

Nos Grands Lacs, des biens communs :

Un plan collectif visant à protéger les
Grands Lacs à tout jamais

Par Maude Barlow
Présidente,
Conseil des Canadiens



Nos Grands Lacs, des biens communs :

Un plan collectif visant à protéger les Grands Lacs à tout jamais

À propos de l'auteure

Maude Barlow est présidente du Conseil des Canadiens, et présidente du conseil de Food and Water Watch de Washington. Elle fait partie de l'exécutif du Forum international sur la mondialisation de San Francisco, et est conseillère auprès du World Future Council de Hambourg. Maude a mérité dix doctorats honorifiques ainsi que de nombreux prix, notamment le Right Livelihood Award en 2005 (surnommé le « Prix Nobel Alternatif »), le Prix Hommage des Prix canadiens de l'environnement 2008, et le prix de la réalisation environnementale exceptionnelle du Jour de la Terre 2009. En 2008/2009, elle était conseillère principale en matière d'eau auprès du 63e président de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle signe et cosigne 16 livres dont le best seller international *Vers un pacte de l'eau*.



Remerciements

Ce document fait suite à une série de rencontres et de consultations animées par Harriet Barlow et *Our Water Commons*, un sous-comité du groupe *On The Commons*, qui eurent lieu au Blue Mountain Center dans l'état de New York en novembre 2010. Les consultations impliquèrent des leaders et activistes communautaires, environnementaux, autochtones et des droits de la personne provenant des régions entourant les Grands Lacs, ce qui donna naissance à ce projet. C'est donc une œuvre collective de plusieurs esprits et plusieurs groupes.

Je tiens à remercier les personnes suivantes pour leurs idées, leur soutien, leur collaboration et leur dévouement : Harriet Barlow, Jim Olson, Daniel Moss, Julie Ristau, Alexa Bradley, Anil Naidoo, Brent Patterson, Wenonah Hauter, Emily Wurth, David Morris, Meera Karunanathan, Emma Lui, Mark Calzavara, Matt Ramsden, Jan Malek et les avocats et leaders en politiques qui ont participé à la conférence Wingspread afin d'orienter les aspects légaux du processus.

Image de la page de couverture fournie par SeaWiFS Project, NASA/Goddard Space Flight Center et ORBIMAGE


Droit d'auteur sur toutes les photos stock.XCHNG



On the Commons (OTC) fait progresser le mouvement des biens communs. OTC désigne les biens communs et dirige un réseau croissant de citoyens et d'organisations qui cherchent des solutions aux problèmes de notre époque.

Table des matières

Introduction	7
Les Grands Lacs sont en danger	9
Surextraction et changements climatiques	9
Pollution, perte de zones humides et espèces envahissantes	11
Exploration minière et pétrolière	13
Les Grands Lacs sont-ils appelés à disparaître ?	15
Les méthodes actuelles ne sauvent pas les Grands Lacs	17
Accords de coopération	17
Certains progrès réalisés	18
Priorités contradictoires	19
Priorités contradictoires	22
Sous-financement permanent	24
Un nouveau plan est nécessaire pour protéger les Grands Lacs	26
Approche du bien commun	26
Doctrine du mandat public	27
Biorégion protégée	29
Loi sur le mandat public en vigueur	29
Contraintes de la loi sur le mandat public	31
Il est maintenant temps que le bassin des Grands Lacs devienne un bien commun	34
Principes des biens communs	34
Cadre législatif des biens communs	37
Gestion des biens communs	39
Conclusion	42



« Ce n'est plus un mystère. Nous savons ce qu'il faut faire... Les Grands Lacs ont fait l'objet de neuf études en quatre ans par cette administration, et l'Irak a reçu 4,5 milliards \$. Donnez les études à l'Irak, et nous prendrons l'argent. »

~ Rahm Emanuel
Maire sortant de Chicago, ancien Chef
de cabinet à la Maison Blanche
du Président Barack Obama
Octobre 2005

Introduction


Ce document a pour objet d'expliquer et de faire valoir une toute nouvelle proposition visant à désigner les Grands Lacs et ses affluents comme des *biens communs* que l'on doit protéger, partager, gérer avec soin, afin que tous ceux qui habitent aux alentours puissent en profiter. Le *bien commun du bassin des Grands Lacs* doit être protégé par un cadre législatif et politique fondé sur la *Doctrine du mandat public*, selon laquelle les Grands Lacs sont essentiels à l'existence des gens, plantes et animaux qui vivent sur ceux-ci ou à proximité. Ils doivent donc être protégés pour le bien des générations futures. Cela signifie qu'on ne peut s'approprier les Lacs à des fins de gain personnel. Nous croyons également que les Grands Lacs doivent être désignés *biorégion protégée*, afin de reconnaître que le bassin des Grands Lacs constitue un bassin intégré devant être perçu et régi comme tel, malgré le fait que plusieurs juridictions politiques gouvernent ce bassin.

Les Grands Lacs d'Amérique du Nord sont en danger. La pollution multipoint, les changements climatiques, la surextraction, les espèces envahissantes et la perte de zones humides causent du tort au bassin qui procure un gagne-pain à plus de 40 millions de personnes et permettent à des milliers d'espèces d'exister. On croyait autrefois que les Grands Lacs étaient immunisés contre la crise de l'eau qui menace d'autres endroits du monde, mais les résidents sont de plus en plus préoccupés par la baisse du rivage, la fermeture des plages et le déclin de la pêche. À cette crise écologique s'ajoutent des conflits croissants puisque certains ont l'œil sur ces eaux précieuses à des fins d'exportation d'eau embouteillée, d'exploration minière et pétrolière, de contrôle privé des services d'eau publics, et comme incitatif pour attirer les industries axées sur l'eau qui pourraient s'y établir.

Il existe plusieurs organisations communautaires et environnementales dédiées autour des Lacs, ainsi que des dirigeants élus qui travaillent fort pour les restaurer, et certains progrès ont été réalisés. Il y existe déjà une riche tradition de pratiques et de lois visant à protéger



Bocages du Lac Erie bluffs, Lake Erie. Photo par Nicholas_T / Flickr - CC BY 2.0



les biens communs, notamment l'application de la Doctrine du mandat public aux Lacs par les tribunaux américains, jusqu'à la vision partagée membres des Premières nations de la région. Nous cherchons à poursuivre cette démarche. Cependant, les Grands Lacs font l'objet de visions contradictoires. Pour chaque gain réalisé en vue d'établir un cadre de biens communs pour les Lacs, il y a un recul d'exploitation correspondant. Bien que plusieurs souhaitent que les Grands Lacs appartiennent au public et soient protégés pour les générations futures, d'autres donnent priorité aux questions économiques par rapport à la santé des Lacs et au bien-être commun de ceux qui dépendent de ceux-ci.

Alexa Bradley, activiste communautaire des Grands Lacs, résume bien la situation : « Pour certains, les Grands Lacs représentent une importante ressource dont il faut tirer profit : privatisation, appropriation, droit au bon et au mauvais usage de l'eau, et priorisation de l'économie sur la justice et l'environnement. De par sa nature, l'appropriation de cette ressource est anti-démocratique et va à l'encontre de la protection de l'environnement et du partage équitable de l'eau. Cette exploitation justifie non seulement une meilleure politique sur l'eau, mais aussi une gestion différente. »

De même, plusieurs juridictions responsables des Grands Lacs gouvernent avec un ensemble plus ou moins cohérent de règles, règlements et lois. La plupart n'ont pas encore reconnu l'eau souterraine qui alimente les Lacs, et sont mal renseignés quant aux crises qui les menacent. Toutes ces juridictions souffrent de sous-financement chronique, d'infractions à la réglementation et de mise en application inadéquate des règles en vigueur. On constate donc que pour chaque étape qui nous fait progresser, une autre nous fait reculer.

Nous croyons que la réponse à cette gestion incohérente et inadéquate serait consolidée par l'adoption d'un exposé de faits des biens communs par les gens et communautés qui habitent sur les Grands Lacs. Nous espérons fermement que ces projets soient menés par les Premières nations, ainsi que les communautés rurales et urbaines locales, et les organisations en place et récemment établies, afin de fortifier un mouvement populaire qui protégera et maintiendra ces Grands Lacs pendant plusieurs générations.

Les Grands Lacs sont en danger

Les Grands Lacs d'Amérique du Nord constituent le plus important groupe de lacs d'eau douce au monde. Ils renferment plus de 20 pour cent de l'eau douce de surface au monde, et 95 pour cent de l'eau douce en Amérique du Nord. À cela s'ajoute l'eau souterraine qui alimente les Grands Lacs ou ses affluents, et le pourcentage se rapproche de 25 et 97 pour cent respectivement. Les Lacs et le Fleuve Saint-Laurent, qui constituent leur lien principal avec l'Océan Atlantique, baignent dans les côtes de deux provinces canadiennes, le Québec et l'Ontario, et de huit états : Minnesota, Wisconsin, Michigan, Illinois, Indiana, Ohio, Pennsylvanie et New York. Les Grands Lacs ont une biodiversité unique, et abritent plus de 3 500 espèces de plantes et d'animaux. Ils se sont formés il y a plus de 20 000 ans lorsque la dernière calotte glaciaire continentale a retraité. Les Grands Lacs permettent à plus de 40 millions de gens de gagner leur vie et constituent le moteur économique du cœur du continent. Ils sont cependant en danger à cause de nombreuses demandes et sources.

Surextraction et changements climatiques

Selon une étude réalisée en 2004 par la Commission des Grands Lacs, les communautés avoisinantes au bassin des Grands Lacs pompent 850 milliards de gallons (3,2 billions de litres) d'eau hors des Lacs et du Fleuve Saint-Laurent quotidiennement. Près de 2 milliards de gallons (7,6 billions de litres) sont consommés quotidiennement, ce qui signifie qu'ils ne retournent pas dans le bassin.¹ On croit souvent à tort que les Grands Lacs se remplissent d'eux-mêmes grâce à l'eau de pluie. C'est faux. Ce sont d'anciennes eaux glaciaires qui s'épuiseront si nous les surconsomons. (Ce chiffre est probablement plus élevé aujourd'hui, car la demande pour l'eau des lacs a augmenté depuis la publication du rapport.) Une grande partie de cette perte se trouve dans l'exportation d'eau virtuelle, où l'eau utilisée dans la production de marchandises est exportée hors du bassin avec les marchandises en question. Autour du bassin, 67 000 milles carrés sont consacrés à l'agriculture, soit une superficie plus vaste que celle des états avoisinants.² La plupart du blé, du maïs, de l'avoine, de l'orge, des raisins, du fromage, du lait, des fruits, des légumes et du bétail produits sur ces terres sont exportés hors de la région, ce qui réduit le bassin d'eau des Grands Lacs. Cette eau ne reviendra plus. Étant que 99 pour cent de l'eau des Grands Lacs provient de l'ère glaciaire, cette eau ne sera jamais remplacée après avoir été utilisée. En outre, l'eau renouvelable est en déclin. Une étude récente de Statistique Canada démontre que la quantité d'eau renouvelable dans le sud du Canada a diminué de 8,5 pour cent en seulement quatre décennies.³

En plus du manque de sources renouvelables, les sources qui alimentent les Lacs sont prises d'assaut. Tout comme c'est le cas de la plupart des cours d'eau dans le monde entier, l'eau souterraine autour des Lacs est pompée sans surveillance. Certaines communautés de la côte ouest du Lac Michigan pompent tellement d'eau souterraine qu'elles s'approvisionnent maintenant directement dans le lac. Une étude géologique menée aux États-Unis démontre qu'en utilisant des puits encore plus profonds que la hauteur des gratte-ciel de Chicago, les

« On croit souvent à tort que les Grands Lacs se remplissent d'eux-mêmes grâce à l'eau de pluie. C'est faux. »

1 Cité par l'Alliance pour les Grands Lacs, *Muskegon Chronicle*, 31 décembre 2008

2 Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA), site Web sur la surveillance des Grands Lacs, http://www.epa.gov/glnpo/monitoring/great_minds_great_lakes/social_studies/without.html

3 *Offre et demande d'eau douce au Canada, 1971 à 2004*, Statistique Canada, septembre 2010

viles pompent les aquifères sous ceux-ci tellement fort qu'elles vont chercher de l'eau au fond du Lac Michigan, inversant ainsi un courant aussi vieux que le lac lui-même. Chicago dépend également des sources d'eau souterraine locales depuis 1864. Le niveau d'eau souterraine à Chicago et Milwaukee a donc diminué d'au moins 1 000 pieds (305 mètres).⁴ Le détournement du Lac Michigan par Chicago vers l'Illinois et les rivières du Mississippi fait en sorte que 2 milliards de gallons (près de 8 milliards de litres) d'eau sont retirés des eaux quotidiennement. Ce détournement entraîne une baisse du niveau d'eau aussi loin qu'à Port Huron et la Baie Géorgienne. Pourtant, l'Université de l'Illinois signale que la population et l'industrie de la région de Chicago augmenteront tellement rapidement au cours des 20 prochaines années que la demande pour l'eau dans la région sera en hausse de 30 pour cent.

Plusieurs scientifiques attribuent la baisse du niveau d'eau à la surextraction et aux changements climatiques. Une importante étude publiée en décembre 2009 par International Great Lakes Study Board démontra que les changements climatiques ont déjà des conséquences notables sur la baisse du niveau d'eau des Grands Lacs. L'Union des scientifiques préoccupés nous met en garde que le niveau d'eau des Grands Lacs pourrait diminuer de deux pieds (0,610 mètre) d'ici quelques décennies, particulièrement le Lac Huron et le Lac Michigan.⁵ La quantité d'eau sortant du Lac Supérieur à sa décharge, la Rivière St. Mary's, augmenterait de 50 pour cent pour atteindre la moyenne du dernier siècle. Au cours des 100 dernières années, le niveau d'eau du Port de Montréal a diminué de six pieds (deux mètres) et Corps des ingénieurs de l'Armée américaine signale qu'en 2010, le niveau d'eau des Lacs a poursuivi la baisse amorcée au début des années 90.

