



# Le retour des communs

Délivrer des services à la population, c'est d'une certaine manière la mission première des collectivités territoriales. Dès lors, la question de *la manière* dont on délivre ces services, la question des *acteurs* qui les délivrent, est une question majeure de la gouvernance territoriale.

Pendant des décennies, cette réflexion a été largement dominée par le débat entre le privé et le public. C'est d'ailleurs assez curieux parce que la France se caractérisait, si nous regardons les services de l'eau voire de l'assainissement, de l'énergie, par des formes déjà très anciennes de combinaison entre service public et intervention des entreprises privées, sous des formes juridiques très différentes. Mais le débat, malheureusement, s'était simplifié : vaut-il mieux faire confiance au marché, pour l'éducation, la santé, la gestion de l'eau, ou faut-il s'attacher à délivrer un service public ?

Ce débat n'est pas propre à la France. Pensons à l'Union européenne. Il a fallu le protocole additionnel au traité de Lisbonne pour que la notion de Service d'intérêt général soit introduite officiellement dans les textes européens. Et cel fut un combat de faire reconnaître qu'il y avait des services qui ne sauraient relever uniquement ou principalement du marché.

A l'échelle mondiale, ce que l'on appelle le « consensus de Washington » a consisté dans les années 90, face à une crise bien réelle de la gestion publique, à dire que partout et toujours les mécanismes du marché étaient plus efficaces que le service public pour délivrer les services. Or, ce débat simplificateur a totalement laissé de côté la question pourtant élémentaire : tout relève-t-il du marché d'un côté, du service public de l'autre ?

C'est là qu'est intéressante la réémergence du concept de communs. Vous en avez certainement entendu parler. Cette réémergence est largement liée à l'attribution à Madame Elinor Ostrom du prix Nobel d'économie. Madame Ostrom répondait, il y a déjà quelques décennies, à la thèse développée dans le fameux article de Garrett Hardin paru dans *Science* en 1968, intitulé « The Tragedy of the Commons », article qui visait à démontrer que toute gestion collective, en particulier du foncier ou des ressources naturelles, aboutissait en fin de compte, comme le dit le proverbe haïtien, à ce que « le cochon de tout le monde meure de faim », ce qui conduisait à conclure que toutes les formes collectives que nous avons connues dans le passé de gestion des ressources naturelles, ne pouvaient aboutir qu'à la catastrophe. Elinor Ostrom a montré au contraire, en s'appuyant sur une analyse détaillée de cas concrets, qu'il existe des types de biens qui ne pouvaient être gérés convenablement que sous une forme collective, mais que « sous une forme collective » ne voulait pas dire « par des institutions publiques ».

C'est très intéressant. Cela a obligé à rouvrir complètement la réflexion sur les modes de gestion adaptés à différents types de biens et services, autrement dit leurs régimes de gouvernance.

Quelques exemples de communs. En premier lieu, les semences. Si vous regardez l'histoire de la sélection des semences en France, vous vous apercevrez d'une tendance forte, notamment sous le régime de Vichy (mais cela a poursuivi son chemin après), au nom de la protection du consommateur, à dire : « *Il faut absolument que les semences soient sélectionnées par des organismes dédiés à cela, professionnels, publics ou privés.* » Cela a débouché sur le catalogue des semences, et sur l'interdiction de diffuser ce qui n'est pas dans le catalogue, tout cela au nom de la protection et la sécurité du consommateur. Dans les faits, c'est ce qui a permis l'émergence de très grandes entreprises semencières représentant dans bien des cas un oligopole, c'est-à-dire la domination de tout le marché par quelques entreprises devenues multinationales. En face de cela, il y a la très longue tradition de mutualisation paysanne des semences. Si nous avons su maintenir pendant des siècles ou des millénaires une très grande biodiversité domestique, c'est à travers un processus mutualisé de sélection et d'échange de semences.

Voilà typiquement une dynamique qui ressurgit, au moment où nous prenons conscience du formidable appauvrissement de la biodiversité domestique. Nous redécouvrons que cette gestion mutualisée au service d'une communauté plus ou moins large, mais *clairement définie*, dans laquelle chaque membre de la communauté participe à la production de ce bien commun qu'est la diversité et la qualité des semences, est un système extraordinairement efficace.

D même, Elinor Ostrom ou Etienne Le Roy, un anthropologue du droit, ont montré l'extrême intérêt de la

gestion foncière africaine, d'un droit foncier africain qui ne se réduit pas à dire : « *Je suis propriétaire.* » ou : « *Je suis locataire d'une terre individuelle.* », mais : « *Je gère, à l'échelle d'un terroir, des droits d'usage extrêmement diversifiés et souvent extrêmement complexes à gérer.* » Je pense, dans beaucoup de pays, à la complexité de la gestion du rapport entre éleveurs et agriculteurs sédentaires. Au fil des siècles, se sont inventés des mécanismes souvent extrêmement subtils de gestion de ces biens communs.

Un autre exemple très connu est dans les zones arides, dans les zones désertiques, dans les zones des oasis, ce que l'on appelait le système des foggaras. C'était l'entretien de cours d'eau souterrains qui permettaient d'éviter trop d'évaporation. Les sociétés dites traditionnelles (que nous devrions qualifier en l'occurrence de sociétés sophistiquées) ont inventé des systèmes extrêmement subtils pour répartir ces fameux droits à l'eau et redistribuer équitablement l'entretien du système et la possibilité de bénéficier du produit du travail collectif.

