

conférence

C 89/INF/9
Novembre 1989

C

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE ROME

Vingt-cinquième session

Rome, 11-30 novembre 1989

F

SEIZIEME CONFERENCE MC DOUGALL

(prononcé par Monsieur Giorgio Ruffolo, Ministre italien de l'environnement,
le 13 novembre 1989)

Monsieur le Directeur général, Messieurs les Ministres, Messieurs les Ambassadeurs, Mesdames et Messieurs, je suis hautement honoré de l'invitation qui m'a été adressée pour prononcer la XVIe Conférence Mc Dougall à cette XXVe Conférence générale de la FAO, organisation qui a des responsabilités sur le plan mondial quant aux politiques et aux initiatives dans le domaine de l'alimentation, de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche ainsi que des intérêts fondamentaux pour les questions d'environnement.

Je remercie tout particulièrement le Directeur général, M. Edouard Saouma pour les paroles extrêmement flatteuses avec lesquelles il m'a accueilli ainsi que pour l'invitation à m'entretenir devant vous sur la grande question de l'environnement, invitation dans laquelle il a bien voulu appeler le rôle chaque fois plus important de l'Italie dans ce secteur de la coopération internationale. En abordant la question qui m'a été proposée, je voudrais partir non pas d'une réflexion vraiment critique, mais d'un sentiment spontané et diffus présent maintenant partout dans le monde, quel que soit le rôle de chacun dans la société. Il existe la sensation que tout ce que nous faisons, les problèmes qui nous assaillent, les intérêts qui nous font mouvoir, les choix que nous devons faire sont en quelque sorte mal placés, ils sont dépassés par des problèmes et des besoins auxquels nous ne sommes pas à même de donner des réponses adéquates, problèmes et besoins qui sont pour nous de graves difficultés parce qu'ils nous intéressent directement. Je pense à la faim dans les zones sous-développées et à l'émargination des faibles dans les zones riches ainsi qu'à la menace écologique dans le monde entier. Ou alors, il s'agit de menaces que nous sentons véritablement à nos portes et trop souvent notre réaction est de mettre des oeillères. C'est par exemple le cas des pays à hauts revenus où des couches sociales opulentes se protègent contre la violence en érigeant des "barrières" qui assurent leur sécurité.

Le fait est que dans la géographie politique, dans la géographie sociale également, les limitations de ces domaines font que l'on est amené à donner des réponses qui ne correspondent pas à la dimension des problèmes, problèmes qui très souvent d'ailleurs dépassent nos possibilités de réaction. Un monde divisé implique des "souverainetés" plus apparentes que réelles, car très souvent les possibilités d'intervention sont bien en-dessous de l'importance des problèmes à résoudre. Alors ces barrières dont s'entourent les plus forts, qui peuvent ainsi vivre dans l'illusion qu'ils sont ainsi protégés dans un domaine privilégié et qu'ils résistent à la pression de ceux qui n'ont pas accès à leur bien-être, ces barrières ont au moins deux conséquences négatives.

Il y a d'abord un appauvrissement moral, c'est-à-dire que ce bien-être est simplement la jouissance de biens matériels. Il y a de plus une insécurité due à la menace que ressentent les nantis devant le désespoir des exclus.

Ce déphasage entre ce que l'on voudrait faire et ce que l'on peut faire, ce sens d'impuissance qui en découle, ont leur origine dans la conscience que le pouvoir politique n'a pas suivi dans sa croissance l'extraordinaire développement technologique des dernières décennies, qui a amené l'homme à constituer une menace pour la biosphère dans laquelle il vit.

