



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, May 1983

THE EEC-ACP SYSTEM FOR THE STABILIZATION OF EXPORT EARNINGS

The system for the stabilization of export earnings established in 1975 under the first Lomé Convention was seen at the time as a profoundly innovatory factor in the economic relationship between raw-material-producing developing countries and industrialized countries.

The "Stabex" system aimed to provide the Community's partners with a measure of stability for their export earnings when a downward trend appeared, whether this was caused by price fluctuations or falling production or sales (see annex). On the other hand, Stabex did not and could not attempt to regulate world prices; the Community pursued this objective in another forum as part of the implementation of the UNCTAD integrated programme for commodities.

The Lomé Conventions set out precisely the conditions on which the ACP countries qualify for Stabex transfers and, once these conditions are met, the transfer is virtually automatic. However, provision is also made - for the duration of each Convention - for a financial appropriation (divided into annual instalments) which is the Community's upper limit.

The appropriation was 382 m ECU for the first Lomé Convention (1975-1979) and it was increased to 557 m ECU for the second (1980-85).

Whereas under the first Convention it was possible to grant all admissible applications within the limit of the allocation provided, an imbalance appeared during the first application year of Lomé II (1980) and worsened the following year.

Consequently, the EEC-ACP Council decided in Libreville in May 1982 that it would hold a special meeting at a later date in order "to carry out, in the letter and the spirit of the Convention, a thorough examination of the Stabex system". In preparation for this meeting, which is to be held in Brussels on 19 May 1983, the Commission presented a report (1) analysing the financial evolution of Stabex and going on to look at the trend of exports of Stabex products over the period 1970-80. While it does not play down the financial difficulties encountered in 1980/81 and the determining role played by falling prices - essentially the price of cocoa - the analysis points out a structural factor which is just as worrying, namely the constant deterioration of the ACP countries' competitiveness as regards the bulk of the products covered by Stabex.

(1) Published in No 79 of "The Courier ACP-EEC", May/June.

./.

I. How did the crisis come about?

Given that Stabex is a kind of "comprehensive insurance policy", the payments it has to make vary in accordance with numerous factors - natural disasters, efficiency of the productive and trading systems, price variations, variations in demand. Expenditure also goes up when the insurance cover is improved.

Lomé I - the "prices" factor was negligible

From 1975 to 1979 the system operated without deficit. However, it is to be noted that one of the risks covered - that of a "drop in price" - played little or no part in the operations. Depending on the years, the grounds for between 93% and 100% of the transfers were a decrease in quantities sold, either because of natural disasters (drought, hurricanes) or because of the deterioration of production conditions. Over this period it was essentially the poorest countries that benefited from Stabex.

Improvement of Stabex "cover" - an acceptable additional burden

During the first Convention and the negotiations for the second, Stabex underwent changes, all of which tended to step up the guarantees offered to the ACP countries. The list of products and subproducts covered increased from 29 to 47, the dependence and fluctuation thresholds were lowered, the derogation enabling exports to all destinations to be taken into account was extended, and so on. These improvements had considerable impact. They meant an increase in expenditure of 8% in 1980 and 10.6% in 1981. They did not, however, play a decisive part in causing the imbalance of the last two years.

Drop in the prices of cocoa and coffee

In 1980, for the first time, the resources available (i.e. the annual instalment for 1980 plus an advance from the 1981 instalment plus the balance remaining from Lomé I) were not enough to meet all admissible requests. The system was 123 m ECU short and the overall cover rate was 52.8%.

In 1981 the gap became even wider, almost three times that of 1980. The system was short of 341 m ECU and the cover rate went down to a mere 24.7%. In the end, the rate was brought up to 42.8% by the ACP-EEC Council in Libreville, with supplementary financing being released on an exceptional basis, as the Community was at pains to point out.

