

FICHE DE TRANSMISSION

à: Mr. FAIRCLOUGH, et Divisions A/1, A/2,
A/3, A/4, VIII-4

This brief has been put together at short-notice, to provide VIII-4 with basic elements on the ACP-EEC trade regime, in view of a seminar on Lomé III for Portuguese-speaking ACP States.

Given its factual and self-explanatory content, it may be of use for those who will be asked to give speeches and/or written contributions on the subject.

Translation into portuguese is under way.

Date:
2/3/1987

De la part de:

J.C. BOIDIN, VIII-A-1
50763

CM 201

LE REGIME DES ECHANGES ACP-CEEIntroduction

Les Conventions ACP-CEE de Lomé - et déjà, avant elles, les conventions de Yaoundé - comportent un important volet commercial, qui prévoit les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges ACP-CEE. Ce volet, nettement distinct des autres parties de Lomé qui concernent la coopération au développement, est parfois méconnu, et son importance sous-estimée. Il est pourtant essentiel, et ce pour trois raisons au moins :

- en raison de son contenu tout d'abord: c'est, comme on le verra, un régime très ambitieux et très libéral, qui n'a pas à ce jour d'équivalent ailleurs dans le monde;
- en raison de son incidence sur les relations CEE-ACP, dont les échanges commerciaux forment partie intégrante. En 1985, la CEE a importé pour près de 27 milliards d'Ecus de marchandises en provenance des ACP, et a exporté vers les ACP pour 18 milliards d'Ecus: soit un solde net de 8,7 milliards d'Ecus en faveur des ACP (qui s'élevait déjà à 8,4 milliards en 1984), équivalent à la totalité des ressources disponibles pour les actions de développement pendant toute la durée de Lomé III;
- en raison des potentialités qu'il offre aux opérateurs économiques et aux Etats ACP : le commerce n'est pas seulement un indicateur économique, mais d'abord un outil du développement, et une utilisation efficace du régime des échanges de Lomé peut à la fois dynamiser la croissance des pays ACP et accroître le volume global de ressources dont ils disposent pour financer leur développement.

A. Les objectifs du régime des échanges (Art. 16 à 18 et 129 de Lomé III)

1. L'objectif principal du régime des échanges est de promouvoir le commerce entre les Parties contractantes, c'est-à-dire surtout entre les Etats ACP et la Communauté. Compte tenu des niveaux respectifs de développement, il s'agit d'abord d'offrir aux ACP un accroissement régulier de leurs recettes d'exportation, pour qu'ils puissent à la fois financer leur développement de façon autonome et réduire le poids de leur endettement extérieur.
2. Cet objectif central peut se décomposer en plusieurs sous-objectifs:
 - # un accès sûr et stable des produits exportés par les pays ACP sur le marché communautaire;
 - # un approvisionnement régulier de la CEE, fortement dépendante de ses partenaires ACP pour ses importations de matières premières et de produits tropicaux;
 - # la stabilisation des recettes d'exportation des ACP (raison d'être des systèmes Stabex et Sysmin);
 - # la diversification du commerce extérieur ACP, à la fois par pays et par produits;
 - # l'encouragement du commerce entre les Etats ACP, et, plus largement, des échanges Sud-Sud des pays ACP;
3. Mais il est clair que ces objectifs doivent être poursuivis dans le respect de certaines contraintes, et notamment :
 - # des règles du Traité de Rome (comme par exemple la préférence communautaire, ou la libre circulation à l'intérieur de la CEE);
 - # des mécanismes de gestion internes à la Communauté (par exemple en matière de politique agricole commune ou de législation sanitaire);
 - # des engagements internationaux de la Communauté comme de ceux de Etats ACP (appartenance au GATT, accords commerciaux signés avec des pays ou des groupements tiers, existence de préférences régionales entre pays ACP, etc...);

./..

