

La protection de l'environnement comme enjeu sociale et objet des politiques publiques**Soraya CHAIB****Maître de conférences A****Directrice du laboratoire « services publics et développement »****Faculté de Droit et de Sciences Politiques****Université Djilali Liabes de Sidi Bel-Abbès****- تاريخ الإرسال: 2016/10/08****- تاريخ الإيداع لدى المحكم: 2016/11/15****- تاريخ رد المحكم: 2016/12/25**

الملخص: لا يمكن أن يستند قانون البيئة على الآليات القانونية فقط، وإنما لابد أن يؤخذ بعين الاعتبار العادات الاجتماعية واستغلال الموارد الطبيعية. وبهذا المنطق نجد أن حماية البيئة هي تقاطع بين الأنشطة الاجتماعية والسياسات العامة، كما أن المجتمع يعتبره بناء اجتماعيا، وتعتبره السلطات محلا للنشاط العام.

الكلمات المفتاحية: البيئة - القانون - الحماية - المجتمع - السياسات العامة.

Résumé: Le droit de l'environnement ne peut reposer uniquement sur des mécanismes juridiques. Il doit prendre en compte les coutumes sociales et l'exploitation des ressources naturelles. Par cette logique, la protection de l'environnement se situe au croisement d'un ensemble d'activités sociales et de politiques publiques. La société le revendique en tant que construction sociale, les pouvoirs publics le revendiquent en tant qu'objet de l'action publique.

Les mots clés: environnement – droit - protection – social - politiques publiques.

Abstract: Environmental law cannot be based solely on legal mechanisms because it must take into account social traditions and the exploitation of natural resources. By this logic, the protection of the environment is at the crossing of a set of social activities and public policies. Society claims it as social construction. The public authorities claim it as an object of public action.

Key words: environment – law – protection – social - public policies.

« ...La banque mondiale des ressources naturelles continue à nous faire crédit, tout en commençant à modifier ses comportements de prêteur dont les actifs sont limités et fondent comme banquise au soleil. Quant va-t-on la recapitaliser pour sauver sa capacité à nous faire vivre ? »¹

Introduction

Le droit de l'environnement paraît inaccessible, complexe, égoïste, disséminé dans un maquis juridique qui rend difficile son suivi et sa compréhension. Il s'agit d'une « *prolifération juridique qui sécrète des troubles et des dysfonctionnements* »². Cependant, Il ne peut reposer uniquement sur des mécanismes juridiques car sa protection doit prendre en compte les usages sociaux et l'exploitation des ressources naturelles. Par cette logique, la protection de l'environnement se situe au croisement « *d'un ensemble d'activités sociales et de politiques publiques* »³ qui se manifestent sous plusieurs formes complémentaires. En effet, approprié au nom de la tradition et des usages, l'environnement devient une expression générale partagée entre la société et les pouvoirs publics. La société le revendique en tant que construction sociale à géométrie variable. Les pouvoirs publics le revendiquent en tant qu'objet de l'action publique. Il devient un objet d'intérêts divergents qui nécessite un arbitrage permanent entre l'accès aux biens environnementaux et leur protection. Considéré comme un bien public commun, non soumis au principe de la concurrence, il ouvre droit à une consommation par tous en quantité égale. Cependant, ce brassage entre les pouvoirs publics et la société crée des zones de tensions autour d'un objet qui ne cesse de faire disparaître les frontières dans le cadre d'une protection mondialisée. En effet, si les politiques publiques cherchent à imposer à la société un nouveau modèle de conduite, sa mise en œuvre, par contre, se heurte à des intérêts sociaux, à des valeurs ou à des routines résistantes aux changements. Il devient ainsi un problème de société qui renvoie aux différents types de rapports qu'entretient la société avec son milieu naturel (section I) et un objet de politiques publiques sur le plan national et international (section II).

¹ Jean GADREY, Cité par Jérôme GLEIZES, Chronique d'une crise sans fin, A contre-courant, Politis, n° 1105 du 3 au 9 juin 2010, p. 9.

² Christelle BALLANDRAS ROZET, Les techniques conventionnelles de lutte contre les pollutions et les nuisances et de prévention des risques technologiques, Thèse, Lyon 3, 2005, p. 18.

³ Sylvia BECERRA, Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France, Thèse en sociologie, Université de Toulouse Le- Mirail, 2003, p. 18.

