

La protection des produits sous indication géographique en Chine: une analyse du processus d'émergence d'une régulation de la qualité agro-alimentaire¹

Frederic WALLET (INRA AgroParisTech, UMR SADAPT, France)

Version non définitive – Ne pas diffuser sans avis de l'auteur

Résumé

Depuis les années 1990, la Chine s'est engagée à la mise en place progressive de mécanismes visant à protéger la propriété intellectuelle et des indications géographiques (IG) en vue de son entrée prévue à l'OMC. Cette communication fournit une interprétation des changements structurels et institutionnels de l'agriculture et de l'économie qui ont marqué la transition au cours des vingt dernières années. Dans la première section, nous présentons les principales évolutions de la place occupée par la question de la qualité des aliments en Chine dans le cadre de la transition vers une économie de marché, et l'accélération dans le cadre de son adhésion à l'OMC. Dans la deuxième section, nous expliquons les arrangements institutionnels et le fonctionnement de la qualité des aliments liée à l'origine en Chine, en se concentrant sur les principes directeurs et les caractéristiques de sa trajectoire. Nous pouvons donc conclure en insistant sur les spécificités économiques et institutionnelles spécifiques peut parler de l'émergence d'une régulation de la qualité des aliments dans l'économie chinoise.

Mots clés: indications géographiques, économie de transition, changement institutionnel, qualité alimentaire, politique agricole

¹ Une part importante des analyses et des données mentionnées dans cet article sont issues des travaux réalisés dans le cadre du projet SENER-GI (FP6), en collaboration avec Bertil Sylvander sur le cas des IG en Chine, et repris dans le cadre de la thèse de Guihong Wang (2011). Nous tenons ici à les remercier vivement pour les nombreux échanges ayant permis l'aboutissement de cette étude.

Introduction

Fin octobre 2008, à l'issue du sommet Asie-Europe, la Chine s'est solennellement excusée à la suite du scandale du lait contaminé et a promis que la Chine allait à l'avenir se conformer aux normes internationales en matière de sécurité alimentaire. Cet engagement souligne la volonté de la Chine d'apparaître comme un partenaire crédible dans les relations commerciales mondiales, et donc comme la volonté pour l'Etat chinois, d'établir des règles de production et des dispositifs de contrôle conformes aux exigences internationales du commerce agroalimentaire. Cet aveu signifie également la reconnaissance des faiblesses actuelles du système chinois et l'impératif de renforcer la politique de qualité agroalimentaire en dépit des efforts consentis depuis un certain nombre d'années. Cet épisode chaotique réinterroge les processus d'émergence d'une économie de la qualité agroalimentaire en Chine, ce qui revient à identifier les mécanismes par lesquels se sont construits au fil du temps les marchés de la qualité et donc aussi la manière dont se sont structurés les dispositifs institutionnels permettant d'assurer leur régulation. Par conséquent, il convient de porter intérêt aux processus de changement institutionnel dans leur diversité formelle, et de démontrer, que cette économie – à travers les marchés, les filières et les institutions qui la composent – n'existait pas auparavant, bien qu'elle soit imprégnée et prenne appui sur les particularismes historiques de la Chine.

Les difficultés rencontrées par la Chine dans le domaine sanitaire liée à l'alimentation peuvent être lues comme la conséquence des bouleversements intervenus dans le processus de transition économique. En effet, les dispositifs réglementaires sur les marchés ne constituent pas encore un régime stable de régulation, et sont en train de progressivement se réordonner. C'est la raison pour laquelle les différentes parties prenantes peinent à adopter des comportements conformes aux exigences nouvelles d'une économie de la qualité : les commerçants n'ont qu'une faible conscience des besoins d'autodiscipline, les différents bureaux d'Etat peinent à exercer leur responsabilité avec les niveaux de vigilance nécessaires, et l'ensemble du système manque d'une supervision extérieure. Tous ces facteurs ont engendré une situation à risque dans un secteur agro-alimentaire en pleine mutation sous le double effet de la croissance rapide du marché interne et de la volonté chinoise d'apparaître comme un acteur majeur du commerce alimentaire mondial.

A la suite de l'enchaînement de crises liées à la sûreté alimentaire depuis quelques années, le gouvernement et les administrations sont obligés de réagir et d'améliorer le système afin d'atteindre des niveaux satisfaisants d'hygiène et de qualité des produits. Cependant, le renforcement des dispositifs juridiques et des réglementations est insuffisant. L'Etat doit modifier les dispositifs institutionnels de gestion des marchés, se doter d'instruments de contrôle et d'intervention plus performants de manière à inciter l'ensemble des parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, autorités décentralisées, bureaux administratifs...) à adopter des comportements et des dispositifs adaptés aux enjeux de qualité et de sûreté des produits agroalimentaires.

Après quinze années de négociations, la Chine est enfin devenue en 2001, membre de l'OMC, jouant très rapidement un rôle important sur la scène internationale. Pourtant, la Chine fait face à de nombreux challenges liés notamment au fait qu'elle reste un pays où l'agriculture demeure dominante : comment protéger les intérêts des 800 millions de paysans tout en respectant les règles de l'OMC ? C'est probablement là que réside l'une des clés de la stabilité sociale du pays. Comment diminuer l'écart de plus en plus marqué entre les ruraux et les urbains, notamment en matière de revenus et de modes de vie ? Quels sont les changements à opérer au niveau des institutions pour réussir la transition économique ? Comment adapter les caractéristiques structurelles du marché chinois ? Avec la croissance des échanges internationaux, comment utiliser les droits de propriété pour protéger les droits de chaque participant ? Quel rôle doit jouer l'Etat dans la définition et la mise en œuvre de ces

évolutions ? Dans cette contribution, la mise en place du système de protection des produits sous indication géographique permettra d'illustrer ces questions et d'analyser les modalités d'émergence d'un système de la qualité agroalimentaire en Chine.

Dans la première partie, nous aborderons les principales évolutions institutionnelles et structurelles qui caractérisent l'évolution de la question de la qualité agroalimentaire en Chine dans le cadre du passage à l'économie de marché, et leur accélération dans le contexte de son adhésion à l'OMC. Dans la deuxième partie, seront détaillés les dispositifs institutionnels et le fonctionnement du système de la qualité agroalimentaire liée à l'origine en Chine, en mettant l'accent sur les principes directeurs et les caractéristiques de sa trajectoire. Nous pourrions alors conclure en soulignant les particularismes économiques et institutionnels qui permettent de parler de l'émergence d'une économie sinisée de la qualité agroalimentaire en Chine.

Partie 1 : L'impact des processus d'ancrage de l'économie chinoise dans l'économie marchande mondialisée sur la question de la qualité agroalimentaire en Chine

1.1 L'influence de l'entrée de la Chine à l'OMC sur l'évolution des institutions dans le domaine de la qualité agroalimentaire

Après trois décennies de réformes économiques, la Chine est devenue un pays plus ouvert et plus dynamique. L'économie chinoise est en train de changer, passant d'un niveau national à un niveau international, d'un système de marché planifié à un système à économie de marché socialiste. Pendant toutes ces années de transition progressive, le contexte historique et l'héritage culturel de la Chine ont constitué les pierres angulaires qui gouvernent et influencent les changements dans le pays.