B. Les caractéristiques essentielles du régime des échanges

1. Il s'agit d'un régime contractuel, et non pas d'un régime autonome, comme c'est le cas par exemple des systèmes de préférences généralisées (SPG) accordés aux PVD par la plupart des pays industrialisés: les dispositions qui figurent aux articles 129 à 146 de la Convention de Lomé ont été négociées, et elles engagent tous les Etats signataires de la Convention.
2. C'est un régime stable dans le temps, en ce sens qu'il y a eu peu de changements dans sa structure depuis la Convention de Lomé I, signée en 1975.
Il est, en outre, garanti pour toute la durée de la Convention.
3. C'est un régime préférentiel, qui donne aux ACP des avantages que n'ont pas les autres pays tiers, même en voie de développement.
4. Ce régime est fondé sur le principe de la non-réciprocité, en accord avec la partie IV du GATT, qui prévoit un traitement différencié et plus favorable en faveur des PVD.
5. C'est un régime très libéral, sans équivalent ailleurs (malgré des tentatives d'imitation, comme la récente initiative américaine pour le bassin des Caraïbes, beaucoup plus limitée géographiquement).
6. C'est enfin un régime géré en commun par la CEE et ses partenaires ACP, au sein d'institutions conjointes. Un Comité de Coopération commerciale, placé sous l'autorité du Conseil des Ministres et du Comité des Ambassadeurs ACP-CEE, se réunit régulièrement pour examiner tous les problèmes qui peuvent surgir dans l'application concrète du régime prévu par la Convention.

./..

C. Les principes de base

1. Le premier principe est celui du libre accès des produits ACP dans la Communauté. Les produits originaires des Etats ACP pénètrent en effet en franchise sur le marché communautaire, c'est-à-dire sans acquitter de droits de douane ni de taxes d'effet équivalent (Art.130-1 de la Convention). Ils ne peuvent non plus faire l'objet de restrictions quantitatives (quotas, contingents, plafonds) (Art.131-1). Ainsi par exemple, les articles textile ou d'habillement produits dans les pays ACP ne sont pas soumis, lorsqu'ils sont importés dans la Communauté, aux restrictions prévues par l'Accord Multi-Fibres qui s'appliquent à beaucoup d'autres PVD... et aux ACP eux-mêmes lorsqu'ils exportent vers d'autres grands marchés.
2. Le second principe est celui de non-réciprocité: tenant compte des différences de niveau de développement, la Convention prévoit (Art.136-1) que les pays ACP n'ont pas à accorder d'avantages commerciaux à la Communauté dans leurs régimes d'importation. Les relations de libre-échange qui ont pu exister dans les années suivant les indépendances entre la Communauté et certains pays africains sont donc devenues des relations asymétriques, les importations originaires de la Communauté étant normalement taxées par les pays ACP.
3. Ceci dit, les Etats ACP ont souscrit à deux engagements importants vis-à-vis de la Communauté (Art.136-2):
 - a) celui de ne pas faire de discrimination entre les Etats membres de la Communauté;
 - et b) celui d'accorder aux produits communautaires le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), c'est-à-dire le régime le meilleur qu'ils accordent à des pays tiers. Il faut noter que cette clause NPF ne tient pas compte des régimes d'échanges existant entre les ACP eux-mêmes, ou entre des ACP et d'autres PVD; cette exception permet notamment aux ACP de s'offrir des préférences commerciales, par exemple dans le cadre de groupements régionaux (PTA, ECOWAS, UDEAC, CARICOM...), ou de participer à des négociations plus larges comme celle du Système Global de Préférences Commerciales entre Pays en Développement (SGPC), et facilite donc l'intégration régionale et Sud-Sud des ACP.
4. Enfin, les ACP et la Communauté se sont engagés à s'informer et à se consulter mutuellement sur toutes les questions importantes susceptibles d'affecter le fonctionnement de leurs échanges commerciaux. Ainsi chaque Etat ACP doit-il communiquer à la Communauté son tarif douanier et les modifications qu'il y apporte (Art.137), et des consultations sont prévues avant toute décision importante de l'une ou l'autre partie: elles touchent des questions aussi diverses que le nouveau cycle du GATT, les améliorations du Système communautaire de Préférences Généralisées ou l'élargissement de la Communauté.

