

Les communs territoriaux

Article pour la FNAU et la Revue Urbanisme

Résumé

Après avoir rappelé qu'il existe bien des communs territoriaux, dont la gestion pose parfois problème, comme les grandes copropriétés dégradées ou les berges des rivières non navigables, ce qui interdit une vision trop romantique des communs territoriaux, Pierre Calame distingue trois types de communs territoriaux:

- les biens et services pour lesquels le marché n'est pas légitime mais qui ne relèvent pas pour autant de la gestion publique classique;
- le commun territorial par excellence: le capital immatériel;
- le commun des territoires: le partage d'expériences entre eux

Texte complet

L'attribution du prix Nobel d'économie à Elinor Ostrom a fait naître un engouement impressionnant pour la gestion des « 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.

Mais il faut noter, dans la plupart des cas, le lien organique entre un commun et un territoire. Qu'il s'agisse de la gestion communautaire d'un terroir ou de la gestion de l'eau, comme dans le cas des foggaras -terme arabe pour désigner la gestion de l'eau dans de nombreuses régions sud désertiques, les foggaras étant des canaux de circulation souterraine de l'eau pour en réduire l'évaporation et bénéficier du maximum de la ressource pour irriguer les jardins d'un oasis-, les communs traditionnels sont fermement ancrés dans un territoire et une communauté. Territoire et communauté sont les deux conditions indissociables de la gestion de ces « communs » traditionnels.

L'exploitation en commun d'une ressource à long terme implique en effet l'établissement de règles de réciprocité très précises, excluant tout « passager clandestin » susceptible de bénéficier de la ressource sans avoir pris part à sa gestion, une gouvernance souvent confiée aux anciens ou, dans le cas des foggaras, à des instances spécialisées, et une attention sourcilleuse aux conditions dans lesquelles chacun tire bénéfice de cette œuvre commune. J'avais, à ce sujet, découvert au Mali il y a plus de vingt ans un « transfert technologique » auquel un anthropologue n'aurait sans doute pas songé : des émigrés, retour de France où ils avaient travaillé dans l'industrie automobile, avaient introduit les méthodes de pointage apprises à Citroën pour la gestion du temps de travail dans les périmètres irrigués ! Et, dans le domaine de la gestion de l'eau, par exemple dans la pentapole du Mzab, dans le sud algérien, l'immigration d'une population allogène, en affaiblissant l'idée de communauté, a irrémédiablement compromis le système multiséculaire de gestion du « commun ».

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, et en particulier pour les communs territoriaux ? La raison fondamentale, selon moi, résulte de l'impasse des modes de pensée qui ont

prévalu tout au long du XXe siècle, selon lesquels on ne considérait 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. L'intérêt renouvelé pour ce vaste « tiers secteur » de la gouvernance des biens et services rejoint d'ailleurs une évolution beaucoup plus large de la gouvernance : là où, traditionnellement, on identifiait, du moins en France, gestion publique et bien public, on en vient au contraire à considérer que le bien public ne peut être que le résultat de la coopération de différents types d'acteurs, diversité elle aussi rétive à un classement binaire « acteur privé », « acteur public ». L'idée, notamment à l'échelle des territoires, que le bien public est le fruit d'une coproduction s'impose elle aussi progressivement. C'est une des raisons pour lesquelles l'attention s'est déplacée de la gestion publique locale à la gouvernance territoriale, ouvrant des perspectives bien plus larges.

Pour approfondir la question des « communs territoriaux » nous allons procéder en trois étapes. Première étape, pour éviter tout romantisme qui ferait de la gestion des communs le remède universel aux maux de la société, nous rappellerons qu'il existe déjà de très nombreux communs territoriaux et que beaucoup fonctionnent mal. Puis, dans une seconde étape, nous explorerons la diversité des biens et services qui ne relèvent légitimement ni du marché ni de la gestion publique pure, et qui à ce titre forment la grande catégorie des « communs ». Enfin, dans une troisième étape, nous examinerons les différents communs particulièrement intéressants pour un territoire.

Observons donc tout d'abord que les communs peuplent déjà nos territoires. Le concept de commun existe déjà en droit romain, distinct du bien public. C'est le *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 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 des longs fleuves tranquilles. Dans beaucoup de villes françaises, de grands immeubles en copropriété construits dans les années 60 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 quand 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. A 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 mise à distance du reste de la société ; pas exactement ce à quoi rêvent les promoteurs des communs !

Autre exemple de gestion des communs aboutissant à une déshérence, les syndicats de riverains des rivières non navigables non flottables, supposés 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, autant de situations où une communauté se constitue pour gérer un dispositif ou un équipement au bénéfice de tous ses membres. Les Etats Généraux de l'économie sociale et solidaire tenus en 2013 ont confirmé le lien intime entre ces formes d'économie collaborative et les territoires. Certes, notamment dans la banque et l'assurance, l'économie sociale a, au fil du temps, donné naissance à des acteurs de taille nationale ou internationale mais la distance prise progressivement vis-à-vis de l'enracinement territorial, y compris dans des structures de type fédéral, conduit à une forme de banalisation de la structure, le lien entre gestion d'un commun et communauté se trouvant progressivement distendu.

