

15 juillet 1958

MESURES DISCRIMINATOIRES APPLIQUEES  
PAR L'ITALIE A L'IMPORTATION DE MACHINES AGRICOLES

*Rapport adopté le 23 octobre 1958*  
*(L/833 - 7S/64)*

**I. Introduction**

1. Le Comité de conciliation a examiné, avec les représentants du Royaume-Uni et de l'Italie, la réclamation déposée par le gouvernement du Royaume-Uni alléguant que certaines dispositions du chapitre III de la Loi italienne N 949 du 25 juillet 1952, qui prévoient des facilités spéciales de crédit en faveur de certaines catégories d'exploitants ou de coopératives agricoles pour l'achat de machines agricoles de fabrication italienne, étaient incompatibles avec les obligations souscrites par le gouvernement de l'Italie dans le cadre de l'article III de l'Accord général et que l'application de ladite loi avait pour effet de compromettre les avantages qui devraient découler de l'Accord général pour le Royaume-Uni. Le Comité a entendu chacune des parties; il a obtenu de celles-ci des renseignements supplémentaires pour préciser différents points. Il a également entendu une déclaration de l'observateur du Danemark faisant état de l'intérêt que son gouvernement prend, en tant qu'exportateur de machines agricoles et notamment de moissonneuses-lieuses, à la réclamation du Royaume-Uni. Compte tenu de ces déclarations, le Comité a examiné si les dispositions de la loi italienne du 25 juillet 1952 concernant l'octroi de facilités spéciales de crédit pour l'achat de machines agricoles de fabrication nationale avaient des effets incompatibles avec les dispositions de l'Accord général. Il a examiné d'autre part si, et le cas échéant dans quelle mesure, l'application de ces dispositions avait pour effet de compromettre les avantages découlant directement ou indirectement de l'Accord général pour le gouvernement du Royaume-Uni. Enfin, le Comité a élaboré une recommandation qu'il considère comme étant de nature à aider les gouvernements de l'Italie et du Royaume-Uni à résoudre de façon satisfaisante le différend dont le gouvernement du Royaume-Uni a saisi les PARTIES CONTRACTANTES.

**II. Les faits de la cause**

2. En exécution des dispositions de la Loi du 25 juillet 1952, le gouvernement de l'Italie a créé un fonds de roulement qui permet au ministère de l'Agriculture et des Forêts d'accorder des facilités spéciales de crédit, notamment pour l'achat de machines agricoles italiennes. Ce fonds est alimenté par des crédits budgétaires annuels de 25 milliards de liras portant sur cinq années fiscales à compter de l'exercice 1952-1953; la loi prévoit que sur ces 25 milliards de liras, 7,5 milliards sont affectés à l'achat de machines agricoles, chiffre qui peut être modifié par les autorités italiennes. Les prêts sont consentis, moyennant un intérêt de 3 pour cent y compris la redevance versée à l'Institut de crédit, pour une période de cinq ans, en vue de financer l'achat de machines agricoles à concurrence de 75 pour cent de leur coût. Intérêts et principal, lors du remboursement, sont versés au fonds de roulement et leur montant peut être utilisé pour l'octroi de nouveaux crédits. Le fonds sera maintenu jusqu'en 1964. Les acquéreurs qui sont placés au bénéfice de cette loi peuvent ainsi obtenir des prêts à ces conditions avantageuses lorsqu'ils achètent des machines agricoles de fabrication italienne; par contre, s'ils désiraient obtenir des facilités de crédit pour se procurer des machines de fabrication étrangère, les conditions seraient moins favorables. La délégation du Royaume-Uni a indiqué que les taux actuellement pratiqués pour des crédits commerciaux sont de l'ordre de 10 pour cent, alors que la délégation italienne affirme que les agriculteurs peuvent obtenir des établissements de crédit des prêts à cinq ans à un taux nettement inférieur à 10 pour cent.

3. La délégation italienne a estimé que, durant la période 1952-1957, les facilités de crédit prévues par la loi N 949 ont été utilisées pour l'achat de la moitié environ des tracteurs italiens vendus en Italie, soit approximativement le tiers du nombre total de tracteurs vendus dans le pays.

