

---

## L'exportation d'eau en vrac : Survol des enjeux juridiques, socioéconomiques et environnementaux

Par Karel Mayrand, Jean-Frédéric Morin & Marc Paquin

Les enjeux reliés à l'exportation de l'eau font depuis longtemps partie du paysage canadien et québécois. En effet, plusieurs grands travaux de détournements de cours d'eau ont été amorcés dans les années trente pour l'approvisionnement en eau potable, l'irrigation et le développement hydro-électrique. Puis, à partir des années soixante jusqu'au milieu des années quatre-vingt, des projets de dérivations massives par canal<sup>1</sup> ou pipeline vers les États-Unis ont été développés sans toutefois se concrétiser. Depuis une dizaine d'années, des projets d'exportation d'eau en vrac par voie maritime sont venus s'ajouter à ces projets d'ingénierie de première et deuxième génération.

Bien que ces projets se soient rapidement infiltrés dans l'imaginaire collectif et qu'ils continuent d'alimenter la controverse de façon périodique, ils n'ont fait l'objet que de peu d'analyses sérieuses. En fait, les projets d'exportation d'eau en vrac soulèvent des enjeux juridiques, économiques et environnementaux majeurs. Nous mettrons en relief l'importance de ces trois éléments dans la présente étude. La première section abordera le cadre juridique de l'exportation de l'eau, la seconde analysera la nature des marchés visés, et la troisième et dernière section soulèvera les principaux enjeux sociaux et environnementaux soulevés par une telle activité.

### I. Le cadre juridique de l'exportation de l'eau

Le cadre juridique de l'exportation de l'eau est caractérisé par plusieurs ambiguïtés et incertitudes. Différentes interprétations, parfois contradictoires, peuvent être tirées des mêmes textes juridiques. Ainsi, certaines organisations environnementales s'inquiètent de la latitude laissée aux exportateurs

d'eau alors que les gouvernements insistent sur les normes qui limitent les possibilités d'exporter de l'eau en vrac. Nous allons tenter de clarifier sommairement le débat en soulignant les certitudes et les incertitudes que nous pouvons identifier, tant à partir du droit international que du droit national, sur la possibilité de prélever massivement et d'exporter de l'eau.

#### *Les accords internationaux et l'exportation d'eau*

Ni l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA) ni les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne contiennent des dispositions qui traitent explicitement du commerce de l'eau. Ce silence ne signifie pourtant pas que l'exportation de l'eau soit interdite ou obligatoire. À tout le moins, on peut conclure qu'elle est permise. Mais trois types de normes pourraient être utilisées devant un tribunal d'arbitrage commercial international pour réclamer le droit d'exporter de l'eau : soit celles qui concernent le commerce des produits, le commerce des services et l'investissement.

#### *L'eau en tant que produit*

Si l'eau est considérée comme un produit, le Canada, en tant que membre de l'ALÉNA et membre de l'OMC, est contraint d'autoriser son exportation. En effet, l'article 309 de l'ALÉNA stipule qu'aucune « des Parties ne pourra adopter ou maintenir une interdiction ou une restriction [...] à l'exportation ou à la vente pour exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre Partie<sup>2</sup> ». L'article XI.1 du GATT prévoit une disposition similaire. Mais est-ce que l'eau est un produit au sens de ces articles?

Deux principaux textes laissent croire que l'eau à l'état naturel n'est pas un produit. Premièrement, le Mexique, les États-Unis et le Canada ont émis, à l'issue des négociations de l'ALÉNA, une déclaration commune qui affirme que, « à moins d'être vendu 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'ALÉNA ».<sup>3</sup> Deuxièmement, le Canada a prévu, dans ses lois de mise en œuvre de l'ALÉNA et des accords de l'OMC, que les obligations d'ouverture de marché ne s'appliquent pas aux eaux qui ne sont pas mise en emballage ou en citerne.<sup>4</sup> Si l'eau à l'état naturel n'est pas un produit, comme l'affirme le gouvernement canadien, elle peut alors légitimement faire l'objet d'une restriction aux exportations.

Toutefois, d'autres éléments nous incitent à nuancer la position du gouvernement canadien. Certains observateurs avancent que l'eau à l'état naturel serait déjà exportée à partir du Canada et ne serait ainsi pas couverte par la déclaration commune du Canada, des États-Unis et du Mexique.<sup>5</sup> De plus, les lois canadiennes de mise en œuvre des accords commerciaux ne définissent pas la notion de citerne et ouvrent la porte à des exportations d'envergure. Plus encore, un tribunal d'arbitrage international appelé à se pencher sur la question lors d'un différend commercial pourrait appuyer sa décision sur le texte des accords sans nécessairement tenir compte des déclarations interprétatives et des lois de mise en œuvre canadiennes. Il pourrait plutôt retenir l'argument que l'eau naturelle figure sur les listes tarifaires de plusieurs pays, dont celle du Canada. Suite à une décision d'un panel arbitral en ce sens, l'eau en vrac pourrait être considérée comme un produit et ainsi devenir un objet de commerce au même titre que l'eau embouteillée.

