

# **L' « EFFET ALENA » ET LES CONTINENTALISATIONS EN AMÉRIQUE DU NORD : L'EAU DANS LA PRODUCTION ÉNERGÉTIQUE**

Conférence donnée par Dorval Brunelle,  
Professeur au département de sociologie,  
Directeur de l'Observatoire des Amériques, UQAM  
19 février 2004

Le principal défi qui s'offre à celui qui veut étudier les rapports entre l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et la question de l'eau est liée à la difficulté d'établir les relations entre les deux termes de l'analyse. Encore récemment, dans les études consacrées au repérage et à l'accessibilité de la centaine de produits de base, sources énergétiques et minéraux, indispensables à la poursuite de l'industrialisation aux États-Unis d'Amérique (EUA), l'eau n'était pas comptée parmi eux<sup>1</sup>. Parallèlement, dans ses récentes publications, l'UNESCO évoque une crise aiguë de l'eau pour 2015. Les premiers font comme si les vastes quantités d'eau nécessaires à la transformation des matières premières et à leur acheminement d'un point à un autre dans les filières de production pouvaient tout simplement être ignorées, tandis que des organisations internationales prédisent des pénuries dans la consommation sans évoquer les gaspillages liés au productivisme et à la concurrence.

L'eau est tout aussi bien un moyen de production, un moyen de transport, une source d'énergie, un milieu de vie et un bien de consommation. De plus, on ne peut pas parler de l'eau uniquement en termes quantitatifs, parce que la qualité de l'eau fait partie intégrante d'un problème de l'eau, ou de l'eau en tant que problème. Or, si l'on devait s'en tenir à une approche formaliste et dogmatique, la principale incidence de l'ALENA sur l'eau porterait sur l'enjeu de l'exportation de l'eau et, en particulier, sur celui de l'exportation de l'eau en vrac. Cette question est bien sûr très importante, et je n'ai pas l'intention de le contester, cependant il m'apparaît que cette démarche ne va pas au fond des choses et qu'elle ne jette pas toute la lumière sur le poids et l'importance de l'ALENA en tant que cadre de développement. Je voudrais ainsi montrer en quoi et comment cette approche est réductrice et, pour ce faire, je me propose de réfléchir avec vous sur ce que l'on pourrait appeler l' « effet ALENA », entendu au sens le plus large de l'expression comme l'ensemble des contraintes que l'ALENA est susceptible d'imposer aux formes et modalités de l'intégration en cours à l'intérieur du continent pour un partenaire, en particulier, le

---

<sup>1</sup> Voir US Geological Survey Report, *The Meaning of Scarcity in the 21st Century*, [En ligne] : <http://pubs.usgs.gov>

Canada et ses provinces, dont le Québec, et je chercherai à appliquer cette analyse au cas particulier de l'électricité. Pour arriver à mes fins, je commencerai par définir les principaux termes du débat afin de situer clairement les enjeux et les niveaux d'analyse.

## L' « effet ALENA »

En premier lieu, je veux reprendre la notion de continentalisation qui a été introduite dans l'économie politique nord-américaine, il y a plusieurs décennies déjà, une notion qui renvoyait à l'époque à un processus bien documenté, celui de la complémentarité transfrontière croissante entre les économies du Canada et des États-Unis d'Amérique (EUA). Cette intégration était fondée sur des facteurs géographiques, stratégiques et culturels, et elle avait, pour l'essentiel, été concentrée sur le pourtour des Grands Lacs qui sont devenus le lieu par excellence de localisation des industries lourdes. Je ne veux pas m'attarder sur cette première phase de la continentalisation qui a été mise en place au lendemain de la Deuxième Guerre et qui a prévalu tout au long de la guerre froide, et si je l'évoque, c'est uniquement pour montrer à quel point cette vision de la continentalisation en tant que processus d'intégration fondé en grande partie sur la théorie des avantages comparés, sur la dotation en ressources matérielles et humaines, ainsi que sur les affinités culturelles des partenaires situés de part et d'autre de la frontière canado-américaine est en grande partie périmée et ce, pour deux raisons : la première est liée au fait que la géographie et une complémentarité économique élargie sont en passe de rattraper l'ancienne économie politique avec, pour double résultat, que l'aire d'application des théorèmes de l'économie s'étend désormais au Mexique et que cette extension met en évidence à quel point nous avons désormais affaires, non pas à une, mais au moins à deux continentalisations en Amérique du Nord à l'heure actuelle, une qui lie le Canada aux EUA, l'autre qui lie ces derniers au Mexique; la deuxième raison tient au fait que le Canada est désormais engagé dans une nouvelle étape de son intégration à l'économie des EUA, celle d'une intégration dite « en profondeur », un processus qui accroît considérablement les niveaux de dépendance de certains secteurs vis-à-vis des marchés des EUA, comme il arrive dans le cas de l'approvisionnement énergétique.

Cette idée que nous serions désormais confrontés à *des* continentalisations, c'est-à-dire à des niveaux d'intégration variables selon les secteurs et les domaines, est importante surtout parce qu'elle semble aller à contre courant de plusieurs idées reçues et surtout de celle qui soutiendrait le contraire sous prétexte que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, nous aurions désormais un seul cadre normatif pour régir l'intégration économique et commerciale entre les trois pays. Or, ce que l'on sait moins, c'est que l'ALENA ne se substitue pas entièrement au précédent Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) de 1989, d'une part, que l' « effet ALENA », pour reprendre mon titre, ne sera pas le même sur les trois partenaires en raison des rigidités ou des facilités de nature normative, institutionnelle, culturelle ou structurelle qui prévalent dans les trois contextes, d'autre part. De plus, les formes et les modalités de continentalisation varieront considérablement en fonction d'un autre critère qui revêt une importance cruciale depuis les attentats du 11 septembre 2001, à savoir, à côté de la dimension stratégique de l'approvisionnement en question pour le maintien de la capacité industrielle des EUA, sa dimension sécuritaire, c'est-à-dire la vulnérabilité de la ressource énergétique face à la menace d'éventuelles attaques terroristes.

Autant l'intégration normative à deux est à toutes fins utiles parachevée dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité pour le Canada et les EUA, autant l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration en cours risque d'avoir des incidences importantes sur la production et la distribution d'énergie au Canada et ce, de deux manières : *premièrement*, du côté de l'élargissement, il faut se souvenir que, si le Mexique était parvenu à se maintenir à l'écart de la continentalisation dans les secteurs de l'énergie<sup>2</sup>, cette attitude apparaît de moins en moins défendable aux yeux des stratèges des EUA qui réclament de plus en plus fermement la libéralisation du secteur du pétrole, en particulier<sup>3</sup>. Or, cet élargissement conduira forcément à la révision des formes et modalités de leur approvisionnement de la part des EUA, révision qui, à son tour aura des répercussions importantes pour les producteurs et les distributeurs canadiens. *Deuxièmement*, du côté de l'approfondissement de l'intégration, les concessions consenties par le gouvernement du Canada sont à ce point importantes qu'elles compromettent sérieusement la marge de manœuvre et l'autonomie des acteurs sociaux et des producteurs au pays.

En matière d'approvisionnement en ressources énergétiques, la frontière entre les deux pays est à toutes fins utiles abolie au sens où l'aire de juridiction des agences de contrôle et d'approvisionnement de la ressource est découpée en fonction de critères de ravitaillement qui n'ont plus grand chose à voir avec la géographie politique.

---

<sup>2</sup> Le jour de la nationalisation de l'industrie pétrolière par le président Lazaro Cardenas, le 18 mars 1938, est une date symbolique importante au Mexique, et dans l'ensemble de l'Amérique latine. Le pétrole fait à ce point partie du patrimoine national que les négociateurs ont refusé de souscrire aux dispositions liant le Canada aux EUA sur cette question dans les négociations de l'ALENA. Ces réserves font l'objet de quatre Annexes différentes placées à la suite du chapitre 6 « Produits énergétiques et produits pétrochimiques de base » de l'ALENA.

<sup>3</sup> Voir Joseph M. Dukert, *The Evolution of the North American Energy Market*, Policy Papers on the Americas, Vol X, Study 6, CSIS, 19 octobre 1999.

## L'eau et la production d'énergie

En deuxième lieu, pour rester en lien avec le thème de la conférence, et pour illustrer de quoi il est question quand j'évoque l'idée d'un « effet ALENA », je vais m'attarder sur le cas de l'électricité. Ce secteur est sans doute un de ceux qui est le plus *continentalisé* à l'heure actuelle comme peut en témoigner le fait que le *North American Electric Reliability Council* (NERC) ait procédé au découpage du territoire de l'Amérique au nord du Rio Grande et en ait confié l'administration à dix commissions régionales, dont trois situées respectivement à l'est, au centre et à l'ouest du continent, absorbent complètement les territoires des provinces limitrophes. La Colombie-britannique et l'Alberta sont inclus, avec onze États de l'ouest, dans la *Western Systems Coordinating Council* (WSCC), les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba font quant à elles partie intégrante du *Mid-continent Area Power Pool* (MAPP) avec six États du centre, tandis que les six autres provinces, l'Ontario, le Québec de même que les quatre des Maritimes, font partie du *Northeast Power Coordination Council* (NPCC) avec sept États de la Nouvelle-Angleterre<sup>4</sup>. Ces découpages reflètent une réalité incontournable, à savoir que les exportations énergétiques du Canada sont de plus en plus acheminées vers les EUA et de moins en moins destinées vers les autres provinces, comme cherchait à les y contraindre la Politique nationale de l'énergie mise en place par le gouvernement Trudeau dans les années soixante-dix.

Cependant, si le NPCC avait été mis sur pied au départ, en 1965, en tant qu'organisation volontaire, l'organisme est en passe de se transformer en agence de régulation disposant de pouvoirs en propre pour contraindre ses membres à respecter leurs obligations et engagements<sup>5</sup> et, en particulier, à respecter les engagements souscrits dans le cadre des accords de libre-échange. On se souviendra, en effet, que le gouvernement du premier-ministre Brian Mulroney avait mis fin au Programme national de l'énergie en 1985, peu après son arrivée au pouvoir, et qu'il avait consenti à la libéralisation totale du secteur aux termes du chapitre 9 intitulé « Énergie » de l'ALE de 1989. Or les obligations souscrites aux termes du chapitre en question sont extrêmement exigeantes, allant depuis l'interdiction d'imposer des restrictions à l'exportation (art. 902), d'imposer de taxes, « à moins qu'elles ne soient imposées à la consommation intérieure » (art. 904) ou d'adopter des mesures de réglementation « incompatibles avec les principes de l'accord » (art.905).

L'intégration du marché de l'énergie à l'échelle continentale risque ainsi d'avoir des effets non seulement sur les formes et les modalités d'approvisionnement,

---

<sup>4</sup> « Le *Northeast Power Coordination Council* est un organisme ayant pour mandat de promouvoir la fiabilité et l'efficacité du service électrique fourni par les réseaux de transport pour la partie Nord-Est de l'Amérique. Il a également pour rôle d'établir des politiques et des encadrements concernant la planification, l'exploitation et la maintenance des réseaux électriques. Hydro-Québec fait partie du NPCC par l'intermédiaire de sa division TransÉnergie. » [En ligne] : [www.hydroquebec.com](http://www.hydroquebec.com). Hydro-Québec est devenu membre à part entière de la « *Eastern Connection* » en juillet 1998.

