

Bilan et réflexions à propos de la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation Mondiale du Commerce : l'expérience de la France

The implementation of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: reflections in France

Par Olivier PRUNAUX⁽¹⁾ et Cédric PENE⁽²⁾
(communication présentée le 21 octobre 2004)

RÉSUMÉ

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) instaure un cadre juridique nouveau pour les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en matière de restrictions aux échanges commerciaux internationaux pour des motifs sanitaires ou phytosanitaires. Il peut être crédité d'effets positifs indéniables parmi lesquels une plus grande transparence des conditions d'accès au marché et l'encadrement des pratiques à l'importation. Malgré certaines limites, l'Accord SPS se révèle suffisamment équilibré pour que les Membres de l'OMC n'aient pas souhaité à ce jour le renégocier.

Mots-clés : OMC, Accord SPS, bilan, France.

SUMMARY

The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary measures (SPS Agreement) establishes a new legal framework for the Members of the World Trade Organization regarding restrictions on trade for sanitary or phytosanitary reasons. Some positive effects are beyond question, among which a greater transparency for requirements for gaining access to markets and an efficient control of practices at importation. Despite several limits, the SPS Agreement is so well balanced that, up to now, the WTO Members have not wished to renegotiate it.

Key words: WTO, SPS Agreement, assessment, France.

(1) Chef du bureau des accords multilatéraux sanitaires et phytosanitaires : Direction générale de l'alimentation, 251, rue de Vaugirard, 75 732 Paris Cedex 15

(2) Attaché agricole : Délégation permanente de la France auprès de l'Organisation mondiale du commerce, Rue de Moillebeau, 58, Case Postale 235, 1211 Genève 19

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), conclu dans le cadre de l'Uruguay round en 1994, se caractérise par l'instauration d'un cadre juridique nouveau pour les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en matière de restrictions aux échanges commerciaux internationaux pour des motifs sanitaires ou phytosanitaires. Son objectif premier est de créer les conditions pour un accès équitable aux marchés, sans remettre en cause le droit légitime des pays à se prémunir contre les risques sanitaires et phytosanitaires, en fixant le niveau de protection qu'ils jugent approprié. L'Accord repose sur un ensemble de droits et d'obligations pour les signataires, ainsi que sur un système rénové de règlement des différends, également adopté dans le cadre de l'Uruguay round. Celui-ci est beaucoup plus contraignant que celui précédemment en vigueur sous le GATT, puisqu'il permet, en cas de condamnation par un groupe spécial confirmé en appel, l'adoption de mesures de rétorsion par les parties plaignantes à l'égard de la partie condamnée, si celle-ci ne se met pas en conformité.

L'évaluation des conséquences de l'Accord, au regard des circonstances qui avaient prévalu à la signature des Accords de Marrakech en avril 1994 et des objectifs qui lui étaient assignés, est une aspiration légitime pour l'OMC et pour ses membres. L'exercice a déjà été conduit une première fois en 1998-1999, en application de l'article 12:7 qui dispose que le Comité SPS examinera le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord, trois ans après sa date d'entrée en vigueur et ensuite, selon les besoins. A l'issue de cet exercice, et avec le recul limité des premiers trois ans et demi, le Comité avait conclu que l'Accord SPS avait contribué, pendant cette période, à améliorer les relations commerciales internationales dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, même si un certain nombre de problèmes de mise en œuvre n'étaient pas encore réglés. Le Comité s'était surtout félicité du fait qu'un nombre important de préoccupations commerciales avaient pu être réglées à la suite des discussions qui avaient eu lieu pendant ses réunions formelles ou par la voie bilatérale.

Avec près de dix ans de recul, l'évaluation présente un intérêt plus marqué. Le deuxième examen vient d'ailleurs de débiter, suite aux recommandations de la 4ème Conférence ministérielle de Doha. Il a en effet été décidé que l'examen serait désormais renouvelé tous les quatre ans, avec une première échéance fixée en prévision de la 6ème Conférence ministérielle qui se tiendra normalement en décembre 2005 à Hong Kong. En conséquence, le deuxième examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord va être conduit entre juillet 2004 et juin 2005. Les éléments de réflexion, qui vont être présentés ci-dessous, serviront de base à la définition de la position française.