How did this massive increase in applications come about? From 1980 onwards the system was called upon to compensate in respect of all the risks covered. Drops in production and sales continued and became even sharper; the recession in Europe began to make itself felt and, more important still, the falling-price factor intervened. In 1980 this last factor accounted for 23% of applications - in 1981, 65%. For 1981 alone it accounted for transfer entitlements amounting to 291 m ECU, while the sum available amounted to only 112 m ECU. Out of the total of 291 m ECU, 175 m ECU, (59%) resulted from the drop in cocoa prices and 109 m ECU (37%) from the drop in coffee prices.

The shock was even greater because there had been sharp increases a few years earlier, which - within the Stabex system - meant a combination of high reference averages and very low earnings for 1981 and 1982.

The system was put off balance, therefore, by the simultaneous claims made in respect of risks covered and, more specifically, by the sudden appearance on the scene of claims resulting from the drop in prices of two products, cocoa and coffee, which accounted - in terms of value - for 50% of Stabex-covered exports from the ACP countries.

There are international agreements on these two products which are intended, in fact, to offset the effects of price fluctuations. In this connection, the Commission noted in its report: "Clearly the international community must seek to strengthen these world agreements, despite the difficulties or aberrant behaviour caused by the recession ... it is hard to see what solution other than world agreements could check the wildly fluctuating prices that have been with us for nearly ten years now...".

II. Deterioration of the ACP countries' competitiveness

An analysis of the ACP countries' exports of products covered by Stabex over the ten years from 1970 to 1980 reveals the following:

Prices - an increase which does not offset that of oil imports

Over the entire period the rise in prices, measured in dollars, was generally above 10% per annum, and as much as 20% for cocoa and 15% for coffee.

Despite these increases it can be seen that:

- i. the proportion of export earnings that corresponds to Stabex products has shrunk from 40% to 31%, essentially as a result of increased oil exports;
- ii. there has been a decline in the terms of trade, except for cocoa exporters; this decline affecting the ACP countries is not due to their trading position vis-à-vis the industrialized countries but rather to the increased cost of imported petroleum products.

Volume - the trend is downwards for most products

The only two products exported from the ACP countries to the Community that have shown any growth are coffee and tea. Cocoa stagnated and exports of all other products fell off, some very sharply (groundnuts, oils). Demand in Europe has not been particularly dynamic, admittedly; total imports of these products have either increased very slightly or have fallen. Except in the case of coffee, however, the trend of ACP countries' exports has always been less favourable than that of Europe's purchases. Despite the ACP countries' easier access to the Community market they have lost market shares either to industrialized countries or to other developing countries.

The following table illustrates this trend:

ACP MARKET SHARES IN EEC (9) IMPORTS

Trend over decade (volume): (a) = average 1971-72-73

(B) = average 1979-80-81

PRODUCTS		ACP	AMERICA	ASIA	TOTAL LDC
Wood	(a)	68.4	6.1	24.7	100
	(b)	59.2	6.0	34.2	100
Raw/roasted coffee	(a)	32.6	60.8	3.8	100
	(b)	38.8	54.6	6.3	100
Cocoa - all products	(a)	93.3	5.5	0.1	100
	(b)	86.4	9.9	3.7	100
of which cocoa beans	(a)	95.4	3.3	1.0	100
	(b)	88.8	7.4	3.8	100
Cotton	(a)	32.5	34.9	21.4	100
	(b)	34.5	40.3	15.9	100
Oilcake	(a)	21.9	48.1	27.5	100
	(b)	6.6	66.4	26.4	100
Groundnuts in shell	(a)	89.4	3.1	4.8	100
	(b)	34.6	49.9	10.7	100
Groundnut oil	(a)	69.4	30.5	0.0	100
	(b)	44.7	53.3	1.8	100
Fresh bananas	(a)	25.3	60.7	0.0	100
	(b)	19.5	67.8	0.4	100
Tea	(a)	27.4	3.1	63.6	100
	(b)	38.5	4.3	52.5	100
Hides and skins	(a)	29.4	37.5	20.8	100
	(b)	31.9	24.1	36.3	100
Palm oil	(a)	25.3	0.0	74.6	100
	(b)	18.5	0.2	81.2	100
Rubber	(a)	11.9	0.1	87.8	100
	(b)	11.6	0.1	88.3	100

Source: SITC statistics - Rev. 1 UN Geneva

Only three products have made any progress, namely:

- i. coffee, to the detriment of Latin America, essentially as a result of the frost which affected Brazilian plantations;
- ii. cotton, to the detriment of Asia, which is tending increasingly to process its raw material;
- iii. tea.

