



Déclarations et Discours

N° 81/10

LES PLUIES ACIDES : L'UN DES PROBLÈMES LES PLUS GRAVES DANS LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mark MacGuigan, à la Conférence sur les pluies acides, State University of New York, Buffalo, New York, le 2 mai 1981

... Je ne compte pas aujourd'hui faire un examen détaillé des questions relatives aux dangers et au contrôle des pluies acides. Les nombreux spécialistes qui m'ont précédé se sont acquittés de cette tâche de façon experte. En tant que ministre chargé des affaires étrangères au Canada, je voudrais plutôt me pencher sur les composantes politiques de ce problème — un problème qui, pour les Canadiens, exige des solutions immédiates et qui, pour nos deux pays, va au cœur de leurs relations.

La plupart d'entre vous connaissent bien la structure fondamentale des rapports entre le Canada et les États-Unis. Cette relation a embrassé une bonne partie de notre histoire et elle nous a généralement bien servis : la prospérité inégalée des deux pays en fait foi. Et, en dépit de nos différences au niveau de la population et des voies différentes qu'ont empruntées nos institutions nationales, les Canadiens ont appris à vivre avec leur voisin dans un esprit de compréhension et, fréquemment, d'empathie.

La responsabilité morale

Mais les Canadiens et les Américains partagent en outre une responsabilité morale. Notre prospérité et notre influence ne sont pas exclusivement le produit d'un dur labeur ou de sages décisions économiques. Dès les premières pages de l'histoire du continent nord-américain, il était évident pour le reste du monde que les Canadiens et les Américains étaient les héritiers de l'une des masses terrestres les plus riches de la planète. Pendant plus de 200 ans, les richesses de l'Amérique — comme on l'appelait dans le vieux monde — étaient quasi légendaires. Attirées par la promesse de ces ressources, des millions de personnes ont cherché à façonner ce continent en entités politico-économiques à la fois puissantes et influentes.

Il faut laisser à l'histoire le soin de juger dans quelle mesure nos populations ont réalisé cet objectif. Si l'amélioration de notre niveau de vie au fil des ans en est un critère, alors elles ont effectivement réussi. Mais il existe une autre dimension à cet héritage, à savoir notre responsabilité mutuelle de veiller à ce que, par le biais de la règle de droit, ce qui nous a été légué ne soit pas voué à disparaître parce que nous n'aurons pas fait preuve de la prévoyance ou de la volonté nécessaires pour le protéger à l'intention des générations futures de Nord-Américains.

Ces deux derniers jours, vos délibérations ont été axées sur la nécessité de prévenir un tel désastre. Il en est, évidemment, qui ne partagent pas nécessairement nos vues alarmantes quant aux effets tragiques des précipitations acides effrénées. D'autres encore ne croient pas aux possibilités d'appliquer des mesures qui, non seulement contrôlèrent efficacement les émissions à l'origine des pluies acides, mais qui serviraient également à atténuer les dommages considérables que cause ce phénomène

dans bon nombre de régions. D'autres enfin adoptent un point de vue qui ne tient pas compte de la nature véritable de tous les coûts et des avantages que cela comporte. Permettez-moi de commenter brièvement chacune de ces attitudes.

À ceux qui doutent de la gravité du phénomène des pluies acides, je lance une invitation à venir au Canada pour constater eux-mêmes les dégâts. Ils y trouveront des manifestations de l'effet dévastateur de plusieurs millions de tonnes d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote — dont au moins la moitié provient des États-Unis — qui subissent une transformation chimique dans l'atmosphère et retombent chaque année sur notre territoire sous forme de précipitations acides. Dans nombre de nos lacs, le niveau d'acidité est si élevé que la vie aquatique y est devenue impossible. En Nouvelle-Écosse, pas moins de neuf rivières sont maintenant dépeuplées de saumons. Ailleurs, l'épuisement du sol en calcium et en magnésium menace notre forêt boréale, source d'emploi pour 10 pour cent de notre population active.