A notre époque l'apparition de cette force, et en conséquence l'interdépendance qui existe sur toute la planète dans un vaste réseau d'interférences et d'interconnections, postule de manière toujours plus précise et pressante cette "unité du monde" qui est contredite par le fait que les gouvernements n'ont pas eux-mêmes d'unité, ce "pouvoir à la hauteur" sans lequel cette puissance ne peut être gouvernée et contrôlée. Au moins trois grands motifs ont aujourd'hui une importance planétaire: la paix, l'environnement, le développement des pays du tiers monde. Ce ne sont pas des domaines séparés mais ce sont des problèmes et des exigences qui ont une interaction profonde. La paix est par définition le "problème du monde entier", puisque la guerre est devenue synonyme d'autodestruction totale: l'environnement, parce que tout ce qui rompt les équilibres globaux et régionaux risque d'étouffer les conditions mêmes qui permettent la vie; le développement des pays du tiers monde, parce que l'on ne peut pas compter sur une opposition entre une aire dans laquelle se concentre la richesse du monde (une économie dont la valeur est de 17 millions de milliards de livres) et une autre zone où la population a un taux de

développement démographique qui représente 90 pour cent du taux démographique total, qui vit dans des conditions de sous-développement et dont une partie importante (500 millions d'individus) vit dans la faim.

Dans le Rapport Brundtland (Our Common Future), on fait remarquer que pour la première fois dans ce siècle nous avons pu voir véritablement ce qu'est la terre dans l'espace. C'est une petite boule fragile. Ce sujet avait d'ailleurs été traité par Arnold Toynbee dans son Histoire de l'Homme, quand il parle de la fragilité de l'écosphère: "cette petite pellicule d'air et de vapeur qui entoure le globe". Sur cette terre petite et fragile, une espèce, l'espèce humaine, est devenue si forte et si nombreuse et dans un temps si bref, à cause de l'accélération prodigieuse de ses moyens de production et de son rythme démographique, qu'elle constitue une menace pour la continuation même de la vie sur la terre. Et l'Institut Worldwatch nous met en garde tous les ans dans son State of the World contre les graves dangers qu'entraîne l'affaiblissement de ce qui fait la vie de la planète: les forêts sont de moins en moins importantes, la désertification augmente, ainsi que l'érosion du sol, la réduction de l'ozoneosphère et l'augmentation de la température.

Pour répondre de façon adéquate à ces défis mondiaux: l'environnement, le développement, il faut penser à des réponses qui vont au-delà des initiatives que peut réaliser à l'heure actuelle la collaboration internationale. Les accords bilatéraux et multilatéraux sont à même de donner sans aucun doute des résultats très positifs. Mais c'est une voie risquée qui est plutôt une somme des intérêts des politiques nationales, et non pas une synthèse nouvelle de collaboration efficace et confiante pour porter remède de façon générale aux "abus séparés".

Les organisations mondiales et les grandes initiatives au niveau planétaire ont souvent, et dans de nombreux domaines, fait un travail important et très utile. Il est presque superflu, dans cette enceinte, de souligner le rôle précieux de la FAO pour la façon passionnée dont elle a lancé et développé des initiatives de grand intérêt et de grande efficacité dans son domaine d'activité en faveur du développement. Je ne peux que m'associer à ce qu'a dit il y a quelques semaines, le Directeur général, M. Edouard Saouma lors de la Journée mondiale de l'alimentation et je le cite: "Oui, la FAO a fait et continue à faire du bon travail, mais le manque de moyens et les difficultés de trésorerie sont un obstacle à son action."

Quant aux grandes réalisations intellectuelles, je voudrais rappeler ici le travail de pionnier d'un grand italien aujourd'hui disparu, Aurelio Peccei, honoré également par la FAO qui a frappé une médaille à sa mémoire, et de son Club de Rome, si injustement contesté à l'époque; l'important travail réalisé également par Willy Brandt et sa Commission Nord-Sud; enfin, ce qui a été fait par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, présidée par Mme Brundtland, Commission absolument indépendante et financée sur la base du volontariat, qui de 1983 à 1987 a fait des recherches sur les problèmes d'environnement à l'échelle planétaire.

Grâce à un grand nombre d'entrevues de personnalités scientifiques, culturelles, politiques et du domaine technique accordées à des institutions et des associations publiques et privées, nationales et internationales, qui traitent de l'environnement, réparties dans 23 pays aux quatre coins du monde, la Commission a recueilli une mine d'informations, d'opinions et de données qui éclairent de façon très nette et parfois terrible la situation. Elle a présenté des propositions qui constituent un élément essentiel de la politique de l'environnement. Le rapport a été reconnu pour son importance par le PNUE, d'abord, puis par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies qui a demandé à tous les intéressés de lui donner un "suivi" concret.

