



2. Les marchés de l'eau en vrac

2.1 Les coûts et les options

La rareté croissante des ressources en eau douce, dans diverses régions de la planète, pousse plusieurs consommateurs à se tourner vers des sources d'approvisionnement autres. Parmi celles-ci, on retrouve l'eau de mer désalinisée, l'eau recyclée, les eaux usées et les importations étrangères. La plupart de ces alternatives ne sont encore utilisées que de façon marginale, en raison des coûts prohibitifs qu'elles impliquent, mais des percées sont tout de même effectuées dans un certain nombre de pays.

Par exemple, Israël récupère et traite 70 % de ses eaux usées pour les utiliser en agriculture. Cette pratique est également appliquée dans plusieurs pays d'Afrique, du Moyen-Orient et aux États-Unis. La désalinisation constitue également une solution de plus en plus utilisée par les pays bénéficiant de ressources énergétiques abondantes et à bon marché. Mais, malgré une capacité installée de 18 millions de mètres cubes par jour en 1997, cette filière ne progresse que très lentement en raison des coûts qu'elle implique. Dix pays produisent 80 % de l'eau désalinisée dans le monde. Des projets totalisant 9 à 10 milliards de dollars américains seront lancés d'ici 5 ans. Le marché global de la désalinisation pourrait doubler d'ici 20 ans pour atteindre 70 milliards

Désalinisation	
Capacité installée par pays	
Arabie Saoudite	5 006 194 m ³ /jour
États-Unis	2 779 000 m ³ /jour
Émirats Arabes Unis	2 134 233 m ³ /jour
Koweït	1 284 327 m ³ /jour
Libye	638 377 m ³ /jour
Japon	637 900 m ³ /jour
Qatar	560 764 m ³ /jour
Espagne	492 824 m ³ /jour
Italie	483 668 m ³ /jour
Iran	423 427 m ³ /jour
Source : Gleick, P., 1998	

Le recours aux importations d'eau douce constitue une solution dont les coûts doivent être mesurés en fonction des autres sources d'approvisionnement disponibles. Dans la plupart des cas, les coûts du recyclage et de la désalinisation sont inférieurs à des importations sur de longues distances. De plus, l'importation d'eau douce requiert la construction d'infrastructures portuaires en haute mer ainsi que d'usines de traitement et de systèmes d'acheminement, dont les coûts peuvent se révéler prohibitifs pour plusieurs pays en développement.

2.2 Les marchés internationaux

Les contraintes techniques et financières, associées aux importations d'eau douce, ainsi que la présence sur le marché intérieur de solutions de rechange à des coûts comparables constituent des facteurs qui freinent le développement d'un marché structuré de l'eau douce à l'échelle mondiale. Ainsi, les cas recensés d'exportation d'eau potable desservent des communautés ou des entreprises qui ne bénéficient pas d'alternatives valables à des coûts comparables et qui ont les ressources financières pour défrayer les coûts de l'achat de la ressource.

L'exportation par navire-citerne

Des navires-citernes modifiés peuvent transporter de grandes quantités d'eau douce sur de longues distances. Cette pratique est utilisée de manière intermittente au Japon, à Taïwan, en Corée et dans plusieurs îles grecques et des Bahamas dans des situations d'urgence. Toutefois, les coûts du transport par navire-citerne sur de longues distances rendent cette option peu

avantageuse, si on la compare à la désalinisation.

Des exemples d'exportations sur de longues périodes existent également, mais il s'agit encore de situations exceptionnelles. Ainsi, une usine des Bermudes s'approvisionne systématiquement en eau de procédé à même le fleuve Hudson, à New York. Le groupe Global Water Corporation de Vancouver exporte, quant à lui, 18,2 milliards de gallons d'eau douce par année à une usine d'embouteillage en Chine. La compagnie puise son eau dans le Blue Lake, en Alaska. Une compagnie américaine a conclu une entente similaire avec la ville d'Anchorage, en Alaska, pour exporter l'eau de cette ville vers la Chine pour un usage industriel.

D'autres projets d'exportation par navire-citerne ont été élaborés au cours des dernières années. *Nova Group Ltd.* projetait l'exportation de 3 milliards de litres d'eau prélevée dans le lac Supérieur vers divers marchés d'Asie. Après avoir donné l'aval au projet, l'Ontario a retiré le permis qu'elle avait accordé, craignant de créer un précédent permettant aux entreprises américaines de prélever l'eau des Grands Lacs. Le groupe McCurdy projette d'exporter 52 milliards de litres prélevés dans le lac Gisborne, à Terre-Neuve. Le projet fait actuellement l'objet d'une évaluation d'impacts environnementaux.

