



HAL
open science

Inaccessible équité des politiques de protection des ressources en eau. Des communautés de justice à (re) penser.

Alexandre Berthe, Jacqueline Candau, Sylvie Ferrari, Baptiste Hautdidier, Vanessa Kuentz-Simonet, Charlotte Scordia, Frédéric Zahm

► To cite this version:

Alexandre Berthe, Jacqueline Candau, Sylvie Ferrari, Baptiste Hautdidier, Vanessa Kuentz-Simonet, et al.. Inaccessible équité des politiques de protection des ressources en eau. Des communautés de justice à (re) penser.. Effort environnemental et équité. Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France. Valérie Deldrève, Jacqueline Candau & Camille Noûs (dir.), 34, Peter Lang B, 2021, EcoPolis, 978-2-8076-1700-1. 10.3726/b17992 . hal-03337042

HAL Id: hal-03337042

<https://hal.inrae.fr/hal-03337042v1>

Submitted on 7 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Valérie DELDRÈVE, Jacqueline CANDAU,
Camille NOÛS (dir.)

Effort environnemental et équité

**Les politiques publiques de l'eau et
de la biodiversité en France**

EcoPolis
Vol. 34

Cette publication a fait l'objet d'une évaluation par les pairs.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

INRAE



Images de couverture : Randonnée sportive, Le Tampon, La Réunion, 2017 ©: Valérie Deldrève / L'élevage, col de Bellevue, La Réunion, 2012 © Jacqueline Candau

Publié avec le soutien financier de l'UR ETBX d'Inrae, le LPED d'Aix-Marseille Université et de l'IRD, le laboratoire TELEMME d'Aix-Marseille Université et du CNRS.

© P.I.E. PETER LANG S.A.

Éditions scientifiques internationales
Bruxelles, 2021

1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique
www.peterlang.com ; brussels@peterlang.com

ISSN 1377-7238

ISBN 978-2-8076-1700-1

ePDF 978-2-8076-1701-8

ePub 978-2-8076-1702-5

Mobi 978-2-8076-1703-2

DOI 10.3726/b17992

D/2021/5678/05

PETER LANG



Open Access: Cette oeuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez le site internet <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <<http://dnb.ddb.de>>.

Table des matières

Auteurs 19

INTRODUCTION GÉNÉRALE 23

PARTIE 1. DES PROCÉDURES ET DES INSTRUMENTS À L'ŒUVRE. L'EFFORT ENVIRONNEMENTAL DEMANDÉ ET SA RÉPARTITION SOCIALE

CHAPITRE 1. RÉGULER LES USAGES AU NOM DE LEURS IMPACTS. PRINCIPES ET SENTIMENTS D'INJUSTICE DANS DEUX PARCS NATIONAUX FRANÇAIS 57
Ludovic Ginelli, Valérie Deldrève, Cécilia Claeys, Marie Thiann-Bo Morel

CHAPITRE 2. LA TRADUCTION DE L'EFFORT ENVIRONNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES TOURISTIQUES À LA RÉUNION. UN IMPACT RÉEL OU UNE CONTINUITÉ HISTORIQUE ? 89
Bernard Cherubini

CHAPITRE 3. SÉGRÉGATION ENVIRONNEMENTALE ET RISQUES INDUSTRIELS. LES POPULATIONS À BAS REVENU DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE SONT-ELLES PLUS EXPOSÉES AUX SITES SEVESO ? 113
Baptiste Hautdidier, Yves Schaeffer, Mihai Tivadar

CHAPITRE 4. INACCESSIBLE ÉQUITÉ DES POLITIQUES DE PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU. DES COMMUNAUTÉS DE JUSTICE À (RE)PENSER 139
Alexandre Berthe, Jacqueline Candau, Sylvie Ferrari, Baptiste Hautdidier, Vanessa Kuentz-Simonet, Charlotte Scordia, Frédéric Zahm

PARTIE 2. DES PUBLICS. L'INÉGAL EFFORT RESENTI

- CHAPITRE 5. RÉSERVES ET ZONES DE NON PRÉLÈVEMENT.
UN EFFORT ENVIRONNEMENTAL ÉQUITABLE ? 165**
Cécilia Claeys, Valérie Deldrève
- CHAPITRE 6. DYNAMIQUES CONFLICTUELLES DANS LES PARCS
NATIONAUX DE LA RÉUNION ET DES CALANQUES 195**
*Anne Cadoret, Clarisse Cazals, Mody Diaw,
Sandrine Lyser*
- CHAPITRE 7. HABITER UN MILIEU EN MARGE. QUELS
ENSEIGNEMENTS POUR LA NOTION D'EFFORT
ENVIRONNEMENTAL ? 225**
Arlette Hérat, Béatrice Mésini
- CHAPITRE 8. QUAND INJUSTICE RESENTIE ET INÉGALITÉ
ENVIRONNEMENTALE NE VONT PAS DE PAIR. ÉTUDE
DE L'EFFORT DEMANDÉ AUX AGRICULTEURS POUR
AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'EAU 257**
Jacqueline Candau et Anne Gassiat
- CHAPITRE 9. MÉFIEZ-VOUS DE L'EAU QUI DORT. LES DESSOUS DU
ROBINET, CONFÉRENCE GESTICULÉE 287**
Aurélie Roussary

PARTIE 3. LA FABRIQUE DE L'INÉGAL EFFORT ENVIRONNEMENTAL

- CHAPITRE 10. CE QUE L'ACCÈS À L'EAU AGRICOLE DIT DE LA
FABRIQUE DES INÉGALITÉS ENVIRONNEMENTALES
À LA RÉUNION 325**
Jacqueline Candau et Aurélie Roussary
- CHAPITRE 11. DE L'ÉDEN À L'HOT SPOT. RÉCITS ET CONTRE-RÉCITS
DU DÉCLINISME ENVIRONNEMENTAL À LA RÉUNION 355**
Vincent Banos, Bruno Bouet et Philippe Deuffic

CHAPITRE 12. RÉFORME DES PARCS NATIONAUX FRANÇAIS ET PARC NATIONAL DE LA RÉUNION, UNE GENÈSE PARTAGÉE	383
<i>Bruno Bouet</i>	
CHAPITRE 13. DE L'IMPORTANCE DE L'APPROCHE SOCIO-HISTORIQUE ET DE LA VIGILANCE AU REGARD SITUÉ	403
<i>Marie Thiann-Bo Morel et Aurélie Roussary</i>	
CHAPITRE 14. MOBILISATIONS ENVIRONNEMENTALES ET POLLUTIONS EN HÉRITAGE DANS LE CONTEXTE DU PARC NATIONAL DES CALANQUES	447
<i>Carole Barthélémy, Xavier Daumalin, Valérie Deldrève, Arlette Hérat</i>	
CHAPITRE 15. ATTACHEMENT AUX ESPACES DE NATURE ET ENGAGEMENTS. L'ÉVOLUTION D'UN QUARTIER AUX PORTES DU PARC NATIONAL DES CALANQUES	477
<i>Arlette Hérat, Valérie Deldrève</i>	

CONCLUSION GÉNÉRALE

DES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX. RÉVÉLER ET COMPRENDRE L'INÉGAL EFFORT ENVIRONNEMENTAL	507
--	------------

Chapitre 4

Inaccessible équité des politiques de protection des ressources en eau. Des communautés de justice à (re)penser¹

*Alexandre Berthe, Jacqueline Candau, Sylvie Ferrari,
Baptiste Hautdidier, Vanessa Kuentz-Simonet,
Charlotte Scordia, Frédéric Zahm*

