PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

17 January 1992 **Doc. 6544**

OPINION

on agriculture's contribution to enhancing energy security and saving the global environment[1]

(Rapporteur: Mrs VERSPAGET, Netherlands, Socialist)

I. Introduction

1. Most of us believe that agriculture's sole function is to feed people. We tend to forget that it has a long tradition of, and a considerable potential for, producing other things as well (apart, of course, from its providing employment and serving as an important source of income in rural regions).

2. Industrial development has brought about an almost complete reliance on fossil fuels, nuclear power and hydroelectricity. As a consequence, the role of agriculture and forestry as energy-suppliers became insignificant (whereas before they were the main source of energy for society, by feeding horses and oxen and by supplying wood for heating purposes).

3. Agriculture's growing orientation towards food production was encouraged by large subsidies farmers started to receive in the 1950s and 1960s. "Linear" price guarantees led to considerable overproduction, and to the appearance of the famous (or infamous) "mountains" and "lakes" of commodities. Farmers tried to enhance their production by all means, not least the massive use of fertilisers and pesticides.

4. Overproduction of food is costly, implying as it does not only production subsidies but also storage costs and export support. The case for using part of the arable land available for alternative purposes is therefore strong.

5. The report by the Committee on Agriculture, presented by Mr Scheer (Doc. 6536), is far-sighted and bold in its central message; a message which claims that Europe can overcome an important part of its strong dependency on imported energy during the next century by

1. See Doc. 6536.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

17 janvier 1992 **Doc. 6544**

AVIS

sur la contribution de l'agriculture à l'accroissement de la sécurité dans le domaine énergétique et à la sauvegarde de l'environnement mondial[1]

(Rapporteur: Mme VERSPAGET, Pays-Bas, socialiste)

I. Introduction

1. La plupart d'entre nous estime que l'agriculture a pour seule fonction de nourrir la population. Nous oublions souvent que traditionnellement elle produit autre chose aussi et que son potentiel est considérable (mis à part, bien entendu, le fait qu'elle est source d'emplois et de revenus importants dans les régions rurales).

2. Le développement industriel a engendré une dépendance presque complète vis-à-vis des combustibles fossiles, des énergies nucléaire et hydraulique. L'agriculture et la sylviculture ont donc pour ainsi dire perdu leur rôle de fournisseur d'énergie (alors qu'elles étaient autrefois la principale source d'énergie de la société, nourrissant le bétail et fournissant du bois de chauffage).

3. Les fortes subventions accordées aux agriculteurs à partir des années 50 et 60 ont favorisé l'orientation croissante de l'agriculture vers la production exclusive de denrées alimentaires. L'alignement des prix garantis a conduit à une surproduction considérable et à l'apparition des fameux (ou scandaleux) «torrents» de lait et «montagnes» de viande. Les agriculteurs se sont efforcés d'accroître la production par tous les moyens, l'emploi d'engrais et de pesticides n'étant pas le moindre d'entre eux.

4. La surproduction de denrées alimentaires est coûteuse, car elle englobe non seulement les subventions à la production mais aussi les frais de stockage et le soutien à l'éxportation. Beaucoup de facteurs plaident donc en faveur de l'affectation d'une partie des terres arables à des fonctions de rechange.

5. Le principal message du rapport de la commission de l'agriculture soumis par M. Scheer (Doc. 6536) est perspicace et audacieux: selon lui, l'Europe pourra, au cours du prochain siècle, s'affranchir en grande partie de sa forte dépendance vis-à-vis de l'énergie importée en

1. Voir Doc. 6536.

relying more on biomass produced by agriculture and forestry.

II. Uncertainty of traditional energy supplies

6. Since the mid-1950s, oil has been Europe's primary source of energy, preferred because of its low price and the comparative ease (in relation to coal) with which it could be transported. The 1956 Suez crisis, but more importantly the 1973 and 1979 oil crises, made the industrialised countries realise that this source was not only becoming expensive but also insecure. They therefore tried to reduce their consumption of oil and to develop alternative sources of energy.