Les Grands Lacs se réchauffent également. La *Presse Canadienne* affirme qu'en juillet 2010, les températures de surface généralement frigides du Lac Supérieur avaient augmenté de 11 degrés Celsius (52 degrés Fahrenheit) de plus que la normale. Les scientifiques expliquent le déclin de la surface gelée et la baisse des précipitations pour justifier la hausse de température des lacs. Jay Austin, professeur de physique au laboratoire Large Lake de l'Université du Minnesota, affirme que la température des Lacs atteint le niveau de la fin de l'été plusieurs semaines avant le temps ce qui affecte négativement leur chaîne de vie aquatique et crée des fleurs d'eau.⁶ Le Lake Erie vit d'importants changements écologiques, tous négatifs, affirme Jeff Reutter, directeur du laboratoire Franz Theodore Stone, station locale biologique d'eau douce de l'Université Ohio State. Les polluants qui demeurent dans les sédiments du lac, le flux de produits contaminants tels que le phosphore, et les plumes de fleurs d'eau qui s'étendent le long de la rive sud du lac indiquent tous un cours d'eau se réchauffant plus rapidement qu'il ne le devrait, et contribuant à la zone morte du Lac Erie, un lieu dépourvu d'oxygène et de vie.

4 Howard Reeves, *Water Availability and Use Pilot: A Multiscale Assessment in the U.S. Great Lakes*, United States Geological Survey, février 2011

5 Union des scientifiques préoccupés, *Confronting Climate Change in the U.S. Midwest*, 30 septembre 2009

6 Great Lakes warm up, could reach record high, *The Detroit News*, 23 juillet 2010

Pollution, perte de zones humides et espèces envahissantes

Selon l'indice d'émission de produits toxiques des États-Unis et l'indice national de pollution d'air du Canada, il existe au moins 204 agents polluants dans les Grands Lacs.⁷ La plus récente étude démontre la présence de 15 millions de kilogrammes (plus de 30 millions lb) de ces toxines dans les Grands Lacs et le bassin du Fleuve Saint-Laurent, en plus de 10 millions de kilogrammes sous terre. (En moyenne, les usines canadiennes rejettent près de trois fois plus d'agents carcinogènes et toxiques pour la reproduction que les usines américaines.) Bien que l'Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs ait contribué à réduire le niveau de certains contaminants tels que le mercure, les dioxines, le plomb et les BPC, un rapport de la défense environnementale de 2007 indique que les poissons des Grands Lacs sont toujours remplis d'agents toxiques, ce qui les rend impropres à la consommation humaine.⁸ Parmi les autres préoccupations importantes, mentionnons la prolifération des sources diffuses de pollution, telles que les produits pharmaceutiques, produits ignifuges, plastifiants et pesticides, aucune d'entre elles n'étant couverte par l'Accord, et l'arrivée d'une toute nouvelle catégorie de produits chimiques incluant les dérégulateurs endocriniens. Ces produits chimiques ne se dissolvent pas dans l'eau, mais se divisent en particules qui flottent sur l'eau comme des aimants, liés les uns aux autres, et créant une couche de sédiments contaminés au fond des Lacs.

Il y a désormais 43 sites des Grands Lacs tellement contaminés qu'une biorestauration s'impose. La liste comprend Saginaw Bay au Michigan, où l'industrie du tourisme a été détruite par la propagation d'une algue toxique appelée *Cladophora*, et *Sarnia*, en Ontario, surnommée « allée chimique », où deux fois plus de filles que de garçons sont nées au sein des peuples locaux des Premières nations, Aamjiwnaang, et où des attributs sexuels inhabituels ont été observés chez les grenouilles et autres espèces par des experts de la faune canadienne.

L'indice de libération des produits toxiques du gouvernement n'inclut pas les usines de traitement des eaux d'égout, qui libère des milliards de gallons d'eaux usées dans les Lacs chaque année, et constituent la plus importante source de pollution des Grands Lacs. Un rapport du Club Sierra de 2006 juge archaïques les systèmes d'égout de la plupart des villes des Grands Lacs, et affirme qu'elles évacuent régulièrement des eaux usées dans les Lacs. L'étude, qui analysa 20 villes canadiennes et américaines, permet de constater que ces villes évacuaient plus de 92 milliards de litres (21 milliards de gallons) chaque année dans les Grands Lacs.⁹ C'est l'équivalent d'évacuer quotidiennement plus de 100 piscines olympiques d'eaux d'égout dans les Grands Lacs. Dans son rapport annuel 2010, le Commissaire à l'environnement de l'Ontario ajouta que la pollution dans les Grands Lacs du côté canadien était pire, car les règlements provinciaux sur le rejet des eaux d'égout par les municipalités ne tiennent pas compte de la croissance de la population.¹⁰

Les déchets nucléaires constituent une menace pour les Grands Lacs. Il y a plus de 30 réacteurs nucléaires le long du rivage des Lacs, et les envois d'isotopes médicaux et de matières radioactives passent de plus en plus par le bassin. L'International Institute of Concern for Public Health a constaté que les radionucléides qui se trouvent dans l'eau des Grands Lacs,

7 Pollution Watch, *Partners in Pollution, An Update on the Continuing Canadian and United States Contributions to Great Lakes-St. Lawrence River Ecosystem Pollution*; 2010

8 Environmental Defence, *Up to the Gills, Pollution in Great Lakes Fish*, 2007

9 Sierra Legal Defence Fund, *The Great Lakes Sewage Report Card*, 2006

10 Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Redefining Conservation, rapport annuel 2009/2010*.

« Dans seulement 70 ans, 90 pour cent des baleines blanches du Saint-Laurent auront disparu. »

notamment le tritium, le carbone 14, le caesium et l'iode 129 à période longue posaient de graves risques pour la santé, même à faible niveau. Comme ce n'était pas assez, en février 2011, la Commission canadienne de sûreté nucléaire a autorisé les premiers envois de déchets radioactifs à travers les Grands Lacs. La centrale électrique nucléaire Bruce, située sur la rive de la Baie Géorgienne de l'Ontario, a obtenu l'autorisation d'expédier 16 générateurs de vapeur radioactive de la taille d'un autobus vers une usine de recyclage en Suède, en passant par les eaux des Lacs Huron, Erie et Ontario, avant de traverser le Saint-Laurent vers l'océan. Une coalition de groupes du Michigan estime que la quantité de déchets susceptibles d'être déversés dans les Lacs en cas d'accident est 50 fois plus radioactive que les normes de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le plutonium 239 demeure dangereux pendant 240 000 ans.¹¹

Le combustible de soute constitue une autre menace pour la qualité de l'eau et de l'air des Grands Lacs. Le combustible de soute est un combustible marin lourd qui émet des produits chimiques mortels dans l'air, et tue la faune lorsqu'il est déversé dans l'eau, que ce soit par accident ou déversement illégal. Seulement 16 des plus gros navires au moins peuvent produire autant d'agents polluants.¹² Pourtant, le Canada refuse des amendements mineurs proposés par l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis afin de réduire les émissions de combustible de soute.

Les contaminants chimiques agricoles et industriels du cœur de l'Amérique du Nord tuent les baleines blanches de l'estuaire du Saint-Laurent. Selon American Rivers, le Saint-Laurent est l'un des 10 fleuves les plus en danger aux États-Unis. Tous les agents polluants de Chicago, Detroit, Montréal et Toronto se déplacent le long de l'estuaire vers le microenvironnement arctique marin à l'embouchure de la rivière Saguenay, où ces magnifiques animaux habitent. La pollution créée par l'industrie de l'aluminium rejoint l'effluent le long de la côte. Le quart des baleines blanches du Saint-Laurent souffrent du cancer, et font partie des mammifères marins les plus contaminés au monde. En seulement 70 ans, 90 pour cent des baleines blanches du Saint-Laurent ont disparu. Tragiquement, le taux de cancer des habitants du Saguenay est beaucoup plus élevé que celui de la population canadienne.

Les zones humides jouent un rôle crucial dans l'élimination de la pollution, car elles agissent comme un filtre naturel. Quatre-vingt-dix pour cent des 200 espèces de poissons des Grands Lacs dépendent directement des zones humides pour une certaine partie de leur cycle de vie. Tragiquement, les deux tiers des zones humides de la partie inférieure des Grands Lacs et du bassin du Saint-Laurent ont été perdues, et la destruction se poursuit de manière accrue.

Une autre menace qui plane sur les Lacs est la nouvelle et vicieuse invasion des espèces envahissantes, causées par les navires étrangers qui vident l'eau de ballast, déversant ainsi des organismes provenant de partout dans le monde. Il y a actuellement 185 espèces envahissantes dans les Grands Lacs. Mais le U.S. National Centre for Environmental Assessment a récemment émis une mise en garde selon laquelle environ 30 espèces étrangères virulentes pourraient envahir les Lacs, et 28 espèces virulentes sont déjà établies. Ces espèces causant des dommages écologiques et environnementaux graves aux cours d'eau et aux espèces locales.¹³ Les plus importants ports de la région, soit Toronto, Hamilton, Chicago et Milwaukee, sont des cibles potentielles pour les espèces envahissantes. Les nouvelles espèces telles que

11 News from Beyond Nuclear, *Groups Warn of Radioactive Waste Shipping Risks on Great Lakes*, 16 septembre 2010

12 Fred Pearce, *How 16 ships create as much pollution as all the cars in the world*, Daily Mail, 21 novembre 2009

13 EPA National Center for Environmental Assessment, *Predicting Future Introduction of Nonindigenous Species to the Great Lakes*, July 2009

la carpe asiatique et la tête-de-serpent rejoindront bientôt la liste des prédateurs tels que les moules zébrées et les lamproies qui ont bouché les tuyaux d'entrée des centrales électriques, usines industrielles et aqueducs publics.

Récemment des scientifiques ont blâmé la disparition d'un grand nombre d'oiseaux migrants au-dessus des Grands Lacs pour la prolifération des moules zébrées et quaggas. Les moules filtrent le botulisme et autres produits toxiques de l'eau. Plus de 100 000 oiseaux, la plupart d'entre eux étant menacés, notamment plusieurs milliers de plongeurs, sont morts au cours de la dernière décennie en migrant au-dessus des Lacs, et les experts croient désormais que leur mort a été causée par l'absorption de Gobiidés, qui à leur tour ont mangé des moules contaminées. Les eaux qui se réchauffent stimulent la croissance des plantes, rehaussant ainsi la quantité de bactéries au fond des lacs. Il y a plusieurs années, il y avait tellement d'oiseaux morts sur le rivage du Lac Erie d'un parc de la Pennsylvanie que les dirigeants de l'État ont fait appel aux services d'un salon funéraire pour les incinérer.

Exploration minière et pétrolière

Des dépôts de pétrole reposent en dessous de quatre des cinq Grands Lacs. Bien que le Congrès américain ait banni le forage dans les Grands Lacs en 2005, le Canada n'a pas encore emboîté le pas. Environ 2 200 puits de pétrole ont été forés dans la portion canadienne du Lac Erie depuis 1913, et 550 d'entre eux sont toujours productifs. Un rapport de l'Ohio Public Interest Research Group a recensé 51 déversements de gaz naturel causés par le forage durant la période étudiée, soit une moyenne d'un par mois. Lors du forage infracôtier et extracôtier, une combinaison toxique de pétrole, d'eau, d'arsenic, de cadmium, de plomb, de mercure et matières radioactives naturelles appelée boue de forage, est dispersée dans l'ouverture du puits. L'Inventaire national des rejets de polluants du Canada, qui assure le suivi de l'usage et le rejet des produits chimiques, n'exige pas la production de rapports pour le forage pétrolier. Avant d'être défait aux élections de mi-mandat de 2010, le Sénateur Russ Feingold a demandé à la Commission mixte internationale, désignée pour superviser les problèmes des lacs et rivières le long de la frontière Canada-États-Unis, de bannir le forage pétrolier du côté canadien des Lacs également.

Mais non seulement le Canada ne semble pas prêt à bannir cette activité, on met beaucoup de pression pour autoriser l'exploration des gaz de schiste dans le fleuve Saint-Laurent. Les géologues croient qu'une réserve de 50 billions de pieds cube de gaz se trouve dans la vallée du Saint-Laurent, une région où la population est dense. La fracturation hydraulique implique le forage et le pompage de grandes quantités d'eau remplie de produits chimiques dans les couches de roches afin de forcer le gaz naturel à la surface. Le Québec a déjà émis 600 permis pour l'exploration du gaz du schiste sous le Saint-Laurent en prévision de la création d'une industrie établie.

La pression d'approvisionner les États-Unis en pétrole de l'Alberta constitue une autre cause d'inquiétude. Le bitume provenant des sables bitumineux du nord de l'Alberta est de plus en plus expédié par pipeline aux raffineries des Grands Lacs pour fins de traitement. Le réseau de pipelines entre Fort McMurray et les raffineries est de plus en plus développé à la pointe des Lacs Supérieur, Michigan et Erie, rapporte *The Toronto Star*.¹⁴ Le raffinement des sables bitumineux a un impact dévastateur sur les sources d'eau et les communautés. Le bitume,

14 David Isrealson, *Toronto Star*, 12 septembre 2010

forme de pétrole que l'on retrouve dans les sables bitumineux, est la forme de pétrole la plus épaisse et la plus sale à traiter, qui oblige à creuser, chauffer et consommer de l'eau de manière intense. Le traitement du bitume nécessite quatre fois plus d'eau que le pétrole conventionnel, et libère des oxydes d'azote et de l'anhydride sulfureux dans l'atmosphère, créant ainsi des pluies acides. L'essor des exportations de bitume au cœur des États-Unis fait en sorte qu'une plus grande quantité de pluie acide tombe dans les Grands Lacs.

