

# Bourse CEI aux Meilleurs travaux académiques des étudiants

Édition 2018

## 1er Prix

**"La reconnaissance de l'eau en vrac comme bien non marchand par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)", Note à l'intention du gouvernement du Québec.**

**Lauréats: Annie-Pier BACON, Jean-François LABONTÉ,  
Gabriel THÉBERGE et Dimitri THÉRIAULT**

Afin d'encourager les analyses à propos de divers enjeux des Amériques, le CEI a décidé de reconnaître l'excellence des meilleurs travaux académiques des étudiants. L'édition 2018 de ce concours a été organisée au sein du Séminaire pluridisciplinaire sur la renégociation de l'ALÉNA (ETI-7014-H18) de l'Université Laval.

Au sein de ce séminaire, chaque équipe de 3 ou 4 étudiants devait rédiger quatre notes de breffages sur un thème touché par la renégociation. Chaque note prenait la perspective d'un secteur ou d'un joueur impliqué et analysait les enjeux pour finir avec des recommandations. Huit travaux ont mérité la condition de finalistes, mais seulement les trois meilleures notes ont reçu trois prix totalisant 600 \$.

Bien qu'une simulation, ces notes contiennent des analyses fort pertinentes dans la réflexion des implications de l'ALÉNA et sa renégociation.

**À :** Monsieur Raymond Bachand, négociateur en chef pour le Québec dans le dossier de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)

**De :** Direction de la Promotion et défense des intérêts en Amérique du Nord d'Affaires mondiales Canada

**Objet :** La reconnaissance de l'eau en vrac comme bien non marchand par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

Selon les prévisions des Nations unies, la population de l'Amérique du Nord connaîtra une croissance de 25 % d'ici 2055. Cette évolution démographique associée à un important exode rural engendrant, au sein de plusieurs régions, de nouveaux défis en matière de répartition et de gestion des ressources hydriques. Selon le U.S. Office of the Director of National Intelligence, la gestion de l'eau douce est désormais un enjeu géopolitique majeur en Amérique du Nord. Devant cette problématique, le Québec, avec l'aide du Canada, doit s'opposer à l'exportation de l'eau en « vrac », qui se définit comme les prélèvements massifs d'eau par canalisation, véhicule-citerne ou détournement de cours d'eau tout particulièrement dans un contexte de renégociation de l'ALÉNA. Ainsi, avec 3 % des réserves mondiales d'eau douce sur son territoire, le Québec se doit de défendre ses intérêts face à ses deux voisins du Sud. Bien qu'à l'échelle provinciale, le Québec ait pris position par rapport à cet enjeu, notamment par le biais de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (Loi C-6.2), il subsiste aux niveaux de l'ALÉNA et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) un flou juridique entourant la marchandisation de l'eau douce. L'inaction du Québec pourrait, à long terme, exacerber la compétition à l'accès aux ressources hydriques et conduire à de potentiels recours juridiques de la part de ses partenaires nord-américains.

### **Intérêts du Québec**

L'intérêt principal du Québec est de fortifier et d'augmenter son avantage comparatif en ce qui a trait à l'eau. Effectivement, le Québec est un endroit favorable pour les entreprises puisque l'eau y est abondante et peu coûteuse. En soustrayant l'eau en vrac du commerce, le Québec conserverait le contrôle sur un secteur en profond changement qui pourrait avoir de fortes répercussions positives sur l'économie québécoise à plus long terme. Si, à l'heure actuelle, les projets d'exportation d'eau sont peu rentables, ils le deviendront au fur et à mesure que l'eau deviendra rare. Par ailleurs, La Loi C-6.2 affirme à la section 1, alinéa 1, que l'eau est une ressource faisant partie du « patrimoine commun de la nation québécoise » et qu'elle ne peut faire l'objet d'appropriation. La catégorisation de l'eau comme bien non marchand permettrait d'assurer la protection de la faune et de la flore québécoise ainsi que le maintien de la souveraineté de la province sur cette précieuse ressource naturelle, tant en ce qui concerne sa préservation que le contrôle des coûts de la consommation des citoyens et des industries québécoises. De plus, les articles 309 de l'ALÉNA et XI.1 du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1947 stipulent l'interdiction de restreindre l'exportation d'un produit. Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont émis une déclaration commune mentionnant que l'eau échappait toutefois aux dispositions de tout accord commercial. Cependant, si le Canada décidait d'exporter de l'eau en vrac et qu'une plainte était déposée sur la base du chapitre 3 de l'ALÉNA et de l'article III du GATT, l'eau pourrait éventuellement être considérée comme un produit. La clarification de ce flou juridique permettrait de minimiser le risque que les États-Unis ou le Mexique entament des démarches judiciaires pour forcer le Québec à ouvrir son marché d'eau en vrac.