**Les mesures
canadiennes
visant à réduire
les émissions**

Ceux qui ne croient pas aux possibilités de mettre un terme au niveau élevé d'émissions n'ont peut-être pas tenu compte de notre propre expérience au Canada. Je leur suggère donc de s'arrêter aux réalisations que cet effort a permis chez nous en étudiant l'exemple le plus éloquent à cet égard, soit l'énorme fonderie de l'International Nickel Company de Sudbury, en Ontario, la plus importante source d'émission d'acides dans notre pays. Si aucune mesure de contrôle n'avait été appliquée, cette fonderie produirait aujourd'hui quelque 7 200 tonnes d'anhydride sulfureux par jour. Toutefois, depuis plusieurs années, ces mesures ont permis de réduire les émissions de 50 pour cent ou plus. De nouveaux règlements adoptés en 1980 ont fait passer cette limite légale de 3 600 tonnes à 2 500 tonnes par jour, limite qui passera à 1 950 tonnes en 1983. Et d'ailleurs entre temps, nous étudions toujours les moyens de réduire les émissions à leur plus bas niveau possible.

Ce n'est là qu'un exemple de taille parmi d'autres. Ainsi, on prévoit contrôler 97 pour cent des émissions de soufre d'une nouvelle fonderie de cuivre à Timmins, en Ontario. En outre, les centrales thermiques de l'Ontario sont tenues de réduire de 43 pour cent leurs émissions totales d'anhydride sulfureux durant les années 80 — même si, à l'instar des États-Unis, nous prévoyons une croissance considérable de la demande d'électricité.

Je cite ces exemples non point pour faire un étalage patriotique de nos réalisations, mais pour illustrer ce que les efforts combinés des milieux scientifique, industriel et gouvernemental peuvent produire lorsqu'on est déterminé à changer une situation qui ne peut qu'empirer si on n'y prend garde.

Quant au troisième groupe — composé de ceux qui affirment que des considérations économiques et énergétiques rendent les contrôles impossibles — je leur ferai valoir qu'un programme de réduction sensible des émissions, s'il est judicieusement appliqué, ne nous éloigne pas nécessairement de nos objectifs économiques et énergétiques. Il ne serait d'ailleurs guère justifiable que les coûts légitimes de la production soient assumés par une autre partie, en l'occurrence par un autre pays, car cela serait fausser la réalité en termes économiques et en outre irresponsable dans le contexte des obligations juridiques internationales à assumer.

En ce qui concerne la conversion au charbon, il existe un avantage économique considérable à délaissier graduellement le pétrole importé. D'ailleurs, cet avantage compense largement les coûts qu'entraîneraient les efforts visant à réduire au minimum, dans toute la mesure du possible, les dommages à l'environnement qu'entraîne ce changement.

Toute inaction
conduira au
désastre

De ceci, il ressort clairement que nous sommes en présence d'un phénomène qui ne disparaîtra pas de lui-même. Les réalités de l'offre et de la demande énergétiques font que, même aux niveaux d'émission actuels, la situation ne fera que se détériorer davantage. Avec l'expansion, dans les deux pays, de la production d'énergie à partir de la houille, une inaction prolongée entraînera des conséquences désastreuses. Pourtant, même la technologie qui nous permet de nous accommoder d'une consommation accrue de charbon à des niveaux d'émission beaucoup plus bas ne pourra nous faire éviter le désastre à moins que nous ne soyons convaincus de la nécessité d'appliquer la règle de droit, de manière à éliminer le problème résultant de l'inéquité de la répartition actuelle des coûts engendrés par les pluies acides, et à combattre les dommages causés par ce phénomène au Canada et aux États-Unis.