La reconnaissance de l'eau comme produit commercial ne se traduirait pas nécessairement pas une autorisation d'exportation. Les membres de l'OMC et de l'ALÉNA pourraient recourir aux exceptions de nature environnementale prévues à l'article XXb) et XXg) du GATT pour imposer une restriction aux exportations. Le recours à ces exceptions est cependant soumis à trois conditions fondamentales : la restriction aux exportations doit

être appliquée conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale, elle doit s'appliquer sans discrimination envers les entreprises étrangères et elle ne doit pas être appliquée de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international. En vertu des accords de l'OMC il appartiendrait au Canada de faire la preuve que les restrictions imposées sont justifiées, alors que sous l'ALÉNA, il appartiendrait au plaignant de démontrer que les limitations au commerce imposées par le Canada ne sont pas justifiables selon les règles commerciales applicables. Il pourrait être difficile pour le Canada de démontrer qu'il satisfait à ces trois conditions avant d'imposer une restriction aux exportations de l'eau.

Si un tribunal d'arbitrage considérait que l'eau est un produit et que le Canada ne répond pas aux conditions permettant de recourir aux exceptions de l'article XX du GATT, le Canada devrait autoriser l'exportation d'eau. Il pourrait alors recourir, sous certaines conditions, à des taxes pour décourager les prélèvements massifs et les exportations, sous certaines conditions. Aux termes de l'ALÉNA, le Canada pourrait également imposer, sous certaines conditions, des limites quantitatives aux exportations d'eau si ces limites ne sont pas inférieures aux exportations antérieures. Plus simplement, le Canada pourrait interdire les prélèvements massifs d'eaux, que ce soit pour la consommation locale l'exportation.

#### *L'eau et les droits des investisseurs étrangers*

La question de l'exportation de l'eau peut également être envisagée sous la perspective du droit international sur l'investissement. Le chapitre 11 de l'ALÉNA, tout comme plusieurs accords bilatéraux sur l'investissement, garantit une série de droits aux investisseurs étrangers, notamment celui d'être traité de façon non moins favorable que les investisseurs nationaux et de recevoir une indemnisation s'ils sont sujets à une mesure équivalente à une expropriation. L'ALÉNA permet également aux investisseurs étrangers qui se sentent lésés de poursuivre directement un État devant un tribunal d'arbitrage international. Puisqu'il s'agit d'investissement et non de commerce de produits, le gouvernement fautif ne pourra pas se défendre en

prétendant que l'eau n'est pas un produit et ne pourra se prévaloir des exceptions de l'article XX du GATT. Par conséquent, un gouvernement pourrait être contraint de verser une indemnisation à un investisseur étranger s'il lui retire un permis déjà délivré pour exporter de l'eau ou s'il ne permet qu'à des entreprises nationales de faire le commerce de l'eau. Une entreprise américaine, Sunbelt Water, a d'ailleurs déposé lettre d'intention en vue de porter plainte sous le chapitre 11 de l'ALÉNA en novembre 1998, alléguant que le gouvernement de Colombie Britannique ne lui conférerait pas un traitement national dans le domaine de l'exportation de l'eau. L'entreprise n'a cependant pas donné suite à cette lettre.<sup>6</sup>

#### *L'eau en tant que service commercial*

La fourniture de l'eau à des particuliers, des entreprises ou des municipalités peut être considérée comme un service. Or, l'Accord de l'OMC sur les services et le chapitre 12 de l'ALÉNA fixent des règles favorisant la libéralisation transfrontalière des services. À l'OMC, le Canada n'a toujours pas inscrit la fourniture en eau sur la liste des services qu'il est prêt à libéraliser. Dans le cadre de l'ALÉNA toutefois, la libéralisation s'applique à tous les services sauf quelques exceptions, comme les services publics. Il n'est pas certain si un tribunal d'arbitrage reconnaîtrait ou non la fourniture de l'eau comme un service devant être libéralisé. Si c'était le cas, les gouvernements devaient accorder aux fournisseurs d'eau étrangers un traitement non moins favorable que ceux qu'ils accordent à leurs propres fournisseurs.

Compte tenu de l'incertitude entourant l'interprétation des dispositions pertinentes du droit commercial international, il est à envisager que ces dispositions soient un jour soumises à des panels d'arbitrage dans le cadre de procédures intentées en vertu des accords de l'OMC ou de l'ALÉNA. Dans cette éventualité, il semble difficile, voir impossible de prévoir avec certitude comment un tribunal d'arbitrage international interpréterait les droits des exportateurs, des investisseurs et des fournisseurs de service dans le domaine de l'eau. Ainsi, les réponses canadiennes et québécoises en la matière se fondent en partie sur l'interprétation possible

qu'en feraient les panels d'arbitrage, interprétations qui pourraient tout aussi bien mener à des conclusions drastiquement différentes de celles souhaitées.