7. However, this is easier said than done; any further expansion of the role of nuclear power is controversial, especially after Chernobyl. Aeolian, tidal and solar power, however welcome, cannot be expected to make more than a marginal contribution to the total energy supply. Finally, fusion energy is not likely to be available on a large scale until the middle of the next century at the earliest. Europe is therefore left in a vulnerable situation, especially in the event of further turmoil in the Middle East or in the former Soviet Union, still the world's largest oil producer. Hence the need to consider agriculture's potential in reducing this vulnerability.

III. An economic case for biomass, provided oil is at the right price

8. The production of biomass for energy purposes is normally not profitable when the price of oil is low, say in the 18-25 dollars per barrel range. In addition, the energy needed to transport the biomass from the field to processing stations, and from there to consumers, is high, apart from the fact that its energy output (that is, relative to its mass) is lower than that of oil. However, were the price of oil to rise to, say, over 40 dollars per barrel — which is not impossible in the event of future emergencies of the kinds mentioned — then the story would be different.

9. We should, therefore, be prepared to develop the production of biomass, so that we stand ready to give it a larger role when higher energy prices make this feasible. Indeed, even if biomass were only to cover the energy needs of agriculture proper, then this would be no mean contribution. Doing so would not only help the environment, by reducing carbon dioxide emissions (while CO_2 is produced by the burning of biomass, it is also absorbed by growing crops). In addition, it would create employment in rural

s'appuyant davantage sur la biomasse produite par l'agriculture et la sylviculture.

II. Précarité des ressources en énergie traditionnelle

6. Depuis le milieu des années 50, le pétrole est la principale source d'énergie de l'Europe, qui l'a privilégié à cause de son faible prix et de sa facilité de transport relative (par rapport au charbon). La crise de Suez de 1956 et, plus importantes encore, les crises pétrolières de 1973 et 1979 ont fait comprendre aux pays industrialisés que cette source d'énergie devenait non seulement onéreuse mais aussi précaire. Ils ont donc essayé de restreindre leur consommation de pétrole et de développer d'autres sources d'énergie.

7. Toutefois, cette décision est plus facile à prendre qu'à mettre en œuvre; toute nouvelle extension du rôle de l'énergie nucléaire est sujette à caution, notamment depuis la catastrophe de Tchernobyl. On ne peut s'attendre à ce que les énergies éolienne, marémotrice et solaire, qui sont pourtant les bienvenues, apportent plus qu'une contribution marginale à l'approvisionnement total en énergie. Enfin, l'énergie de fusion ne sera probablement pas disponible à grande échelle avant le milieu du siècle prochain. L'Europe est donc dans une situation vulnérable, notamment en cas de nouveaux troubles au Proche-Orient ou dans l'ex-Union Soviétique, pays qui reste le plus gros producteur de pétrole du monde. Apparaît dès lors la nécessité d'envisager le recours au potentiel agricole pour atténuer cette vulnérabilité.

III. Arguments économiques en faveur de la biomasse, à condition que le pétrole soit à son juste prix

8. La production de biomasse à des fins énergétiques n'est généralement pas rentable lorsque le prix du pétrole est bas, lorsqu'il se situe entre 18 et 25 dollars le baril. Il faut, de plus, beaucoup d'énergie pour transporter la biomasse du champ vers l'usine de traitement et de là au consommateur; en outre, son rendement énergétique (par rapport à son poids) est inférieur à celui du pétrole. Pourtant, si le prix du pétrole devait dépasser 40 dollars le baril, ce qui n'est pas impossible en cas d'événements imprévus comme ceux que nous évoquions plus haut, il en irait tout autrement.

