PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

12 January 1990 **Doc. 6162**

OPINION

on the economic consequences of set-aside programmes in agriculture[1]

presented by the Committee on Economic Affairs and Development[2]

(Rapporteur : Mr BÖSCH)

I. Introduction

1. One of the options recently introduced as part of the reform package for the common agricultural policy (CAP) is "set-aside", signifying the withdrawal of agricultural land from production against an annual premium payment. Similar programmes are at present under way in several other Council of Europe member states, such as Sweden. Set-aside programmes were tried in the United States as early as the 1930s, and in that country it has been considered ever since as one of the most effective ways to adjust supply to a slack in demand while maintaining farmers' incomes.

2. The emphasis in this opinion will be on the decline in overall economic activity in the countryside that is likely to result from set-aside programmes, thus highlighting one of the aspects brought up in the excellent report prepared by the Committee on Agriculture on the consequences of set-aside programmes in agriculture for rural areas (Rapporteur : Mr Soares Costa).

3. Set-aside schemes have been put significantly into effect in the European Community since 1988. Farmers opting for this solution are obliged to set aside at least 20% of their arable land for a minimum of five years in order to qualify for aid.

4. Until the present time, some 434 000 hectares have been taken out of production in the Community, corresponding to an area almost equal to that of Luxembourg. The greatest use of set-aside policies has been in the Federal Republic of Germany, where 25 000 farmers chose to withdraw 170 000 hectares (3 000 km^2), or 2,4% of the

1. See Doc. 6005 and Reference No. 1625 of 15 March 1989 ; and Doc. 6159 (report of the Committee on Agriculture).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 9 January 1990.

b. See 26th Sitting, 31 January 1990.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

12 janvier 1990 **Doc. 6162**

AVIS

sur les conséquences économiques des programmes de gel des terres agricoles[1]

présenté par la commission des questions économiques et du développement[2]

(Rapporteur : M. BÖSCH)

I. Introduction

1. Une des options récemment retenues dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) est celle du «gel» des terres agricoles, ce qui signifie qu'on retire ces terres de la production, en échange du paiement d'une prime annuelle. Des programmes analogues sont en cours dans plusieurs autres Etats membres du Conseil de l'Europe, la Suède par exemple. Des programmes de gel ont été expérimentés aux Etats-Unis dans les années 30 déjà ; et depuis lors, ils n'ont jamais cessé, dans ce pays, d'être considérés comme les moyens les plus efficaces d'ajuster l'offre à un fléchissement de la demande tout en maintenant les revenus des agriculteurs.

2. Le présent avis met l'accent sur la probabilité d'un déclin de l'activité économique globale du monde rural à la suite des programmes de gel — ce qui rejoint l'un des aspects évoqués dans l'excellent rapport que la commission de l'agriculture a consacré aux conséquences des programmes de gel pour les régions rurales (rapporteur : M. Soares Costa).

3. Le gel est pratiqué de manière significative dans la Communauté européenne depuis 1988. Les agriculteurs qui choisissent cette solution doivent, pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide, geler au moins 20 % de leurs terres cultivables pendant un minimum de cinq ans.

4. A ce jour, quelque 434 000 hectares ont été mis hors culture dans la Communauté, ce qui représente une superficie presque égale à celle du Luxembourg. C'est en République Fédérale d'Allemagne que le gel se pratique le plus largement ; dans ce pays, 25 000 agriculteurs ont choisi de mettre hors culture 170 000 hectares (3 000 km^2),

1. Voir Doc. 6005 et Renvoi n° 1625 du 15 mars 1989 ; et Doc. 6159 (rapport de la commission de l'agriculture).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 9 janvier 1990.

b. Voir 26e séance, 31 janvier 1990.

country's total arable land. In the United Kingdom, an area of 60 000 hectares was affected, while, in the Netherlands, only 195 farmers used the opportunity to set aside 2 600 hectares.

II. Possible drawbacks of set-aside programmes

5. *An even more intensified agriculture*: further concentration of agriculture to highly productive areas could accelerate present trends towards excessive "industrialisation" and intensification of agriculture. Aided by the current biogenetic revolution, the end result might be renewed surpluses on a much smaller cultivated area. Total CAP expenditure may thus in the end not be significantly reduced, and it might even be increased, as compensation will have to be paid for added production in fertile areas as well as for set-aside schemes in less privileged regions.

6. *Lop-sided regional development*: set-aside policies are likely to be most widely chosen in regions where profits from agriculture are the lowest. For example, in Italy the poorer regions accounted for 61 % of the land set aside. The major portion was in hilly and mountain areas and in the South. The same trend can be observed in Spain, where three major rural regions (Aragon, Castilla la Mancha and Castilla y León) accounted for about 83 % of the land set aside.

