



HAL
open science

Droits de propriété et ressources naturelles : en quête de panacée

Harold Levrel

► **To cite this version:**

Harold Levrel. Droits de propriété et ressources naturelles : en quête de panacée. Revue Française de Socio-Economie, 2023, Nature et propriété (2/2), 30, pp.129 - 141. 10.3917/rfse.030.0129 . hal-04671339

HAL Id: hal-04671339

<https://hal.science/hal-04671339v1>

Submitted on 14 Aug 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droits de propriété et ressources naturelles : la quête récurrente d'une panacée

Harold Levrel

Professeur à l'Université Paris-Saclay et à AgroParisTech, chercheur au CIRED

Introduction

L'ouvrage récent de David Graeber et David Wengrow, *Au commencement était... Une nouvelle histoire de l'humanité*, publié en 2021, souligne comment les formes organisationnelles hiérarchiques et la propriété privée – ainsi que leur corolaire, la croissance des inégalités - ne sont pas des évidences évolutives. Ni l'avènement de l'agriculture, ni la croissance démographique, ni le fait de se regrouper en communauté de plusieurs milliers d'habitants au sein des premières villes, ne nécessitaient de mettre en place ces institutions qui fondent aujourd'hui le capitalisme moderne, nous disent l'anthropologue et l'archéologue. De nombreux exemples semblent effectivement attester que des sociétés agraires ou urbaines, composées de milliers d'individus, ont pu fonctionner sans pouvoir hiérarchique il y a plusieurs milliers d'années. La hiérarchie comme forme d'organisation sociale découle simplement de choix politiques. Ce n'est pas le seul. Et l'histoire longue de l'humanité nous le démontre.

Cette publication peut être considérée comme une brique supplémentaire dans l'édifice de réhabilitation des communs, initié par Elinor Ostrom en 1991 avec la publication de son ouvrage référence *Governing the Commons*. Cette réhabilitation ne se limite pas à la sphère scientifique. On ne compte plus les ouvrages, tribunes, programmes politiques qui affirment que la grande réconciliation entre enjeux écologiques et justice sociale viendra des communs, avec une tonalité parfois quelque peu prophétique et incantatoire. C'est pourquoi lire un papier critiquant les « communs » est en soit intéressant.

Malheureusement la critique que François Facchini et Erwan Queinnec formule dans ce numéro de la Revue Française de Socio-Economie nous semble quelque peu convenue en ne faisant que reprendre les arguments déjà listés par Garrett Hardin en 1968. Le propos principal est d'opposer les communs et l'écologie de marché.

La question des liens entre richesse et état de l'environnement, puis entre développement économique et propriété privée, permettant de conclure à un lien vertueux entre appropriation privée des ressources et état de l'environnement est pour le moins rapide (pour ne pas dire acrobatique en mélangeant corrélation et causalité). Plus surprenant les auteurs oublient de souligner que ces effets positifs sur l'environnement ont été obtenus grâce à un plus grand interventionnisme des États visant à fixer des limites aux pratiques extractives et polluantes (cela est démontré dans le domaine de la pollution des cours d'eau, de la pêche, de la protection de la biodiversité). Évidemment notre propos n'est pas de nier que les économies planifiées ont générées des catastrophes écologiques d'ampleurs rarement égalées (pensons à la mer d'Aral) ou que la Politique agricole communs est sans doute un des meilleurs exemples historique d'argent public utilisé pour faire de la « casse » écologique et sociale, sans pour

autant générer de gains économiques réels (voir sur ce sujet le rapport de la Cour des Comptes publié en 2018). Mais il nous semble que les auteurs mélangent quelque peu les communs et la propriété publique, et qu'ils négligent la diversité des configurations institutionnelles mixant différentes formes d'appropriation des ressources pour répondre à une grande diversité de contextes mais aussi de finalités au sein de socio-écosystèmes complexes. Évidemment il est nécessaire de prendre en compte les trajectoires historiques et il est évident que la propriété privée a pris une place centrale depuis 200 ans dans les pays occidentaux, ce qui conduit à considérer cette institution comme étant au cœur des enjeux de transition écologique. Pour autant il n'y a pas de panacée.

Mais revenons à nos communs. Autant la propriété privée et la propriété publique (qui n'est jamais qu'une forme d'appropriation privée par l'État), et leurs corollaires le marché et la planification, sont assez faciles à se représenter, autant les communs renvoient à une grande diversité d'acceptations. Il est possible de considérer la question des communs selon trois points de vue. Le premier renvoie aux caractéristiques des ressources, le second à une question de coordination, le troisième à une forme de propriété. D'un point de vue technico-économique, un bien commun correspond à une ressource qui combine des caractéristiques de non exclusivité – l'impossibilité d'interdire l'accès à un concurrent dans l'usage de la dite ressource - et de rivalité – la consommation de celle-ci conduit à en réduire la disponibilité pour autrui. L'exemple bien connu est celui du stock de pêche en mer. D'un point de vue des modalités de coordination, les communs renvoient à un système de gouvernance communautaire impliquant la non intervention d'une puissance publique extérieure ou une forme de coordination exclusivement marchande entre individus Enfin, il s'agit aussi d'une forme de propriété correspondant à un dispositif institutionnel dont l'objet central est de fournir une diversité de droits d'accès et d'usages exclusifs aux membres d'une communauté donnée. Ces trois acceptations de la notion de communs sont évidemment intimement interconnectées.

