



## Les débats de MAMA

### *Les nouveaux biens communs, enjeux et défis pour l'action publique*

avec

**Emmanuel Dupont**, expert-conseiller Transformation publique et territoires à l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT)

et

**Edouard Jourdain**, politiste, enseignant-chercheur et post-doctorant à Polytechnique

**le 15 mars 2022**

Emmanuel Dupont et Edouard Jourdain sont auteurs d'une [récente publication](#) aux éditions de l'Aube / Fondation Jean-Jaurès

« À l'heure où État et action publique sont questionnés, des citoyens s'organisent pour gérer ensemble des biens ou des services collectifs (un lieu patrimonial ou culturel, un espace de biodiversité, un tiers-lieu, de l'habitat collectif, des services à la personne, etc.). Ces initiatives, appelées « communs », portent une manière nouvelle de faire de la politique, privilégiant une prise en charge collective par les citoyens. Emmanuel Dupont et Édouard Jourdain nous montrent que, bien qu'encore peu reconnues, elles portent une dynamique de transformation profonde de notre rapport à l'État, mais aussi de notre approche de la propriété des usages. »

## Compte-rendu du débat

### 1) Retour sur la notion de communs et son histoire (Edouard Jourdain)

Il convient de **distinguer les communs des biens communs** ; les biens communs désignent des choses tandis que les communs reposent sur une approche par les organisations et mettent en œuvre la gestion d'une ressource ou d'un service gouvernés ni par l'Etat ni par le marché.

Les communs existent depuis le début de l'humanité et, après une éclipse de quelques siècles pendant la révolution industrielle, reviennent dans l'actualité. Les Romains ont donné une **définition juridique** aux communs (la « *res communes* ») s'appliquant par exemple aux théâtres ou aux aqueducs. Au Moyen-Âge, les **communaux** consistaient en des terres ouvertes à une multitude de paysans pouvant les exploiter sans en être propriétaires. Le mouvement des **enclosures** en Angleterre a mis fin à ces communaux, ce qui a eu deux types de conséquences :

- Economiques : T. R. Malthus donne aux enclosures une dimension dramatique, Rousseau leur attribue l'origine de la propriété privée et de l'inégalité et K. Marx l'origine de l'accumulation primitive du capital et l'apparition du capitalisme. Plus généralement, les enclosures poursuivaient un but, la maximisation individuelle du profit.
- Politiques : les communs produisant du droit, l'Etat ne pouvait se voir privé du monopole du pouvoir juridique d'édicter des normes d'où procède l'apparition de l'Etat moderne.

Garrett Hardin développa en 1968 le concept de « **tragédie des communs** » tendant à démontrer que la fin des communs était inéluctable en raison du comportement des individus, importé de la théorie des jeux, en passagers clandestins ; en l'absence de règles, ce comportement induit l'épuisement des ressources et ne peut être contrecarré que par deux formes de gouvernance : l'Etat ou le marché.

Toutefois, Elinor Ostrom (prix Nobel d'économie 2009) montra à travers ses travaux empiriques et historiques que l'analyse de Hardin reposait sur des présupposés abstraits et faux, notamment l'hypothèse de l'« homo œconomicus ». Pour Ostrom, **l'Etat et le marché ne sont pas la solution à la tragédie des communs mais ses causes**, l'Etat se montrant inefficace dans sa gestion des ressources et étant très éloigné du terrain, le marché se bornant à maximiser les profits au dépend de l'intérêt général. Ostrom montre également que :

- Les communs se construisent historiquement, par tâtonnements pour identifier les meilleures règles de gestion des ressources ;
- La gestion par les communs est souvent plus efficace qu'une gestion par l'Etat ou par le marché et se traduit par une préservation des ressources, une répartition des richesses et du pouvoir grâce à l'implication de toutes les parties prenantes ;
- Les communs se caractérisent par **trois éléments** : une communauté, des ressources communes et des règles édictées en commun.

Le renouveau actuel du débat autour des communs tient à une série de facteurs à la fois économiques et politiques (essoufflement du capitalisme, fin de l'URSS et des grandes idéologies, surgissement de la question écologique, progrès technologiques par le numérique).