Introduction

Face à la dégradation continue de la qualité des ressources en eau destinées à l'alimentation humaine, un changement en matière d'action publique a été engagé, lisible dans la directive-cadre européenne sur l'eau adoptée en 2000 (Roussary, 2013). Bien que l'eau distribuée au robinet reste encore globalement conforme aux normes de potabilité, l'objectif est de diminuer la pollution des eaux brutes afin de réduire le traitement nécessaire à leur consommation. La politique agro-environnementale et la politique environnementale sont désormais articulées à la politique sanitaire de gestion de l'eau potable. Dès lors, plusieurs générations de dispositifs se combinent tant bien que mal pour maîtriser les pollutions d'origine agricole. Si les mesures agro-environnementales (MAE) et les dispositions découlant de la directive européenne « nitrates » perdurent, il est dorénavant attendu une plus grande cohérence avec les périmètres de protection des captages dont certains ont été réactivés à la suite du Grenelle de l'environnement (2007) et de la deuxième conférence environnementale (2013) par la mise en œuvre des aires d'alimentation des captages (AAC) sur les « captages prioritaires ». Nous interrogeons dans ce chapitre les principes de justice sur lesquels reposent ces dispositifs : comment y est justifié l'effort demandé aux agriculteurs pour préserver la qualité des ressources en eau ? Quels sont leurs effets en matière

¹ Nous remercions Lydie Laigle pour la pertinence de ses commentaires qui nous ont encouragés à approfondir notre analyse.

d'équité au sein des deux collectifs désignés, à savoir : les producteurs-agriculteurs et les consommateurs de l'eau ?

Selon le philosophe Perelman (1972), la justice, notion prestigieuse du sens commun, revêt des conceptions multiples. Si l'idée fondamentale est de traiter les personnes de la même manière, « la manière » en question peut différer. On peut choisir de donner à chacun la même chose en observant alors une conception égalitariste, mais on peut aussi faire le choix de donner proportionnellement selon les mérites, selon les œuvres ou encore selon les besoins de la personne. Le philosophe mentionne deux autres conceptions courantes : une conception aristocratique (« à chacun selon son rang ») et une conception procédurale (« à chacun selon ce que la loi lui attribue ») (Perelman, 1972, p. 18). Cette réflexion publiée en 1945 (*op.cit.*) révèle l'acuité sociale et politique de ce thème au sortir de la Seconde Guerre mondiale sans prendre en considération cependant la spécificité des problématiques environnementales, plus tardives.

Ainsi, si on considère le concept de développement durable tel que le définit le rapport Brundtland (1987), le principe de justice intergénérationnelle est nécessaire dans une perspective de long terme afin d'assurer à la fois la préservation de l'environnement et le développement des sociétés. La question de l'accès aux ressources comme de leur répartition ne peut être dissociée des impacts environnementaux résultant de certains usages de la nature. De plus, dans une perspective philosophique, le principe de justice peut être envisagé au sens plus large et inclure également les êtres vivants non-humains. Cette extension est présente chez Jonas ([1979], 1993) qui, en s'appuyant sur une forme d'écocentrisme où la solidarité entre les êtres vivants occupe une place essentielle, définit une justice écologique englobante – à l'échelle de la biosphère – à partir du principe responsabilité. C'est l'existence d'une obligation indirecte à l'égard de la nature qui fonde la justice environnementale et sous-tend une position où la solidarité entre les éléments vivants est fondamentale (Ferrari, 2010).

Cette extension de la justice aux problématiques environnementales montre clairement que chaque principe de justice désigne une communauté de justice, à savoir l'ensemble des êtres qui bénéficient de l'application dudit principe, en excluant d'autres. L'effort environnemental associé aux dispositifs d'action publique en matière de qualité de l'eau peut de la sorte désigner une communauté de bénéficiaires (à qui l'effort est-il destiné ?), une communauté de fournisseurs (à quels acteurs l'effort est-il demandé ?), voire une communauté de nature (à quels objets de nature

des droits sont-ils reconnus ?). Ce faisant, l'effort environnemental peut être appréhendé comme une inégalité dans la contribution à la protection de l'environnement par des participations différenciées individuelles ou collectives (Deldrève et Candau, 2014 ; Berthe et Ferrari, 2015). La recherche d'un effort environnemental qui pourrait être considéré comme juste va ainsi dépendre des conditions associées à la conception et à l'exercice de l'action publique dans les domaines visés (agriculture, environnement, qualité de l'eau, etc.), conditions qui peuvent traduire les tensions et ambiguïtés dans les choix publics.

L'idée de ce chapitre vise à resituer ces principes de justice dans le champ de l'action publique relative à la protection de la qualité des ressources en eau. Il s'agit d'identifier les principes de justice implicites ou explicites des dispositifs de cette politique publique – donc une politique publique constituée – sans pouvoir affirmer qu'elle ait été explicitement fondée sur ces principes faute d'avoir eu accès aux témoignages des personnes l'ayant élaborée. Dans un premier temps, l'identification a été menée en analysant les textes législatifs européens et nationaux qui en définissent les principaux dispositifs (directive Nitrates et MAE). Elle montre que les principes de justice justifiant l'effort demandé aux agriculteurs varient en fonction de la façon dont le problème de la qualité de l'eau est défini. La traduction de ces principes sur deux territoires (le gave en amont de Pau dans les Pyrénées-Atlantiques et le Thouarsais au nord-est des Deux-Sèvres) révèle, dans un deuxième temps, leur ambiguïté notamment lorsqu'ils sont mis en œuvre par les dispositifs de protection des captages dits prioritaires (tel que la zone soumise à contraintes environnementales – ZSCE). À partir d'une lecture en termes d'équité, nous étudions enfin les effets de tels dispositifs publics sur les agriculteurs et les usagers en questionnant notamment la répartition entre les agriculteurs de cet effort demandé et les populations qui en bénéficient. *In fine*, l'ambiguïté des principes de justice et l'inaccessible équité de leur mise en application amènent à interroger la base constitutive des communautés de justice désignées (agriculteurs, bénéficiaires, producteurs) comme focale heuristique de réflexion sur l'équité et l'efficacité d'une politique publique.

Effort environnemental : entre compensation pour la production d'un service et principe pollueur-payeur

L'égalité est une valeur qui a été progressivement explicitée dans les textes législatifs de l'Union européenne, ainsi que le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'Homme². Bien qu'elle reste subordonnée à l'existence d'un marché commun et d'une union économique et budgétaire³, elle est ainsi présentée comme un principe fondateur de l'Union européenne à partir du traité d'Amsterdam en 1997. Elle a prévalu dans la conception de la politique agricole commune (PAC) qui visait notamment à améliorer le revenu des agriculteurs, estimé trop bas par rapport à celui des autres catégories d'actifs, même si dès lors elle instaurait une iniquité vis-à-vis des producteurs des pays du Sud (Dupraz *et al.*, 2001). Elle est cependant plus discrète dans le domaine de l'agroenvironnement puisqu'elle est uniquement évoquée afin de garantir le même traitement à tous les prétendants : une mesure donnée doit être uniforme sur l'ensemble du territoire quant à la procédure et le montant de l'éventuelle aide allouée⁴.

En effet, ce sont deux autres principes qui fondent l'action publique agro-environnementale le principe de la correction et le principe pollueur-payeur à la base de la directive dite Nitrates promulguée en 1991⁵. Elle a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, la norme étant de 50 mg/litre. En France, elle se traduit par la définition de périmètres (les « zones vulnérables ») où sont imposées des pratiques agricoles particulières (limiter l'apport d'engrais azotés et

² « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités » (article 2, Traité sur l'Union européenne, version consolidée 2012).

³ « L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs, et le bien-être de ses peuples. Pour cela, elle établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » (article 3, *op.cit.*).

⁴ « Au sein du socle national sont programmées des mesures qui pour des raisons d'équité et de solidarité nécessitent un traitement identique sur l'ensemble du territoire du programme » (*cf.* Programme de développement rural hexagonal 2007–2013).