Finalement, la Turquie a développé un projet d'approvisionnement en eau à la rivière Manavgat qui comprend le développement d'installations de transbordement d'eau, en vue de son exportation par navire-citerne ou par membrane flottante. Les installations permettront le transbordement de 250 000 mètres cubes d'eau par jour pour un total annuel pouvant atteindre 1,9 million de mètres cubes. Les marchés d'exportation visés sont situés dans le bassin de la Méditerranée et de la mer Rouge. Un projet d'exportation vers Israël a été abandonné en raison des coûts élevés du transport par navire-citerne.

L'exportation par membrane flottante

L'une des techniques de transport de l'eau les plus prometteuses sur le plan commercial est celle du transport par membrane flottante. Cette technologie semble être sur le point de franchir l'étape de la viabilité commerciale, bien qu'aucune étude systématique n'ait été réalisée à son sujet. Les premiers contrats d'exportation de ce type ont été conclus à la fin de 1997, en Turquie et en Grèce.

Un premier contrat implique la compagnie Aquarius Water Trading & Transportation Ltd. et implique la vente et le transport de la Grèce à l'île d'Aegina, en mer Égée, de 290 000 mètres cubes d'eau à des tarifs variant de 1,20 \$ à 1,50 \$ du mètre cube. L'eau n'est transportée que sur une distance de 20 kilomètres. Aquarius Water Trading & Transportation Ltd. estime à 200 millions de tonnes le marché de l'eau dans les îles grecques qui disposent de ressources financières importantes issues de l'industrie du tourisme, pour soutenir des importations massives d'eau potable.

Un second contrat a été conclu en Turquie et implique la compagnie norvégienne Nordic Water Supply Company. Le projet, démarré en 1997, consiste à transporter annuellement 7 millions de mètres cubes d'eau de la Turquie à l'île de Chypre, à un tarif de 0,55 \$ le mètre cube. On vise le transport de 75 000 mètres cubes par jour sur une distance d'environ 100 kilomètres. L'Espagne et les îles Fidji se sont montrées intéressées à conclure des ententes d'approvisionnement similaire sur leurs territoires.

Deux compagnies nord-américaines, Spragg Waterbags de Californie et Medusa Corporation de Calgary, poursuivent leurs efforts en vue de développer un modèle d'exportation par membrane flottante qui pourrait être viable. Spragg Waterbags vise le marché du Moyen-Orient et de l'Ouest américain. Quant à Medusa Corporation, ses activités se concentrent autour du développement de membranes plus volumineuses permettant de réaliser des économies d'échelle.

2.3 Le marché nord-américain

On anticipe depuis plusieurs décennies le développement d'un marché nord-américain de l'eau douce, en raison de l'accroissement et de l'intensification des usages, particulièrement dans le sud-ouest des États-Unis. Plusieurs projets d'exportation et de déviations massives ont été avancés, depuis 40 ans, sans être réalisés. Bien que ce marché demeure pour l'instant hypothétique, il convient d'analyser les pressions réelles qui s'appliquent sur les ressources en eau du continent, remettant régulièrement la question des transferts massifs d'eau à l'ordre du jour, de même que les solutions et projets proposés au fil des années par divers promoteurs.

La demande nord-américaine en eau

Selon une étude du US Geological Survey, publiée en 1998, la consommation d'eau aux États-Unis a diminué de 9 % entre 1980 et 1995. Cette baisse est largement due à la diminution observée dans les usages industriels et agricoles, ce qui n'empêche pas le pays de faire face à un déficit annuel de 13,6 milliards de mètres cubes. Cependant, la demande nord-américaine en eau douce continue d'augmenter dans le bassin du Colorado, au sud-ouest du continent, et la surexploitation des nappes aquifères continue d'être pratique courante dans les hautes plaines du centre-ouest du pays. Les pénuries d'eau douce dans les régions de l'ouest sont largement reliées à l'usage intensif subventionné des ressources en eau dans des régions arides, à une surexploitation des ressources et à l'inefficacité relative des usages.

