

14 octobre 1970

## **GRECE - CONTINGENTS TARIFAIRES PREFERENTIELS ACCORDES A L'URSS**

*Rapport du Groupe de travail adopté le 2 décembre 1970  
(L/3447 - 18S/195)*

1. Lors de sa réunion du 28 avril 1970, le Conseil a examiné la question des dispositions du Protocole spécial avec le Gouvernement de l'URSS signé par le Gouvernement hellénique en décembre 1969, qui soumet à un traitement tarifaire spécial certains produits importés d'URSS dans le cadre de contingents spécifiques. A sa réunion de juillet 1970, le Conseil a reçu une demande officielle présentée par la Grèce en vue d'obtenir, au titre du paragraphe 5 de l'article XXV, une dérogation portant sur les contingents tarifaires qu'elle a accordés à l'URSS, et il a institué un groupe de travail dont le mandat a la teneur suivante:

"Examiner la demande présentée par le Gouvernement hellénique en vue d'obtenir une dérogation à ses obligations au titre de l'article premier de l'Accord général, lui permettant de réduire les droits de douane frappant certains produits fabriqués en URSS et en provenance de ce pays, ainsi qu'il est spécifié dans le Protocole spécial en date du 13 décembre 1969; faire rapport au Conseil."

Le Groupe de travail s'est réuni les 1er et 2 octobre 1970, sous la présidence de M. Meere (Australie); il était saisi des documents suivants: L/3384 (communication des Etats-Unis), L/3387 (traduction non officielle du Protocole spécial), L/3406 (demande de dérogation de la Grèce), une communication de la délégation hellénique, et des renseignements supplémentaires sur les importations.

2. Le représentant de la Grèce a exposé que le Protocole spécial a pour objectif de faciliter les importations de produits industriels en provenance de l'URSS afin de rétablir, dans le cadre de l'Accord à long terme de paiements compensatoires (clearing), conclu entre ces deux pays, l'équilibre des échanges qui présentent à l'heure actuelle un solde créditeur important (6.200.000 dollars) en faveur de la Grèce. Si cet excédent persistait, l'URSS pourrait difficilement poursuivre selon ce mécanisme de clearing ses achats de produits agricoles qui présentent un intérêt spécial pour le commerce d'exportation de la Grèce. La Grèce n'a pu trouver de débouchés suffisants pour ces produits, en particulier pour le tabac, les agrumes et les raisins secs, dans les pays industrialisés parties à l'Accord général, si bien que d'importants stocks invendus de ces produits se sont accumulés au très grand détriment des finances de l'Etat.

3. Les contingents tarifaires ont pour objet de corriger la situation concurrentielle défavorable où se trouvent les exportations soviétiques de produits industriels par suite des réductions tarifaires dont la Grèce fait bénéficier la CEE par application de l'Accord d'association qui la lie à la Communauté. Des arrangements de ce genre avaient été envisagés à l'article 21 de cet Accord d'association.

4. Le représentant de la Grèce a demandé aux membres du Groupe de travail, lorsqu'ils examineront la demande de dérogation, de tenir compte des circonstances particulières où se trouve la Grèce, pays en cours de développement économique dont la balance des paiements est dans une position défavorable, mais qui néanmoins continue d'appliquer un régime libéral à ses importations. Un accroissement des importations en provenance de l'URSS pourrait faciliter le maintien des exportations de la Grèce et réduire le crédit inscrit dans le compte bilatéral. A cet égard le représentant de la Grèce s'est référé aux chiffres de la balance commerciale, qui montrent que le taux de couverture des importations par les exportations ne cesse de diminuer, et il a fait observer que la Grèce se voit contrainte de dépendre de plus en plus des recettes invisibles, qui n'ont pas la même stabilité que les recettes d'exportation.

5. De l'avis du représentant de la Grèce, les clauses du Protocole spécial ne sauraient causer aucun détournement des circuits commerciaux. Il a souligné que le montant total des produits faisant l'objet des contingents tarifaires est limité à 4.252.000 dollars, soit, en 1969, 0,30 pour cent seulement du total des importations grecques et un sixième seulement de ses importations en provenance d'URSS. En outre, le Protocole viendra à expiration le 31 décembre 1971. D'autre part, il a fait observer qu'au cours des six premiers mois d'application du Protocole, sur les 75 produits sous contingent, 30 seulement ont été importés d'URSS; la valeur des contingents ouverts pour ces 30 produits est de 2.470.000 dollars, et les importations effectives correspondantes ont représenté 1.216.000 dollars au total. Pour les 45 produits restants, aucun mouvement n'a été enregistré.

