PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

23 September 1992 **Doc. 6676**

OPINION

on the activities of OECD in 1991 in the field of agriculture[1]

(Rapporteur: Mr SCHEER, Germany, SPD)

Problem

Access to food should be a basic human right and yet millions of people are starving while others have surpluses. The pressure on the environment, caused by an increasing world population as well as by intensive farming practices and other wasteful and polluting uses of natural resources threatens life on earth in the long term. In many countries of the world, farmers leave the countryside for urban areas without finding work, leaving farmland and forests idle. The analysis of policy reforms affecting the agro-food sector and their consequences becomes increasingly complex and multidisciplinary.

Solution

Increased trade in agricultural commodities, coupled with agricultural development, would improve people's access to food. The adoption of policies aimed at increasing the use of agricultural production for energy production and industrial purposes, would reduce environmental degradation, help improve the situation of farmers and stimulate rural economic development. OECD and its member governments should actively pursue such policy reforms and carefully analyse their multiple consequences before their implementation.

I. Introduction

The imbalance in world food production and distribution, the increasing negative impacts on the environment caused by human activity and

1. See Doc. 6624

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

23 septembre 1992 **Doc. 6676**

AVIS

sur les activités de l'OCDE en 1991 dans le domaine de l'agriculture[1]

(Rapporteur: M. SCHEER, Allemagne, SPD)

Problème

L'accès à l'alimentation devrait être un droit fondamental de l'homme, et pourtant, des millions de gens meurent de faim tandis que d'autres enregistrent des excédents alimentaires. Les contraintes que l'accroissement de la population mondiale fait peser sur l'environnement, de même que les pratiques de l'agriculture intensive et autres usages des ressources naturelles qui sont sources de gaspillage et de pollution, constituent autant de menaces à long terme pour la vie sur terre. Dans de nombreux pays, les agriculteurs quittent les campagnes pour les villes sans trouver d'emploi, en laissant les terres agricoles et les forêts à l'abandon. L'analyse des réformes politiques intéressant le secteur agro-alimentaire, et de leurs conséquences, devient de plus en plus complexe et de plus en plus multidisciplinaire.

Solution

Une intensification des échanges de biens agricoles, jointe au développement de l'agriculture, améliorerait l'accès à l'alimentation. L'adoption de politiques visant à accroître l'utilisation de la production agricole à des fins énergétiques et industrielles permettrait de réduire la dégradation de l'environnement, contribuerait à améliorer la situation des agriculteurs et stimulerait le développement économique des zones rurales. L'OCDE et ses gouvernements membres se doivent de poursuivre activement les réformes politiques en question et d'en analyser avec soin les multiples conséquences avant de les mettre en œuvre.

I. Introduction

Le déséquilibre de la production et de la distribution mondiales de produits alimentaires, l'incidence négative croissante des activités

1. Voir Doc. 6624.

the difficult employment situation in rural regions are major concerns in the current international discussions on the need for agricultural policy reforms and trade liberalisation (including the forestry and fisheries sectors). The present report reflects and comments on some of the new and traditional areas which are affected by agricultural policy reform. It puts forward a few priority areas where OECD and its member governments could strengthen international co-operation.

II. Global challenges

The major crises and challenges facing the world at the end of this millennium are linked to its high and increasing population, and to the wasteful and polluting use of natural resources. The social conflicts arising from the often unfair distribution of resources has led to costly civil unrest and conflicts. People in certain regions and "pockets" of society starve while others have too much to choose from. Access to food should be a basic human right for every person.

The preservation of life on earth and the need for nature conservation impose the adoption of sustainable resources management policies. Similarly, trade rules should also encourage sustainable management practices and should not discourage or adversely affect agricultural developments in regions with few other economic possibilities or where food needs cannot be satisfied through trade, be it due to lack of local purchasing power or for other reasons.