#### *Les réponses canadiennes et québécoises*

Devant cette incertitude juridique, le gouvernement du Canada a adopté une « stratégie visant à prévenir les prélèvements à grande échelle d'eaux du Canada ».<sup>7</sup> Cette stratégie favorise une approche environnementale plutôt que commerciale et vise à limiter les prélèvements massifs d'eau, que ce soit en vue d'une utilisation nationale ou à des fins d'exportation. Le gouvernement canadien n'a donc pas formellement interdit l'exportation de l'eau. Toutefois, en décembre 2001, le parlement canadien a amendé la *Loi sur le traité des eaux limitrophes internationales*.<sup>8</sup> Ce traité datant de 1909 exige un accord spécial entre le Canada et les États-Unis ou l'approbation de la Commission mixte internationale pour les utilisations des eaux limitrophes qui influent sur les niveaux ou les débits des deux côtés de la frontière. La nouvelle loi canadienne sur ce traité interdit les prélèvements de plus de 50 000 litres d'eaux par jour dans la partie canadienne des eaux limitrophes. Mais cette interdiction ne concerne que les eaux limitrophes et ne s'applique ni aux prélèvements dans la partie américaine des eaux ni aux prélèvements d'eaux qui se situent entièrement sur le territoire canadien.

Le gouvernement américain s'est lui aussi préoccupé des prélèvements majeurs effectués dans sa partie de eaux limitrophes. Le *Water Resources Development Act*,<sup>9</sup> adopté par le Congrès américain en 1986, spécifie 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. La *Charte des Grands Lacs de 1985*<sup>10</sup> prévoit quant à elle des consultations préalables pour toute proposition de prélèvement et de dérivation de plus de 5 000 000 de galons par jours. Un régime juridique encadre donc effectivement les prélèvements massifs effectués dans les eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis.

À propos des eaux se trouvant entièrement au Canada, le gouvernement canadien a cherché à

obtenir l'adhésion des provinces à une entente pancanadienne.<sup>11</sup> Cette entente vise à interdire les prélèvements d'eau à grande échelle dans les bassins hydrographiques majeurs du Canada. L'application d'une telle politique permet de justifier l'application de mesures semblables vis-à-vis des exportateurs, des investisseurs ou des fournisseurs de services étrangers. Toutefois, cette approche n'empêche pas à elle seule l'exportation de l'eau puisque les bassins hydrographiques majeurs, comme ceux du Pacifique et de l'Atlantique, transcendent les frontières politiques, et se trouvent en partie aux États-Unis. Un pays européen pourrait même alléguer que le Canada ne respecte pas la clause de la nation la plus favorisée en octroyant des droits particuliers aux États-Unis qui partagent plusieurs bassins hydrographiques avec le Canada. De plus, ces bassins sont si vastes qu'un transfert d'eau intra-bassin pourrait avoir des impacts environnementaux tout aussi négatifs que les transferts inter-bassins. Toutes les provinces, à l'exception du Québec, se sont néanmoins entendues pour mettre en œuvre cette entente pancanadienne non contraignante.

Au Québec, la *Loi visant la préservation des ressources en eau*,<sup>12</sup> adoptée en novembre 1999, interdit les transferts d'eau hors du Québec. Cette interdiction ne s'applique pas aux eaux prélevées pour la production d'énergie électrique, l'embouteillage en contenant de 20 litres ou moins et l'approvisionnement en eau potable dans une zone limitrophe. Plusieurs questions subsistent néanmoins : Est-ce que les citernes mentionnées dans les lois canadiennes de mise en œuvre des accords commerciaux sont limitées à des contenants de 20 litres ou moins? Est-ce que l'interdiction de transfert d'eau hors du Québec contrevient à l'interdiction d'imposer des restrictions à l'exportation? S'il n'est pas acceptable sur le plan écologique de transférer des eaux au-delà de frontières, pourquoi le serait-ce au niveau national? Les réponses à ces questions sont déterminantes pour évaluer la conformité du Québec avec ses engagements commerciaux internationaux. Mais ces réponses ne seront que des interprétations qu'un tribunal d'arbitrage international pourrait rejeter. En matière de prélèvement et d'exportation d'eau, les États doivent donc agir et légiférer avec une prudence particulière compte tenu de l'incertitude entourant cette question.

## II. Les marchés de l'eau

Bien que l'on ait fait régulièrement mention dans les médias de projets d'exportation par voie maritime par dérivation depuis une dizaine d'années, peu de ces projets se sont réalisés dans le monde, et il semble que, en raison des coûts prohibitifs de ce commerce, la demande pour ce type d'approvisionnement soit limitée à certains marchés spécifiques. Une analyse des expériences d'exportation d'eau en vrac, et des conditions d'offre et de demande de ce marché permettent de jeter un regard plus clair sur la possibilité de développement de ce marché dans un avenir rapproché.

### *Les expériences d'exportation d'eau en vrac dans le monde*

Les expériences d'exportation d'eau en vrac recensées à ce jour indiquent que ce type de commerce demeure très peu développé et ciblé sur certains marchés précis, ou échelonné sur de courtes périodes. Les projets d'exportation par voie maritime, navire-citerne ou membrane flottante ont davantage retenu l'attention au cours des dernières années par rapport aux projets de dérivation ou de pipelines dont les coûts demeurent prohibitifs.