Il y a présentement 17 projets importants de raffinerie prévus ou en développement autour des Grands Lacs.¹⁵ Le plus important est la raffinerie de BP à Whiting, sur la rive sud-est du Lac Michigan en Indiana, et qui fait partie d'un projet d'expansion controversé visant à hausser la capacité de traitement du bitume des sables bitumineux canadiens. Déjà, les modifications non autorisées de l'usine ont entraîné une hausse importante des oxydes d'azote, de l'anhydride sulfureux, du monoxyde de carbone et des particules. L'expansion de l'usine Murphy Oil à Superior, au Wisconsin, pourrait endommager de 300 à 500 acres de zones humides, et consommer chaque jour 5 millions de gallons (près de 20 millions de litres) d'eau du Lac Michigan.

L'exploration minière autour des Lacs est aussi très préoccupante. Une série télévisée de six épisodes produite en novembre 2010 par Public Education Center mit en garde le public que les Grands Lacs sont menacés par des intérêts miniers étrangers qui cherchent à extraire des milliards de dollars de cuivre et de nickel découverts dans un dépôt géant de minerai sulfuré. Le dépôt se situe entre la pointe du Lac Supérieur et la région Arrowhead du Minnesota et les territoires autochtones du Wisconsin, et s'étend jusqu'à la péninsule supérieure du Michigan et en Ontario. Des douzaines d'entreprises cherchent à obtenir l'autorisation de creuser la roche qui, une fois exposée à l'air et à l'eau, crée une réaction émettant de l'acide sulfurique. La plupart des activités minières se rapprochent dangereusement du bassin des Grands Lacs.¹⁶

Au Canada, les opérations minières constituent une menace imminente pour l'eau. Un amendement à la Loi sur les pêcheries intitulé Annexe 2 permet aux lacs et aux cours d'eau d'être reclassés zones de bassin d'accumulation de résidus afin de ne plus être assujettis à la protection de la Loi interdisant le rejet de produits toxiques dans les eaux saines où les poissons peuvent se reproduire. Une série de 44 étangs et 30 cours d'eau près de Marathon, Ontario, situés au point le plus au nord du Lac Supérieur, seront détruits dans le but de faciliter l'exploration minière de métal-cuivre à ciel ouvert qui rejettera 5,3 millions de mètres cube (plus d'un milliard de gallons) de produits toxiques dans les eaux locales chaque année.

De même, les Grands Lacs sont à risque en raison de l'eau que nécessitent les nouvelles sources d'énergie jugées propres. Keith Schneider, rédacteur en chef de *Circle of Blue*, affirme que le conflit entre les besoins en énergie et les sources d'alimentation en eau ont des implications graves pour tous les grands plans d'eau, notamment les Grands Lacs. La demande massive pour de nouvelles sources d'énergie domestiques, appuyée par les subventions gouvernementales, nécessite d'importantes nouvelles sources d'eau. Par exemple, il faut 1 000 gallons d'eau pour produire un gallon d'éthanol de maïs, et 6 500 gallons d'eau pour produire un gallon de biodiésel à partir de fèves de soja, soit des types d'énergie jugées appropriées pour remplacer le carburant fossile. Le plan du gouvernement américain, qui consiste à produire 60 milliards de gallons (240 milliards de litres) de biocarburants d'ici 2030, aura des

15 Munk Centre, Université de Toronto, *How the Oil Sands got to the Great Lakes*, octobre 2008

16 Public Education Center, DC Bureau, *Midwest Mining Rush Threatens Water*, novembre 2010

conséquences dévastatrices sur les réserves d'eau du pays. La production de sources d'énergie alternatives propres entraînera une consommation d'eau beaucoup plus grande que les carburants fossiles qu'elles doivent remplacer.¹⁷ La demande pour les biocarburants, jumelée à la production accrue d'énergie hydroélectrique et nucléaire, de charbon, d'énergie thermique et de gaz naturel, mène à un conflit entre l'eau et l'énergie que l'eau ne peut remporter, affirme Schneider.

Les Grands Lacs sont-ils appelés à disparaître ?

Les Grands Lacs sont en détresse et sérieusement menacés. Voilà trop longtemps que nous supposons que ces magnifiques cours d'eau peuvent résister à la pollution, l'extraction, le détournement et l'exploitation, car leurs réserves d'eau sont immenses. Mais depuis deux décennies, nous en avons beaucoup appris sur la situation mondiale de l'eau, et les vieilles hypothèses du mythe de l'abondance de l'eau s'avèrent fausses. Pendant plusieurs années, nous avons cru qu'une pénurie d'eau propre était impossible en raison de la quantité infinie d'eau circulant dans le cycle hydrologique de la planète. Bien qu'il soit vrai que l'eau est toujours quelque part sur la planète, elle est souvent dans une forme à laquelle nous ne pouvons accéder. Les êtres humains de partout dans le monde puisent l'eau où elle est accessible et la polluent, la rejettent dans les océans comme un déchet, l'utilisent pour irriguer les récoltes dans le désert, et l'évacuent dans des cours d'eau sous forme de produits de base et autres exportations au nom du commerce mondial. Plus la demande augmente, plus la réserve diminue.

Une récente étude sur l'alimentation en eau dans le monde menée par des industries qui utilisent beaucoup d'eau, et coordonnée par la Banque Mondiale, a démontré que d'ici 2030, la demande globale pour l'eau dépassera l'approvisionnement de 40 per cent.¹⁸ Une autre étude récente sur l'eau souterraine indique que le taux d'extraction a doublé au cours des dernières décennies, causant ainsi un dérangement important dans les communautés où les réserves d'eau s'épuisent.¹⁹

Même les plus importants cours d'eau comme les Grands Lacs ne sont pas immunisés. La Mer Aral était autrefois le quatrième plus important lac au monde. Elle fournissait de l'eau aux habitants de l'Afghanistan, de l'Iran et de cinq autres pays de l'ex-Union Soviétique. Suite au détournement important vers des plantations de coton dans le désert, la Mer Aral a perdu plus de 80 pour cent de son volume, et il ne reste que de l'eau salée, une tragédie écologique. Le Lac Tchad, autrefois le sixième plus important lac au monde qui approvisionnait en eau 30 millions de gens en Afrique centrale, a perdu 90 pour cent de son volume, et devrait disparaître d'ici 20 ans, selon l'Organisation alimentaire et agricole des Nations Unies. Les chercheurs qui étudient la crise ont constaté que les changements climatiques ne pouvaient être tenus responsables, et ont plutôt blâmé les activités humaines, particulièrement les pièges agricoles, le développement industriel et les détournements du lac.²⁰


17 Keith Schneider, *ChokePoint U.S.: Understanding the Tightening Conflict Between Energy and Water in the Era of Climate Change*, Circle of Blue, septembre 2010

18 McKinsey and Company et la Banque Mondiale, *Charting our Water Future*, 2009

19 American Geophysical Union, *Groundwater Depletion Rate Accelerating Worldwide*, Marc Bierkens, Université Utrecht, 23 septembre, 2010

20 National Geographic News, *Shrinking African Lake Offers Lesson on Finite Resources*, 26 avril 2001

« Ce qui semble être un cours d'eau rempli une journée pourrait disparaître le lendemain. »



Les Grands Lacs sont confrontés aux mêmes abus de surextraction et de détournement, à la pollution, aux piètres méthodes agricoles, à l'exploitation minière souterraine et à la demande croissante. Selon l'environnementaliste David Suzuki, ils sont également en proie à la destruction exponentielle, soit un assaut sur une ressource qui ne peut être évalué, car il fuse de toutes parts, et ce, trop rapidement. Ce qui semble être un cours d'eau rempli une journée pourrait disparaître le lendemain lorsque la demande est trop forte.

Les Grands Lacs peuvent-ils se vider ? Selon les scientifiques qui ont récemment mené une étude mondiale sur l'extraction de l'eau souterraine, *si l'eau souterraine des Grands Lacs est extraite au même rythme qu'actuellement ailleurs sur la Terre, les Lacs auront séché dans 80 ans.*

Les méthodes actuelles ne sauvent pas les Grands Lacs

Clairement, les structures de gouvernance des diverses juridictions ont échoué dans leur tentative de protéger les Grands Lacs, malgré les nombreuses tentatives d'actions conjointes. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de tentatives. En fait, il existe une riche tradition de coopération entre les deux pays, et parmi les divers états et provinces qui partagent cette responsabilité. Il existe également une myriade de lois fédérales, provinciales et d'états régissant la qualité de l'eau, ainsi que des services publics très réglementés qui fournissent de l'eau propre à des millions de gens. Plusieurs communautés ont aussi des conseils sur les cours d'eau, soit des groupes de citoyens qui font la promotion de la santé des cours d'eau, surveillent les voies navigables locales, et militent auprès des gouvernements fédéraux, provinciaux et d'états pour améliorer la protection et l'accès équitable aux sources d'eau locales. La plupart de ces groupes, installations et règlements locaux, ainsi que les accords de coopération transfrontière, sont fondés sur le principe de protection des biens communs.

Accords de coopération

Le Traité des eaux limitrophes de 1909 fut élaboré au début du 20e siècle lorsque les Grands Lacs étaient surtout utilisés pour le transport des biens vers le marché. Le traité énonce les principes et mécanismes contribuant à résoudre les litiges et à empêcher les conflits futurs, particulièrement ceux qui concernent la quantité et la qualité de l'eau le long de la frontière canado-américaine. Ce traité était suffisamment avant-gardiste pour inclure une disposition selon laquelle les eaux limitrophes « ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté », et qu'il ne doit y avoir aucune conséquence sur le débit et le niveau. Le Traité des eaux limitrophes a établi la Commission mixte internationale (CMI) et définit un cadre judiciaire réglementant les Grands Lacs en tant qu'eaux limitrophes entre les deux pays. Le traité stipule que la Commission permette à toutes les parties intéressées « de se faire entendre au moment opportun » relativement aux sujets débattus, invite le public à participer lorsqu'elle entreprend de nouvelles études pour les gouvernements, et informe le public des affaires pertinentes aux Lacs, soit des pratiques en harmonie avec les biens communs. Le traité et la CMI sont des modèles de coopération pour les pays qui partagent les eaux limitrophes.

La *Convention en matière de pêche dans les Grands Lacs* de 1955 fut créée pour contrer la décimation des stocks de poissons dans les Lacs, particulièrement la truite et le saumon. Elle établit la Commission en matière de pêche dans les Grands Lacs pour coordonner la recherche en matière de pêche, gérer conjointement la pêche dans les Lacs, et contrôler les espèces envahissantes, particulièrement la lamproie. *L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, d'abord conclu en 1972, puis renouvelé en 1978 et en 1987, exprima l'engagement des deux pays à restituer et à maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et devint le point de mire de la CMI. Chaque fois que l'accord était renouvelé, des substances toxiques persistantes et le phosphore furent ajoutés comme cibles du contrôle de la pollution industrielle. L'accord fait actuellement l'objet d'une révision.

« La récupération des pêcheries du Lac Erie était perçue à juste titre comme un modèle de coopération environnementale frontalière. »

« La raison pour laquelle si peu de progrès ont été réalisés est la présence de notions contradictoires à propos de ce que devraient être les Grands Lacs, et à qui ils doivent profiter. »

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs a également établi un plan de gestion pour chaque lac en fonction de sa situation unique et de sa structure gouvernementale. Chaque de gestion de lac comprend un plan d'action correctif qui aborde les 43 préoccupations relatives à contamination environnementale intense nécessitant une mesure corrective.

En 1985, les pays, états et provinces des Grands Lacs ont signé la *Charte des Grands Lacs*, qui reconnaît les limites du traité de 1909 et cherche à créer de nouveaux mécanismes de cogestion des Grands Lacs. Les signataires craignaient la détérioration des Grands Lacs et désiraient faire valoir qu'ils forment un seul plan d'eau intégré devant être géré ainsi. Les priorités consistaient à conserver le niveau et le débit des Grands Lacs, et protéger et conserver l'équilibre environnemental du bassin. Un an plus tard, le Congrès américain adoptait la *Loi sur le développement des ressources en eaux durables*, qui nécessitait le consentement unanime des Gouverneurs des états des Grands Lacs avant tout nouveau détournement hors du bassin.

En 1998, les exportations commerciales commencèrent à susciter l'inquiétude lorsque le Premier ministre de l'Ontario de l'époque accorda une licence à une société canadienne privée pour que celle-ci exporte annuellement 600 millions de litres (environ 150 gallons) d'eau du Lac Supérieur et l'expédie navire-citerne en Asie à des fins d'embouteillage. Les protestations des deux côtés de la frontière forcèrent le Premier ministre à annuler cette licence. Les États-Unis ajoutèrent le mot « exportation » à l'interdiction des détournements dans la *Loi sur le développement des ressources en eaux durables*, et les gouvernements des États-Unis et du Canada ont imposé un moratoire temporaire sur les nouvelles prises pendant que la CMI étudiait la question. Cette étude fit naître *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* de 2005, qui qualifie les lacs de « précieux » et « interconnectés », réitère la vision de la Charte des Grands Lacs d'un système intégré qui perçoit l'eau de surface et l'eau souterraine comme un tout, et établit une limite des retraits d'eau dans les Grands Lacs. Les huit États et les deux provinces ont depuis adopté une loi ratifiant cette entente. En 2002, le Parlement canadien a amendé le Traité international des eaux limitrophes afin de bannir le transfert d'eau en masse des Grands Lacs, et en 2008, le Congrès américain l'a adopté sous forme de *Condensé sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*.

Certains progrès réalisés

Au fil des années, ces accords frontaliers ont permis de mettre de l'avant d'importants projets. L'un fut la réduction de la quantité de rejet de phosphore dans les Lacs, suite à ces deux accords et à la *Loi sur l'eau propre* de 1977 des États-Unis. Le phosphore est un nutriment qui, s'il est trop abondant, favorise la croissance des algues. Les fleurs d'eau peuvent causer la mort biologique, appelée eutrophication. Les mesures pour limiter le nutriment comprenaient le retrait du phosphore des détergents et des usines de traitement des eaux d'égout.