• DES EFFETS QUANTITATIFS DIFFICILES À ÉVALUER

Les effets quantitatifs de l'Accord SPS sur les niveaux des exportations, qu'ils soient directs et plus encore indirects, restent difficiles à mesurer. Les études économiques, conduites dans ce domaine, butent sur la difficulté liée à l'absence

de situation pouvant tenir lieu de cas-témoin. Elles ont certes régulièrement mis en évidence des effets positifs notables sur le cas particulier des filières qu'elles ciblait (par exemple : normes sur la tolérance à la présence de mycotoxines dans certains produits végétaux), mais elles aboutissent en général à la conclusion que le sens de l'impact macroéconomique global n'est pas évident.

Dans le cas des exportations françaises d'animaux et de produits animaux soumis à certification vétérinaire, donc conditionnées par le respect d'exigences sanitaires, les données font état d'une grande stabilité des volumes exportés entre 1994 et 2003, qui sont restés compris entre 6,5 et 7 millions de tonnes. L'évolution de la balance commerciale agricole française résulte plus certainement de celle des politiques agricoles, en particulier de la Politique agricole commune et du régime prévu par l'Accord agricole de l'OMC, que d'une évolution des règles internationales en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires. Si de nouveaux marchés significatifs n'ont pas été créés de droit par la mise en œuvre de l'Accord SPS, contribuant sans doute à une relative neutralité de son impact quantitatif, il est néanmoins net que la France et les autres pays de l'Union européenne, dont les normes visent globalement un niveau de protection élevé, n'ont pas été pénalisés, hors cas particulier, par l'interruption brutale de flux commerciaux.

• DES EFFETS POSITIFS INCONTESTABLES

Les effets qualitatifs sont plus aisés à estimer. Ils tiennent pour l'essentiel aux principes constitutifs de l'Accord, qui créent des conditions favorables pour le commerce français et européen, tant à l'exportation qu'à l'importation.

Une plus grande transparence pour les conditions d'accès aux marchés

L'un des objectifs fondamentaux de l'Accord SPS est de renforcer la transparence des mesures sanitaires et phytosanitaires, afin de protéger les intérêts des consommateurs, mais aussi ceux des partenaires commerciaux, d'un protectionnisme déguisé sous la forme de prescriptions techniques non nécessaires. C'est ainsi que les gouvernements sont tenus de notifier aux autres pays, toute nouvelle mesure sanitaire ou phytosanitaire ou toute modification de mesure déjà en place, susceptible d'affecter le commerce. Les gouvernements doivent également établir des services destinés à répondre aux demandes de renseignements supplémentaires concernant des mesures nouvelles ou existantes.

La mise en œuvre de l'Accord SPS contribue donc à une meilleure connaissance par les pays exportateurs des conditions d'accès au marché, ce qui constitue un vrai préalable au développement du commerce. La Chine illustre bien cette tendance : elle a consenti des efforts notables depuis son adhésion à l'OMC en décembre 2001 et a ainsi notifié 28 projets de mesures sanitaires ou phytosanitaires en 2003 (3,27% du total notifié). Dans ce domaine pourtant, le bénéfice est relativement limité pour la France qui possède toujours un réseau dense de missions économiques

au sein de ses représentations diplomatiques à l'étranger, facilitant les contacts et les échanges avec les autorités compétentes locales. Le vrai bénéfice de la transparence réside certainement dans le fait qu'elle créée à elle seule, par un phénomène d'autocensure, une forte incitation au respect des règles. D'une façon générale, cette tendance à la normalisation des mesures les plus extrêmes bénéficie aux pays traditionnellement exportateurs, tels que la France.

C'est ainsi que la décision de l'Inde d'interdire, au début 2004, les importations de volailles et de produits avicoles en provenance de tous les pays du monde, en raison du risque d'introduction du virus de l'influenza aviaire hautement pathogène, quel que soit le statut du pays exportateur vis-à-vis de cette maladie, a suscité une critique générale qui a fortement fragilisé les justifications avancées ; l'Inde a du, sous cette pression, alléger son dispositif en juillet 2004.