L'ouest du pays fait face à des pénuries importantes reliées au développement économique et à la croissance démographique. Dans un rapport de 1998, la Western Water Policy Advisory Commission concluait que, des 10 États américains dont la population croîtra le plus rapidement au cours des 25 prochaines années, 5 sont situés dans le bassin du Colorado. La Californie a vu sa consommation d'eau douce augmenter de 41,5 % entre 1980 et l'an 2000. La consommation d'eau du Texas s'est accrue de 42 % au cours de la même période, celle de la Floride de 58,2 % et celle de l'Arizona de 70 %. La Californie dépasse de 15 % la capacité de renouvellement de ses nappes aquifères, ce qui représente un déficit annuel de 1,6 milliard de mètres cubes. Sur le plan urbain, les villes d'Albuquerque, de Phoenix et de Tucson surexploitent les nappes souterraines dont elles dépendent pour leur approvisionnement.

Cette croissance de la consommation d'eau dans le Sud-Ouest américain entraîne des pressions importantes sur les ressources en eau, qui poussent ces États riches à développer de nouvelles sources d'approvisionnement. La Californie fait déjà usage d'usines de désalinisation et beaucoup d'espoir est fondé sur la réduction des coûts de production de l'eau désalinisée. L'importation en provenance d'autres États est pratique courante et les importations de l'étranger ne sont pas exclues dans l'éventail des solutions envisagées. Il reste d'ailleurs des sources non exploitées au nord-ouest du continent en Oregon et dans l'État de Washington, ainsi qu'une nappe souterraine d'importance au Colorado. Cependant, le recours à des solutions moins coûteuses que l'importation d'eau, telles que les mesures d'économie, le rachat de droits d'usage ou le recyclage des eaux usées est favorisé actuellement.

L'activité agricole est responsable de la surexploitation des ressources en eaux souterraines dans le centre-ouest du continent. L'agriculture irriguée compte pour 17 % de la production agricole américaine. Un cinquième de cette activité agricole se retrouve dans le bassin de l'Ogallala au centre-ouest du continent. La nappe de l'Ogallala est exploitée à raison de 12 milliards de mètres cubes par année. Cette exploitation a toutefois ralenti après le sommet de 1978 alors que la superficie des terres irriguées du Colorado, du Texas, du Kansas, du Nebraska, du Nouveau Mexique et de l'Oklahoma atteignait 5,2 millions d'hectares. Moins d'une décennie plus tard, cette superficie avait été réduite de 20 %, à 4,2 millions d'hectares, en raison notamment de l'augmentation des coûts de pompage et de la baisse des cours des produits agricoles. On anticipe que cette superficie pourrait diminuer de 40 % par rapport à son niveau de 1978 d'ici 2020. La nappe de l'Ogallala a déjà subi une baisse de 15 mètres (325 milliards de mètres cubes) en raison de sa surexploitation. Le rythme d'exploitation de la nappe a de nouveau augmenté à partir de 1992 en raison de la faiblesse des précipitations.

Fiche technique : l'Ogallala

- ✂ Superficie : 453 000 km²
- ✂ Capacité initiale: 3700 km³ d'eau
- ✂ 20 % de la superficie des terres irriguées des États-Unis
- ✂ Exploitation annuelle : 12 milliards de m³ par année
- ✂ Déficit annuel : 241 millions de m³
- ✂ Abaissement total : 15 mètres
- ✂ Surexploitation totale à ce jour : 325 milliards de m³
- ✂ Couvre huit États : Oklahoma, Dakota du Sud, Nebraska, Wyoming, Texas, Nouveau-Mexique, Colorado, Kansas



Des progrès ont tout de même été réalisés sur le plan de la conservation. Ainsi, entre 1974 et 1990, les retraits d'eau souterraine dans la grande plaine du Texas ont diminué de 43 % en raison de la réduction des terres irriguées et de l'instauration de mesures de conservation. En moyenne, les fermiers de la région utilisaient 16 % moins d'eau par hectare entre 1979 et 1989 qu'entre 1964 et 1974. Le taux annuel d'épuisement de la nappe de l'Ogallala est passé de 2 milliards de mètres cubes par année à la fin des années 1960 à 241 millions de mètres cubes par année, au début des années 1990, ce qui représente une baisse de 88 %. Toutefois, seul l'Arizona a actuellement en vigueur une législation intégrée sur les eaux souterraines comportant l'objectif explicite d'équilibrer les retraits d'eau souterraine et la recharge annuelle d'ici 2025. Il n'existe aucune politique fédérale sur les eaux souterraines aux États-Unis.

