

Gestion des communs et économie

Pierre Calame

Président honoraire de la Fondation Charles Léopold Mayer. Ancien élève de l'École Polytechnique en France, ingénieur en chef des Ponts et chaussées. Deux parties de vie professionnelle : haut fonctionnaire de l'État français pendant vingt ans dans divers postes, de la gestion territoriale aux relations internationales, et à ce titre praticien de la gouvernance ; dirigeant (directeur général puis président du Conseil) pendant trente ans d'une fondation internationale de droit suisse, la fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (fph) qui s'est consacrée au dialogue sur les défis majeurs du XXI^e siècle et a notamment organisé en 2001 une Assemblée mondiale de citoyens. Depuis 2001, Pierre Calame s'est attaché à formuler de façon détaillée des propositions relatives à ces défis à travers plusieurs ouvrages dont : *La Démocratie en miettes* , Descartes et Compagnie (2003) ; *Essai sur l'économie* , ECLM (2009) ; *Sauvons la démocratie !* ECLM (2012) .

L'attribution du prix Nobel d'économie à Elinor Ostrom a fait naître un engouement impressionnant pour les « communs ». Comme c'est souvent le cas, cet engouement résulte de facteurs étrangers à la gestion commune de terroirs par une communauté, qui a fait l'objet des travaux du prix Nobel. Et le succès du concept, voire sa fécondité, tient, paradoxalement, à son caractère flou qui permet de rattacher à la gestion des « communs » des processus de coopération et de gestion collective qui n'ont, en apparence en tout cas, que peu de rapports avec la gestion collective d'un terroir.

Ce qui est intéressant dans la présentation qui est faite de Madame Ostrom, c'est l'insistance sur son approche empirique : elle s'est intéressée à la manière dont les communautés *de petite taille* géraient en commun un patrimoine dont dépendait leur survie collective. Elle a montré que dans ce cas les pratiques coopératives l'emportaient sur un morcellement du bien en propriétés individuelles sur lesquelles les détenteurs des droits exercent une souveraineté absolue. Mais, dans une société comme la nôtre, où il ne subsiste guère de communautés fermées de ce type, d'où peut bien venir cet intérêt renouvelé pour les communs ? C'est de proposer un concept qui puisse agréger, réunir, conforter des innovations et des réflexions qui émergent aujourd'hui de toutes parts. Sa force est de faire converger plusieurs courants, tous en réaction aux impasses du modèle actuel d'économie dominée par le marché et d'action publique dominée par l'État :

- face au dualisme du marché et de l'État, affirmer *que la combinaison de l'action publique incarnée par l'État et d'une rationalité économique étroite incarnée par le marché ne peut ni rendre compte de la réalité des sociétés et des dynamiques sociales ni répondre aux défis de l'avenir* ;
- face à l'individualisme d'un côté et à une conception « *descendante* » – voire condescendante – des autorités publiques de l'autre, affirmer que les citoyens doivent apprendre à prendre en charge eux-mêmes leurs problèmes et que les êtres humains sont des individus sociaux – des animaux politiques, disait Aristote – pour qui la coopération avec les autres est une dimension essentielle de l'épanouissement humain, ce que nie le réductionnisme économique ;
- face à la volonté de soumettre les ressources naturelles au jeu du marché, affirmer que dans un contexte de rareté, par exemple des ressources naturelles, nous n'échapperons pas à l'idée de partage équitable et que ce partage, qui est la condition de l'accès de chacun aux droits fondamentaux, implique une coresponsabilité et une coopération dans la gestion des biens rares ;

- face, enfin, à la tendance à privatiser la connaissance, voire le vivant lui-même, des semences à internet, affirmer que la création d'une rareté artificielle par la privatisation de biens qui, par nature se multiplient en se partageant, est fondamentalement illégitime.