Partant du principe que les caractéristiques des ressources sont relativement immuables et que les sociétés humaines sont relativement impuissantes à en changer les propriétés, nous mettons l'accent dans cet article sur les formes de propriété et, dans une moindre mesure, sur les modalités de coordination.

Les enjeux institutionnels liés à la prise en charge des problèmes environnementaux peuvent être appréhendés à partir de la notion de coût de transaction. Il existe plusieurs définitions de ce qu'est un coût de transaction (North, 1990) mais, pour simplifier, il correspond à l'ensemble des efforts individuels et au temps investi pour collecter de l'information, organiser des discussions et des négociations, passer des accords et vérifier la bonne application de ces derniers, en vue de réaliser une transaction. Ces coûts apparaissent lorsque des parents cherchent à mettre en place des règles familiales concernant les temps d'écran, lors de transactions marchandes ou à si l'on est investi dans une association sportive ou militante nécessitant de se coordonner. Ils seront d'autant plus élevés que les

règles de négociation sont peu claires, que les intérêts tout autant que les représentations du problème sont divergents, que le nombre de participants est élevé... comme c'est souvent le cas en matière de problèmes environnementaux. C'est pourquoi un préalable, souvent considéré comme essentiel pour réduire les coûts de transaction, est d'établir ou de sécuriser des droits de propriétés permettant de clarifier les responsabilités et les bénéfices respectifs de chaque individu appartenant au collectif concerné par le problème environnemental en question. Sans cela, il semble très difficile de pouvoir négocier, les incertitudes sur les tenants et les aboutissants étant trop grandes.

La propriété privée des ressources naturelles renouvelables comme panacée ?

La sécurisation de droits individuels apparaît souvent comme la première des motivations pour participer à un processus de négociation collectif. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'attribuer ou de consolider des droits d'accès ou d'usage sur des ressources naturelles communes dans la perspective d'offrir des garanties sur l'avenir et de créer une situation institutionnelle incitant les populations à avoir une préférence pour le futur lorsqu'elles adoptent certains usages de ressources naturelles.

En pratique, cette sécurisation est souvent perçue d'un point de vue relativement étroit et, pour tout dire, strictement économique. Elle est ainsi envisagée à partir des principes de « bonne gouvernance » dont la propriété privée, l'équité, la participation et la profitabilité en sont les principaux ingrédients. Cette position reflète une perception partagée par de nombreux décideurs autour de la « tragédie des communs » (Hardin, 1968). Si l'on ne peut interdire l'accès à la ressource alors elle sera exploitée jusqu'à son épuisement puisque personne n'a intérêt à limiter ses usages sous l'hypothèse que les autres ne le feront pas. L'établissement ou la sécurisation de droits de propriété privés, clairement définis au sens juridique du terme, pourrait donc offrir toutes les garanties qui peuvent y être rattachées en matière d'exclusivité d'accès aux ressources. Ces droits doivent être distribués de manière équitable pour bénéficier d'une légitimité auprès des populations, ce qui implique un processus d'attribution qui soit le plus transparent possible. Dans ce contexte, la profitabilité, établie dans un contexte institutionnel sécurisé, n'impliquera plus une aussi forte préférence pour le présent. Sur le papier cette logique économique peut sembler intuitive. Mais plusieurs problèmes apparaissent rapidement.

Soulignons tout d'abord que le principe de légitimité permettant d'établir et d'attribuer les droits de propriété privés sur les ressources est le plus souvent celui de la « valorisation » préalable des ressources. Ce principe, présent dans de nombreuses sociétés depuis l'avènement de l'agriculture, théorisé par John Locke qui énonça qu'une terre appartenait à celui qui l'avait travaillé (Manent, 1997, chapitre IV) et diffusé par les physiocrates au 18^{ème} siècle, a conduit au dynamisme d'enclosure des prairies au Royaume-Uni ou à l'assèchement et l'appropriation privée des zones humides en France (voir Encadré 1). L'élément central de cette « bonification des terres » est évidemment la capacité d'investissement dont disposent les individus et se traduit, le plus souvent, par l'abandon de pratiques traditionnelles diverses (souvent invisibles des décideurs disposant du pouvoir) et la mise en place d'un usage intensif d'une ressource unique, destinée à l'approvisionnement d'un marché bien identifié et bien visible. Cela conduit au passage à une uniformisation institutionnelle et biologique des socio-

écosystèmes qui connaissent une telle transition et donc à la disparition de nombreux services écosystémiques ayant une valeur pour la société dans son ensemble, mais qui ne peuvent être valorisés sur des marchés.