D. Exceptions aux principes de base et conditions d'application

Les principes ci-dessus sont d'application très large, au point que 99% des exportations des ACP vers la Communauté pénètrent effectivement en franchise sur le marché des 10 (et bientôt des 12). Mais il existe quelques exceptions et, bien sûr, des conditions d'application :

1. La première exception concerne les produits couverts par la Politique Agricole Commune de la CEE, qui ne bénéficient pas en principe du libre-accès (Art.130-2), mais seulement d'un traitement préférentiel, c'est-à-dire plus favorable que celui que la Communauté accorde aux pays tiers. Dans certains cas, il entreront effectivement en franchise (tabac brut); dans d'autres, il bénéficieront d'un droit de douane ou d'un prélèvement réduit (légumes, manioc, maïs); dans d'autres, enfin, il subiront un traitement de droit commun, c'est-à-dire les mêmes prélèvements, taxes et limites que s'ils venaient d'un pays tiers non-ACP (porc, lait).
2. La seconde exception concerne des produits spécifiques, soumis à des réglementations particulières en raison de leur importance dans la production de la Communauté ou dans celle de ses départements et territoires d'Outre-Mer. Pour ces produits, les ACP bénéficient de conditions d'accès préférentielles, prévues par des protocoles spéciaux, qui sont annexés à la Convention et en forment partie intégrante : ils concernent respectivement le sucre, les bananes, le rhum, la viande bovine et le riz.
3. Une condition essentielle pour que les produits provenant des ACP puissent effectivement bénéficier du libre-accès (ou, dans le cas de produits agricoles, de l'accès préférentiel) est qu'ils soient effectivement originaires du pays ACP exportateur. Cette notion de "produit originaire", à laquelle se réfèrent notamment les articles 130 et 138 de la Convention, est définie de façon très précise dans le Protocole n°1 sur les règles d'origine. Elle est expliquée en détail à l'Annexe 1.

Ce qu'il importe de comprendre ici, c'est qu'un régime préférentiel, quel qu'il soit, ne saurait exister sans règles d'origine précises. Celles-ci servent d'abord à éviter que des pays tiers non ACP organisent des détournements de trafic pour bénéficier du libre accès de Lomé, en faisant par exemple transiter leurs marchandises par un port africain.

Les règles d'origine, qui exigent un degré de "transformation suffisante" du produit avant exportation, ont aussi pour but d'encourager une véritable industrialisation dans les pays ACP, et de ne pas favoriser l'implantation de simples activités d'emballage ou de finition qui ne contribueraient guère au développement. Ceci étant, une analyse comparative montre que les règles d'origine de Lomé sont beaucoup plus libérales que celles appliquées dans d'autres régimes préférentiels par d'autres pays industrialisés ou par la Communauté elle-même.

4. Comme tous les accords commerciaux, la Convention de Lomé comporte une "Clause de sauvegarde", sorte d'échappatoire destinée à faire face aux situations exceptionnelles. Cette clause, définie aux articles 139 à 142, permet à la Communauté de déroger au libre-accès en introduisant une forme de protection temporaire, au cas où les exportations des ACP entraîneraient des perturbations graves dans un secteur d'activité économique.

Par sa nature, une telle clause peut parfois être perçue comme une menace potentielle pesant sur les exportateurs ACP. En fait, il convient de remarquer que cette clause n'a jamais été utilisée depuis son insertion dans la 1ère Convention de Lomé, en 1975. Et que son application éventuelle est entourée d'un luxe de précautions qui réduirait considérablement son impact: consultations préalables, prise en compte des flux commerciaux existants et des intérêts des ACP les moins développés, mécanisme de surveillance (Annexe XVII de la Convention) sont autant de garde-fous qui protègent en fait la stabilité et la sécurité du régime d'accès.

5. Il est aussi important de rappeler - parce que cela ne figure pas en détail dans le texte de la Convention de Lomé - que les produits exportés par les ACP sont soumis, dans la Communauté, à toutes les règlementations d'ordre général en vigueur qui s'appliquent "erga-omnes". Les exportateurs ACP doivent donc se tenir au courant de la législation communautaire en matière phytosanitaire, vétérinaire, de normes de qualité ou de sécurité des produits, de façon à s'y conformer. Faute de quoi leurs efforts auraient été vains, l'importation de leurs produits dans la Communauté s'avérant impossible.

CONCLUSION

Le régime des échanges de Lomé, tel qu'il a été décrit dans les pages précédentes, peut paraître relativement complexe; il l'est effectivement, comme on pourra s'en convaincre à la lecture du texte de la Convention elle-même. Mais cette technicité, nécessaire pour faire face à la diversité des situations qui peuvent se présenter, ne doit pas décourager les exportateurs ACP qui sont les premiers bénéficiaires du régime de libre-accès.