L'est du continent fait aussi face à des pénuries en période de sécheresse. Ainsi, le New Jersey, le Maryland, le Rhode Island, le Delaware, le Connecticut, le Massachusetts, l'État de New York et la Virginie ont subi, à l'été 1999, une des plus graves sécheresses du siècle. Les impacts sur l'agriculture ont été tels que ces États ont demandé à être reconnus comme zones sinistrées. Des mesures draconiennes d'économie ont dû être mises en place et des pertes de revenus agricoles de près de sept milliards de dollars américains sont anticipées.

Les projets de déviations massives

On parle depuis déjà plus de 30 ans de projets d'exportation et de déviations d'eau douce à l'échelle nord-américaine. Plusieurs projets ont été développés au cours des décennies, sans se concrétiser. La majorité d'entre eux ont, en effet, été conçus au cours des années 1960, à une époque où les grands travaux d'ingénierie étaient soutenus par un large financement public, où les coûts du capital et de l'énergie étaient très bas, et où les impacts sociaux et environnementaux de tels projets étaient méconnus.

Un premier projet de diversion des eaux canadiennes proposait de détourner les rivières Mackenzie, Yukon, Athabasca, Peace et Fraser vers les prairies, l'Ouest américain et le Mexique. Ce projet comportait la création d'un réservoir de plus de 800 kilomètres de long dans l'ouest du continent. De la même manière, le projet North American Waters Master Plan (NAWAMP) proposait d'acheminer, par pipeline, l'eau du lac Ontario vers la ville de New York.

Le projet Grand Canal prévoyait la construction d'un canal qui acheminerait l'eau de la Baie

James vers le bassin des Grands Lacs. Ce transfert interbassin visait à satisfaire la demande grandissante des villes du Middle-West et du Sud-Ouest américain, par l'acheminement d'eau par pipeline. Ce projet aurait eu des impacts extraordinairement important sur les écosystèmes et sur le climat de l'est du continent. La compagnie Grand Canal existe toujours et poursuivait la promotion active du projet au cours des années 1980. Ses actionnaires comportent des acteurs majeurs dont Bechtel (États-Unis), SNC-Lavalin et la firme UMA de Winnipeg.

Le système des Grands Lacs et les projets d'exportation

Le bassin des Grands Lacs est souvent identifié comme une source potentielle pour approvisionner les régions d'Amérique du Nord qui sont aux prises avec des pénuries d'eau douce. Il s'agit du plus grand système d'eau douce au monde. Le bassin couvre une distance de 1200 kilomètres d'est en ouest et comprend une population de 33 millions de personnes réparties dans huit États américains (Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvanie et Wisconsin) et deux provinces canadiennes (Québec et Ontario). Vingt-cinq pourcent de la population canadienne et 10 % de la population américaine vivent dans le bassin des Grands Lacs. Les quatre cinquièmes de cette population s'approvisionnent en eau potable dans le bassin. La population du bassin du côté canadien devrait augmenter de 20 % d'ici 2021 alors qu'on anticipe une diminution de 2 % du côté américain.

Seulement 1 % de l'eau du système se renouvelle à chaque année. En 1992, les retraits journaliers atteignaient 965,2 milliards de gallons, soit six fois le débit journalier du Saint-Laurent à la sortie du lac Ontario. La consommation d'eau atteignait quant à elle 3,1 milliards de gallons en 1992, soit 2% du débit journalier à la sortie du lac Ontario. On estime que la consommation actuelle est supérieure au renouvellement naturel du système et provoque une baisse de 1 à 6 centimètres sur l'ensemble du bassin. Les prélèvements d'eau augmentent toujours, bien que leur croissance semble ralentir.

Les Grands Lacs sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques en raison de leur grande étendue et d'un bassin de drainage d'une superficie limitée. Le système est donc grandement affecté par l'évapotranspiration, ce qui le rend très sensible aux variations climatiques. On prévoit une baisse de près d'un mètre du niveau du Saint-Laurent et des Grands Lacs au cours du prochain siècle en raison des changements climatiques, ainsi qu'une réduction de 25 % du débit du Saint Laurent au cours des 40 prochaines années. En 1981, la Commission mixte internationale (CMI) anticipait une diminution de 16 % du débit du Saint-Laurent résultant essentiellement de l'augmentation de la consommation humaine. Déjà, entre 1998 et 1999, deux années de sécheresses exceptionnelles permettant d'entrevoir les impacts futurs des changements climatiques, les lacs Hurons et Michigan ont baissé de 57 centimètres en 12 mois. De la même manière, le Saint-Laurent a atteint des niveaux records qui ont affecté considérablement la navigation.