La légitimation de l'objectif de haut niveau de protection

Un aspect fondamental de l'Accord SPS est qu'il affirme sans ambiguïté le droit légitime des pays membres de l'OMC à fixer le niveau de protection qu'ils jugent approprié, y compris « un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié » (article 3:3). Cette liberté de choix, normalement encadrée, a été constamment réaffirmée par les décisions de l'Organe de règlement des différends. Il n'est donc nullement question d'uniformiser, par le haut ou par le bas, les mesures sanitaires et phytosanitaires en vigueur dans les différents pays membres de l'OMC.

Cette disposition préserve pleinement le modèle retenu par l'Union européenne qui s'est fixé comme objectif, depuis le Traité d'Amsterdam, d'assurer un haut niveau de protection des consommateurs. Du fait des normes élevées imposées pour les productions communautaires et importées, l'Union européenne est souvent considérée, à tort, comme excessivement protectionniste. Il est d'ailleurs significatif que sur les 187 préoccupations commerciales soulevées au Comité SPS entre janvier 1995 et décembre 2004, 41 (22 %) aient concerné l'Union européenne, ce qui en fait le Membre de loin le plus visé⁽³⁾. Mais ces critiques ne résistent bien souvent pas à l'analyse, et les dispositions de l'Accord permettent à l'Union européenne de démontrer le bien fondé et la cohérence de ses exigences.

L'Accord SPS renforce donc la légitimité d'une préoccupation – la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et la préservation de la santé des végétaux – qui n'était précédemment couverte que par l'article XX du GATT relatif aux exceptions générales, tout en l'encadrant d'un certain nombre de conditions. Il se situe en totale cohérence avec les valeurs que la France tente de

véhiculer, au-delà de ses intérêts marchands, à travers la promotion d'un modèle culturel fondé sur la prise en compte des demandes citoyennes.

La reconnaissance internationale du bien-fondé des mesures de prudence

Une autre disposition très importante de l'Accord SPS concerne la possibilité pour les gouvernements de recourir, dans certaines circonstances, à des mesures provisoires. L'article 5:7 autorise l'adoption de telles mesures, lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes pour permettre de prendre une décision définitive concernant l'innocuité d'un produit ou d'un procédé. Dans ce cas, des mesures provisoires peuvent être adoptées sur la base des renseignements pertinents disponibles, à la condition que des données additionnelles, nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective des risques, soient activement recherchées et que les mesures sanitaires ou phytosanitaires en question soient réexaminées dans un délai raisonnable.

L'article 5:7 constitue donc une "exemption assortie de réserves" qui, en dépit d'une terminologie différente, correspond au principe de précaution tel qu'il est défendu par l'Union européenne et défini dans le droit communautaire (Règlement 178/2002). La possibilité d'une application raisonnable et proportionnée de la précaution est un élément essentiel pour l'Union européenne qui, en ayant pour objectif d'assurer un haut niveau de protection de la santé des consommateurs, instaure parfois des mesures pouvant aller au-delà de la simple prévention, vis-à-vis de risques parfaitement identifiés et évalués.

L'analyse des risques comme méthode de référence

L'Accord SPS a incontestablement instauré l'analyse des risques comme méthode de référence pour appréhender la prise de décision. Il prescrit que les mesures sanitaires et phytosanitaires, lorsqu'elles ne sont pas établies sur la base d'une norme internationale, doivent l'être sur la base d'une évaluation scientifique des risques. C'est un élément essentiel du recours aux preuves scientifiques pour justifier les mesures sanitaires et phytosanitaires. Depuis lors, le concept d'analyse des risques a été développé par les organisations internationales normatives et est aujourd'hui largement vulgarisé, à défaut d'être universellement adopté. Il a été à l'origine de la rénovation du dispositif français, avec la création d'une agence indépendante d'évaluation des risques sanitaires en 1998 - l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments -, mais aussi du dispositif européen, avec la mise en place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments en 2002.

L'harmonisation des politiques nationales

L'Accord SPS invite à une participation accrue aux travaux des organisations internationales normatives, en particulier à ceux des trois organisations reconnues comme référence dans le domaine de la santé animale et des zoonoses

(3) L'UE ayant de son côté soulevé 39 préoccupations commerciales, et réussi à maintenir ainsi la parité entre ses activités « défensives » et « offensives ».