Les Etats et les opérateurs économiques ACP qui veulent tirer le meilleur parti des possibilités d'exportation que leur offre la Convention de Lomé peuvent bénéficier d'un appui important: administratif tout d'abord, en s'appuyant sur les délégations de la Commission et, à travers elles, sur les services de Bruxelles pour obtenir les informations détaillées dont ils ont besoin sur tel ou tel produit, telle ou telle réglementation, avant de se lancer dans l'exportation. Financier et technique ensuite, en demandant à bénéficier sur les ressources du FED d'une assistance au développement de leur commerce (Art.95 à 100 de la Convention).

Mais l'expérience de 10 années de Lomé nous enseigne que les résultats obtenus varient considérablement d'un pays ACP à un autre, et nous montre que le régime des échanges ne suffit pas à créer les exportations. Il y faut aussi, et d'abord, un réel dynamisme des opérateurs économiques ACP pour produire à des prix compétitifs des biens de qualité, et une ferme volonté des Etats pour créer un contexte favorable à l'exportation. Si ouvert soit-il aux produits originaires des ACP, le marché européen reste un marché très concurrentiel, où conserver et, à fortiori, accroître sa présence commerciale est aujourd'hui difficile.

Nous avons insisté plus haut sur la stabilité qui caractérise le régime des échanges de Lomé, et qui constitue un atout important pour les exportateurs ACP. Mais stabilité n'est pas rigidité, ni immobilisme. A chaque renégociation de la Convention, le contenu du régime lui-même se modifie, tandis que le contexte des échanges, lui, évolue rapidement. L'adhésion de nouveaux Etats ACP à la Convention de Lomé élargit le nombre de bénéficiaires du libre-accès, tandis que l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal offre à l'ensemble des ACP des perspectives nouvelles d'exportation (voir Annexe II), susceptibles de contribuer à leur croissance et à leur développement.

Brussels,
NW/MF/ad

EEC - Commission
VIII/A/4

Subject: Origin rules in the Lomé Convention

The origin rules are conditions which products have to satisfy in order to obtain preference. The conditions as set out in the Origin Protocol to the Lomé Convention are either⁽¹⁾:

- that the goods have been wholly produced in an ACP State (vegetables, minerals, etc);
- if imported inputs or materials are used, that "sufficient working or processing" has been carried out in the ACP States in relation to the final products obtained.

In order to establish when imported inputs or materials are considered to have undergone "sufficient working or processing", the Lomé Convention makes use of the classification of products for customs purposes, the so called Customs Co-operation Council Nomenclature (CCCN) and has set up the system of change of tariff heading.

This system works as follows:

an imported input or material is incorporated in or transformed into a final product. If the final product is classified in a tariff heading of the CCCN different of that in which the imported input or material is classified, it has originating status and can benefit from preferential access in the Community . .

Example: a table, manufactured in a Caribbean State from wood imported from Brazil has originating status under the Lomé Convention because the wood used is classified in tariff heading 44.05 while the table itself is classified in tariff heading 94.03.

(1) It should be noted that petroleum products are excluded from the Origin Protocol and that the EEC Member States each apply their own national origin rules to these products.

It should, however, be noted that the Origin Protocol provides for a number of exceptions to the system of the change of tariff heading. On the one hand, there is a so called negative list of exceptions, List A, containing goods which in addition to the change of tariff heading have to fulfill supplementary conditions because the change of tariff heading would not result in "sufficient working or processing" .

Example of List A: a man's shirt (tariff heading 61.03) is only originating if it is produced from imported yarn and not if it is produced from imported cloth. This means, in fact that double processing is required: weaving the cloth from yarn and making the shirt.

On the other hand, there is a so called positive list of exceptions, List B, containing goods which do not change tariff heading but which obtain nevertheless originating status if they fulfill the conditions described in that list .

Example of List B: the cutting or otherwise working of unworked precious or semi-precious stones of tariff heading 71.02 confers originating status to these stones although the rough stones as well as the cut or otherwise worked stones fall in the same tariff heading i.e. 71.02.

It should be observed that both List A and List B contain for a number of products a percentage rule stating that the value of the imported parts or components may not go beyond a percentage ranging from 20-50% of the value of the final product .

Example of List A: electric shavers of tariff heading 85.07 are originating if the value of the imported inputs or materials does not represent more than 40% of the value of the shaver.

Example of List B: the printing of cotton fabric of tariff heading 55.09 confers originating status to the printed fabric if the value of the imported fabric does not go beyond 47.5% of the value of the final product (which is also classified in tariff heading 55.09). However, one further finishing operation (such as bleaching or dressing, etc.) should be carried out in order to have originating status for the printed fabric.