Cela permit (de façon temporaire) la récupération du Lac Erie et le rétrécissement de sa zone morte. Le Lac Erie, le moins profond des Grands Lacs, était en danger dans les années 1930 suite aux activités agricoles et industrielles intenses, ainsi qu'à la destruction de l'habitat et des zones humides sur son rivage. En 1970, la pêche commerciale fut interdite en raison de la contamination au mercure. Le réchauffement du Lac Erie causa une pénurie d'oxygène, l'eutrophication et la présence sur le rivage de *Cladophora*, une mousse verte pourrie et vis-

queuse qui força la fermeture des plages et parcs récréatifs. La reprise de la pêche sur le Lac Erie fut perçue comme un modèle de coopération environnementale frontalière.

Une autre histoire à succès fut la réduction du DDT et des BPC chez les poissons et les humains qui vivaient sur les Lacs entre 1995 et 2005. Cette baisse fut attribuée à l'interdiction de ces substances dans les années 1970.²¹ Le DDT était couramment utilisé dans l'agriculture et le contrôle des insectes pendant 20 ans à partir des années 1950. Les huiles ignifuges appelées biphényles polychlorés (BPC) étaient aussi couramment utilisées dans les transistors, les capacitanceurs et autres appareils électroniques de cette époque. Le retour de l'aigle chauve fut très émouvant. Lorsque l'aigle chauve fut choisi comme oiseau national des États-Unis en 1782, il y avait environ 100 000 paires de nidification ; au milieu des années soixante, il n'en restait plus que 500. Grâce à l'interdiction du DDT et au plan de récupération, il y en a maintenant 10 000 paires, et la plupart vivent dans la région des Grands Lacs. En 2007, l'aigle chauve fut retiré de la liste des espèces en voie de disparition.

La signature de l'*Accord Canada – États-Unis sur la qualité de l'air* de 1991 avait pour objet de en vue de lutter contre la pollution atmosphérique transfrontalière, source des pluies acides nocives pour les Grands Lacs. Les deux pays ont convenu de réduire leurs émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote, les principaux précurseurs des pluies acides, et de coopérer à des travaux scientifiques et techniques sur les pluies acides. Les deux gouvernements affirment que des progrès ont été réalisés afin de réduire les émissions causant les pluies acides, une déclaration secondée par les groupes environnementaux, mais avec une certaine réserve. Pollution Probe affirme que bien que des progrès aient été réalisés pour atteindre les objectifs de réduction, les pluies acides sont toujours présentes à cause de nouvelles sources de pollution, et la nouvelle science nous explique que la réduction du niveau n'est toujours pas suffisante pour sauver nos lacs et rivières des dommages causés par les pluies acides.²²


Plusieurs organismes dédiés à l'environnement travaillent avec les gouvernements dans le but de mettre ces accords en application, notamment la Fédération nationale de la faune, la Fédération canadienne de la faune, le Sierra Club États-Unis et le Sierra Club Canada, Great Lakes United, Healing Our Waters Coalition, Alliance for the Great Lakes, l'Association canadienne du droit de l'environnement, plusieurs manifestations des Waterkeepers, et des centaines de groupes de citoyens des municipalités, provinces et états qui luttent afin de protéger leur portion du bassin. Ces groupes défendent les intérêts des Lacs, procèdent à des recherches, font des pressions politiques pour améliorer les lois, et surveillent tous les paliers de gouvernement. Malgré ces importants accords frontaliers, les nombreux groupes de travail mandatés pour les mettre en application, et l'engagement sans relâche ces organisations non gouvernementales et autres, et malgré les succès décrits dans les présentes, les Grands Lacs sont de plus en plus menacés, et l'alarme continue de retentir.

Priorités contradictoires

La raison pour laquelle si peu de progrès ont été réalisés est la présence de notions contradictoires à propos de ce que devraient être les Grands Lacs, et à qui ils doivent profiter. L'histoire de la crise mondiale de l'eau explique tout : afin de répondre aux besoins croissants du

21 L. Knobeloch, M. Turyk, P. Imm, C. Schrank, et H. Anderson, *Temporal changes in PCB and DDE levels among a cohort of frequent and infrequent consumers of Great Lakes sportfish*, *Environmental Research*, 109:66-71, 2008

22 Pollution Probe, *Acid Rain Primer*, deuxième édition, 2006.



système axé vers le consommateur, les êtres humains modernes perçoivent l'eau comme une ressource exceptionnelle qui les sert, et non comme un élément essentiel d'un écosystème vivant. Nous avons élaboré nos politiques économiques et de développement selon un modèle centré sur l'humain, et pris pour acquis que la nature serait toujours en mesure de nous approvisionner, faute de quoi la technologie réglerait tous les problèmes. Nous avons pollué, détourné et mal géré les ressources limitées en eau de la planète, au point où elles pourraient être épuisées dans certaines régions du monde. Nous avons détourné l'eau des lieux où elle était nécessaire pour protéger un cycle hydrologique sain vers les lieux où nous en avons besoin. De plus en plus, les humains perçoivent l'eau comme un produit de base qu'ils peuvent utiliser à des fins de profit personnel. Plusieurs entreprises privées s'imaginent que la crise de l'eau constitue une excellente occasion d'affaires. Judson Hill, analyste en placements pour NGP Global Adaptation Partners, a récemment affirmé lors d'une conférence sur l'investissement en agriculture à Genève que la rareté de l'eau fait de celle-ci un produit monnayable qui enrichira les investisseurs fûtés.²³

L'eau des Grands Lacs ne fait pas exception à la règle. L'histoire des Grands Lacs expose les profondes ramifications de l'exploitation, du premier règlement jusqu'à ce jour. À partir du règlement européen, les forêts et les zones humides ont été détruites impunément, et les industries extractives comme les pâtes et papier ont rejeté leur effluent directement dans les Lacs. La voie maritime du Saint-Laurent fut créée en 1959 pour ouvrir les Grands Lacs au commerce international. Cela nécessita beaucoup de dynamitage, la construction de gros barrages hydroélectriques, ainsi que la création d'une série de canaux et d'écluses complexes. (Cela comprenait également la submersion de certains villages et rivages en chemin, particulièrement du côté canadien. La plupart des terres et villages détruits appartenaient aux Premières nations Mohawk d'Akwesasne, qui ont aussi été témoins de la destruction de leurs pêcheries, zones humides, terres arables et accès à la rivière.)

Pour la première fois, des navires internationaux de haute mer à fort tirant d'eau pouvaient accéder au cœur de l'Amérique du Nord. La création de la voie maritime a pavé la voie à l'expansion de l'activité industrielle sur les Lacs afin de tirer profit des nouvelles occasions d'affaires et d'expédition, qui eurent pour effet d'augmenter le rejet d'effluent dans les Lacs. Les grandes industries manufacturières telles que l'acier, le papier, les produits chimiques et l'automobile, toutes attirées par ces grandes étendues d'eau, se sont établies dans la région des Grands Lacs. Aujourd'hui, 36 pour cent des voitures américaines et 38 pour cent des voitures canadiennes sont fabriquées dans le bassin. Naturellement, les navires à fort tirant d'eau ont causé la venue des premières espèces envahissantes qui ont détruit une grande partie de la vie aquatique locale des Grands Lacs.

Il était évident que la voie maritime servait uniquement les intérêts économiques avec le mandat du barrage hydroélectrique Moses-Saunders (construit dans les années 1950 dans le cadre du projet de voie maritime), qui exigeait de sa part le contrôle du débit d'eau afin de favoriser la circulation marine et le commerce. Avant l'installation du barrage, le niveau d'eau du Saint-Laurent et du Lac Ontario était dynamique, et le débit naturel permettait aux zones humides de survivre en laissant les banques de semences pousser sur le rivage durant les périodes où le niveau diminuait. Le débit naturel empêchait également l'accès aux marais intérieurs pour la pisciculture, et protégeait les activités des animaux à proximité du rivage durant les mois d'hiver. Les nouveaux contrôles artificiels du niveau d'eau ont causé 50 ans

23 *Le secteur privé sent la bonne affaire avec le commerce de l'eau, Reuters, 9 novembre 2010*

de dégradation environnementale des zones humides côtières, affirment les Riverkeepers du Haut Saint-Laurent, et constituent l'une des causes de la baisse du niveau des Lacs.

Même les nombreux accords entre les diverses juridictions gouvernementales susmentionnées sont souvent fondés sur l'hypothèse de croissance de la région, et les opinions contradictoires concernant les Grands Lacs sont évidentes dans les documents. Par exemple, l'un des objectifs officiels de la Charte des Grands Lacs de 1985, qui visait à réduire conjointement la dégradation environnementale, consiste à « procurer une fondation stable pour les investissements et le développement futurs de la région ». L'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) note que lors des consultations actuelles menant à une analyse mandatée de l'*Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs*, certaines industries font des pressions pour que l'on mette moins l'accent sur les produits toxiques, et s'inquiètent que la CMI se penche sur la question. « L'écosystème est-il toujours présent à la table de négociations ? », demande l'ACDE, en faisant remarquer qu'il est difficile de discerner si l'écosystème est toujours important aux yeux de ceux qui doivent mettre l'accord à jour.²⁴

De même, l'*Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs* ne fait qu'effleurer la nécessité d'effectuer une recherche sur la menace des espèces envahissantes, mais ne recommande pas un programme pour les contrôler ou le contenir. En 2006, le Canada a présenté une réglementation visant à établir de nouvelles normes pour le ballast, mais avec une clause échappatoire pour les navires « sans ballast à bord » (NOBOB), c.-à-d., remplis de marchandises. L'absence de ballast ne constitue cependant pas une protection fiable. Bien que les navires NOBOB soient remplis de marchandises avec peu d'eau de ballast, ils transportent quand même de l'eau qui ne peut être pompée et des sédiments, et peuvent ainsi contenir des espèces envahissantes. L'État de New York a récemment adopté une réglementation exigeant que tous les navires arrivant dans les Grands Lacs soient dotés de systèmes de traitement de ballast supérieurs aux normes d'expédition internationales en vigueur, mais le Sénateur de l'État de New York Darrel Aubertine et le ministère des Affaires étrangères et du commerce international du Canada ont joint le puissant groupe de pression qui s'y oppose, prétextant l'impact négatif sur le commerce de la voie maritime.

Même le *Condensé des Grands Lacs* de 2008, qui avait pour but d'empêcher le détournement de l'eau des Lacs, comporte une sérieuse lacune profitant à l'industrie, ce qui démontre une fois de plus les opinions contradictoires à propos des Lacs. Tel que l'explique l'expert juridique en environnement du Michigan Jim Olson, le *Condensé* (et par conséquent toute la législation des états et des provinces), comporte une clause échappatoire permettant le retrait de 20 litres d'eau (5,7 gallons) en quantités illimitées. Ainsi, les embouteilleurs tels que Nestlé, Pepsi et Coca-Cola peuvent retirer de grandes quantités d'eau des Lacs pour fins d'exportation. (Par exemple, Nestlé a obtenu un permis pour retirer 150 gallons (environ 600 litres) à la minute des puits d'Evart, au Michigan, *après* la signature du *Condensé*.)²⁵ Il renferme également une exemption qui inclut l'eau dans n'importe quel récipient, peu importe les dimensions, en autant que le récipient arbore l'étiquette « produit », et que l'eau est utilisée dans les processus industriels, manufacturiers ou agricoles. Cela crée un précédent, car les exportateurs d'eau peuvent transférer de l'eau hors du bassin tout en évitant l'interdiction de détournement, qui s'avérait la pièce maîtresse de la loi dès la départ. Olson nous met en garde qu'une fois

24 Association canadienne de droit de l'environnement, *Négociation des modifications apportées à l'Accord concernant la qualité de l'eau des Grands Lacs : réponse aux webinaires binationaux*, 7-9 juin 2010

25 Jim Olson, *Navigating the Great Lakes Compact: Water, Public Trust and International Trade Agreements*, Michigan St. Lawrence Review, 1103, 2007



Chicago, Lac Michigan. Photo par Marius M. / stock.XCHNG

l'eau perçue comme un bien, elle peut être assujettie à de nouvelles règles commerciales plus strictes en vertu des modalités de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Propice aux affaires ?

La perception que les Grands Lacs constituent principalement une entreprise commerciale ne devrait pas constituer une surprise. Selon l'Institut Brookings, si l'économie des Grands Lacs était celle d'un pays, elle serait la deuxième plus importante au monde après les États-Unis, avec un produit régional brut de 4,2 billions \$. Les politiciens et chefs d'entreprise sont bien au fait des occasions d'affaires qu'offre cette vaste étendue d'eau.

En 2010, dans le cadre de la nouvelle *Loi favorisant un Ontario propice aux affaires*, l'Ontario a adopté la *Loi sur le développement des technologies de l'eau et la conservation de l'eau*, qui, bien qu'elle établisse des normes adéquates (volontaires) pour la conservation de l'eau, vise clairement à faire de la province un chef de file en matière de développement et de commercialisation des technologies innovatrices pour le traitement et la gestion de l'eau et des eaux usées, et à utiliser les abondantes ressources en eau de l'Ontario comme incitatif économique pour attirer les entreprises. Ce même projet de loi a affaibli les exigences relatives à l'examen du public des permis de pollution.²⁶ Les opinions contradictoires qui visent à prendre soin des Grands Lacs tout en les exploitant sont évidentes dans cette loi, ainsi que les conséquences probables. Les environnementalistes sont préoccupés par les projets visant à ouvrir un sous-bassin des Grands Lacs vers un développement industriel et urbain du Grand Toronto, et qui

26 Lake Ontario Waterkeepers, *Waterkeeper's Weekly*, 27 octobre 2010

nécessitera la construction d'énormes pipelines d'eau traversant la campagne, du Lac Simcoe ou de la Baie Georgienne aux communautés intérieures.