Parmi les projets d'exportation réalisés, on retrouve le transport maritime d'eau pour subvenir de manière intermittente à des besoins d'urgence dans des situations de pénuries. Cette pratique est utilisée au Japon, en Corée, à Taïwan, entre la Turquie et Chypre, dans plusieurs îles grecques et dans les Bahamas. Dans la plupart de ces cas, les quantités totales sont limitées et destinées à alimenter des petites communautés ou des complexes hôteliers, pendant de courtes périodes et sur de courtes distances.<sup>13</sup>

Par ailleurs, d'autres projets d'exportation visent à alimenter des usines d'embouteillage ou des procédés industriels nécessitant un apport d'eau de qualité. La compagnie Global H2O de Vancouver exporte annuellement 69 milliards de litres d'eau de l'Alaska vers une usine d'embouteillage située en Chine. Cette compagnie diminue ainsi les coûts de transport et d'embouteillage, de même que les tarifs douaniers applicables au produit final puisqu'il est

transformé (embouteillé) et écoulé à l'intérieur du même marché (la Chine).<sup>14</sup> Une usine des Bermudes s'approvisionne quant à elle en eau de procédé à même l'embouchure du fleuve Hudson, à New York. Finalement, United Water International envisage d'exporter de l'eau à partir d'Adélaïde en Australie vers des destinations indéterminées afin d'alimenter des usines de fabrication de composants informatique.<sup>15</sup>

Plusieurs projets d'exportation massive ont aussi été avancés sans que des marchés précis n'aient été identifiés. C'est notamment le cas du projet de Nova Group Ltd. qui projetait d'exporter 3 milliards de litres d'eau par année du lac Supérieur vers l'Asie,<sup>16</sup> ou de celui du groupe McCurdy qui désire exporter 52 milliards de litres annuellement à partir du lac Gisborne à Terre Neuve.<sup>17</sup> Global H2O affirme quant à elle détenir un contrat pour fournir un approvisionnement régulier vers Singapour.<sup>18</sup>

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 transport maritime. Les installations devraient permettre 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. Israël fait partie des clients envisagés pour ce projet.<sup>19</sup>

En fait, les coûts de transport de l'eau par navire-citerne et les infrastructures portuaires nécessaires à ce type de commerce le rendent relativement dispendieux. Des promoteurs explorent donc l'avenue du transport par membrane flottante qui semble plus prometteuse sur le plan commercial. Des exportations de ce type ont été réalisées en Turquie sur de courtes distances par les compagnies *Aquarius Water Trading and Transportation Ltd.* et *Nordic Water Supply Company*.<sup>20</sup>

Notons finalement le transport maritime de l'eau ne permet que l'approvisionnement des zones côtières, et que l'acheminement de l'eau vers les zones continentales nécessiterait des infrastructures de transport coûteuses comme des pipelines, ce qui rend cet approvisionnement difficilement accessible

financièrement. Quelques projets d'exportation par pipelines ont tout de même été envisagés au cours des dernières années, notamment pour alimenter la Grèce et l'Espagne en eau de glaciers autrichiens, et pour alimenter la Californie en eau à partir de l'Alaska.<sup>21</sup> La grande majorité des projets d'alimentation par pipeline s'inscrivent cependant à l'intérieur des frontières nationales des pays promoteurs. C'est notamment le cas en Chine et en Libye.

L'analyse des quelques cas concrets d'exportation d'eau en vrac démontre que ceux-ci ciblent des besoins spécifiques et répondent à des situations particulières. Pour l'instant, il ne semble pas que les conditions économiques et technologiques soient réunies pour le développement d'un marché global de l'eau. Une analyse des conditions de demande et d'offre de ce marché permet de mieux comprendre les facteurs qui empêchent le développement de ce marché.

### *La demande d'eau douce dans le monde*

Il semble que les obstacles au développement du marché de l'eau en vrac dans le monde se situent autant du côté de l'offre que de la demande. Il convient dès le départ de distinguer les notions de demande commerciale et non commerciale pour la ressource. Selon les Nations Unies, deux milliards de personnes dans 80 pays subissent actuellement des situations de contrainte hydrique modérée à grave. On estime que près des deux tiers de la population mondiale, soit plus de 5 milliards de personnes, se retrouveront dans cette situation en 2025.<sup>22</sup>

Or, s'il est fort probable que les situations de pénurie se multiplient, il est aussi clair que l'immense majorité des populations faisant face à ces pénuries ne constitue pas à proprement dit une clientèle commerciale. En effet, les pénuries se concentreront essentiellement dans les pays en développement, et à l'intérieur de ces mêmes pays, il est probable que la distribution des ressources défavorise les classes les plus défavorisées de la population dont la demande est non solvable au plan commercial. Ainsi, il n'y a pas nécessairement adéquation entre pénurie et demande commerciale. Ceci explique en grande partie que, bien que des

---

pénuries importantes soient vécues quotidiennement dans plusieurs pays d'Afrique et du Moyen Orient, celles-ci n'ont pas donné lieu au développement de marchés de l'eau en vrac.