4. En 1949, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi N 949, les droits à l'importation de diverses catégories de tracteurs et d'autres machines agricoles avaient été consolidés dans le cadre de l'Accord général; en particulier, les droits sur les tracteurs à roues actionnés par moteur à combustion interne d'une cylindrée n'excédant pas 7.000 cm<sup>3</sup> (position *ex* 1218-a-1 du tarif italien), qui intéressent particulièrement le Royaume-Uni, étaient consolidés à 40 pour cent *ad valorem*. A l'occasion des négociations tarifaires de 1956, l'Italie a octroyé de nouvelles concessions qui comportent une réduction à 32 pour cent *ad valorem* du droit appliqué à ces tracteurs.

### **III. Les allégations d'incompatibilité des effets de la loi italienne avec les dispositions de l'article III, paragraphe 4, de l'Accord général**

5. La délégation du Royaume-Uni a relevé que l'article III, paragraphe 4, de l'Accord général prévoit que les produits importés sur le territoire d'une partie contractante "ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport", etc. Les facilités de crédit prévues par la loi italienne ne pouvant être accordées aux acheteurs de tracteurs et autres machines agricoles d'importation, il s'ensuit que les produits en question ne bénéficient pas de l'égalité de traitement qui devrait leur être accordée. Le fait que ces facilités de crédit soient réservées exclusivement aux acheteurs de tracteurs et autres machines agricoles de fabrication italienne constitue une discrimination, de sorte que l'application de la loi comporte une incompatibilité avec les dispositions de l'article III de l'Accord général qui stipule que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente sur le marché intérieur ne devront pas être appliqués aux produits importés de manière à protéger la production nationale. Le Royaume-Uni ne mettrait pas en doute la compatibilité avec l'Accord général des subventions que ce gouvernement pourrait désirer accorder aux producteurs nationaux de tracteurs et autres machines agricoles conformément aux dispositions du paragraphe 8, alinéa b) de l'article III. Toutefois, dans le cas de la loi italienne, l'aide de l'Etat est accordée non pas aux producteurs mais aux acheteurs de machines agricoles, circonstance qui n'est pas visée par les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 8. Cependant, même s'il s'agissait de subventions octroyées aux producteurs, les droits du Royaume-Uni seraient garantis par l'article XXIII de l'Accord général, ainsi que l'ont reconnu les PARTIES CONTRACTANTES au paragraphe 13 du Rapport sur les autres entraves au commerce, adopté lors de la session de révision<sup>1</sup>.

6. La délégation italienne a estimé que l'Accord général est un accord de commerce dont la portée est limitée aux mesures qui régissent les échanges; ainsi, les dispositions du paragraphe 4 de l'article III ne visent que les lois, règlements et prescriptions qui concernent les conditions effectives de vente, de transport, etc., et ne sauraient être interprétées de façon extensive. En particulier, la délégation italienne affirme que l'engagement pris par les parties contractantes, aux termes de ce paragraphe, s'applique exclusivement aux réglementations qualitatives et quantitatives auxquelles sont soumis les produits pour ce qui concerne leur achat et leur vente à l'intérieur du pays.

7. Il est clair pour le gouvernement de l'Italie que la loi N 949 qui concerne le développement de l'économie italienne et l'amélioration de l'emploi de la main-d'oeuvre n'a aucun rapport avec les questions de vente, d'achat ou de transport de produits importés ou nationaux, qui sont les seules visées par les dispositions de l'article III.

8. En outre, la délégation italienne considère que le texte de l'article III, paragraphe 4, ne saurait être interprété d'une manière qui empêche le gouvernement de l'Italie de prendre les mesures nécessaires pour faciliter le développement économique du pays et améliorer les conditions d'emploi.

---

<sup>1</sup>*Instruments de base et documents divers*, Supplément N 3, page 252.

9. Enfin, la délégation italienne, en prenant acte du fait qu'il est reconnu par la délégation britannique que son gouvernement serait en droit d'accorder des subventions aux seuls producteurs nationaux, a souligné qu'il serait peu logique d'exclure cette faculté lorsqu'il s'agit de facilités de crédit qui exercent une influence beaucoup plus faible sur les conditions de concurrence.

10. De l'avis de la délégation italienne, il ne serait pas souhaitable que les PARTIES CONTRACTANTES interprètent les dispositions de l'article III de façon extensive car une telle interprétation limiterait, d'une manière qui n'avait pas été envisagée lorsque l'Italie a accepté les conditions de l'Accord général, le droit que les parties contractantes ont de formuler leur politique économique intérieure.