Le conseil de ville de Milwaukee prévoit attirer les industries dépendantes de l'eau telles que les semi-conducteurs, les emballeurs de viande, le papier, les produits pharmaceutiques et les transformateurs en offrant de l'eau des Grands Lacs à rabais. « C'est notre avantage sur la concurrence », affirme le maire Tom Barrett, qui perçoit clairement les Grands Lacs comme un moteur économique plutôt qu'un cours d'eau partagé et protégé. Il souhaite ravir des emplois à Atlanta, qui manque d'eau. Les hommes d'affaires locaux le cite en exemple aux autres villes des Grands Lacs, et suggère que le projet soit baptisé WAVE, pour « Water Attracting Valued Customers » (l'eau attire de précieux clients). Les critiques notent que les industries dépendantes de l'eau rejettent beaucoup d'eaux usées, qui seront nettoyées par les usines de traitement publiques aux frais des contribuables, et que celles-ci consomment beaucoup d'énergie, créant ainsi un fardeau supplémentaire pour les communautés avoisinantes en matière d'eau et d'air. De même, les bas tarifs de consommation d'eau peuvent attirer le type d'entreprise qui ne souhaite pas prendre les mesures nécessaires pour réduire leur consommation d'eau. L'Alliance pour les Grands Lacs note que si les villes des Grands Lacs et leurs dirigeants ne reconnaissent pas la valeur intrinsèque d'être situées à proximité de la plus importante concentration d'eau douce au monde, comment peuvent-ils convaincre les autres de leur valeur ?

Le maire de Chicago Richard Daley propose l'embouteillage de l'eau du robinet de la ville afin de la vendre à profit. Actuellement, les consommateurs d'eau commerciale et embouteillée ont accès à l'eau souterraine des Grands Lacs à prix réduit. L'Ontario facture aux grands consommateurs d'eau commerciale seulement 3,71 par million de litres (250 000 gallons). Au Michigan, Nestlé paie uniquement les frais de service de l'eau du robinet qu'elle utilise. La société verse à la ville d'Evart 9,4 cents pour 1 million de gallons (4 millions de litres), et obtient gratuitement 100 millions de gallons d'eau (400 millions de litres) qu'elle retire chaque année de Sanctuary Springs Mecosta, car ce sont des puits privés à haute capacité. À Detroit, tout comme dans d'autres villes des Grands Lacs, le tarif facturé pour chaque gallon d'eau diminue si la consommation augmente. Par exemple, une industrie de Detroit qui consomme plus de 33 000 pieds cube par mois paie 20 pour cent de moins que les industries et résidents qui en consomment moins. L'industrie de l'eau embouteillée est très intéressée par l'eau des Grands Lacs, et pompe chaque année 300 millions de gallons (plus d'un milliard de litres) hors des systèmes qui alimentent les Lacs avec l'approbation des gouvernements.²⁷

De même, plusieurs gouvernements font désormais la promotion de la vente ou de l'externalisation de leurs aqueducs publics à l'entreprise privée, soit parce qu'elles ont besoin de financement privé pour améliorer leur infrastructure vieillissante et négligée, ou parce qu'elles croient en la privatisation des services publics. Les partenariats public-privé sont louangés par plusieurs gouvernements municipaux, provinciaux et d'états comme solution alternative au traitement de l'eau et aux services d'évacuation des eaux usées par le secteur public, et dans certains cas, le financement de nouveaux projets tels que les usines de traitement des eaux nécessite l'implication du secteur privé. Chicago est l'une des villes des Grands Lacs qui songent sérieusement à privatiser ses services d'eau. (Les autres sont Toledo, Detroit, Grand Rapids et Bay City.) Un rapport de l'organisme américain Food and Water Watch affirme que si Chicago passe au modèle privé, les consommateurs devront payer plusieurs fois le coût de

« Les partenariats public-privé sont louangés par plusieurs gouvernements municipaux, provinciaux et d'états comme solution alternative au traitement de l'eau et aux services d'évacuation des eaux usées par le secteur public. »

27 Tiré d'un discours prononcé en avril 2008 de Dave Dempsey, ex-membre de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, au Alumnus Theatre de l'Université Michigan State.

l'investissement initial.²⁸ La privatisation implique non seulement des tarifs plus élevés pour les consommateurs, mais fait également en sorte que le public ne pourra plus protéger et surveiller la gestion des cours d'eau. La privatisation des services d'eau des Grands Lacs empêche la réalisation de la vision centrée sur les Grands Lacs pour le bassin.

Et malgré l'intention du Condensé d'interdire l'exportation de l'eau commerciale des Grands Lacs, il y a de plus en plus de pression pour autoriser le commerce de l'eau des Grands Lacs. L'Institut économique de Montréal, groupe de réflexion sur les politiques, propose un plan de ventes annuelles d'eau de 20 milliards \$ qui consisterait à détourner par canal de grandes quantités d'eau du Nord du Québec vers le sud-ouest des États-Unis, en passant par le Saint-Laurent et les Grands Lacs. Bien que le Gouvernement du Québec n'ait pas encore réagi à cette proposition, celle-ci fut soutenue par certains médias et cercles d'affaires canadiens. La Fédération nationale de la faune ne serait pas étonnée, elle qui met en garde les gens de la demande croissante d'eau des Grands Lacs, puisque les changements climatiques entraînent la baisse des niveaux d'eau et d'aquifère dans d'autres régions des États-Unis.²⁹

Sous-financement permanent

En bout de ligne, la preuve est dans le financement. Pendant plusieurs décennies, le financement des divers accords et projets de récupération conjoints pour les Grands Lacs fut si peu élevé qu'il était impossible de mettre en œuvre les recommandations. Plusieurs groupes appelés à se prononcer avant l'analyse de l'*Accord concernant la qualité de l'eau des Grands Lacs* ont exprimé leur inquiétude quant au fait que le financement inadéquat a nui aux chances de succès de l'Accord. Un rapport publié en 2008 par les villes du Saint-Laurent et des Grands Lacs a démontré que les gouvernements locaux au Canada et des États-Unis investissent la part du lion des coûts de réhabilitation des Grands Lacs, soit environ 15 milliards \$ annuellement.³⁰ Le gouvernement américain avait coupé le financement fédéral aux Grands Lacs en 2004, alors qu'il avait octroyé seulement un demi-milliard de dollars, et le Gouvernement du Canada octroie la maigre somme de 8 millions \$ par année pour protéger et nettoyer les Grands Lacs.

Bien que l'administration Obama ait promis d'accroître le financement fédéral aux Grands Lacs à 2,2 milliards \$ au cours des cinq prochaines années, cette somme est insuffisante considérant la demande, et les fonds n'ont pas été octroyés à ce rythme. L'Agence de protection de l'environnement estime qu'une somme de 73 milliards \$ sera nécessaire aux États-Unis uniquement pour réparer l'infrastructure et améliorer le réseau d'eau canadien. Un groupe de chercheurs et scientifiques évalue à 40 milliards \$ la somme nécessaire pour améliorer immédiatement l'infrastructure au Canada. En raison de ce sous-financement, non seulement les objectifs de biorestauration de l'*Accord concernant la qualité de l'eau des Grands Lacs* sont irréalisables, mais la mise en œuvre adéquate du Condensé et de ses objectifs de contrôle des détournements ne l'est pas non plus.

Il est évident que les mesures prises jusqu'à présent ne sont pas à la hauteur de la tâche gargantuesque qui nous attend afin de protéger et de restaurer en permanence les Grands Lacs d'Amérique du Nord. Si nous avons réellement considéré les Grands Lacs comme un bien

28 Food and Water Watch, *Water Privatization Costly for Chicago*, 2010

29 Fédération nationale de la faune, *Changements climatiques et ressources en eaux des Grands Lacs*, novembre 2007

30 Initiative des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent, *Investissement local dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent*, février 2008

commun à protéger en tout temps, nous aurions investi d'importantes sommes dans leur restauration, et adopté des lois solides pour empêcher tous dégâts futurs. Bien que personne ne nie la dimension économique des Grands Lacs, la tendance à les percevoir comme un moteur de croissance et de prospérité les a mis en danger. Un nouveau plan ferme doit être mis en œuvre dès maintenant pour sauver les Grands Lacs.



Un nouveau plan est nécessaire pour protéger les Grands Lacs

Qu'arriverait-il si les citoyens qui habitent la région des Grands Lacs décidaient collectivement de les protéger en vertu des principes et normes des Premières nations de la région, notamment que les Grands Lacs doivent être partagés équitablement par tous ceux qui habitent aux alentours, et protégés pour sept générations dans l'avenir ? Que signifie « bien commun » ? En quoi consiste la Doctrine du mandat public ? Comment pouvons-nous protéger une biorégion ?

Approche du bien commun

La notion du bien commun est plutôt ancienne. Un plan de biens communs implique que l'eau n'appartient à personne. C'est plutôt un héritage commun qui appartient à la Terre, aux autres espèces et aux générations futures comme à la nôtre. Étant donné que c'est une ressource nécessaire à la vie et à la santé des écosystèmes, et qu'il n'y a aucun produit de rechange, l'eau doit être perçue comme un bien commun et un bien public, et protégée par la loi. En adoptant la notion de bien commun, cela nous aide à remettre à l'avant-plan une vaste gamme de phénomènes sociaux et écologiques que l'économie de marché qualifie « d'externalité ». Un plan relatif aux biens communs permettrait de reprendre le contrôle démocratique sur les Grands Lacs, et de partager la responsabilité de veiller à leur bien-être entre les citoyens et les gouvernements élus selon les notions d'équité sociale, de survie écologique et de gouvernance par les gens les plus touchés.

L'approche du bien commun est fondée sur la croyance qu'en étant simplement membres de la grande famille des humains, nous avons tous droit à certains héritages communs, que ce soit l'atmosphère et les océans, l'eau douce et la diversité génétique, ou la culture, la langue et la sagesse. Plusieurs sociétés indigènes ne priveraient jamais une personne ou une famille de l'accès à la nourriture, l'air, la terre, l'eau et la subsistance. Plusieurs sociétés modernes appliquent le même concept d'accès universel à la notion de bien commun, en offrant l'éducation, les soins de santé et la sécurité sociale à tous les membres de la communauté. Il existe plusieurs exemples de biens communs en Amérique du Nord, notamment les parcs nationaux et provinciaux, la pêche coopérative afin de protéger les stocks locaux et les bibliothèques publiques.

La notion du *bassin des Grands Lacs comme bien commun* rejeterait la théorie que la fonction principale des Grands Lacs consiste à promouvoir les intérêts de l'industrie en leur conférant un accès privilégié aux Lacs. On adopterait ainsi la croyance que les Grands Lacs forment un

« Un plan de biens communs implique que l'eau n'appartient à personne. C'est plutôt un héritage commun qui appartient à la Terre, aux autres espèces et aux générations futures comme à la nôtre. »

écosystème intégré avec des ressources à partager équitablement et à gérer avec soin pour le bien de la communauté. Dans le cadre de la notion du bien commun, l'eau est un droit humain fondamental qui doit être accessible à tous. Le contrôle privé de l'eau ne peut aborder les problèmes liés à la conservation, à la justice ou à la démocratie, soit les éléments d'une solution à la crise des Grands Lacs. Seuls les citoyens et leurs gouvernements peuvent appliquer ces principes. Sous un régime de biens communs, toutes les activités du secteur privé seraient étroitement surveillées par le public, et le gouvernement en serait responsable. En outre, tous devraient respecter un mandat dont les objectifs sont la restauration et la conservation des eaux du bassin, et la justice de l'eau pour tous ceux qui habitent aux alentours.

Simultanément, ce n'est *pas* un retour à la notion que les Grands Lacs sont indestructibles en raison de leur taille,³¹ ou à ce que l'on appelle la « tragédie des biens communs ».³² L'origine se trouve dans une évaluation sobre et réaliste des véritables dommages causés aux Grands Lacs, ainsi que la réalisation qu'ils doivent être gérés et partagés de manière à les protéger maintenant et pendant longtemps.

Doctrine du mandat public

La Doctrine du mandat public défend dans la loi la notion universelle des biens communs que certaines ressources naturelles, particulièrement l'air, l'eau et les océans, sont essentielles à notre survie, et qu'elles doivent être la propriété du public, qui ne peut s'y voir refuser l'accès. Les ressources publiques doivent donc être protégées pour le bien de tous, et ne pas être utilisées à des fins de gain privé. En vertu du mandat public, les gouvernements, en tant que fiduciaires, ont l'obligation de protéger ces ressources et de les maintenir à long terme pour la population, et non seulement quelques privilégiés qui pourraient acheter un accès inéquitable à celles-ci.

La Doctrine du mandat public fut d'abord codifiée en l'an 529 en tant que Codex Justinianus, après que l'empereur de cette époque ait dit : « Selon les lois de la nature, ces éléments appartiennent à tous les humains : l'air, l'eau courante, la mer et par conséquent, les rives de la mer. » Cette « loi commune » fut reprise dans de diverses façons dans plusieurs juridictions, notamment le Magna Carta, et s'avéra un puissant outil législatif dans plusieurs pays afin de permettre au public d'accès aux rives de la mer, aux rives des lacs et aux pêcheries. Les tribunaux américains ont jugé la Doctrine du mandat public comme un « devoir perpétuel et solennel de haut niveau »³³, et que les états détiennent le titre des terres se trouvant sous les eaux navigables « au nom des citoyens de l'État ». La Doctrine du mandat public a été utilisée depuis quelques décennies afin de protéger le droit d'accès du public à l'eau.