## **2) Les enjeux actuels des communs (Emmanuel Dupont)**

Le débat sur les communs existe depuis toujours, il est consubstantiel à toute réflexion politique et économique sur la propriété, sa nature et sa répartition, au sein de nos sociétés. Ils sont historiquement une alternative à la propriété privée et à la propriété publique. A ce titre, ils sont précieux pour repenser nos modèles de développement et d'action publique. Avec eux, se dessine un cadre d'action qui enrichit considérablement notre approche quelque peu figée et inadaptée de l'Etat et plus largement du secteur public.

Dans le contexte que nous connaissons, très préoccupant, de recul de l'intérêt général et d'accaparement capitaliste de la chose publique, les communs nous redonnent des perspectives et des capacités d'action collective. Trois raisons de s'intéresser aux communs :

- a) Ils sont naturellement porteurs d'un débat politique, essentiel et pourtant largement négligé ou sclérosé, sur la chose publique et l'intérêt général : sa définition, ses objets, son portage (cf. thème essentiel de la gouvernance présenté par Edouard). Dans un contexte de crise économique et écologique, ce seul souci de vouloir mettre en débat ce qui nous est commun, ce qui fait utilité collective, suffirait à devoir les considérer avec sérieux.
- b) Ils offrent aux acteurs de la société civile un cadre politique et organisationnel d'implication inédit, donnant plus de portée et de profondeur aux notions plus classiques de gouvernance ou de concertation. Ils dessinent une perspective de passage à l'échelle pour les innovations sociales, notamment dans les territoires, foisonnantes mais dispersées et sans effet de transformation.
- c) Ils nous permettent de penser autrement les droits et les obligations se rapportant aux biens ou aux services : ce sont en effet les usages et non la nature du bien ou le régime de propriété qui sont centraux dans l'approche par les communs. Ce faisant, ils nous affranchissent d'une sorte de dépendance intellectuelle et politique à ne penser qu'en termes de propriété, entraînant la réduction des alternatives à privé ou public.

Ces trois dimensions des communs sont essentielles pour comprendre qu'ils participent donc d'une réflexion tout à fait nouvelle et renouvelée du secteur public, justifiant même son extension à de nombreux sujets émergents, sans pour autant le réduire à une administration comme nous la connaissons : c'est-à-dire incapable ou empêchée d'associer les citoyens à sa

gouvernance et à ses actions. Plus précisément, pour les politistes et les juristes intéressés par la chose publique, les communs sont notamment porteurs de deux innovations majeures :

- Ils se détachent de l'analyse en termes de propriété, tant publique que privée, grâce à la doctrine juridique des **faisceaux de droit** qui procède d'une décomposition de la propriété en cinq droits (droits d'accès, de prélèvement, de gestion, d'exclusion et d'aliénation). Dès lors, la gouvernance est à géométrie variable selon que tel ou tel droit est en jeu ;
- L'échelle de **communalité** (cf. les travaux de juristes comme Judith Rochfeld ou Thomas Perroux) permet de constituer un cadre de réflexion et de dialogue ouvert à la coopération entre services publics et communs permettant de dépasser le clivage entre administration et société civile et d'instaurer des éléments de continuité entre ces deux approches dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Les communs sont aussi très intéressants pour revisiter notre approche des territoires et de leur lien aux collectivités. Ce faisant, ils pourraient nous permettre de revoir l'actuelle matrice avec laquelle nous pensons la décentralisation. En effet, l'innovation sociale, comme les communs, mettent en lumière le décalage grandissant entre les collectivités territoriales (pensées et organisées comme des administrations (sur un modèle étatique) et le territoire, ce qu'on appelle aussi société civile, forces vives, citoyens, acteurs de terrain, etc. A ce titre la question territoriale peut être envisagée comme une dynamique de critique et de débordement des administrations par la société civile (les gilets jaunes à certains égards en sont une manifestation virulente).

Plutôt donc que de réduire la décentralisation à un enjeu de répartition de compétences et de moyens entre administrations fondamentalement identiques (Etat et collectivités) nous devrions la considérer comme un débat à ouvrir de toute urgence sur l'ouverture de notre appareil administratif à la société civile. On pourrait ainsi, par exemple, revoir le rôle et la nature des collectivités territoriales, en leur donnant un rôle important de soutien aux communs.

