

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 19 • Septembre 2015

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Vers la construction d'un cadre analytique et opérationnel sur les communs

Dans la continuité de ses travaux sur la formalisation des droits et les appropriations foncières à grande échelle, le CTFD a organisé, le 17 septembre dernier, une première réunion consacrée à la question des communs. Ce thème a été défini par les membres comme une priorité de travail pour les trois prochaines années et sera traité sous la forme d'un chantier collectif. Il aura pour objectif de construire un cadre analytique et opérationnel susceptible d'être appliqué aux territoires pluri-usages pouvant présenter les caractéristiques de « communs » (forêt, espaces pastoraux, etc.), et sur lesquels les opérateurs de développement assistent à une individualisation croissante de l'accès, l'usage et la gestion des ressources, source de conflits ou de dégradation des ressources.

Ce premier échange avait pour but de délimiter les ambitions conceptuelles, politiques et opérationnelles du comité sur une question qui dépasse la simple dimension foncière.

Les débats de la journée ont été introduits par Étienne Le Roy, qui a proposé un éclairage conceptuel de la notion de commun. Des chercheurs du Cirad et de la Fondation Paul Ango Ela (Martine Antona, Laurence Boutinot, Patrick d'Aquino, Philippe Karpe, Olivier Iyebi Mandjek) ont ensuite présenté trois études de cas au Cameroun, au Sénégal et à Madagascar, permettant ainsi d'appréhender les enjeux qui se posent sur des territoires aux caractéristiques de « communs ». Avant un débat élargi avec la salle, des éclairages complémentaires sur les dimensions économiques et socio-politiques des communs ont enfin été apportés par Michel Merlet (Agter) et Philippe Lavigne Delville (IRD).

> LES COMMUNS : L'ANTITHÈSE DE LA PROPRIÉTÉ?

Lorsque la réalité et la généralisation des communs à travers le monde se heurtent aux conceptions juridiques des pays de droit civiliste

Les océans, les terres pastorales, les forêts, les périmètres irrigués : autant d'espaces pouvant être caractérisés comme des communs qui illustrent à la fois la permanence et l'extrême diversité des réalités que recouvre cette notion. Aussi différents qu'ils soient, les communs renvoient tous à la notion de **partage** de l'accès à une ou des ressource(s) par un ou des groupe(s) d'ayants droit, partage sous-tendu par un enjeu d'équilibre entre l'intérêt collectif/de moyen ou long terme à assurer le renouvellement de la ressource, et l'intérêt individuel/immédiat de ceux qui partagent. Ainsi, d'après David Bollier (2013), « *les communs sont des ressources, plus une communauté délimitée et des protocoles, valeurs et normes inventées par cette communauté pour gérer ces ressources* ».

Cependant, la nature juridique de ce principe de partage est beaucoup moins évidente à identifier : s'agit-il d'une troisième forme de propriété (cf. Pierre Dardot)? D'une forme de gestion de biens non appropriés? D'une déclinaison de la copropriété? Ou encore, d'une traduction de l'idée mutualiste? La déclinaison du « commun » dans le droit moderne traduit cette difficulté conceptuelle. Ainsi les « communaux », dans le droit civil, sont un travestissement des communs, puisqu'ils sont assimilés à une propriété publique avec jouissance privée. Finalement, lorsqu'on essaie d'insérer dans des systèmes capitalistes reposant sur la propriété privée, des principes qui leur seraient étrangers,

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le **Comité technique « Foncier et développement »** est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

les communs se transforment et perdent ce qui fait leur essence.

Sortir d'une approche uniquement juridique de l'analyse « communs-propriété »

Pour certains membres du comité, les communs ne relèvent **pas de régimes de propriété**, qu'ils soient privés ou publics, mais se rapprochent plus de modes d'appropriation originaux privilégiant l'usage (« approprié à ») plutôt que le bénéficiaire (« approprié par »). Pour saisir ces façons alternatives de penser le monde et les rapports sociaux, il est donc essentiel de souligner d'emblée que le mot « propriété », compte tenu des sens différents qu'il a dans les différentes langues et de ce qu'il représente dans les différents systèmes de droit, devient très vite un obstacle conceptuel qui empêche de saisir ce que sont les communs.

Mais parce que les communs consistent justement à autoriser à certains groupes ou individus l'accès à des ressources en fonction de certains critères, et à en exclure d'autres, ou en tous cas à en réguler l'accès, les communs posent des questions de possession, d'appropriation : qui a accès ? Qui sont les ayants droit ? Les tiers peuvent-ils y avoir accès et à quelles conditions ? Le **droit d'exclure** invite à réfléchir le rapport **des communs** à la propriété, telle qu'elle est définie dans les systèmes civilistes. Il s'agit donc bien de ne pas nous limiter à une appréhension strictement juridique et civiliste de ce que nous qualifions de propriété.