Par ailleurs la question de la forme de propriété à adopter est liée à celle des caractéristiques des ressources. Établir des droits de propriété sur des ressources naturelles qui, pour une part importante d'entre elles, sont mobiles (un stock de pêche ou des oiseaux migrateurs) ou produisent des services de manière diffuse n'a rien d'évident. Il est aujourd'hui largement admis que certaines ressources ne sont pas privatisables, notamment quand il s'agit des interactions écologiques étant à l'origine de la production de services écosystémiques tels que la filtration de l'eau ou la purification de l'air, la régulation micro-climatique, la lutte contre l'érosion des sols ou la submersion des berges et des littoraux, la pollinisation des plantes, etc. Ces services sont produits par des interactions écologiques ayant lieu à différentes échelles spatiales et concernant un grand nombre d'espèces le long de différentes chaînes trophiques. Ils bénéficient à un grand nombre d'individus qui n'ont que peu de prise sur les processus qui garantissent l'approvisionnement en services écosystémiques. De ce point de vue la propriété privée d'espaces fonciers spécifiques ou de droits à utiliser de manière exclusive des espèces sauvages (droit de chasses par exemple) ne garantit en rien que les investissements consentis permettront de générer une production de ressources naturelles, ni même que ceux qui ont consenti à ces investissements seront les bénéficiaires des effets positifs de ces derniers¹. Les interdépendances au sein du monde vivant sont trop complexes pour raisonner selon le modèle du 18^{ème} siècle de valorisation des terres « non domestiquées ».

Dans ce contexte, l'octroi de droits de propriété privée ne garantit évidemment pas que celui qui en bénéficie exploitera de manière durable la ressource renouvelable sur laquelle il a obtenu ce droit. L'exploitation de l'ensemble des services écosystémiques offerts par les forêts (ressources alimentaires, stockage de carbone, limitation de l'érosion des sols, habitat pour la biodiversité, filtration de l'eau, régulation micro-climatique, espace de loisir, etc.) permet, théoriquement, de tirer plus de bénéfices que la simple exploitation du bois. D'un point de vue économique, il est donc rationnel que les entreprises possédant des droits sur ces ressources les utilisent de la manière la plus rentable, c'est-à-dire en exploitant les produits et services non ligneux et en conservant la structure forestière qui fournit ces produits. Cependant, la réalité est plus complexe que cela et cette affirmation n'est vraie que sous un certain nombre de conditions. En effet, les activités extractivistes non ligneuses et la valorisation des services écosystémiques impliquent une grande diversité de pratiques et des relations sociales complexes, elles-mêmes régulées par des systèmes de droits d'usages et d'accès très diversifiés. A cela s'ajoute la question de l'accès au marché qui pose un problème de qualification des services écosystémiques, de débouché et, dans certains cas, de conservation des produits non ligneux. Il devient dès lors difficile d'établir une exploitation importante gérée par une entreprise unique dont l'objectif est

¹ Précisons ici que cette question de la privatisation des ressources naturelles renouvelables ou des services écosystémiques n'a rien à voir avec la question de l'attribution de droits privés à exploiter, polluer ou détruire des entités naturelles.

plutôt de mettre en place des processus d'exploitation standardisés. L'idée même d'une exploitation non ligneuse planifiée à grande échelle apparaît impossible compte tenu de la grande quantité des coûts de transaction à surmonter, comme nous l'avons souligné dans la section précédente. La somme de tous les petits bénéfices associés à la grande diversité d'usages d'une forêt en bonne état de conservation est bien supérieure à la valeur du bois sur pied. Mais organiser de manière centralisée l'exploitation de tous ces sous-produits génère des coûts de transactions qui, soustrait à la somme de ces petits bénéfices hétérogènes, conduisent à considérer les profits offerts par l'exploitation monofonctionnelle des forêts comme plus élevés. C'est aberrant, mais c'est ce que nous montre chaque jour l'exemple de la déforestation dans les pays du Sud. Reconnaître la valeur des services écosystémiques fournis par les forêts tropicales, en proposer une traduction économique, définir des droits de propriétés sur ces services, les faire appliquer sur le terrain et sanctionner les contrevenants, est extrêmement coûteux en moyens techniques, judiciaires, financier et humains, si l'on s'en tient à une logique marchande.

Un autre problème est que les processus participatifs qui doivent permettre de sécuriser les droits ne prennent pas réellement en compte les individus les plus démunis car le droit de parole de ces derniers dans les processus de décision collectifs ne reste que théorique le plus souvent (voir Encadré 1). Ceci est observable pour les processus dans les pays du Nord comme du Sud. Les institutions dominantes définissent des pouvoirs hétérogènes en matière de prise de parole et de capacité à se faire écouter. L'oreille d'un préfet en France est beaucoup plus tournée vers l'argumentaire d'un promoteur immobilier employant des centaines de personnes que vers celui d'un responsable de petite association locale. Dans de nombreux pays, la voix des femmes, des pasteurs nomades ou d'individus appartenant à des minorités ethniques ou religieuses est moins forte que celle des hommes, des agriculteurs sédentaires ou des individus appartenant aux ethnies ou religions dominantes. Il s'agit juste là d'un fait observable partout dans le monde.