Ces derniers, on le comprend bien, abordent la problématique autrement qu'en terme de concertation : ils offrent un véritable cadre de **cogestion**, très adéquat à de nombreux sujets territoriaux (eaux, forêts, habitat, alimentation, etc.). Un cadre juridique bien sûr mais aussi financier : les communs permettent de dessiner une **voie alternative à la subvention ou à la prestation**, modes d'action les plus usuels des administrations (et consacrant son extériorité). Pour le dire autrement, de manière schématique, l'approche par les communs pourrait nous aider à **penser de nouvelles formes de délégations de service public**, avec des partenariats public-communs, pouvant aller jusqu'à imaginer des mises à disposition de fonctionnaires par exemple auprès de communs). Bref, il s'agit maintenant d'explorer juridiquement, financièrement, statutairement les conditions de mise en place d'un Etat gardien ou garant, plus que propriétaire, de biens communs. Elle invite aussi à aller bien au-delà de la conception habituelle de la participation citoyenne en termes de conventions, débats, Grenelles et autres consultations et concertations, relevant souvent de l'affichage ou de la communication, pour **agir avec des collectifs totalement impliqués** dans la gestion d'un service public, ce qui peut aussi engendrer en retour des réorganisations administratives.

En conclusion, les communs pourraient et devraient selon nous constituer un levier majeur de transformation de l'action publique à condition qu'on cesse de les cantonner à l'échelle locale ou à l'expérimentation. Ils permettraient de sortir du cliché de l'impuissance publique et de « **retrouver de la puissance d'agir** ».

### 3) Questions / réponses

#### a) Quels pays constituent des avant-gardes en matière de communs ?

Sans aucun doute, l'Italie est le pays le plus avancé : la commission Rodotà a rendu en 2010 un rapport sur la modification du code civil en matière de biens publics suite au scandale suscité par la privatisation de la gestion de l'eau dans le pays. La législation repose aujourd'hui sur une conception du commun en tant que droit et interdit à l'Etat de brader son patrimoine. Au niveau local, des pactes collaboratifs ont été signés entre des municipalités et des initiatives citoyennes (Bologne, Naples) tandis que la ville de Barcelone met en œuvre de nombreuses coopérations avec des collectifs citoyens et que la ville de Gand a adopté un plan de transition vers les communs. L'Allemagne et le logement collectif est un autre exemple.

La France peut paraître plutôt moins avancée, en raison du long monopole de l'administration et des services publics en matière de définition et prise en charge de l'intérêt collectif ; et du choix qu'elle a fait plus récemment d'en privatiser des pans entiers... Mais les initiatives locales sont nombreuses, ancrées dans les territoires, innovantes. Elles manquent de visibilité car trop dispersées.

#### b) Quelle distinction entre communs et économie sociale et solidaire (ESS) ?

Il existe des liens entre ESS et communs mais ces derniers, bien que marqués par la tradition sociale et solidaire, vont plus loin : les communs ne s'organisent pas comme des entreprises, ils atténuent profondément le clivage entre producteurs et consommateurs et construisent des ponts entre collectivités territoriales, entreprises, associations et habitants. La différence est aussi d'accès : les communs ont vocation à s'ouvrir à l'usage de tous, ce qui n'est pas le cas pour l'ESS. Mais la différence essentielle réside dans la gouvernance, les communs ont naturellement vocation à associer *toutes* les parties prenantes, y compris les usagers, à la prise de décision.

#### c) Quelles différences entre communs et plateformes collaboratives ?

Les communs se sont largement fait connaître via le numérique : internet, logiciels libres, plateformes contributives. Exemple connu : Wikipédia. Pour autant toutes les plateformes ne sont pas des communs. Les dimensions d'utilité collective, de non-lucrativité et de gouvernance restent essentielles pour parler de communs.

La contribution des usagers à la conservation, au partage, à la gouvernance, etc. d'un bien ou d'un service commun ne doit donc pas ici être confondu avec le rôle donné à l'utilisateur (en fait

celui qui fournit gratuitement de la donnée) dans le cadre d'une économie contributive ubérisée. Les communs reposent certes sur un modèle contributif mais ils sont une alternative à l'ubérisation de l'économie.

d) Comment les communs peuvent-ils apporter une réponse à la question de la participation locale ?