La baisse du niveau d'eau dans le système occasionnera un ensemble de coûts socioéconomiques et environnementaux sur la navigation, l'hydroélectricité, la santé des populations, la qualité de l'approvisionnement en eau potable, les niveaux de pollution et les écosystèmes. La diminution de la ressource résultant des changements climatiques, combinée à l'accroissement de la consommation humaine, laissent également planer une menace sur la pérennité du système. L'impact cumulatif d'une augmentation des retraits dans un contexte de diminution de la ressource pourrait être équivalent à celui d'une dérivation

majeure. Dans ce contexte, il est difficile d'envisager la réalisation de projets d'exportation durables sur les plans socio-économique et environnemental.

Dans un rapport récent, la CMI concluait par ailleurs que « *Le commerce à grande distance d'eau en vrac provenant des Grands Lacs semble non viable commercialement* ». La CMI ajoute que le sud-ouest des États-Unis « *pourrait être desservi plus efficacement à partir du nord-ouest du Pacifique et de l'Alaska qu'à partir de dérivations et de navires-citernes qui prélèveraient de l'eau dans les Grands Lacs* ». Il semble donc à première vue que l'exportation d'eau douce hors du bassin des Grands Lacs se heurte à des obstacles de nature économique, environnementale et sociopolitique.

Un projet de pipeline sous-marin entre l'Alaska et la Californie a été élaboré au début des années 1990 afin d'approvisionner en eau une région qui était aux prises avec une sécheresse depuis 8 ans. Le projet a été abandonné en raison de son coût de 110 milliards de dollars américains, soit un coût moyen d'environ 2,40 \$ à 3,25 \$ du mètre cube. Une étude du US Congressional Office for Technology Assessment a conclu à ce sujet « *qu'il n'apparaissait pas qu'un pipeline entre l'Alaska et la Californie soit éventuellement compétitif face aux autres options d'alimentation en eau et de réduction de la demande qui sont actuellement planifiées* ».

Des projets d'expansion de la dérivation de Chicago dans le lac Michigan ont aussi été élaborés afin de permettre l'acheminement d'eau vers le centre des États-Unis et le bassin de l'Ogallala par le Mississippi. En 1988, plusieurs représentants gouvernementaux américains ont proposé de tripler le débit de la diversion de Chicago afin de compenser pour la baisse du niveau du Mississippi en raison d'une sécheresse sans précédent.

Plusieurs autres projets ont été avancés au cours des décennies, puis abandonnés en raison de leurs coûts exorbitants et des impacts qu'ils comportaient. Ainsi, en 1970, le US Army Corps of Engineers a étudié en détail diverses possibilités de déviation massives d'eau dans le but d'atténuer les effets d'une sécheresse qui sévissait dans les États du nord-est des États-Unis. Puis, en 1982, la même organisation s'est penchée sur diverses options de déviation afin de restaurer la nappe aquifère de l'Ogallala au centre du pays. Dans les deux cas, l'organisation en est venue à la conclusion que ces projets n'étaient pas réalisables sur les plans technique et économique. Dans le cas du bassin des Grands Lacs, on concluait que les coûts des impacts négatifs des retraits massifs sur la navigation et la production hydroélectrique seraient trop importants pour justifier la réalisation de ces projets. De plus, les projets de déviations massives nécessiteraient des subventions massives dans un contexte de restriction des dépenses publiques.

En fait, la construction de barrages et de réservoirs destinés à acheminer de l'eau douce a pratiquement cessé après la réalisation du Central Utah Project près de Salt Lake City et du Central Arizona Project près de Phoenix et Tucson. Un projet similaire près de Denver a d'ailleurs été bloqué par l'Environmental Protection Agency par la suite. La pratique courante aux États-Unis est de démanteler des ouvrages de retenue ou de diversion plutôt que de mettre de nouveaux ouvrages en service.

Les projets d'exportations par navire-citerne

La Colombie-Britannique a accordé des permis d'exportation d'eau douce à six compagnies, alors qu'une sécheresse sévissait en Californie au milieu des années 1980. La pénurie d'eau à ce moment justifiait les coûts de transport exorbitants associés à ces exportations. Dès le début des années 1980, la firme Coast Mountain Aquasource de Vancouver élaborait un projet d'exportation d'eau de la Colombie-Britannique vers la Californie et le Mexique. Les permis d'exportation ont été retirés au cours des années 1990 sous la pression du public et un moratoire a été instauré sur l'exportation d'eau. Une compagnie californienne, Sun Belt Water inc., poursuit la province pour 100 millions de dollars aux termes du chapitre 11 de l'ALENA. La

compagnie était sur le point d'exporter de l'eau douce prélevée en Colombie-Britannique vers Santa Barbara, au sud de la Californie.