11. Le Comité a reconnu que la question de la compatibilité des effets de la loi italienne avec les dispositions de l'Accord général soulève un problème d'interprétation. Il a eu l'impression que la thèse du gouvernement de l'Italie pouvait avoir été partiellement influencée par une légère divergence entre les libellés français et anglais du paragraphe 4. Le texte français, qui est celui qui a été soumis au Parlement italien aux fins d'approbation, stipule que les produits importés "ne seront pas soumis à un traitement moins favorable"; en revanche, le libellé anglais dit: *the imported product shall be accorded treatment no less favourable*. Il ressort nettement du texte anglais que tout traitement favorable accordé aux produits d'origine nationale devrait être accordé aux produits similaires importés, et le fait que la loi en question ne prescrit pas expressément les conditions de vente ou d'achat paraît sans pertinence à la lumière du texte anglais. D'autre part, le Comité a estimé que l'intention des rédacteurs de l'Accord général était manifestement que les produits importés, une fois dédouanés, soient traités de la même façon que les produits similaires d'origine nationale; s'il en était autrement, une protection indirecte pourrait être accordée.

12. Au surplus, le texte du paragraphe 4 dans l'une et l'autre langue se réfère aux lois, règlements et prescriptions *affectant* la vente, l'achat, etc., des produits en cause sur le marché intérieur et non pas aux lois, règlements et prescriptions qui régissent les conditions de vente ou d'achat. De l'avis du Comité, le choix du mot "affectant" impliquerait que l'intention du législateur était que les dispositions du paragraphe 4 visent non seulement les lois et règlements qui régissent directement les conditions de vente ou d'achat mais encore toutes lois et règlements qui pourraient altérer, sur le marché intérieur, les conditions de la concurrence entre le produit d'origine nationale et le produit d'importation.

13. La délégation italienne a fait valoir que les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 8, qui ont pour effet de soustraire du champ d'application de l'article III l'octroi de subventions aux producteurs, indiquent que l'intention des rédacteurs de l'Accord général était de limiter la portée dudit article aux lois et règlements qui sont en rapport direct avec les conditions de vente, d'achat, etc. De son côté, le Comité a estimé que, si la thèse italienne était fondée et si la portée des dispositions de l'article III était ainsi limitée (ce qui, bien entendu, ne viserait pas les mesures de subvention), il aurait été superflu de prévoir les dispositions insérées à l'alinéa b) du paragraphe 8 puisqu'elles seraient, *ipso facto*, exclues du champ d'application de l'article III. Le fait que les rédacteurs de l'Accord général aient jugé bon de prévoir expressément, dans l'article III, une telle exception en ce qui concerne les subventions semble indiquer que leur intention était d'assurer des conditions égales de concurrence dès le dédouanement des marchandises.

14. D'autre part, le Comité est d'accord avec la délégation du Royaume-Uni pour penser qu'en tout état de cause les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 8 ne seraient pas applicables en l'espèce puisque les facilités de crédit prévues par la loi sont octroyées aux acheteurs de machines agricoles et ne sauraient être considérées comme des subventions versées aux producteurs de machines agricoles.

15. Le Comité a également relevé que, si la thèse italienne était fondée et si la portée de l'article III était limitée, de la manière suggérée par la délégation italienne, à une catégorie déterminée de lois

et règlements, la valeur des consolidations négociées dans le cadre de l'article II de l'Accord général serait incertaine et le principe de la non-discrimination entre les produits importés et les produits d'origine nationale pourrait être facilement éludé.

16. Le Comité a reconnu - et la délégation du Royaume-Uni a marqué son accord sur ce point - que l'Accord ne visait pas à limiter le droit qu'a toute partie contractante d'adopter les mesures qui lui paraissent nécessaires pour encourager le développement économique du pays ou protéger une industrie nationale, à condition que de telles mesures soient autorisées aux termes de l'Accord général. Le GATT ouvre de nombreuses possibilités à cet égard par le truchement du tarif et par d'autres moyens. Le Comité ne voit pas pourquoi l'application aux acheteurs de tracteurs, tant de provenance étrangère que de fabrication nationale, des dispositions de la loi en matière de crédits compromettrait l'objet de cette loi qui est d'encourager l'achat de tracteurs, principalement par les petits exploitants et les coopératives, dans l'intérêt du développement économique. Si, d'un autre côté, le but de la loi, bien qu'il ne soit pas précisé dans le texte, est de protéger l'industrie des machines agricoles italiennes, le Comité estime qu'une telle protection devrait être assurée selon les méthodes qu'autorise l'Accord général plutôt que par l'octroi de facilités de crédit exclusivement pour l'achat de machines agricoles de fabrication italienne.