Oliver Brandes et Randy Christensen du Projet de durabilité de l'eau Polis de l'Université de Victoria en Colombie-Britannique ajoutent que fondamentalement, la Doctrine du mandat public est un principe fondamental de droit de la propriété qui sert à créer un lien adéquat

31 Tel que noté dans une décision de la Cour suprême du Michigan, le rognement peut nuire au mandat public autant qu'un événement majeur, l'État c. Broedell, 112 NW 2d 517, Mich 1961

32 *The Tragedy of the Commons* est un essai rédigé pour le journal *Science* en 1968 par Garrett Hardin, et on s'en sert souvent comme argument en faveur du contrôle privé des ressources. Il est maintenant critiqué pour avoir omis de distinguer les biens communs adéquatement gérés et réglementés, et les ressources « ouvertes » auxquelles n'importe qui peut avoir accès sans restriction.

33 Cour suprême du Michigan, Collins c. Gerhardt, 1926



Picture Rocks, Lac Supérieur. Photo par Cece Chen / stock.XCHNG

entre les intérêts publics et les droits au développement privé en exigeant une supervision constante de l'État des ressources publiques. Selon eux, le mandat public est une reconnaissance que les droits privés d'utiliser l'eau ne sont pas accordés de manière entièrement libre de toutes charges, mais doivent plutôt être obtenus par le biais d'un système d'appropriation géré par le gouvernement, et avec des restrictions implicites de pas nuire de façon irréparable aux ressources et aux valeurs connexes à celles-ci. Ce mandat public empêche la monopolisation des ressources publiques et oblige les décideurs à rendre des comptes au public.³⁴

The Doctrine du mandat public constitue un outil important du mouvement visant à trouver des solutions aux crises écologiques et de l'eau. En vertu d'un régime de mandat public, tous les usages concurrents de l'eau des Grands Lacs doivent réussir un test, non seulement l'équité de l'accès, mais aussi ne pas nuire à la capacité future du cours d'eau. Le mandat public comporte des principes alliant bien public, contrôle public et surveillance publique avec la protection à long terme du cours d'eau. Il permet également la « hiérarchie de l'usage » déjà convenue, où certains usages de l'eau, tels que le droit humain à l'eau et l'eau pour protéger les écosystèmes, auront préséance sur les autres.

34 Oliver M. Brandes et Randy Christensen, *The Public Trust and a Modern BC Water Act*, Projet de durabilité de l'eau Polis, juin 2010

Biorégion protégée

Aussi importante soit-elle, la Doctrine du mandat public ne s'étend pas au concept que les biens communs ont le droit inhérent à la protection. Aux yeux de la loi occidentale moderne, une grande partie de communauté sur Terre demeure un simple bien, des « ressources » naturelles à exploiter. Lorsque l'exploitation pose un défi, il consiste généralement à protéger un bien commun naturel afin que les humains puissent continuer de s'en servir, généralement à des fins économiques. La principale forme de protection environnementale des Grands Lacs est fondée sur le système de réglementation qui légalise le rejet de grandes quantités de produits toxiques dans le bassin au nom de la restriction des pires méthodes.

L'avocat environnemental sud-africain Cormac Cullinan a écrit plusieurs textes sur le besoin d'une « loi de la faune » afin de réglementer le comportement humain et ainsi protéger l'intégrité de la Terre et de toutes les espèces qui s'y trouvent.³⁵ Si nous sommes membres de la communauté terrestre, nos droits doivent être équilibrés avec ceux des plantes, des animaux, des rivières et des écosystèmes, dit-il. Dans un monde qui reconnaît les droits de la nature, l'exploitation destructrice du monde naturel centrée sur les humains serait illégale, et les humains ne pourraient détruire délibérément le fonctionnement des écosystèmes ou causer la disparition d'autres espèces. Les humains croient au « mythe de l'abondance », et ont utilisé, abusé et détourné l'eau comme si elle était inépuisable. Il est maintenant temps de renverser cette tendance et d'apprendre à vivre dans les cycles et les systèmes d'eau qui nous donnent la vie.

La création d'une *biorégion protégée des Grands Lacs* nécessiterait un changement dans la relation des humains qui dépendent des cours d'eau. Il faudrait les respecter plutôt que de les exploiter. Une biorégion protégée des Grands Lacs nécessiterait une loi reconnaissant les droits inhérents de l'écosystème et de la vie aquatique du bassin des Grands Lacs à l'extérieur de leur utilité pour les humains qui habitent autour. La loi et la pratique protégeraient toutes les eaux du bassin des Grands Lacs, et la restauration de ses eaux souterraines et de surface constitueraient une priorité.

Loi sur le mandat public en vigueur

En principe, comme le dit l'avocat environnemental Jim Olson, toutes les eaux des Grands Lacs, eaux connexes et lacs et cours d'eau secondaires (à l'exception de l'eau souterraine) sont assujetties à la Loi sur le mandat public des États-Unis suite à la décision de la Cour suprême dans la cause *Illinois Central Railroad c. Illinois* (1802), où le tribunal jugea que même si l'État détenait le titre des terres sous les eaux navigables, c'était un titre détenu au nom des citoyens. Olson affirme que « Les principes de gouvernance, de démocratie et de contrôle public s'appliquent et existent déjà ; en tant que bénéficiaires reconnus, nous devons éduquer les gens et les mettre en pratique. »³⁶

Des groupes environnementaux reconnus, tels que Midwest Environmental Advocates, un centre de droit environnemental sans but lucratif établi au Wisconsin, sont d'accord, car en

« La création d'une biorégion protégée des Grands Lacs nécessiterait un changement dans la relation des humains qui dépendent des cours d'eau. Il faudrait les respecter plutôt que de les exploiter. »

35 Cormac Cullinan, *Wild Law, A Manifesto for Earth Justice*, Green Books, deuxième édition, 2011

36 Jim Olson, correspondance personnelle, janvier 2011

raison de ces lois, les Grands Lacs constituent déjà le « bien commun partagé fondamental », et doivent être reconnus ainsi.³⁷

Il y a une riche tradition de mandat public dans la loi américaine. La Cour suprême de l'Idaho déclare que « la doctrine du mandat public constitue en tout temps les limites extérieures des mesures que peut prendre le gouvernement quant aux ressources du mandat public. » En 1983, la Cour suprême de la Californie utilisa la Doctrine du mandat public pour empêcher le détournement d'eau du fragile Lac Mono vers Los Angeles. Audubon Society affirmait que malgré le fait que les affluents qui alimentaient le Lac Mono n'étaient pas des voies navigables (à cette époque, seules les eaux navigables étaient assujetties à la protection du mandat public), le mandat public était violé, car le détournement de ces cours d'eau mettait en danger la valeur du mandat public du lac. Deux décennies plus tard, Olson eut recours à la Doctrine du mandat public pour limiter l'accès à l'eau souterraine d'un affluent ayant des conséquences dramatique sur un cours d'eau adjacent lorsque les activités d'embouteillage de Nestlé furent remises en question au Michigan en 2004. Il dit que l'eau souterraine et l'eau de surface étaient identiques, et que les conséquences sont les mêmes, que le tuyau se trouve dans le cours d'eau ou dans la réserve d'eau souterraine qui l'alimente, les deux devant être protégés pour le bien commun.

En 2008, préoccupé par l'extraction de l'eau souterraine, l'État du Vermont a adopté la *Loi sur la protection de l'eau souterraine* qui déclara l'eau souterraine « ressource publique » appartenant légalement à tous les habitants du Vermont et devant être gérée dans les meilleurs intérêts de ceux-ci. Un système d'émission de permis a été mis en place pour les utilisateurs qui ne peuvent dépasser une certaine quantité par jour, et l'État se réserve le droit de révoquer les permis en cas d'abus. Récemment, le Conseil des ressources naturelles du Vermont a eu recours à la loi de l'État sur le mandat public pour remettre en question une fuite de tritium de l'usine d'énergie nucléaire Vermont Yankee, affirmant qu'une violation de l'intégrité de l'eau constitue une violation des droits des propriétaires, soit les habitants du Vermont. Le Maine a adopté une loi obligeant un vote majoritaire de la communauté locale avant le retrait d'une vaste source d'eau souterraine ou le transport à grande échelle d'eau publique.

Les états des Grands Lacs ont aussi des antécédents de mandat public. En 2005, la Cour suprême des États-Unis a jugé que les résidents du Michigan avaient le droit de marcher le long du rivage de cet État, soit plus de 5 000 km. Le Michigan, le Wisconsin et l'Ohio ont tous le droit d'accès en vertu de la Doctrine du mandat public à tous les lacs et cours d'eau navigables. Lors d'un litige entre un propriétaire du Wisconsin et le public, la Cour suprême a établi que les cours d'eau et zones humides sont interconnectés, et qu'un propriétaire de maison n'a pas le droit de détruire une zone humide en raison de la propriété commune du cours d'eau.

La loi canadienne comporte moins d'antécédents de mandat public car, tel que l'explique le distingué conseiller canadien Ralph Pentland, la *Loi sur la Constitution* du Canada reconnaît le rôle et l'autorité de la Couronne en tant que propriétaire de toutes les terres publiques.³⁸ Donc, la responsabilité de préserver les biens communs incombe davantage au gouvernement qu'aux citoyens. Comme le disent Brandes et Christensen du Projet Polis, ce n'est pas parce qu'aucun tribunal canadien n'a explicitement reconnu ou adopté la Doctrine du mandat public

37 Midwest Environmental Advocates, *Realizing the Promise of the Great Lakes Compact: A Policy Guide for State Implementation*, *Vermont Journal of Environmental Law*, 2006-2007

38 Ralph Pentland, *Doctrine du mandat public – Potentiel de gestion de l'environnement et de l'eau canadienne*, *Projet Polis sur la gouvernance écologique*, juin 2009

relativement aux ressources en eau douce qu'il n'y a pas d'antécédents de protection des biens communs dans la loi canadienne. Les droits du public aux ressources partagées ont été mis en évidence dans des causes judiciaires impliquant l'usage de rivières et d'océans publics, notamment les droits à la pêche et à la navigation ; l'usage des terres dédiées au public comprend les parcs et les biens communs publics, et le maintien des éléments environnementaux clés, notamment l'air et l'eau propres, le stock de poissons et la faune en santé, et les forêts appartenant au public.

Plus récemment, le langage du mandat public s'est retrouvé dans la loi canadienne. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont incorporé des principes du mandat public dans ses lois sur l'environnement, celles-ci définissant le mandat public comme « les intérêts collectifs des habitants des Territoires dans la qualité de l'environnement et la protection de l'environnement pour les générations à venir. » Comme le fait remarquer Pentland, ces Lois établissent non seulement le concept du mandat public, mais permettent également aux citoyens de le mettre en application lorsqu'ils entent une menace. La Colombie-Britannique a adopté la *Loi sur le mandat des îles* qui, comme le note le Projet Polis, identifie les terres vulnérables à la pression du développement dans les îles du Golfe, et stipule que la planification de l'usage des terres et la prise de décision doivent faire en sorte de « protéger et préserver » la ressource. Et le groupe canadien sur la justice environnementale Ecojustice a soumis une plainte au nom des Premières nations d'Aamjiwnaang à Sarnia à l'effet que l'autorisation de polluer en permanence leur cours d'eau local par le ministère de l'Environnement de l'Ontario violait les droits fondamentaux de la personne en vertu de la *Charte canadiennes des droits et libertés*.

L'une des deux provinces des Grands Lacs, l'Ontario, n'a pas encore adopté de loi importante sur le mandat public afin de protéger les Grands Lacs. En Ontario, l'eau est publique, et régie par le droit coutumier. Les lits des Grands Lacs appartiennent à la Couronne (gouvernement). Mais la loi autorise également « l'usage raisonnable ». Les nombreuses demandes privées d'appropriation du front d'eau fit en sorte que l'accès public au littoral des Grands Lacs du côté canadien n'est pas assuré. En avril 2010, le député de Niagara Falls du Parlement provincial a présenté la *Loi sur le droit de passage sur le littoral des Grands Lacs* dans l'espoir d'obtenir l'appui du gouvernement ontarien pour l'accès à ce bien public, mais sans succès. Le Québec a cependant adopté en 2009 une loi reconnaissant que « l'eau de surface et l'eau souterraine, à leur état naturel, constituent des ressources faisant partie de l'héritage commun de la nation québécoise ». La loi stipule que chaque personne a le devoir de prévenir ou à tout le moins de limiter les dommages causés aux ressources en eau. Le Gouvernement du Québec peut désormais poursuivre en justice les personnes et les entreprises qui nuisent aux ressources en eau.

Contraintes de la Loi sur le mandat public

La notion d'un mandat public limité est de plus en plus établie des deux côtés de la frontière. Cependant, le processus législatif demeure incomplet, par exemple, la réticence de l'Ontario à autoriser l'accès public au littoral des Lacs sur son territoire. Le mandat public est miné par

« Le mandat public est miné par les termes de la disposition « investisseur-État » de l'ALENA. »

les termes de la disposition « investisseur-État » de l'ALENA, qui autorise les entreprises d'un autre pays de l'ALENA à exiger une compensation financière si les gouvernements modifient les règles commerciales, même si cela a pour objet de protéger l'environnement ou la santé et la sécurité des citoyens. L'embouteillage, l'agriculture, les mines et autres intérêts privés canadiens établis aux États-Unis, ainsi que leurs équivalents américains établis au Canada, ont un droit légal à l'eau qu'ils utilisent pour leurs activités commerciales, et peuvent intenter des actions en justice pour des millions, et même des milliards de dollars, si les gouvernements utilisent leur pouvoir pour définir les limites de consommation d'eau. En octobre 2010, le gouvernement canadien a établi un dangereux précédent en « dédommageant » le géant américain des pâtes et papier Abitibi Bowater pour 130 millions \$ après que celui-ci eut réclamé la propriété des droits sur l'eau de l'emplacement de Terre-Neuve qu'il quittait. Le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador affirmait que la société avait un droit d'accès à l'eau tant et aussi longtemps qu'elle créait des emplois dans la province, mais que l'eau appartenait aux résidents. Abitibi Bowater se servit de l'ALENA pour affirmer que l'eau qu'elle utilisait pour ses activités commerciales se trouvait sur sa propriété privée, et ne constituait pas un bien public. La société eut gain de cause.