6. Les membres du Groupe de travail n'ont pas manqué de rappeler que, pour que l'octroi d'une dérogation à la Grèce puisse être envisagé, il devrait être dûment établi que les "circonstances exceptionnelles" dont il est fait mention au paragraphe 5 de l'article XXV existent effectivement. Certaines délégations ont fait observer que les statistiques commerciales fournies par la Grèce différaient dans certains cas de celles qu'elles avaient en leur possession, et que les recettes invisibles et le flux de capital devaient entrer en ligne de compte dans l'évaluation de la position de la balance des paiements, mais dans l'ensemble le Groupe de travail a reconnu que cette position était défavorable. Certains de ses membres ont cependant fait valoir que bien qu'un grand nombre d'autres parties contractantes se trouvent dans une position tout aussi difficile, aucune d'elles n'a estimé que celle-ci pouvait justifier une dérogation aux dispositions de l'article premier. On a rappelé au Groupe de travail que lors de consultations antérieures du Comité des restrictions à l'importation (balance des paiements), la Grèce avait été instamment invitée à réduire sa dépendance à l'égard des accords bilatéraux, non seulement par des membres de ce Comité mais aussi par le Fonds monétaire international. Compte tenu de ces diverses considérations, on a estimé que la position de la Grèce en ce qui concerne ses paiements bilatéraux avec l'URSS ne constituait pas des "circonstances exceptionnelles" au sens du paragraphe 5 de l'article XXV.

7. Bien que dans son ensemble le Groupe de travail ait reconnu que les échanges en cause n'étaient pas considérables, plusieurs de ses membres n'ont pas partagé le point de vue du représentant de la Grèce, selon lequel il n'y avait pas de détournement de trafic et qu'il ne risquait pas de s'en produire. Un membre a fait observer qu'on lui demandait d'approuver une dérogation dans un cas où les exportations de son pays se heurtaient à une discrimination du fait que, par suite des politiques agricoles protectionnistes, la Grèce s'estimait obligée de consentir des préférences à l'URSS sur des produits intéressant son pays.

8. Au cours des débats, il a été rappelé qu'à la réunion tenue en avril par le Conseil, le Gouvernement hellénique avait été instamment prié d'envisager des moyens permettant effectivement de mettre l'accord en harmonie avec les règles posées par l'Accord général. Certains membres du Groupe de travail ont déclaré qu'il existait deux possibilités à cette fin: soit abroger le Protocole, soit étendre le bénéfice des contingents tarifaires en application de la clause de la nation la plus favorisée. La plupart des membres se sont prononcés en faveur de cette dernière solution, estimant que l'abrogation du Protocole pourrait présenter certaines difficultés pour le Gouvernement hellénique.

9. Le représentant de la Grèce a fait valoir qu'en étendant le bénéfice des contingents tarifaires en application de la clause de la nation la plus favorisée, on réduirait la possibilité de rétablir l'équilibre désiré de la balance commerciale avec l'Union soviétique, et il a rappelé que la reconduction de l'Accord commercial de la Grèce avec ce pays avait été subordonnée au rétablissement de cet équilibre. Il a ajouté que, pour ce qui était du bilatéralisme que certaines délégations avaient mentionné, il était dicté à la Grèce par la nécessité de faire face, pendant l'actuelle période de transition de son développement économique, aux problèmes découlant de ses échanges avec les pays à économie planifiée.

10. Se référant aux informations fournies par la délégation hellénique, selon lesquelles les incidences du Protocole sur le commerce étaient jusqu'ici négligeables - les importations par la Grèce de machines de fabrication soviétique, par exemple, ayant peu de chances d'atteindre les limites des concessions tarifaires - certains membres du Groupe de travail ont estimé qu'en étendant le bénéfice des contingents tarifaires en application de la clause de la nation la plus favorisée, on ne risquait nullement de porter atteinte aux intérêts de la Grèce. Le représentant de la Grèce a fait observer que, en raison de leur modicité et de leur utilisation limitée, les contingents n'étaient pas de nature à justifier une extension des concessions. Il a ajouté que ces concessions avaient été accordées à l'Union soviétique indépendamment de la possibilité pour l'une ou l'autre des deux parties de les mettre en application; et qu'une extension éventuelle des contingents tarifaires aux parties contractantes irait à l'encontre du résultat recherché, soit la limitation du déficit de la balance commerciale.