Il faut donc tenter d'évaluer la demande commerciale solvable pour l'eau douce. Compte tenu des coûts importants associés à l'importation d'eau en vrac, la productivité économique ou sociale de cette ressource doit être très élevée et la clientèle cible en mesure d'en payer le prix. L'eau importée peut combler un besoin important, soit en termes de valeur ajoutée dans une activité commerciale ou industrielle, ou alors subvenir à des besoins d'urgence temporaires. Ceci explique en partie la nature des transactions recensées à ce jour qui concernent essentiellement des procédés industriels, la production d'eau embouteillée, ou l'approvisionnement de complexes hôteliers. Il s'agit pour l'essentiel d'alimenter des activités économiques à forte valeur ajoutée et non de répondre à la demande de populations en situation de pénurie.

En Amérique du Nord, la demande potentielle pour l'exportation commerciale d'eau en vrac proviendrait essentiellement du sud-ouest du pays et de la Californie où la croissance de la population et l'agriculture intensive dans des zones arides et semi-arides engendre des situations de stress hydrique. Dans un rapport de 1998, la *Western Water Policy Advisory Commission* concluait que, des dix États américains dont la population croîtra le plus rapidement au cours des 25 prochaines années, cinq seront situés dans le bassin de la rivière Colorado.<sup>23</sup> La Californie a pour sa part 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.<sup>24</sup>

### *L'offre d'eau douce et les alternatives*

Bien qu'il existe potentiellement une demande commerciale pour l'eau douce dans le sud-ouest des États-Unis, cette demande doit être mise en contexte en fonction de l'offre existante et des alternatives et substituts disponibles. Seule une analyse comparative des coûts et la prise en considération du contexte sociopolitique permet de bien comprendre les conditions qui préviennent le développement de ce marché.

Tout d'abord, au plan strictement économique, plus la source d'approvisionnement est éloignée, et plus les quantités impliquées sont grandes, plus les coûts d'importation sont élevés, voir même prohibitifs. Par ailleurs, les obstacles politiques, juridiques et sociaux aux projets de dérivation, de pipelines ou d'exportation d'eau en vrac contribuent à diminuer l'offre potentielle, à augmenter le coût d'éventuels projets ou alors à les rendre irréalisables. Par exemple, après avoir annoncé dans le *Wall Street Journal* son intention d'exporter 2 millions de gallons d'eau prélevée du Lac Érié, la ville de Webster du Michigan a vu son projet bloqué par le Gouverneur du Michigan en vertu des dispositions de la *Charte des Grands Lacs*.<sup>25</sup> On peut présumer que des projets similaires pourraient être bloqués suite aux pressions du public, aux procédures d'évaluation environnementale, ou à d'autres considérations juridiques ou sociopolitiques.

Dans ce contexte, il devient plus économique et politiquement réalisable pour les régions aux prises avec des pénuries d'eau d'augmenter la productivité de l'eau déjà accessible à proximité par l'entremise d'une gestion stratégique de la demande, plutôt que par l'augmentation de l'offre. C'est ainsi que plusieurs techniques et stratégies novatrices ont vu le jour aux États-Unis au cours des dernières années, notamment pour favoriser l'économie des ressources disponibles ou une réallocation des ressources vers les secteurs à plus forte valeur ajoutée. Ces initiatives de gestion de la demande entrent en compétition directe avec d'éventuels projets d'exportation d'eau en vrac.

Parmi les nouvelles stratégies de gestion de la demande, on retrouve au premier plan diverses mesures d'économie de l'eau à travers de nouvelles

pratiques en matière de tarification ou l'introduction de technologies plus efficaces, ou permettant le recyclage de l'eau en circuit fermé. Plusieurs États ont également créé des mécanismes favorisant la réallocation des ressources vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée. C'est ainsi que des marchés de l'eau ont vu le jour dans le cadre desquels les agriculteurs détenant des droits d'usage sur les ressources en eau en fonction de la superficie de leurs terres peuvent vendre ces droits à des fournisseurs privés ou publics.<sup>26</sup> Ces pratiques soulèvent cependant plusieurs enjeux sociaux importants pour les communautés rurales ou autochtones détenteurs de ces ressources. Nous reviendrons sur ce sujet dans la prochaine section.

Il apparaît donc à la lumière de l'analyse sommaire effectuée dans la présente section que la compétitivité des projets d'exportation d'eau en vrac reste à démontrer par rapport aux alternatives existantes. Par ailleurs, la réallocation des ressources en eau de l'agriculture vers les usages urbains et industriels peut potentiellement diminuer les pressions hydriques dans les régions concernées. Rappelons en effet que l'agriculture constitue le plus grand consommateur d'eau dans ces régions, et que la superficie cultivée n'a cessé de diminuer depuis 1978.<sup>27</sup> Le potentiel de gains de productivité de l'eau en agriculture permet également de croire que les rendements actuels peuvent être préservés tout en diminuant la consommation d'eau.