9. Il faut donc se préparer à développer la production de biomasse même si l'on doit temporairement la subventionner, afin de pouvoir lui donner un rôle plus important lorsque l'augmentation des prix de l'énergie le permettra. En effet, même si la biomasse ne devait couvrir que les besoins énergétiques de l'agriculture proprement dite, ce ne serait pas une mince contribution. Cette initiative serait salutaire pour l'environnement en réduisant les émissions de gaz carbonique (en effet, bien que le CO_2 soit produit par la

areas and stimulate research into new crops with greater energy coefficients. This could, as Mr Scheer points out in the report of the Committee on Agriculture, be of great help also to developing countries and nations in central and eastern Europe as they try to overcome their energy scarcity.

10. The question then becomes, should we subsidise agricultural energy production to "get it going"? The majority opinion of the Committee on Economic Affairs and Development seems to be that this would not be a good idea. Subsidies to European agriculture have brought many problems, it was felt, without there being a need to add to them by artificially supporting yet another activity. Market forces should prevail, which of course does not preclude the research and development recommended above.

IV. Agriculture, forestry and the environment

11. More generally, our Assembly needs to focus more on the environmental impact, for better or for worse, of modern agriculture and forestry, in particular as regards global warming. For instance, methane in manure contributes to the warming process, and excess manure production is becoming a major problem in such countries as the Netherlands and Denmark.

12. Reforestation, in Europe and all over the world, could help reduce excessive CO_2 in the atmosphere and thereby counteract global warming. Land no longer needed in agriculture could be reforested and thereby help reduce our continent's shortage of wood. Your Rapporteur indeed sees a relationship between that shortage and Europe's large imports of tropical wood. The latter, of course, contribute to the disappearance of precious forests in many developing countries. The world needs an overall view, and management, of its forestry resources, and an international treaty should be concluded on the matter. It should include such things as:

— a plan for afforestation and reforestation, including funding;

— a means for assessing the impact of forests on the climate;

— greater emphasis on what some call "social forestry" in the Third World, that is to say

combustion de biomasse, il est aussi absorbé par les plantes en cours de croissance). En outre, elle créerait des emplois dans les zones rurales et stimulerait la recherche sur la culture de nouvelles plantes ayant un coefficient énergétique supérieur. Comme le souligne M. Scheer dans le rapport de la commission de l'agriculture, cette politique serait aussi très utile aux pays en voie de développement et aux nations d'Europe centrale et orientale qui s'efforcent de pallier leur pénurie d'énergie.

10. La question devient alors celle de savoir si nous devons subventionner la production d'énergie agricole pour la «maintenir en vie»? La majorité de la commission des questions économiques et du développement semble considérer que ce ne serait pas une bonne idée. Les subventions à l'agriculture européenne ont entraîné de nombreux problèmes, estiment les tenants de ce point de vue, et il n'est pas nécessaire d'y ajouter d'autres problèmes en soutenant artificiellement une activité supplémentaire. Les lois du marché devraient prévaloir, ce qui n'exclut évidemment pas la recherche et le développement recommandés plus haut.

IV. L'agriculture, la sylviculture et l'environnement

11. Plus généralement, il faut que notre Assemblée porte davantage son attention sur les effets sur l'environnement, pour le meilleur ou pour le pire, de l'agriculture et de la sylviculture modernes, et notamment sur le réchauffement du globe. Le méthane dégagé par les engrais naturels, par exemple, contribue au réchauffement et une production excessive d'engrais naturel commence à poser un grave problème dans des pays comme les Pays-Bas et le Danemark.