In all other products the performance has been poor, even for cocoa, increased exports of which from Ivory Coast have not been enough to enable Africa to make up for the loss of the Ghanaian and Nigerian shares of the market.

Exports to the Community market from ACP countries - particularly those in Africa - have declined generally but the situation is even worse on the world market where, except for tea, the market loss is general and much more serious than the loss of sales to the EEC. The result is that dependence on the Community market has increased over the decade.

One example - palm oil

Borne along on the crest of the favourable price trend of the seventies, numerous Asian and Latin American countries rapidly developed production and exports of tropical products, such as coffee, cocoa, bananas and oilseeds. A typical example is palm oil.

In 1965 Africa provided 73% of world production, Asia 23% and Latin America 3%. In 1980 Asia came first with 68% and Africa provided only 27% and, what is more, became a net importer.

The same phenomenon has occurred in the case of all vegetable oils, oilcake, timber, cotton, rubber and so on.

STABEX IN BRIEF

The Stabex system covers 47 products and subproducts at the moment.

Dependence threshold

For one of these products to be taken into consideration it must have represented in the previous year 6.5% (2% for the least developed, landlocked and island countries) of total exports to all destinations.

Reference level

The right to a transfer is triggered off if there is a downward swing of at least 6.5% (2% for the least developed, landlocked and island countries) in relation to the average export earnings from the Community over the four preceding years.

Globalization

An arrangement introduced with the second Lomé Convention enabling the ACP countries to send in their application for each product separately or by grouping products and subproducts together (globalizing).

Destination of exports

As a rule, the system comes into play only for exports to the Community. However, for eleven ACP countries it applies to exports to all destinations. Also, it was decided 1982 to include intra-ACP trade.

Volume of transfers

As a general rule, transfers are interest-free loans which are paid back by the recipient states when certain conditions relating to an increase in their export earnings are fulfilled. However, for the poorest countries, the transfers are grants.

Use of transfers

Under the Convention it is stipulated that the transfers must be devoted to the sector in question or, for the purpose of promoting diversification, directed towards other needy sectors.

Annual instalments

The Stabex allocation is divided into five annual instalments. Hence, there is a ceiling on the amount available each year, with the possibility of drawing 20% more from the following year's instalment.



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · ΠΑΡΟΧΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, mai 1982

LE SYSTEME DE STABILISATION DES RECETTES D'EXPORTATION CEE-ACP.

Le système de stabilisation des recettes d'exportation mis en place en 1975 dans le cadre de la première convention de Lomé a été considéré à l'époque comme un élément profondément novateur dans l'organisation des relations économiques entre pays en voie de développement producteurs de matières premières et pays industrialisés.

Le "Stabex" visait à garantir aux partenaires de la Communauté une certaine stabilité de leurs revenus d'exportation lorsque ceux-ci évoluaient à la baisse que ce soit en raison de fluctuations de prix ou de chutes de production ou de vente (voir annexe). En revanche, le Stabex ne visait pas et ne pouvait viser à la régulation internationale des prix, objectif que la Communauté a poursuivi par ailleurs dans le cadre de la mise en oeuvre du programme intégré de la CNUCED pour les produits de base.

Les conventions de Lomé ont déterminé avec précision les conditions dans lesquelles les pays ACP sont éligibles à un transfert Stabex, et ces conditions étant remplies le transfert est quasiment automatique. Mais elles ont prévu également, chaque fois pour la durée de la Convention, une dotation financière (repartie en tranches annuelles) qui constitue un plafond à l'intervention de la Communauté.

Cette dotation qui était de 382 Mio ECU pour la première convention de Lomé (1975-79) a été portée à 557 Mio ECU pour la deuxième convention de Lomé (1980-85).