Et nous voici arrivés au point le plus difficile: le "suivi". Même dans le cas des organisations mondiales et au-delà de leur volonté et de leur engagement, il est évident, avec le pouvoir politique dont elles disposent, qu'il y a un grand écart entre la dimension et le caractère d'urgence des problèmes et la possibilité de les contrôler par le pouvoir politique. Cela est dû au fait qu'il n'existe pas une politique responsable qui soit à la hauteur du problème, à la hauteur de son interdépendance et de sa complexité, une politique à un niveau systémique supérieur à celui des Etats eux-mêmes. Un gouvernement mondial? Evidemment, cela serait la réponse systémique juste. Mais, aujourd'hui, cela ne peut être - et pour combien de temps encore? - qu'une utopie, encore qu'une utopie séduisante et stimulante. Entre le gouvernement mondial et les ententes fragiles de l'époque actuelle, il y a une voie possible et praticable: c'est la constitution de gouvernements partiels, ad hoc pour résoudre des problèmes déterminés, peut-être en utilisant certaines des organisations existantes, mais au-delà de leurs mandats qui sont encore trop liés à l'idée de l'aide, qui projette sur les pays bénéficiaires des modèles de

productivité et de technologie du monde industrialisé. Cette formule d'instances partielles pourrait être utilisée dans le domaine de l'environnement, pour administrer les grands intérêts communs: les fameux "Commons". Il s'agit d'intérêts qui, par leur nature même, échappent partiellement ou totalement au contrôle des Etats souverains. Le Rapport Brundtland les appelle des "écosystèmes partagés", ou "biens communs mondiaux".

A cette catégorie appartiennent, par exemple, les terres de l'Antarctique, les océans qui couvrent plus de deux tiers de la planète, et naturellement l'espace extraterrestre qui, seulement dans les dernières décennies, est devenu le quatrième grand océan du monde. On a fait sans aucun doute, dans ce domaine, des progrès importants sinon vers une administration commune, tout au moins vers une gestion de ces biens communs sur la base d'un accord: avec la loi de la mer, avec le traité sur l'espace extra-atmosphérique, avec le traité sur l'Antarctique. Le Rapport Brundtland souligne la nécessité de développer ces modalités prometteuses encore qu'insuffisantes en vue d'arriver à une véritable gestion collective.

Si l'on passe du plan des politiques et des institutions à celui de la teneur des questions, et si nous tenons compte des rapports entre les problèmes de l'agriculture et de l'alimentation et ceux de l'environnement, nous constatons le paradoxe suivant; l'agriculture est à la fois la source la plus importante de richesses renouvelables et le secteur d'où proviennent les plus grandes pressions exercées sur l'environnement. C'est un système "construit" mais qui se greffe directement sur le cycle biologique de la nature. S'il n'est pas surchargé, il fonctionne d'une façon qui ressemble beaucoup à un système naturel; mais quand il est surchargé, il est comme une usine qui, évidemment, produit des choses utiles mais également des décharges polluantes et des déchets. Les quatre grands systèmes agricoles mondiaux - comme l'a relevé Jean Mayer à la Conférence Mc Dougall, il y a deux ans - les cultures, les prairies, les forêts et la pêche, sont arrivés à la limite de ce qu'ils peuvent supporter. Et la "révolution verte" est et continuera sans doute pendant plusieurs années à être un processus requérant une quantité énorme de capitaux, d'énergie, de fertilisants et d'eau. Face à cette situation lourde de risques et de préoccupations, il y a celle d'un demi milliard de personnes qui souffrent de la faim, bien qu'il y ait des excédents alimentaires; mais nous savons qu'au niveau mondial, ces excédents sont insignifiants et dérisoires pour qui n'y a pas accès. Les experts nous disent que les nations qui produisent beaucoup d'aliments pourraient nourrir de façon satisfaisante le reste du monde. Mais même où ce mécanisme de répartition pourrait être appliqué, les conséquences sur l'économie agricole et la société des régions pauvres récipiendaires seraient dévastatrices. C'est là un tableau chargé de problèmes et de contradictions dont on ne peut pas sortir si l'on ne pense à une réorientation importante des politiques de développement. Le cas des forêts tropicales en est un exemple.