Section I : La protection de l'environnement comme enjeu social

Dans sa relation avec l'environnement, l'homme agit d'une façon méthodique. On peut constater qu'il subit parfois son environnement et ses lois mais il n'est pas un acteur passif car par son activité, il peut transformer l'environnement et lui prescrire ses lois¹. Cet effet de navette ne reflète en vérité que l'interdépendance où l'homme devient un allié écologique qui prend en compte les impératifs de protection de son milieu et les conditions de vie par une modification du processus de production². L'environnement devient révélateur de notre contexte social, parfois une source croissante de conflits tels que les conflits hydriques, la sécurité environnementale, le problème des réfugiés écologiques³. Fait de société en raison de son caractère collectif, l'environnement est pris comme exutoire à toutes les activités humaines⁴. C'est par cette dimension sociale qu'on reconnaît au droit la capacité « *d'assurer la continuité, la stabilité des rapports sociaux* »⁵ en cas de conflit qui n'exprime qu'une rupture du lien social. En effet, la protection de l'environnement apparaît comme « *une construction sociale variable en fonction des sociétés et de leur histoire* »⁶ dans la mesure où elle rend compte des rapports réciproques. Une première lecture de cette relation nous permet de constater qu'il s'agit de rapports sociaux qui diffèrent en fonction des objectifs. Si l'objectif est un objectif d'exploitation, il ne reflète en vérité que l'utilisation rationnelle ou irrationnelle du produit naturel. Toutes les sociétés ont connu des modes de gestion différents qui se distinguent par leur dimension culturelle, parfois religieuse, économique et sociale. On distingue dans cette relation un échange continu entre les activités humaines et naturelles. Chaque élément de la relation s'adapte et structure les rapports entretenus avec l'autre. Il s'agit d'un droit d'exploitation « *revendiqué au nom de la tradition, d'une identité locale collective ou de la culture locale* »⁷ même s'il est organisé par le droit par la

¹ SCHEIDWELLER, L'influence de l'homme sur la nature, Revue critique, Politique, Littéraire et Scientifique, Première partie, Tome III, Bruxelles, 1858, p. 298.

² Christelle BALLANDRAS ROZET, Thèse précitée, p. 13.

³ Alexandre TAITHE, La prise en compte du changement climatique dans les études stratégiques, Questions internationales, n° 38, juillet –août 2009, p. 35. Il suffit de savoir que le conflit qui a opposé le gouvernement du Caire et la société espagnole Enser (filiale d'Urbaser) a conduit à un arbitrage international. L'origine du conflit était la privatisation de la collecte des déchets qui revenait à l'origine aux chiffonniers du Caire, Voir dans ce sens, Bénédicte FLORIN, Réforme de la gestion des déchets et reconfiguration des territoires professionnels des chiffonniers du Caire, Géocarrefour, Vol. 85/2, 2010, p. 115.

⁴ Christelle GRAMGLIA, Mise à l'essai du concept de sphère sur le terrain des conflits environnementaux, Ethnologie.org, n° 6, novembre 2004, p. 17.

⁵ Victor DAUDET, Jeanne NAVARRE-BRAGER, Le droit, source de conflits, Jurisdoctoria, n° 2, 2009, p. 21.

⁶ Sylvie BECERRA, op. cit, p. 24.

⁷ Sylvie BECERRA, op. cit, p. 25.

la suite. L'enjeu social ne peut être méprisé car il peut constituer un élément de survie et de pérennité pour certaines personnes. A titre d'exemple, l'ethnie amazonienne des Yanomami réclame depuis longtemps que les laboratoires américains leur rendent le sang de leurs ancêtres prélevés dans les années 60 au titre de la recherche. Cette restitution que réclame la tribu n'a qu'une dimension sociale liée à la tradition pour leur permettre de déverser dans la rivière les vestiges de leurs ancêtres¹. Il s'agit d'un lien sacré au nom de la tradition mais qui révèle le lien qu'entretient la personne avec son environnement. Il en est de même pour la relation qu'entretiennent les Indiens Pemon dans la Gran Sabana vénézuélienne avec la nature et qui estiment que brûler la savane leur permet de préserver la tradition pour pouvoir vivre en harmonie avec la nature même si cette démarche liée à la tradition suscite beaucoup de débat contradictoire avec les scientifiques.² Cette relation peut basculer de la tradition vers un besoin esthétique lorsque la société aspire à la satisfaction d'un besoin lié au bien-être collectif. Il s'agit de « *l'art de fréquenter le cadre naturel* »³ qui se manifeste par une demande sociale en besoins récréatifs, esthétiques tels que l'aménagement d'espaces verts, d'espaces forestiers récréatifs ou simplement la mise en place d'un cadre esthétique qui prend en charge la beauté naturel d'un paysage et sa sauvegarde. D'ailleurs, le législateur algérien ne reste pas insensible à cette demande. En effet, la loi n° 07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts a comme objectifs « *d'améliorer le cadre de vie urbain, d'entretenir et d'améliorer la qualité des espaces verts urbains existants, de promouvoir la création d'espaces verts de toute nature, de promouvoir l'extension des espaces verts par rapport aux espaces bâtis et d'introduire les espaces verts dans tous projet de construction...publique ou privée* »⁴. Il en est de même pour les forêts récréatives qui sont destinées « à la récréation, à la détente, aux loisirs et à l'écotourisme »⁵. Cette relation peut transcender le national pour devenir un objet international lorsqu'elle repose sur le risque d'où une attente sociale légitime de protection contre les atteintes irréversibles qui peuvent toucher l'environnement. Il s'agit d'une

¹ Catherine Vincent, Le sang volé des Yanomami, Le Monde du 29 janvier 2011, p. 16.