Cette histoire souligne le rôle fondamental joué par l'agriculture depuis le tout début de la civilisation chinoise, considérée comme la seule ressource de la richesse, moyen unique de survie des populations et conditionnant directement la stabilité du pays. Selon ce principe, un modèle d'agriculture paysanne a toujours prévalu, et malgré l'existence d'une tradition commerciale en Chine, la recherche du profit a toujours été considérée comme méprisable par les philosophies chinoises et par la société. C'est la raison pour laquelle jusqu'aux réformes économiques des années 1980, le commerce était resté une activité secondaire entravée par les carcans de la société.

Ce mépris pour les activités commerciales s'est longtemps doublé d'une organisation sociale et politique peu propice au développement de l'entrepreneuriat. A travers les différentes dynasties impériales qui se sont succédées, puis avec l'arrivée du Parti Communiste au pouvoir, le développement économique en Chine dépendait d'une politique centralisée, au sein de laquelle les bureaux administratifs ou les gouvernements concentraient les pouvoirs à une échelle nationale et intervenaient dans différents domaines, réduisant les capacités d'autonomie et de liberté des entreprises. Longtemps, la Chine n'a donc pu établir de système de marché prenant appui sur un environnement favorable, car le contexte social et politique a contraint l'évolution économique du pays.

En définitive, même si les historiens du capitalisme chinois soulignent l'existence d'une tradition commerciale pluri-centenaire (Bergère, 2007), la philosophie et la société chinoises ont toujours considéré le commerce comme une activité non noble ; et l'histoire chinoise des cinquante dernières années a encore accentué cette image négative. Par conséquent, au tournant des années 1980, comme le fonctionnement de l'économie dépendait d'une politique centralisée, lorsque la Chine a voulu mettre en place et appliquer de nouvelles règles du marché, elle s'est retrouvée tiraillée entre le modèle

occidental et les contradictions de sa propre histoire. Cette nouvelle donne conduira l'Etat chinois à devoir imaginer des solutions originales pour mettre en place un mode de fonctionnement institutionnel capable de s'adapter à la situation réelle et montrer ainsi sa volonté de s'intégrer et de participer à l'économie mondiale.

En 1948, la Chine était l'un des 23 membres fondateurs du GATT (Ling, 2001). Mais à la prise de pouvoir du parti communiste après la victoire de la révolution en 1949, l'ancien gouvernement du Guomindang réfugié à Taiwan, annonça dès 1950 que la Chine se désistait, actant sa sortie du GATT bien que le gouvernement de Pékin ait toujours considéré cette décision comme illégale. Par la suite, lors du XIe Congrès du Parti communiste chinois en 1978, fut prise une série de décisions importantes sous l'impulsion d'un nouveau groupe dirigeant du Comité central du Parti, formé autour de Deng Xiaoping. Les tâches qu'on lui assigna furent d'orienter le pays vers la démocratie et la justice, mais aussi d'œuvrer en faveur de réformes d'ouverture destinées à faire porter l'effort sur l'édification économique plutôt que sur la « lutte des classes »². Par la suite, l'Etat chinois créera alors quatre zones économiques spéciales dans les régions du Sud-Ouest, et renforcera les droits des autorités locales et des entreprises en matière de commerce extérieur afin d'encourager les exportations.

Cette orientation nouvelle fut ensuite renforcée en 1984, lors du XIIe Congrès du Parti où fut adoptée la « Décision sur la réforme du système économique » à laquelle fut assignée la tâche d'établir un système économique socialiste « à la chinoise », afin d'accélérer le développement de la productivité. La « Déclaration » fixa les objectifs fondamentaux et formula les exigences de la réforme, créant ainsi les conditions nécessaires pour assouplir puis mettre fin à l'économie planifiée.

A partir de 1986, le gouvernement de Pékin a manifesté son intention de réintégrer le GATT et a démarré les premières négociations dès l'année suivante. L'objectif de la Chine était alors non seulement de favoriser le libre échange avec l'extérieur, mais plus largement d'aider à son émergence pacifique en tant que grande nation commerciale et ainsi de limiter les risques de conflits. Cette démarche devait ainsi servir d'impulsion afin d'accélérer les réformes économiques dans un pays longtemps enfermé (Jin, 2002). Finalement, après quinze ans d'un difficile parcours de négociations, la Chine devenait en 2001, un nouveau membre de l'OMC bénéficiant du traitement multilatéral.

Toutefois, l'adhésion à l'OMC a nécessité de profonds changements institutionnels marqués notamment par l'engagement de rendre les dispositifs institutionnels économiques et commerciaux chinois compatibles avec les accords de l'organisation mondiale. Parmi ceux-ci, les pays membres doivent notamment signer les accords ADPIC de 1994, relatifs aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

Ces accords répondent aux limites liées à la forte diversité dans les degrés de protection et de respect des droits de propriété d'un pays à l'autre qui prévalait jusque-là. Dans la mesure où le rôle de la propriété intellectuelle s'est considérablement renforcé dans le commerce mondial, cette diversité était devenue source de tensions et de moindre efficacité dans les échanges économiques internationaux, en dépit de l'existence d'accords bilatéraux. L'élaboration d'un dispositif commun de règles commerciales et de reconnaissance de la propriété intellectuelle est apparue comme un moyen de réduire l'incertitude sur les échanges et d'élaborer des modes de règlement des différends. L'accord ADPIC a donc permis de fixer des niveaux minima de protection de la propriété intellectuelle que chaque Etat doit assurer aux autres membres de l'OMC.

Afin de converger vers les exigences et préparer son entrée à l'OMC, depuis 1990 le gouvernement chinois a dû considérablement améliorer son système juridique. En interne, il a modifié notamment les

² www.china.org.cn

lois sur la propriété intellectuelle et complété les lois anti-concurrence déloyale. Vis-à-vis de l'étranger, il a pris conscience que le droit de propriété est un facteur essentiel pour que les entreprises chinoises puissent introduire légalement les nouvelles technologies, et aussi un moyen pour qu'elles puissent défendre leurs intérêts face à la concurrence. L'Etat chinois a donc renforcé et amélioré la protection de la propriété intellectuelle dans tous les domaines : copyright, brevets, dessins et modèles industriels, appellations d'origine, etc.

L'adhésion à l'OMC a donc offert des opportunités mais aussi confronté la Chine à de nouveaux défis réglementaires et commerciaux. Pour le gouvernement et les entreprises chinoises, s'intégrer au marché international nécessite de réaliser toute une série de réformes indispensables à élaborer et appliquer dans tous les secteurs de l'économie.

L'Etat chinois a engagé des efforts pour construire un environnement juridique conforme aux exigences internationales et plus convivial pour les acteurs économiques. Pourtant le chemin à parcourir reste long pour garantir sa pleine application ; comme en témoigne la fréquence des contrefaçons, copies et fraudes sur le marché.

Les causes de ces comportements sont multiples et témoignent des difficultés auxquelles se heurtent le gouvernement dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles. Le manque d'indépendance des bureaux de contrôle et des tribunaux dans l'application des règles et le caractère faiblement dissuasif de peines encourues joue sans doute un rôle essentiel. L'immensité de l'étendue géographique a aussi pour effet de compliquer la mise en œuvre et le contrôle des dispositifs dans un contexte où les autorités locales sont régulièrement laxistes (en raison notamment de manques de moyens financiers et techniques), voire font preuve de collusion avec les fraudeurs pour favoriser l'essor économique de la région. La faiblesse des revenus de la plupart des habitants et la concurrence très intense que se livrent les producteurs entraînent aussi parfois des comportements illégaux, et ce en dépit des sanctions auxquelles ils s'exposent. Enfin, l'action des nombreux bureaux administratifs et de services techniques manque de cohérence en matière de répartition des responsabilités et de leur coopération dans le travail, rendant répandues les lacunes de surveillance.