La sauvegarde des forêts tropicales est l'un des grands objectifs de l'environnement à l'échelle planétaire. C'est un domaine où la politique de l'environnement peut se mesurer aux problèmes de développement au niveau international.

Les forêts tropicales - vous le savez - diminuent de 11 millions d'hectares par an, c'est-à-dire une superficie égale à celle du Benelux, alors que les déserts progressent à la vitesse de 6 millions d'hectares par an et la perte en couches superficielles de terres cultivables s'élève à 26 millions de tonnes par an. Le déboisement menace d'étouffer l'écosphère. Les forêts tropicales constituent une sorte de grand poumon de la terre; elles absorbent le nitrate carbonique et produisent de l'oxygène. Leur destruction provoque une sorte d'emphysème écologique, l'atmosphère est empoisonnée, la température augmente - il s'agit du fameux "effet serre" - et en plus, il y a un bouleversement des bassins versants et la destruction d'un million d'espèces animales et végétales prévue pour la fin du siècle.

Pourquoi détruit-on les forêts? Pour deux raisons: d'abord la pression démographique et la commercialisation du bois. Les paysans pauvres du tiers-monde qui vivent d'une agriculture extensive de subsistance, déboisent et cultivent des terres qui sont normalement couvertes de forêts, terres qu'ils épuisent rapidement, parce qu'elles ne contiennent pas beaucoup de substances nutritives et qui deviennent des savanes poussiéreuses. Avec le bois des forêts tropicales ainsi dévastées exporté dans les pays industrialisés, les pays du tiers-monde obtiennent une partie des devises qui leur permettent de rembourser leurs dettes. C'est ainsi que l'on fait la plus mauvaise utilisation possible de ressources d'une importance colossale. Pour payer les intérêts de leur dette, les pays pauvres détruisent leur capital écologique, s'appauvrissant davantage encore et portant préjudice à l'équilibre écologique du monde entier. Il y a quelque temps, dans un article, l'Economist calculait que la possibilité d'évaluer les biotopes encore inconnus des forêts tropicales dans le domaine médical pourrait donner à elle seule des richesses supérieures à celles que l'on recueille actuellement de la vente du bois et des cultures des terres déboisées. Il faudrait évidemment pour cela un travail de recherche structuré et bien financé.

Que fait-on pour arrêter ce processus pervers? Et que peut-on faire de plus? On fait quelque chose mais ce que l'on fait est évidemment encore bien insuffisant quant au rythme et aux moyens. L'initiative la plus importante est le Plan d'action pour les forêts tropicales. Si cette opération à laquelle participent aussi la Banque Mondiale, le PNUE, le JURC représente - le Secrétaire à l'Agriculture des Etats-Unis, Clayton Yeutter, l'a rappelé dans l'intervention qu'il a faite aux Nations Unies à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation, le 17 octobre dernier - un remarquable exemple d'action coordonnée en vue de promouvoir la conservation des forêts, la reforestation et le développement des activités agroforestières, nous le devons à l'initiative et au rôle de coordination de la FAO.

On a également créé une Organisation internationale des bois tropicaux, dont le Siège est à Yokohama, au Japon, qui vise à rationaliser le commerce des bois. Mais il faut constater ici que, tout d'abord, très souvent les accords internationaux sont en contradiction flagrante avec les politiques nationales (politiques fiscales, financières et administratives, qui encouragent une utilisation rapide des ressources forestières et une agriculture de rapine); et deuxièmement, les accords internationaux ne sont pas pourvus d'une structure d'exécution dotée des ressources financières et des pouvoirs politiques appropriés pour attaquer directement la cause de ce problème.

Que peut-on faire de plus? En premier lieu, il faut essayer de trouver les moyens à la hauteur du problème. Il faut utiliser ces moyens d'une façon nouvelle en cherchant d'autres méthodes de développement qui aillent au-delà de cette vieille conception de "l'aide au développement", comme du reste le fait déjà la FAO. Et il faut ajouter à cela une formule qui permette d'éponger la dette extérieure, comme cela a été proposé.