These global challenges and their consequences for resource management policies, including agriculture, fisheries and forestry, clearly illustrate the increasing interdependence of the world community of states and regions. It also shows that policy reforms must be undertaken, using an interdisciplinary approach. Agricultural policies can no longer be designed without a due regard to environmental policies. Trade rules must also take account of their environmental and social impacts. Such global approaches to policy reforms need sophisticated analytical instruments and models for the handling of data as well as for the evaluation of model scenarios and of the possible consequences of reforms.

humaines sur l'environnement et la situation difficile de l'emploi dans les régions rurales constituent de vastes sujets de préoccupation dans les discussions internationales actuelles sur la nécessité de réformer la politique agricole et de libéraliser les échanges (y compris dans les secteurs de la sylviculture et de la pêche). Le présent rapport contient des réflexions et des commentaires sur quelques secteurs anciens ou nouveaux qui sont concernés par la réforme de la politique agricole. Il présente quelques domaines d'action prioritaire dans lesquels l'OCDE et ses gouvernements membres pourraient renforcer la coopération internationale.

II. Des défis mondiaux

Les crises et les défis considérables auxquels le monde doit faire face en cette fin de millénaire sont liés à l'importance et à la croissance de la démographie planétaire, ainsi qu'à une utilisation des ressources naturelles qui est source de pollution et de gaspillages. Les conflits sociaux, provoqués par la répartition souvent inéquitable des ressources, entraînent de leur côté des troubles et des conflits coûteux. Dans certaines régions comme dans certains secteurs de la société, des gens meurent de faim alors que d'autres ont l'embarras du choix des denrées. L'accès à l'alimentation doit être un droit fondamental de l'homme, de chaque homme.

La sauvegarde de la vie sur terre et la nécessité de conserver la nature imposent l'adoption de mesures de gestion durable des ressources. De même, les règles commerciales doivent encourager, elles-aussi, des pratiques de gestion durable et ne doivent pas décourager ou affecter l'exploitation des ressources agricoles dans les régions où il existe peu d'autres possibilités économiques ou qui ne peuvent satisfaire à leurs besoins alimentaires en recourant aux échanges, par manque de pouvoir d'achat sur place ou pour d'autres raisons.

Ces défis planétaires et leurs incidences sur les politiques de gestion des ressources, y compris l'agriculture, la pêche et la sylviculture, illustrent de façon manifeste l'interdépendance croissante de la communauté mondiale des Etats et des régions. Ils montrent aussi que les réformes politiques sont à entreprendre de manière interdisciplinaire. On ne peut plus concevoir une politique agricole sans tenir compte également des politiques de l'environnement. D'autre part, les règles du commerce doivent prendre en considération les incidences mésologiques et sociales de leur application. Cette manière globale d'envisager les réformes politiques nécessite l'emploi d'instruments analytiques perfectionnés et de modèles pour le traitement des données, ainsi que pour l'évaluation de scénarios types et des conséquences éventuelles des réformes.

OECD should therefore continue its work on the monitoring of agricultural policies, markets and trade and develop this comprehensive review to increasingly include non-monetary factors of importance to agriculture, as well as factors related to the multifunctionality of the sector. More emphasis should be given to the building of similar analytical tools for the fisheries sectors. Work must be intensified for the formulation of sustainable resources management policies.

III. The key to a revitalisation of the rural world

Agriculture and the agro-food sector play an important role for employment in the countryside and for the health of rural economies. The continued pressure in OECD countries to reduce food production in line with market demands, and the increased efficiency of farming have resulted in more and more farmers leaving their profession. Structural adjustments to increase efficiency of the sector have been a key issue for agricultural policy reforms during decades. Many less favoured regions have suffered considerably from these reforms and some have been completely abandoned. The employment problems of urban centres have increased while land and forests are left idle without necessary maintenance. A part of our cultural heritage has been lost.

This degradation of the rural world is taking place at a time when technological progress has made it possible to drastically increase the use of agricultural land for the production of energy (wind farms, etc.) and renewable raw materials for industry and the energy sector (biomass). Such alternative developments can contribute to increase rural employment, give farmers a new production task and improve their income situation, as well as eliminating present pollution and other nuisances resulting from the use of fossil fuels. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe in its Resolution 979 (1992) on agriculture's contribution to enhancing energy security and saving the global environment, therefore calls on the governments of member states to favour biomass cultivation and its use for energy production through policy reforms affecting all relevant sectors.