² Simone Romero, Les Indiens Pemon ont-ils raison de brûler leur savane ?, Courrier international, n° 1022 du 3 au 9 juin 2010, p. 50.

³ Sylvie BECERRA, op. cit, p. 26.

⁴ Article 2 de la loi n° 07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts, (J.O.R.A, n° 31 du 13 mai 2007, p. 6).

⁵ Voir article 2 du décret exécutif n° 06-368 du 19 octobre 2006 fixant le régime juridique de l'autorisation d'usage pour les forêts récréatives ainsi que les conditions et les modalités de son octroi, (J.O.R.A n° 67 du 28 octobre 2006, p. 3).

appropriation transnationale grâce aux mouvements sociaux écologiques dirigés par les organisations non gouvernementales. En effet, la destruction de l'environnement n'est pas sans conséquence sur les sociétés. D'ailleurs, la faim comme phénomène mondial ne cesse de croître en raison d'une sécheresse continue. Le nombre de personnes sous alimentés dans le monde est estimé à 925 millions de personnes alors qu'il était estimé en 1995-1997 à 788 millions¹. La flambée du prix des denrées alimentaires observé en 2008 a provoqué des tensions sociales qui a poussé les États à adopter des mesures réglementaires afin de réguler et stabiliser les prix des produits à large consommation². Selon certaines sources, le rendement de l'agriculture pourrait diminuer de moitié d'ici l'an 2020 dans certains pays africains en raison de la chute de la pluviométrie, ce qui va augmenter la superficie des terres arides et semi arides de 5 à 8% en Afrique en 2080³. Le pillage de sable qui peut nous paraître comme un fait banal entraîne des conséquences désastreuses sur le plan social dans la mesure où les scientifiques estiment qu'il va réduire de 60% les prises de pêches dans certains villages du sud ouest du Cambodge, la destruction des 2/3 des dunes de deux îles des caraïbes, Tortola et Nevis, l'engloutissement de 24 îlots indonésiens et le recul de 15 m par an de certaines plages touristiques du Sénégal⁴.

A cette destruction programmée, s'ajoute la mondialisation qui conduit également les États à produire plus par l'extraction de matières premières pour satisfaire une demande sociale en augmentation. Celle-ci se manifeste, à titre d'exemple, par une déforestation très poussée. En effet, selon une étude de l'Académie Nationale Américaine des sciences, le couvert forestier mondial a diminué de 31% entre 2000 et 2005⁵ dans la mesure où 13 millions d'hectares sont détruit dans le monde par année⁶ et se manifeste également par un trafic illégal de ressources naturelles dont le chiffre d'affaires est estimé, selon le directeur de l'office des Nations Unies de lutte contre le trafic de drogue et le crime organisé à 2,5 milliards d'euros⁷. Cette mondialisation a eu également pour effet d'imposer un développement selon un standard bien défini dans le but de réduire la pollution sans toutefois réduire la croissance. Cette logique s'impose à travers la

¹ Le Point, n° 1984 du 23 septembre 2010, p. 24.

² Voir le décret exécutif n° 11-108 du 6 mars 2011 fixant le prix plafond à consommateur ainsi que les marges plafonds à la production, à l'importation et à la distribution, aux stades de gros et de détail, de l'huile alimentaire raffinée ordinaire et de sucre blanc, (J.O.R.A., n° 15 du 9 mars 2011, p. 24).

³ Alexandre TAITHE, op.cit, p. 36.

⁴ Sciences et vie Junior, n° 249, juin 2010, p. 20.

⁵ Le Monde du 29 avril 2010, p. 4.

⁶ Paris Match, n° 3180 du 29 avril au 5 mai 2010, p. 35.