La question des forêts tropicales, que j'ai voulu rappeler vu l'importance qu'elle revêt pour l'environnement, nous renvoie à un problème plus général: ce qui doit changer dans les rapports Nord-Sud, surtout dans le domaine de l'agriculture, dans une optique générale et intégrée du développement "soutenu" au niveau mondial.

Il faut partir de l'énorme importance des besoins alimentaires et d'une amélioration des conditions de vie dans les régions les moins développées où seront concentrés 90 à 95% de la population mondiale dans les prochaines décennies (environ trois milliards de personnes en plus, en 2025). Comment pourra-t-on satisfaire cette demande croissante et avec quelles conséquences pour l'environnement? Les points critiques sont représentés par le poids, qui est devenu absolument intolérable, de la dette extérieure qui étouffe actuellement les perspectives de développement des pays les plus faibles; le maintien de politiques protectionnistes qui font obstacle au commerce international des produits alimentaires dans les pays en développement; et le fait que l'on manque d'infrastructures, de moyens de transport et de technologies dans les pays les moins développés, ce qui entraîne un gaspillage des ressources même dans des conditions de pénurie, un manque d'efficacité et des effets destructeurs sur l'environnement.

Il existe déjà des indices positifs d'une meilleure façon de répondre aux besoins des pays les moins développés, en particulier pour ce qui est de la dette extérieure. Mais si l'on considère surtout les incidences sur l'environnement, il ne s'agit pas seulement de redonner vie aux mécanismes de développement, mais d'intervenir sur les modalités et la qualité du développement; et cela non seulement dans les régions les plus faibles mais aussi - et surtout, pour bien des raisons - dans les pays qui ont les revenus les plus élevés.

Et c'est ici que l'augmentation importante des biens et services et d'un bien-être matériel incomparable a eu pour conséquence un gaspillage de ressources, une pollution et une accumulation de déchets sans précédent découlant de l'utilisation incontrôlée de matières premières provenant du sol et du sous-sol ainsi que d'autres ressources de l'environnement. C'est là que l'accélération des cycles de production agricole produit des excédents et de la pollution.

Les technologies utilisées sont trop souvent des technologies lourdes, qui accentuent la productivité du travail en diminuant la productivité des ressources: matières premières, sources d'énergie non renouvelable, végétation et territoire. Si l'on veut arriver à concilier développement et environnement, il faut faire un grand effort de recherche de technologies nouvelles compatibles avec l'environnement. Dans le domaine de l'agriculture, on peut beaucoup attendre d'un bon développement des biotechnologies.

Le transfert des technologies est l'un des points clés de cet effort d'équilibre qui doit caractériser les nouveaux rapports Nord-Sud, mais sans oublier que les technologies adoptées dans un pays développé ne sont pas toujours valables pour un pays en voie de développement. Les technologies doivent être déterminées en fonction des besoins et du type d'organisation productive et sociale du pays où elles sont introduites. L'Italie aujourd'hui s'est finalement mise à développer une politique d'environnement progressiste fondée non seulement sur une action de sauvegarde et de réparation de l'environnement, mais de prévention et d'orientation du développement et de l'environnement, action qui engage d'importantes dépenses publiques. On est passé de 0,6 à 0,7 pour cent du produit intérieur brut en 1987 et nous arrivons maintenant, en deux ans, à 1 pour cent. Cette action de sauvegarde et de réparation trouve sa place, dans notre plan triennal, par le biais d'un certain nombre de projets de programme et d'action et de réparation ayant pour but l'assainissement du Pô, de la lagune de Vénétie, de l'Adriatique, des zones métropolitaines, de conservation des parcs et réserves et du développement du milieu surtout dans le sud.

En dehors de cette action de sauvegarde nous voulons faire des prévisions à dix ans et créer une sorte de grille territoriale de référence, donnant une vision globale des conditions du territoire, permettant de voir quelles sont les conséquences sur l'environnement et le territoire, des activités de production, de l'habitat, de tout ce qui modifie l'environnement, ainsi que des méthodes de production et de consommation; nous voulons faire une sorte de comptabilité des secteurs où l'impact est le plus fort. Enfin, par la création d'une taxe sur l'environnement nous voudrions susciter l'initiative de la protection du milieu; cette taxe aurait pour base le fait que le marché par lui-même ne doit pas gaspiller les ressources naturelles; le marché ne répercute pas sur les prix la valeur de l'environnement qui est un bien libre.