L'absence d'environnement juridique réellement fiable et le manque d'efficacité de la protection de la propriété intellectuelle risquent d'avoir des conséquences négatives sur le dynamisme économique. Elle peut agir comme un frein à la motivation des entrepreneurs à investir sur la qualité et l'innovation technologique ; mais aussi en dégradant la qualité des produits sur le marché, d'entraîner une érosion de la confiance des consommateurs chinois et étrangers.

1.2 La place de la qualité agroalimentaire dans les processus d'évolution de l'économie et de l'agriculture en Chine

La Chine est en développement rapide, l'agriculture connaît une profonde mutation, à partir de structures héritées de la période administrée vers une libéralisation rapide. Depuis les années 1990, les efforts consentis en matière d'amélioration de l'offre de produits agricoles ont permis de sortir de la situation de déficit récurrent de la demande alimentaire qui prévalait en Chine. Cependant, cette évolution ne s'est pas répercutée sur les revenus des agriculteurs, demeurés bas. Et dans les campagnes, une part importante de la population est restée dans une situation de pauvreté d'autant plus marquée qu'elle fait écho au dynamisme économique des zones urbaines et aux secteurs à croissance rapide³. Le 11^{ème} plan quadriennal (2006-2010) a donc mis la priorité sur les revenus

³ En 2008, le revenu annuel moyen des habitants à la campagne était de 4761 CNY, soit moins d'un tiers de celui des citadins (15781 CNY), selon le Bureau National des Statistiques.

agricoles, dans un secteur encore largement organisé sur la base de structures petites et peu intégrées à un agro-alimentaire d'aval plus structuré. Les mesures allant dans ce sens ont tendance à augmenter comme la suppression de nombreuses taxes sur l'exploitation (Aubert, 2005). Et l'objectif de relance du pouvoir d'achat rural moyen fait également partie des priorités, afin d'éviter que l'écart ne se creuse trop rapidement suite à la croissance spectaculaire des revenus constatée dans les zones les plus développées, et pour tenter de freiner si possible l'exode rural, qui a été très rapide ces dernières années et pose problème aux autorités.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où l'adhésion de la Chine à l'OMC a créé un choc inévitable, marqué par une redéfinition de la stratégie de l'Etat chinois, qui a choisi de favoriser les produits à avantages comparatifs avec une forte densité de main-d'œuvre et une volonté de renforcer la valeur ajoutée. Ce contexte d'ouverture est concomitant à une réorientation de la politique agricole chinoise, qui passe de l'objectif de nourrir la population à celui d'améliorer la qualité (notamment sanitaire) des produits, et d'imposer la Chine comme un acteur majeur du commerce agricole mondial.

Cependant, les marchés agricoles demeurent un parent pauvre des politiques économiques, et doivent faire face à l'absence de soutiens financiers et d'investissement dans les nouvelles technologies (Chen Xiwen, 2003) ; et sur plan social, l'Etat chinois prend conscience d'écarts importants entre les populations rurales et urbaines. De ce fait, le triptyque agraire – augmentation du revenu des paysans, modernisation de l'agriculture, et développement des zones rurales – demeure une priorité du 12^{ème} plan quinquennal (2011-2015).

L'évolution des comportements et des attentes des consommateurs apparaissent également comme un révélateur des profondes mutations à l'œuvre en Chine. De plus en plus soucieux de la sécurité sanitaire concernant leur nourriture quotidienne, ceux-ci rencontrent cependant des difficultés à effectuer leurs choix dans un contexte de multiplication des marques et des signes officiels au marché ou dans les rayons des supermarchés. Peu habitués à considérer les signes de qualité comme une référence absolue, ils choisissent souvent leurs produits sur un critère de confiance lié à leur expérience pratique (Rangnekar, 2004). Ainsi, d'après une enquête sur la qualité des produits agro-alimentaires organisée auprès des consommateurs par le Ministère du Commerce (2008), la qualité des produits alimentaires est devenue depuis quelques années, le premier critère d'achat ; mais seulement 9.4% des urbains et 6.9% des ruraux considèrent la marque comme une référence préalable⁴.

Cela souligne également la faible confiance que les consommateurs accordent aux dispositifs de gestion de la qualité et leur pleine conscience de l'inertie et des lourdeurs du système. En effet, si 43.3% des consommateurs pensent que la dégradation de la qualité des produits est causée par la confusion des responsabilités entre les nombreux bureaux de contrôle et l'absence de coordination ; 44.4% n'ont pas l'intention de porter plainte sur la qualité des produits achetés à cause de la durée de la procédure en justice. Cependant, les consommateurs maintiennent leur confiance en la capacité de l'Etat à améliorer le fonctionnement du système permettant de trouver les solutions pour résoudre ces problèmes.

Bien que le système de gestion de la qualité alimentaire n'ait cessé de s'améliorer les faiblesses du secteur agroalimentaire sont encore nombreuses, et il existe encore des écarts par rapport aux critères internationaux, portant principalement sur le manque d'efficacité du contrôle effectué par les bureaux de gestion et l'insuffisante prise de conscience des problèmes et des enjeux liés à la sûreté alimentaire.

Les réglementations sur l'utilisation de produits adjuvants et de produits toxiques dans les produits alimentaires traités, l'utilisation des étiquettes alimentaires, la mise en place des normes de la qualité

⁴ <http://www.jsetc.gov.cn/newsfiles/52/2008-09/36423.shtml>

alimentaire demanderont encore du temps pour améliorer leurs contours et surtout pour que leur mise en œuvre et leur respect se généralise. De ce fait, les commerçants profitent du fait que les consommateurs ne disposent pas assez d'informations sur les produits et leurs qualités pour adopter des comportements de tromperie (Akerlof, 1972) ou de négligence.

Parallèlement au manque de conscience sanitaire des producteurs, le système de gestion de la qualité agroalimentaire souffre à la fois d'un déficit en matière de moyens et d'une complexité excessive de sa structure organisationnelle.

Sur le plan des moyens, bien que l'Etat mette l'accent sur les ressources humaines et financières pour réformer le régime de marché et la lutte contre la concurrence déloyale, il butte pour le moment sur le niveau d'ambition et les moyens supplémentaires nécessaires pour organiser les formations professionnelles, et appliquer les politiques, les lois et règlements. Par conséquent, cela limite la portée de l'action des bureaux administratifs et le résultat reste à l'heure actuelle peu efficace. Le manque d'efficacité dans l'organisation du système institutionnel induit également des coûts de surveillance trop élevés.

Sur le plan structurel, le système de gestion de la qualité agro-alimentaire en Chine s'avère excessivement complexe. Six organisations indépendantes travaillent pour gérer la qualité, les contrôles sanitaires, définir les lois et les règlements, etc. Chacune d'elle a en charge un domaine d'activité spécifique et fonctionne selon ses propres règles en matière de qualité alimentaire : définition des normes, des cahiers des charges, création des logos pour identifier les produits dont elle s'occupe, etc.