Il convient cependant de mentionner que des évolutions technologiques pourraient éventuellement diminuer les coûts de transport de l'eau et rendre cette option plus compétitive. De telles évolutions, combinées à des rendements décroissants en ce qui concerne les stratégies de gestion de la demande, pourraient modifier la donne en faveur de l'exportation de l'eau en vrac.

### **III. Les impacts sociaux et environnementaux potentiels**

Pourquoi ne pas tenter retirer un profit de l'eau douce avant qu'elle ne se jette dans l'océan? Ce genre de réflexion est fréquemment soulevé lorsqu'il est question de prélèvements massifs d'eau douce. Les promoteurs de telles activités considèrent que l'eau douce, une fois versée dans

l'océan, représente une perte potentielle de profit, voire comme un gaspillage de la ressource. Or, l'eau douce versée dans l'océan joue un rôle essentiel dans la préservation des écosystèmes côtiers et estuariens.<sup>28</sup> Une diminution de cet apport en eau douce affecterait gravement ces fragiles écosystèmes et entraînerait une perte d'habitats privilégiés pour la faune et la flore marine. Cette menace sur la biodiversité pourrait représenter à son tour une menace sur les nombreuses activités humaines qui dépendent des ressources marines.

La présence de prétendus surplus d'eau douce constitue un autre argument utilisé pour justifier les prélèvements massifs. Les promoteurs de l'exportation d'eau en vrac rappellent fréquemment que nous connaissons des problèmes d'inondation et de crue. Mais en fait, comme l'a reconnu la Commission mixte internationale en 2000, il n'y a pas de réel surplus d'eau dans les Grands Lacs.<sup>29</sup> La même chose peut être affirmée d'autres bassins hydrologiques dans le monde. En effet, les variations saisonnières du débit des cours d'eau constituent un phénomène naturel et essentiel à la survie de certains habitats. Des variations du niveau des eaux causées par des dérivations ou des prélèvements massifs risqueraient d'affecter gravement l'équilibre biologique actuel et les activités socio-économiques riveraines. L'analyse des impacts ne doit donc pas se limiter aux premières apparences, mais plutôt adopter une perspective globale pour analyser autant les impacts directs, indirects et cumulatifs de ces projets socio-économiques.

#### ***Les enjeux environnementaux***

L'ampleur des impacts environnementaux des prélèvements massifs d'eau douce est difficile à déterminer avec précision. Toutefois, on peut affirmer avec assurance que le retrait, tout comme l'ajout, d'une quantité importante d'eau dans une rivière ou un lac aurait des conséquences importantes sur les écosystèmes aquatiques. Parmi celles-ci, notons :

- la réduction de la productivité biologique;
- la destruction d'habitats marins et terrestres;
- l'accroissement de l'érosion et de la sédimentation;

- la modification de la température de l'eau;
- l'augmentation du taux de mercure dans l'eau;
- la destruction de milieux humides; et
- la perturbation de la salinité des eaux dans les estuaires.<sup>30</sup>

Les détournements d'eau par canal, dérivation ou pipeline sont sans doute les projets qui entraînent les impacts environnementaux les plus évidents en raison de l'ampleur des modifications qu'ils infligent aux cours d'eau. Par ailleurs, les répercussions de la construction d'un canal ou d'un pipeline ne se limitent aux écosystèmes aquatiques et riverains. Elles peuvent s'étendre à des écosystèmes plus vastes en scindant, par exemple, un territoire de chasse ou une route migratoire.

Bien que le volume d'eau concerné par chaque prélèvement destiné à l'exportation par voie maritime soit plus limité, les impacts cumulatifs de nombreux prélèvements et de nombreux projets peuvent être similaires à ceux des prélèvements plus importants. De plus, de telles pratiques augmentent le risque d'introduction d'espèces envahissantes, de bactéries, de parasites ou de micro-organismes exogènes, suite au transfert d'une petite quantité d'eau provenant d'un autre bassin hydrographique, ce qui peut perturber gravement et durablement tout écosystème. Dans ce contexte, il faut évaluer les effets cumulatifs que peuvent avoir une série de prélèvements d'eau plutôt que d'évaluer chaque prélèvement de façon isolée.

L'impact des changements climatiques sur les ressources en eau ajoute à cette incertitude. En effet, les changements climatiques affecteront les taux d'évaporation et les quantités de précipitation, ce qui entraînera des variations au cycle hydrologique des cours d'eau. En l'absence de surplus d'eau et devant la perspective d'impacts cumulatifs importants dans un contexte d'incertitude relié à l'impact des changements climatiques sur les ressources en eau, le principe de précaution nous commanderait d'éviter le développement d'une telle activité commerciale avant d'avoir une meilleure compréhension des impacts réels et potentiels qui y seraient associés.

### *Les impacts sur les activités socioéconomiques*

Le cycle hydrologique des cours d'eau et les écosystèmes aquatiques contribuent de manière importante à une multitude d'activités socioéconomiques. Le maintien du débit des cours d'eau est essentiel à la navigation de plaisance et commerciale et à l'alimentation des réseaux d'aqueducs municipaux. De la même manière, le maintien des écosystèmes aquatiques est essentiel aux activités de pêche sportive et commerciale, à l'écotourisme et à plusieurs autres activités. La valeur socio-économique, culturelle et patrimoniale des cours d'eau et des écosystèmes aquatiques est généralement sous-estimée, ce qui mène à des modes de gestion dont les impacts socioéconomiques sont sous-estimés.

