation, n°42, 2012, p. 125-132.

Perry, Susan. « La vie associative en Chine », Études, vol. 399, n° 10, 2003, pp. 317-325.

Pôle Agri-agro – SER de l'Ambassade de France à Pékin « Bilan 2018 – 2019 », 2019

Rédaction Europe1.fr « Porc au clenbutérol : 113 condamnés en Chine », Europe1, 2011

Schneider Minidi « China's Pork Miracle? Agribusiness and Development in China's Pork Industry » Global Meat Complex: The China Series, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2014

Schwoob Marie-Hélène, « Du rôle de l'État dans les campagnes chinoises : histoire et évolution des administrations de l'agriculture », Revue française d'administration publique, vol. 150, n°2, 2014, pp. 453-466.

Shrikanth Siddarth, « China claims African swine fever cases slowing » Financial Times, 2019

Skinner Roger, « Regulatory and Strategic Framework for Food Safety in the People's Republic of China », SFDA, ADB, WHO Project, 2007

Song Lin, Wang Cong « Foreign retailers losing ground in Chinese market », Global Times, 2019

State Council, « Circular of the General Affairs Department of the State Council on Issuing the National Long and Middle-term Animal Disease Control Plan (2012-2020) » State Council Office N° 31, 2012.

Thibault Harold, « Les choux au formol rejoignent la longue liste des scandales sanitaires en Chine », Le Monde, 2012

Tom Hancock, « China swine fever outbreak hits small pig farmers », Financial Times, 2019

United nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food safety in China », 2008

Vincent Berthoumieux, Elies Guillemain, Alexis Hans, Franck Kié, Nicole Lugo, Kévin Noyerie, Bonaventure Ouédraogo, « Le protectionnisme chinois », SIE22, 2018

Wang Hongyi, « Food safety tops public's concerns », China Daily, 2013

Wang Zhuoqiong « Suning to ramp up retail presence with Carrefour deal » China Daily 2019

Wright Kimberly, « La Chine dévoile la loi sur la sécurité alimentaire la plus stricte de son histoire », China Briefing, 2015

Zhang Yan « Anti-graft office's success bolsters hunt for fugitives », China Daily, 2019

Zhigang Wang, Yanna Mao, Fred Gale, « Chinese consumer demand for food safety attributes in milk products », Food Policy, vol. 33, n° 1, février 2008, p. 27-36.

ANNEXES

Annexe 1 : Guides pour l'entretien des officiels chinois, des professionnels et des consommateurs

Guide pour l'entretien des autorités chinoises

- Présentation de la structure et de ses missions
- Partage des missions et relations avec les autres institutions
- Déclinaison sur le territoire et relations entre le niveau central et le niveau local
- Objectifs, moyens et résultats de la réforme de 2018
- Perception et action mise en œuvre au niveau des consommateurs

Guide pour l'entretien des professionnels

- Présentation de la structure (taille, implantation, marché...)
- Descriptions des contrôles sanitaires reçus (services, méthode, fréquence...). Comparaison avec la France si possible
- Perception et changements depuis la réforme de 2018
- Rapport aux consommateurs (habitudes, préférences, intérêt pour la sécurité...)