De même, ni le cadre du mandat public, ni le cadre des biens communs ne constituent des notions clairement définies, comprises ou mises en pratique. Ceux qui ont une vision différente de l'objet et de l'avenir des Grands Lacs remettent en question la protection des biens communs. Comme le fait remarquer Midwest Environmental Advocates, ce « bien commun partagé fondamental » subit des pressions internes et externes : « Il n'existe pas de règles détaillées et officielles sur la gestion de l'eau dans le bassin des Grands Lacs, et la pression est de plus en plus forte pour autoriser l'exportation et l'exploitation des Grands Lacs par les industries privées. »³⁹ Ils ajoutent que les lois sur le mandat public font des Grands Lacs un bien commun, mais que la gestion des Lacs donne une toute autre impression.

En outre, les définitions du bien commun en Amérique du Nord n'abordent pas les questions de justice sociale ou environnementale. Le manque d'accès à l'eau propre est de plus en plus perçu comme une violation des droits fondamentaux de la personne. Dans le monde entier, le manque d'accès à l'eau propre est maintenant la plus importante cause de mortalité chez les jeunes enfants, et ces décès sont directement liés à l'incapacité des parents de payer pour l'eau. En juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution historique reconnaissant le droit des humains à l'eau potable propre et à l'hygiène, et plusieurs mois après, le Conseil des droits de la personne de l'ONU a adopté une résolution semblable. Comme la résolution du Conseil des droits de la personne est une interprétation de deux traités en vigueur, elle renforça l'interprétation de la résolution de l'Assemblée générale, lui donnant ainsi force de loi. Le Canada et les États-Unis ont cherché à faire annuler la résolution de l'Assemblée générale, mais en bout de ligne, ils se sont abstenus de voter plutôt que de voter contre. Cependant, dans un geste agréablement surprenant, les États-Unis, qui siègent sur le Conseil des droits de la personne, ont appuyé le second droit à la résolution sur l'eau.

Le droit à l'eau est violé par plusieurs communautés autour des Grands Lacs. Au Canada, le risque de contamination de l'eau est plus élevé chez les communautés des Premières nations qu'au sein de la population en général. En 2010, 49 communautés des Premières nations possédaient des systèmes d'eau potable à risque élevé, et plus de 100 communautés sont forcées de faire bouillir leur eau (sur environ 600 réserves des Premières nations au Canada). Ces conditions déplorables perdurent depuis plusieurs années, et dans certains cas, plusieurs

39 idem, Midwest Environmental Advocates

décennies.⁴⁰ Par rapport aux autres Canadiens, les résidences des Premières nations sont 90 fois plus susceptibles de ne pas avoir d'eau courante. La plupart des communautés sérieusement contaminées habitent près des Grands Lacs, et plusieurs autres consomment de l'eau de source contaminée par les produits chimiques, les agents pathogènes, la bactérie E. coli, et giardia et cryptosporidium. La Première nation de Walpole Island, située au bout du Lac St. Clair du côté ontarien de la frontière internationale, doit faire face à la contamination causée par l'industrie pétrochimique depuis plusieurs décennies, et vivre avec les restrictions imposées sur la consommation de poissons locaux et d'animaux de la faune locale.

Du côté américain, les tarifs élevés de consommation d'eau ont entraîné l'interruption de l'alimentation en eau dans les communautés pauvres. Au moins 45 000 résidences de Detroit, au Michigan, ont vu leur alimentation en eau interrompue, selon le service de traitement de l'eau et des égouts de Detroit⁴¹ (bien que les activistes affirment que ce nombre est plus élevé). Les tarifs de consommation d'eau ont augmenté suite à la baisse des activités industrielles, causant ainsi une baisse dramatique de la population et des revenus municipaux. Les communautés touchées sont généralement les Afro-américains, les pauvres, les personnes âgées et les familles monoparentales. Les services sociaux ont donc pris en charge de nombreux enfants. Tout comme dans les cantons d'Afrique du Sud, certaines familles de Highland Park se procurent l'eau dans les lieux publics ou s'approvisionnent à l'aide du boyau d'arrosage d'un voisin afin de survivre. Plus les tarifs augmentent dans les états, les provinces et les pays, et plus il y aura de communautés touchées, à moins que l'accès à l'eau propre soit redéfini comme un droit humain garanti, peu importe la capacité de payer.

Et que faire des gens qui habitent autour des Lacs à proximité des puits toxiques que la bureaucratie appelle « préoccupation » ? Quels sont leurs droits ? Les résidents des Grands Lacs pourront-ils poursuivre les sociétés minières, énergétiques, chimiques, pharmaceutiques et autres pour avoir déversé des poisons dans leur eau potable, sous prétexte qu'elles ont violé leur droit fondamental à l'eau potable sécuritaire ? Les gens des communautés où une société d'embouteillage d'eau a vidé leur aquifère pourront-ils poursuivre la société ou le gouvernement pour avoir autorisé le vol de l'eau communautaire ? Pourquoi le public doit-il payer pour le nettoyage de la pollution industrielle et agricole alors que les sociétés tirent d'importants bénéfices de cette ressource appartenant supposément à la communauté ? Comment pourrions-nous définir véritablement le bien commun si les citoyens n'ont pas le droit de poursuivre ceux qui violent leurs droits ?

40 David R. Boyd, *No Running Water, First Nations and the Constitutional Right to Safe Water in Canada*, novembre 2010

41 Circle of Blue Waternews, *In Detroit: No Money, No Water*, 19 avril 2010

Il est maintenant temps que le bassin des Grands lacs devienne un bien commun

Nous espérons que ce document incite les gens à comprendre et à agir afin de faire du *bassin des Grands Lacs un bien commun*. Il est maintenant d'analyser de façon cohérente la crise des Grands Lacs en élaborant un nouveau plan pour nous guider à travers cette aventure, et des objectifs communs qui nous uniront dans la mise en œuvre de mesures correctives. Nous proposons donc quelque chose de différent de ce qui existe actuellement quant à la nature, au contexte, à la portée et à la structure, bien que la fondation ait déjà été établie en grande partie. Le bassin a besoin de lois, règles et définitions cohérentes afin de protéger et de faire prendre de l'expansion à la notion des biens communs, sans quoi les Grands Lacs ne pourront être sauvés. Et pour que cela fonctionne, le public doit comprendre et adopter le concept des biens communs, et exiger sa suprématie dans la gouvernance des Grands Lacs. Un nouveau plan sur les biens communs comprenant des principes et une nouvelle structure de gouvernance assujettis à la responsabilité des citoyens pourrait mener à la gestion durable et équitable des Grands Lacs.

Principes communs

Afin de guider ce processus, un groupe d'experts juridiques du Canada et des États-Unis se sont réunis pour élaborer quelques concepts et approches clés qui formeront la base du type de régime de biens communs nécessaire à la protection des Grands Lacs, et guideront les groupes et les communautés désireuses d'aller de l'avant. « En théorie », disent les experts, « l'approche du bien commun est simple. Il stipule simplement que nous percevions l'eau comme une ressource partagée, et reconnaissons notre responsabilité partagée afin de surveiller attentivement nos ressources en eau. Le but de l'approche du bien commun consiste à s'assurer qu'il y aura suffisamment d'eau pour répondre aux besoins humains, communautaires et écologiques pour de nombreuses générations à venir. »⁴² Les auteurs soulignent la nécessité d'identifier les principes clés pour guider le processus et les intégrer à une structure de gouvernance solide et adéquate.

Dix principes afin de faire du *bassin des Grands Lacs un bien commun* :

- 1) Les eaux des Grands lacs appartiennent à tous, et à tout être vivant habitant à proximité des Lacs.** Les eaux constituent une ressource publique, tout comme l'air que nous respirons. Ce principe est dérivé de la nature physique de l'eau, selon lequel l'accès à l'eau constitue un impératif biologique de toute vie, et parce que l'eau est essentielle aux écosystèmes qui assurent notre survie.
- 2) Les intérêts privés de ceux qui désirent s'appropriier les Grands Lacs dépendent des droits du public.** Le concept de l'eau en tant que bien commun fait contraste avec le

⁴² *Cadre légal de l'eau en tant que bien commun*. Ce document de travail publié en 2009 lors d'une réunion Wingspread d'experts juridiques et des politiques. Les principes qui suivent regroupent mes principes ainsi que ceux qui ont été proposés lors de cette réunion.

concept préconisé par certains, selon lequel les droits sur l'eau constituent une forme de propriété équivalente à un droit permanent et exclusif empêchant l'usage public de l'eau appropriée sans dédommagement public. L'attribution des droits individuels à l'eau ne doit pas nuire aux droits collectifs et de la Terre.

- 3) **Les eaux des Grands Lacs constituent un droit humain et doivent être partagés équitablement.** Chaque personne qui habite autour de ceux-ci a le droit à l'eau potable et à l'hygiène, dans la même veine que le nouveau droit humain à l'eau, tel que défini par les Nations Unies, sans égard à la capacité de payer. Chaque personne a le droit que son cours d'eau local ne soit pas contaminé par des activités agricoles, industrielles, minières, énergétiques et autres.
- 4) **Les gouvernements ont une obligation affirmative de gérer et de protéger l'eau des Grands Lacs en tant que bien commun.** Non seulement le mandat public permet de mettre en application les droits des gens aux biens communs, mais il commande le respect. Les gouvernements doivent protéger l'eau et ses usages pour toutes les générations de façon à s'assurer que l'eau propre est disponible pour la consommation, la pêche, les écosystèmes en santé, ainsi que l'agriculture, le transport, l'industrie et la production d'énergie. La gestion de l'eau, la réglementation et le prix doivent être cohérents avec les principes du bien public et du respect des droits de la personne et de la Terre.
- 5) **Le bassin des Grands Lacs en tant que bien commun reconnaît les droits écologiques du cours d'eau.** L'eau doit être où la nature l'a placée. Nous devons reconnaître l'intégrité écologique de l'eau et la nécessité de la garder la plus intacte possible dans les cours d'eau. De même, l'eau fait partie d'un cycle ; et personne ne peut perturber



Mackinac Island, Lac Huron. Photo par Jill Smith / stock.XCHNG

quelconque élément du cycle des Grands Lacs sans perturber le cycle tout entier. L'eau de surface et l'eau souterraine du bassin sont reliées. L'attribution et la gestion de l'eau doivent soutenir un cycle hydrologique équilibré où les retraits d'eau et la contamination ne dépassent pas la capacité des sources d'eau de se purifier et de se réapprovisionner.

- 6) ***Le bassin des Grands Lacs en tant que bien commun exigera une gestion constante et méticuleuse.*** L'une des plus importantes caractéristiques d'un véritable bien commun est la gestion collaborative et soignée par ceux qui l'utilisent, et l'attribution de l'accès fondée sur des priorités élaborées par la communauté. Ceux qui habitent autour des Lacs ont la responsabilité de prévenir tout dommage, et de prendre soin des cours d'eau pour les générations à venir. Une surveillance adéquate nécessite une bonne loi, ainsi que le développement de la loi sur le mandat public dans plusieurs domaines, et ce, de manière cohérente.
- 7) ***Le bassin des Grands Lacs en tant que bien commun doit encourager la prise de décision à l'échelle locale.*** L'eau en tant que bien commun doit responsabiliser les investisseurs de la communauté, mais avec la surveillance des intérêts nationaux, provinciaux/d'état et régionaux, afin que les groupes locaux ne soient pas contrôlés par les intérêts économiques ou motivés à compétitionner pour le développement économique en assouplissant la protection des ressources en eau afin de réaliser des profits.
- 8) ***Les systèmes d'eau des communautés des Grands Lacs doivent être gérés publiquement.*** Les systèmes d'eau privatisés devraient revenir sous la tutelle de l'administration publique. La récupération complète des coûts ne devrait pas constituer l'objectif des services d'eau ; l'eau doit être perçue comme un service public au même titre que les soins de santé et l'éducation. Des tarifs plus élevés peuvent être fixés pour les industries et le secteur agricole.
- 9) ***La participation du public est importante afin de faire du bassin des Grands Lacs un bien commun.*** Le recueil d'informations pertinentes sur les cours d'eau locaux est essentiel à son succès, et les gouvernements ont l'obligation de recueillir les informations de base sur la qualité de l'eau et sa quantité (y compris « l'eau virtuelle » qui quitte le cours d'eau), et la publier. Un véritable bien commun est fondé sur un modèle de cogestion, et exige une grande collaboration entre la communauté et le gouvernement, ainsi que la capacité des organismes de réglementation à mettre en œuvre les recommandations publiques.
- 10) ***Toutes les décisions concernant les Grands Lacs doivent impliquer toutes les nations et tous les peuples reconnus, y compris les Premières nations/tribus amérindiennes locales.*** Les peuples autochtones vivent autour des Grands Lacs depuis des siècles. Ces communautés autochtones et gouvernements souverains ayant des traditions et des liens culturels avec les eaux de ces lieux historiques doivent profiter de droits fondamentaux envers ces eaux et lieux traditionnels. Ils doivent être pleinement impliqués dans la création d'un plan visant à faire des Lacs un bien commun.

Cadre législatif des biens communs

Le cadre législatif des biens communs a besoin d'une bonne loi. Tel qu'expliqué dans ce rapport, l'eau est inexorablement contrôlée par les coutumes et la loi. La loi régit le contrôle, l'usage, le rejet, la protection et la propriété de l'eau, et la loi autour des Grands Lacs constitue un « borbier colossal ». La loi sur l'eau est rarement conforme à la réalité hydrologique ; les rivières et aquifères transcendent les frontières des états et des provinces, mais pas les lois. Notre régime légal doit être modifié avant de réaliser l'objectif de faire de l'eau un bien commun, et fondé sur une approche positive et proactive par rapport au contexte, à la gouvernance et aux frontières qu'aucune personne ou entreprise privée ne pourrait franchir en raison de la nature de ces magnifiques eaux et de l'écosystème qui les entoure.