On pourrait évidemment soutenir que les législateurs n'agiront qu'en réaction aux préoccupations exprimées par leurs mandants et que, si le problème des pluies acides soulève de vives inquiétudes au Canada, on ne lui accorde, somme toute, qu'une importance secondaire aux États-Unis. Mais ce point de vue ne tient pas compte de certaines réalités très présentes et fait fi de la nature de nos relations traditionnelles.

D'abord, les reportages accrus et la tenue de conférences comme celle-ci sont un signe évident d'un intérêt de plus en plus marqué aux États-Unis. Cela me semble refléter une prise de conscience de plus en plus grande de la possibilité de dommages environnementaux considérables aux États-Unis, entre autres en Nouvelle-Angleterre, dans le centre-nord du pays, dans certaines parties de la région des Rocheuses et des Appalaches. Ainsi donc, si le phénomène des précipitations acides n'a pas reçu à ce jour autant d'attention aux États-Unis qu'au Canada, les Américains vigilants et clairvoyants semblent néanmoins tenir compte des signes avant-coureurs.

J'estime en outre que les législateurs américains ne dérogeront pas aux méthodes utilisées de longue date par les deux pays pour résoudre leurs problèmes communs. Le Canada et les États-Unis règlent depuis des années leurs problèmes environnementaux de manière efficace et équitable tout en accordant toute l'attention voulue au respect du droit international et des responsabilités qu'il entraîne. L'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs est un exemple particulièrement éloquent de la coopération dont les deux pays ont fait preuve pour régler efficacement un problème de pollution d'envergure.

Les mesures
législatives

Mais les pluies acides représentent un sérieux problème bilatéral, parce que les Canadiens estiment que tout nouveau retard apporté à l'adoption de mesures en vue de combattre cette menace croissante peut entraîner des dommages additionnels incalculables. De tels retards répugneraient particulièrement aux Canadiens s'ils n'étaient le fait que d'intérêts acquis limités. Mais il est clair qu'il est maintenant impératif d'adopter des mesures législatives si l'on veut éviter d'autres dommages.

C'est dans ce but que la Chambre des communes et le Sénat du Canada ont récemment décidé à l'unanimité de donner au gouvernement l'autorité nécessaire — par le biais d'amendements à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique — pour satisfaire à nos obligations vis-à-vis des États-Unis à l'égard de la pollution atmosphérique transfrontière.

Étant donné cette initiative et l'application de mesures destinées à contrôler les sources canadiennes de polluants, les Canadiens s'attendent maintenant à ce que les États-Unis manifestent le même intérêt à s'attaquer au problème. Pour tout dire, les Canadiens sont convaincus qu'ils ne peuvent régler à eux seuls la question des pluies acides. Ils ont donc un besoin urgent de la coopération des États-Unis.

L'importance de la question des pluies acides dans les relations canado-américaines est également mise en relief par l'attention qu'elle a reçue durant la visite du Président Reagan à Ottawa en mars dernier. La question figurait au nombre des principaux sujets bilatéraux abordés. Le Canada a certes été très heureux de recevoir du Président l'assurance que les négociations d'un accord sur la question se dérouleraient comme prévu et que les États-Unis désiraient collaborer avec le Canada pour comprendre ces problèmes et pour contrôler la pollution de l'air et de l'eau. Cela représente, à notre avis, un engagement important de la part du gouvernement des États-Unis.

La semaine dernière, un haut fonctionnaire du département d'État a réitéré l'engagement des États-Unis d'amorcer les négociations en juin, conformément aux dispositions contenues dans un Mémoire déclaratif d'intention. Nous avons donc l'intention de poursuivre la question.

**Les objectifs du
Mémoire déclara-
tif d'intention**

Notre espoir ultime réside évidemment dans la conclusion d'un accord bilatéral sur la qualité de l'air. À cet égard, nos deux pays ont signé un Mémoire déclaratif d'intention en août dernier dans lequel sont énoncés trois objectifs précis.

Nos pays s'engagent d'abord à amorcer en juin prochain, soit dans un mois, les négociations en vue de la conclusion de cet accord.