L'individualisation croissante de certains droits, y compris au sein des communs, abonde dans ce sens, car elle implique une exclusion toujours plus marquée. Elle appelle à analyser plus spécifiquement la notion de **partage**, puisque le terme renvoie à la fois à ce qui est mis en commun et à ceux qui en sont exclus. Le principe de rivalité dans les usages a été posé par Elinor Ostrom (2010) et permet de différencier les communs des biens publics. Une ressource est qualifiée de « rivale » lorsque son usage par un utilisateur interdit ce même usage par tout autre utilisateur.

Le partage permet d'élargir le regard sur la notion de commun, puisqu'il implique à la fois l'union et la division. C'est un terme qui entretient des liens étroits avec l'échange, qui est son opposé ou son double, et est aujourd'hui privilégié dans les sociétés occidentales dont les principes de développement reposent sur la généralisation des marchés. Pourtant, le partage est à la base de toute société, il est universel, et concerne toutes les époques et tous les groupes sociaux.

À l'inverse, les modalités de ce partage se caractérisent par leur très grande diversité : diversité

ENCADRÉ n° 1

Les communs selon Elinor Ostrom

Issue de la critique de la « tragédie des biens communs » de G. Hardin, la théorie d'Ostrom envisage les communs comme « *un groupe social délimité, un espace délimité, et des institutions de gestion de la ressource* ». Contrairement aux biens publics, les communs intègrent la notion de rivalité dans les usages et l'exploitation.

La théorie ostromienne est néo-institutionnelle. Elle renvoie à l'action collective, régulée par des institutions locales contractuelles, qui permettent de réduire les comportements opportunistes, les asymétries d'information, les coûts de transaction. Ces institutions émergent et se maintiennent sous certaines conditions : degré acceptable d'inégalités, capacité collective à définir/faire évoluer les règles, pression limitée du marché, des États indifférents ou supportants, etc.

Afin d'améliorer les régimes des communs, Ostrom propose huit « principes de conception » de ces institutions : l'existence de limites claires des ressources, des règles claires d'adhésion, des dispositifs de choix collectifs incluant les individus concernés, la surveillance mutuelle, des sanctions graduelles, des mécanismes de résolution des conflits, un État prêt à reconnaître (ou au moins à ne pas contester) les droits locaux, de multiples niveaux d'entreprises imbriquées dans les mécanismes de gouvernance.

des objets partagés, des acteurs qui partagent, et des règles de partage. Il n'existe pas de modalités générales, abstraites et inconditionnelles, mais une multiplicité d'« arrangements » locaux au sein des groupes, qui évoluent au cours du temps sous l'influence de multiples facteurs, internes ou externes (croissance démographique, catastrophe naturelle, etc.).

Ces modes de mise en commun échappent souvent à ceux qui sont extérieurs au groupe, car il s'agit d'un « faire habituellement », dont les codes doivent rester discrets ou secrets : c'est la coutume. Cette discrétion dans les « rapports en commun » permet de « garder entre soi », et donc de partager. Cette endogenèse est toujours privilégiée parce que sécurisante. Les facteurs extérieurs constituent souvent des facteurs de déstabilisation des arrangements locaux, qui obligent les acteurs à évoluer pour que ce qui a intérêt à être partagé puisse continuer à l'être.

Pour mieux saisir les communs, il faut dès lors appréhender les ressorts de ce partage : qui partage quoi, à quel moment, comment, et à quelles fins ?

> DE L'USAGE COLLECTIF AUX RÈGLES PARTAGÉES

L'existence d'une communauté qui « fait commun »

Le commun est indissociable de la communauté qui le partage. L'analyse des communs passe donc nécessairement par une **analyse des relations entre acteurs à propos de la terre et des ressources naturelles**. Loin de se limiter à une simple question sociale ou environnementale, ils relèvent également d'une forte dimension politique et économique. Il faut donc s'intéresser autant aux relations communautaires et espaces d'inter-connaissance mobilisés, qu'aux rapports de force existants au niveau local ou national. Dans des contextes où compétition et coopération sont étroitement imbriquées, cette lecture socio-politique des communs interroge directement les modalités de gouvernance des ressources naturelles. Au Sénégal, par exemple, des instances villageoises ou lignagères sont des instances d'arbitrage et de décision incontournables pour la gestion du foncier et des ressources naturelles. Il en est de même au Cameroun, bien que le droit positif ne les reconnaisse pas en dernière instance. Ces instances sont secondées parfois par des comités *ad hoc* pour le développement local, qui font émerger des représentants ou des figures locales publiques qui participent de la vie et de la gouvernance locale.