The Assembly has also recommended to member governments to favour the production and commercialisation of quality food products from certified regions or countries of origin

L'OCDE doit donc poursuivre ses travaux relatifs à la surveillance des politiques agricoles, des marchés et des échanges commerciaux, et il lui faut aussi inclure dans cette perspective déjà exhaustive les facteurs non monétaires jouant un rôle important pour l'agriculture, ainsi que les facteurs relatifs au caractère multifonctionnel du secteur considéré. Il importe d'insister davantage sur l'élaboration d'instruments analytiques analogues pour le secteur de la pêche. Enfin, il y a lieu d'intensifier les travaux touchant à la conception de mesures de gestion durable des ressources.

III. La clé de la revitalisation du monde rural

L'agriculture et le secteur agro-alimentaire jouent un rôle important pour l'emploi dans les campagnes, ainsi que pour la santé des économies rurales. Les pressions continues qui s'exercent dans les pays de l'OCDE pour que la production alimentaire soit réduite en fonction de la demande, ainsi que l'efficacité accrue des techniques agricoles ont amené un nombre croissant d'agriculteurs à changer de métier. Les ajustements structurels destinés à augmenter la productivité de ce secteur ont joué un rôle essentiel dans les réformes de politique agricole opérées depuis plusieurs décennies. De nombreuses régions défavorisées ont beaucoup souffert de ces réformes, et certaines ont été complètement abandonnées. Les problèmes d'emploi des zones urbaines ont pris de l'acuité, alors que des terres et des forêts restent en friche et ne sont pas assez entretenues. Nous avons ainsi perdu une partie de notre patrimoine culturel.

Cette dégradation du monde rural se produit à une époque où le progrès technologique a rendu possible un fort accroissement de l'usage des terres agricoles pour la production d'énergie (exploitations éoliennes, etc.) et des matières premières renouvelables pour l'industrie et le secteur énergétique (biomasse). Ces technologies parallèles peuvent contribuer à favoriser l'emploi dans les zones rurales, à donner aux agriculteurs une nouvelle fonction productive et à améliorer leurs revenus, ainsi qu'à éliminer la pollution actuelle et les autres nuisances dues à l'utilisation de combustibles fossiles. C'est pourquoi dans sa Résolution 979 (1992) relative à la contribution de l'agriculture à l'accroissement de la sécurité dans le domaine énergétique et à la sauvegarde de l'environnement mondial, l'Assemblée parlementaire demande aux gouvernements des Etats membres de favoriser la culture de la biomasse et son utilisation pour la production énergétique grâce à des réformes politiques touchant les secteurs concernés.

L'Assemblée a recommandé aussi aux gouvernements membres de favoriser la production et la commercialisation de produits alimentaires de qualité dans des régions ou pays d'ori-

(Recommendation 1142 (1991)). This initiative was taken with a view to stimulating the economies of rural regions where high quality food is a major source of income and to preserve our culinary heritage. It is important in this context that governments take measures to inform the public of all aspects of food quality and the relations between nutrition, diet and health.

In its future work programme, OECD should place greater emphasis on formulating and analysing policy reforms to favour agricultural non-food production for industry and the energy sector. The commercialisation of regional food specialities in order to strengthen rural economies and improve farmers, income should also receive greater attention in agricultural policy reform analyses.

IV. The need for interdisciplinary policy reform

A multifunctioning agriculture which provides a variety of services to society requires an interdisciplinary approach to policy reforms affecting the agricultural sector. Tourism, recreation, crafts and other industrial activities could increasingly take place in the countryside if policies were designed to this end. Your Rapporteur therefore welcomes the increased emphasis which OECD has given to more comprehensive studies and policy analyses. This was notably the case at the latest meeting of OECD agricultural ministers on 26 and 27 March 1992.

It is important that a close co-operation between the different bodies responsible for the various sectors of OECD's work is maintained and strengthened. OECD's approach to rural development may serve as a good example in this respect.