7. *The absence of the "multiplier effect" of farming*: a decline in the economic activities of primary producers, suppliers and dependent processing industries may lead to what sometimes goes under the somewhat unorthodox label of "negative multiplier effect". By "multiplier effect" is meant the additional economic activities caused by a certain primary activity. Thus, the absence of farming may lead to the abandonment of the entire "agrarian production column", that is to say the many "upstream" and "downstream" economic activities related to agriculture and horticulture, such as:

— input (upstream) activities: agricultural research; irrigation; dredging; soil and water conservation; fertiliser and pesticide production; seed development; agricultural machinery (production and maintenance);

— output (downstream) activities: storage; transportation; food processing; distribution and marketing.

soit 2,4 % de l'ensemble des terres cultivables du pays. Au Royaume-Uni, le gel intéresse une superficie de 60 000 hectares, alors qu'aux Pays-Bas, 2 600 hectares ont été gelés, par 195 agriculteurs seulement.

II. Inconvénients possibles des programmes de gel

5. *Une agriculture encore plus intensive:* l'accentuation d'un processus de concentration de l'agriculture dans les régions de forte productivité pourrait hâter l'évolution actuelle vers une agriculture trop «industrielle» et intensive. Compte tenu de la révolution biogénétique en cours, l'opération pourrait se solder, en définitive, par de nouveaux excédents, sur une superficie cultivée beaucoup plus faible. Ainsi, il se peut, en fin de compte, que les dépenses au titre de la PAC ne soient pas notablement réduites; elles pourraient même augmenter, car il faudra verser une indemnité au titre de la production supplémentaire dans les régions fertiles, et aussi au titre des programmes de gel dans les régions moins favorisées.

6. *Un développement régional déséquilibré:* c'est dans les régions où les profits tirés de l'agriculture sont les plus bas que le gel a le plus de chances d'être largement pratiqué. En Italie, par exemple, les régions pauvres représentent 61 % des terres mises hors culture. Il s'agit essentiellement de zones de collines et de montagnes, et du Mezzogiorno. On observe la même tendance en Espagne, où trois grandes régions rurales (Aragon, Castille de la Manche et Castille du León) incluent quelque 83 % des terres mises hors culture.

7. *L'absence d'«effet de multiplication» de l'agriculture:* le déclin des activités économiques des producteurs et fournisseurs de produits primaires, et des industries de traitement qui sont tributaires de ces activités, peut aboutir à ce qu'on appelle parfois, de manière peu orthodoxe, un «effet de multiplication négatif». Par «effet de multiplication», on entend le supplément d'activité économique généré par une activité primaire. Ainsi, l'absence d'exploitation agricole peut conduire à l'abandon de toute la «colonne de production agraire», c'est-à-dire des nombreuses activités économiques liées à l'agriculture et à l'horticulture et situées en «amont» ou en «aval», par exemple:

— activités en entrée (en amont): recherche agricole; irrigation; dragage; conservation du sol et de l'eau; production d'engrais et de pesticides; perfectionnement des semences; machines agricoles (production et entretien);

— activités en sortie (en aval): stockage; transport; traitement des denrées alimentaires; distribution et marketing.

8. *Degradation of rural life*: we have seen how set-aside policies could significantly worsen the general economic climate in rural areas. They could lead to an impoverishment of the general population in such regions, and to its estrangement from the nation's economic life. This is particularly so in peripheral regions where agriculture is the dominant economic activity. Schools, shops and cultural institutions are in the danger zone.

9. This would leave many villages without a future, doomed to stagnate and eventually disappear. The most vulnerable areas are those where the socio-economic structure is already weak. Set-aside programmes could thus further contribute to the depopulation of the countryside and excessive concentration of the population in urban areas.

10. *Vulnerable world supplies*: in previous years, the chief worry in the international food arena concerned structural surpluses, leading to gluts in world markets and depressed prices. Since the 1988 drought in North America and elsewhere, the situation has been different. Prices are firm and food stocks are down to their lowest level since the crisis years of 1974-75. Meanwhile, the world's population continues to grow rapidly, and soil erosion and desertification progress unabated. It may therefore be necessary again, in some not too distant future, to use all of Europe's available land. Set-aside programmes, if resorted to, must therefore be pursued in such a way that the land abandoned can be easily recuperated if the need should arise.