Les communs ne sont pas juste un dispositif de « participation des habitants » : ils offrent une perspective de *gestion* et de *préservation* de biens et de services, jugés communs, que n'ont pas de tels dispositifs, cantonnés à recueillir des besoins ou des opinions. Par ailleurs, les communs ne visent pas que l'engagement de citoyens : leur modalité de gouvernance, prenons l'exemple des SCIC, a pour objet l'association de toutes les parties prenantes : c'est donc aussi un modèle organisationnel et co-gestionnaire pour des acteurs (des forces vives) déjà structurés mais ne se satisfaisant pas d'échanges ou de partenariats.

e) Pour gérer des communs, il faut mobiliser des facteurs de production (travail, capital) : comment mettre à disposition des communs ces facteurs et comment les rémunérer ?

Le modèle économique des communs est proche de celui des services publics, s'appuyant largement sur du financement public, avec une part de ressources propres variables. Les communs pourraient cependant bénéficier de nouvelles approches :

- Des transferts financiers de l'Etat sous forme de **fonds sociaux d'investissement** (cf. réflexions d'un auteur comme Benoît Borrits), par exemple, conditionnés à la prise en compte de l'intérêt général et à la mise en œuvre de formes de gouvernance adéquates ;
- De **misés à disposition de personnels** issues des fonctions publiques.

L'avenir des communs réside probablement dans la mise en place de partenariats public-communs, allant du partenariat simple à des formes renouvelée de **délégation de service public**.

Un exemple, celui de **l'ingénierie territoriale**. Les collectivités dépensent beaucoup pour recourir aux services de consultants, sans aucune mutualisation, conservation et développement des savoir-faire et des outils. On pourrait imaginer la mise en place de communs interterritoriaux redonnant une maîtrise publique sur l'ingénierie sans pour autant reconstituer des administrations.

Autre exemple, l'Etat finance de nombreuses associations et entreprises sans jamais considérer leur capacité à mobiliser des acteurs variés, sur un projet d'utilité collective, géré démocratiquement. Nous pourrions introduire ces critères pour penser l'achat de prestations et/ou les subventions. Idem pour repenser nos délégations de services publics.

f) Les politiques s'intéressent-ils aux communs ?

Il faut d'abord dire qu'aucun candidat à l'élection présidentielle ne semble avoir développé de réflexion de fond sur l'Etat, les collectivités ou l'organisation de l'action publique. Plus largement, le thème pourtant assez évident de l'impuissance publique (croissante) semble faire l'objet d'un véritable consensus pour ne pas être traitée. Dans ce contexte, peu de chances pour les communs de se constituer en débat public. J.L. Mélenchon est celui qui en parle le plus mais sans pour autant le constituer en levier d'action stratégique.

Le débat politique est encore prisonnier de l'alternative Etat ou Marché. Il faut reconnaître que les communs ne se rendent pas encore très visibles et lisibles. C'est une doctrine émergente, nourrit d'exemples locaux mais peinant encore à pénétrer le monde des think tank, des partis, des syndicats, des associations, et des élus. Sa dynamique est évidente mais souffre par ailleurs de donner une importance excessive à l'échelle locale et au militantisme pour penser sa diffusion. En résultent des approches très diffuses et bien souvent une absence de stratégie à l'égard des acteurs publics.

Or ceux-ci peuvent être force d'impulsion, de facilitation et d'accompagnement de communs à travers les financements qu'il pourrait accorder ou les appels à communs qu'il pourrait lancer. IL est surtout important de considérer que les communs doivent partir des territoires et « monter » à l'échelle nationale. En ce sens, une mutualisation plus active, *via* des associations d'élus ou fédérations, des think tanks ou d'autres structures de communs de collectivités destinés à porter des politiques publiques, dans une démarche de type « *bottom up* » mais extrêmement structurée, reste à imaginer. Une telle approche constituerait sans doute un horizon d'action revitalisant et porteur de promesses pour un renouveau de l'action publique.

C'est pourquoi nous tenons tant au rapprochement entre les communs et le secteur public : les deux ont besoin l'un de l'autre dans un contexte de lutte acharnée contre les excès du capitalisme.