V. On the way to free trade in agricultural commodities

The Assembly has on several occasions given its support to letting market signals increasingly influence agricultural production. It believes that such development will greatly favour world trade and thereby economic development. It hopes that — in spite of the protracted negotiations — the Uruguay Round negotiations of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) will be successfully ended and that the resulting trade regime will have a beneficial effect on

gine certifiés (Recommandation 1142 (1991)). Elle a pris cette initiative dans le double but de stimuler les économies des régions rurales où la production de denrées alimentaires de haute qualité constitue une source très importante de revenus, et de préserver notre patrimoine culinaire. Il importe, à cet égard, que les gouvernements prennent des mesures pour informer la population de tous les aspects de la qualité des aliments ainsi que des relations entre la nutrition, le régime alimentaire et la santé.

Dans son futur programme de travail, l'OCDE devra insister davantage sur l'élaboration et l'analyse de réformes politiques tendant à favoriser la production agricole non alimentaire pour l'industrie et le secteur énergétique. Enfin, il conviendra d'accorder plus d'attention, dans les analyses touchant la réforme de la politique agricole, à la commercialisation de spécialités alimentaires régionales en vue de renforcer les économies rurales et d'accroître les revenus des agriculteurs.

IV. Nécessité d'une réforme politique interdisciplinaire

Une agriculture multifonctionnelle offrant différents services à la société exige qu'on aborde sous l'angle interdisciplinaire les réformes politiques intéressant le secteur agricole. Le tourisme, les loisirs, l'artisanat et autres activités industrielles pourront s'implanter progressivement dans les campagnes pour peu qu'on élabore des politiques à cette fin. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite que l'OCDE mette davantage l'accent sur des études et des analyses politiques plus exhaustives. Tel a été le cas, notamment, à la dernière réunion des ministres de l'Agriculture de l'OCDE, les 26 et 27 mars 1992.

Il importe qu'une coopération étroite entre les différents organes responsables des divers secteurs d'activité de l'OCDE soit maintenue et renforcée. La manière dont l'OCDE aborde la question du développement rural peut constituer un excellent exemple à cet égard.

V. Vers le libre-échange des produits agricoles

L'Assemblée a soutenu à plusieurs reprises le principe selon lequel il faut laisser les signaux du marché influencer de plus en plus la production agricole. Elle est convaincue que cette évolution favorisera grandement les échanges mondiaux et, par conséquent, le développement économique. Elle espère que malgré leur durée, les négociations *Uruguay Round* de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) aboutiront et que le régime commercial qui en

agricultural and rural development worldwide. OECD should be congratulated in this context for having succeeded in convening the abovementioned meeting of agricultural ministers during a critical phase in the Uruguay Round. This meeting, the first since 1987, helped in approaching a breakthrough in the difficult agricultural trade discussions.

Nevertheless, the Assembly is of the opinion that far more attention should be given to the environmental and social repercussions of different trade regimes. It believes that work in OECD in order to increase the transparency of different subsidy schemes or other support measures affecting agriculture will help governments substantially in dealing with these complex matters which cannot be separated from general economic policies. An up-to-date analysis of the impact of a successful Uruguay Round on the farming community and the agro-food sector would be most helpful to governments in adapting their policies to the conditions arising from a new international trade situation.

VI. Relations with non-member states

Increased trade in agricultural commodities will make it most important to carefully follow developments in non-OECD member countries and to analyse the consequences of these developments for OECD members. The dramatic changes taking place in central and eastern Europe demand particular attention. OECD's response to this challenge, by setting up a Centre for Co-operation with European Economies in Transition (CCEET) and a new "partners-in-transition" programme involving in its first stage Hungary, Poland and the Czech and Slovak Federal Republic, is therefore a most judicious initiative.

The expertise which has been built up over the years in OECD for the monitoring of agricultural policy reforms, markets and trade, and the know-how in analysing the various consequences of policy reforms as applied to agriculture, rural economic development and farmers' income situation, could be most valuable when assisting central and east European countries in their reform process. Such policy advice could also be offered to other newly democratic countries.

A problem of particular importance and urgency for eastern Europe is to educate, train and provide advisory services to new private

résultera exercera des effets bénéfiques sur le développement agricole et rural dans le monde entier. A cet égard, il convient de féliciter l'OCDE d'avoir réussi à convoquer la réunion de ministres de l'Agriculture mentionnée ci-dessus pendant une phase critique des négociations *Uruguay Round*. Cette réunion, la première du genre qui se soit tenue depuis 1987, a permis de faire avancer les discussions délicates sur les échanges agricoles.