Plusieurs villes frontalières vendent leur eau potable à des villes américaines situées à proximité de la frontière, sans soulever de controverse. C'est le cas de la ville de Coutts, en Alberta, qui achemine annuellement sept millions de gallons d'eau potable prélevée à même ses installations vers la ville de Sweetgrass, au Montana. La ville retire un revenu de 17 000 \$ de ses exportations d'eau. Certaines villes tirent également leur eau de retraits ou de dérivation de cours d'eau frontaliers.

2.4 Le droit nord-américain relatif aux transferts interbassins et aux exportations d'eau douce

Les accords commerciaux : le GATT et l'ALENA

Le statut des ressources en eau douce à leur état naturel, de même que le statut des exportations en vrac ou des dérivations massives d'eau douce aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sont l'objet d'interprétations divergeantes depuis l'entrée en vigueur de ces accords. La position officielle du Canada à cet effet est que seules les eaux entrant dans le commerce sont assujetties aux dispositions commerciales de ces accords. Les lois fédérales de mise en _uvre de l'ALENA et de l'accord sur l'OMC spécifient que ces accords ne s'appliquent pas aux eaux de surface ou souterraines, à l'exclusion de l'eau embouteillée ou en citerne destinée au commerce. Cette restriction exclut les exportations d'eau par déviation, dérivation ou par pipeline, des obligations d'ouverture des marchés contenues dans ces accords. Cependant, selon plusieurs observateurs, la possibilité d'exporter de l'eau en citerne ouvre la porte à des exportations d'envergure. En effet, la notion de citerne est suffisamment floue pour permettre éventuellement l'exportation par camion-citerne ou par navire-citerne. L'eau douce en vrac pourrait donc devenir un objet de commerce au même titre que l'eau embouteillée, ce qui impliquerait que les obligations d'ouverture des marchés devraient s'y appliquer.

Exportation d'eau : position canadienne

La seule eau soumise aux disciplines du commerce international est celle qui est entrée dans le commerce et qui est donc devenue un bien ou un produit, ce qui inclurait l'eau qui a été embouteillée ou autrement conditionnée ou prélevée pour la vente. L'eau des lacs, des cours d'eau, des aquifères et des réservoirs ou les dérivations entre bassins n'impliquant pas la vente d'eau seraient exclues. Les ententes commerciales auxquelles le Canada est partie n'accordent aucun droit à quelque partie que ce soit sur ses ressources en eau naturelle et ne l'obligent nullement à exploiter ses eaux à des fins commerciales

Environnement Canada : Vers une stratégie fédérale de l'eau douce

Certaines analyses indépendantes soutiennent que les dérivations, les déviations ou les exportations massives par pipelines ou autre méthode, pourraient être permises aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT) et de l'ALENA. On retrouve à la base de cette argumentation le fait que l'article 2201.9 du GATT établit des normes tarifaires pour toutes les eaux à l'état naturel, à l'exception de l'eau de mer. Le GATT, auquel l'ALENA (article 201) se rapporte pour définir un bien commercial, semble donc considérer les eaux de surface et souterraines à l'état naturel comme des biens commerciaux. Les articles 309 et 314 de l'ALENA spécifient que les parties ne peuvent prohiber ou restreindre l'exportation d'un bien commercial, tel que défini par le GATT. Par ailleurs, plusieurs analystes font remarquer que l'eau ne fait l'objet d'aucune exemption spécifique à l'application de l'ALENA, comme c'est le cas par exemple pour le poisson non transformé. Finalement, on soutient que les textes de l'ALENA et de l'Accord sur l'OMC auraient préséance sur les lois canadiennes de mise en _uvre et les interprétations du gouvernement canadien advenant une contestation de la part d'un investisseur s'estimant lésé.

Les accords de l'OMC et de l'ALENA permettent cependant l'adoption de mesures restrictives de nature environnementale ou autre. En effet, l'article 103 de l'ALENA et l'article XX (b) du GATT permettent les restrictions de nature environnementale. Celles-ci doivent cependant remplir trois conditions fondamentales. La première est que les mesures de restriction doivent être appliquées sur le marché intérieur; la seconde que les entreprises domestiques et étrangères doivent être traitées sur le même pied; et, la dernière, que les mesures adoptées ne doivent pas constituer des barrières déguisées au commerce.