Deuxièmement, le Mémoire prévoit la création de cinq groupes de travail conjoints Canada-États-Unis chargés de l'établissement d'un fonds commun d'information. Les premiers rapports — bien qu'intérimaires et préliminaires — de ces groupes montrent clairement que nos préoccupations à propos des pluies acides étaient bien fondées, et que le problème est réel et sérieux.

En troisième lieu, le Mémoire demande au Canada et aux États-Unis d'appliquer des mesures provisoires de contrôle en vue de réduire la pollution atmosphérique transfrontière, en attendant la conclusion d'un accord bilatéral. Comme je l'ai mentionné plus haut, le Canada a déjà appliqué un certain nombre de ces mesures ; il s'attend donc à ce que les États-Unis en fassent de même.

Il a été dit que la question des pluies acides constituait un test de la règle de droit dans les relations entre le Canada et les États-Unis. Les principes juridiques en cause sont bien clairs. L'un et l'autre gouvernements appuient le principe 21 de la

Déclaration de Stockholm adoptée en 1972, qui stipule que les États ont " le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ".

Pour ce qui est des eaux limitrophes, ce principe a été enchâssé dans nos obligations conventionnelles bilatérales depuis plus de 70 ans. Le Traité de 1909 sur les eaux limitrophes interdit la pollution des eaux de part et d'autre de la frontière " au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté ". C'est ce principe fondamental qui a été appliqué à l'Accord de 1972 sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs — accord qui doit inévitablement revêtir une importance particulière pour les Américains de cette région et pour les Canadiens qui vivent dans la zone du " Golden Horseshoe ", du côté canadien du lac Ontario.

Des obligations mutuelles

C'est une cause d'arbitrage international survenu dans les années 30 entre le Canada et les États-Unis qui a permis de produire ce qui constitue à ce jour l'énoncé de droit international le plus clair en ce qui a trait à la pollution atmosphérique. À la conclusion des procédures d'arbitrage dans l'affaire de la fonderie de Trail, au cours desquelles le Canada avait précédemment accepté la responsabilité des dommages causés à l'État de Washington par les fumées d'une fonderie située en Colombie-Britannique, le tribunal arbitral déclarait qu'aucun État n'a le droit de permettre une utilisation de son territoire qui cause, sous l'effet de fumées, des dommages dans le territoire d'un autre État ou aux biens des personnes qui s'y trouvent.

Je suis convaincu que tous les Américains bien pensants acceptent que la règle de droit devrait guider les relations internationales de leur pays, de même que leurs activités internes. Je suis tout aussi certain que ces mêmes Américains reconnaissent que nous devons nous acquitter de nos obligations mutuelles en nous occupant des causes des précipitations acides de manière à prévenir tout dommage additionnel, plutôt que de porter notre attention sur les remèdes à appliquer une fois que les dommages sont survenus.

Quant à nous, nous sommes parfaitement conscients que l'un et l'autre pays devront se pencher davantage sur le problème des pluies acides, ce qui nécessitera une prise de conscience plus grande des dommages qui en découlent.

Les conférences du genre de celle-ci, durant lesquelles des spécialistes, des législateurs et d'autres personnes compétentes et informées peuvent élucider nos difficultés et porter leur attention sur les solutions possibles, constituent l'un des mécanismes à cette fin. Dans cette optique, permettez-moi de nouveau d'exprimer mes remerciements aux organisateurs de cette conférence pour avoir permis aux participants d'élaborer une perspective qui est vitale à la compréhension de ce problème très complexe, et d'amorcer l'élan essentiel qui conduira à une action concrète. C'est un geste qui s'inscrit dans la meilleure tradition de nos deux pays et qui offre aux Canadiens la lueur d'espoir dont ils ont besoin pour oeuvrer de concert avec leurs voisins à la solution de l'un des problèmes environnementaux les plus sérieux que nos deux pays partagent sur ce continent.

S/C