Alors qu'au cours de la première convention toutes les demandes justifiées pouvaient être honorées dans les limites de la dotation prévue, le déséquilibre apparaissait dès la première année d'application de Lomé 2 (1980) et s'amplifiait encore en 1981.

Le Conseil CEE-ACP devait décider en conséquence, à Libreville en mai 1982, de se réunir ultérieurement en session extraordinaire afin de "procéder dans le respect de la lettre et de l'esprit de la Convention à un examen approfondi du système Stabex". En vue de cette réunion qui se tiendra à Bruxelles le 19 mai 1983, la Commission a déposé un rapport (1) analysant l'évolution financière du Stabex, et au-delà l'évolution des exportations des produits Stabex pour la décennie 1970-80. Cette analyse, sans minimiser les difficultés financières rencontrées en 1980-81 et le rôle déterminant imputable aux chutes de prix - essentiellement du café et du cacao - met en évidence un facteur structurel qui n'est pas moins préoccupant : la détérioration continue de la position concurrentielle des pays ACP pour la majorité des produits couverts par le Stabex.

(1) publié dans le numéro 79 de mai/juin du Courrier CEE-ACP.

I. D'où vient la crise?

2

Le Stabex étant en quelque sorte une assurance "multirisques", l'évolution de ses dépenses varie en fonction de nombreux facteurs : calamités naturelles, efficacité du système productif et commercial, variation des prix, variation de la demande. Ses dépenses peuvent s'accroître également lorsque les conditions de couverture sont rendues plus favorables.

Lomé 1 : le facteur "prix" a été négligeable.

De 1975 à 1979 le système fonctionne en équilibre. Mais l'on constate que l'un des risques couverts, le risque "chute des prix" n'est pas, ou peu, intervenu. Selon les années, entre 93 et 100 % des transferts effectués ont été justifiés par la diminution des quantités vendues, soit en raison de calamités naturelles (sécheresse, cyclone), soit en raison de la détérioration des conditions de production. Durant cette période, ce sont surtout les pays les plus pauvres qui bénéficient du Stabex.

Les améliorations de la "couverture" Stabex : un coût supplémentaire supportable.

Au cours de la première convention et à l'occasion de la négociation de la seconde, le Stabex a fait l'objet d'aménagements tendant tous à renforcer les garanties bénéficiant aux pays ACP. La liste des produits (et sous-produits) couverts est ainsi passée de 29 à 47, les seuils de dépendance et de fluctuation ont été abaissés, la dérogation permettant de prendre en compte les exportations vers toutes destinations a été étendue etc. L'impact de ces améliorations n'a pas été négligeable : il a représenté un "coût" supplémentaire de 8 % en 1980 et de 10,6 % en 1981. Il n'a pas cependant joué un rôle déterminant dans le déséquilibre des deux derniers exercices.

La chute des prix du cacao et du café.

En 1980, pour la première fois, les ressources disponibles (= tranche annuelle 1980 plus tirage anticipé sur la tranche 1981 auxquels s'ajoute le reliquat de Lomé 1) ne suffisent pas pour honorer les demandes justifiées : il manque 123 millions d'Ecus, et le taux de couverture global est de 52,8 %.

En 1981, l'écart est plus important encore, presque trois fois supérieur à celui de 1980 : il manque 341 millions d'Ecus, la couverture ne serait assurée qu'à 24,7 %. En définitive ce taux sera porté à 42,8 % par le Conseil CEE-ACP de Libreville, des ressources supplémentaires étant dégagées à titre exceptionnel, ainsi que l'a bien précisé la Communauté.

D'où vient cet accroissement massif des demandes? A partir de 1980 tous les risques couverts interviennent. Les chutes de production et de vente se maintiennent et s'amplifient, l'effet de la recession en Europe s'amorce, et surtout le facteur chute de prix s'y ajoute : en 1980 il explique 23 % des demandes, en 1981 : 65 %. Pour la seule année 1981 il représente un droit à transfert de 291 millions d'Ecus ... alors que les disponibilités financières n'étaient que de 112 millions. Sur ce total de 291 millions, 175 millions (59 %) sont dus à la chute du prix du cacao et 109 millions (37 %) à la baisse de celui du café.