Guide pour l'entretien des consommateurs

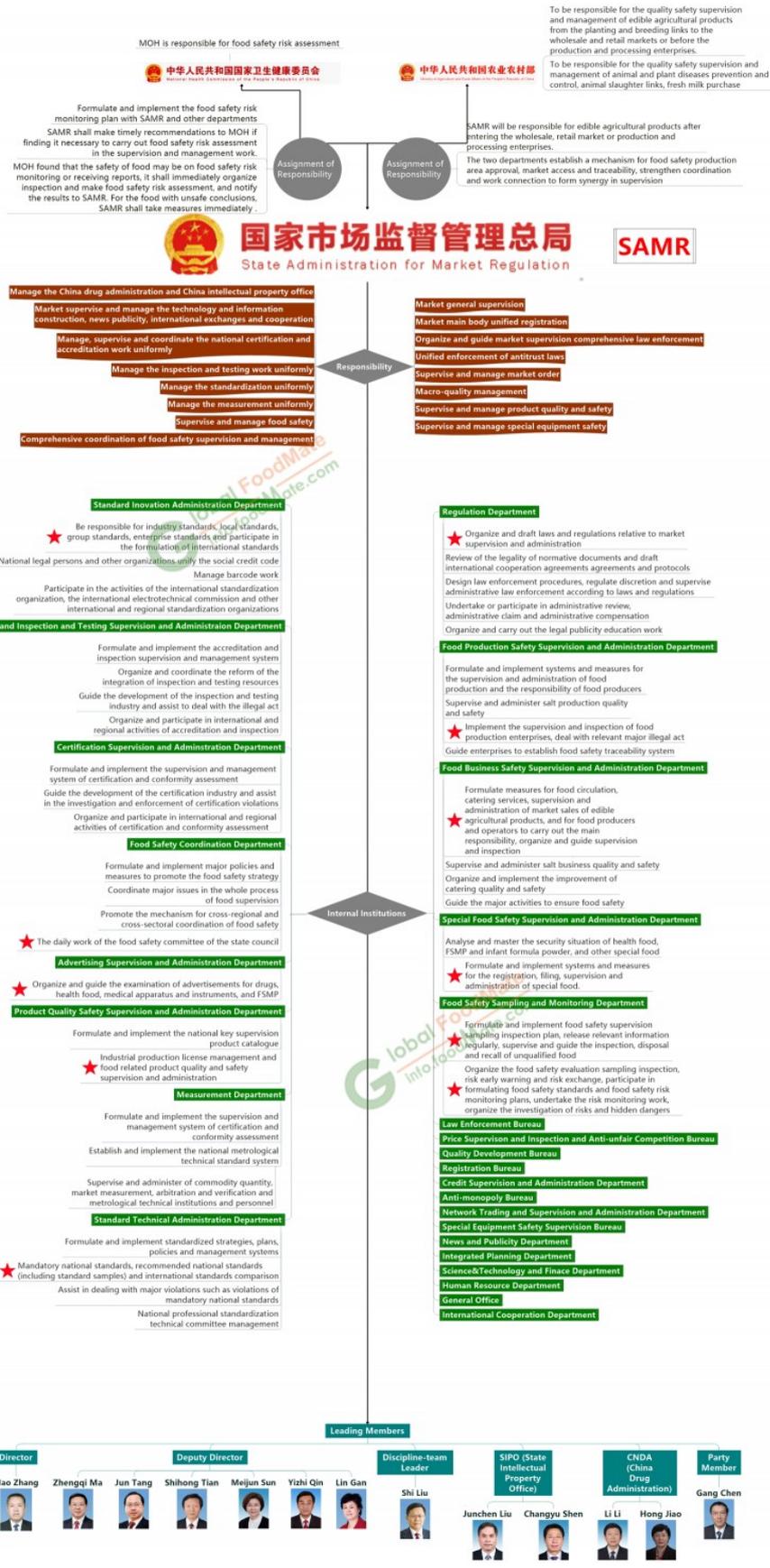
- Critères de choix lors de l'achat des aliments. Si pas évoqué, introduction de la sécurité des aliments
- Mesures souhaitées pour garantir la sécurité des aliments
- Confiance accordée dans les aliments chinois, puis étrangers