C'est pourquoi, là où les organisations internationales, les États et certains économistes voient des progrès institutionnels et des stratégies d'optimisation, les acteurs locaux disposant de capitaux – et qui utilisent ces dynamiques institutionnelles à leur profit - voient souvent un moyen de justifier de nouveaux droits d'accès sur des ressources naturelle et une occasion d'accroître leurs pouvoir économique et politique. Kenneth Galbraith (1980) avait très bien montré comment les innovations institutionnelles et techniques représentaient une source de risques supplémentaires pour des populations vulnérables et des opportunités pour celles qui avaient des positions dominantes dans la société. La conséquence est que les plus démunis s'opposent à ces innovations mais ils sont rapidement disqualifiés car étant présentés comme opposés au progrès social et technique. Les incertitudes sur les résultants des processus de négociations qui ont pour objectif de sécuriser les accès peuvent ainsi avoir pour conséquence contre-intuitive d'accroître encore la préférence pour le présent. Les populations non prises en compte par ces processus d'innovations prélèvent tout de suite ce que les règles d'accès et d'usage en cours de construction ne leur permettront peut-être plus de prélever demain ou ne se préoccupent pas des impacts sur un milieu qui leur échappe. Il existe évidemment des exceptions. La loi

adoptée en France le 25 janvier 2023 visant à l'interdiction des grillages de très haute taille permettant à de grands propriétaires fonciers de s'approprier de manière privative la faune sauvage, et alimenter ainsi les grandes chasses de certains territoires ruraux, est à ce titre un exemple tout à fait intéressant à pointer.

Encadré 1 : Une rapide histoire de la privatisation des zones humides en France²

Les histoires de privatisations des communs ne sont pas liées à un déterminisme évolutif traduisant une course vers le progrès mais à des choix politiques qui reflètent une vision très spécifique de ce progrès.

L'exemple des zones humides en France est édifiant de ce point de vue. Les landes et marais véhiculent de nombreux présupposés depuis l'Antiquité: zones peuplées d'être maléfiques, espaces peu productifs et à l'origine de maladies, dont les accès et usages ne sont organisés par aucune règle claire. Un indice de cette perception est le mépris dont les nobles et les bourgeois témoignent pour la chasse au gibier d'eau. Les zones humides, délaissées par les puissants, ont été un refuge par les populations vivant à la marge et une réserve de ressources pour les plus démunis.

Certes, d'un point de vue agronomique, les zones humides offrent de faibles rendements pour la monoculture, même lorsque les terres ont été fortement drainées. Mais cela ne veut pas dire qu'elles ne sont pas productives. Le gibier d'eau, les poissons, les roseaux, les prairies humides, la tourbe, les sangsues... sont abondamment présents dans ces espaces et ont toujours offert de nombreuses ressources aux populations environnantes. Cette hyper-productivité naturelle des écosystèmes aquatiques explique d'ailleurs très bien que les zones humides ont été les premiers espaces où l'agriculture et les villes se sont développées (Graeber et Wengrow, 2021).

Par ailleurs, l'usage de ces espaces est organisé à partir de droits coutumiers complexes, visant à prendre en comptes les variabilités naturelles et les risques associées, qui génèrent généralement un niveau d'inégalité sociale assez faible au sein des populations humaines en dépendant. Ces atouts vont devenir de moins en moins visibles à mesure que les centres de décisions se centralisent à Paris. Henri IV par un édit royal de 1599 inaugure un interventionnisme étatique dans l'assèchement des marais à grande échelle. Cette entreprise sera poursuivie par Louis XIII, Louis XIV et Louis XV, en mettant en place des systèmes fiscaux dédiés et en fournissant des titres de propriété aux acteurs investissant dans ces efforts d'assèchement. Les physiocrates appuieront cette dynamique par des arguments économiques pour convaincre Louis XVI de renforcer ces mécanismes: l'assèchement et la privatisation des zones humides doit permettre à la fois d'augmenter les capacités productives du royaume mais est aussi d'améliorer la salubrité publique. La logique lockéenne sous-jacente est évidemment que les bénéfiques produits par la « bonification des terres » issu du travail d'assèchement soit capté de manière exclusive par ceux qui ont financé ce travail. Les grands bourgeois y voient, de