Nous avons repris conscience que le mode de gestion des biens communs était un problème qui se posait de toute éternité, que le supprimer au profit d'une dualité, marché d'un côté, service public de l'autre, était un appauvrissement considérable, et qu'il fallait se poser la question, puisque nous allons en parler longuement à propos de la gouvernance, du *domaine de légitimité du marché*. A quoi le marché s'applique-t-il légitimement, au sens où nous avons défini la gouvernance, c'est-à-dire au sens où les mécanismes de sa gouvernance sont réellement adaptés aux produits et aux services à rendre ? C'est à cela que nous allons nous attacher aujourd'hui à réfléchir.

Ce retour en grâce de l'idée de bien commun connaît quelquefois des excès de mode (comme toujours quand on redécouvre une notion, on l'applique un peu à tout). Je vois en Italie par exemple le succès du référendum sur l'eau. C'est le résultat d'un formidable mouvement populaire de révolte contre la privatisation de la gestion de l'eau, que le gouvernement italien voulait l'imposer. Cela fait que maintenant, tout est commun ! Sans tomber dans ce travers, notre travail va être d'approfondir plutôt les régimes de gouvernance adaptés aux différents types de biens et services, en se souvenant que cette capacité à choisir des régimes adaptés est une des dimensions importantes de la gouvernance locale.

Prenons conscience que cette question n'est pas nouvelle -une association sportive c'est une gestion par une communauté délimitée d'un bien commun- mais que nous venons l'aborder avec des yeux nouveaux après une période d'appauvrissement de la pensée. L'*affectio societatis*, qui est à la base de l'association, est évidemment une forme de gestion des communs. Les crèches collectives, les crèches parentales qui se développent comme alternatives à des crèches publiques, sont une forme de gestion du bien commun. Donc, je vous invite à ouvrir complètement le champ de réflexion et les yeux.

Par quel bout allons-nous prendre cette question de la diversité des biens et services ? Comment allons-nous ouvrir une réflexion collective sur les régimes de gouvernance qui s'appliquent à cette formidable diversité de biens et services dont dépend notre bien-être ?

### **Bibliographie**

Elinor OSTROM, *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* [« Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action »], Commission Université Palais, 2010 pour la traduction française.

Garrett HARDIN, *The Tragedy of the Commons*. Science (13 décembre 1968), vol. 162, no 3859, p. 1243-1248 (<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243>). Texte intégral sur [http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html).

Etienne LEROY, *L'anthropologie du droit*, interview en ligne consultable sur <https://www.youtube.com/watch?v=U4rDt0-pQG8>

## **Le test du partage**

Pour construire une pensée et une pratique sur les régimes de gouvernance, qui s'appliquent à la diversité de biens et de services, la première étape, la plus naturelle, est de commencer par les classer en grandes catégories. Cela va être notre entrée en matière.

Je vous ferai observer, pour commencer, que la classification la plus habituelle dans les politiques locales, celle du caractère public du besoin auquel répondre, n'est pas très opérante pour gérer ces biens. Pourquoi ?

Je prendrai un exemple très simple. Techniquement, y a-t-il une grande différence entre une consultation chez un médecin et une séance chez le coiffeur ? C'est un service à la personne, délivré par un professionnel, avec un réel savoir-faire, et ce n'est pas parce que dans notre hiérarchie sociale on attribue au médecin qui a fait X années d'études un statut de supériorité par rapport au coiffeur, que cela change réellement la

nature du service délivré. A telle enseigne que dans les maisons de retraite on a pris conscience que quelquefois, pour une vieille dame, avoir accès à une coiffeuse est meilleur pour sa santé que de prendre des médicaments. Vous voyez que, sauf convention sociale disant que la santé est un bien public et l'esthétique un bien privé, distinguer les biens en fonction de leur destination est une démarche approximative. Vous le voyez également quand il s'agit de mener une politique de la mobilité. Cela fait appel bien sûr à des transports publics mais le service rendu est *la possibilité de mobilité*, qui combine sous des formes extrêmement diverses (mobilité douce, mobilité motorisée, mobilité publique) de multiples formes. Vous voyez que notre classification habituelle qui dit que le service public est ce qui traite d'un bien public est en réalité extrêmement fragile.

Je me suis mis à la recherche d'un critère plus objectif. Figurez-vous que j'en ai trouvé un. J'en ai trouvé un précisément en me disant : « pour quel type de bien et service le marché est-il véritablement légitime », au sens où nous avons précédemment défini la légitimité ? Le critère qui me guide aujourd'hui est ce que j'ai appelé *le test du partage*. Qu'est-ce qui se passe quand nous cherchons à diviser, à partager un bien ? Vous allez tout de suite voir, juste en posant cette question : « qu'est-ce qui se passe ? », que sur la base de ce critère, les biens et services sont extrêmement différents les uns des autres.

Donc, j'ai été amené à identifier *quatre grandes catégories de biens et services* qui vont nous guider maintenant. Première catégorie : ce sont les biens qui se détruisent en se partageant. Deuxième catégorie : les biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité finie. La troisième catégorie, ce sont les biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité indéterminée, je m'expliquerai tout à l'heure sur le sens de cette indétermination. La dernière catégorie, ce sont les biens qui se multiplient en se partageant. Vous sentez bien, intuitivement, que selon la réponse au test du partage, les modes de gestion, les régimes de gouvernance, vont être tout à fait différents.