La nécessité d'appliquer des restrictions similaires sur le marché intérieur entraîne des contraintes importantes pour l'État qui applique ces restrictions. De plus, la justification de restrictions, reposant sur des considérations environnementales, peut se heurter à l'incertitude scientifique quant aux impacts d'un projet sur l'environnement. Un État peut dans ce cas faire appel au principe de précaution qui veut que, même en l'absence de certitude scientifique absolue concernant les impacts négatifs d'un projet sur l'environnement ou la santé publique, la prudence justifie l'arrêt du projet. L'application de ce principe est toutefois soumise à interprétation. La production de preuves scientifiques est donc essentielle à la justification de mesures restrictives. À cette fin, l'ALENA est plus ouvert que l'OMC, puisqu'il inverse le fardeau de la preuve en favorisant le maintien d'une restriction de nature environnementale dans un cas de contestation (articles 723.6 et 914.4), plutôt que l'inverse. Cependant, les dispositions sur l'investissement du chapitre 11 de l'ALENA ont récemment donné lieu à des litiges dans le cadre desquels des mesures de protection environnementale ont été contestées avec succès par des entreprises s'estimant lésées. La compagnie Sun Belt a notamment invoqué les dispositions du chapitre 11 de l'ALENA dans sa poursuite contre le gouvernement de la Colombie - Britannique.

Le droit américain sur les transferts du bassin des Grands Lacs

Les États américains du bassin des Grands Lacs et le gouvernement américain sont préoccupés par la préservation des ressources en eau de la région et ont établi un cadre légal visant à interdire les transferts massifs d'eau hors du bassin. Le *Water Resources Development Act*, adopté par le Congrès américain en 1986, spécifie à la section 1109 que les gouverneurs des huit États des Grands Lacs doivent approuver de façon unanime tout projet de dérivation et de prélèvement d'eau hors du bassin des Grands Lacs.

États du bassin

- Illinois
- Indiana
- Michigan
- Minnesota
- New York
- Ohio
- Pennsylvanie
- Wisconsin

La *Charte des Grands Lacs* de 1985 prévoit, quant à elle, une notification et des consultations préalables pour toute proposition de prélèvement et de dérivation de plus de 5 000 000 de gallons par jour pour une période supérieure à 30 jours. Plus récemment, la Chambre des représentants a adopté, à l'unanimité, une résolution invitant les gouvernements des deux pays, des provinces et des États concernés à interdire la vente ou la diversion d'eau des Grands Lacs vers des pays étrangers, ainsi que la vente d'eau à des entreprises commerciales ou industrielles sans l'obtention préalable de l'accord de l'ensemble des États américains et des provinces canadiennes du bassin, de même que des gouvernements fédéraux des deux pays.

Enfin, dans des communications effectuées après l'entrée en vigueur de l'ALENA, le département américain du commerce a avancé une interprétation similaire à celle soutenue par le Canada à l'effet que seule l'eau faisant l'objet de commerce est soumise aux dispositions de l'ALENA. Cette interprétation semble réfuter la thèse selon laquelle l'eau à son état naturel est soumise aux dispositions de l'accord. Les transferts interbassins ne faisant pas l'objet de commerce sont, quant à eux, soumis au *Traité sur les eaux limitrophes* de 1909.

La stratégie canadienne sur l'exportation d'eau douce

Une déclaration commune du Mexique, des États-Unis et du Canada, à l'issue des négociations sur l'ALENA en 1993, mentionnait que : « À moins d'être vendue dans le commerce et de devenir ainsi une marchandise ou un produit, l'eau sous toutes ses formes échappe entièrement aux dispositions de tout accord commercial, y compris de l'ALENA ». Cette déclaration fait

craindre au Canada que la réalisation d'un seul projet d'exportation crée un précédent qui ferait de l'eau une marchandise commerciale soumise aux dispositions des ententes commerciales de l'ALENA et de l'OMC. Afin d'éviter un tel précédent, le gouvernement canadien a élaboré une stratégie en trois volets.

Stratégie canadienne sur l'exportation d'eau douce

- ✍ Modification de la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, de manière à accorder au gouvernement fédéral un pouvoir de réglementation afin de prévenir les prélèvements d'eau à grande échelle dans les eaux frontalières, notamment dans les Grands Lacs.
- ✍ Renvoi conjoint - avec les États-Unis - à la CMI pour étudier les effets de la consommation, du détournement et du prélèvement d'eau, y compris à des fins d'exportation, dans les eaux limitrophes. La CMI fera des recommandations relatives à la gestion et à la protection des eaux transfrontalières aux gouvernements du Canada et des États-Unis.
- ✍ Proposition visant à élaborer, de concert avec les provinces et les territoires, un accord pancanadien sur les prélèvements d'eau à grande échelle pour protéger les bassins hydrographiques du Canada. Il est demandé aux provinces et territoires, qui ne l'ont pas déjà fait, d'imposer un moratoire sur les prélèvements d'eau à grande échelle, jusqu'à ce que l'accord soit élaboré.