Dans cette perspective, il apparaît que des projets d'exportation d'eau par canal, dérivation, pipeline ou par voir maritime pourraient générer des impacts cumulatifs importants au plan socioéconomique. L'incertitude quant à l'ampleur et à la nature de ces impacts incite à la plus grande prudence en la matière.

### *Les questions d'équité sociale*

Par ailleurs, le régime commercial qui présiderait à de telles exportations soulève de nombreuses questions d'équité en matière d'accès à la ressource pour les populations locales. Ce régime soulève également des enjeux en matière de contrôle des populations locales sur leurs ressources et sur les enjeux entourant la priorisation des usages en situation de pénurie.

Comme nous l'avons vu, la commercialisation de l'eau peut s'effectuer par l'entremise de l'achat par des entreprises privées de terrains donnant un droit d'accès ou un droit d'usage à la ressource, comme c'est le cas notamment en Californie. Ainsi, il existe un risque significatif que les populations locales abandonnent peu à peu leurs droits d'usage au profit d'entreprises en échange d'un dédommagement financier ponctuel. Cette situation pourrait engendrer une perte d'accès ou une perte de contrôle des populations riveraines à leurs ressources. Ce scénario soulève des questions d'équité importante puisqu'on peut anticiper que les

communautés les plus vulnérables (populations pauvres ou communautés autochtones) sont plus sensibles aux pressions financières et risquent plus facilement d'abandonner leurs droits au profit de compagnies locales ou étrangères.

### *Le contrôle public sur la ressource*

D'autre part, les dispositions commerciales s'appliquant au commerce des produits, à l'investissement et au commerce des services soulèvent plusieurs problématiques. Par exemple, advenant une pénurie d'eau résultant d'une augmentation des usages locaux ou d'une sécheresse, l'État exportateur conserverait-il sa marge de manœuvre pour prioriser certains usages au détriment de l'exportation de l'eau, ou serait-il tenu en vertu du principe de proportionnalité de l'ALÉNA à maintenir les exportations niveaux à leur niveau courant? Dans le même scénario, un État exportateur pourrait-il suspendre ou retirer un permis d'exportation sans exposer à des poursuites en vertu des procédures permises dans le cadre du Chapitre 11 de l'ALÉNA?

Il est difficile d'anticiper l'application concrète des règles du commerce international dans le domaine de l'exportation de l'eau mais il est clair que celles-ci pourraient réduire le nombre d'options disponibles pour les gouvernements en matière de gestion de l'eau. Il pourrait en résulter une perte relative de contrôle des États, et donc des citoyens et communautés locales, sur leurs ressources en eau, ce qui ouvrirait la porte à des conflits d'usage et à une surexploitation de certaines ressources. Il est donc primordial de s'assurer que le régime de gestion des ressources en eau permette de gérer ce nouvel usage et de résister au test des accords de commerce international avant d'autoriser de telles exportations et d'entreprendre de nouvelles négociations en vue de libéraliser les échanges.

### **Conclusion**

Il apparaît donc à la lecture de ce qui précède que le commerce de l'eau soulève des questions importantes, tant au plan du droit du commerce international, de la viabilité d'un tel marché, et des impacts socioéconomiques et environnementaux que cette activité pourrait comporter. Au plan

juridique, l'incertitude entourant l'interprétation éventuelle des dispositions pertinentes du droit du commerce international incite à la plus grande prudence, notamment en regard du maintien du contrôle public sur la ressource, de l'accès des communautés à leurs ressources, et de l'utilisation durable de la ressource.

Aux plans social et environnemental, l'ampleur et la forte probabilité d'impacts directs, indirects et cumulatifs rendent difficilement justifiable le développement d'une telle activité commerciale à grande échelle en l'absence d'un contexte de crise humanitaire grave. À défaut d'internaliser les coûts sociaux et environnementaux dans le prix de la ressource, une telle activité risque d'engendrer des externalités sociales et environnementales massives, sans que l'État ne dispose des outils législatifs et réglementaires nécessaires pour y remédier.

Finalement, l'envergure actuelle et future du marché pour l'eau en vrac et ses avantages socio-économiques ne semblent pas justifier les risques qui y sont associés. Par ailleurs, les impacts économiques structurants de l'exportation d'eau en vrac demeurent à démontrer. Les retombées les plus significatives seraient reliées à la construction d'infrastructures de transport et à la perception éventuelle de taxes ou de redevances. Il semblerait mieux avisé de soutenir le développement d'activités à plus forte valeur ajoutée pour l'économie, soit le secteur des technologies et des services environnementaux, qui ont le double avantage de contribuer au développement technologique et économique tout en renfermant un fort potentiel environnemental, tout en préservant la marge de manœuvre nécessaire en matière de gouvernance afin d'assurer un développement durable de la ressource.