### **Discours des parties prenantes**

Selon la Loi constitutionnelle de 1867 et ses amendements mis en vigueur en 1982, les provinces et les territoires canadiens détiennent les compétences en lien avec la gestion et la protection de l'eau. À l'exception du Nouveau-Brunswick, l'ensemble des provinces et territoires canadiens interdisent formellement l'extraction



de grandes quantités d'eau douce. Toutefois, en mettant en vigueur le *Water Sustainability Act* en 2016, la Colombie-Britannique a haussé les prix à la consommation de l'eau pour les industries. Certains chercheurs craignent que cette augmentation mène à une éventuelle plainte devant l'ALÉNA ou l'OMC puisque l'eau pourrait dorénavant être étiquetée comme un produit. Les provinces canadiennes ne devraient donc pas montrer d'opposition à l'ajout d'une clause interdisant la marchandisation de l'eau à l'accord.

La population et des organisations non gouvernementales comme la Coalition *Eau secours!*, les AmiEs de la Terre de Québec et la Ligue des droits et libertés, tiennent à la gestion publique et démocratique de l'eau, à l'accès à l'eau comme droit fondamental et à la protection de la biodiversité. L'opinion publique canadienne s'est toujours vivement opposée aux projets d'exportation d'eau douce, craignant que la commercialisation de l'eau n'entraîne une surexploitation de la ressource. Des économistes comme ceux de l'Institut économique de Montréal avancent que l'eau au Québec est abondante et sous-exploitée, et qu'un cadre réglementaire bien élaboré pourrait assurer que la prise massive d'eau ne menace pas l'environnement. Cette conception anthropocentrée des « surplus » d'eau est toutefois contestée par les experts en environnement, expliquant que la circulation de l'eau est essentielle à la biodiversité de nombreux écosystèmes. Du côté du monde des affaires, l'exportation de l'eau en vrac va à l'encontre des intérêts des entreprises énergivores en eau installées au Québec, par exemple les papetières et les alumineries, puisque cela pourrait faire monter le coût de l'eau et donc diminuer leurs bénéfices. À l'inverse, des gens d'affaires pourraient souhaiter investir dans des projets d'exportation d'eau en vrac dans l'optique de tirer des profits. Les coûts liés à l'exportation de l'eau en vrac étant toutefois très élevés, de tels projets n'ont toujours pas été concrétisés. Le milieu des affaires québécois n'a d'ailleurs pas montré de réel intérêt pour la question lors des négociations de l'*Accord économique et commercial global* avec l'Europe. Les entreprises américaines et mexicaines qui risquent de voir leur coût de revient augmenter en raison de l'augmentation du prix de l'eau s'avèrent plus susceptibles de faire pression sur les différents paliers de gouvernements pour appuyer la commercialisation de l'eau en vrac.

À l'instar du Canada, les États-Unis ne sont pas démunis en ressources hydriques. Bien qu'elles soient jusqu'à dix fois moins importantes que celles du Canada, celles-ci sont théoriquement suffisantes pour subvenir aux besoins de l'ensemble de la population états-unienne, mais ne sont pas réparties également. En effet, selon le rapport *U.S. Water Supply And Distribution*, la consommation en 2010 était 41% plus élevée dans les États de l'Ouest que dans ceux de l'Est. Par ailleurs, selon le rapport du United States Government Accountability Office, au cours des dix prochaines années, 40 des 50 États américains feront face à une pénurie d'eau. Ce phénomène fait écho aux nombreuses tentatives de la part de certains États américains, au cours des 50 dernières années, de transférer de grandes quantités d'eau douce du bassin des Grands Lacs canadiens vers leur territoire. Le Québec pourrait tirer avantage de ses liens commerciaux privilégiés avec les États du Centre Nord-Est et de Nouvelle-Angleterre afin de faire pression en faveur de la non-marchandisation de l'eau en vrac. La mise à jour des infrastructures associée à une plus grande concertation technologique entre la province et les États voisins représentent des solutions plus efficaces d'un point de vue économique et environnemental sur lesquelles le Québec pourrait miser afin de convaincre ces derniers.

Finalement, des trois partenaires commerciaux, le Mexique est sans aucun doute celui qui subit les plus importants effets négatifs liés à la raréfaction de l'eau. D'un point de vue juridique, l'article 27 de la *Constitution politique des États-Unis du Mexique* stipule que « les eaux nationales sont des biens publics et, comme tels, inaliénables et imprescriptibles ». Par ailleurs, en 2012, une réforme constitutionnelle de l'article 4 a codifié l'accès à l'eau comme droit humain, contraignant ainsi le gouvernement à amender le *National Water Act*. Toutefois, par le biais de cette dernière, le gouvernement mexicain a tenté, en vain, à trois reprises d'initier des réformes encourageant la privatisation de l'eau. Malgré ces échecs, la commercialisation des ressources d'eau douce mexicaines semble gagner du terrain par le biais de législations adoptées par des États tels que le Baja California. Il est donc fort probable que, dans le cadre de l'ALÉNA, le gouvernement mexicain fera pression sur ses deux partenaires commerciaux afin d'éviter l'inclusion d'une clause établissant l'eau comme un bien non marchand.

### **Bibliographie**

Assemblée Nationale. 2017. « LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET FAVORISANT UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'EAU ET DES MILIEUX ASSOCIÉS VERSION ADMINISTRATIVE AMENDÉE À LA SUITE DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI 132 ». En ligne. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/milieus-humides/loi-ressources-eau-va.pdf>. Consulté le 27 février 2018.

Boyer, Marcel. 2008. « L'exportation d'eau douce pour le développement de l'or bleu québécois ». Les cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal. 32 p.

Brown, Jim. 2015. « The relationship between NAFTA and Canadian water ». CBC Radio. En ligne. <http://www.cbc.ca/radio/the180/more-on-nafta-and-water-partisanship-in-government-and-should-expats-be-able-to-vote-1.3163823/the-relationship-between-nafta-and-canadian-water-1.3164244>. Consulté le 27 février 2018.

Center for Sustainable Systems. U.S. Water Supply and Distribution Factsheet. CSS05-17. University of Michigan. 2017. En ligne. [http://css.umich.edu/sites/default/files/U.S.\\_Water\\_Supply\\_and\\_Distribution\\_Factsheet\\_CSS05-17\\_e2017.pdf](http://css.umich.edu/sites/default/files/U.S._Water_Supply_and_Distribution_Factsheet_CSS05-17_e2017.pdf). Consulté le 19 février 2018.

Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau Eau Secours!. 2017. « L'avenir de l'eau dans le cadre des négociations de l'ALÉNA ». Commentaires sur les impacts environnementaux de l'ALÉNA. Montréal. 5 p.

Congreso Constituyente. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917) 296. En ligne. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf). Consulté le 21 février 2018.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. « AQUASTAT ». En ligne. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>. Consulté le 20 février 2018.