C'est la force de la notion de se trouver ainsi au carrefour de réactions aussi diverses mais c'est aussi sa limite, d'une part en mélangeant des biens et services trop différents les uns des autres, d'autre part en donnant l'illusion que l'approche des communs constitue l'alternative tant attendue aux impasses de l'économie actuelle. Nous nous efforcerons donc ici, quitte à paraître rabat-joie, d'alerter contre un certain romantisme des promoteurs des communs et de situer les avancées des communs par rapport à un renouvellement de la pensée économique.

Ne pas s'abandonner au romantisme. Dans nos propres sociétés, il existe de nombreux communs. Ils font tellement partie de la vie quotidienne que nous ne les regardons plus avec le même émerveillement. Le concept de commun existe déjà en droit romain, distinct du bien public. C'est la *res communis omnium*, un bien commun à une communauté. Quatre figures traditionnelles des communs méritent que l'on s'y attarde : les copropriétés ; les syndicats de riverains ; les associations ; l'économie sociale et solidaire.

Les copropriétés (condominium) peuplent nos villes. La législation abondante qui règle leur gestion, en particulier le rôle prépondérant du syndic et les règles relatives aux conditions de majorité pour la prise de décision, nous rappelle que la gestion des parties communes et la nécessité de l'entretien à long terme du patrimoine commun sont rarement de longs fleuves tranquilles. Dans de nombreuses villes françaises, de grands immeubles en copropriété construits dans les années 1960 sont devenus littéralement ingérables, au point que la collectivité publique est, un jour ou l'autre, contrainte de s'en mêler, y compris dans les cas extrêmes pour procéder à l'expropriation et à la démolition. Cette dégradation se produit souvent lorsque la communauté initiale de copropriétaires – même si cette communauté n'a pas la réalité sociale que l'on retrouve dans les sociétés traditionnelles pour la gestion des communs – s'est progressivement délitée, au gré des déménagements et des décès, pour laisser place à des propriétaires non occupants ou à de nouveaux propriétaires. À l'inverse, on assiste partout dans le monde à la montée des quartiers riches clos de grilles (*gated communities*) et disposant d'un gardiennage privé : la gestion de ce terroir commun se fait par la mise à distance du reste de la société ; pas exactement ce à quoi rêvent les promoteurs des communs ! Ces exemples nous rappellent qu'il y a toujours une dialectique entre cohérence d'une communauté et gestion des communs et qu'elle peut aussi jouer en sens inverse. Ainsi, en France, à l'occasion de la crise économique, certains propriétaires de logements sociaux ont proposé aux locataires de payer en nature – par l'entretien des parties communes – une partie de leurs charges, faisant renaître des relations sociales qui avaient disparu. De même, la mode des jardins communautaires peut faire redécouvrir aux habitants d'ensembles de logements que l'entretien des espaces verts collectifs peut se prêter à une gestion collective conviviale.

Autre exemple de gestion des communs aboutissant à une déshérence, les syndicats de riverains des rivières non navigables non flottables, censés entretenir le cours de la rivière. Composés autrefois de paysans vivant une solidarité objective autour du cours d'eau, ces syndicats se révèlent souvent incapables, lorsque cette communauté se délite, d'assurer un entretien régulier. Il est fréquent là aussi que des collectivités publiques doivent s'y substituer.

Les associations et l'économie sociale et solidaire sont d'autres figures, en général plus positives, de la gestion des communs territoriaux. Qu'il s'agisse de gérer des équipements sportifs, des crèches familiales, des écoles à pédagogie active, des maisons de retraite ou des circuits courts d'alimentation renforçant les liens entre producteurs et consommateurs, à chaque fois une communauté se constitue pour gérer un dispositif ou un équipement au bénéfice de tous ses membres. Les États généraux de l'économie sociale et solidaire tenus en France en 2013 ont confirmé *le lien intime entre ces formes d'économie collaborative et les territoires*. Là où ce lien se distend, notamment dans la banque et l'assurance où l'économie sociale a, au fil du temps, donné

naissance à des acteurs de taille nationale ou internationale, la distance prise progressivement vis-à-vis de l'enracinement territorial conduit à une forme de banalisation de la structure, le lien entre gestion d'un commun et communauté se trouvant progressivement distendu.