Pour autant, l'unité d'analyse n'est pas aisée à définir. Au niveau administratif, il existe des citoyens, des villages, des cantons et des communes; au niveau anthropologique, des lignages, les clans et des familles linguistiques. Au niveau sociologique, des instances décentralisées élues, des comités nommés, des autorités coutumières, etc. Au niveau économique, des ménages, des exploitations, des organisations économiques... **Qu'appelle-t-on donc communauté? Quels en sont les contours?** Qui est dedans? Qui est dehors? La communauté est souvent implicitement comprise dans sa dimension locale, alors qu'il existe une diversité de « communautés politiques » (locales, régionales, nationales), auxquelles les acteurs peuvent prendre part de façon concomitante. L'appartenance à ces différents groupes peut par ailleurs être source de tension, et pose la question de la communauté socio-anthropologique et politique de référence à prendre en compte.

Usage collectif vs usage en commun : la définition de règles

Dès lors que des groupes sociaux partagent un territoire et ses ressources, est-on nécessairement en présence d'un Commun? On peut observer une **coexistence des usages** sur un même territoire, sans lien, ni alliance entre les acteurs. Ces derniers sont confrontés à la remise en question de leurs

ENCADRÉ n° 2. Expérience des POAS dans la Vallée du fleuve Sénégal

Depuis 1998, un réseau de chercheurs français et sénégalais, en partenariat avec les collectivités locales, la société d'aménagement du fleuve Sénégal (SAED) et la société civile, ont travaillé à l'introduction de « communs » dans la gestion territoriale locale. Le travail a été mené en deux temps. D'une part, les communautés concernées devaient définir ce qu'elles souhaitaient garder en partage. Les espaces pastoraux étaient notamment particulièrement concernés. Ensuite, l'enjeu était de décliner ces objectifs en normes et règles de gestion. Comment s'organisent les décisions? Qui y prend part? Qui sont les ayants droit? Quel est le territoire concerné? Quelles règles sont définies pour chaque type d'espace?

Les outils élaborés dans ce cadre (POAS, charte de mise en valeur du domaine irrigué, etc.), ont ainsi permis d'accompagner la mise en application d'une volonté collective de « faire commun », même si les enjeux d'opérationnalisation demeurent importants.

droits d'usages ordinaires du fait de la délimitation des espaces naturels pour des objectifs de production et de développement économique. Les accords implicites pour réguler l'accès aux ressources et définir des catégories d'ayants droit sont déstabilisés. C'est le cas des zones pastorales soudanaises où les ressources fourragères sur les espaces non cultivés y sont devenues en accès quasi-libre, c'est-à-dire sans droits socialement reconnus à des groupes spécifiques comme les éleveurs. Mais c'est aussi le cas des anciens échanges, vaine pâture contre fumure, établis entre éleveurs et agriculteurs qui sont remis en question.

Pour toutes ces raisons, les pratiques d'usage collectif d'une ressource par un groupe social ont rarement fait l'objet d'une analyse scientifique systématique et rigoureuse. Il ne suffit pas de constituer un espace « commun » pour que les acteurs s'organisent pour « faire commun ». Certains territoires et ressources ne font parfois l'objet d'aucune régulation, et sont de plus en plus convoités. C'est à partir de la connaissance des pratiques réelles de partage que l'on peut commencer à considérer la communauté et la construction du commun.

La participation des ayants droit à l'élaboration de ces règles

On assiste parfois à un usage collectif des ressources, avec des règles de gestion instituées depuis l'extérieur du territoire concerné, ou de l'intérieur, mais sans concertation effective entre les ayants droit. Dans ce cas, **ces règles n'ont pas été définies**

collectivement par les acteurs concernés. Les droits d'usage sont partagés, tandis que le contrôle de la ressource est monopolisé par une autorité. C'est le cas de certains droits de pêche d'étiage, définis et partagés par une ou des communautés villageoises, tandis que la ressource est contrôlée par un « maître des eaux ». Dès lors, il semble discutable de parler de communs : il s'agit plutôt d'une **gestion collective décrétee, ou de « commun octroyé »**.

Certains projets de développement entrent dans cette logique : des comités de gestion *ad hoc* sont constitués pour construire une action collective, qui fait fi des rapports sociaux préexistants. Si ces initiatives ne rentrent pas dans le cadre de « communs », elles restent intéressantes à analyser pour observer leurs impacts sur les pratiques des acteurs, et comprendre ce qui s'est déstructuré ou restructuré.