⁵ Directive européenne 91/676/CEE du 12 décembre 1991.

l'épandage d'effluents d'élevage). Ces périmètres et ce programme d'action sont régulièrement actualisés. En vertu du principe pollueur-payeur, les agriculteurs ayant des parcelles dans un de ces périmètres doivent y appliquer ces pratiques et ne reçoivent aucune compensation en échange.

Il en est autrement avec les mesures agro-environnementales (MAE) instituées quelques mois plus tard par le règlement européen dans le cadre de la réforme de la PAC relevant donc du domaine de compétences de l'agriculture⁶. Considérant que « sur la base d'un régime d'aides approprié, les agriculteurs peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société », des mesures sont proposées sur la base d'un contrat d'une durée de cinq années. En échange du respect du cahier des charges défini, les agriculteurs engagés perçoivent une indemnité financière afin de « compenser les pertes de revenu dues à une réduction de la production et /ou une augmentation des coûts de production ainsi que pour le rôle qu'ils jouent dans l'amélioration de l'environnement » (cf. règlement CEE n° 2078/92). Ce mécanisme repose sur la solidarité européenne et nationale – l'impôt alimentant le budget de la PAC – en vertu du principe du mérite : les agriculteurs sont indemnisés pour l'effort qu'ils fournissent (perte de revenu, temps passé) ainsi qu'en vertu du principe de la contribution. Dans cette conception, ils participent à la production d'un service environnemental, bien que celui-ci soit évalué non par les résultats obtenus, mais par les moyens engagés. Ces principes sont restés inchangés, malgré les déclinaisons nationales et les différentes générations de MAE, dispositif encore en vigueur aujourd'hui notamment pour la protection des captages d'eau dits prioritaires.

La directive Nitrates et les MAE révèlent que l'effort demandé aux agriculteurs pour réduire les causes de pollution des ressources en eau repose actuellement sur deux principes contradictoires : le principe pollueur-payeur et le principe du mérite justifiant le versement d'une aide financière. Selon le règlement relatif au soutien du développement rural (communément appelé second pilier de la PAC)⁷, la nature du dispositif dicterait le choix à opérer entre les deux principes, le principe pollueur-payeur ne s'appliquant qu'aux dispositifs règlementaires⁸. L'enjeu repose

⁶ Règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992.

⁷ Règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005.

⁸ « Les paiements agro-environnementaux devraient continuer à jouer un rôle de premier plan pour contribuer au développement durable des zones rurales et satisfaire à la demande croissante de la société en matière de services écologiques. (...) »

donc sur un arbitrage politique concernant la définition du problème environnemental considéré (Gilbert et Henry, 2012). S'il s'agit de pollution, ceux qui en sont responsables doivent réparer les dommages causés, sachant que les normes qui permettent de légiférer sur cette pollution sont elles-mêmes en partie le produit d'une histoire sociale (Bouleau, 2017). S'il s'agit d'un service environnemental à produire, les fournisseurs méritent d'être rémunérés ou du moins indemnisés. Le fait que les MAE élaborées dans le cadre de la PAC relèvent d'un service environnemental peut résulter d'un cadrage par le « monde » agricole (profession et administration). Ce dernier aurait en revanche été moins présent lors de la préparation de la directive Nitrates, pourtant conçue à la même période. On peut ici faire l'hypothèse qu'elle a été portée par la direction chargée du domaine de l'environnement où *a priori* les organisations agricoles sont moins présentes⁹.

D'un point de vue économique, le principe pollueur-payeur repose implicitement sur l'hypothèse que la collectivité a le droit à un environnement non pollué – introduit en 2005 dans la Charte française de l'environnement –, de sorte que toute activité susceptible de polluer doit payer un droit d'usage de la nature. Dans le cas de la protection de l'eau, la définition de zones vulnérables correspond à l'état de référence qu'il faut protéger et pour lequel le prix à payer consiste pour les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques spécifiques. Concernant l'effort environnemental porté par les MAE, la production d'un service environnemental pour la collectivité va également contribuer à une meilleure qualité environnementale, toutes choses égales par ailleurs. Le paiement pour un tel service peut alors être justifié sur le plan économique dès lors qu'il se traduit par un coût non nul. L'externalité positive produite, internalisée dans le calcul économique, est alors dotée d'un prix strictement positif. C'est ce prix qui fait l'objet d'une subvention auprès des agriculteurs sur la base de justifications non économiques *via* les dispositifs réglementaires susmentionnés.

Ainsi, selon les dispositifs d'aides publiques considérés dans le domaine environnemental (directive Nitrates) ou agro-environnemental (MAE), il apparaît que l'effort environnemental peut être fortement ou

Conformément au principe du pollueur-payeur », ces paiements ne devraient couvrir que des engagements qui vont au-delà des normes obligatoires correspondantes. » (Considération 35 du Règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005).

⁹ Cette hypothèse encourage à enquêter sur l'histoire et l'élaboration de cette directive et des MAE.

faiblement valorisé monétairement, ce qui a nécessairement un impact sur la perception en termes de justice de la part des agriculteurs. Cette différence de traitement peut être appréhendée selon la manière dont la relation à la nature est considérée (qualité de l'eau ici) au sein des dispositifs mobilisés. Le développement d'orientations visant à payer pour la production de services environnementaux par l'agriculture tend à défendre l'idée que la collectivité a le devoir de préserver la nature pour ce qu'elle est et, qu'à ce titre, la manière de produire des biens et des services agricoles doit intégrer des préoccupations de durabilité et d'équité telles que le maintien de l'accès aux ressources comme de leur qualité pour les générations futures. Dans tous les cas, l'ajout d'une politique environnementale peut s'avérer en adéquation avec une éthique de la nature et une vision biocentrée, si la politique conduit à retrouver un état de « nature », comme antérieur aux dégradations humaines.

Des principes de justice ambigus à mettre en œuvre

Non seulement les principes de justice sont pluriels et contradictoires, mais ils se révèlent également difficiles à mettre en œuvre lors de la réalisation des programmes d'action relatifs aux captages dits prioritaires. Ces programmes associent des dispositifs européens et nationaux (principalement MAE et animation) et des actions territoriales (journées techniques, suivis individuels, maîtrise foncière). Trois caractéristiques de la situation étudiée conduisent à des interprétations diverses de chacun des principes de justice. Il s'agit de l'identification des responsables de la pollution, l'antériorité des mesures et les caractéristiques hydrogéologiques de la zone de référence.

Agriculteurs responsables de la pollution : mais quelle(s) génération(s) d'agriculteurs ?

Si l'origine agricole de certains contaminants responsables de pollution diffuse est facile à établir, notamment les résidus de pesticides, il est parfois moins aisé de définir quelle génération d'agriculteurs est en cause. Une des caractéristiques de certains problèmes environnementaux qui rend leur gouvernance difficile tient à la désynchronisation des causes et des effets (Salles, 2009). On retrouve encore aujourd'hui de l'atrazine dans de nombreuses nappes phréatiques en raison de sa forte

rémanence¹⁰. Cette molécule, utilisée comme herbicide pourtant interdite par l'Union européenne depuis 2003¹¹, est le polluant le plus fréquemment détecté dans les captages Grenelle et à l'origine de la majorité des restrictions d'usage (eau du robinet non consommable).

Dès lors, le principe de responsabilité individuelle, quelles que soient les actions qu'il inspire (changement de pratiques, investissements pour de nouveaux équipements par exemple), est difficile à appliquer : est-il juste de demander un effort aux agriculteurs exploitant actuellement des parcelles sur la zone, alors que la pollution provient de produits qu'ils n'utilisent pas/plus ? Comment tenir compte de ce décalage dans le temps des processus de transit de molécules ?