² Sur l'histoire de l'assèchement des zones humides et de leurs privatisation en France, nous conseillons la lecture des travaux de Jean-Michel Derex sur le sujet. Sur l'histoire de la transformation des landes en forêts, nous suggérons d'écouter l'émission radiophonique de Xavier Mauduit, « Aux racines des Landes, un pin c'est tout ! », dans la série « Histoires de forêts », épisode 2/4, *Le Cours de l'histoire*, France Culture, du 30 août 2022.

fait, des réserves foncières inexploitées. Ces éléments expliquent pourquoi l'assèchement et la privatisation de ces communs s'est systématiquement fait aux dépens des petits usagers et au profit des grands propriétaires fonciers. Les Républicains ne seront pas en reste, ni le second empire. Napoléon III va entreprendre, grâce à des aides publiques et un interventionnisme à toutes les échelles, l'assèchement de la région des Landes avec un succès inégalé : la plus grande zone humide de France devient la plus grande forêt (exploitée) de France...

La plantation de pins, et la privatisation des terres où elle a lieu, est typiquement une décision politique dont l'objectif est d'alimenter la révolution industrielle qui a démarrée tardivement en France. Travées de ligne de chemin de fer ou résine vont devenir des produits essentiels. Des investisseurs arrivent: grands bourgeois et polytechniciens voient une belle opportunité à saisir.

Mais les populations locales et les communes résistent. En effet cette logique conduit nécessairement à la disparition des pratiques locales, qui ont court depuis des siècles et qui sont fondées principalement sur un agropastoralisme extensif complexe dans des landes relativement pauvres.

Pour donner un avantage décisif aux investisseurs venus de Paris et de Bordeaux, Napoléon III crée une loi d'exception qui oblige les communes à planter les arbres qui vont permettre l'assèchement du territoire. Si elles ne le font pas, l'État s'en chargera il se paiera sur les ressources exploitées. Dès lors, compte-tenu des risques encourus et de leur manque de moyens, les communes vont passer des accords avec des promoteurs étrangers au territoire qui développent les plantations de pins maritimes.

La lande est ainsi passée d'une image de zone sauvage peuplée de marginaux qui portent des peaux de bête et marchent sur des échasses dans des espaces où aucune propriété n'existe, à un espace sylvicole moderne où la propriété privée, la valorisation marchande nationale et l'exploitation industrielle permettent une optimisation économique de l'écosystème.

Le mépris des coutumes locales et la spoliation des populations va engendrer à un tel mécontentement que les incendies criminels vont se multiplier. À la fin du 19ème la loi d'exception adoptée sous Napoléon III est unanimement condamnée mais le mal est fait. De gré ou de force, les populations riveraines travailleront dorénavant dans les entreprises d'exploitation de la résine et du bois.

Les atouts et limites de la propriété commune pour la gestion des écosystèmes

La propriété commune des ressources renouvelables a quatre atouts majeurs, totalement passés sous silence par l'article de Facchini et Queinne, et que nous avons effleuré dans notre exemple des zones humides.

Elle permet en premier lieu de garantir une certaine préférence pour le futur car les droits qui s'y rattachent sont difficilement transférables. Il faut l'accord de toutes les parties pour opérer un transfert, dont certaines peuvent avoir des préférences orientées sur le long terme. Cette difficulté à transférer les droits peut apparaître comme une source de rigidité mais elle est aussi synonyme de sécurité puisqu'elle augmente l'échelle de temps des préférences. Certes, cela peut aussi conduire à un certain désintérêt, à une absence de valorisation économique et à un faible investissement privé de la part des différents copropriétaires. Cela sera d'autant plus vrai s'ils disposent de droits privés en parallèle. Mais ce sont ceux

qui n'ont pas de droits privés sur les ressources qui bénéficieront alors de ce désintérêt et s'investiront dans la conservation des ressources collectives qui leur sont directement utiles.

Un deuxième atout des formes de propriété commune des ressources naturelles concerne la compréhension des interactions entre usages humains et dynamiques naturelles. En effet les copropriétaires ayant des centres d'intérêts et des usages tout aussi différents, ces derniers vont donc être sensibles à différentes dynamiques de l'écosystème et offrir autant de source d'informations sur la manière dont il fonctionne mais aussi sur l'évaluation de potentiels risques. Cette décentralisation de la collecte d'information, et sa mise en commun à certaines occasions, est précieuse pour comprendre le fonctionnement d'écosystèmes complexes.

Un troisième atout est que, par nature, elle implique beaucoup plus d'interactions entre les copropriétaires. Elle implique, *de facto*, l'existence de relations sociales denses entre les individus qui composent le collectif des copropriétaires et « oblige » à échanger et à négocier en cas de problèmes concernant les dynamiques d'usages ou naturelles. Les copropriétaires se croisent dans le milieu où ils mènent leurs activités et se regroupent à certaines occasions pour organiser la distribution des droits d'usages mais aussi l'adaptation de ces derniers aux dynamiques en cours, au regard des informations collectées sur les ressources naturelles. Cette logique est une évidence dans le domaine de la gestion des pêcheries. Ces rencontres sont autant d'occasion « d'apprendre en faisant » et d'ajuster les règles du jeu pour maintenir le flux des ressources fournis par les écosystèmes. C'est pourquoi la littérature sur le sujet s'accorde à dire que la propriété commune, si elle est soutenue par la mise en place d'organisations et d'institutions légitimes, permettant de mobiliser des moyens de régulation financiers et humains significatifs, est une forme de propriété beaucoup plus flexible et adaptée à la gestion de socioécosystèmes complexes, permettant de faire évoluer les règles d'usages de manière continue et incrémentale, au regard des variabilités naturelles, que les droits rattachés à la pleine propriété privée.

Le dernier avantage que nous mentionnons ici concerne la mutualisation des risques. En effet les communs, pour la plupart, produisent une diversité de ressources et de services, qui permettent, en cas de crise économique ou écologique touchant l'une de ces composantes, de se reporter sur un substitut. De la même manière, le principe de co-propriété est souvent associé à un principe de solidarité. Les parties « communes » de la propriété étant liées par des règles impliquant des systèmes de contribution, de compensation et de répartition des risques précises.

Malgré ces points forts, la propriété commune des ressources naturelles a aussi plusieurs limites.

Les travaux scientifiques sur le sujet soulignent que les conditions d'une bonne gestion des écosystèmes en propriété commune sont nombreux. Six éléments semblent particulièrement importants (Agrawal, 2001 ; Tableau 1) : les caractéristiques des ressources, les caractéristiques de la communauté, les relations entre les caractéristiques des ressources et les caractéristiques de la communauté, les arrangements institutionnels, les relations entre les ressources et les arrangements institutionnels, l'environnement externe. A partir de ces six éléments, Arun Agrawal identifie pas moins de trente-trois

facteurs importants pour envisager une gestion durable des ressources en propriété commune. Mentionnons-en quelques-uns : frontières de l'écosystème bien définies et faible niveau de mobilité des ressources ; expérience passée de coopérations fructueuses, partage de valeurs communes et équité dans la distribution des gains ; règles d'usages simples à comprendre, possibilité d'établir un jugement à un faible coût et sanctions progressives ; institutions et organisations externes au service de la gouvernance locale ; innovations techniques progressives et intensives en main d'œuvre.

Ainsi, si la gestion communautaire des ressources naturelles peut avérer être un moyen de gestion intéressant, elle ne représente pas pour autant la panacée. Il n'existe pas de situation traditionnelle stable permettant une gestion durable des ressources, et une gestion strictement communautaire est aujourd'hui largement utopique. En effet, les sociétés locales sont beaucoup plus hétérogènes qu'auparavant. Elles ont été désorganisées par les politiques de nationalisation et de privatisation, et les anciennes pratiques de gestion des écosystèmes et des ressources associées ont souvent été oubliées, tout autant que les institutions qui permettaient de les orienter, en particulier dans les pays occidentaux.

Par ailleurs, en envisageant souvent les communautés comme relativement homogènes et en négligeant les différences d'âge, de position sociale, de sexe, de richesse, d'origine, etc. qui déterminent les statuts individuels à l'échelle locale, les processus de sécurisation des communs ont souvent conduit à des échecs dans les pays du Sud. En effet, s'il existe des comportements de coopération à travers des modes de régulation traditionnelle, ceux-ci sont tout simplement dus à des réciprocity de besoins qui n'empêchent pas l'existence de rapports de force dont les institutions traditionnelles sont d'ailleurs le résultat (Godelier, 1984). Ainsi, les institutions politiques locales, si elles sont les mieux adaptées pour une régulation efficace des accès et des usages des ressources naturelles, sont en même temps sources de nombreuses inégalités. Les femmes et les minorités sont souvent les perdantes de ces systèmes institutionnels.

Plusieurs études ont démontrées depuis fort longtemps que les petites sociétés ne sont ni stables, ni auto-régulées mais simplement en reconstruction – en réorganisation – perpétuelle sous l'effet de négociations et de stratégies individuelles rationnelles (Douglas, 1999). La communauté recherchant de manière innée le bien collectif est une utopie. C'est la complexité des liens de réciprocity qui garantit un système d'échanges directs et indirects dans lequel les acteurs peuvent avoir à gagner.

Il existe par ailleurs aujourd'hui, comme nous l'avons souligné plus haut, des pressions techniques, institutionnelles – le marché –, culturelles – la société de consommation – ou démographiques, qui rendent difficile une gestion communautaire d'écosystèmes. C'est pourquoi la simple réhabilitation des anciennes institutions ne saurait offrir une solution efficace au problème de gestion actuel des ressources naturelles. Il faut inventer de nouvelles formes institutionnelles de propriété et de droits d'accès ou d'usage pour répondre aux enjeux contemporains, ce qui implique de nouveaux des coûts de transaction importants à surmonter. Ceci est particulièrement vrai pendant les premières années qui suivent des innovations institutionnelles concernant les formes de propriétés communes, c'est-à-dire la période nécessaire pour surmonter des crises de confiance et la mise en place d'un contrôle social

endogène des pratiques préalablement négociées. Il faut donc que les individus appartenant au collectif acceptent de renoncer à du temps de travail ou du temps de loisir pour l'investir dans le collectif, si on veut résumer les choses de manière simple. Cela n'a rien d'évident...