(Office international des épizooties), de la sécurité des denrées alimentaires (Codex alimentarius) et de la préservation des végétaux (Convention internationale pour la protection des végétaux) (article 3:3). Il invite surtout à l'adoption de mesures à l'importation basées sur ces normes, en ce sens qu'elles seront présumées conformes et donc non contestables (articles 2:4 et 3:2). Mais au-delà de l'harmonisation des mesures à l'importation, l'Accord conduit également à l'adoption d'approches et de politiques de lutte harmonisées au niveau des Membres. Jusqu'à présent, cette harmonisation s'est faite plutôt par le haut et l'Union européenne a souvent été à la fois moteur et bénéficiaire de cette démarche. Un exemple démonstratif est celui de l'encéphalopathie spongiforme bovine : le chapitre relatif à cette maladie a été adopté à la fin des années 90, alors qu'il s'agissait d'une préoccupation uniquement européenne. Depuis lors, une diffusion géographique plus large de la maladie a été révélée et les nouveaux pays concernés ont été, malgré certaines réticences, contraints d'une certaine façon par les normes existantes.

Une amélioration sensible des procédures de résolution des conflits

L'Accord SPS, couplé au système de règlement des différends, instaure une possibilité de traitement des différends commerciaux sanitaires et phytosanitaires au niveau multilatéral, en cas d'impossibilité de trouver une solution rapide au niveau bilatéral.

Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (Comité SPS), ouvert à tous les pays Membres de l'OMC, joue dans ce cadre un rôle important. C'est dans cette enceinte, qui se réunit ordinairement trois fois par an, que les préoccupations commerciales sont évoquées. Cette première démarche, introduite par les pays s'estimant lésés par des mesures affectant leur commerce, oblige ainsi le Membre ayant pris la mesure contestée à se justifier publiquement et le cas échéant, à renforcer sa position en identifiant d'autres membres lésés. Environ 200 préoccupations ont été évoquées à ce jour depuis 1995, dont certaines pour la défense spécifique d'intérêts français (exportation de fromages au lait non pasteurisé à destination de l'Australie et de la Nouvelle Zélande : 1998, 1999 et 2000 – reconnaissance par les États-Unis d'Amérique du statut de certains pays membres de l'UE vis-à-vis de la peste porcine classique : 2002 et 2003 – exportation de produits carnés à destination des États-Unis d'Amérique : 2004).

En cas d'échec de la démarche bilatérale décrite ci-dessus, le système de règlement des différends permet un « jugement objectif ». Il s'appuie sur les conclusions contraignantes de juges indépendants, à propos de la compatibilité des mesures incriminées avec les règles de l'OMC. Cette procédure peut être elle-même divisée en deux étapes : une première phase « pré contentieuse » consistant à demander l'ouverture de consultations entre le membre plaignant et le membre dont la mesure est contes-

tée et une seconde phase, réellement contentieuse, avec la désignation des « juges » du groupe spécial⁽⁴⁾ (« panel »). Elle aboutit à un rapport statuant sur l'affaire et le cas échéant, à un rapport de l'Organe d'appel⁽⁵⁾, lorsque l'une des parties fait appel de la décision du groupe spécial.

Sur les quelques 200 préoccupations commerciales évoquées au Comité SPS depuis 1995, une trentaine ont abouti à l'ouverture de consultation (phase pré-contentieuse) pour allévation de non conformité, de manière principale ou incidente, aux règles de l'Accord SPS. En ce qui concerne la phase contentieuse, les questions sanitaires et phytosanitaires ont jusqu'à présent relativement peu fait l'objet de constitution de groupes spéciaux, avec quatre rapports adoptés sur les 80 affaires traitées – tous secteurs confondus – par l'Organe de règlement des différends, depuis sa création. Il s'agit des affaires « Australie, importation de saumons » (rapport final adopté en 1998), « Communautés européennes, hormones » (1998), « Japon, mesures affectant les importations de produits agricoles » (1999) et plus récemment « Japon, mesures affectant les importations de pommes » (2003). Il convient de noter que pour ces quatre affaires, les États-Unis d'Amérique comptaient parmi les parties plaignantes et que le tort a été attribué aux parties défenderesses. Par ailleurs, une procédure contentieuse est actuellement en cours, déclenchée par les États-Unis, le Canada et l'Argentine, à l'encontre de l'Union européenne à propos de ses procédures d'approbation et de mise sur le marché des OGM. Deux procédures ont été également ouvertes à l'encontre des mesures SPS de l'Australie, l'une à l'initiative de l'Union européenne, l'autre des Philippines, mais elles ne sont pas encore rentrées dans leur phase active.

Il apparaît donc que le dispositif de règlement des litiges de nature SPS, instauré par l'OMC et l'Accord SPS, joue correctement son rôle en permettant de traiter une majorité de problèmes avant le déclenchement d'une phase contentieuse.

• LIMITES ET PROBLÈMES NON RÉSOLUS

Pas de place pour les « autres facteurs légitimes »

L'absence de reconnaissance de la validité des « autres facteurs légitimes » (moraux, éthiques, religieux etc...) constitue certainement la contrainte la plus forte de l'Accord SPS. L'article 5:2 explique quels types de renseignements doivent être pris en compte dans l'évaluation des risques :

- preuves scientifiques disponibles ;
- procédés et méthodes de production pertinents ;
- méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes ;
- prévalence de maladies ou de parasites spécifiques ;
- existence de zones exemptes de parasites ou de maladies ;

(4) Les trois juges désignés au cas par cas pour juger une affaire contentieuse à l'OMC

(5) Les sept juges « permanents » de l'OMC, saisis en cas d'appel par une partie du jugement du « groupe spécial ». Dans ce cas, trois membres de l'organe d'appel sont à leur tour désignés pour juger l'appel.

- conditions écologiques et environnementales pertinentes ;
- et régimes de quarantaine ou autres.

L'article 5:3 indique quant à lui les facteurs économiques dont il faut tenir compte pour évaluer les risques pour la santé des animaux ou pour la préservation des végétaux :

- dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie;
- coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du Membre importateur ;
- rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques.

Cette absence de place reconnue pour les facteurs dits légitimes dans la justification des normes constitue, pour la France et l'Union européenne, une première faiblesse de l'Accord. S'il a promu la science au rang d'arbitre suprême dans la gestion des risques sanitaires ayant un impact sur la santé publique, il a cependant écarté la possibilité de prendre en compte ces autres facteurs légitimes qui expriment plus largement les préoccupations des consommateurs. De ce point de vue, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) semble relativement plus ouvert, puisqu'il prévoit un champ large des objectifs légitimes pouvant justifier des mesures OTC et notamment, la « prévention de pratique de nature à induire en erreur ».

L'analyse des risques, lorsqu'elle est fondée sur et restreinte à la justification scientifique, ne permet pas l'adoption de mesures restrictives au motif de la satisfaction d'intérêts moraux, tels que le bien-être des animaux. L'opportunité de l'assistance médicale à la production, qui se pose par exemple lors de l'utilisation des somatotropines bovines pour stimuler la production laitière, relève en partie de ce même domaine. D'une façon générale, certains pourraient également considérer qu'une application trop fidèle, au niveau national, de ce modèle d'analyse des risques, développé dans et pour un contexte international, pourrait susciter l'émergence d'un système atrophie, centré sur l'évaluation scientifique des risques et délaissant le développement des capacités nationales de gestion des risques sanitaires.

La cohérence dans les niveaux de protection requis : un concept difficile à concrétiser

Le niveau de protection approprié représente le point d'équilibre entre le droit et les obligations contenus dans l'Accord. S'il n'y a pas d'exigences quantitatives sur le niveau de protection visé par un pays (voir ci-dessus 2.2), il est par contre requis que les pays évitent les discriminations entre les produits nationaux et les produits importés, mais aussi entre les produits venant de deux pays étrangers différents. Il s'agit donc du souci de cohérence qui confère au niveau de protection une grande importance d'un point de vue relatif.

La notion de cohérence manque pourtant singulièrement de précision dans le texte : l'article 2:3 précise ainsi que « les membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres », et l'article 5:5 ajoute : « en vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept de niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire... chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international ».

L'application du principe de cohérence est pour le moins problématique. Des situations « différentes » (article 5:5) sont-elles des situations présentant en fait des analogies quant à la nature et au domaine du risque considéré ? Peut-on comparer les risques liés au tabac et ceux résultant de l'usage des pesticides ? À cette question, l'Accord apporte un début de réponse en précisant, à l'article 5:5, qu'il conviendra de « tenir compte de tous les facteurs pertinents, y compris le caractère exceptionnel des risques pour leur santé, auxquels les personnes s'exposent volontairement ». Mais les difficultés d'application concrète demeurent, malgré la tentative du comité SPS de clarifier ce concept avec l'adoption de lignes directrices en juillet 2000 (document G/SPS/15) sur cette question.

L'équivalence ou la reconnaissance problématique du droit à la différence

Le principe d'équivalence est un principe fort de l'Accord SPS. L'article 4 reconnaît que plusieurs mesures SPS différentes peuvent se révéler aussi efficaces pour assurer le niveau de protection jugé approprié par un pays et que par conséquent, ce n'est pas le respect à la lettre d'une réglementation donnée – celle du pays importateur – qui doit être imposée. Ainsi, un Membre importateur est tenu d'accepter comme équivalentes les mesures d'un autre Membre, exportateur, même si elles diffèrent des siennes, à condition que la démonstration soit faite que ces mesures permettent d'atteindre le même niveau de protection. Autrement dit, le Membre exportateur doit prouver le bien-fondé de ses mesures au Membre importateur. Pour faciliter l'évaluation de l'équivalence, le Membre exportateur doit ménager un accès raisonnable au Membre importateur pour des inspections, des essais et autres procédures pertinentes.

C'est cette idée qui a prévalu dans les débats du Codex alimentarius à propos de la gestion des risques microbiologiques dans les produits laitiers au lait cru. Ainsi, les normes sur ce sujet ne retiennent pas l'obligation d'un traitement assainissant tel que la pasteurisation, mais laissent la possibilité d'autres méthodes de maîtrise du risque microbiologique, telles que le respect de codes de bonnes pratiques hygiéniques et l'application de la méthode HACCP tout au long de la filière. Indiscutablement, cette décision est favorable à la diffusion des fromages français au lait cru.

Pourtant, ce même concept peut devenir porteur de dangers lorsque la mesure dont l'équivalence est évaluée, est susceptible d'avoir des conséquences technologiques ou gustatives négatives sur le produit final. C'est notamment le cas des méthodes d'assainissement microbiologique, comme la décontamination des carcasses de volaille par immersion dans les solutions désinfectantes. A vrai dire, le consommateur français, et certainement le consommateur européen, ne sont pas favorables à de telles méthodes, même si elles permettent d'atteindre l'objectif sanitaire.

Au final, la reconnaissance de l'équivalence est un exercice délicat qui se révèle difficile à mener à son terme. Afin de faciliter le processus, l'Accord SPS encourage les Membres à mener des consultations en vue de parvenir à des accords bilatéraux en matière d'équivalence, et l'Union européenne a déjà signé de tels accords dits « d'équivalence », notamment avec la Nouvelle Zélande, les Etats Unis et le Canada. Les progrès obtenus en matière de reconnaissance de l'équivalence dans le cadre de ces accords bilatéraux sont faibles à ce jour et il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des lignes directrices récemment adoptées par le comité SPS en juillet 2004 (doc G/SPS/19/rev2).

Le risque d'une jurisprudence par les juges ?

Le système de règlement des différends est fondé sur le principe selon lequel toute question posée a forcément une réponse et donc, que toute situation réglementaire doit pouvoir être évaluée en termes de conformité vis-à-vis du texte des accords. Cependant, il existe un certain risque, pour l'Accord SPS comme d'ailleurs pour d'autres accords de l'OMC, que les termes de l'Accord soient précisés par les « juges », à défaut de l'être par la négociation entre les Membres. Ce serait donc l'interprétation par le groupe spécial d'abord, par l'Organe d'appel ensuite, de la lettre mais également parfois de l'esprit de l'Accord, qui pourrait constituer, sur des points parfois extrêmement importants, l'interprétation « juste » du texte.

Les quatre cas jugés jusqu'à présent dans les domaines sanitaire et phytosanitaire ont conduit à préciser notablement le sens à donner à certaines dispositions de l'Accord, notamment contenues dans les articles 3 et 5 relatifs à l'harmonisation des mesures et à l'évaluation des risques. Ainsi, dans le cas de l'affaire hormones, les mesures prises par l'Union européenne ont été condamnées et le refus de l'Union européenne de se mettre en conformité a autorisé les États-Unis et le Canada à prendre des mesures de rétorsion, toujours en vigueur. Mais pour autant, un certain nombre de conclusions de l'Organe d'appel vont dans le sens d'une reconnaissance des principes sous-tendant la position communautaire dans ce domaine.

• CONCLUSION

Deux constats peuvent tout d'abord être tirés. Le premier est que l'Accord SPS, qui envisage le règlement multilatéral de la question commerciale, s'impose de plus en plus largement, ne serait-ce que par le nombre croissant de

membres de l'OMC et l'obligation qui leur est faite, d'accepter l'ensemble des accords conclu sous les auspices de l'organisation. Dans les négociations relatives aux barrières sanitaires et phytosanitaires, le bilatéralisme pur s'efface progressivement pour ne persister, entre membres de l'OMC, que sous la forme de traitements particuliers mutuellement consentis dans le cadre de l'Accord SPS.

Le second constat tient au fait que cet Accord illustre bien la dualité du droit que l'on situe parfois à mi-chemin entre le pouvoir et la morale. Considéré par les uns comme la matérialisation du pouvoir des plus forts, il peut être vu par d'autres, comme une tentative pour rendre plus justes les échanges internationaux d'animaux, de produits animaux et de végétaux.

Tout en restant très inégalement appliqué, l'Accord SPS constitue un équilibre subtil entre diverses préoccupations. Il constitue un outil efficace pour les pays qui souhaitent se prémunir contre les risques sanitaires ou phytosanitaires à l'importation. Il reconnaît le bien fondé international de certaines mesures de protection, sur la base de la justification scientifique. Mais cette clause de « justification scientifique » ne résout pas tout : un espace est laissé libre par les limites incontournables de la normalisation internationale, qui ne peut souvent aller au delà de la préconisation d'une approche « raisonnable ». Il est alors tentant de conclure que l'Accord SPS n'a fait que déplacer le problème des barrières techniques dans leur globalité vers celui, plus restreint et plus complexe, de leur justification. Il aurait de ce fait contribué à minimiser les difficultés, sans les résoudre complètement, ce qui est finalement conforme à la logique de l'évolution qui a consisté à toujours mieux circonscrire la problématique des barrières techniques, avec l'instauration successive du GATT en 1947, puis du Code sur les normes, issu du Tokyo round I en 1979, et enfin des Accords SPS et OTC en 1995.

Il n'en demeure pas moins que les membres dans leur ensemble ont jugé le point d'équilibre atteint par l'Accord SPS suffisamment satisfaisant, et peut-être trop difficilement améliorable sans risquer de le remettre en cause, pour ne pas envisager de renégociation de cet Accord à l'occasion de l'ouverture des négociations du cycle de Doha en novembre 2001. Comme rappelé ci-dessus, les membres se sont pour l'instant prudemment contentés d'un exercice d'évaluation, qui porte moins à conséquence. Si le mandat de négociation agricole de l'Union européenne de janvier 2003 prévoyait encore une interprétation du « principe de précaution », fondée sur la jurisprudence issue de la procédure de règlement des différends, la Commission a depuis lors abandonné cette demande, face au refus de la plupart des autres membres de l'organisation.

L'accroissement des échanges et la diversification des flux, en termes de produits comme de sources d'approvisionnement, qui résultent notamment de la libéralisation commerciale engagée sous les auspices de l'OMC, contribueront à faire des mesures sanitaires et phytosanitaires une préoccupation de plus en plus centrale à l'OMC. Dans

ce contexte de grande exposition aux échanges de produits agricoles et agroalimentaires, à l'exportation mais également à l'importation, la France et l'Union européenne sont en situation plutôt favorable, grâce au développement de dispositif d'analyse des risques performants. Elles ne pour-

ront conserver cet avantage qu'en poursuivant l'intégration des contraintes internationales dans les dispositifs législatifs et réglementaires et en maintenant la capacité à influencer l'évolution des normes internationales dans un sens conforme à leurs propres nécessités.