#### **IV. Les allégations selon lesquelles les avantages résultant pour le Royaume-Uni des dispositions de l'Accord général seraient annulés ou compromis**

17. Le Comité a examiné si la mise en oeuvre de la loi N 949 avait causé un préjudice aux intérêts commerciaux du Royaume-Uni et si un tel préjudice avait pour effet de compromettre les avantages découlant pour ce pays des dispositions de l'Accord général.

18. Le Comité et les deux parties sont tombés d'accord de ce que, aux termes de l'article XXIII de l'Accord général, une partie contractante peut saisir les PARTIES CONTRACTANTES d'une réclamation, motif pris qu'un avantage résultant pour elle des dispositions de l'Accord se trouverait compromis ou annulé, que la mesure incriminée soit ou non contraire aux dispositions de l'Accord général.

19. Le Comité disposait de statistiques des importations de tracteurs en Italie de 1952 à 1957 et des importations de machines agricoles de 1950 à 1957. Il avait également les chiffres des immatriculations de tracteurs d'origine nationale et d'importation de 1950 à 1957. Ces statistiques indiquent que le total des importations de tracteurs est resté sensiblement le même de 1952 à 1955 (à l'exception de l'année 1953 où les importations ont été anormalement élevées); elles montrent également qu'en 1956-1957 les importations ont enregistré une baisse sensible. Les chiffres des importations de tracteurs en provenance du Royaume-Uni ont évolué de façon sensiblement analogue au cours de la première partie de cette période, mais le fléchissement a été plus marqué durant ces dernières années. Le Comité a reconnu que les variations dans les immatriculations de tracteurs d'origine étrangère de 1952 à 1957 étaient moins accusées que les fluctuations des importations, bien qu'en 1956 et en 1957 le chiffre des immatriculations ait été également plus faible que les années précédentes.

20. Les statistiques font ressortir que, si les variations du chiffre absolu des immatriculations n'ont pas été considérables, le pourcentage des importations de tracteurs par rapport aux immatriculations totales a régulièrement fléchi de 1952 à 1957. D'autre part, les immatriculations de tracteurs de fabrication italienne se sont accrues jusqu'à 1954 pour rester assez stables de 1955 à 1957, malgré une diminution concomitante du nombre total des immatriculations.

21. La délégation du Royaume-Uni a soutenu que le fléchissement de la proportion de tracteurs importés dans le total des immatriculations est imputable dans une large mesure aux facilités spéciales de crédit accordées pour le Gouvernement italien pour les achats de tracteurs de fabrication nationale. La délégation italienne n'a pu accepter ce point de vue; elle a maintenu que l'accroissement de la part de la population nationale sur l'ensemble du marché est dû à l'accroissement des livraisons de l'industrie par suite de son redressement d'après-guerre et au fait que les tracteurs italiens sont mieux adaptés aux conditions particulières de l'agriculture du pays. La délégation italienne a fourni des statistiques de production indiquant qu'en 1952 les fabrications de tracteurs dans le pays n'avaient atteint que 12.000 unités et qu'elles s'étaient accrues progressivement de 1955 à 1957 pour arriver au chiffre annuel de 25.000 unités. En ce qui concerne les moissonneuses-lieuses et autres machines agricoles, les statistiques indiquent que de 1952 à 1955, et peut-être même plus tard encore, les importations avaient augmenté de façon substantielle. Selon la délégation italienne, la réduction des importations de tracteurs enregistrée ces deux dernières années est imputable, en outre, à la saturation du marché et non pas aux conséquences des facilités de crédit que l'Etat accorde à certains acheteurs de tracteurs de fabrication nationale. La délégation italienne a souligné que durant les années en question les facilités de crédit n'avaient intéressé que quelque 44.000 tracteurs d'origine nationale, soit la moitié des ventes totales du produit national. L'autre moitié était restée soumise aux conditions normales de la concurrence commerciale avec les tracteurs d'importation. Ainsi les incidences des facilités de crédit ne se sont fait sentir que sur une partie seulement du marché. La délégation italienne a souligné que, abstraction faite du taux d'intérêt, les crédits accordés en vertu de la loi ne différeront pas des crédits agricoles normaux consentis en Italie. Enfin, elle a fait valoir que, grâce aux facilités de crédit qui sont prévues dans la loi, un grand nombre de petits agriculteurs ont pu acheter des machines agricoles qu'ils n'auraient pas eu le moyen de se procurer sans cette mesure.