Le choc est encore amplifié par le fait que de fortes hausses s'étaient produites quelques années auparavant, ce qui - dans le mécanisme du Stabex - s'est traduit par la conjonction de moyennes de référence élevées et de recettes très déprimées pour 1981 et 1982.

Le déséquilibre du système a donc été provoqué par la concomitance dans la survenance des risques couverts, et de façon plus spécifique par "l'irruption" du risque "chute des prix" pour deux produits, café et cacao qui représentent - en valeur - 50 % des exportations "Stabex" des pays ACP. Or, il existe pour ces deux produits un accord international destiné, en principe, à atténuer les fluctuations de prix ... La Commission note à ce propos, dans son rapport : "il est clair que les efforts de la Communauté internationale doivent tendre à renforcer ces accords mondiaux et cela malgré les difficultés que la crise a provoquées ... on ne voit pas en effet quelle autre solution que celle des accords mondiaux pourrait limiter les fluctuations excessives des cours que l'on constate depuis près de 10 ans....".

./..

II. Détérioration de la position concurrentielle des pays ACP.

3

L'analyse des exportations ACP de produits Stabex pendant la décennie 1970-1980 conduit aux constatations suivantes :

Prix : une augmentation qui ne compense pas celle des importations de pétrole.

Sur l'ensemble de la période, la hausse des prix, mesurée en dollars, a été en général supérieure à 10 % par an, allant jusqu'à 20 % pour le cacao et 15 % pour le café.

En dépit de ces hausses, on constate :

- que la part des recettes d'exportation correspondant aux produits Stabex a regressé de 40 % à 31 %, ceci étant dû essentiellement à l'augmentation des exportations de pétrole;
- que, sauf pour le cacao, il y a eu perte en termes de l'échange : cette perte des ACP n'est pas due à leurs échanges avec les pays industrialisés, mais à l'augmentation des prix des produits pétroliers importés.

Volumes : pour la plupart des produits l'évolution est défavorable.

Les exportations ACP vers la Communauté n'ont augmenté que pour deux produits Stabex : le café et le thé. Pour le cacao, c'est la stagnation, pour les autres produits la décroissance parfois rapide (arachide, huiles).

Sans doute la demande européenne n'a-t-elle pas été particulièrement dynamique : les importations totales de ces produits ont ou bien augmenté très légèrement ou bien diminué. Mais sauf pour le café les exportations des pays ACP ont toujours évolué plus défavorablement que les achats européens. Malgré le régime commercial plus favorable dont les pays ACP bénéficient sur le marché de la Communauté, leurs parts de marché se sont donc réduites soit au profit de pays industrialisés, soit au profit d'autres PVD.

Le tableau ci-dessous illustre cette évolution :

Partis de marché ACP dans les importations de la CEE (9 Etats)					
Evolution sur la décennie - en quantité					
	a) moyenne 1971-1972-1973	b) moyenne 1979-1980-1981			
Produits	ACP	Amérique	Asie	Total PVD	
Bois	a) 68,4	6,1	24,7	100	
	b) 59,2	6,0	34,2	100	
Café vert ou torréfié	a) 32,6	60,8	3,8	100	
	b) 38,8	54,6	6,3	100	
Cacao - tous produits	a) 93,3	5,5	0,1	100	
	b) 86,4	9,9	3,7	100	
dont cacao en fèves	a) 95,4	3,3	1,0	100	
	b) 88,8	7,4	3,8	100	
Coton	a) 32,5	34,9	21,4	100	
	b) 34,5	40,3	15,9	100	
Tourteaux d'oléagineux	a) 21,9	48,1	27,5	100	
	b) 6,6	66,4	26,4	100	
Arachides en coques	a) 89,4	3,1	4,8	100	
	b) 34,6	49,9	10,7	100	
Huile d'arachide	a) 69,4	30,5	0,0	100	
	b) 44,7	53,3	1,8	100	
Bananes fraîches	a) 25,3	60,7	0,0	100	
	b) 19,5	67,8	0,4	100	
Thé	a) 27,4	3,1	63,6	100	
	b) 38,5	4,3	52,5	100	
Peaux	a) 29,4	37,5	20,8	100	
	b) 31,9	24,1	36,3	100	
Huile de palme	a) 25,3	0,0	74,6	100	
	b) 18,5	0,2	81,2	100	
Caoutchouc	a) 11,9	0,1	87,8	100	
	b) 11,6	0,1	88,3	100	