III. Conclusions

11. Set-aside programmes — be they in Europe or the United States of America — undoubtedly reduce one source of friction in international food trade relations, namely the dumping of surpluses, produced and subsequently exported at great cost to taxpayers, on to world markets. The United States and other major agricultural producers, for instance, care little whether Europe pays a lot of money to farmers for not producing. It has in no way any wish *per se* to see farmers in Europe poor. What it does care about is Europe's surplus production weakening world markets. Europe of course has the same concern *vis-à-vis* the United States. It is therefore important that all set-aside programmes, if undertaken at all, should be internationally co-ordinated, to ensure that a reduction

8. *Dégradation de la vie rurale:* nous avons vu la manière dont le gel des terres peut dégrader notablement le climat économique général dans les régions rurales. Cette mesure risque d'entraîner, dans ces régions, un appauvrissement de l'ensemble de la population, et son «aliénation» par rapport à la vie économique de la nation. Il en est ainsi, en particulier, dans les régions périphériques, où l'agriculture constitue l'activité économique dominante. Les écoles, les magasins et les institutions culturelles se trouvent dans la zone de danger.

9. Dès lors, de nombreux villages n'auraient plus d'avenir; ils seraient condamnés à stagner, et finalement à disparaître. Les régions les plus vulnérables sont celles où la structure socio-économique est faible au départ. Le gel risque alors d'accélérer encore le dépeuplement des campagnes, et d'accentuer un trop-plein démographique dans les zones urbaines.

10. *Des approvisionnements mondiaux vulnérables:* jusqu'à une époque récente, le principal souci dans le domaine des denrées alimentaires internationales concernait les excédents structurels, qui aboutissaient à une saturation des marchés mondiaux et à une chute des cours. Mais depuis la sécheresse de 1988 en Amérique du Nord et ailleurs, la situation est différente. Les cours sont fermes, et les stocks alimentaires sont à leur plus bas niveau depuis les années de crise 1974-1975. La population mondiale, quant à elle, continue d'augmenter rapidement; et l'érosion des sols et la désertification progressent sans répit. Dans ces conditions, peut-être serait-il nécessaire, dans un avenir relativement proche, de remettre en exploitation la totalité des terres disponibles sur notre continent. Par conséquent, si l'on a recours au gel, il faut procéder de telle manière que les terres abandonnées puissent facilement être récupérées si le besoin s'en fait sentir.

III. Conclusions

11. Il est certain que les programmes de gel — que ce soit en Europe ou aux Etats-Unis — atténuent ce qui constitue une source de friction dans les relations commerciales internationales en matière alimentaire, à savoir la mise sur les marchés mondiaux, à des prix de *dumping*, d'excédents produits, puis exportés, à grands frais pour les contribuables. Les Etats-Unis et d'autres grands producteurs agricoles, par exemple, se soucient peu de savoir si l'Europe verse beaucoup d'argent aux agriculteurs pour qu'ils s'abstiennent de produire. Les Etats-Unis n'ont fondamentalement aucun désir de voir les agriculteurs d'Europe s'appauvrir. Mais si la production excédentaire européenne vient affaiblir les marchés mondiaux, voilà qui ne saurait les laisser indifférents. Bien

in production in one country is not met by corresponding increases in others.

12. However, we Europeans must also be aware of the negative effects of large-scale set-aside programmes on rural life and regional development. True, with set-aside policies, European food production is reduced, less export subsidies are needed and competition with other major producers producing at lower cost becomes less intense. Community stocks (and hence storage costs) of important commodities are today much lower than two years ago.

13. However, if the price for all this is a countryside with little or no economic activity, demoralised farmers, overgrown fields, dying adjacent industries, environmental damage and a population with no hope for the future, then we must ask ourselves if it is really worth paying. Economies are not just about money, but also about people. In a Europe where the necessary equilibrium between city and countryside has already been significantly disturbed in favour of the former, accelerating set-aside programmes, if used excessively and indiscriminately, could mean the *coup de grâce* for the latter. We must make sure that this does not happen.

14. At the outset of this opinion, your Rapporteur maintained that set-aside programmes, if mainly undertaken on marginal land, might in fact lead to more intensive cultivation of the best farmland, and hence to little or no reduction at all in overall output. This is of course something which must be prevented, not only because it would betray the whole purpose of set-aside policies, but also because the already considerable environmental problems — caused by excessive use of artificial fertilisers, pesticides and large-scale pollution by natural manure — would worsen even further. A better way to reduce production would be to make agriculture in such regions less intensive, and hence reduce its negative impact on the environment. As has been pointed out in committee, this has already been done to a certain extent in several countries, such as the United Kingdom in so-called "environmentally sensitive areas" (ESAs) within the framework of the common agricultural policy of the European Community. It can only be hoped that the programme will continue and expand.

entendu, l'Europe a la même préoccupation vis-à-vis des Etats-Unis. Par conséquent, il importe que tout programme de gel qui viendrait à être entrepris soit coordonné au plan international, afin que la baisse de la production dans tel pays ne soit pas neutralisée par des augmentations correspondantes dans tel autre pays.