Le dispositif des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) issu de l'article 21 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006¹² illustre cette difficulté : il permet de rendre obligatoires les mesures jusque-là proposées aux agriculteurs sur le périmètre de protection d'une aire d'alimentation de captage prioritaire. Certes « la volonté de rendre obligatoire tout ou partie du programme d'action ne peut résulter que du constat de l'insuffisance de son niveau de mise en œuvre par les acteurs concernés (exploitants agricoles, propriétaires), par rapport aux objectifs initialement fixés. [...] La non-atteinte des résultats environnementaux escomptés ne constitue donc pas en la matière un critère de décision compte tenu, notamment, de l'importance de la variabilité des temps de réponse des milieux »¹³. Pourtant, on lit dans l'annexe E de ce même document :

Pour les captages dont les concentrations en polluants se situent au-delà des seuils de qualité dégradée et présentent une tendance à la hausse, une zone de protection de l'AAC [aire d'alimentation des captages] correspondante et un programme d'action sont définis par arrêté préfectoral, en application des articles R.114-1 et R.114-10 du Code Rural. Ce programme d'action renforce les dispositions prévues dans le cas 2 (tendance à la hausse) et peut prescrire des contraintes fortes, garantissant une inversion de la tendance à l'évolution de la concentration en nitrates, telles que la couverture générale

¹⁰ Des utilisations illicites sont également suspectées (Ministère chargé de la santé, 2016).

¹¹ La petite histoire de cette interdiction est racontée dans le chapitre écrit par A. Rousary de cet ouvrage.

¹² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

¹³ Circulaire 2008-5030 du 30 mai 2008.

des sols en hiver, la limitation de fertilisation, etc. (Circulaire 2008-5030 du 30 mai 2008).

La décision préfectorale d'instituer en ZSCCE le bassin d'alimentation du captage de Pas-de-Jeu (Deux-Sèvres) en 2017 est interprétée par les agriculteurs comme une mesure prise au regard de la contamination des eaux par les nitrates toujours en progression.

Ainsi, il existe une forte variabilité des efforts demandés dans le temps, variabilité qui peut concerner une ou plusieurs générations dès lors que le polluant a une durée de vie longue. D'un point de vue philosophique, cette perspective suppose non seulement de considérer une justice intra et intergénérationnelle, mais aussi d'élargir la communauté de justice aux éléments vivants non humains. Si on fait l'hypothèse qu'il existe des fonctions vitales de la Terre à préserver de toute dégradation majeure et irréversible, alors il peut être pertinent de considérer le socio-écosystème de manière globale pour intégrer les liens entre la biodiversité et l'usage des sols pour la production de biens agricoles, et assurer ainsi sa résilience à long terme. En présence de pollutions diffuses et à durée de vie longue, il apparaît donc nécessaire de revoir le principe pollueur-payeur qui n'est plus adapté puisqu'il ne permet pas d'atteindre l'optimum économique de pollution pour la collectivité à long terme. En effet, il est impossible dans ce cas d'internaliser l'ensemble des externalités dans une perspective intergénérationnelle, notamment en raison des difficultés liées à l'évaluation des dommages et au problème de non-identité lié aux décès des agriculteurs ayant contribué à la pollution.

Payer les pollueurs, une version possible du principe du mérite ?

De nature réglementaire, le dispositif ZCSE devrait se conformer au principe pollueur-payeur. Or il prévoit de verser une indemnité¹⁴ aux agriculteurs concernés (s'ils la demandent) selon une logique identique à celle des MAE (compenser la perte de revenu ou les surcoûts pour s'adapter). On peut noter une nouveauté cependant : une indemnité majorée serait accordée à ceux qui avaient souscrit des mesures incitatives (MAE, agriculture bio, etc.). Dans ce contexte, l'effort antérieur serait reconnu. Indemniser plus fortement les agriculteurs mettant déjà en œuvre des

¹⁴ Décret 2008 et Arrêté 14 mai 2008 définissant l'Indemnité compensatoire de contraintes environnementales.

« bonnes » pratiques peut se lire comme un principe de la contribution à la préservation d'un bien commun. Ceux qui n'y contribueraient pas jusque-là percevraient une compensation plus faible. Pourtant, on peut penser que l'effort à faire est plus important pour eux car ils doivent adopter des modes de culture, de fumure, de traitement, *etc.* différents de ceux qu'ils mettaient en œuvre auparavant. Dans les deux cas, on peut parler de principe du mérite, l'un défini par rapport à la contribution à une œuvre commune au cours du temps, l'autre par rapport à l'effort demandé. On peut cependant supposer que l'indemnisation, si elle est appliquée ainsi, risque de générer des sentiments d'injustice entre agriculteurs puisqu'une pratique identique peut entraîner le versement d'une aide publique d'un montant différent (chap. Candau et Gassiat, 2021). Le principe d'égalité n'est pas respecté. Cet exemple montre également le fait que le mérite peut se définir de façons diverses.

De surcroît, comment interpréter le fait qu'une mesure réglementaire soit compensée financièrement ? On peut penser qu'en continuité des mesures incitatives proposées jusque-là sur la zone, la conception de soutien soit retenue telle que spécifiée dans le règlement relatif au développement rural (second pilier dont dépendent les MAE) : « Il convient de même de leur accorder [aux agriculteurs] un soutien visant à leur permettre de faire face, dans les zones hydrographiques, aux désavantages liés à la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE » (Considération 34 du Règlement (CE) n°1698/2005). Doit-on y voir un droit à polluer acquis par l'activité agricole ? Il aurait été construit en héritage de la politique de modernisation agricole des années 1950 et 1960, avant que le prisme de la pollution ne devienne si prégnant. Il peut ainsi être pertinent de parler d'« activité agricole » plutôt que des seuls agriculteurs, afin de ne pas imputer la responsabilité aux seuls utilisateurs finaux des intrants agricoles comme les politiques de gestion du risque pesticides le font communément. La communauté devant fournir l'effort alors désignée engloberait les acteurs impliqués dans la production agricole et alimentaire.

Au final, un très grand nombre de pollueurs sont potentiellement concernés, mais seule une partie, les volontaires, pourrait bénéficier du principe de justice qu'est le principe du mérite. Or, dans un contexte de plus en plus contraint (limites planétaires, impacts environnementaux, inégalités socio-économiques, etc.) et en suivant une approche systémique, il pourrait être pertinent d'inciter à des changements de pratiques structurels susceptibles de produire des biens agricoles sans dégrader les

ressources environnementales, et cela pour l'ensemble des acteurs agricoles. Le principe du mérite devrait donc laisser place au principe Responsabilité de Jonas. Le bien-être des générations successives dépend explicitement de la préservation de la nature et de ses valeurs, de la reconnaissance d'une forme de solidarité écologique qui lie les êtres vivants, humains et non humains (Jonas, [1979] 1993).

Quand la nature s'invite... Ou comment sa qualité impacte inégalement les agriculteurs

L'élaboration des programmes d'action territoriaux des captages Grenelle¹⁵ est soumise à une triple dynamique : l'eupérianisation (intégration des objectifs de la directive-cadre de l'eau), la territorialisation de l'action publique (implication des acteurs locaux) et la responsabilisation des partenaires (Camus *et al.*, 2013). Sur le département des Pyrénées-Atlantiques et des Deux-Sèvres, nos deux terrains d'étude, cet outil des agences de l'eau est confié aux syndicats des eaux qui le définissent et le mettent en œuvre avec les acteurs locaux (comité de pilotage, comité technique, commission agricole). On lit dans ces programmes une formulation des problèmes à traiter plus complexe que dans les outils nationaux car elle associe les enjeux et les caractéristiques du territoire où se situe l'aire d'alimentation du captage. Comme limiter la pollution diffuse d'un puits ou d'un forage nécessite la connaissance des mécanismes de migration des molécules incriminées, les interdépendances entre activités agricoles et l'hydrogéologie voire la climatologie y sont intégrées.