Une autre limite de la propriété commune des ressources naturelles est qu'elle laisse de côté une grande part de la biodiversité, contrairement à ce qui est souvent affirmé. En effet la biodiversité est uniquement appréhendée à partir de la notion de ressources dans le cadre théorique posé par Elinor Ostrom et ses collaborateurs. Or il ne faut pas négliger le fait que la biodiversité ne représentant pas une ressource – voire qui génère des menaces sur les ressources exploitées – n'est pas invitée à la table des négociations. En réalité, les consensus sociaux autour de la bonne gestion des ressources communes peuvent donc se faire au détriment de pans entiers de la biodiversité.

Personne n'a par exemple intérêt à voir le loup protégé à l'échelle d'un territoire où il engendre des dommages directs (prédation de gibier) ou indirects (risque lié à l'accès à des pâtures en propriété commune pour le bétail), sans produire d'autre part de bénéfices économiques. S'il est aujourd'hui possible de protéger le loup c'est uniquement grâce à la reconnaissance d'un intérêt « supérieur » à le protéger via l'intervention de la puissance publique (même si elle régule l'espèce pour qu'il n'y ait pas trop de conflits avec les acteurs locaux), et non pas grâce à une gestion communautaire de ce problème qui aurait sans doute conduit à une éradication de l'espèce.

La propriété commune ou publique peut d'ailleurs, dans certains cas, être plus défavorable à la biodiversité que la propriété privée. Un exemple est celui de la reconquête des sentiers littoraux en France, « arrachés » aux propriétaires privés qui s'étaient indument appropriés des parcelles du domaine public. Largement plébiscitée par l'opinion publique et permettant aux riverains tout autant qu'aux touristes d'avoir accès à des milliers de kilomètres de linéaires de chemins côtiers, elle a fait exploser la fréquentation de zones côtières jusque-là inaccessibles et a créée simultanément des sources de dérangements pour de nombreuses populations d'oiseaux sauvages qui ont vu leurs effectifs se réduire.

Conclusion : vers de formes institutionnelles hybrides en matière de régulation des accès et des usages

Quels enseignements tirer de cet article ?

Sur le sujet des formes de coordination tout autant que des droits d'accès et d'usages, il n'y a pas de panacée pour faire émerger une « bonne gestion des ressources naturelles » comme l'écrivait Elinor Ostrom. Les droits de propriété privés ne représentent qu'une forme institutionnelle parmi d'autres. Et un système institutionnel de droit qui a fonctionné dans un système d'interactions société-nature particulier, n'est pas forcément reproductible dans un autre contexte historique ou géographique. Ce n'est pas parce que la privatisation des accès aux ressources a fonctionné – au dépens des plus pauvres – dans les pays occidentaux entre le XVIII^{ème} et le XX^{ème} siècle, pour augmenter les rendements agricoles, que cette innovation va forcément fonctionner dans les pays du Sud, a fortiori lorsqu'on vise la

production d'une grande diversité de services écosystémiques. « La distinction entre les systèmes doit être opérée non en fonction du degré plus ou moins individuel du droit de propriété, mais en partant de la nature et des formes de son institutionnalisation, et du procès historique de cette dernière. La propriété ne se conçoit donc pas dans une opposition entre propriétés collective et individuelle mais dans la nécessaire interaction et complémentarité de droits de contrôle à la fois individualisés et soumis à la validation collective » (Sapir, 1999, p.190).

Opposer libéralisme de marché et planification pour gérer les questions environnementales, comme le font Facchini et Queinnec, semble quelque peu contre-productif au 21^{ème} siècle. Les deux systèmes ont généré, et continuent à générer des catastrophes écologiques, pour une raison simple : les conditions institutionnelles à la préservation de l'environnement, et tout particulièrement à la biodiversité, varient énormément dans le temps et l'espace. De ce point de vue il ne sert à rien de vouloir isoler une forme de propriété du reste de l'environnement institutionnel.

La question peut donc être posée autrement : quels sont les niveaux de coûts de transaction associé à des innovations institutionnelles visant à sécuriser ou créer des droits d'accès et d'usage exclusif, que ces dernières soient fondées sur la propriété privée, publique ou commune ?

Poser cette question revient à admettre une évidence : il est impossible d'obtenir une indépendance des niveaux de décision dans un contexte d'interdépendance des effets de ces décisions. Il s'agit ainsi de relâcher une hypothèse centrale du cadre théorique néoclassique, que la notion d'externalité permettait de masquer.