12. Le reboisement, en Europe et dans le monde, pourrait en revanche réduire l'excès de CO_2 dans l'atmosphère et contrecarrer ainsi le réchauffement du globe. On pourrait reboiser les terres qui ne sont plus nécessaires en agriculture, ce qui contribuerait à réduire la pénurie de bois de notre continent. Votre rapporteur voit d'ailleurs un rapport entre cette pénurie et les vastes importations européennes de bois tropical. Celles-ci contribuent évidemment à la disparition de forêts précieuses dans de nombreux pays en voie de développement. Le monde a besoin d'un aperçu global, et d'une gestion globale, de certaines ressources forestières et il conviendrait de conclure un traité international en la matière. Ce traité devrait comporter notamment:

— un plan de boisement et de reboisement, comprenant les moyens de financement;

— un moyen d'évaluer l'influence des forêts sur le climat;

— une insistance plus grande sur ce que certains appelent la «sylviculture sociale» dans le

its contribution to the long-term development of local communities;

— the encouragement of trade based on sound and sustainable management of forestry resources.

V. Concluding remarks

13. The Assembly's Recommendation 1092 (1989) on European agriculture as a supplier of raw materials and energy to industry, in particular, called on Council of Europe member states to "promote infrastructure investments needed for the collection, transport and processing of agriculturally-produced raw materials and energy" and to "replace the many laws and regulations which at present serve to hamper development of renewable energy and raw materials by flexible, non-discriminatory ones, or even, where necessary, to enact laws that discriminate in their favour, for the purpose of saving agriculture and the environment".

14. Biomass for energy could provide, not the solution to the energy problem, but one solution among others. Europe will have to rely on a variety of energy sources if it wants to reduce its vulnerability. To count out agriculture would be short-sighted and counterproductive.

15. Finally, who says "agriculture" also says "environment". Whether we talk about biomass, manure or forestry resources, they also have an environmental impact that must be taken into consideration. Wood is the most important source of energy in large parts of the Third World, and energy security can only be secured through proper forestry management. The industrialised world must contribute, through its own policies and through international agreements, to such a state of affairs.

Reporting committee: Committee on Agriculture.

Committee for opinion: Committee on Economic Affairs and Development.

Reference to committee: Doc. 6340 and Reference No. 1710 of 28 January 1991.

Opinion unanimously approved by the committee on 12 December 1991.

See 26th Sitting, 7 February 1992, and Resolution 979.

tiers monde, c'est-à-dire sur sa contribution au développement à long terme des communautés locales;

— un encouragement aux échanges fondés sur une gestion saine et durable des ressources forestières.

V. Conclusions

13. La Recommandation 1092 (1989) de l'Assemblée relative à l'agriculture européenne en tant que fournisseur de matières premières et d'énergie pour l'industrie — un moyen de sortir de la crise — invitait notamment les Etats membres du Conseil de l'Europe «à favoriser les investissements d'infrastructure nécessaires pour la collecte, le transport et la transformation des matières premières et de l'énergie produite par l'agriculture» et «à remplacer les multiples lois et règlements qui entravent à l'heure actuelle le développement des matières premières et de l'énergie renouvelable par des textes souples et non discriminatoires, voire, le cas échéant, à adopter des lois exerçant une discrimination en leur faveur, dans le souci de sauver l'agriculture et l'environnement».

14. La biomasse pour la production d'énergie pourrait apporter non pas *la* solution aux problèmes énergétiques, mais une solution parmi d'autres. L'Europe doit s'appuyer sur des sources énergétiques multiples pour atténuer sa vulnérabilité. Négliger l'agriculture serait peu perspicace et contreproductif.

15. Enfin, qui dit «agriculture» dit également «environnement». La biomasse, les engrais naturels ou les ressources forestières ont tous des effets sur l'environnement dont il faut tenir compte. Le bois est la source d'énergie la plus importante dans de vastes parties du tiers monde et la sécurité dans le domaine de l'énergie ne peut être assurée sans une bonne gestion sylvicole. Le monde industrialisé, par le biais de ses politiques et d'accords internationaux, doit œuvrer en ce sens.

Commission chargée du rapport: commission de l'agriculture.

Commission saisie pour avis: commission des questions économiques et du développement.

Renvoi en commission: Doc. 6340 et Renvoi n° 1710 du 28 janvier 1991.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 12 décembre 1991.

Voir 26e séance, 7 février 1992, et Résolution 979.