⁷ Le Monde du 25 octobre 2010, p. 8.

notion de développement durable qui n'est pas une notion neutre ¹ mais constitue un référent social du moment qu'elle sert de socle commun à plusieurs secteurs de la vie tel que les transports, la ville, l'urbanisme, les technologies numériques, le tourisme, l'agriculture. Il s'agit d'une appropriation publique et privée de la notion qui sert d'outil de management. Cette circulation rapide et diversifiée de la notion porte en elle des enjeux multiples. Il s'agit d'une notion envahissante qui ne cesse de s'imposer aussi bien dans le vocabulaire juridique que dans les institutions qui se créent. Il faut dire que les composants de la notion ne cessent d'inclure d'autres paramètres. Axé autour de l'environnement, de l'économie et du social, elle s'articule également aujourd'hui autour de la culture, de la communication et de la gouvernance. Il s'agit d'un produit social construit et modifié par les rapports qu'entretient la société avec son environnement. En effet, dans un temps, elle exprime indirectement la concession, qui se manifeste par le désir de la génération actuelle de ne pas compromettre la capacité des générations futures, ni de charger les écosystèmes. Cette concession établit selon certains, « *le contraste entre des entités temporelles* »² comme pour marquer la vie sociale à un temps donné. Cependant, le développement durable exprime dans une lecture opposée, la contradiction que connaît la société face à son développement. De ce fait, le développement durable vient pour dissimuler le conflit d'intérêt que connaissent les catégories sociales. Il fait l'effet d'un opérateur de neutralisation de la conflictualité³. Il ne fait en vérité que d'ajuster les intérêts entre des catégories différentes dans le but de neutraliser le conflit tel est le cas par exemple des chasseurs et les écologistes, les transporteurs pétroliers, les montagnards et les pêcheurs. Par cette logique, le droit de l'environnement introduit un droit de classe et de catégorisation. Cette diversité des rapports sociaux et leur densité implique que les normes de droit doivent assurer un ajustement des membres du groupe social en vue d'éviter le conflit⁴. Le droit en tant que mécanisme ne peut à lui seul préserver l'environnement s'il n'est pas associé à un besoin social dans la mesure où certains estiment que « *la diversité et la complexité du monde social est plus grande que celles*

¹ Selon certains, on retrouve l'équivalent de la notion du développement durable dans les déclarations de Turgot en 1750 qui soulignait l'importance d'un développement soutenable sur le plan écologique, satisfaisant sur le plan économique et équitable sur le plan social, Voir dans ce sens, Hervé DEVILLE, *Economie et politiques de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 11.

² KRIEG-PLANQUE, *La formule « développement durable » : un opérateur de neutralisation de la conflictualité, langage et société*, n° 134, décembre 2010, p. 17.

³ KRIEG-PLANQUE, *op.cit.*, p. 19.

⁴ Pierre NOREAU, *Droit préventif : le droit au-delà de la loi*, Ed. Thémis, Montréal, 1993, p. 81.

de la planète physique »¹. Dans un autre temps, le développement durable sera utile en tant qu'instrument du consensus, une plate forme de rassemblement, d'aide et de coopération entre toutes les catégories sociales et intergénérationnel. Malgré le consensus acquis autour du développement durable dans toutes les sociétés, ce développement tant défendu n'est plus un développement durable pur ou « *bio* » mais peut basculer vers un développement durable « *génétiquement modifié* ». En effet, par souci de protection de l'environnement, la publicité sur support papier a été considérée comme nocive à l'environnement et qu'il y a lieu de la remplacer par la publicité numérique qui ne fait, en vérité, que blanchir la pollution. S'il est vrai que cette publicité numérique est moins nocive à l'environnement, force est de constater que l'enjeu social n'a pas été omis. En effet, il a été constaté que les panneaux publicitaires installés dans les stations de Métro en France par Métrobus, filiale de JC DECEAUX et de Publicis, comportent des capteurs capables de mesurer le nombre de personnes qui les regardent et de détecter les zones où s'attarde le regard². Ces capteurs sont également capables d'envoyer des messages publicitaires sur les portables des passants via Bluetooth³. La délocalisation qu'entreprennent les multinationales n'est pas innocente. Le coût de la main d'œuvre très bas ne peut à lui seul justifier ces transferts mais dénote aussi un désir de contourner les normes environnementales qui leur sont imposés dans les pays développés. Par un désir d'attirer les multinationales, certains pays en voie de développement retardent le renforcement des normes environnementales ou les réduisent aux fins d'attractivité. Il s'agit, selon certains, d'un *dumping environnemental*⁴. Il constitue pour certains auteurs « *un colonialisme environnemental* » par la mise en place de normes environnementales et sociales qui ne reflètent en vérité qu'un protectionnisme déguisé⁵. La production de jeans délavés qui ne se fait plus dans les pays développés en raison de la nocivité des produits chimiques qui y sont utilisés a été délocalisée vers la Turquie et l'Inde. Il en est de même pour le navire de guerre français Clémenceau qui a fait l'objet d'une opération de désamiantage entreprise par la France vers l'Inde. Médiatisée par le mouvement écologiste en raison du préjudice qui sera causé à la santé des personnes qui seront chargées de l'opération de

¹ Denise PUMAIN, Habiter la planète numérique, Cybergeog, Journal Européen de Géographie, disponible sur www.cybergeog.revues.org, mis en ligne le 6 décembre 2009.