Le bassin des Grands Lacs en tant que bien commun a besoin de règles uniformes et détaillées pour assurer la gouvernance et la protection adéquates des Lacs. Un Plan visant à faire du bassin des Grands Lacs un bien commun établirait les principes suivants : les eaux des Grands Lacs n'appartiennent à personne, elles doivent être partagées équitablement, le cours d'eau lui-même a des droits, et tous les gouvernements de cette région doivent les protéger en tout temps.

Principaux éléments du Plan :

- Une déclaration selon laquelle les eaux des Grands Lacs, notamment l'eau souterraine et les affluents, sont un bien public ;
- Une déclaration selon laquelle l'eau potable et l'hygiène sont des droits fondamentaux pour tous les gens qui habitent autour du bassin ;
- Un processus permettant à tous les citoyens et communautés qui habitent autour du bassin de poursuivre en justice les entreprises et gouvernements qui polluent consciemment les sources d'eau locales, violant ainsi le droit de l'humain à l'eau propre ;
- Une déclaration selon laquelle les services d'eau et d'égout sont des services publics qui doivent être fournis de manière équitable et abordable par les gouvernements ;
- Planification et gestion intégrées des cours d'eau ; compréhension que les Lacs, leurs affluents et leur eau souterraine sont tous interconnectés, sans égard à la juridiction politique et au besoin de la gouvernance des cours d'eau ;
- Évaluation collective des ressources en eau de la région, et évaluation de la demande à court et à long terme ;
- Mappage et réglementation de l'eau souterraine afin de protéger la durabilité à long terme des réserves actuelles ;
- Processus de détermination des priorités quant à l'attribution des réserves actuelles selon les valeurs du bien commun qui doivent inclure la protection de l'écosystème et le droit à l'eau potable propre pour tous ;

« Un plan de biens communs du bassin des Grands Lacs définirait les principes des biens communs selon lesquels les eaux des Grands Lacs n'appartiennent à personne. »

- Le principe d'autosuffisance locale, selon lequel aucune région n'utilisera plus d'eau que ce qu'elle eut fournir, et essaiera d'approvisionner sa population avec les ressources dont elles disposent ;
- Recherche sur les exportations virtuelles d'eau hors du bassin, et les nouvelles restrictions sur la production de matières de base nécessitant beaucoup d'eau à des fins d'exportation ;
- Soutien prioritaire à la production durable d'aliments locaux afin de garder l'eau dans le cours d'eau local ;
- Plan pour recueillir et entreposer l'eau qui quitte actuellement le cours d'eau, et restituer à long terme les Grands Lacs ;
- Nouvelles restrictions sévères sur la pollution causée par des produits chimiques, des produits toxiques et les égouts, avec des normes et mécanismes de mise en application sévères ;
- Nouvelle réglementation sévère sur la production industrielle d'aliments afin de ralentir le ruissellement, y compris les courants d'eau qui alimentent les Lacs ;
- Adoption claire du principe préventif dans toutes les lois fédérales, provinciales et des états relativement aux Grands Lacs ;
- Un programme de protection et restauration des zones humides ;
- Un engagement financier important envers l'infrastructure de l'eau et des eaux usées pour empêcher la perte d'eau en raison des systèmes désuets ou de l'absence de ceux-ci ;
- Un moratoire sur toute l'exploration pétrolière dans les Grands Lacs ou à proximité, et des restrictions claires sur toute l'exploration et l'extraction minières, pour s'assurer que le bassin et ses eaux ne sont pas endommagés ;
- Une interdiction sur tous les envoies nucléaires sur les Grands Lacs ;
- Une interdiction sur tout le combustible de soute dans les navires traversant les Grands Lacs ;
- Une interdiction sur l'ajout de pipelines de sables bitumineux transportant du bitume vers les Grands Lacs, et le raffinement à proximité du bassin ;
- Protection intérieure pour les lignes de côte, et non l'expédition, ce qui nécessitera l'autorisation de fluctuations saisonnières et annuelles quant au niveau d'eau afin de restaurer les zones humides côtières au Lac Ontario et du haut du Fleuve Saint-Laurent ;
- Un moratorium sur l'accès de tous les navires se dirigeant vers l'océan à partir des Grands Lacs jusqu'à ce qu'un plan fiable ait été mis en place pour éliminer les espèces envahissantes dans le bassin ;
- Accès ouvert au public à tous les littoraux des Grands Lacs ;

- Interdiction complète de toutes exportations commerciales d'eau des Grands Lacs ;
- Interdiction complète sur l'embouteillage d'eau autour des Grands Lacs ;
- Abolition des clauses échappatoires du *Condensé sur les Grands Lacs* afin que l'eau ne puisse être exportée dans le cadre d'embouteillage commercial de l'eau ou dans des récipients arborant la mention « produit » ;
- Élimination de toutes références à l'eau comme étant « un bien, un investissement ou un service » dans les accords de commerce et d'investissement.

Gouvernance des biens communs

Comment peut-on régir le *bassin des Grands Lacs en tant que bien commun* ? Il faut d'abord adopter la notion et comprendre le besoin que les Lacs doivent être protégés en tant que bien commun, mandat public et biorégion protégée. La clé consiste évidemment à adopter à grande échelle les principes susmentionnés, ainsi que le *Plan visant à faire des Grands Lacs un bien commun* et le cadre judiciaire des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, ainsi que de tous les états et toutes les provinces qui entourent les Lacs. La présence d'organismes de réglementation du bassin ayant l'autorité d'appliquer la loi et l'obligation de rendre des comptes aux communautés locales est essentielle. Les deux pays doivent négocier ce type d'entente, car ni l'une ni l'autre ne céderaient son autorité souveraine leur permettant d'appliquer leurs propres lois. Mais comme c'est le cas lorsque des grandes entreprises font pression et que les gouvernements de deux pays s'unissent pour promouvoir les politiques de com-



Parc provincial Sandbanks, Lac Ontario. Photo par C. Löser / Wikimedia Commons - CC BY-SA 2.0

merce permettant aux biens de circuler entre deux frontières, il est très possible de collaborer avec succès dans le cadre d'un autre projet.

La participation des citoyens constitue la pierre angulaire du succès ou de l'échec. L'implication significative et active du public constitue un élément essentiel de l'approche visant à faire de l'eau un bien commun. Les utilisateurs de cette ressource doivent surveiller l'usage public et privé de l'eau, et publier les résultats de leur surveillance.

Les gouvernements doivent fournir aux citoyens locaux les outils nécessaires pour cogérer l'eau avec les autorités publiques, et responsabiliser les conseils de citoyens en leur fournissant les ressources et les outils pour renforcer les capacités. Cela signifie l'encouragement actif, la facilitation, le financement, l'aide d'experts, l'éducation publique, le partage de renseignements, et rayonnement des autorités publiques afin que les citoyens s'impliquent. La responsabilisation des citoyens doit inclure l'établissement du statut légal des conseils des citoyens relativement à la surveillance et à la gestion de l'eau. Étant donné le vaste éventail de parties intéressées, tous les secteurs intéressés de la société civile, notamment les exploitants de l'eau, les usagers de l'eau avant et pendant la production, les surveillants des cours d'eau adjacents et les communautés des Premières nations devraient siéger sur les conseils des citoyens concernant l'eau. La participation du public ne doit cependant pas remplacer les organismes de réglementation solides, mais plutôt leur fournir un outil pour se renforcer.

Plusieurs projets en cours servent de modèles pour le type coopération fédérale, provincial/d'état et locale nécessaire pour que le projet visant à faire du bassin des Grands Lacs un bien commun soit une réussite. Le Peoples' Water Board de Detroit fut créé afin de réagir aux coupures d'eau, et agit parallèlement au conseil municipal afin de promouvoir la protection, la conservation et l'accès à l'eau. Le groupe de travail d'Akwesasne sur l'environnement est une organisation locale communautaire créée pour discuter des problèmes de l'eau et de l'environnement de la nation Mohawk. Son mandat consiste à conserver, protéger et restaurer les ressources naturelles et culturelles de la communauté. Le Conseil Tip of the Mitt du nord du Michigan réunit depuis 30 ans les citoyens afin de surveiller leurs ressources en eau et promouvoir leur protection. Les membres ont accès à un réseau étendu pour activer leur base, éduquer la communauté locale concernant les problèmes de l'eau, et travailler avec les gouvernements locaux à l'élaboration de plans de gestion détaillés pour les lacs et les rivières.

Le Conseil de restauration de Hamilton Bay est un groupe communautaire sans but lucratif dont le travail consiste à nettoyer le port de Hamilton, en Ontario, et ses cours d'eau. Il travaille de concert avec le gouvernement, offre des programmes scolaires, et coordonne les activités communautaires de plantation et de restauration. Ladies of the Lake est une organisation locale dynamique composée de plus de 100 femmes et ayant pour but de sauver le Lac Simcoe, un plan d'eau malade du Lac Huron, au nord de Toronto. Chaque année, elles posent nues dans un décor naturel afin d'amasser des fonds pour leur travail. Ces femmes sont désormais bien connues dans la région. Le projet Blue Communities au Canada demande aux gouvernements locaux d'adopter des résolutions municipales afin d'interdire la vente d'eau embouteillée dans les installations municipales et lors d'événements municipaux, de rejeter les partenariats public-privé pour les services d'eau et d'hygiène, et de reconnaître l'eau comme un droit de la personne. Le Conseil des Canadiens, Eau Secours et l'aile québécoise du Syndicat canadien de la fonction publique a lancé le projet au Québec en novembre 2010.

Des projets semblables sont en cours à l'échelle fédérale et provinciale/des états. Plus de 90 groupes environnementaux américains se sont réunis lors du 50e anniversaire de la voie mari-

time pour demander l'interdiction des navires-citernes dans les Grands Lacs. Les communautés avoisinantes aux Lacs se réunissent pour stopper l'envoi prochain de déchets radioactifs de Bruce Power. Le groupe de pression américain Food and Water Watch lance une campagne visant à établir une fiducie de l'eau propre afin de financer les réparations de l'infrastructure municipale en décrépidité, permettant ainsi aux municipalités de maintenir les services d'eau publics. Food and Water Watch s'inquiète que les municipalités vendent leurs services publics au secteur privé en l'absence de financement fédéral pour protéger les services publics. Les gouvernements et organisations non gouvernementales telles que Stewardship Network of Ontario travaillent de concert afin de récupérer 90 pour cent des zones humides des Grands Lacs. Le Gouvernement de l'Ontario commandite une formation de base en restauration de zones humides pour les bénévoles communautaires qui agissent ensuite comme partenaires du gouvernement dans le cadre d'un programme de restauration des zones humides qui s'avère très populaire et connaît beaucoup de succès.

L'Administration Obama a lancé son Projet de restauration des Grands Lacs, qui, malgré un financement inadéquat, s'appuie sur la Stratégie de collaboration des Grands Lacs, un effort conjoint entre les États des Grands Lacs et le gouvernement américain afin de restaurer et de protéger les Grands Lacs. Ce projet est axé sur les substances toxiques, les espèces envahissantes, la santé du littoral, et la source diffuse de pollution, la protection et la restauration de l'habitat et de la faune, l'obligation de rendre des comptes, la surveillance de l'éducation, l'évaluation, les communications et les partenariats. Ce projet pourrait être grandement amélioré par un cadre de gestion des biens communs.



Conclusion

On démontre de plus en plus une bonne volonté pour atteindre un niveau de sensibilisation supérieur pour sauver les Grands Lacs en Amérique du Nord. Mais pour réussir, ces activités devront faire partie d'un tout cohérent, soutenues par des lois sévères et significatives. Le réseau a pour but à long terme de proposer le projet visant à faire des Grands Lacs un bien commun, afin qu'éventuellement, un traité entre le Canada et les États-Unis déclare les Grands Lacs un bien commun, un mandat public et une biorégion protégée, et que ce traité sera également adopté par les états, les provinces et les Premières nations du bassin. Nous croyons également qu'un sommet de haut niveau sera nécessaire pour assurer l'engagement et la participation de tous les paliers de gouvernement, chose nécessaire pour faire de cette vision partagée une réalité.

Le traité ne constitue pendant pas notre point de départ. Notre point de départ se trouve dans les villes, municipalités, villages, hameaux et fermes qui entourent les Grands Lacs, ainsi que les gens et les communautés qui y habitent. Le but de notre organisation consiste à inciter les communautés entourant les Grands Lacs, ainsi que les nombreuses communautés et groupes environnementaux actuels, à mieux communiquer entre eux par le biais d'un discours commun, soit le plan visant à faire des Grands Lacs un bien commun. Nous devons créer un vocabulaire permettant à des millions de gens de s'unir, même si ceux-ci ne sont des experts en matière de menaces environnementales pour les Grands Lacs, car ils ont à cœur les Lacs et sentent le besoin de se les approprier. Nous devons renforcer le lien viscéral et culturel avec les Grands Lacs, et promouvoir leur droit de les aimer. Et nous devons poursuivre l'excellent travail accompli par les nombreux groupes communautaires, provinciaux, nationaux et des états qui cherchent depuis plusieurs décennies à protéger les Lacs, et leur faire savoir qu'ils ne sont pas seuls.

Nous vous invitons à participer à cette merveilleuse tâche afin de créer un processus légal et participatif correspondant aux défis que doivent relever la région des Grands Lacs et les communautés qui en dépendent. En bout de ligne, les gens qui visent à faire du bassin des Grands Lacs un bien commun sont ceux qui peuvent assurer leur survie.



1-800-387-7177 / www.canadians.org

the commons

onthecommons.org