Pour gérer un commun, il faut répondre à cinq questions : quel est le besoin à satisfaire ? Quelle est la communauté concernée ? Quelles sont les modalités d'interaction entre les membres de la communauté (concrètement, comment se gère le bien et comment sont distribués les bénéfices de sa jouissance) ? Quelle est la nature des biens et services produits ? Quelle est la forme de gouvernance adoptée (la répartition du pouvoir, la forme juridique) ? La réponse à ces cinq questions forme le « régime de gouvernance » d'un bien et d'un service.

On conçoit que ces régimes peuvent être très variables, le marché et la gestion publique étant deux réponses parmi mille autres. Ces questions nous mènent à une seconde réflexion : quelle est la nature des biens et services à laquelle répondent les communs et peut-on tous les considérer de la même façon ? Et, plus précisément, pour quels types de biens et services le marché et l'action publique constituent-ils des régimes de gouvernance inadaptés ? Les promoteurs des communs insistent souvent sur la dynamique sociale et politique qui fonde le développement des communs comme si cette dynamique s'appliquait avec le même bonheur à tous les besoins de la société. Mais, si l'on veut dépasser les limites de l'État et du marché, il est nécessaire de distinguer d'un côté les biens et services pour lesquels ni la gestion publique traditionnelle ni le marché ne sont légitimes et efficaces, et de l'autre des démarches coopératives de production et d'échange. Dans le premier cas, il s'agit de communs « par nature » ; dans le second, de communs « par volonté ». Les seconds relèvent de la large catégorie de l'économie sociale et solidaire, y compris par exemple les monnaies locales, mais force est de constater que depuis plus d'un siècle et demi qu'elle existe cette économie sociale et solidaire n'a fait disparaître ni le capitalisme classique, ni l'État. Il vaut donc la peine, dans l'effort de repenser notre économie, de s'intéresser en priorité aux biens et services pour lesquels ni le marché ni l'action publique ne sont efficaces et légitimes. Or, ces biens et services constituent l'immense majorité.

Tout au long du XX^e siècle, on a tendu à considérer que n'existaient que deux catégories de biens et de services : ceux qui relevaient du marché et ceux qui relevaient de la gestion publique. Or, cette dualité appauvrit à l'extrême la compréhension du fonctionnement d'une société complexe. Elle est en outre profondément inadaptée à la gestion d'un très grand nombre de biens et de services qui ne relèvent convenablement ni du jeu du marché ni d'une gestion publique classique. Comment caractériser les biens et les services et inventer les régimes de gouvernance les mieux adaptés à la nature de chacun d'eux ? Souvent, on oppose biens privés et biens publics en mélangeant la nature du bien et sa finalité. Une séance chez le coiffeur et une consultation médicale sont deux services à la personne de même nature ; la santé n'est un bien public que dans la mesure où la société décide que le droit à la santé est fondamental. Si l'on se centre sur la *nature* du bien ou du service, le meilleur moyen de la caractériser est de se demander ce qui se passe quand on veut le partager. Ce test permet de distinguer quatre grandes catégories de biens et services.

Première catégorie, *les biens qui se détruisent en se partageant* . Le patrimoine historique ou les écosystèmes en font partie. Ces biens ne peuvent être gérés par le marché et impliquent une forme de gestion publique.

Deuxième catégorie, *les biens qui se divisent en se partageant mais sont en quantité finie* . C'est la catégorie des ressources naturelles, l'énergie fossile, l'eau, les sols, etc. Pour ces biens, les régimes de gouvernance doivent procéder à la fois d'un principe de *justice* et d'un principe d' *efficacité*. Dans l' *Essai sur l' économie* (www.eclm.fr), j'ai montré que les régimes de gouvernance correspondants étaient caractérisés par des quotas territoriaux et individuels négociables et par une gouvernance à multiniveaux.