Aujourd'hui, la méthode utilisée pour l'administration des ressources de l'environnement est basée sur une réglementation directe, sur des normes et des limites. Mais nous voulons faire mieux et aller dans le sens de l'encouragement et de la dissuasion fiscale. La méthode de la simulation des prix permettrait d'incorporer dans ces derniers les conséquences de la fabrication des produits sur le milieu, et la protection de l'environnement. Ainsi donc, dans la loi de finances, nous avons demandé au gouvernement d'introduire toute une série de mesures d'encouragement et de dissuasion dans le but du développement de la protection de l'environnement. C'est un véritable tournant dans la politique de l'environnement qui, je pense, trouvera son écho au niveau international.

Et c'est tout particulièrement au niveau international qu'il faut traiter de ce problème car c'est véritablement à partir de cela que l'on arrivera à un développement ordonné, mettant les divers pays dans les mêmes conditions concurrentielles.

C'est également la raison pour laquelle nous voulons présenter une proposition à la Communauté économique européenne, proposition qui serait la conséquence logique des mesures que nous introduisons en Italie; nous connaissons l'importance primordiale des grands problèmes qui existent à l'échelle internationale et mondiale sur cette question de la protection de l'environnement. Nous participons dans un esprit de solidarité à toutes les initiatives de protection de l'ozone, des forêts tropicales, plans de la Méditerranée et normes de la CEE, toujours dans le but d'une meilleure protection de l'environnement.

Je voudrais conclure, Monsieur le Président, Monsieur le Directeur Général, Mesdames, Messieurs, par quelques brèves réflexions sur les aspects qui nous donnent des espérances dans le domaine de l'environnement. En effet, dans un tel domaine, il n'y a pas seulement des menaces, des catastrophes et des rappels pour cette sauvegarde, il n'y a pas seulement à rappeler les freins et les interdictions, il y a également le refus d'une certaine croissance purement quantitative et qui détruit l'écologie, la biosphère, et les bases sociales de la solidarité.

Une politique de l'environnement doit nous permettre de répondre à un développement différent, en partant de technologies plus sobres et plus intelligentes par une plus grande solidarité sociale.

Bien évidemment il faut que les questions et les réponses se fassent de façon logique, qu'elles soient nettes et qu'on n'utilise pas l'environnement au nom de politiques de déstabilisation, en direction d'idéologies fondamentalistes, visant à une sorte de paradis mythique aboutissant à une nouvelle forme d'antihumanisme.

Nous ne comptons pas sur un développement niant les apports de la technique, de la technologie et de la recherche scientifique d'un bien-être matériel; nous ne nions en aucun cas les valeurs de l'Occident. En deux ans l'Occident a eu raison de fêter la démocratie, la révolution industrielle et la révolution technologique; tout cela a permis d'amener l'humanité à un bien-être qu'il n'avait jamais connu, mais il est également bien clair que l'on ne peut pas continuer un développement qui détruit les ressources écologiques de base.

La question de l'environnement ne se réduit pas au traitement des déchets, ni à des questions de technologie, de recyclage ou d'utilisation d'énergies renouvelables; il s'agit non seulement de la façon d'utiliser les ressources, mais plus encore de la façon dont on conçoit la vie sociale; personne ne peut nier l'apport qu'a eu une concurrence agressive sur l'incroyable développement de la civilisation occidentale; mais trop souvent il en a coûté à d'autres pays, à d'autres civilisations, et par rapport aux ressources de la biosphère ces aspects ont trop souvent été négligés.

Mais une chose est certaine, dans le monde actuel de l'interdépendence, des comportements purement agressifs et concurrentiels entre les hommes pour les ressources de la planète ne mèneraient qu'à la ruine.

La question de l'environnement soulève aussi une question déguisée de solidarité.

Toute nouvelle civilisation impliquera non seulement une augmentation des ressources matérielles dont disposera l'humanité, mais une distribution plus équitable et une utilisation plus intelligente de ses biens. Et, comme disait Stuart Mills, "le faire pour cultiver les grâces de la vie".