11. La plupart des membres du Groupe de travail ont soulevé une objection de principe majeure à l'octroi d'une dérogation applicable à un traitement tarifaire préférentiel. Le Protocole n'est pas compatible avec les obligations de la Grèce au titre de l'article premier de l'Accord général. En approuvant les dispositions du Protocole par l'octroi d'une dérogation, on créerait un sérieux précédent que pourrait ensuite invoquer n'importe quelle partie contractante. Il risquerait aussi d'encourager des pays non membres du GATT à exercer des pressions en faveur d'arrangements semblables relatifs à des accords de commerce bilatéraux. En outre, une telle approbation altérerait profondément l'ordre établi dans le commerce international par l'Accord général. La dérogation demandée, même accordée dans une situation dont les incidences sur le commerce sont limitées, ne manquerait pas de créer un sérieux précédent qui pourrait fort bien être invoqué dans d'autres situations aux incidences plus vastes.

12. Répondant sur ce dernier point, le représentant de la Grèce a rappelé les nombreuses dérogations accordées à d'autres pays en des circonstances économiques qui, à son avis, étaient loin de revêtir la gravité et le caractère exceptionnel de celles invoquées par la Grèce pour justifier sa demande. La crainte de créer un précédent est en bonne logique peu fondée si l'on tient compte, d'une part, des résultats pratiques de l'application des concessions tarifaires accordées à l'Union soviétique et, d'autre part, de l'accueil peu encourageant que le Conseil et le Groupe de travail ont réservé à la demande de la Grèce.

#### *Conclusions*

13. Le Groupe de travail, à l'exception d'un seul de ses membres, s'est montré vivement préoccupé par la mesure que la Grèce a prise et qui l'a conduite à demander une dérogation à ses obligations au titre de l'article premier, et à cette exception près, il a estimé que la question de principe et de précédent était de la plus haute importance. Tout en exprimant son entière compréhension pour les difficultés éprouvées par la Grèce, il n'a pas été convaincu de l'existence de circonstances exceptionnelles au sens du paragraphe 5 de l'article XXV, et s'est donc déclaré opposé à l'octroi d'une dérogation. Il a estimé que la Grèce devrait envisager d'abroger le Protocole spécial ou d'étendre prochainement le bénéfice des concessions tarifaires en application de la clause de la nation la plus favorisée.

14. Une délégation a dit qu'elle partageait les préoccupations générales au sujet de la question de principe concernant les accords préférentiels discriminatoires, y compris l'accord spécial conclu entre la Grèce et l'Union soviétique; toutefois, en raison des aspects concrets du problème, elle a déclaré qu'elle restait ouverte à toutes solutions.

15. Une délégation a estimé qu'il existait des circonstances exceptionnelles au sens du paragraphe 5 de l'article XXV. Pour tenir compte de la crainte exprimée par le Groupe que l'octroi d'une dérogation ne constitue un précédent, ainsi que de l'incompatibilité des contingents tarifaires discriminatoires avec les dispositions de l'Accord général, et prendre en considération les problèmes d'ordre économique et politique auxquels la Grèce se trouve confrontée, cette délégation a suggéré que le Groupe de travail

envisage une dérogation limitée dans le temps - jusqu'à juin 1971 - non renouvelable et conçue en des termes suffisamment nets pour ne pouvoir être invoquée comme un précédent. Elle a ajouté qu'il conviendrait de préciser qu'une telle dérogation de durée limitée n'aurait d'autre objet que de permettre à la Grèce d'harmoniser le Protocole spécial avec les dispositions de l'Accord général. Aucun autre membre du Groupe de travail ne s'est déclaré en faveur de cette proposition.

16. La grande majorité des membres du Groupe de travail ne recommande pas qu'une dérogation soit accordée comme l'a demandé le Gouvernement hellénique.