22. En se fondant sur les statistiques présentées par les parties et sur les explications qu'elles ont données, le Comité est arrivé à la conclusion que le fléchissement des importations de tracteurs, en provenance du Royaume-Uni notamment, ne pouvait être imputé au seul effet des dispositions de la loi concernant les facilités de crédit. Il a estimé cependant que les facilités de crédit avaient probablement influé dans un certain nombre de cas sur le choix des tracteurs achetés. Le Comité a été d'avis, au surplus, que si l'opinion mûrement réfléchie du Gouvernement italien est que ces facilités de crédit n'ont eu aucune incidence sur les conditions de la concurrence sur le marché italien, la modification des conditions d'application de la loi de façon à éviter toute discrimination contre les tracteurs et machines agricoles d'origine nationale d'une part et d'importation d'autre part ne semblerait pas présenter de grandes difficultés.

23. Le Comité a relevé que le Gouvernement italien, au cours de ses pourparlers avec le Royaume-Uni, a indiqué qu'il pourrait cependant y avoir des difficultés particulières à modifier le régime actuel. La délégation italienne a signalé en particulier que, si la loi était rendue applicable à tous les tracteurs sans considération de provenance, les incidences budgétaires pourraient être très lourdes pour les finances publiques de l'Italie du fait des augmentations de crédits qui seraient nécessaires. Au surplus, le Gouvernement aurait des difficultés à justifier l'emploi de l'argent du contribuable italien à l'avantage de producteurs étrangers. Enfin, la limitation des facilités de crédit à l'achat de tracteurs de fabrication nationale est nécessaire pour assurer la production de machines agricoles dans le pays.

24. Le Comité a estimé que l'extension des facilités spéciales de crédit à l'achat de machines importées n'entraînerait pas nécessairement une augmentation des crédits budgétaires puisque les fonds pourraient être utilisés d'une façon différente dans les limites d'une somme totale déjà prévue. Il a pris acte à cet égard de ce que le gouvernement du Royaume-Uni ne demandait nullement au Gouvernement italien d'augmenter les crédits budgétaires mais simplement d'étendre les facilités de crédit de telle sorte que les acheteurs italiens puissent choisir librement entre les tracteurs d'origine nationale et les tracteurs d'importation. D'autre part, le Comité a relevé que les facilités de crédit étaient accordées non pas aux producteurs italiens de machines agricoles mais aux acheteurs italiens de ces machines. Dès l'instant

que ces facilités étaient à l'avantage de ressortissants du pays, le Comité s'est demandé si leur extension à des acheteurs de machines importées serait considérée par l'opinion publique comme impliquant une subvention en faveur d'intérêts étrangers. Enfin, en ce qui concerne la nécessité d'assurer la production nationale de machines agricoles, le Comité a estimé que l'industrie italienne jouissait déjà du bénéfice d'une protection tarifaire (qui, dans le cas des tracteurs dont il s'agit, s'élève à 32 pour cent *ad valorem*) et que, en vertu de l'Accord général, le tarif douanier constitue l'instrument normal de la protection de l'industrie nationale.

## V. Conclusions

25. Vu les considérations qui précèdent, le Comité suggère aux PARTIES CONTRACTANTES qu'il conviendrait qu'elles adressent au Gouvernement italien une recommandation<sup>1</sup> en conformité des dispositions du paragraphe 2 de l'article XXIII. Le Comité estime que cette recommandation devrait appeler l'attention du Gouvernement italien sur les effets dommageables pour les exportations de machines agricoles, et particulièrement de tracteurs, du Royaume-Uni, des dispositions de la loi N 949 qui limitent l'octroi des facilités de crédit dont il s'agit aux acheteurs de machines de fabrication italienne, en suggérant que ce gouvernement étudie la possibilité d'éliminer dans un délai raisonnable les effets dommageables de la loi sur le commerce d'importation des machines agricoles, par la modification de l'application de cette loi ou par tout autre moyen approprié.

---

<sup>1</sup>Voir page 23, la Recommandation adoptée par les PARTIES CONTRACTANTES.