² Le Monde du 30 avril 2010, p. 15.

³ Le Parisien du 12 mai 2010, p. 2.

⁴ Stéphanie MONJON, Julien HANOTEAU, Mondialisation et environnement, Les Cahiers français, n° 337, mars-avril 2007, p. 36.

⁵ Audrey AKNIN, Le développement durable peut-il conjurer la « *malédiction des ressources* » ? Monde en développement, Vol. 37, n° 148, 2009/4, p. 25.

désamiantage, en l'occurrence des travailleurs indiens, le transfert a été arrêté lorsque le juge administratif français, saisi sur cette affaire, a estimé que « *le lancement d'un appel d'offre et la conclusion d'un contrat de cession aux fins de désamiantage et de démolition manifeste l'intention de l'Etat de se défaire de la coque de l'ex porte-avions Clémenceau* ». Dans ses conclusions, le Commissaire du gouvernement a estimé que « *lorsqu'une opération est mixte, c'est le régime le plus protecteur pour l'environnement qui doit s'appliquer* »¹. Malgré une procédure légale qui a abouti à un contrat, le transfert n'a pas connu de concrétisation en raison d'une pression sociale.

Si la dimension sociale dans la protection de l'environnement est devenue indispensable dans le jeu des intérêts que connaît toute société, les pouvoirs publics ne peuvent plus rester en décalage face à cette montée sociale. Protéger l'environnement n'est plus un objet politique mais reflète « *un nouvel agir politique* »², une stratégie de management qui a pour charge de réinventer l'environnement. Il ne s'agit plus de le préserver mais de le transmettre aux générations futures dans un état exploitable. Cependant, la réalisation d'un tel objectif ne peut se faire que s'il fait l'objet de politiques publiques tant sur le plan national qu'international.

Section II : La protection de l'environnement comme objet des politiques publiques

L'action publique de protection de l'environnement est une forme d'action collective menée par la puissance publique d'une façon participative et incitative. Il s'agit d'une nouvelle démarche qui doit intégrer la participation citoyenne en tant que partie prenante dans le processus. Le citoyen ne peut être le dernier maillon dans le processus de protection mais doit devenir le socle sur lequel repose toute la politique de protection et de transfert intergénérationnel. En effet, toute politique publique qui ne prend pas en compte la dimension sociale ne peut s'imposer car elle va se confronter à des intérêts sociaux divergents, à une résistance légitime d'ailleurs. Il ne s'agit pas d'interdire la pêche d'une espèce mais de la réguler et d'amener les pêcheurs à protéger l'espèce en leur faisant comprendre que la survie de leur passion passe nécessairement par le renouvellement des espèces. Les pouvoirs publics sont amenés alors à procéder à des ajustements des activités humaines en fonction des biens à protéger telle que l'interdiction de chasse dans une période donnée ou la chasse par quotas ou carrément

¹ CE, 15 février 2006, n° 28801, n°28811, Ban Abestos France et Autres, disponible sur www.legifrance.gouv.fr

² Sylvie BECERRA, op. cit, p. 30.

l'interdiction de la chasse d'une espèce en voie de disparition¹. Il s'agit pour les pouvoirs publics de mener une démarche intersectorielle horizontale et transversale dans la mesure où certaines mesures protectionnistes soulèvent des stratégies de coopération nationale et internationale. Il faut noter que les politiques publiques de protection de l'environnement ne peuvent être mises en œuvre que si les pouvoirs publics sont capables de faire adhérer et mobiliser les individus qui acceptent de modifier leurs valeurs, leurs attitudes, leurs représentations et leurs comportements quotidiens². Cependant, la réussite de cette démarche d'adhésion n'est possible que si les pouvoirs publics et à travers eux l'Etat changent d'action et de position. Il s'agit alors de réinventer l'Etat qui doit être un Etat en action, participatif et attentif à la dimension sociale et non un Etat « *au dessus de la société, rationnel, vertueux, unique dépositaire de l'intérêt général et figure centrale de la société* »³. Par cette politique publique d'intégration sociale, la protection de l'environnement devient un outil majeur de gestion intégrée qui restructure et reconfigure les rapports sociaux et fait appel à la dynamique sociale⁴. Il est vrai que cette démarche a besoin de temps, mais cet élément temporel n'est qu'un élément naturel qu'on doit prendre en compte. D'ailleurs, on admet que la révision des politiques publiques en matière d'environnement n'a pas été le résultat d'une stratégie gouvernementale ni des élites politiques mais de pressions sociales⁵.