Le Ministère de la Santé définit les normes sanitaires et régit l'utilisation des pesticides. Le Ministère de l'Environnement définit les normes de pollutions de l'environnement et fait également la promotion des produits issus de l'agriculture biologique. Le Ministère de l'Agriculture assure la surveillance des produits agricoles et matières premières. Le bureau AQSIQ a été créé suite à une demande de l'OMC afin de contrôler la qualité des produits transformés et des produits raffinés. Le bureau SAIC gère la circulation des produits alimentaires sur le marché. Le CNCA (Certification and Accreditation Administration of the People's Republic of China) est l'unité de gestion, de supervision et de coordination générale des certifications et accréditations en Chine, c'est un nouveau bureau du même type que la FDA aux Etats-Unis, créé en 2003 pour contrôler les médicaments et les denrées.

Ces organisations ont chacune des compétences dans leur domaine et leur action concerne les différents systèmes de qualité alimentaire. Afin de pouvoir opérationnaliser leur action, différents types de laboratoires ont été créés pour surveiller toute la chaîne de production et de distribution. Pourtant, faute de matériel et de technologies, et par manque de compétences des techniciens, ces services ne peuvent pas fonctionner efficacement.

La coordination administrative entre ces nombreux bureaux ne fonctionne pas de manière efficace, et débouche à la fois sur des actions répétitives, et sur une frontière mal définie en ce qui concerne la gestion des contrôles. De plus, la multiplication de ces processus administratifs complique les démarches des producteurs, tandis que les consommateurs ne savent pas à quel signe de qualité se référer pour leur achat.

Au final, si la Chine s'est dotée, sur le plan législatif, d'un arsenal conséquent de lois et règlements concernant la sécurité d'alimentaire et la qualité des produits, la complexité et le manque d'harmonisation de ces règles, tout comme leur incomplétude sur le plan de leur mise en pratique tendent à fragiliser l'ensemble.

Partie 2 : La complexité du système de protection des indications géographiques en Chine : processus de structuration et modalités de coexistence de trois dispositifs en concurrence

L'adhésion de la Chine à l'OMC en décembre 2001 a forcé le gouvernement à accélérer les réformes et à moderniser les institutions pour pouvoir répondre aux critères exigés par l'organisation internationale, notamment en matière de politique agricole. L'arrivée de nouveaux produits, conséquence de l'intensification des échanges commerciaux, a affecté la confiance des consommateurs chinois. Afin de les rassurer et de mieux les informer sur l'origine et la qualité de leurs produits, la Chine s'est inspirée des systèmes de qualité étrangers pour créer des signes d'identification de la qualité et de l'origine qui apportent aux consommateurs des repères destinés à aider leurs choix. Mais conformément à ce que l'on constate dans d'autres pays – et notamment en Europe – la justification de la mise en place d'une politique en matière d'indications géographiques porte aussi sur leur capacité à s'imposer comme outils de maintien du revenu agricole et de développement rural.

Dans les pays précurseurs en la matière, la protection des produits sous indication géographique (IG) s'inscrit dans une histoire longue de près d'un siècle, et est assurée par des outils de politique publique et systèmes juridiques complets, parfois même spécifiques dans les pays occidentaux comme la France, dans se sont construits et affinés au fil du temps. Les indications géographiques sur les produits alimentaires constituent un atout dans la politique agricole, ne jouant pas seulement un rôle de protection des intérêts des consommateurs mais forment également un outil de régulation des marchés, renforcent la qualité des produits et interviennent dans le développement rural et la protection des savoir-faire, voire le maintien de la biodiversité (Sylvander et al., 2005). Au niveau des règles de commerce international, les indications géographiques (IG) sont définies dans le cadre de l'accord ADPIC, qui en fournit une acception volontairement large afin qu'elle corresponde à la diversité des conceptions et puisse être adaptée aux stratégies nationales⁵. Dans ce cadre, les IG sont associées aux droits de propriété intellectuelle, et les réglementations les concernant ne sont pas les mêmes selon les pays, en fonction de leurs cultures et traditions. Ainsi, deux grandes modalités de protection des indications géographiques peuvent être rencontrées selon les pays. Ils optent alternativement pour une protection des indications géographiques par un système juridique fondé sur les lois sur les marques (marques commerciales, marques collectives, ou marques de certification), ou pour une protection sui generis à partir de l'élaboration d'un système de protection spécifique pour les indications géographiques.

La Chine a commencé à appliquer ce système de protection des indications géographiques depuis les années 1990, dans le cadre des efforts consentis lors de sa candidature à l'OMC pour mettre en conformité la législation chinoise avec les règles internationales. Au regard des systèmes de protection des indications géographiques choisis par les pays membres de l'OMC, la Chine a opté pour une solution originale consistant en l'acceptation d'une coexistence des deux modèles de reconnaissance et de protection. En effet, actuellement, trois principaux systèmes de protection des IG coexistent en Chine, l'un est géré selon la loi sur les marques par le bureau SAIC, le deuxième est géré selon une protection spécifique (de type réglementaire) par le bureau AQSIQ. Enfin, le ministère de l'agriculture vient d'appliquer son propre système en 2008 pour protéger les matières premières agricoles.

⁵ Dans le cadre des accords ADPIC (Art. 22.1), les indications géographiques sont définies comme suit : "Aux fins du présent accord, on entend par indications géographiques des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique. "

2.1 Une protection par la loi sur les marques, prolongement de la stratégie de renforcement de la propriété intellectuelle de l'Etat chinois

A la fondation de la République Populaire de Chine en 1949, le gouvernement chinois a confié le système national d'enregistrement et de gestion des marques au Bureau Central des Entreprises Privées et à l'Administration Centrale de l'Industrie et du Commerce. Ces administrations ont été regroupées en 1978 pour former la SAIC (State Administration for Industries and Commerce). Ce bureau dépend aussi directement du Conseil des Affaires de l'Etat. La SAIC s'occupe principalement des renouvellements, des annulations, de la transmission des marques, etc. Elle élabore des règlements concrets qui concernent les enregistrements et les procédures administratives, et aide à l'application des conventions ou règles internationales ainsi qu'aux échanges internationaux dans le cadre des marques. Ceci inclut l'application du système IG par la loi sur les marques.

Par rapport aux pays occidentaux, la protection des IG a démarré tard. La démarche initiale de la SAIC utilisait des procédures administratives de type « avis », « conseils » et « notifications » pour protéger les IG. Ce n'est que progressivement que le dispositif de protection s'est structuré et a été ordonné de manière législative. Après plusieurs modifications des textes, la SAIC protège maintenant les IG par trois dispositifs législatifs :

- La loi sur les marques,
- La régulation d'application de la loi sur les marques,
- Les mesures d'enregistrement et de gestion de marques collectives et de marques de certification.

Si le régime de la loi sur les marques a été installé tardivement en Chine, de nombreux produits ont acquis une forte identité d'indication géographique et une bonne réputation au cours de périodes de commercialisation souvent longues, allant parfois jusqu'à plus de 2000 ans. De nombreux producteurs et commerçants n'avaient pas de marque propre et utilisaient ainsi une même appellation. Ce mode de partage d'un même nom est alors devenu de fait, une véritable appellation d'origine connue. Par ailleurs, il n'avait jamais été établi de protection basique pour ces appellations d'origine. C'est la raison pour laquelle, quand certaines sociétés extérieures ont enregistré ces noms comme leur propre marque, cela a porté préjudice aux intérêts des producteurs antérieurs et des consommateurs, et détruit l'équilibre du régime de concurrence existant.