<sup>1</sup> C'est la cas notamment des projets GRAND Canal qui devait acheminer l'eau de la Baie James vers le MidWest américain ou du Projet NAWAPA qui projetait de dévier l'eau des fleuves arctiques canadiens vers les États-Unis. Des études du US Army Corps of Engineers dans les années 70 et 80 en sont venues à la conclusion que ces projets n'étaient pas économiquement viables et techniquement réalisables.

<sup>2</sup> Article 309 de l'Accord de libre-échange nord-américain.

<sup>3</sup> <http://www.canadianembassy.org/environment/waterstra-de-f.asp> (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>4</sup> Article 7(2) de la Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain.

<sup>5</sup> Coalition Eau Secours, *Mémoire déposé devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, novembre 1999, p. 22.

<sup>6</sup> <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/gov-f.asp> (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>7</sup> [http://www.ec.gc.ca/water/fr/manager/removal/f\\_remove.htm](http://www.ec.gc.ca/water/fr/manager/removal/f_remove.htm) (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>8</sup> Le *Traité des eaux limitrophes (1909)* et la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, S.R.C., c.I-20.

<sup>9</sup> 33 U.S.C. §§ 2201-2330.

<sup>10</sup> <http://www.cglg.org/index.html>. (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>11</sup> [http://www.scics.gc.ca/cinfo99/83067000\\_f.html](http://www.scics.gc.ca/cinfo99/83067000_f.html) (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>12</sup> L.Q. 1999, c. 73.

<sup>13</sup> Mayrand, Karel; *Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et de services urbains*. Série sur les enjeux internationaux de l'eau : Volume 3. Québec, Ministère des Relations internationales, décembre 1999.

[http://www.mri.gouv.qc.ca/la\\_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm](http://www.mri.gouv.qc.ca/la_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm)

<sup>14</sup> Global H2O affirme également avoir conclu une entente d'approvisionnement en eau de glacier avec la Norvège et l'Alaska pour la commercialisation d'eau de source en bouteille.

Voir : <http://www.globalwatercorporation.com>

<sup>15</sup> Barlow, Maude & Tony Clarke; *Blue Gold – The Battle Against Corporate Theft of the World's Water*, Toronto, Stoddart, 2002. page 133.

<sup>16</sup> Nova Group Ltd. s'est vu retirer son permis d'exportation par le gouvernement ontarien en 1999.

<sup>17</sup> Après avoir instauré un moratoire sur l'exportation de l'eau en 2000 la province de Terre Neuve a envisagé de revenir sur sa décision en 2001. Le projet du groupe McCurdy a été soumis à une procédure provinciale d'évaluation environnementale. Le statut actuel du projet reste indéterminé.

<sup>18</sup> Mayrand, Karel, *Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et de services urbains*. Série sur les enjeux internationaux de l'eau : Volume 3. Québec, Ministère des Relations internationales, décembre 1999. page 7.

[http://www.mri.gouv.qc.ca/la\\_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm](http://www.mri.gouv.qc.ca/la_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm)

<sup>19</sup> Ibid, page 7.

<sup>20</sup> 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 et fiable sur de longues distances. Source : Ibid. pages 7-8.

<sup>21</sup> 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 ». Source : Mayrand, Karel; *Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et de services urbains*. Série sur les enjeux internationaux de l'eau : Volume 3. Québec, Ministère des Relations internationales, décembre 1999. page 12.

[http://www.mri.gouv.qc.ca/la\\_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm](http://www.mri.gouv.qc.ca/la_bibliotheque/eau/volume3/volume3.htm) (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>22</sup> Ibid. page 5.

<sup>23</sup> Ibid. pages 8-9.

<sup>24</sup> Ibid. page 9.

<sup>25</sup> Handelman, Stephen; "Exporting Freshwater : Entrepreneurs press a reluctant Canada to let them sell its abundant water to a thirsty world", in *Time Magazine*, August 5, 2001. En ligne :

<http://www.mindfully.org/Water/Exporting-Fresh-Water.htm> (consulté le 10 novembre 2002).

<sup>26</sup> La compagnie US Filter, une filiale de Vivendi, a acheté en janvier 1999 un ranch de 14000 acres au Nevada, afin de pouvoir vendre ses droits d'usage pour l'approvisionnement de la ville de Reno.

<sup>27</sup> Mayrand, Karel; *Les marchés internationaux de l'eau : exportations d'eau douce et marché des infrastructures et de services urbains*. Série sur les enjeux internationaux de l'eau : Volume 3. Québec, Ministère des Relations internationales, décembre 1999. page 9.

<sup>28</sup> Des études ont démontré que seulement 5% des apports d'eau douce dans les régions côtières peuvent être prélevés sans engendrer d'impacts environnementaux majeurs.

<sup>29</sup> Commission mixte internationale, Protection of the Waters of the Great lakes : Interim of the Governments of Canada and the United States, Rapport ECON17 à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, 10 août 1999, p. 27-29.

<sup>30</sup> Linton, Jamie, *Canada on Tap : The Environmental Implications of Water Exports, Report commissioned by the Council of Canadians*, March 2002. & Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur – Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, Québec, mai 2000.