Sources : Données CTCI - Rev. 1 - ONU Genève.

Il y a progression pour trois produits seulement :

- pour le café, au détriment de l'Amérique Latine, en raison essentiellement des gelées qui ont affecté les plantations brésiliennes;
- pour le coton, au détriment de l'Asie qui de plus en plus transforme sa matière première;
- pour le thé.

Pour tous les autres produits le bilan n'est guère favorable, même pour le cacao où l'augmentation d'exportations de la Côte d'Ivoire n'a pas permis à l'Afrique de conserver les marchés perdus par le Ghana et le Nigéria.

Si les exportations ACP - en particulier africaines - sont en général en recul sur le marché communautaire elles le sont encore davantage au niveau mondial : sauf pour le thé, la perte de marché est générale et beaucoup plus importante que pour les ventes à la CEE. Il en résulte que la dépendance du marché communautaire s'est accrue au cours de la décennie.

Un exemple : l'huile de palme.

Portée par la conjoncture de prix favorable des années 70 de nombreux pays d'Asie et d'Amérique Latine ont rapidement développé la production et les exportations de produits tropicaux : café, cacao, bananes, oléagineux.

Un exemple caractéristique est celui de l'huile de palme.

En 1965, l'Afrique fournit 73 % de la production mondiale, l'Asie 23 %, l'Amérique latine 3 %. En 1980 l'Asie vient en tête avec 68 % et l'Afrique ne fournit plus que 27 % et passe en outre à une situation d'importateur net.

On constate le même phénomène pour l'ensemble des huiles végétales, pour les tourteaux d'oléagineux, le bois, le caoutchouc, le coton etc.

LE STABEX EN BREF

Le Stabex couvre actuellement 47 produits et sous-produits :

- Seuil de dépendance : pour que l'un de ces produits soit pris en considération celui-ci doit avoir représenté l'année précédente 6,5 % (2 % pour les pays les moins développés, enclavés ou insulaires) des exportations totales toutes destinations.
- Seuil de déclenchement : le droit à transfert naît s'il y a fluctuation à la baisse d'au moins 6,5 % (2 % pour les pays les moins développés, enclavés ou insulaires) par rapport à la moyenne des recettes d'exportation vers la Communauté au cours des quatre années précédentes.
- Globalisation : une disposition introduite par la deuxième convention de Lomé permet aux ACP d'introduire leur demande soit pour un produit isolément, soit en globalisant produits et sous-produits.
- Destination des exportations : le mécanisme joue en principe pour les seules exportations à destination de la Communauté. Toutefois, pour 11 pays ACP il joue pour les exportations toutes destinations. En outre l'inclusion des échanges intra-ACP a été décidé en 1982.
- Volume des transferts : il s'agit en règle générale de prêts sans intérêt qui sont remboursés par les Etats bénéficiaires lorsque sont remplies certaines conditions relatives à l'augmentation de leurs recettes d'importation. Toutefois, pour les pays les plus pauvres il s'agit de dons.
- Utilisation des transferts : la convention prévoit que les transferts doivent être affectés aux secteurs en cause ou, dans un souci de diversification, être dirigés vers d'autres secteurs appauvris.
- Tranches annuelles : la dotation du Stabex est répartie en 5 tranches annuelles. Chaque année le montant disponible est ainsi plafonné à ce niveau majoré éventuellement de 20 % par tirage sur la dotation de l'année suivante.