Troisième catégorie, *les biens qui se divisent en se partageant mais dont la quantité est déterminée essentiellement par l'ingéniosité et le travail humain*. Biens industriels et services à la personne en font partie. C'est la catégorie pour laquelle la gestion pour le marché est légitime, même si la société peut lui préférer des formes plus coopératives.

Enfin, la quatrième catégorie, dont dépend notre prospérité commune dans le respect des limites de la planète, ce sont *les biens qui se multiplient en se partageant*. Ce sont toutes les productions d'esprit, toutes les productions résultant de l'échange d'expériences, de la diffusion des savoirs faire. Le marché en fabrique la rareté artificielle. C'est la mutualisation qui est pour eux le régime de gouvernance le plus légitime.

La notion de « commun » englobe les biens et services de catégories un, deux et quatre. Définir collectivement les régimes de gouvernance les mieux adaptés à chacun d'eux est une dimension essentielle de la gouvernance.

Cette réflexion sur la nature des biens et sur les régimes de gouvernance appropriés à chacun d'eux, en particulier les biens de catégorie un, deux et quatre, peut être une contribution éminente du mouvement des communs à une nouvelle théorie de l'économie. Comment qualifier cette théorie ? J'ai proposé un grand « retour en avant » : l'appeler *œconomie*. On a vu en effet fleurir depuis plus de vingt ans, plus exactement depuis que le rapport Brundtland, « *notre avenir commun* », a popularisé le concept de « développement durable », un grand nombre de mots composés, qui sont autant d'oxymores : croissance verte, agriculture raisonnée, etc. ; on juxtapose deux concepts qui dans la réalité sont contradictoires et le tour est joué. Mais c'est une résurgence de la pensée magique et la contradiction n'est surmontée que sur le papier. En réalité, nous avons besoin d'une approche toute différente : *inventer un modèle économique qui concilie bien-être de tous et préservation de la biosphère*, respect de l'intégrité de ses cycles et équilibres vitaux, dont le climat est devenu le symbole. Or, c'est exactement ce que signifiait jusqu'au milieu du XVIII^e siècle le mot *œconomie*. De façon significative, la chute du « o », pour passer de l'œconomie à l'économie, coïncide avec le démarrage de la révolution industrielle. (Œconomie a de surcroît le mérite de rappeler l'étymologie de l'économie : *oïkos*, le foyer domestique, et *nomos*, la règle. L'œconomie est une des branches de la gouvernance, et non une science de la nature dont les axiomes et les lois seraient intemporels ; *c'est la création par les sociétés de concepts, d'acteurs, de modes de coopération, de régimes de gouvernance* des biens et services les mieux à même de concilier bien-être de tous et préservation de la biosphère.

Ainsi bien spécifiée, la place des communs dans l'émergence de l'œconomie du XXI^e siècle peut être considérable : *inventer et expérimenter des régimes de gouvernance pour les biens et services où le marché et l'action publique n'est pas légitime* ; *offrir des modèles d'organisation communautaire aux échelles où l'action publique est inadaptée*.

Un mot d'explication sur le second point. La gouvernance actuelle privilégie un trépied, typique des sociétés stables : la construction d'institutions ; l'attribution de compétences à chaque institution ; l'énoncé des règles de mise en œuvre de ces compétences. Ce trépied a deux caractéristiques : il évolue lentement ; il sait mal concilier unité et diversité. De ce fait, il est mal adapté à une société en mouvement, à la fois interdépendante et diverse. On le voit bien avec la pyramide des institutions publiques, qui privilégie le niveau des collectivités territoriales de base et celui des États souverains. Par voie de conséquence, l'action publique a du mal à répondre à des problèmes qui sont soit plus « fins » que l'échelle des collectivités de base, soit qui – au contraire – les débordent, ce qui est le cas général avec la gestion de l'eau, des écosystèmes et de tout ce qui concerne les aires urbaines. La pratique actuelle de la gouvernance méconnaît en outre la nécessité de penser la coopération entre différents niveaux de collectivité, en croyant que pour que la démocratie fonctionne bien il est