General Agreement on Tariffs and Trade. Oct. 30. 1947. 61 Stat. A-11. 55 U.N.T.S. 194.

Gouvernement du Canada. 2016. « Législation et gouvernance de l'eau : une responsabilité partagée ». En ligne. <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/eau-aperçu/legislation-gouvernance/responsabilite-partagee.html>. Consulté le 27 février 2018.

Government of British Columbia. s.d. « Water Pricing Changes ». En ligne. [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/air-land-water/water/laws-rules/waterpricingchanges\\_brochure\\_web.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/air-land-water/water/laws-rules/waterpricingchanges_brochure_web.pdf). Consulté le 27 février 2018.

Lasserre, Frédéric. « Les projets d'exportation d'eau du Québec : grandeur et déclin d'un levier de développement national ». Hérodote 2017/2 (N° 165). p. 143-164. DOI 10.3917/her.165.0143

Ligue des droits et libertés. 2006. « Dossier : Droit à l'eau ». Bulletin de la Ligue des droits et libertés. Montréal. 52 p.

Loi constitutionnelle de 1982. Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U). 1982. c 11. En ligne. <http://canlii.ca/t/q3x8>. Consulté le 18 février 2018.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.). 30 & 31 Vict.. c. 3. reproduite dans L.R.C. 1985. app. II. n° 5.



Ministère du Développement durable. Environnement et lutte contre les changements climatiques. 2018. « L'eau au Québec : une ressource à protéger ». En ligne. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/inter.htm>. Consulté le 27 février 2018.

Ministère du Développement durable. de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. « L'eau au Québec : une ressource à protéger ». En ligne. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/inter.htm>. Consulté le 20 février 2018.

Ministry of the Environment and Climate Change. 2017. « Ontario Taking Next Step to Protect Water Resources ». En ligne. <https://news.ontario.ca/ene/en/2017/01/ontario-taking-next-step-to-protect-water-resources.html>. Consulté le 27 février 2018.

Morin. Jean-François. 2003. « L'exportation de l'eau : comment concilier les exigences du commerce international et du développement durable ». Revue des sciences de l'eau. Volume 17. No. 1. En ligne. [http://www.rse.inrs.ca/art/volume17/v17n1\\_117.pdf](http://www.rse.inrs.ca/art/volume17/v17n1_117.pdf). Consulté le 27 février 2018.

NAFTA. The North American Free Trade Agreement : a Guide to Customs Procedures. Washington. DC :Dept. of the Treasury. U.S. Customs Service : [Supt. of Docs.. U.S. G.P.O.. distributor]. 1994.

National Water Commission. Statistics on Water in Mexico. 2015 Edition. Ministry of the Environment and Natural Resources. 2015. En ligne. [http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/EAM2015\\_ing.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/EAM2015_ing.pdf). Consulté le 19 février 2018.

OECD. « Mexico ». Water Resources Allocation - Sharing Risks and Opportunities. Paris.144 2015. En ligne. [www.oecd.org/mexico/Water-Resources-Allocation-Mexico.pdf](http://www.oecd.org/mexico/Water-Resources-Allocation-Mexico.pdf). Consulté le 19 février 2018.

R.Coats, Daniel. Worldwide threat assessment of the US intelligence community. United States Intelligence Community. 2018. En ligne. <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>. Consulté le 16 février 2018.

Telesur. « Protesters Win Repeal of Water Privatization in Baja California ». En ligne. <https://www.telesurtv.net/english/news/Protesters-Win-Repeal-of-Water-Privatization-in-Baja-California-20170117-0042.html>. Consulté le 18 février 2018.

United Nations. « World Population Prospects 2017 ». En ligne. <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Probabilistic/Population/>. Consulté le 20 février 2018.

United States Government Accountability Office. FRESHWATER - Supply Concerns Continue, and Uncertainties Complicate Planning. GAO-14-430. United States Government Accountability Office. 2014. En ligne. <https://www.gao.gov/assets/670/663343.pdf>. Consulté le 20 février 2018.