Cette politique publique qui vise à protéger l'environnement se base, à notre avis sur deux instruments essentiels, la politique d'aménagement du territoire et la politique d'urbanisme. Il faut rappeler qu'en Algérie, selon le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, chargé de la Ville lors de la présentation du projet de loi d'orientation de la ville, les statistiques actuelles situent à 65%, la population qui s'est fixée au nord du pays sur une superficie de 4% du territoire, alors que 25% sont localisés dans les hauts plateaux sur une superficie de 9% et le sud du pays qui représente 87% du territoire national n'a attiré que 10% seulement de la population locale⁶. Cette tendance a été confirmée par l'Office national des statistiques lors du 5^{ème} recensement général de la

¹ Loi n° 04-07 du 14 août 2004 relative à la chasse, (J.O.R.A n° 51 du 15 août 2004, p. 5) et l'ordonnance n° 06-05 du 15 juillet 2006 relative à la protection et à la préservation de certaines espèces animales menacées de disparition, (J.O.R.A n° 47 du 19 juillet 2006, p. 12), validée par la loi n° 06-14 du 14 novembre 2006, (J.O.R.A n° 72 du 16 novembre 2006, p. 10).

² Sylvie BECERRA, op. cit, p. 44.

³ Sylvie BECERRA, op. cit, p. 46.

⁴ Yves JEGOUZO, L'évolution des instruments du droit de l'environnement, Pouvoirs, n° 127, 2008/4, p. 25.

⁵ François EWALD, Le droit de l'environnement : un droit des riches ? Pouvoirs, n° 127, 2008/4, p. 15.

⁶ Quotidien d'Oran du 15 juin 2005.

population et de l'habitat de 2008¹. En effet, sur les 34,8 millions d'habitants, 87% de la population se concentrent dans les villes, 71,3 % des familles algériennes habitent dans les agglomérations chef lieu, 15,7 % dans les agglomérations secondaires et 13 % dans les zones éparses². Sur le plan mondial, 50% de la population mondiale habite en ville, taux qui ne cessera d'augmenter pour atteindre 75% en 2040 selon certaines sources³. Dans un rapport spécial, la Banque mondiale a estimé que le déséquilibre économique entre les territoires dans les pays de l'Afrique du Nord peut être résolu par une redistribution des activités économiques sur le territoire dans la mesure où 61% des habitants qui vivent dans les zones pauvres économiquement se situent à quelques kilomètres des zones urbaines plus actives sur le plan économique⁴. Dans le même sens, l'Algérie a été classée par une étude spécialisée réalisée par les Nations Unies parmi les 30 pays menacés par la désertification sur 100 pays dans la mesure où la désertification va toucher 40% des terres agricoles, 75% des terres agricoles réservés à la culture du blé et 84% des terres pastorales. D'ailleurs, un protocole d'accord a été signé le 14 janvier 2009 entre la Fondation Déserts du monde et l'ambassade du Royaume-Uni en Algérie portant sur la plantation d'arbres dans une région désertique du sud algérien pour boiser 3,5 hectares pour s'étendre sur 35 hectares par la suite⁵. C'est par l'aménagement donc, que l'Etat intervient pour revaloriser les territoires du sud qui ne doit plus être considéré comme un « *monstre ingérable, une plaie ou un cancer* » mais comme « *une chance et une opportunité, voire une nécessité pour un ancrage dans mondialisation seul susceptible de produire de la croissance* »⁶. D'ailleurs, parmi les finalités de la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire « *la protection et la valorisation des espaces et des ensembles écologiquement et économiquement sensibles, la protection des territoires et des populations contre les risques liés aux aléas naturels, la protection, la mise en valeur et l'utilisation rationnelle des ressources patrimoniales, naturelles et culturelles et leur préservation pour les générations futures* »⁷. La loi sur la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable retient quant à

¹ Voir le décret exécutif n° 08-95 du 15 mars 2008 portant exécution du recensement général de la population et de l'habitat de 2008, (J.O.R.A n° 15 du 16 mars 2008, p. 14).

² Recensement général de la population et de l'habitat de 2008, disponible sur www.ons.dz.

³ Selon Antoine FREROT, D.G de Veolia environnement, Le Monde du 7 mai 2010, p. 17.

⁴ Quotidien El Khabar, n° 6031 du 19 juin 2010, p. 7.

⁵ Courrier international du 15 janvier 2009.