Le gouvernement canadien s'approprie le droit, aux termes du *Traité des eaux limitrophes internationales* de 1909, d'intervenir lorsque des projets seront susceptibles d'altérer le niveau et le débit des cours d'eau limitrophes (et plus particulièrement des Grands Lacs). Ainsi, le gouvernement canadien se réserve le droit d'interdire, par règlement, les prélèvements d'eau à grande échelle dans les eaux limitrophes, si ceux-ci ont des effets cumulatifs sur les ressources en eau frontalières.

Un second volet de la stratégie vise à établir une série de moratoires sur l'exportation d'eau dans l'attente de l'élaboration d'un accord pancanadien sur les prélèvements d'eau à grande échelle. Trois provinces (Alberta, Ontario et Colombie-Britannique) appliquent actuellement un moratoire sur les prélèvements d'eau à grande échelle. Le Québec a annoncé son intention d'instaurer un moratoire législatif sur l'exportation d'eau en vrac. L'accord pancanadien sur les prélèvements d'eau à grande échelle n'en est qu'à l'étape des discussions préliminaires. Les quatre grands bassins hydrographiques envisagés par la stratégie seraient le bassin de l'Atlantique, celui de la baie d'Hudson, celui du Pacifique et celui de l'Arctique.

Les travaux de la Commission mixte internationale

La CMI a été saisie par les gouvernements canadien et américain de la question des détournements ou retraits massifs dans les eaux frontalières, qui comprennent plus de 300 cours d'eau et aquifères. Plus précisément, la CMI doit aborder les questions suivantes :

Questions faisant l'objet du renvoi à la CMI

1. Les demandes actuelles et futures en eau pour fins de consommation.
2. Les déviations actuelles et potentielles d'eau vers et à l'extérieur des bassins transfrontaliers, incluant les prélèvements d'eau pour d'éventuelles exportations.
3. Les effets cumulatifs des déviations actuelles et potentielles d'eau vers et à l'extérieur des bassins transfrontaliers, incluant les prélèvements d'eau pour d'éventuelles exportations.

4. Les lois, les règlements et les politiques gouvernementales qui s'appliquent à la conservation des ressources en eau à l'intérieur des bassins transfrontaliers.

Après avoir tenu une première série de consultations publiques sur le sujet, la CMI a publié son rapport préliminaire en août 1999. Celui-ci mentionne qu'« *il n'y a jamais eu de « surplus » d'eau dans le bassin des Grands Lacs* » et que « *l'extraction d'eau du bassin réduirait la résilience du système et sa capacité de composer avec les futurs facteurs de stress qui sont imprévisibles* ». La CMI soutient qu'il est peu probable que des projets majeurs de dérivation ou d'exportation d'eau à partir des Grands Lacs soient réalisables du point de vue économique, environnemental et social dans un avenir prévisible. Elle ajoute qu'« *il serait impossible pour les administrations du bassin des Grands Lacs de garantir un approvisionnement ininterrompu pour tout mégaprojet d'extraction* ».

Parmi ses recommandations, la Commission mixte internationale invite les États du bassin à instaurer des moratoires sur les prélèvements d'eau à grande échelle pour des fins d'exportation à l'extérieur du bassin des Grands Lacs. Elle met également de l'avant une série de recommandations sur la gestion des eaux des Grands Lacs qui feront l'objet de consultations avant la rédaction d'un rapport final prévu pour le début de l'année 2000. Par ailleurs, la CMI énonce une série de principes qui doivent guider les gouvernements du bassin des Grands Lacs dans leur gestion des ressources en eau douce de la région. Parmi ceux-ci, on retrouve l'intégrité des écosystèmes, la durabilité et la conservation des ressources, l'équité, la coopération et l'approche de prudence. Enfin, la CMI favorise une participation accrue du public, un renforcement des connaissances sur les eaux souterraines, ainsi qu'un renforcement de la coopération entre les États américains, les deux États fédéraux, l'Ontario et le Québec, en matière de gestion des ressources en eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent.