

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL A ASSISE TERRITORIALE : UN OUTIL DE GESTION INTÉGRÉE DE L'ENVIRONNEMENT

Ahmed, REDDAF

Maître de Conférences, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou

La mise en œuvre d'une politique environnementale est généralement le fait des structures administratives traditionnelles que sont les collectivités territoriales et les établissements publics classiques. C'est une évidence et les différentes législations et réglementations relatives à l'environnement y attestent.

Il y a lieu de rappeler pour mémoire qu'une collectivité territoriale est une personne morale administrative ayant une compétence générale sur un territoire déterminé (Etat, wilaya, Commune). Quant aux établissements publics, ils se caractérisent par le principe de spécialité. Leurs compétences ne sont pas fondées par rapport à un territoire, mais se limitent à l'exécution d'un service dont ils ont la charge.

Cependant cette distinction entre une collectivité territoriale ayant une compétence générale sur un territoire donné et l'établissement public ayant une compétence spécialisée, cette distinction tend à s'estomper avec l'émergence d'un type nouveau d'établissement public à savoir l'établissement public à assise territoriale. Ce type d'établissement ne se caractérise plus par une compétence spécialisée, mais a des compétences variées sur un espace déterminé. Ce type nouveau d'établissement public est généré essentiellement par la politique de protection de l'environnement, car ils sont à même de mieux répondre aux nécessités d'une gestion intégrée, gestion adaptée aux spécificités de l'environnement ainsi qu'aux nécessités d'une bonne gouvernance en faisant participer l'ensemble des intéressés à la prise de décision.

La création de ce nouveau cadre administratif vise à suppléer à l'inadéquation des cadres administratifs traditionnels à répondre aux nécessités et aux spécificités de la gestion de l'environnement.

Ils'agit pour nous, à travers les quelques développements qui suivent, de voir comment ces établissements publics à assise territoriale répondent aux nécessités d'une gestion durable de l'environnement.

1 - INADAPTATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES TRADITIONNELLES

Les structures administratives classiques semblent inadaptées à une gestion écologique. La gestion de l'environnement ne peut s'accommoder uniquement de ces cadres administratifs traditionnels.

Les découpages administratifs classiques conviennent en effet mal à la prise en compte de l'environnement. Comment expliquer cette inadéquation ? Il y a lieu de dire que l'environnement se caractérise par une idée maîtresse à savoir celle de son unité. En effet l'environnement constitué généralement en entités écologiques, sa gestion par les structures administratives traditionnelles risquerait de nuire ou de limiter sa conservation et sa protection. Cette unité de l'environnement s'accommoderait très mal de ce découpage administratif traditionnel.

M. PRIEUR disait à juste titre que « les problèmes d'environnement qu'il s'agisse des pollutions ou de la protection de la nature, doivent toujours être appréciés sur le terrain par rapport aux espaces qu'ils concernent ». Il ajoutait que « la mise en œuvre d'institutions administratives chargées de gérer l'environnement pose le problème de l'inadaptation des circonscriptions administratives à l'écologie »¹.

M. DESPAX disait en parlant de l'eau que « le principe majeur de l'unité de bassin ne pouvait être, sans inconvénients graves, continuer à être méconnue sur le plan administratif. En effet du fait de la multiplicité des intérêts en présence, et des pressions concurrentes par eux exercées, la dispersion des autorités administratives est plus nuisible que nulle part ailleurs »².

Aussi faut il dépasser ces risques d'inefficacité en instituant des structures administratives dont le champ de compétence territoriale coïnciderait avec des espaces formant des entités écologiques particulières.

C'est ainsi que sont apparues les circonscriptions écologiques. M.G. MARTIN parlait de « zones- environnement » zones « présentant, du point de vue géographique, climatologique, démographique et résumant le tout écologique, une certaine homogénéité, zones dans lesquelles la gestion de l'environnement serait confiée à des autorités spécialisées investies de pouvoirs spécifiques »³.

1 M. PRIEUR, «Droit de l'environnement», Code DALLOZ, 3ed., 1996.

2 M. DESPAX, cité par G. MARTIN, « De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement », Thèse de Doctorat, LYON, 1978.

3 G. MARTIN, op.cit.

Ces circonscriptions écologiques qui se superposent aux circonscriptions administratives traditionnelles permettent une gestion plus cohérente des entités écologiques. Cette gestion se fera par une structure unique permettant de dépasser les risques liés à la dispersion des autorités de gestion, dispersion qui méconnaissait le principe fondamental de l'unité de l'environnement.

La gestion de ces entités écologiques homogènes serait confiée à des autorités administratives spécifiques, investies de pouvoirs spécifiques. Ces autorités spécifiques sont constituées par les établissements publics de l'Etat déconcentrés sur la base d'un territoire écologique.

2 - LE CARACTÈRE NATIONAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Pourquoi un établissement public national ? Pourquoi les collectivités locales ne créeraient-elles pas des établissements publics à assise territoriale pour gérer ces entités écologiques, comme elles ont la possibilité ? L'article 131 du code de la Wilaya⁴ et les articles 9 à 11 du code de la commune⁵ prévoyaient la possibilité pour ces collectivités locales de créer de tels établissements publics.

En effet, l'intercommunalité permet par exemple aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains), soit pour élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Un certain nombre d'établissements ont été créés dans ce sens. Mais aucun établissement à assise territoriale n'a été créé. Il y a lieu de se demander quelles sont les raisons qui expliquent cette limite.

Les raisons d'un tel état de choses découlent essentiellement du fait :

- que l'environnement étant déclaré d'intérêt national, il est évident que le rôle premier pour réaliser cet intérêt national revient à l'Etat;

- d'autre part, la politique de l'environnement ne saurait se suffire seulement de l'utilisation d'un dispositif de police fait d'interdictions, de contrôles, de répression. La gestion de l'environnement suppose une action planifiée qui ne peut être que du ressort de l'autorité centrale qui seule à même de développer des stratégies territoriales correspondant à la diversité des situations à envisager. Un auteur avait dit que « le paradoxe de l'environnement est de se situer immédiatement à l'échelon local, mais de requérir des décisions qui ne peuvent être prises à ce

4 Loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya (département).

5 Loi n°90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

niveau, car il s'agit d'une politique globale qui ne peut être définie qu'en fonction des grandes options nationales ou régionales»⁶. La stratégie territoriale de l'Etat en matière d'environnement se traduira ainsi généralement par :

- * des orientations d'aménagement;

- * des schémas régionaux d'aménagement;

- * et par la délimitation de zones d'environnement homogènes dont la gestion serait confiée à des structures administratives nouvelles et adaptées à une gestion intégrée de ces entités écologiques⁷.

3 - DE QUELQUES EXEMPLES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À ASSISE TERRITORIALE

On prendra deux exemples pour illustrer la problématique des établissements publics à assise territoriale. Il s'agit des Parcs Nationaux et des Agences de Bassins Hydrographiques.

On retiendra les caractéristiques suivantes de l'analyse de ces deux structures :

a) les deux structures constituent des établissements publics. Mais leur nature juridique diffère. A la différence du parc national qui est un établissement public à caractère administratif, l'agence du bassin hydrographique est un établissement public industriel et commercial.

L'article 5 du décret exécutif n°96-100 du 6 mars 1996 portant définition hydrographique et fixant le statut-type des établissements publics de gestion précise que ces agences « sont régies par les règles applicables à l'administration dans leurs relations avec l'Etat et sont réputées commerçantes dans leurs rapports avec les tiers »;

b) les deux structures exercent leur compétence sur des territoires délimités par décret.

6 J.L.LAMARQUE, cité par G. MARTIN op. cité.

7 C. de VILMORIN, «Politique de l'environnement et stratégies territoriales en France». Revue française d'administration publique, n°33.

Ainsi par exemple l'assise territoriale d'une Agence du Bassin Hydrographique peut s'étendre sur le territoire d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques⁸ ;

c) les deux structures ont pour objet de réaliser une gestion intégrée de la zone d'environnement sur laquelle s'étend leur compétence territoriale. Ainsi l'article 4 du décret exécutif précité dispose que l'Agence du Bassin Hydrographique vise « à assurer une gestion intégrée des ressources en eau du Bassin Hydrographique et ce en conformité avec les principes et les objectifs de la politique nationale de l'eau ».

La loi 05-12 du 04/08/2005 relative à l'eau reprend et insiste sur ce principe de gestion intégrée en disposant en son article 03 que « la planification des aménagements hydrauliques de mobilisation et de répartition des ressources en eau dans le cadre de bassins hydrographiques ou de grands systèmes aquifères constituant des unités hydrographiques naturelles, et ceci, dans le respect du cycle de l'eau et en cohérence avec les orientations et les instruments d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ».

L'article 8 du décret précité, précise l'objet de chaque agence. Il s'agit notamment :

- « d'élaborer et de mettre à jour le cadastre hydraulique et la balance hydraulique de chaque bassin;
- de participer à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement, de mobilisation et d'affectation des ressources en eau;
- d'élaborer et de proposer des plans de répartition des ressources en eau mobilisées entre les différents usagers;
- de participer aux opérations de surveillance de l'état de pollution des ressources en eau ».

L'existence de ces agences et de leurs missions de bassin, est réaffirmée par la loi 05-12 précitée qui précise en son article 64 qu'« au niveau de chaque unité hydrographique naturelle, la gestion intégrée des ressources en eau est exercée par une agence de bassin hydrographique... ».

Il en est de même pour les parcs nationaux. L'article 3 du décret 83-458 du 23 juillet 1983 fixant le statut type des parcs nationaux dispose en effet que « les parcs nationaux ont pour objet :

⁸ Article 7 du décret exécutif n° 96-100 du 6 mars 1996 portant définition du bassin hydrographique et fixant le statut type des établissements publics de gestion.

- la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux, et, en général, tout milieu naturel présentant un intérêt particulier à préserver;

- la préservation de ce milieu contre toutes les interventions artificielles et les effets de dégradation naturelle, susceptibles d'altérer son aspect, sa composition et son évolution».

4 - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Pour illustrer l'organisation et le fonctionnement de ce type de structures adaptées à la gestion écologique, nous prendrons l'exemple des structures de gestion des entités écologiques que sont les bassins hydrographiques.

Le bassin hydrographique est défini « comme la surface topographique drainée par un cours d'eau et ses affluents de telle façon que tout écoulement prenant naissance à l'intérieur de cette surface suive son trajet jusqu'à l'exécutoire »⁹ .

Cette définition rappelle la définition donnée par une directive européenne qui précise que « le bassin hydrographique est toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta »¹⁰ .

Le découpage de ces bassins ne correspond aucunement aux circonscriptions administratives. C'est un découpage naturel fondé sur des entités écologiques homogènes, bases d'une gestion globale, intégrée de la ressource rare qu'est la ressource en eau.

L'Algérie est divisée en cinq (05) bassins hydrographiques que sont :

- Algérois-Hodna-Soummam;
- Constantinois-Seybouse-Mellegue;
- Oranie-Chott Chergui;
- Cheliff-Zahrez;
- Sahara.

⁹ Article 2 Décret.exécutif n° 96-100 précité.

¹⁰ Directive 2000/60/C.E du 23/10/2000 du Parlement européen et du Conseil.

Pour la gestion de ces entités écologiques, on trouve deux organes :

- le comité de bassin;
- l'agence de bassin.

a) Le Comité de bassin

C'est un organe consultatif représentatif des différents intérêts. Il est composé à parts égales par les représentants des différents ministères (08), les représentants des collectivités locales (08) et les représentants des usagers (08).

Ce comité donne son avis s'il est requis soit par un ministère intéressé, soit par le wali ; soit par le directeur de l'agence sur toutes les questions liées à l'eau à l'échelle du bassin hydrographique.

b) L'Agence de bassin

C'est l'organe de décision. Il est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général nommé par décret exécutif.

Le conseil d'administration est composé par les représentants de huit (08) ministères et six (06) représentants des collectivités locales et des usagers désignés par le comité consultatif du bassin.

**5 - L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC A ASSISE TERRITORIALE :
CADRE D'UNE BONNE GOUVERNANCE
DE L'ENVIRONNEMENT ?**

L'organisation de ces établissements publics à assise territoriale semble refléter une certaine volonté d'assurer la participation de tous les acteurs intéressés au processus décisionnel afin de permettre une gestion cohérente et dynamique de l'entité écologique.

Il s'agit en quelque sorte d'assurer « unité de gestion, gestion intégrée, économie de l'eau, déconcentration, coordination et participation des usagers » comme l'a rappelé l'article 03 de l'ordonnance du 15/06/1996 modifiant et complétant le code des eaux ¹¹, c'est-à-dire assurer en fin de compte une bonne gouvernance de ces territoires écologiques. Cette volonté de concertation et de participation est plus que jamais d'actualité. Elle est affirmée et réaffirmée dans pratiquement tous les

¹¹Ordonnance n° 96-13 du 15/06/1996 complétant et modifiant le code des eaux.

discours juridiques récents notamment la loi 05-12 précitée relative à l'eau.

Le concept de «bonne gouvernance» fait flores actuellement. Il est défini généralement comme un « processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée ». La gouvernance c'est « l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation, cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée »¹².

La gouvernance met « l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision, elle favorise le partenariat et la convergence des intérêts ». La bonne gouvernance vise donc :

- la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'action;
- une participation réelle des acteurs socio-économiques dans les processus décisionnels.

Cette nouvelle forme d'administration a été consacrée dans maints documents internationaux, particulièrement ceux relatifs à l'environnement. La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a rappelé dans plusieurs de ses principes, les facteurs d'une bonne gouvernance de l'environnement.

L'ordonnance de 1996 précitée relative au code des eaux, la nouvelle loi de 2005 relative à l'eau reprennent ces facteurs d'une bonne gouvernance de la ressource en eau. Des organes, on l'a vu, ont été prévus pour répondre à ces exigences de bonne gouvernance. Il s'agit des comités de bassins et des agences de bassins. La question est de savoir dans quelle mesure ils constituent les bases d'une bonne gouvernance de la ressource en eau ?

1 - Il y a d'abord la représentation des différents ministères intéressés. Ce sont des lieux de coordination interministérielle. Cette présence interministérielle constitue un élément de bonne gouvernance de l'entité écologique considérée.

2 - Ensuite il y a la présence des représentants des collectivités territoriales intéressées au sein des organes délibérants de l'établissement public (dont le territoire est en partie ou en totalité inclu dans l'assise

12 M.C. BELMIHOUB, «gouvernance et rôle économique de l'Etat, entre exigences et résistances», Revue Idara, n° 21, 2000.

de compétence territoriale de l'établissement public). Cette présence permet à ces collectivités de participer à la gestion de ces territoires. D'autre part pour assurer une bonne coordination entre ces collectivités locales et les établissements publics de gestion et ainsi éviter les risques liés à la superposition des compétences à l'intérieur d'un même territoire, il est prévu une procédure d'information. Ainsi l'article 13 du décret 83-458 précité dispose que « sauf cas d'urgence, les arrêtés (du directeur du parc) sont communiqués huit jours au moins avant leur intervention, aux présidents d'assemblées populaires communales et des walis des collectivités intéressées ; ceux-ci informent le directeur des arrêtés qu'ils se proposent de prendre ».

3 - Enfin la présence des représentants des usagers de ces établissements publics est aussi un élément de bonne gouvernance. Cependant il y a lieu de nuancer l'importance de la représentation de ce qu'on peut appeler la « société civile ».

D'une part cette représentation n'est importante qu'au niveau des comités de bassins c'est-à-dire au niveau d'organes purement consultatifs. Cette représentation est très faible au niveau de l'organe de décision que constitue l'agence de bassin.

D'autre part, dans cette « société civile » il y a lieu de distinguer la société civile technocratique de la société civile démocratique. On remarque que la présence de la société civile démocratique c'est-à-dire des associations de citoyens est tout à fait dérisoire par rapport à la représentation de la société civile technocratique (représentants des organismes chargés de la production, de la distribution de l'eau, des représentants des organismes d'irrigation, des représentants des chambres d'agriculture et de commerce...).