⁶ Frédéric GIRAUT, Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale, Cybergeogeo, Journal Européen de Géographie, disponible sur www.cybergeogeo.revues.org, mis en ligne le 2 octobre 2009

⁷ Article 4, tiret 6, 7, et 8 de la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, (J.O.R.A n° 77 du 15 décembre 2001, p. 15).

elle, un des principes clé de la politique de l'aménagement du territoire illustré par le principe d'intégration qui signifie que « *les prescriptions en matière de protection de l'environnement et de développement durable doivent être intégrés dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes sectoriels* »¹. Cette démarche d'aménagement qui s'inscrit dans le temps à pour but de préserver l'environnement par des outils d'aménagement complémentaires afin de redistribuer les activités humaines et économiques d'une façon plus rationnelle sur tout le territoire. En effet, l'augmentation de la population sur un territoire donnée exerce une pression sur l'exploitation des ressources, sur l'occupation des sols et par conséquent produit plus de déchets. A cet effet, la loi d'orientation de la ville introduit des instruments de planification spatiale et urbaine comme le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T), le schéma régional de la région programme, le schéma directeur d'aménagement d'aires métropolitaines, le plan d'aménagement des parcs nationaux². Conscient des risques naturels qui peuvent toucher le territoire en raison des atteintes continues à l'environnement, le législateur algérien a adopté des plans d'aménagement de prévention tel que le plan général de prévention des séismes et des risques géologiques, le plan général de prévention des inondations, le plan général de prévention des aléas climatiques, le plan général de prévention des feux de forêts³. En effet, on estime, selon certaines sources, que le déséquilibre entre la vie en société et la protection de l'environnement fait augmenter les catastrophes naturelles. Rien que pour 2010, le nombre de catastrophes naturelles était de l'ordre de 950 avec des pertes humaines estimées à 295 000 personnes et des pertes financières estimées à 100 000 millions d'euros, soit une augmentation de 55% par rapport à 2009⁴. En conséquence, on peut estimer que la loi relative à l'aménagement du territoire est le centre de gravité de la stratégie de protection de l'environnement dans la mesure où elle a déclenché toute une série de lois interdépendantes. D'ailleurs, le législateur algérien considère que les actes relevant de la protection des risques majeurs sont des actes d'intérêt public et qui peuvent, à ce titre, déroger à la législation en vigueur⁵.

¹ Article 3, tiret 4 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, (J.O.R.A n° 43 du 20 juillet 2003, p. 6).

² Voir article 19 de la loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville, (J.O.R.A n° 15 du 12 mars 2006, p. 14).

³ Voir la loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, (J.O.R.A n° 84 du 29 décembre 2004, p. 13).

⁴ Le Monde Magazine, n° 70 du 15 janvier 2011, p. 10.

⁵ Article 5 de la loi 04-20 du 25 décembre 2004.

Si le droit de l'aménagement du territoire intervient avant le droit de l'urbanisme, ce dernier ne peut intervenir qu'en parallèle avec le droit de l'environnement car il est considéré comme un droit de gestion de la société. En effet, l'article 1^{er} de la loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme dispose, comme un des principes généraux de la loi, que « *La présente loi a pour objet d'édicter les règles générales visant à organiser la production du sol urbanisable, la formation et la transformation du bâti dans le cadre d'une gestion économe des sols, de l'équilibre entre la fonction de l'habitat, d'agriculture et d'industrie ainsi que de préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages et du patrimoine culturel et historique sur la base du respect des principes et objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire* »¹. Il faut dire que cette loi est venue pour mettre un terme à l'anarchie urbaine. En effet, l'urbanisme adopté après l'indépendance peut être qualifiée d'urbanisme opérationnel ou « *volontariste* »² en raison de la volonté des pouvoirs publics de prendre en main les opérations d'aménagement et d'urbanisme sans concertation en tant qu'acte unilatéral. Elle se manifeste par les plans provisoires comme le plan d'urbanisme provisoire. Cependant, constatant que le tissu urbain se développe d'une façon très anarchique et met en péril la population en raison des implantations urbaines inadéquates comme la construction sur les versants des rivières, dans des zones sismiques ou dans des zones agricoles, le législateur est intervenu par la loi n° 90-29 pour réguler la production urbaine qui a posé, en plus des règles générales d'aménagement et d'urbanisme, applicables en l'absence de plan d'urbanisme, tout un arsenal juridique dans le but de maîtriser l'espace urbain. Il s'agit d'un urbanisme prospectif projeté dans le temps à travers les plans à court et moyen terme (10 ans) et à long terme (20 ans)³. Toutefois, cet urbanisme prospectif ne pouvait être mis en œuvre que si les pouvoirs publics mettent en place une concertation qui prend en charge les besoins socio-économiques des citoyens futurs habitants et utilisateurs. Il s'agit d'un état de société dans un temps donnée et sa relation avec l'Etat. Cette démarche qui intègre l'environnement et l'urbanisme permet aux pouvoirs publics d'intégrer des quartiers illégaux dans le périmètre des villes ou de créer de nouvelles villes dans le but de mieux répartir les personnes et les activités économiques. Dans ce cas, les pouvoirs publics auront la possibilité de choisir entre deux

¹ J.O.R.A n° 52 du 2 décembre 1990, p. 1408.