<sup>5</sup> Le NERC sera bientôt remplacé par le *North American Electric Reliability Organization* (NAERO) « dans le contexte de la restructuration et de la compétitivité des marchés ». [En ligne] : [www.hydroquebec.com](http://www.hydroquebec.com)  
Ajoutons, pour mémoire, que l'État mexicain de Baja California del Norte n'est pas intégré au système national mexicain et qu'il est, pour le moment, le seul à faire partie du NERC.

comme nous l'avons souligné, mais surtout sur les modes de production de l'énergie. Aux EUA, la production d'électricité provient des sources suivantes : 55,2% d'usines au charbon, 22,5 % de centrales nucléaires, 10,2 % de centrales au gaz, 10% de centrales hydroélectriques, 2,3 % de centrales au pétrole et moins d'un millièm<sup>e</sup> de parc d'éoliennes<sup>6</sup>. Les EUA produisent 25% de l'énergie du monde, mais ils en consomment davantage et le déficit énergétique se creuse par suite de l'imposition de contraintes environnementales, sécuritaires et autres qui limitent sérieusement les perspectives de croissance de la production d'énergie électrique par les centrales nucléaires, les usines au charbon et les centrales hydro-électriques, entre autres. À leur tour, ces contraintes et exigences auront une incidence importante sur la production d'énergie et sur les choix entre les moyens de produire cette énergie au Canada. Si, comme cela s'annonce de plus en plus, pour des considérations environnementales et sécuritaires, les autorités aux EUA favorisent la conversion des petits barrages, au détriment de la construction de grands barrages, cette stratégie peut sans doute permettre de subvenir à la demande au niveau local, mais elle ne saurait pas répondre à la demande d'industries énergivores. Dans ces conditions, il faudra faire appel à une production à plus grande échelle, avec le résultat que la décision en faveur de la mise en chantier de grands projets hydroélectriques, barrages ou autres, pourrait fort bien revenir au partenaire canadien, *par défaut* en quelque sorte, c'est-à-dire faute par les autorités des EUA d'assumer elles-mêmes les contraintes et autres externalités liées au comportement énergivore de leurs entreprises et de leurs consommateurs. Et, si, pour toutes sortes de considérations *nationales*, tel ou tel gouvernement fédéral ou provincial refusait de se plier à ces exigences, rien ne pourrait empêcher une entreprise *privée* des EUA d'y pourvoir elle-même en investissant au pays en strict conformité avec normes environnementales en vigueur *au moment de l'adoption de l'ALENA*, sans que les gouvernements en question puissent faire grand chose pour l'en empêcher.

C'est pourquoi j'ai cru qu'il fallait introduire cette idée d'un « effet ALENA » qui ne serait pas limité à la prise en compte de l'impact des dispositions de l'ALENA prises une à une, ou chapitre par chapitre, mais qui serait étendu aux conséquences et autres impacts liés à la poursuite d'un type de croissance et à la généralisation de certains modes de consommation qui nous obligeraient à devoir composer avec des exigences en termes de productivisme et de consumérisme au lieu de les remettre en question. L'étude d'un « effet ALENA » permettrait alors de mettre en évidence en quoi et comment le type de croissance et de développement promu par l'ALENA, ses normes et ses institutions, imposerait des contraintes et sanctionnerait un mode de gouvernance qui pourrait avoir des incidences déterminantes sur nos propres choix et options en matière de développement. À la limite et à terme, ces choix n'auraient plus rien à voir avec le résultat de débats qui auraient été conduits ici même, au Québec ou au Canada, puisque nous nous retrouverions dans la situation d'assumer les conséquences de décisions qui auraient été prises et de choix de société qui auraient été faits au sud de nos frontières.

---

<sup>6</sup> Par comparaison, au Québec en 1998, 95,5% de l'électricité provenait de source hydroélectrique, 3,1% de source nucléaire et 1,3% de source fossile.

Un autre exemple passablement révélateur d'un « effet ALENA » nous est donné par l'exploitation des sables bitumineux de l'Athabasca en Alberta. Depuis quelques années, les réserves en question sont désormais comptabilisées parmi les stocks disponibles et exploitables, ce qui a eu pour conséquence de propulser le Canada au deuxième rang parmi les détenteurs de ressources pétrolières, derrière l'Arabie Saoudite. Ce nouveau statut place désormais le Canada dans une position stratégique en apparence très enviable puisque, contrairement aux autres pays riches en pétrole, il est situé en plein continent nord-américain et donc susceptible de garantir un approvisionnement hautement sécuritaire. Cependant, cette prise en compte des réserves canadiennes a un premier effet pervers très important en ce qu'elle conforte ceux qui, aux EUA mêmes et au Canada bien sûr, défendent l'idée que la ressource est inépuisable et qu'il n'y a pas de raison de revoir l'actuel mode d'industrialisation énergivore. Or, les réserves connues s'épuisent rapidement. Il y a 50 ans, les EUA produisaient 50% du pétrole mondial. Aujourd'hui, ils ne parviennent pas à couvrir la moitié de leur consommation intérieure; ils dépendent donc de plus en plus des marchés d'importation.