Ainsi lit-on dans le plan d'action territorial du Gave de Pau 2014–2018 (Pyrénées-Atlantiques) : « Les sols sont très filtrants sur l'ensemble de la plaine alluviale, avec des taux de matière organique assez faibles, alors que la nappe alluviale est peu profonde. De surcroît, la douceur du climat entraîne une minéralisation automnale importante de l'azote du sol et la production de nitrates à une période où l'absence de couvert ne permet pas leur consommation »¹⁶. Dans les Deux-Sèvres, la nature est moins directement convoquée. Au nord-est, le diagnostic territorial du Thouarsais évalue la vulnérabilité intrinsèque des ressources à partir

¹⁵ Appelés Plan d'action territorial dans les Pyrénées-Atlantiques et Contrat territorial des bassins d'alimentation des captages dans les Deux-Sèvres.

¹⁶ Syndicat Mixte du Nord-Est de Pau, *Plan d'action territorial de la nappe alluviale du gave de Pau PAT2 Janvier 2014–Décembre 2018. Protocole d'actions*, p. 13.

de plusieurs facteurs biophysiques (géologie, profondeur et perméabilité des sols, topographie, fractures éventuelles, âge de l'eau) sans toutefois que le contrat territorial ne l'évoque dans la présentation du problème à résoudre¹⁷. Celui des sources du Seneuil un peu plus au sud mentionne quant à lui la présence de neuf gouffres qui « récupèrent les eaux des fortes pluies et alimentent ainsi rapidement les sources de Seneuil avec une eau de ruissellement souvent très chargée en nitrates, voire en pesticides »¹⁸. Les pesticides détectés sont des dérivés de l'atrazine mais aussi la bentazone qui entre dans la formulation d'herbicides *a priori* peu utilisés sur la zone. Il a pourtant été retrouvé en janvier 2016 à très forte concentration dans deux gouffres : 8 µg/l et 5,4 µg/l, alors que la norme sanitaire d'eau potable est à 1 µg/l.

Ainsi, les hydrosystèmes peuvent générer des inégalités entre les agriculteurs, inégalités qui dépendent directement de conditions naturelles telles que la perméabilité du sol et du sous-sol où sont situées leurs parcelles. Le fait que les caractéristiques hydrogéologiques et climatiques participent à la mauvaise qualité des ressources en eau et pas seulement leurs pratiques est source d'interrogations et de sentiments d'injustice (chap. Candau et Gassiat, 2021). La création d'un forage et sa protection amènent à disqualifier des pratiques agricoles non remises en cause ailleurs. Parce qu'il y a une ressource en eau (captée ou forée), que les caractéristiques hydrogéologiques et météorologiques permettent la migration de résidus azotés ou/et pesticides d'origine agricole, les personnes qui cultivent les parcelles dans ce périmètre verront leurs pratiques soumises à un jugement critique. Les mêmes pratiques déployées sur un sol différent, moins filtrant, ou hors périmètre ne sont pas incriminées. Certes, ce type d'inégalité entre les agriculteurs résulte des caractéristiques de l'écosystème mais il résulte aussi du service de production d'eau potable

¹⁷ Elle figure en revanche dans le bulletin annuel du syndicat des eaux (édition 2013), qui n'est pas un document officiel : « Les sols qui contiennent les nappes d'eau sont très perméables et n'offrent ainsi qu'une très faible protection naturelle. [...] L'âge de l'eau permet de mieux connaître le fonctionnement des nappes et le temps nécessaire entre les améliorations sur le terrain et les résultats que l'on peut observer sur la qualité de l'eau. [...] les eaux captées sont des eaux anciennes (20 à 30 ans en moyenne). [...] Les relations avec les rivières sont quasiment nulles (10% maximum pour l'AAC de Ligaine) » (SEVT, *Bulletin d'information du programme de reconquête de la qualité des eaux, Contrat de nappe Re-Sources*, n°10 – Année 2013, p. 3–4).

¹⁸ SEVT –Programme Re-Sources, *Contrat territorial du bassin d'Alimentation de Captage des sources de Seneuil 2014–2018*, p. 4.

défini par des normes sanitaires de l'eau distribuée et des normes environnementales de qualité des eaux brutes. Il peut ainsi être justifié de parler de vulnérabilité sociale liée à la catégorisation politique des réalités environnementales plutôt que d'inégalité. C'est bien cette vulnérabilité que la profession agricole instituée a fait reconnaître pour justifier la compensation inscrite notamment dans le règlement CE de 2005 qui cadre les mesures agro-environnementales.

La prise en compte dans une perspective plus globale de la relation des agriculteurs à leur environnement peut être envisagée à travers la notion plus large d'inégalités environnementales. Il s'agit là de considérer l'accès aux ressources (quantité et/ou qualité) ainsi que la répartition des ressources et des nuisances entre les agriculteurs ou groupes d'agriculteurs (Berthe et Ferrari, 2015)¹⁹. Les inégalités d'accès à des ressources dotées de qualités environnementales particulières comme les caractéristiques hydrogéologiques ou climatiques constituent ainsi un biais majeur pour l'exercice d'une justice entre les agriculteurs. Dans des situations où de telles inégalités existent, des injustices subies par les agriculteurs peuvent apparaître en présence de dispositifs d'aide publique dédiés à la protection de la qualité des ressources environnementales. Même si des dispositifs spécifiques permettent de prendre en compte les contingences naturelles, ce qui implique d'accepter l'existence d'inégalités environnementales, il n'y a pas à ce jour de principe de justice capable de les compenser de manière juste.

L'effort environnemental associé aux MAET : quelle répartition équitable entre les agriculteurs et pour quels bénéficiaires ?

La contractualisation des Mesures Agro-Environnementales territorialisées (MAET) est un élément central pour la politique territoriale de protection des ressources en eau soumises aux pollutions agricoles. Les principes juridiques de la contractualisation des MAET ne portent pas sur des principes de justice intragénérationnelle pour les agriculteurs puisqu'elle s'appuie surtout sur la protection de la ressource pour les habitants et pour les générations futures. En revanche, nous pouvons analyser

¹⁹ On pourrait nuancer l'analyse en examinant le profil social des agriculteurs pour se demander s'ils sont ou non en situation de subordination sociale comme le fait Deldrève (2015a) inspirée par l'*Environmental Justice*.

ex post les résultats de cette politique sur les inégalités entre exploitations agricoles. L'équité du résultat repose alors sur deux aspects : la sélection de certains profils d'exploitation pour la contractualisation et l'équité économique entre agriculteurs liée à la compensation.

Une répartition équitable de l'effort environnemental entre les agriculteurs ?

Concernant la sélection des agriculteurs, nous nous intéressons à la répartition de l'effort environnemental demandé par les MAET. L'approche statistique développée permet d'identifier cinq profils-types d'exploitations²⁰ dont la contractualisation répond à trois logiques principales : (1) des exploitations professionnelles engagées dans la réduction d'azote (élevage laitier et système herbager) ou d'azote et de pesticides (grandes cultures et polyculture élevage) ; (2) des petites exploitations conduites par des pluriactifs engagés dans la réduction d'azote (élevage) ou d'azote et de pesticides (grandes cultures) et (3) des exploitations viticoles engagées dans la réduction d'herbicides. Le maraichage, l'horticulture, ainsi que l'élevage hors-sol sont absents (même si ce résultat est à relativiser car ces orientations techniques sont minoritaires parmi l'ensemble des exploitations agricoles). Les cultures pérennes (vigne, fruits) sont également peu représentées. L'hypothèse que l'on peut formuler est que les exploitations, notamment sur des aires d'appellation viticole renommée, dont le niveau de revenu est le plus élevé parmi l'ensemble des exploitations, n'auraient pas besoin d'aides financières même lorsqu'elles expérimentent de nouvelles pratiques, et sont indépendantes des réseaux du développement agricole qui mettent en œuvre la plupart des MAET. Par ailleurs, les petites exploitations, que ce soit du point de vue de leur revenu, leur surface ou leur chiffre d'affaires, sont peu présentes.