Analyser les coûts de transactions revient à faire une évaluation des incertitudes institutionnelles et environnementales mais aussi de la nature des relations qui existent entre les individus impliqués dans le collectif, en vue de privilégier des innovations qui contribuent à faire émerger un climat de confiance et de contrôle social endogène.

Ces innovations devraient donc être appréhendées sans référentiel « historique idéal » et à partir d'une « entrée problème », en pariant sur un processus de négociation et d'action collectif « à tâtons », comme le propose la théorie de la co-évolution (Norgaard, 1988). L'un des aspects les plus délicats de ce processus de transformation est l'identification des institutions qui peuvent permettre de réguler les accès et les usages sans créer de nouvelles inégalités, ce qui conduirait à affaiblir la légitimité de ces dernières et accroître la vulnérabilité des plus démunis. Au regard de ce dernier point, il ne fait pas de doute que l'émergence de nouveaux communs peut offrir des opportunités intéressante.

Mais créer des nouveaux communs ne se décrète pas sur la base de nouvelles lois visant à réhabiliter ce dispositif décentralisé de régulation des accès et des usages. Elle nécessite la mobilisation de moyens financiers et humains pour soutenir la construction des organisations et institutions nécessaire à leur développement.

Soulignons par ailleurs que la propriété commune n'est pas forcément meilleure pour la nature que la propriété publique et que la propriété publique n'est pas forcément meilleure pour la biodiversité que la

propriété privée, comme nous l'avons rapidement évoqué plus haut. Un élément qui manque clairement aux réflexions sur le sujet des innovations institutionnelles visant à sécuriser les accès et les usages aux ressources est en effet la prise en compte de la biodiversité dans son ensemble. D'une part car, comme nous l'avons rapidement évoqué, ce sont les interactions au sein d'une diversité de communautés animales et végétales qui permettent de produire un grand nombre de services et que nous ne savons pas beaucoup de choses sur ces interactions. Sécuriser la production de ressources peut donc nécessiter de protéger des espèces que l'on ne connaît pas et/ou qui peuvent être très éloignées de là où se situe l'action des propriétaires et des usagers. Ensuite car il existe des principes éthiques, relayés dans des textes de loi visant à protéger la nature pour elle-même, qui implique que l'on fasse une place aux non-humains à la table des négociations. Il existe évidemment de forte divergence d'intérêt entre les humains et les non-humains. Seule l'intervention de tierces parties (juge, médiateur, scientifique, associations, etc.) peut permettre d'imaginer un cadre de négociation qui permettent de répartir des ressources communes entre humains et non-humains. Or, contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'être humain n'est pas forcément plus facile à contrôler qu'un animal sauvage en la matière, malgré le fait qu'on lui prête une plus grande rationalité. On voit très souvent des touristes ne respecter aucune des consignes de sécurité en matière de distance vis-à-vis d'animaux sauvages, prenant par là-même des risques qui peuvent conduire à des drames. Une question se pose alors : pour sérieusement prendre en compte les non-humains dans les innovations institutionnelles à venir, ne faut-il pas abandonner la notion de « propriété » - qui implique l'existence de biens sur lesquels des individus humains disposent de droit complet - pour lui préférer celle d'une diversité de droits d'usage et d'accès à certaines ressources et à certains territoires.

Pour terminer, il nous semble ainsi que les formes hybrides, combinant régulation publique (pour des objectifs de planification écologique), communautaire (pour les modalités de mise en œuvre), et marchandes (pour la flexibilité et l'incitation), sont probablement les plus efficaces pour déployer des politiques environnementales. Ce sont ces dispositifs hybrides qui semblent ainsi offrir la meilleure assurance d'une gestion durable des ressources, impliquant une grande densité de liens de réciprocité au sein de la société de manière à résister et de s'adapter aux pressions extérieures, tout en ne sacrifiant pas la biodiversité sauvage « inutile » aux intérêts communautaires locaux.

Références

Agrawal, A., 2001. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development* 29, 1649–1672.

Cours des Comptes, 2018. L'évolution de la répartition des aides directes du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et leurs effets (2008-2015) (No. Référé n° S2018-2553).

Douglas, M., 1999. Comment penser les institutions? La Découverte, Lieu de publication non identifié.

Galbraith, K., 1980. Théorie de la pauvreté de masse, Gallimard. ed. Paris.

- Godelier, M., 1984. L'idéal et le matériel: pensée, économies, sociétés. Fayard, Paris.
- Graeber, D., Wengrow, D., 2021. Au commencement était: une nouvelle histoire de l'humanité. Éditions les Liens qui libèrent, Paris.
- Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243–1248.
- Manent, P., 1997. Histoire intellectuelle du libéralisme: dix leçons, Nouv. éd. ed, Pluriel. Hachette littératures, Paris.
- Norgaard, R.B., 1988. Sustainable development: A co-evolutionary view. *Futures* 20, 606–620.
- North, D.C., 1990. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Ostrom, E., 1991. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, Cambridge ; New York.