L'Assemblée est néanmoins d'avis qu'il faut prêter beaucoup plus d'attention aux répercussions mésologiques et sociales des différents régimes commerciaux. Elle estime que les travaux de l'OCDE visant à accroître la transparence des divers systèmes de subvention et autres mesures de soutien intéressant l'agriculture aideront sans nul doute les gouvernements à traiter ces questions complexes, qu'on ne saurait isoler de la politique économique en général. En analysant l'incidence d'une réussite des négociations *Uruguay Round* sur la communauté agricole et le secteur agro-alimentaire, on aiderait beaucoup les gouvernements à adapter leurs politiques aux conditions créées par l'existence d'une nouvelle situation commerciale internationale.

VI. Relations avec les Etats non membres

Etant donné l'intensification des échanges de biens agricoles, il devient essentiel de suivre de très près les événements qui se produisent dans les pays membres n'appartenant pas à l'OCDE et d'analyser les conséquences de ces événements pour les pays membres qui en font partie. Les changements spectaculaires qui se produisent en Europe centrale et orientale exigent une attention particulière. Ce fut donc une initiative particulièrement judicieuse, de la part de l'OCDE, de répondre à ce défi en créant un centre pour la coopération avec les économies européennes en cours de transition (CCEET), de même qu'en instituant un nouveau programme pour les partenaires en cours de transition, dont la première phase intéresse la Hongrie, la Pologne et la République fédérative tchèque et slovaque.

Quand on aidera les pays d'Europe centrale et orientale à conduire leurs réformes, il sera particulièrement utile d'exploiter les compétences acquises par l'OCDE au fil des années dans la surveillance des réformes de la politique agricole, des marchés et du commerce, ainsi que dans l'analyse des diverses conséquences des réformes politiques appliquées à l'agriculture, au développement économique rural et à la situation financière des agriculteurs. Des conseils de ce genre pourraient aussi être prodigués à d'autres pays démocratiques depuis peu.

Il est très important et urgent pour l'Europe de l'Est d'éduquer, de former et de conseiller les responsables des nouvelles exploita-

farmers. It would therefore be most helpful if OECD could invite representatives of these countries to participate in its activities in these fields. The setting-up of co-operation schemes in bilateral and multilateral assistance programmes, for example, exchange schemes for farmers, teachers and students, could be promoted. OECD could also promote and help co-ordinate agricultural research, and extend this activity to include non-member states where relevant.

VII. Possible text to be included in the draft resolution to be adopted by the enlarged Parliamentary Assembly

"The Assembly emphasises that increased trade in agricultural commodities should have positive effects for sustainable rural and agricultural development and contribute to guaranteeing all persons access to food.

The Assembly believes that all policy reforms affecting the agricultural sector and rural society must be subjected to a careful and interdisciplinary analysis in order to evaluate the effects on producers, consumers, markets, trade, the environment and the economy.

Consequently, the Assembly calls on the governments of the member countries of OECD, and whenever relevant, on the Organisation itself:

i. to conclude the Uruguay Round of trade negotiations by agreeing on a greater degree of liberalisation of trade in agricultural products under fair conditions of competition while safeguarding the sustainable development of their respective rural regions and promoting food security in all countries;

ii. to continue, intensify and broaden their work on decision support and policy simulation models for the monitoring of agricultural policy reforms (including fisheries and forestry) and accompanying structural changes and their effects on markets, trade, producers and consumers as well as rural economies and the environment;

iii. to increasingly include in this work and other parts of OECD's activities programme, the policy principle of sustainability;

iv. to give more attention to the use of agricultural land for the production of electricity (wind generated electricity, etc.) and renewable raw materials for industry and the energy sector (biomass), thus reducing the nuisance stemming

tions agricoles privées. Il serait donc particulièrement utile que l'OCDE invite des représentants de ces pays à participer à ses activités en la matière. Il serait possible de promouvoir l'élaboration de régimes de coopération dans le cadre de programmes d'assistance bilatéraux et multilatéraux, par exemple des systèmes d'échanges intéressant les agriculteurs, les enseignants et les étudiants. L'OCDE pourrait aussi promouvoir et aider à coordonner la recherche agricole, et étendre cette activité afin d'inclure le cas échéant les pays non membres.