12. Quoi qu'il en soit, nous autres Européens devons également être conscients des effets négatifs qu'entraînent, pour la vie rurale et le développement régional, les programmes de gel à grande échelle. Certes, le gel permet de réduire la production alimentaire européenne, de diminuer les subventions à l'exportation, et de rendre moins intense la concurrence avec d'autres grands producteurs qui produisent à un coût inférieur. Les stocks communautaires (et par conséquent les frais de stockage) des produits de base importants sont aujourd'hui beaucoup plus réduits qu'il y a deux ans.

13. Toutefois, si le prix à payer pour tout cela est un monde rural d'où a pratiquement disparu toute activité économique, des agriculteurs démobilisés, des champs en friche, des industries connexes qui dépérissent, des dommages à l'environnement, et enfin, une population qui n'a plus de raison d'espérer — si tel est le prix à payer, alors nous devons nous demander si le jeu en vaut la chandelle. La vie économique ne tourne pas uniquement autour de questions d'argent; elle comporte aussi des aspects humains. Dans une Europe où le nécessaire équilibre entre la ville et la campagne est d'ores et déjà passablement rompu en faveur de la première, un recours excessif et sans discrimination à des programmes de gel pourrait signifier le coup de grâce pour la seconde. Nous devons veiller à ce que cela ne se produise pas.

14. Au début de cet avis, votre rapporteur a soutenu que si les programmes de gel des terres agricoles devaient viser principalement des terres marginales cela pourrait en fait résulter en une culture plus intensive des meilleures terres, d'où une faible diminution de la production globale, voire aucune. Ce qui bien entendu doit être évité, non seulement pour ne pas trahir l'objectif tout entier du gel des terres mais également pour ne pas aggraver encore les atteintes déjà considérables causées à l'environnement du fait d'une utilisation excessive des engrais artificiels, des pesticides et de la pollution à grande échelle due à l'épandage. Pour réduire la production, il vaudrait mieux recourir dans ces régions à une agriculture moins intensive, et, partant, diminuer son impact négatif sur l'environnement. Comme cela a été souligné en commission, ceci a déjà été fait à un certain degré en plusieurs pays, tels que le Royaume-Uni dans des zones dites «sensibles du point de vue de l'environnement» dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté européenne. L'on ne peut qu'espérer que ce programme sera poursuivi et développé.

15. *Paragraphs to be included in the draft report to be presented by the Committee on Agriculture :*[1]

"— The Assembly (...) fears that numerous agriculture-dependent industries will suffer as a result of set-aside programmes, and that the damage to rural regions, in which farming may be the all-dominant economic activity, may be wide-ranging.

— Calls on the governments of the Council of Europe member states and the European Community :

— to ensure that set-aside programmes are not only undertaken on marginal farmland in disadvantaged regions but also in intensively farmed areas where environmental problems caused by artificial fertilisers, pesticides and natural manure (from large concentrations of cattle) are major ones ;

— to encourage, as an alternative to set-aside programmes, wider usage of less intensive farming methods in the latter type of areas, thus both reducing overproduction and saving the environment."

15. *Paragraphes à inclure dans le projet de rapport qui sera présenté par la commission de l'agriculture*[1] :

«— L'Assemblée (...) craint également qu'un grand nombre d'industries tributaires de l'agriculture ne soient affectées négativement par les programmes de gel, et que les régions rurales, dans lesquelles l'exploitation du sol est parfois l'activité économique quasi exclusive, ne subissent des dommages de grande ampleur.

— Invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne :

— à assurer la mise en œuvre des programmes de gel de terres agricoles non seulement sur des terres marginales dans des régions défavorisées mais aussi dans des zones de culture intensive où l'environnement subit des atteintes majeures du fait des engrais artificiels, des pesticides et de l'épandage (en raison de grandes concentrations du bétail) ;

— à encourager, à titre d'alternative au gel des terres agricoles, un recours accru à des méthodes de culture moins intensive dans les zones de ce dernier type diminuant ainsi la surproduction et préservant l'environnement.»

1. Please note that, subsequent to the unanimous approval by the Committee on Economic Affairs and Development of the above paragraphs on 9 January 1990, they were incorporated into the draft resolution adopted by the Committee on Agriculture at its meeting on 10 January 1990. They will therefore not appear as separate amendments in the Assembly's debate on the subject.

1. Suite à l'approbation unanime par la commission des questions économiques et du développement des paragraphes ci-dessus le 9 janvier 1990, ceux-ci ont été incorporés dans le projet de résolution adopté par la commission de l'agriculture lors de sa réunion le 10 janvier 1990. Ils ne figureront par conséquent pas en tant qu'amendements séparés au débat de l'Assemblée à ce sujet.