Seconde étape, intéressons nous maintenant aux différentes catégories de biens et de services et en particulier à ceux, les plus nombreux et peut être les plus porteurs d'avenir, qui, par leur nature, ne relèvent logiquement ni d'une gestion par le marché ni d'une gestion par l'action publique pure. Dans mon livre l'Essai sur l'oeconomie (publié en 2009 par les Editions Charles Léopold Mayer ou téléchargeable gratuitement sur www.eclm.fr), j'ai proposé d'avoir recours au « test du partage » pour classer les biens et services en quatre catégories : ceux qui se détruisent en se partageant, comme les écosystèmes ; ceux qui se divisent en se partageant mais dont la quantité totale ne dépend pas avant tout de la créativité humaine, comme l'eau, la terre ou l'énergie fossile même si cette créativité est indispensable pour entretenir le bien à long terme ou l'acheminer jusqu'aux utilisateurs ; les biens qui se divisent en se partageant et dont la quantité est déterminée avant tout par la créativité et le travail humain, comme la plupart des biens industriels et des services à la personne ; les biens et services enfin qui se multiplient en se partageant. J'ai montré que seule la troisième catégorie relevait légitimement d'une gestion par le marché. Les trois autres relèvent soit de l'action publique, soit d'une gestion par une communauté bénéficiaire, soit encore d'un mélange des deux. La gestion des écosystèmes ou des paysages, par exemple, implique la coordination entre un grand nombre d'acteurs, y compris la puissance publique. Il en va de même de la gestion des terroirs agricoles, de l'eau et des ressources naturelles. La gestion optimale des flux de matières et d'énergies, à travers les symbioses industrielles (le déchet d'une activité est la matière première de l'autre) ou à travers l'économie circulaire implique de la même manière une coopération entre de multiples acteurs : l'action publique en est rarement totalement absente mais elle n'a pas le monopole de sa conception et de sa conduite.

Un cas particulièrement intéressant est celui des monnaies locales : définir une monnaie et définir une communauté qui admet cette monnaie comme le moyen de développer ses échanges internes et de ce fait de se renforcer sont, dès l'origine des sociétés humaines, deux démarches complémentaires. Là aussi, il est tout à fait possible, comme dans le cas du WIR suisse, qui depuis près d'un siècle sert à renforcer les échanges entre les petites et moyennes entreprises, de définir une telle communauté et de la doter d'une monnaie sans implication d'un territoire et d'autorités publiques. Dans ce cas le sentiment communautaire est suffisamment fort pour se passer d'un support territorial. Mais, dans la majorité des cas récents, la monnaie locale ou régionale ne prend une véritable ampleur que dans la mesure où elle correspond à un territoire donné et où les autorités locales s'impliquent également dans sa gestion, comme par exemple dans le cas anglais de Bristol, ne serait-ce que parce qu'une telle monnaie ne change d'échelle qu'en pouvant être utilisée pour une partie du paiement des impôts locaux ou de la rémunération des fonctionnaires.

Avec Internet, de multiples formes de désintermédiation apparaissent, dans la banque, l'échange de logements, l'auto-partage, les centres d'auto-production et d'auto-réparation, mais il serait abusif de considérer ces modalités nouvelles d'économie comme relevant de la gestion des communs : il est rare jusqu'à présent que ces formes nouvelles donnent naissance à une communauté soucieuse de gérer à long terme un bien ou un service en commun.

Les développements les plus prometteurs concernent la dernière catégorie de biens et services, ceux qui se multiplient en se partageant. Ca tombe sous le sens : si l'objectif de l'oeconomie est d'assurer le bien être de tous dans le respect des limites de la planète, ceci n'est possible qu'avec les biens qui

se multiplient en se partageant, en particulier tout ce qui relève de la connaissance, de la technologie, de l'expérience. C'est une nouvelle variété de commun. La modalité la plus légitime de gestion de ces biens et services de quatrième catégorie est la mutualisation.

Troisième étape, l'examen des différents communs particulièrement intéressants pour un territoire.

Trois niveaux doivent être considérés : les communs sur un territoire ; Le commun du territoire ; le commun des territoires.

Les communs sur un territoire. L'évocation des différentes catégories de biens et services a montré que la plupart de ceux qui ne relevaient pas du marché étaient territorialisés, ouvrant un nouveau champ pour la gouvernance territoriale. Celle-ci ne peut plus se limiter à la gestion publique. L'art de la gouvernance territoriale peut se définir comme l'art de concevoir des régimes de gouvernance adaptés aux différents types de biens et services. La place manque ici pour développer ce concept de régime de gouvernance. Dans l'Essai sur l'oeconomie j'ai développé cette philosophie des régimes de gouvernance. Si le classement en quatre catégories en est le principal guide, au sein de chaque catégorie il existe de nombreuses différences conduisant à des régimes eux-mêmes différents : on ne gère pas de la même manière l'eau, la terre et l'énergie fossile, même s'il s'agit dans les trois cas de biens de seconde catégorie. Néanmoins, on retrouvera fréquemment deux caractéristiques communes à ces régimes: une gouvernance à multi-niveaux et l'organisation de la coopération entre acteurs.