nécessaire d'allouer à chaque niveau de collectivité des compétences exclusives, alors que dans la pratique aucun problème sérieux de la société ne peut être convenablement traité à une seule échelle.

La situation est plus insatisfaisante encore pour les problèmes, de plus en plus nombreux, qui débordent des frontières de l'État. Dans ce cas, la négociation intergouvernementale a bien des difficultés à faire naître des modes de gestion adaptés aux problèmes à résoudre : la coopération étant plus difficile que le renoncement, les États se sont mis en situation de servitude volontaire, en se fiant au marché pour gérer leurs interdépendances, ce qui est particulièrement périlleux... a fortiori quand les régulations ne concernent justement pas des biens et services pour lesquels le marché est légitime. L'exemple actuel du climat est particulièrement illustratif : l'addition d'engagements des États, attendue de la conférence de Paris de décembre 2015, laissera entière la question de la nature et du régime de gouvernance approprié au climat comme bien commun mondial et la question de la responsabilité conjointe des États d'en préserver l'intégrité. Les vieilles traditions intergouvernementales et l'idéologie de l'État souverain sur laquelle s'est construite l'ONU font obstacle à la définition d'une communauté mondiale effective, au sens où on l'entend dans la définition des communs, et à des modes de gestion qui associeraient la diversité des acteurs.

Reprendre les cinq questions de base de la construction d'un commun – quel besoin ; quelle communauté ; quelle répartition des responsabilités et des bénéfices ; quelle interaction entre les membres ; quel mode d'exercice du pouvoir – s'avère dans les deux cas, celui de la nature des biens et celui de l'échelle de la communauté concernée, un moyen de sortir des réponses toutes faites pour ouvrir grande la palette des réponses envisageables. Si le mouvement des communs est en mesure de relever cette ambition, il constituera un vivier d'innovations contribuant à l'invention de l'œconomie. Nous nous bornerons à en prendre quelques exemples. Deux types de biens et services relevant d'une approche des communs, ceux qui se partagent, mais sont en quantité finie et ceux qui se multiplient en se partageant nous serviront de guide.

Les biens en quantité finie, comme l'eau, l'énergie fossile, les sols ont un régime de gouvernance qui relève de trois exigences : une exigence de justice sociale ; une exigence de reproduction de la ressource – fertilité des sols, qualité de l'eau par exemple ; une exigence combinée de gestion globale et de gestion localisée. Il est de ce fait à la fois indispensable de fixer des quotas d'accès, éventuellement des quotas négociables exprimant l'exigence de justice sociale, de créer des communautés ad hoc correspondant à l'échelle des problèmes – ce qui est rarement le cas des échelles institutionnelles préexistantes –, de mettre en place de modes de coopération entre acteurs publics et privés, d'articuler entre elles les différentes échelles de gouvernance. Toutes choses qui renouvellent en profondeur les régimes de gouvernance.

Les biens qui se multiplient en se partageant sont évidemment les plus prometteurs : ce sont eux qui doivent permettre le bien-être de tous dans un monde de plus en plus peuplé et une biosphère fragile et aux ressources limitées. Ils relèvent normalement de la mutualisation et non du marché. Mais tous les modèles économiques actuels des entreprises, des centres de recherche, des médias, de la pharmacie reposent sur l'hypothèse inverse, celle de la privatisation des connaissances. Ces modèles sont aujourd'hui fragilisés de toutes parts. Les exemples de Google ou de Facebook montrent aussi que la gratuité apparente de l'accès à l'information peut être au prix d'une valorisation des données privées récoltées sur les utilisateurs qui, tout en combinant de façon astucieuse mutualisation et marché, crée de nouveaux risques. Mais il serait également imprudent de faire comme si la structuration et la mutualisation de l'information n'avaient pas de coût et ne nécessitait pas la création effective d'une communauté, dont l'activité peut bénéficier ensuite à l'humanité de façon plus large. Les sites web documentaires gérés par une communauté bien définie pour partager son expérience, mais à consultation gratuite, comme ceux qui sont réunis dans la Confédération de ressources pour une démocratie mondiale, Coredem (www.coredem.info), Wikipédia, le mouvement des logiciels libres, dont les promoteurs sont rémunérés sur l'adaptation

des logiciels à des besoins particuliers et non par des redevances comme dans le cas des logiciels propriétaires, le mouvement de mutualisation de semences paysannes sont autant d'exemples allant dans le bon sens.

On peut aussi concevoir que l'approche des communs s'applique paradoxalement à des domaines qui semblent relever du marché mais doivent, comme l'action publique, élargir leurs perspectives. C'est le cas des filières mondiales de production et de distribution. On ne peut guère concevoir des sociétés durables sans que les filières de production le soient aussi. Or ces filières sont de plus en plus fréquemment dominées, structurées par de grandes entreprises dont la sphère d'influence, pour utiliser un concept fondant la jurisprudence de la responsabilité des entreprises, s'étend aux filiales autonomes, aux sous-traitants et aux fournisseurs. L'idée de filières durables débouche sur la définition d'un nouveau bien commun, l'ensemble de la filière, d'une nouvelle communauté, celle qui unit tous les chaînons de la filière, de règles de répartition de la valeur ajoutée entre tous ses acteurs. L'idée mettra du temps à s'imposer, mais la grille de lecture des communs est un moyen d'y contribuer. L'attention portée aux modes de relation entre les acteurs transfère une approche centrée sur les institutions – au point que les relations de domination entre acteurs sont souvent dissimulées sous le voile juridique de l'indépendance formelle de chacun d'eux – à une approche centrée sur les *agencements institutionnels* – les relations stables s'établissant entre un ensemble d'institutions.

Même évolution possible du côté des territoires. La communauté est assez facile à circonscrire, ce sont les personnes qui se partagent l'usage quotidien d'un même territoire. Mais le terme de communauté est abusif tant qu'un territoire ne s'est pas constitué en acteur collectif, ce qui implique de définir les modes de relation entre les différents acteurs. Là aussi cela implique le passage des institutions – les collectivités territoriales, les organisations de la société civile, les entreprises, etc. – à des agencements institutionnels définissant les rapports entre eux.

Au bout du compte, la réflexion sur les communs se révèle être un espace d'apprentissage de l'élaboration de régimes de gouvernance adaptés à l'infinie diversité des situations rencontrées. Mais ces apprentissages ne sont pas à usage unique : la capacité à constituer un commun pour un enjeu donné est réinvestie dans les autres enjeux. À ce titre, les communs font partie globalement d'un commun qui les résume tous : le *capital immatériel des sociétés* qui n'est rien d'autre que cette somme d'apprentissages construits dans la durée et qui met une société donnée en situation d'inventer en temps utile des réponses adaptées à des défis émergents.

Bibliographie

CALAME, Pierre (2009), *Essai sur l'œconomie*, Paris, Éditions Charles-Léopold Mayer, 588 p.

COMMUNAUTÉ DES SITES RESSOURCES POUR UNE DÉMOCRATIE MONDIALE (COREDEM), *Page d'accueil*. En ligne à : <http://www.coredem.info/>, consulté le 5 janvier 2016.

WIKIPÉDIA, *Page d'accueil*. En ligne à : https://fr.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:Accueil_principal, consulté le 5 janvier 2016.