Ces résultats montrent que les MAET concernent les exploitations dont le profil correspond au modèle appelé « professionnel » par les organisations professionnelles agricoles (Rémy, 1987 ; 2014) et que les exploitations orientées vers des productions « de luxe » s'en affranchissent. Alors

²⁰ La classification est obtenue par classification ascendante hiérarchique. Les données utilisées sont issues de l'appariement de deux bases de données : le Recensement Agricole 2010, qui fournit des informations socio-structurelles sur l'ensemble des exploitations agricoles de France, et les données de l'agence de services et de paiement, qui renseignent sur les montants des paiements pour les exploitations ayant contractualisé une MAET entre 2007 et 2013.

que les MAET n'ont pas d'objectif productif *via* la création de richesses, elles sont quand même « destinées » ou adaptées aux publics cibles classiques. Au niveau national, les statistiques obtenues révèlent qu'elles participeraient donc aussi à la logique de sélection dominante.

Concernant l'équité économique du résultat des MAET associée à la compensation, il est nécessaire de disposer de quatre informations pour pouvoir l'évaluer : trois variables de nature monétaire – le revenu des agriculteurs, les coûts liés à la mise en place de la MAET, l'aide perçue par l'agriculteur – ainsi qu'une variable environnementale prenant en compte les conséquences environnementales sur la qualité de l'eau du fait de la mise en place du dispositif. Or, dans les statistiques nationales (recensement agricole, réseau d'information comptable agricole et agence de services et de paiement), seul un accès au revenu agricole de l'agriculteur *via* son excédent brut d'exploitation et au montant de la compensation monétaire perçue sont disponibles.

Concernant les coûts liés à la mise en place de la MAET, ils sont estimés au niveau régional pour calculer la compensation, mais ne sont pas connus à l'échelle de l'exploitation. Trois cas distincts sont alors possibles :

- Compensation > Coût : dans ce cas, l'agriculteur peut mettre en place la MAET en raison de l'effet d'aubaine associé ;
- Compensation = Coût (cas limite) : dans ce cas, le montant attribué compense exactement le coût engendré. C'est *a priori* le plus efficace économiquement, mais cela ne signifie pas nécessairement que c'est juste. Par exemple, si le mérite doit être rétribué, rien ne dit que l'effort mis en œuvre ne méritait rien de plus que la compensation du coût ;
- Compensation < Coût : dans ce cas, l'agriculteur met nécessairement en place la mesure pour d'autres raisons qu'économiques (environnementales, sociales, *etc.*). Peut-il juste d'accorder à l'agriculteur une rétribution inférieure au coût ?

Par ailleurs, la qualité environnementale obtenue par la mise en place de la mesure est également très difficile à évaluer, notamment à cause du caractère diffus des pollutions de l'eau (Kuhfuss *et al.*, 2012). En revanche, nous pouvons avoir connaissance du type de mesure mis en place pour protéger la ressource.

D'un point de vue statistique²¹, nous pouvons tout de même tirer plusieurs conclusions à partir des informations connues (excédent brut d'exploitation et aide MAET) par le calcul d'indicateurs d'inégalités (indice de Gini et indice de concentration). Tout d'abord, les exploitants agricoles bénéficiant de la compensation MAET connaissent une répartition de leurs revenus plus uniforme que le reste de la population (indice de Gini de 0,35 contre 0,41 dans la population des agriculteurs). Ensuite, la distribution de ces aides est faite de manière très inégalitaire (indice de Gini des aides de 0,99 dans la population totale de l'échantillon et de 0,52 pour les contractualisants). Enfin, nous pouvons comparer la situation actuelle avec celle où l'instrument réglementaire de type MAET ne serait pas compensé. Sur ce point, nous constatons que les aides sont plutôt concentrées auprès des agriculteurs les plus riches (indice de concentration de la compensation MAET par rapport au revenu de 0,23 calculé sur la population des contractualisants). En revanche, les inégalités présentes ne sont pas augmentées par l'existence d'une compensation. En effet, bien que réparties de manière inégalitaire, les aides le sont de manière moins forte que les autres revenus perçus par les agriculteurs.

Enfin, il faut noter que ces résultats s'appuient sur des données couvrant les débuts du deuxième Règlement de développement rural (RDR) sur les seules régions métropolitaines (hors Corse). Les déclinaisons régionales de l'offre des MAET « eau » à partir de 2007 se distinguent par de très fortes disparités, dues à des différences entre agricultures dominantes et à leur représentation syndicale (Brun et Chabé-Ferret, 2014), entre modalités de mise en visibilité (et en politique) de la qualité de l'eau aux mailles régionales et départementales, et enfin entre politiques de priorisation des captages par les agences de l'eau. Il peut être pertinent de s'interroger sur le fait de savoir si la réforme de la PAC en 2013 a été l'occasion d'un rééquilibrage de ces dispositifs vers plus d'égalité. On peut, pour ce faire, comparer les représentativités infrarégionales des zonages du deuxième (zone d'action prioritaire, superposition des 'territoires des MAET eau' jusqu'à 2014) et du troisième RDR (zone d'action prioritaire, superposition 2015–2017 des Programmes agro-environnementaux et climatiques – PAEC). Cette comparaison montre qu'il est difficile aujourd'hui d'apprécier le caractère *a priori* équitable des

²¹ Pour faire ce travail, nous mobilisons un appariement entre les bases de données du recensement agricole, du réseau d'information comptable agricole et de l'agence de services et de paiement. Les statistiques présentées sont calculées sur des moyennes concernant la période allant de 2007 à 2013.

nouveaux dispositifs portés par les découpages PAEC tant les trajectoires régionales peuvent être contrastées. Une sélectivité forte des zonages peut être associée à une grande volatilité entre les deux périodes – tout en assurant une certaine représentativité de l’agriculture régionale (cas de la région Alsace). Une sélectivité faible n’empêche pas la surreprésentation d’un type d’agriculture – ce qui peut être interprété comme une iniquité pour les exploitations sous-représentées (cas de l’ex-région Languedoc-Roussillon). Elle peut également impliquer de nombreux tris spatiaux des exploitations, par le seul biais du déroulement temporel des programmes (cas de la région Bretagne, où une grande majorité des exploitations ont eu l’occasion de contractualiser – mais seulement certaines années).

Quels bénéficiaires de l’effort environnemental ?

Si le tableau est donc plus clair sur la répartition de l’effort environnemental entre les agriculteurs, il convient également de s’interroger sur le profil socio-économique des bénéficiaires. La complexité de l’acheminement de l’eau potable, entre nature des champs captants, localisation des ouvrages de prélèvement, mélange éventuel des captages, rend cette identification non triviale. De ce fait, la relation entre la parcelle de l’agriculteur – concerné par la mise en œuvre d’une aire d’alimentation de captage – et le robinet du consommateur – bénéficiaire de l’effort environnemental – est le plus souvent peu lisible pour ces deux types d’acteurs. Un petit captage superficiel peut ainsi suggérer une relation simple entre un petit réseau communal et un bassin versant. Cette relation sera beaucoup plus complexe entre le réseau d’une métropole et des captages souterrains situés à une centaine de kilomètres. Sans réaliser l’analyse systématique des interrelations spatiales découlant de la désignation des captages prioritaires qui serait ici hors de propos, il est possible de construire une caractérisation socioéconomique simple des consommateurs d’eau potable qui bénéficient ou non de ces dispositifs. Pour ce faire, il suffit de croiser les géométries des unités de distribution²²

²² Partiellement mises à disposition en 2018 par les agences régionales de santé *via* un des projets *Atlasanté* de la direction générale de la santé, consistant à harmoniser le partage des « infofactures » adressées aux foyers consommateurs d’eau potable (AtlaSanté, 2018).

d'eau potable avec les indicateurs des données carroyées de l'Insee²³, en distinguant les réseaux désignés comme prioritaires²⁴. Couvrant un grand sud-ouest du territoire métropolitain²⁵, le découpage disponible permet de comparer 7, 8 millions d'individus résidant dans les emprises approximées des unités de distributions prioritaires avec 28,2 millions d'individus non concernés.