La première initiative témoignant d'une volonté de protection d'une indication géographique en Chine date du 6 novembre 1986. Bien que la lettre officielle de réponse ne définisse pas clairement le concept d'indications géographiques, elle fait référence à trois points précis :

- 1) Les indications géographiques ont toutes les caractéristiques de marques ;
- 2) Les indications géographiques font partie des biens publics, et ne peuvent être enregistrées comme une marque par une entreprise ou un particulier, car cela porterait atteinte aux droits d'utilisation d'autrui ;
- 3) Les indications géographiques peuvent être en réalité considérées comme protégées par la loi.

En Chine, la « loi sur les marques » est le principal moyen de protection des IG. Les produits IG étant enregistrés comme une marque certifiée et protégés par cette loi, validée le 23 août 1982 et mise à jour le 22 février 1993, dont la définition des signes géographiques est compatible avec la définition des indications géographiques de l'accord ADPIC.

La loi stipule que les conditions d'établissement d'une indication géographique en Chine exigent qu'elle ne soit pas inscrite comme marque, mais peut être enregistrée comme une marque collective ou une

marque éprouvée. Ce système est donc d'une certaine manière similaire aux systèmes anglais et américain. Progressivement, il commence à être reconnu par le public, qui porte ainsi davantage d'intérêts à l'origine des produits. Cependant, les fragilités du système de protection subsistent.

Le cas du Champagne de France a révélé la question de la protection de ce type d'appellation en Chine. Dans les années 80, certaines sociétés produisaient et commercialisaient du vin sous le nom de « Champagne ». Cela touchait les intérêts des producteurs de Champagne, entraînant une démarche vigoureuse de la France pour l'arrêt de ces pratiques.

La SAIC a notifié officiellement le 26 octobre 1989 à chaque société et producteur individuel de « cesser toute utilisation du nom Champagne ». Cette note mentionnait pour la première fois de manière officielle, qu'en tant que signataire de la Convention de Paris⁶, la Chine a le droit et aussi la responsabilité de protéger les appellations d'origine (IG).

La loi sur les marques en Chine a interdit d'enregistrer un nom géographique comme une marque ordinaire après 1983. Pourtant, beaucoup des produits du terroir connus étaient enregistrés comme une marque ordinaire (ex : le Jambon de Jinhua, la bière de Qingdao etc.). A cette époque, la Chine n'avait pas encore établi une définition des indications géographiques claire sur le droit de propriété, ce qui créera par la suite des conflits liés directement à ce point, comme dans le cas du jambon de Jinhua (Wallet et al., 2008).

Toutefois, l'utilisation de la loi sur les marques et les règles complémentaires a permis à la SAIC d'obtenir certains résultats en matière de protection des savoir-faire et de développement rural en Chine, et le nombre de produits enregistrés est en croissance rapide. Fin 2006, la SAIC avait reçu plus de 700 demandes d'enregistrement dont 32 d'origine étrangère (provenant de 8 pays différents) et avait enregistré 219 produits, dont 21 d'origine étrangère. Fin 2007, le nombre de produits enregistré avait atteint 301, soit une hausse de 37% en un an. De janvier à mai 2008, 166 produits⁷ sont déjà passés en commission d'examen, soit près 55% de la totalité des produits IG enregistrés par la SAIC. Ces produits sont souvent des produits végétaux (fruits, thés, légumes, fruits secs, fleurs, céréales), des produits d'élevage, des produits aquatiques, des vins et alcools, mais aussi des produits non alimentaires comme les médicaments traditionnels chinois ou la porcelaine. En dépit d'une inscription a priori dans le système des marques de certification que l'on trouve par exemple aux Etats-Unis, il convient de souligner la proximité des procédures et des principes de la SAIC avec ceux de l'Union Européenne⁸. Ainsi, par exemple, le dispositif SAIC contraint les possibilités de cession de la marque et d'usage en dehors de l'aire géographique de l'indication géographique – en contradiction avec la logique générique des marques de certification – conformément aux règlements en vigueur au sein de l'Union Européenne.

Cet exemple démontre donc que l'originalité du système chinois de protection de la qualité liée à l'origine tient non seulement à la coexistence de plusieurs dispositifs de reconnaissance, fondés sur des principes différents de propriété intellectuelle ; mais aussi sur un processus d'hybridation institutionnelle (Gilly et Wallet, 2005), fondé sur la combinaison de cette diversité de principes et de procédures.

2.2 Une protection spécifique des indications géographiques : une convergence avec le système européen, résultat d'une démarche de partenariat institutionnel

⁶ Convention de 1883, sur la propriété industrielle.

⁷ http://www.saic.gov.cn/zwxq/zjg/zjld/fsj/zyhd/t20080712_42924.htm

⁸ Pour un exposé détaillé de ces principes et procédures, voir notamment le rapport Sinergi WP5 case studies sur la situation des indications géographiques en Chine (Wallet et al., 2008)

L'AOSIQ est l'organisme qui surveille les importations et les exportations de nourriture, et a charge de la mise en quarantaine aux niveaux national et local. Il fonctionne comme une agence d'application de la loi. Dix-neuf départements composent l'AOSIQ, parmi lesquels plusieurs ont en charge les questions de sécurité alimentaire sont le Département de la Surveillance de la Quarantaine Animale et Végétale, le Bureau de la Sûreté Alimentaire des Importations et Exportations, et le Département de la Surveillance de la Production Alimentaire. Bureau administratif de niveau ministériel, l'AOSIQ dépend à ce titre directement du Conseil des Affaires État. Au total, l'AOSIQ emploie plus de 30,000 personnes dans 31 provinces en Chine, rattachés à près de 300 bureaux et 200 agences locales qui se répartissent dans différentes zones en Chine. Si le nombre de fonctionnaires et l'implantation locale constituent des atouts majeurs de l'AOSIQ, notamment en comparaison de la relative faible taille de la SAIC, l'obligation de rendre des comptes à la fois à la hiérarchie administrative (au siège central) et au gouvernement provincial engendre un surcroît de complexité de la mise en application de ce mode de fonctionnement, et parfois des antagonismes entre les intérêts et les pratiques d'une administration centralisée et des autorités locales.

L'élaboration du dispositif de protection des indications géographiques de l'AOSIQ s'inscrit depuis l'origine, dans une démarche de coopération impliquant des acteurs de l'Union Européenne, ce qui confèrera très vite à ce système une coloration proche des dispositifs européens de protection des IG. En effet, depuis 1995, l'AOSIQ et le BNIC (Bureau National Interprofessionnel du Cognac), le MOA (Ministère de l'Agriculture), le MOF (Ministère des Finances) et la Commission Européenne ont développé des coopérations pour la protection des Indications Géographiques et freiner les contrefaçons.

Entre janvier 1996 et septembre 2000, plus de 30 missions du BNIC en République Populaire de Chine et une quinzaine de missions de l'Administration Chinoise en France ont été organisées, dans le cadre d'un partenariat institutionnel avec le Bureau d'Etat de la Supervision Technique et de la Qualité (BEST)⁹, bureau directement placé sous l'autorité du Premier Ministre de l'époque. Le Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche, représenté par l'ADEPTA, signera en 1997 des accords annuels de coopération reconnaissant le BNIC comme exécutant des programmes. L'objectif de cette coopération est d'harmoniser les législations entre la France et la Chine en matière d'appellation d'origine ou d'indication géographique et de freiner la contrefaçon.

Plusieurs étapes d'un processus de structuration de la législation et du dispositif de protection des IG vont alors se succéder. Portées par une logique de collaboration entre l'Etat chinois (par le biais de l'AOSIQ) et les partenaires français et européens, ces étapes mettent en évidence la volonté politique de se doter des outils juridiques de protection des IG chinoises et étrangères, et le lent processus d'apprentissage nécessaire à la convergence des dispositifs européens et chinois.

En 1997 et 1998, la Chine et la France ont d'abord signé, chacun de leur côté, des déclarations visant une protection réciproque des IG et le renforcement de la lutte contre les contrefaçons. Ces démarches ont grandement contribué à l'établissement du système spécial de protection des IG en Chine ; l'AOSIQ promulguant par la suite un règlement national d'utilisation des Indications Géographiques, devenu un standard rendant obligatoire leur enregistrement.

Puis, en mars 2001, l'AOSIQ a publié les conditions de gestion des produits d'appellation d'origine ainsi que le règlement de protection d'un produit emblématique du travail de partenariat entre le BNIC et l'AOSIQ, le vin jaune de Shaoxing. L'ensemble de ces réglementations a été directement inspiré par les lois sui generis en vigueur en France. Tous les produits IG doivent posséder une certification officielle obtenue auprès de l'AOSIQ, ce qui peut légalement les protéger.

⁹ BEST : Forme originelle de l'AOSIQ.

Le dispositif légal s'est encore enrichi en juillet 2005, par la mise en application par l'AQSIQ d'un nouveau décret intitulé « Les institutions de la protection des produits d'Indications Géographiques » (dit décret n° 78). Ce décret marque une nouvelle étape dans la mesure où l'AQSIQ a cherché à renforcer l'harmonisation de son contenu avec d'autres lois en vigueur en Chine, « la loi de la qualité », « la loi des standards de la RPC », et « la loi d'inspection des produits imports et exports », inscrivant explicitement son action dans une logique de recherche de cohérence institutionnelle (Aoki, 2006). De plus, l'article 2 de ce nouveau décret fournit pour la première fois une définition des IG, entendus comme des « produits spéciaux qui viennent de régions typiques. Leur qualité, leur réputation et leurs caractéristiques dépendent des facteurs humains et naturels. Les produits IG sont des productions cultivées et des productions d'élevage; les produits sont fabriqués dans la région avec les méthodes traditionnelles, et les matières premières viennent entièrement ou partiellement de la région. »

Distincte de celle établie dans le cadre de la loi sur les marques gérée par la SAIC, cette définition s'inspire des accords ADPIC, mais rappelle surtout le règlement européen sur les indications géographiques protégées, favorisant encore le rapprochement entre les autorités en charge de la protection des produits d'origine en Europe et en Chine. Poursuivant cette convergence institutionnelle, l'Union Européenne et l'AQSIQ ont établi en 2007, les bases d'un accord bilatéral de reconnaissance et de protection mutuelle portant sur une liste de dix produits identifiés pour chacune des parties.

Alors que dans bon nombre de pays s'engageant dans une démarche de protection des IG, les initiatives sont principalement portées par les acteurs économiques et les autorités locales (parfois en opposition avec la position adoptée par le gouvernement dans les négociations internationales), le rôle de l'Etat dans la promotion de ces dispositifs s'avère central pour la Chine, comme en témoigne encore les objectifs définis dans le cadre du onzième plan de la politique chinoise, sur la période 2006-2010. L'ambition de l'AQSIQ était de porter à 1500 le nombre des produits IG sous protection, c'est-à-dire de protéger en moyenne 150 nouveaux produits par le système IG chaque année. Par ce moyen, l'AQSIQ souhaitait renforcer la notoriété des IG et gagner de nouvelles parts de marché afin d'augmenter la quantité des exportations vers les marchés étrangers¹⁰. Cependant, la mise en place de cette stratégie ambitieuse, exigeait un renforcement des compétences de l'AQSIQ en améliorant notamment les réseaux de gestion numérique, le système d'estimation de la qualité des produits, le système des examens scientifiques, etc.

L'examen de l'efficacité du dispositif de protection élaboré par l'AQSIQ doit aussi s'envisager sous l'angle de la concurrence à laquelle cet organisme semble se livrer cet organisme à la SAIC. Pour assurer une meilleure garantie de protection législative, le niveau de l'outil juridique actuellement proposé par l'ASQIQ semble insuffisant. De type réglementaire, l'outil de l'AQSIQ s'avérait insuffisamment attractif car d'un niveau juridique inférieur à la loi sur les marques proposée par la SAIC. Pour pallier cette faiblesse, l'AQSIQ a élaboré à partir de 2008, une loi spéciale pour la protection des IG afin qu'elle puisse être intégrée dans le plan d'établissement des lois du Conseil des Affaires de l'État soumis à discussion à l'Assemblée Populaire Nationale en 2010.

Toutefois, avant même la mise en œuvre de cette réforme, il apparaissait évident que l'enjeu portait sur une stratégie de lisibilité et d'attractivité envers les entreprises et autorités locales souhaitant labelliser un produit IG, et non sur une problématique juridique. En effet, comme le met en évidence le cas emblématique du conflit autour du Jambon de Jinhua, bien que l'AQSIQ protège les IG selon le décret n° 78, alors que la SAIC utilise la loi sur les marques pour gérer les produits IG, on ne peut toutefois pas considérer que la décision de la SAIC est propriétaire devant la justice. La complexité et la durée du conflit qui oppose à la fois les parties prenantes et les autorités administratives dans l'exemple du

¹⁰ Source : www.aqsiq.gov.cn

Jambon de Jinhua illustre bien les contradictions qui opposent ces deux systèmes de protection (Wallet et al., 2008).

Si la coexistence, entre une législation sur les marques et une législation définissant les IG peut être repérée dans de nombreux pays, permettant aux entreprises d'opter pour l'un ou l'autre des outils, voire de la combiner, l'originalité du système chinois réside bien dans l'existence et la concurrence de deux définitions et donc deux systèmes de protection des indications géographiques ; avec pour conséquence un manque de lisibilité pour les consommateurs, les partenaires étrangers, et les entreprises qui peuvent aussi parfois en tirer profit par l'adoption de stratégies opportunistes se traduisant par exemple par une double labellisation des produits IG.

2.3 Elargissement des préoccupations liées aux IG et concurrence institutionnelle : l'édification d'un troisième dispositif de protection par le Ministère de l'Agriculture

L'arsenal législatif chinois dans le domaine des indications géographiques s'est enrichi en 2008, d'un troisième système de protection, à l'initiative du Ministère de l'Agriculture. Si elle complexifie le schéma d'ensemble, cette nouvelle promulgation est caractérisée par le souci de son intégration aux dispositifs légaux existants, puisqu'elle est orientée de manière à protéger les matières premières en respectant la loi sur la qualité des produits agricoles et la loi agricole du Ministère de l'Agriculture. Elle a également marqué une double inflexion dans le sens d'une extension du champ des produits concernés les IG, et de la plus grande prise en considération des aspects environnementaux.

Le Ministère de l'Agriculture (MOA) reprend ainsi position dans le domaine des IG qui semblait lui échapper depuis le début de la construction institutionnelle chinoise en matière de labellisation liée à l'origine. Pour cela, il assied sa légitimité sur ces fonctions importantes dans le domaine de la réglementation et du contrôle des usages des produits chimiques, des polluants, et des pesticides dans les fermes ; ainsi que sur sa responsabilité dans le domaine de la santé des animaux, intégrant notamment la gestion de la grippe aviaire et des démarches préventives de la maladie de la vache folle.

Sur la base de son expérience du système des produits issus de l'agriculture biologique et des produits verts¹¹, le Ministère de l'Agriculture voudrait développer un système apte à promouvoir la protection de l'environnement, les modes de production et la qualité des matières premières agricoles. Sur le premier point, le MOA se pose des questions similaires à celles des IG européennes, qui entendent répondre aux attentes du développement durable, sans avoir pris encore d'option sur la voie à suivre. Sur le deuxième point, il reste à savoir en quoi ces « modes de production » seront différents de ceux qui sont réglés par l'AQSIQ ou le SAIC. Sur le troisième point, il reste à préciser quelles dimensions de la qualité sont concernées (Wallet et al., 2008). Pour la mise en place de son système de protection des IG, le Ministère de l'Agriculture dispose d'un atout organisationnel considérable (notamment par comparaison aux moyens de la SAIC) dans la mesure où il travaille traditionnellement en relation étroite avec les

¹¹ En Chine, le produit issu de l'agriculture biologique est un produit agricole ou un produit alimentaire transformé dans une zone de production non polluée, pour lequel on n'utilise pas de produits chimiques synthétiques tels que pesticides, engrais, régulateurs de croissance, pigments chimiques, ni de produits génétiquement modifiés. Ce mode de production entend protéger l'environnement, respecter la nature et intégrer l'agriculture dans un développement durable. Il peut s'agir de céréales, légumes, fruits, produits laitiers, épices etc. Le système des produits issus de l'agriculture biologique est géré sous l'autorité du COFCC (China Organic Food Certification Center) qui est attaché au ministère de l'agriculture. Le produit vert (ou « Green Food ») est un produit agricole ou transformé élaboré selon des critères qui augmentent sa qualité et sa sécurité. Tous les procédés de cultures, production, transformation, emballage, conservation, transport, etc. respectent un cahier des charges. Les producteurs utilisent des produits chimiques (pesticides, engrais, etc.) de manière plus ou moins réglementée. Le système des produits verts est géré sous l'autorité du CGFDC (China Green Food Development Center) créé en novembre 1992 et qui a été la première agence chinoise à s'occuper de production « biologique ». Elle dépend directement du ministère de l'agriculture.

gouvernements locaux ; et sur le plan des compétences techniques, il gère des laboratoires de recherches sur les maladies et administre des vaccinations et des mesures de réponses de secours.

Eléments de conclusion : peut-on parler de l'émergence d'une économie sinisée de la qualité agroalimentaire ?

Ce panorama des différents dispositifs de protection des indications géographiques en Chine met en évidence le rôle central de l'Etat dans l'impulsion, les orientations et la gestion du système. Il souligne également la complexité de ce système émergent de reconnaissance et protection de produits d'origine, en raison des divergences des structures administratives et aussi des différences initiales dans les manières de protéger les produits IG. Dans cette phase de construction rapide, la fragilité du système soulève de nombreuses questions comme les moyens de réguler les marchés, de gérer les conflits bureaucratiques, la manière de protéger les intérêts des producteurs et des consommateurs, la lutte contre la contrefaçon, etc. Ces questions s'avèrent d'autant plus délicates, qu'elles confrontent ces trois systèmes de protection aux logiques et dispositifs institutionnels d'autres domaines en évolution rapide comme les lois contre la concurrence déloyale ou celles visant à renforcer les droits des consommateurs.

L'examen de l'explosion des pratiques en matière de fraudes et de contrefaçon, ainsi que les difficultés rencontrées par les autorités pour endiguer le phénomène témoignent d'un retard entre le rythme du développement économique et le rythme de construction institutionnelle des marchés. Pour renforcer la protection des produits sous IG, la nécessité d'approfondissement et d'amélioration des dispositifs d'application semble essentielle.

La coexistence de plusieurs systèmes de protection, combinée à la faiblesse des dispositifs de mise en œuvre (notamment de contrôle) est favorable au développement de conflits entre détenteurs de marques et producteurs IG, et de comportements opportunistes de toutes sortes : enregistrement des produits dans les deux principaux systèmes (« forum shopping »), contrefaçon, usurpation, usage illégal des logos, etc. Les insuffisances des contrôles et la faiblesse de la crédibilité des sanctions s'avèrent ainsi encore peu dissuasives.

Les règles de protection établies par les différents organismes (SAIC, AQSIQ...) sont maintenant bien établies après plusieurs années d'apprentissages et d'améliorations successives, mais les dispositifs de reconnaissance et de protection pèchent encore fortement en ce qui concerne la fiabilité et l'efficacité des procédures de mise en œuvre. Si les procédures de détermination des caractéristiques des produits IG demeurent parfois un peu floues dans leur mise en pratique, c'est surtout la gestion du contrôle qui fait défaut. Cela empêche le développement des systèmes IG sur le marché chinois et les marchés extérieurs, et ne permet pas non plus le respect de la propriété intellectuelle.

De plus, malgré le développement du nombre de produits enregistrés, la plupart de ceux-ci se trouvent dans des régions en retard de développement. S'il y a là une opportunité forte pour faire des produits IG des vecteurs du développement rural, le caractère instable voire archaïque des modes de production ne permet pas d'assurer la maîtrise de la qualité des productions dans le temps, d'autant que les quantités produites sont généralement faibles et pour l'heure n'augmentent souvent que peu. Ce problème se trouve par ailleurs renforcé dans les cas où l'augmentation de la demande confronte les producteurs à la difficulté de passage d'une production réduite et locale, à nécessité de fournir les produits en plus grande quantité sur des marchés éloignés (problème de *scaling up*).

Une autre fragilité majeure du système chinois sur la protection des IG tient à l'attitude des bureaux locaux des administrations. La faible conscience qu'ils ont de la valeur du système IG se combine avec un fort réflexe de protectionnisme local qui trouve ses fondements dans la tradition de collusion entre autorités publiques et acteurs économiques : « l'autorité, peu importe si elle est directe ou indirecte, a toujours possibilité de s'étendre pour récupérer le maximum de pouvoir » (Lindblom, 1977). Le protectionnisme local réussit à scinder le marché intérieur chinois, en intervenant à différents niveaux pour garder le plus d'influence possible. Par ailleurs le système législatif chinois manque d'indépendance à l'égard des pressions pouvant s'exercer sur les autorités, surtout au niveau local ; ce qui explique les difficultés à mettre un terme aux pratiques de contrefaçon et d'imitation sur les marchés locaux. De plus, si l'on tente d'établir un comparatif avec la situation européenne, par exemple, on constate le faible rôle joué par les associations locales et des organisations de producteurs. Ces organismes sont peu impliqués dans la protection des indications géographiques et dépendent largement des bureaux administratifs, ce qui réduit leur autonomie et leur expérience pour initier des démarches collectives et parvenir à des conciliations. (Wang X-B, 2007) Les gouvernants, les autorités locales, les organisations professionnelles et les producteurs n'ont donc qu'une compréhension partielle ceux enjeux liés au développement des indications géographiques comme signe de qualité, d'origine et de propriété intellectuelle (Feng et al., 2007).

Le manque d'implication des producteurs et les faiblesses des dispositifs étatiques de gestion des IG ont un impact négatif sur le comportement des consommateurs. En effet, les défaillances des procédures de contrôle, les conduisent à n'accorder que peu de confiance à la qualité des produits et à mettre en doute la valeur du logo IG. Et le peu de connaissance des consommateurs sur la valeur des indications géographiques est renforcé par la profusion et le désordre qui règne dans l'attribution des différents signes de qualité (Produit Bio, Produit Vert, Produit non examiné¹²)

Enfin, le manque de statistiques précises dans la gestion des bases des données pour toutes les sources de produits IG demeure un problème persistant en Chine. Au regard des efforts consentis notamment en Europe dans ce domaine, l'investissement de l'Etat chinois s'avère nécessaire. Et compte tenu de la taille du pays, il revient à tous les niveaux de gouvernement de contribuer à mettre davantage l'accent sur les enquêtes de ressources des produits IG et établir un système de gestion des bases des données : les dispersions géographiques, les caractéristiques des produits, la quantité de production, la situation au marché, les revenus, etc.

Les événements récents ont montré qu'en dépit d'une marche forcée depuis plus de vingt ans pour structurer une économie de la qualité agroalimentaire en Chine, les conditions d'assurance d'un niveau satisfait et stable de sûreté alimentaire n'étaient pas remplies. Pourtant, à travers l'analyse développée dans cet article autour du cas des indications géographiques, nous avons démontré que les processus de changement institutionnel et de régulation des marchés qui sont mis en œuvre depuis deux décennies traduisent l'émergence d'une économie sinisée de la qualité agroalimentaire, combinant processus d'hybridation institutionnelle issue des expériences étrangères et volonté de mise en cohérence des dispositifs légaux, dans laquelle l'Etat occupe une place centrale. A l'avenir, le renforcement de l'efficacité du système devra cependant passer par une meilleure intégration des stratégies des trois organismes en charge des IG et un renforcement des modalités de mise en application pratique des textes en vigueur, notamment aux échelles décentralisées.

¹² Ce système de produit non-examiné est diffusé par l'AQSIQ. En général, pour les produits de notoriété nationale, après trois examens positifs par le bureau provincial, ce produit sera nommé « produit non examiné ». Fondamentalement, tous les produits doivent être contrôlés. L'idée initiale était d'encourager les entreprises à augmenter la qualité des produits et de développer l'autocontrôle de la qualité. Ce système existait depuis près de huit ans, mais a été supprimé depuis l'accident de lait frelaté, en 2008.

Abréviations

- ADPIC : Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce
ADEPTA : Association pour le développement des échanges internationaux de produits et de techniques agro-alimentaires
AQSIQ : General Administration of Quality Supervision Inspection and Quarantine of the Popular Republic of China
BEST : Bureau d'Etat de la Supervision Technique et de la Qualité
CNCA : Certification and Accreditation Administration of the People's Republic of China
FDA : Food and Drug Administration
SAIC : State Administration for Industry and Commerce

Bibliographie

- Addor F., Thumm N., Grazioli A., 2005, *Geographical Indications: Important Issues for Industrialized and Developing Countries*, IPTS Report, April
- Ahmadi-Esfahani F.Z., Locke C.G., 1998, « Wholesale food markets with 'Chinese characteristics' », *Food Policy*, vol.23, n°1, pp.98-103
- Aoki M., 2006, *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Albin Michel, Paris
- Bergère M-C., 2007, *Capitalisme et capitalistes en Chine. Des origines à nos jours*, Perrin, Paris
- Chen Yongjun, Xu Qiang, 2002, L'essence de la transition économique et la nature de la réforme de l'économie chinoise. *Revue Reform* P 32-41, N° 4 (en chinois)
- Chen Xiwen, 2003, Les "Trois agraires" dans le nouveau siècle, *magazine QiuShi* N°13 (en chinois)
- Development Research Central of State Council, 2004, L'analyse de stratégie de la sûreté d'alimentaire en Chine (en chinois)
- Fan Gang, 1993, Deux coûts de reformes et deux systèmes de réformes, *La recherche Economique*, N° 1. (en chinois)
- Fan Gang, 1997, L'analyse de l'économie politique de la transition progressive, Edition Extrême Orient de Shanghai. (en chinois)
- Guthrie D., 2006, *China and Globalization. The Social, Economic and Political Transformation of Chinese Society*, Routledge, New York
- Jeffrey D. Sachs, Wing Thye Woo and Xiaokai Yang, 2000, La réforme économique et la transition de la constitution, *Revue la Recherche sur la Chine Contemporaine*, N° 3, Centre du service de recherches de la Chine de l'Université de Hongkong.
- Jin zheng, la connaissance sur WTO, *Natural Resource Economics of china*, 2002, N°6 (en chinois)
- Lin Yifu. Ca Fang. Li Zhou, 1999, Réforme des industries chinoises, Edition du l'Université de Hongkong. (en chinois)
- Lin Yifu, 2000, Rediscute le système institutionnel, les connaissances scientifiques et le développement agricole chinois, Edition du l'Université de Pékin. (en chinois)
- Lin Yifu, 2002, Le miracle chinois: la stratégie de développement et la réforme économique, Edition du Populaire de Shanghai. (en chinois)
- Lindblom, Charles E, 1977, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic, édition chinoise, 1995
- Ling Shankang, 2001, Les barrières techniques dans le commerce international, *Measurement Technique*, N°11 (en chinois)

- Liu Xin, 2005, Fondements institutionnels et hiérarchies du niveau social présent, *Revue La Recherche Sociologique*, N°5 (en chinois)
- Ohnesorge J.K.M., 2003, « China's economic transition and the new legal origins literature », *China Economic Review*, 14, pp.485-493
- Rangnekar D., 2004, "The International Protection of Geographical Indications: The Asian Experience", UNCTAD / ICTSD Regional Dialogue 'Intellectual Property Rights, Innovation and Sustainable Development' 8 – 10 November; Hong Kong, SAR, People's Republic of China
- Rigas A., Miège P., Zhao W., 2003, « Regard(s) sur l'émergence d'une économie de marché en Chine » *Perspectives chinoises* (77), pp. 53-65.
- Shen Hong , 2003, Le système économique contemporain, Edition de l'Université de Pékin.
- Wallet F., Wang G.H., Sylvander B., Sun Y., 2008, *Geographical Indications in China. The Jinhua Ham Case study*, SENER-GI project, European Commission, FP6 (STREP)
- Wan G.H., 2005, « Convergence in food consumption in Rural China : Evidence from household survey data », *China Economic Review*, 16, pp.90-102
- Wang Qingang, 2005, L'analyse de la logique et des barrières de la transition institutionnelle en Chine, *Revue Académique de l'Université de Finances et d'Economie de ShanXi*, N°3. (en chinois)
- Wei Sen, 2001, L'introduction de l'économie analytique de l'ordre social, Edition Librairie des Trois Alliances, Shanghai. (en chinois)
- Wu Jinglian, 2003, La réforme économique chinoise contemporaine, Edition Extrême Orient de Shanghai. (en chinois)
- Yang Ruinong, 1994, La transition chinoise, les conflits et les conciliations, *La Recherche Economique*, N°5. (en chinois)
- Yang Ruinong, Yang Qijing, 2000, La transition progressive, discussion sur le rôle des gouvernements locaux, *La Recherche Economique*, N°3. (en chinois)
- Zhang Weiyong, 1995, La relation entre le donneur d'ordre et le procureur dans l'économie de propriété d'état : l'analyse théorique et politique, *La Recherche Economique* N°4. (en chinois)