Furthermore, the Lomé Convention allows for cumulation of working or processing operations: i.e. working or processing of products carried out in two or more ACP States and/or in the EEC may be counted together.

For a product that has originating status, an EUR.1 certificate is issued by the customs authorities of the ACP State concerned. On the basis of this EUR.1 certificate the product is entitled to preferential treatment at import into the EEC.

Finally, it should be noted that the main problem regarding Lomé rules of origin concerns both the classification of the final product and the imported inputs or materials in the tariff heading of the CCCN. Once this has been done, it is easy to establish whether a product has originating status or not.

Origin rules for fishery products

The origin rule for fishery products stipulates that the fish has to be caught by "their vessel" (see Article 2 (f) of Protocol No. 1) in order to be considered as an originating product.¹⁾

The following conditions have been set for "their vessel" (Explanatory Note 7 in Annex I to Protocol No. 1):

- registered in an ACP State or in an EEC State,
- flag of an ACP State or an EEC State,
- owned to an extent of at least 50 % by nationals of an ACP State or an EEC State,
- and at least 50 % of the total crew have to be nationals of ACP States or EEC States.

Example: 1. canned tuna has originating status only if the tuna has been caught by an ACP or an EEC vessel. Canning of fish products not caught by ACP or EEC vessels, does not confer originating status.

2. frozen fish has originating status only if the fish has been caught by an ACP vessel or an EEC vessel.

¹⁾ It should be observed that this applies only to fish caught outside the territorial waters. Inside the territorial waters (a maximum of only 12 miles is accepted) the fish is always originating regardless of the nationality of the vessel.

Annexe 2

Conditions d'accès des produits ACP sur le marché espagnol et portugais

Conformément à l'article 179 (366) de l'acte d'adhésion, l'Espagne et le Portugal appliquent, depuis le 1er janvier 1986, les dispositions de la Convention de Lomé.

Toutefois, à l'instar de ce qui est prévu vis-à-vis de la Communauté dans sa composition au 31.12.1985, des mesures de transition sont à prévoir en ce qui concerne les échanges entre les Etats ACP, d'une part, et l'Espagne et le Portugal, d'autre part.

Les mesures de transition, qui font actuellement l'objet d'une négociation entre les Etats ACP et la Communauté, seront consacrées dans un protocole additionnel qui sera joint à la Convention de Lomé et en formera partie intégrante.

En attendant l'entrée en vigueur dudit protocole, la Communauté a, en accord avec les Etats ACP, arrêté des dispositions provisoires, dont la durée est actuellement limitée au 30 juin 1987. La Communauté est disposée à proroger, si nécessaire, ces dispositions provisoires au-delà de cette date dans les conditions prévues à l'article 284 de la Convention de Lomé.

Les dispositions provisoires garantissent, d'ores et déjà, pour beaucoup de produits originaires des Etats ACP le libre accès aux marchés espagnols et portugais.

Ceci est particulièrement vrai pour les produits "industriels", dont un grand nombre, comme par exemple, les produits minéraux, les minerais, les cuirs et peaux, le caoutchouc, les métaux... est déjà admis en exemption de droits de douane. Pour d'autres produits industriels, une période de transition de 7 ans est prévue, pendant laquelle les droits applicables aux importations des produits originaires des Etats ACP en Espagne et au Portugal seront progressivement supprimés.

Une période de transition de 7 ans est également prévue pour les produits de la pêche.

Pour les produits agricoles, la période de transition prévue est généralement de 10 ans. Toutefois, certains produits, comme le café vert et le cacao brut, bénéficient, d'ores et déjà d'une exemption de droits de douane lors de leur importation en Espagne.

Le système est trop complexe pour pouvoir être expliqué en quelques minutes. Les délégations de la Commission dans vos capitales respectives, et, par leur intermédiaire, les services du siège à Bruxelles, sont à votre disposition pour vous donner des renseignements plus détaillés. Il convient de préciser, toutefois, que les mesures de transition, telles qu'elles existent actuellement ne sont que provisoires. Leur contenu définitif sera déterminé dans les négociations entre la Communauté et les Etats ACP, qui sont actuellement menées à Bruxelles et dont nous espérons tous qu'elles aboutiront bientôt.