VII. Texte pouvant être inclus dans le projet de résolution à adopter par l'Assemblée parlementaire élargie

« L'Assemblée souligne que l'intensification des échanges de biens agricoles devrait avoir des effets positifs pour un développement rural et agricole durable et contribuer à garantir l'accès de tous à l'alimentation.

L'Assemblée est convaincue que toute réforme politique affectant le secteur agricole et la société rurale doit faire l'objet d'une analyse approfondie et interdisciplinaire visant à en évaluer les effets sur les producteurs, les consommateurs, les marchés, les échanges, l'environnement et l'économie.

En conséquence, l'Assemblée demande aux gouvernements des pays membres de l'OCDE et, le cas échéant, à l'organisation elle-même:

i. de mettre fin aux négociations commerciales *Uruguay Round* en se prononçant d'un commun accord pour une libéralisation accrue de l'échange de produits agricoles dans des conditions de concurrence équitable, tout en sauvegardant le développement durable de leurs régions rurales respectives et en assurant dans tous les pays la sécurité alimentaire;

ii. de poursuivre, d'intensifier et d'élargir leurs travaux relatifs aux modèles de soutien des décisions et de simulation des politiques en vue de la surveillance des réformes de la politique agricole (y compris en ce qui concerne la pêche et la sylviculture), ainsi que pour l'accompagnement des changements structurels et de leurs effets sur les marchés, les échanges, les producteurs, les consommateurs, les économies rurales et l'environnement;

iii. d'intégrer de plus en plus à leurs travaux et à d'autres parties du programme d'activités de l'OCDE le principe politique de la durabilité;

iv. de prêter plus d'attention à l'emploi des terres agricoles pour la production d'électricité (électricité éolienne, etc.) comme de matières premières renouvelables pour l'industrie et le secteur énergétique (biomasse), ce qui aura pour

from the use of fossil fuels and offering new perspectives for agricultural activity and rural development;

v. to favour policy reforms which will contribute to preserve regional specialities and encourage quality food production and assure that consumers are better informed of the quality of such products through appropriate labelling;

vi. to let market signals increasingly influence agricultural production and help such development by making support measures affecting agriculture, fisheries and forestry more transparent;

vii. to assist the countries of central and eastern Europe but also other non-member countries in their reforms of the agro-food sector and to favour exchange programmes involving private farmers, teachers and students;

viii. to promote and help co-ordinate agricultural research among member states and extend such activities to non-member states where relevant."

Reporting committee: Committee on Economic Affairs and Development (Doc. 6651).

Committee for opinion: Committee on Agriculture (and competent committees).

Reference to committee: Doc. 6624 and Reference No. 1792 of 30 June 1992.

Opinion approved by the committee on 17 September 1992.

See 14th Sitting, 2 October 1992; and Resolution 988.

effet de réduire les nuisances provoquées par l'emploi de combustibles fossiles ainsi que d'ouvrir des perspectives nouvelles pour les activités agricoles et le développement rural;

v. de favoriser les réformes politiques contribuant à sauvegarder les spécialités régionales, à encourager une production alimentaire de qualité et à garantir que les consommateurs soient mieux informés sur la qualité de ces produits grâce à un étiquetage approprié;

vi. de laisser de plus en plus les signaux du marché influencer la production agricole et de favoriser cette évolution en rendant plus transparentes les mesures de soutien intéressant l'agriculture, la pêche et la sylviculture;

vii. d'aider les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi d'autres pays non membres dans leurs réformes touchant le secteur agro-alimentaire et de favoriser les programmes d'échanges intéressant les responsables d'exploitations agricoles privées, les enseignants et les étudiants;

viii. de promouvoir et aider la coordination de la recherche agricole et d'étendre le cas échéant ces activités aux pays non membres.»

Commission chargée du rapport: commission des questions économiques et de développement (Doc. 6651).

Commission pour avis: commission de l'agriculture (et commissions compétentes).

Renvoi à commission: Doc. 6624 et Renvoi n° 1792 du 30 juin 1992.

Avis approuvé par la commission le 17 septembre 1992.

Voir 14e séance, 2 octobre 1992; et Résolution 988.