De plus, cette prise en compte a un second effet pervers encore beaucoup plus grave qui est de sous-estimer les coûts économiques et environnementaux de l'exploitation des sables bitumineux. Si on calcule le bénéfice net de ce type d'exploitation à partir de la formule simple du retour d'énergie sur l'investissement en énergie, cela nous donne encore pour le moment un rapport négatif<sup>7</sup>. Ceci veut dire qu'il faut plus d'énergie pour produire un baril de pétrole que le baril produit d'énergie. Et pourtant, ce calcul des coûts ne tient nullement compte d'un intrant essentiel à l'exploitation des sables bitumineux : l'eau. Selon certaines estimations, il faut 100 litres d'eau pour produire un litre de pétrole. Étant donné que les EUA consomment 12 millions de barils par jour, il faudrait, si tout ce pétrole était exploité en Athabasca, rejeter 50 milliards de gallons d'eau usée par jour<sup>8</sup>. En attendant, pas plus là qu'ailleurs tient-on compte des coûts de l'eau utilisée dans la production et on ne tient pas compte non plus du désastre écologique que représente un tel gaspillage de la ressource.

---

<sup>7</sup> Il s'agit de la formule « *energy return on energy investment* » ou EROEI.

<sup>8</sup> Voir Jeff Wright, *Energy and the Free Market*, 12 juillet 2003.  
En ligne : [www.co-freedom.com](http://www.co-freedom.com)

## Conclusion

L'enjeu de l'approvisionnement en richesses naturelles et de la surexploitation des ressources est ici pour rester tant et aussi longtemps que, avec seulement 4% de la population mondiale, les EUA voudront accroître leur part de la consommation totale des ressources disponibles dans le monde au-delà des 28% qu'elle représente à l'heure actuelle. Les EUA sont de plus en plus dépendants des marchés d'importation et même au chapitre de l'approvisionnement en eau, ils sont d'ores et déjà aux prises avec un « déficit en eau »<sup>9</sup> important qui affecte surtout les États du Sud, comme le Texas, l'Oklahoma, le Kansas et le Colorado. Et pourtant, l'accélération du rythme des échanges transfrontières ne fait pas relâche comme en témoigne avec éloquence l'évolution du transport routier. Une étude récente sur les corridors routiers en Amérique du Nord posait le problème en ces termes : « *The pace of growth is such that market forces, by themselves, cannot deal effectively with transportation as a system. Public-private partnerships are springing up, and government at all levels has an important role to play. Just what this role should be is still unclear, because the problems of rapid transportation growth are so multi-faceted, complex and incompletely understood* ». <sup>10</sup> Et c'est bien là, en définitive, que loge l'« effet ALENA », dans le renforcement de cette obsession qui consiste à approfondir un mode d'industrialisation à tout prix et à n'importe quel prix, surtout si ce sont vos partenaires qui doivent assumer les coûts de vos externalités.

---

<sup>9</sup> Le déficit en eau au niveau mondial est donné par la différence entre l'excédent d'eau pompé par rapport au réapprovisionnement en eau de pluies; la différence égale 160 milliards de tonnes par an. Voir L. R. Brown et B. Halweil, *Populations Outrunning Water Supply as World Hits 6 Billions*, 23 septembre 1999. [En ligne] : [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org)

<sup>10</sup> John D. Wirth, *Trade Corridors in North America*, Symposium Report, October 1-3, 1999. ([northamericaninstitute.org](http://northamericaninstitute.org)).