Les résultats révèlent que le revenu fiscal moyen est nettement plus faible pour les habitants desservis par les réseaux prioritaires que pour ceux qui n'en bénéficient pas : 593 € par mois contre 760 €. Pour autant, le taux de ménages à bas revenus n'y est pas supérieur (18,78 % contre 20,17 %), pas plus que le taux de logements individuels (53,75 % contre 58,07 %). Si les réseaux prioritaires ne sont donc pas très représentés dans les zones les plus riches (et les plus inégalitaires) de l'emprise, ils ont néanmoins un caractère plus urbain que l'ensemble des autres réseaux.

Ainsi, la population des bénéficiaires de l'effort environnemental *via* les réseaux prioritaires est donc une population globalement moins riche, où on observe un plus faible taux de pauvreté et une plus grande proportion de logements collectifs. Toutes choses égales par ailleurs, l'effort environnemental contribue donc ici à une réduction de la vulnérabilité des ménages les moins favorisés en visant une amélioration de la qualité de la ressource en eau. Dans ces conditions, l'effort environnemental peut être considéré comme juste car il contribue à une réduction des inégalités au sein de la population des consommateurs d'eau potable : les populations les moins favorisées sont celles qui en bénéficient.

Conclusion

Les dispositifs d'action publique qui cadrent l'effort demandé aux agriculteurs pour préserver la qualité des ressources en eau ne sont pas toujours justifiés de façon explicite au regard de principes de justice. On peut aisément penser que le versement d'une compensation, par exemple,

²³ Issus d'un retraitement des fichiers fiscaux sur une maille de 200 mètres décrivant la structure de la population, leurs revenus et leurs logements au 31 décembre 2010 (Insee, 2016).

²⁴ Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, puis de la deuxième conférence environnementale et des SDAGE 2016–2021. Jointure fournie en 2016 par la DGS.

²⁵ Soit les régions Bretagne, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire, Centre-Val-de-Loire, Occitanie, PACA, et une partie d'Auvergne-Rhône-Alpes.

conduise à poursuivre des objectifs d'efficacité économique et d'acceptabilité sociale. Dès lors, une question se pose : est-ce que le fait d'avoir privilégié le prisme de la justice ne nous a pas amenés à sur-interpréter ces dispositifs ? Deux points sont ici à considérer. Le premier vise à reconnaître que l'acceptabilité sociale fait l'objet de négociations (notamment entre les acteurs publics et les syndicats agricoles) traversées par des enjeux de justice (Lewis *et al.*, 2010). Le second concerne notre réflexion qui souhaite avant tout identifier les tensions et les enjeux de justice intrinsèques aux dispositifs et à leur mise en œuvre, et non analyser les justifications des acteurs impliqués dans leur élaboration.

Force est de reconnaître l'iniquité de la politique de préservation de la qualité de l'eau, non en ce qui concerne les populations consommatrices de l'eau provenant des captages prioritaires, mais plutôt l'effort environnemental que cette politique exige. Cette iniquité tient tout d'abord à sa persistante segmentation entre secteurs (agriculture, environnement, santé) malgré la législation européenne qui institue depuis près de 20 ans maintenant l'attente de résultats en matière de qualité des eaux à la source (et non au robinet). Comme toutes les catégories d'action publique, celles mobilisées par les dispositifs étudiés ont une histoire sociale où se mêlent réalité matérielle et concurrence définitionnelle du problème entre des acteurs. Leur mise en œuvre en dépit de leur part d'indétermination produit des effets écologiques et sociaux comme le montre la *political ecology* (Hautdidier, 2016 ; Bouleau, 2017). Notre analyse révèle que ces catégories drainent avec elles des principes de justice spécifiques qui, ici, s'avèrent inconciliables. La notion de pollution (cas de la directive Nitrates), privilégiée par le registre environnementaliste, implique une logique de réparation que le principe pollueur-payeur permet d'observer. En revanche, la notion de production de service (cas des MAET) a la préférence des acteurs agricoles dans la mesure où elle implique une logique de rétribution déclinée selon plusieurs principes de justice : celui du mérite, celui de la contribution. Deux situations écologiques de contamination d'une masse d'eau par des résidus agricoles peuvent ainsi faire l'objet de deux types de traitement : l'interdiction de pratiques ou l'accompagnement de pratiques vertueuses.

L'iniquité de cette politique publique tient également à l'ambiguïté de ces principes de justice qui ne manque pas de se révéler lors de la mise en œuvre des programmes d'action territoriaux. En effet, comment identifier et faire contribuer les responsables d'une pollution qui résulte

d'une activité passée ou d'une activité menée sur un autre territoire ? Les interdépendances temporelles et spatiales sont souvent insaisissables par les dispositifs d'action publique. De façon complémentaire, la responsabilité doit-elle être uniquement imputée à l'utilisateur final ou plus largement aux acteurs impliqués dans la conception et l'usage des produits incriminés comme le suggère Lamine (2017) à propos de l'écologisation de l'agriculture ?

Ces constats pointent plus généralement les limites du paradigme individualiste prédominant la politique de maîtrise des pollutions agricoles qui identifie différentes catégories d'individus (agriculteurs, consommateurs) sans les relier entre elles ni les penser en collectifs structurés. Ils pointent également celles du paradigme redistributif retenu par les politiques globales et nationales (Deldrève *et al.*, 2019). Ce paradigme déploie une approche en termes de répartition des coûts et des bénéfices. L'effort environnemental défini par un tel cadrage ne permet pas de mesurer l'équité dans des communautés de justice allant au-delà des agriculteurs. En particulier, notre analyse n'a pas permis de savoir si le bien-être global de la population a augmenté ou si les inégalités entre les agriculteurs et les non-agriculteurs ont augmenté ou diminué. L. Laigle propose de dépasser le paradigme redistributif en l'articulant à celui de la reconnaissance des différences et des injustices. Il s'agit pour cela de prendre en considération les relations des êtres à leur milieu, ce qu'elle nomme une « éthique relationnelle » qui « renvoie aux capacités des individus de penser en réflexivité leurs expériences vécues, d'être attentif à la situation d'autrui (humains et non-humains) » (Laigle, 2018, p. 79–80). Ce renforcement de la dimension participative des politiques publiques, malgré ses propres limites comme l'inégal accès au droit et à la justice (Deldrève *et al.*, 2019), aux espaces de débat local (Deldrève, 2015b), tributaire des inégalités existantes, rouvre cependant la question des communautés de justice concernées. Elle permet d'interroger la juste implication des populations (agriculteurs, non-agriculteurs, citoyens, etc.) et les logiques de solidarité à l'œuvre. Sur ce point, des travaux révèlent que l'effort environnemental concernant la qualité de l'eau a été largement porté par les consommateurs d'eau potable et non par les agriculteurs (Becerra et Roussary, 2008 ; chap. Roussary, 2021). Cet effort met en œuvre une solidarité, non pas nationale et européenne comme dans le cas des dispositifs d'action publique financés par les impôts, mais locale sur la base du service marchand de distribution de l'eau payé par chaque usager *au prorata* de sa consommation et non de son revenu. Cette perspective traduit une forme d'inversion du principe pollueur-payeur où le

pollueur détient un droit sur l'environnement : dans ce cas, si le consommateur d'eau potable souhaite que la qualité de l'eau s'améliore, alors il doit accepter de payer en supportant le coût de cette amélioration (principe pollué-payeur). Ainsi, l'expression juridique d'un principe traduisant une relation particulière à la nature – dégradation de la ressource en eau – et concernant une activité spécifique – l'agriculture – s'accompagne d'un changement de la communauté de justice selon le critère de détention d'un droit sur l'environnement. L'effort environnemental peut alors ne pas être considéré comme juste si ce critère n'est pas validé *ex ante* par l'ensemble de la communauté, tout comme celui d'ailleurs de la détermination des membres qui doivent faire partie de la communauté elle-même. L'exercice n'est pas aisé si la perspective temporelle de long terme invite les générations futures à y participer, d'autant que l'analyse de mouvements sociaux et courants scientifiques, ainsi que plusieurs travaux relatifs aux inégalités environnementales, révèlent que cette préservation au bénéfice des générations présentes et futures s'articule difficilement à la lutte contre les inégalités sociales et environnementales ; elle tend même à les renforcer dans certaines conditions (Deldrève et Candau, 2015).