Annexe 2 : Tableau des entretiens réalisés et des séminaires

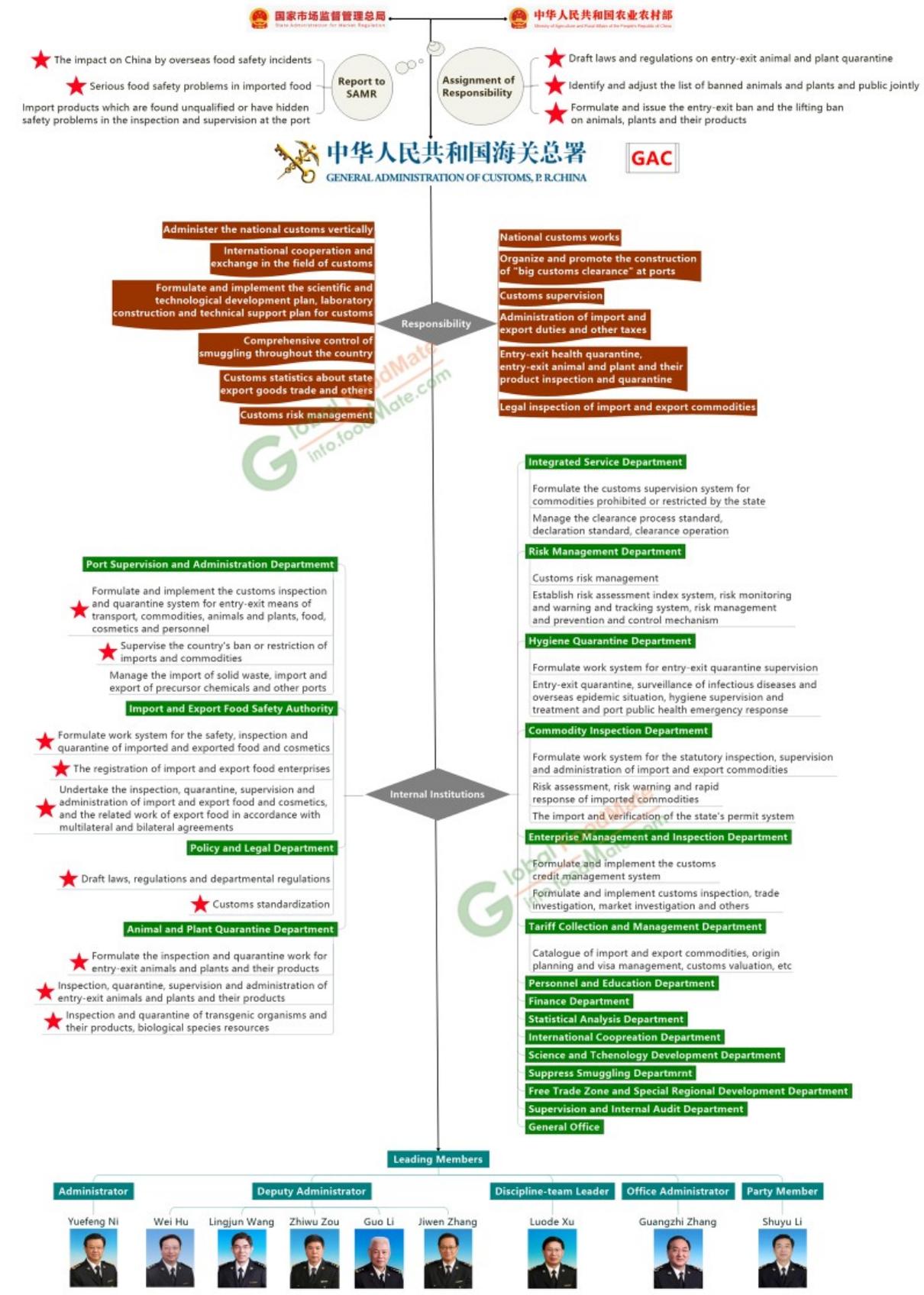
Entretien n°1 - Professionnel français en Chine
Entretien n°2 - Professionnel français en Chine
Entretien n°3 - Acteur Chinois
Entretien n°4 - Professionnel français et chinois en Chine
Entretien n°5 - Agent Ambassade de France en Chine
Entretien n°6 - Acteur Chinois
Entretien n°7 - Acteur Chinois
Entretien n°8 - Acteur Chinois
Entretien n°9 - Professionnel français en Chine
Entretien n°10 - Professionnel chinois en Chine
Entretien n°11 - Consommateur Chinois
Entretien n°12 - Consommateur Chinois

Séminaire franco-chinois sur la filière bovine allaitante le 20 mai 2019 à l'ambassade de France en Chine, Pékin
China International Food Safety Technology & Innovations Expo du 23 au 26 juin 2019, Pékin
The 5th International Import & Export Food Policy, laws and regulations Summit 2019 le 28 mai 2019, Shanghai
Chinese-European Seminar on cooperation towards ASF control and safeguarding mutual trade le 20 février 2019 à l'ambassade de France en Chine, Pékin

Annexe 3 : Organigramme du SAMR



Annexe 4 : Organigramme de la GAC



Annexe 5 : Tableau des maladies animales majeures pour la prévention et le contrôle

Type of Prevention and Control	Category of Animal Disease	Diseases
Prioritized animal diseases (16)	Category I (5)	FMD (type A, Asia I and O) HPAI HP-PRRS Swine Fever ND
	Category II (11)	Brucellosis Tuberculosis in dairy cattle Rabies Schistosomiasis Echinococcosis Equinia Equine infectious anaemia Salmonellosis Avian leukosis Swine pseudorabies PRRS (classic blue ear disease)
Major exotic animal diseases (13)	Category I (9)	Bovine spongiform encephalopathy (BSE) African swine fever Scrapie PPR Contagious bovine pleuropneumonia FMD (type C, SAT1, SAT2 and SAT3) SVD AHS H7 subtype avian influenza
	Diseases Not Included in the Category but with Growing Risks for Human Infection (4)	Vesicular stomatitis Nipah disease West Nile fever Rift Valley fever