Qu'entend-t-on, ensuite par le commun d'un territoire ? Cela implique d'abord de comprendre ce qu'est un territoire. Ce n'est pas seulement, ce n'est pas avant tout, un terroir délimité par des frontières administrativo-politiques ou géographiques. C'est avant tout une communauté humaine qui se définit par des systèmes de relations. Un territoire, dans le monde d'aujourd'hui, se définit par des « nœuds » dans des systèmes de relation qui vont du local au mondial. Or ce sont aussi des systèmes de relations qui définissent des communautés.

Un des enjeux majeurs de la transition vers des sociétés durables est d'instaurer le territoire en « acteurs collectifs » car ce niveau territorial est le mieux à même d'appréhender simultanément les trois dimensions sociale, économique et écologique de la société. Or la construction d'un acteur collectif est le fruit d'un processus de développement des relations et des coopérations. Comme tout acteur collectif, un territoire peut être caractérisé par les capitaux dont il dispose. On songe naturellement au capital naturel – la richesse des écosystèmes – au capital matériel – bâtiments, réseaux, machines – au capital humain – l'addition des compétences de ces différents membres. Mais, à s'en tenir à ces trois capitaux, on passerait à côté de l'essentiel. L'essentiel c'est le capital immatériel : il est véritablement caractéristique du territoire, il est partie inhérente de sa culture et c'est le fruit de longs apprentissages de construction des relations, de dépassements des antagonismes, d'habitudes de coopération.

La région Pays de Loire a mené il y a deux ou trois ans une étude sur les initiatives d'économie sociale et solidaire inspirées par l'idée de transition vers des sociétés durables. L'étude se voulait défense et illustration de l'économie sociale et solidaire et de son potentiel à créer des emplois. Or, dans la plupart des cas, ont été mises en évidence des initiatives « mixtes » associant des structures d'économie sociale et solidaire avec des entreprises classiques et avec des collectivités territoriales.

En réalité, l'étude a mis en évidence le fait que le souci d'aller vers des sociétés durables donne naissance à une floraison de formes nouvelles de coopération, à une densification locale du système de relations. On est typiquement dans une démarche de renforcement du capital immatériel du territoire. La même observation peut être faite à propos des Pôles territoriaux de coopération économique, récemment consacrés par la loi sur l'économie sociale et solidaire. L'analyse de ces différents pôles montre là aussi qu'il ne s'agit pas seulement de renforcer les liens entre différentes structures de l'économie sociale et solidaire sur un territoire mais plus généralement de développer

des pratiques nouvelles de coopération. Or, si ces traditions de coopération se construisent souvent lentement, elles ont aussi une durée de vie longue. Un bel exemple en est fourni par la Pologne. Celle-ci, avant la seconde guerre mondiale, avait une forte tradition coopérative. Cette tradition a été en apparence abolie par quarante ans de régime communiste. Et pourtant, dès la chute du mur de Berlin, on a vu cette tradition renaître subitement de ses cendres.

Ce capital immatériel des territoires, qui est aussi à la base des districts industriels d'Emilie Romagne en Italie, est un facteur déterminant de la résilience des territoires. Rien n'est plus frappant en effet que les différences de réaction entre deux territoires confrontés à une même crise : l'un, faute de capital immatériel, se trouve laminé ; l'autre, bénéficiant de longues traditions de coopération, est en mesure de faire de cette crise une opportunité. Développer le capital immatériel est par excellence LE commun d'un territoire.

Dernière dimension, le commun des territoires. Aucun territoire n'est exactement semblable à aucun autre et ce qui a réussi dans l'un peut échouer dans l'autre. On connaît les limites des tentatives un peu naïves pour copier « les meilleures pratiques ». Pour une simple et bonne raison : une pratique est avant tout le résultat d'un processus et vouloir la copier sans chercher à faire naître, ailleurs, un processus de même nature est souvent voué à l'échec. Par contre, rien n'est plus riche que l'échange d'expériences. Rien n'est plus difficile aussi. Car passer du vécu à sa narration, trier dans une histoire ce qui relève de facteurs conjoncturels et ce qui relève de facteurs structurels ne peut se faire que par comparaison avec d'autres situations. Au moment où, pour les raisons déjà invoquées, les territoires deviennent les acteurs centraux de la transition vers des sociétés durables, la mise en place d'un système international d'échange d'expériences est devenue une priorité. L'expérience, bien qu'elle se multiplie en se partageant ; un tel système d'échanges est véritablement le commun des territoires. C'est une aventure difficile et de longue haleine, en raison d'abord de la difficulté à élaborer des récits d'expériences transmissibles, en raison, ensuite, du champ très vaste de l'action territoriale. Nous avons néanmoins entrepris cette aventure en mettant en place un site ressources dédié à cet échange international d'expériences, le site CITEGO – Cités, Territoires, Gouvernance – <http://www.citego.org> et nous invitons les différents réseaux de villes et de territoires à partager avec nous cette aventure commune, à participer à la construction du commun des territoires.