La recherche d'un effort environnemental équitablement réparti supposerait de tenir compte des inégalités existantes et d'identifier plus largement les différentes catégories d'acteurs, à partir des interdépendances constitutives du problème à résoudre, qu'il s'agisse des interdépendances entre les acteurs ou des interdépendances entre le milieu et les acteurs, et ce sur le temps long. Mais les dynamiques prévalant à une telle solidarité écologique sont-elles suffisamment structurantes pour constituer une communauté de justice consciente d'elle-même ? Les travaux relatifs à l'*Environmental Justice* révèlent que les communautés de justice se fédèrent autour de l'expérience partagée d'un préjudice environnemental : ce sont des communautés d'épreuve (Deldrève et Candau, 2015). Se pose alors la question de la visibilité du risque : s'il a tendance à être invisibilisé comme l'est la qualité des ressources d'eau destinées à l'alimentation humaine (Busca, 2019), comment une communauté d'épreuve peut-elle se constituer au-delà des collectifs mobilisés ? L'épreuve pourrait venir d'une contribution vécue comme injuste. Mais ici encore faut-il qu'elle soit visible, ce qui n'est pas le cas du prix de la potabilisation de l'eau payé par les consommateurs et intégré à leur facture, contrairement aux efforts demandés aux agriculteurs. Par ailleurs, l'identification d'une communauté par les interdépendances et sa constitution grâce à la démocratie participative véhiculent l'idée que les principes de justice définis

à l'échelle territoriale seraient plus justes. Comment ne pas en douter cependant lorsqu'on sait que le pouvoir s'exerce aussi dans les relations entre les acteurs locaux ? Autant de questions à prolonger afin de mieux définir les conditions d'un effort environnemental équitable.

Bibliographie

- AtlaSanté (2018) *La qualité de l'eau potable*, Atlasanté – Portail géographique des agences régionales de santé, Paris, consultable en ligne.
- Becerra S. ; Roussary A. (2008) Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée ?, *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 16, n° 3, p. 220–231.
- Berthe A. ; Ferrari S. (2015) Inégalités environnementales. In Bourg et Papaux éd. *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 561–565.
- Bouleau G. (2017) La catégorisation politique des eaux sous l'angle de la *political ecology* : le patrimoine piscicole et la pollution en France, *L'Espace géographique*, vol. 46, n° 3, p. 214–230.
- Brundtland G. H. (1987) *Our common future*, World Commission on Environment and Development, Oxford.
- Brun F. ; Chabé-Ferret S. (2014) Le rôle de l'orientation syndicale des Chambres d'agriculture dans la contractualisation des mesures agro-environnementales, *Vertigo*, n° 20.
- Busca D.; Barthe J.-F.; Lana E. (2019) De la gouvernance de la ressource en eau, à l'expression des risques dans les pratiques de consommation d'eau potable en France. In Busca et Lewis éd. *Penser le gouvernement des ressources naturelles*, Presses de l'Université Laval, Québec, p. 167–199.
- Camus F. ; Busca D. ; Fédou B. (2013) *Évaluation de la gouvernance du plan d'action territorial de la nappe alluviale du gave de Pau*, Certop/Agence de l'eau Adour-Garonne/Gave de Pau, Toulouse.
- Candau J. ; Gassiat A. (2021) Quand injustice ressentie et inégalité environnementale ne vont pas de pair. Étude de l'effort demandé aux agriculteurs pour améliorer la qualité de l'eau. In Deldrève, Candau et Noûs, éd. *Effort environnemental et équité. Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France*, coll. « EcoPolis », Peter Lang, Bruxelles.

- Deldrève V. ; Candau J. (2014) Produire des inégalités environnementales justes ? *Sociologie*, vol. 5, n° 3, p. 255–269.
- Deldrève V. ; Candau J. (2015) Inégalités intra et intergénérationnelles à l'aune des préoccupations environnementales, *Revue française des affaires sociales*, vol. 1–2, p. 79–98.
- Deldrève V. (2015a) *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, coll. « EcoPolis », Peter Lang, Bruxelles.
- Deldrève V. (2015b) Penser la participation comme enjeu de justice. In Deldrève éd. *Pour une sociologie des inégalités environnementales*, coll. « EcoPolis », Peter Lang, Bruxelles, p. 165–206.
- Deldrève V. ; Lewis N. ; Moreau S. et Reynolds K. (2019) Les nouveaux chantiers de la justice environnementale. *VertigO*, vol. 19.
- Dupraz P. ; Léon Y. et Pech M. (2001) Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ?, *Économie rurale*, vol. 262, p. 109–116.
- Ferrari S. (2010) Éthique environnementale et développement durable : Réflexions sur le Principe Responsabilité de Hans Jonas, *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 3.
- Gilbert C. ; Henry E. (2012) La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, *Revue française de sociologie*, vol. 531, n° 1, p. 35–59.
- Hautdidier B. (2016) Quelque part entre Toutatis et Gaïa : la géographie française peut contribuer aux questions de l'écologie. In Chartier, Rodary éd. *Manifeste pour une géographie environnementale : géographie, écologie, politique*, Les Presses de Sciences Po, Paris, p. 79–100.
- Insee (2016) *Données carroyées à 200 mètres*, base de données de l'Insee, Paris.
- Jonas, H. ([1979], 1993) *Le principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, traduction de Das Prinzip Verantwortung (1979), troisième édition, Éditions du Cerf, Paris.
- Kuhfuss L. ; Jacquet F. ; Préget R. ; Thoyer S. (2012) Le dispositif des MAET pour l'enjeu eau : une fausse bonne idée ?, *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, n° 93, p. 395–422.

- Laigle L. (2018) Inégalités environnementales et justice climatique. In Laigle, Moreau éd. *Justice et environnement. Les citoyens interpellent le politique*, Infolio, Paris, p. 13–106.
- Lamine C. (2017) *La fabrique sociale de l'écologisation de l'agriculture*, Éditions La Discussion, Marseille.
- Lewis N. ; Candau J. ; Deuffic P. ; Ferrari S. ; Rambonilaza M. (2010) Multifonctionnalité de l'agriculture et principes de justice/Agricultural multifunctionality and principles of justice, *Justice Spatiale/Spatial Justice*, n°2.
- Ministère chargé de la santé (2016) *La qualité de l'eau du robinet en France*, Direction générale de la santé, Paris, 46 p.
- Perelman C. (1972) De la justice. In Perelman éd. *Justice et raison*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, p. 9–80.
- Rémy J. (1987) La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur, *Sociologie du travail*, vol. 4, p. 415–441.
- Rémy J. (2014) La « Loi d'avenir pour l'agriculture » entre avancées et régression. *Pour*, vol. 4, n° 224, p. 7–14.
- Roussary A. (2013) *De l'eau potable au robinet ? Santé, environnement et action publique*, L'Harmattan, Paris.
- Roussary A. (2021) Méfiez-vous de l'eau qui dort. Les dessous du robinet. Conférence gesticulée. In Deldrève, Candau et Noûs, éd. *Effort environnemental et équité. Les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en France*, coll. « EcoPolis », PIE Peter Lang, Bruxelles.
- Salles D. (2009) Environnement : la gouvernance par la responsabilité ?, *VertigO*, Hors série 6, en ligne.