² J.H. DRIARD, Histoire du droit de l'urbanisme français. La période de développement 1950-1983, disponible sur www.coinurbanisme.org

³ Articles 21 et 22 de la loi n° 90-29.

logiques différentes. Une logique territoriale qui consiste à aménager un espace urbain par l'outil foncier ou adopter une logique attractive et économique par la mise en place en premier d'une trame d'équipement. Cette dernière démarche a l'avantage de répondre au mieux à la stratégie de protection de l'environnement et l'attractivité du territoire. C'est dans ce sens que le législateur algérien a institué l'agence nationale à l'aménagement et à l'attractivité des territoires qui est chargé, entre autres, « *d'entreprendre toute étude d'évaluation pour la définition des actions à mettre en œuvre territorialement pour promouvoir l'attractivité et la compétitivité des territoires induites par les différents instruments d'aménagement* »¹. Il faut noter que les pouvoirs publics s'orientent par un souci d'image urbaine plus esthétique et plus environnementale vers un urbanisme qualitatif par l'éradication des habitations vétustes, la réfection esthétique des habitations coloniales et la mise en conformité des constructions dans le but est « *de promouvoir un cadre bâti esthétique et harmonieusement aménagé* »². D'ailleurs l'article 2 du décret législatif n° 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte dispose que « *l'architecture est l'expression d'un ensemble de connaissances et un savoir-faire réunis dans l'art de bâtir. Elle est l'émanation et la traduction d'une culture* »³. La maison, elle-même est passible selon certains « *d'une lecture symbolique des représentations que la société se fait d'elle-même* »⁴. Ceci pour dire que la ville est une entité culturelle qui se construit sur elle-même. Cette capacité lui permet d'intégrer les évolutions futures. De par cette relation entre l'habitant et la ville naît un droit au profit de l'habitant, celui du droit à une ville esthétique. Chaque habitant a le droit à ce que sa cité soit un lieu de sociabilité et d'échanges.

Conclusion

Est-il possible de conclure sur un sujet d'actualité ? La réponse ne peut être que négative car l'enjeu environnemental est un enjeu politique, social économique et culturel globalisé. Il ne relève plus de l'Etat mais devient un outil de régulation des politiques de développement des pays, un motif d'ingérence écologique, un sujet qui ne reconnaît plus les frontières. En effet, la réussite de toute politique publique en matière d'environnement reste tributaire d'un ensemble de valeurs qui doivent être inculquées et mise en œuvre telles que la démocratie qui permet à toute la

¹ Article 4, alinéa 2 du décret exécutif n° 11-137 du 28 mars 2011 portant création de l'agence nationale à l'aménagement et à l'attractivité des territoires « ANAAT », (J.O.R.A n° 20 du 30 mars 2011, p. 6).

² Article 1 de la loi n° 08-15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement, (J.O.R.A n° 44 du 3 août 2008, p. 16).

³ J.O.R.A, n° 32 du 25 mai 1994, p. 4.

⁴ Pierre Centlivres, Encyclopédia Universalis, Corpus 11, Paris, 1995, p. 112.

société de participer activement aux choix publics, l'autonomie dans le choix des politiques publiques de développement, l'équité dans la répartition des ressources en prenant en compte la dimension intergénérationnelle et l'interdépendance qui permet de reconnaître les répercussions des effets de la pollution¹ et de savoir répartir les charges entre tous les opérateurs économiques et sociaux pour que le droit de l'environnement ne devienne un droit des riches qui, par le moyen des normes environnementales, imposent un mode de gestion, certaines valeurs, un certain mode de consommation et du bien-être². C'est à ce titre que certains auteurs estiment qu'il est temps de démondialiser le monde afin de dégraisser les mécanismes les plus nocifs à l'environnement³. Il s'agit de produire « *le désir habitational* » et de rendre à la société sa vocation à respirer comme si celle-ci était proprement un corps social⁴.

¹ Hervé DEVILLE, op. cit, p. 23.

² François EWALD, op.cit, p. 14.

³ Voir à ce titre Georges CORM, Le nouveau gouvernement du monde, La Découverte, paris, 2010.

⁴ Patrick BAUDRY, La société décalée, Esprit critique, Vol. 14, n° 1, 2011, p. 140.