ENCADRÉ n° 3

La forêt communautaire au sein d'une concession, à Mindourou au Cameroun

À l'Est du Cameroun, la Pallisco, entreprise française d'exploitation du bois, s'est implantée dans la commune du Mindourou en 1996. Elle s'est progressivement appropriée le territoire, en développant ses activités au sein des Unités forestières d'aménagement (UFA) aux limites fixes, concédées par l'État. Sur ce même espace vivent, de manière plus ou moins mobile, plus de 3 000 habitants. Ils fonctionnent par groupes de résidence, qui relativisent la notion de limite octroyée par l'État à l'entreprise, et ont créé des systèmes dynamiques de gestion des ressources.

L'arrivée de la Pallisco empêche la perpétuation du partage organisé des ressources au sein des populations Bakas et Bantoues. Les concessions de l'entreprise, qui s'étendent sur 388 000 ha,

annulent les règles locales pré-existantes et redéfinissent des forêts communautaires dans ses interstices. Sur ces espaces, les droits d'usage sont limités par une réglementation précise (types d'espèces autorisés ou non, type de territoire, selon la finalité de l'usage, etc.), définie en lien avec les organisations de conservation de la biodiversité telles que l'UICN.

Malgré l'instauration de dispositifs collectifs (des comités *ad hoc* – de riverains, de surveillance et de lutte contre le braconnage, etc. – fonctionnant par élections), les règles sont peu respectées (chasse dans les limites des UFA, etc.), car en décalage avec les pratiques locales et les nécessités de survie. Le commun ici est à rechercher dans les pratiques d'usages qui perdurent malgré les limites des UFA et les restrictions dans les prélèvements, et qui relèvent d'une certaine forme de résistance face à l'exclusion, ressentie par les villageois, des espaces forestiers.



> LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE DES RÈGLES DE GESTION COMMUNES

L'existence d'enjeux : des communs en perpétuelle évolution

Les acteurs sont incités à la mise en place de règles dès lors qu'apparaît un **enjeu** qui les concerne. Par exemple, l'absence de règles instituées pour l'usage des ressources fourragères dans les zones pastorales soudanaises s'explique par leur abondance historique. Les acteurs ne sont donc pas inquiétés par l'épuisement de la ressource, et n'ont pas la nécessité de s'organiser pour en assurer le renouvellement.

Ces enjeux peuvent être de différentes natures : la préservation des ressources, la survie de la communauté, les conditions de vie des générations futures, etc. Au Sénégal, la dynamique de définition des communs dans la vallée du fleuve (*cf. encadré n° 2*) est étroitement liée aux enjeux de réduction des conflits locaux autour des usages de l'espace, à la valorisation croissante du foncier par l'agriculture irriguée, mais aussi à la pression démographique.

Sous l'influence de ces facteurs, il s'agit d'instaurer *a posteriori* des règles sur un territoire qui n'était pas initialement constitué comme commun, ou de faire évoluer les communs pour répondre à de nouvelles problématiques. **Moins qu'une reconnaissance, le défi résiderait donc davantage dans la fondation ou la refondation de communs.**

Autant d'enjeux possibles que de « communautés politiques » concernées

Sur un même territoire, cohabitent différentes communautés d'acteurs qui ne perçoivent pas le territoire et les enjeux qui s'exercent sur lui de la même façon. Cette complexité socio-politique remet en question la configuration ostromienne des communs (*cf. encadré n° 1*). Par exemple, lorsque l'État pose l'enjeu environnemental, il présuppose que cet intérêt est partagé localement, alors qu'il peut être perçu par les populations plutôt comme une obligation ou une contrainte.

Si la « création de communs par le haut » semble par essence contradictoire, une définition uniquement locale des ressources à partager et des modalités de partage semble également insuffisante. Une distinction entre un vouloir partager, qui viendrait du bas, et un devoir partager, qui viendrait d'en haut, est nécessaire. Il s'agit de réfléchir à l'articulation des échelles afin de rendre compatibles les différents niveaux d'enjeux, condition indispensable à l'effectivité et au maintien des règles mises en place.

ENCADRÉ n° 4

Les communs à l'épreuve des migrations

Les migrations internes constituent des dynamiques de repeuplement importantes des espaces ruraux sur le continent africain, ainsi que dans le sud-est de l'Asie. Ces migrations sont souvent perçues et analysées comme les effets de crises même si elles existent depuis toujours, et sont organisées en partie pour aider à la modernisation agricole de certains territoires.

Cependant, l'arrivée de migrants peut impliquer la disparition progressive des communs, questionner les modes de gouvernance des territoires (notamment les droits relatifs des migrants et des autochtones), et générer du conflit. Cette dynamique démographique s'inscrit dans une actualité politique sensible (par exemple, dans l'Est du Burkina Faso).

Le lien entre migration et communs constitue un axe de travail et de réflexion porteur. Il amène à questionner sous un angle nouveau à la fois notre compréhension des communs, et celle des migrations, et renvoie aux enjeux socio-politiques de pacification de certaines zones.

ENCADRÉ n° 5

La mise en place de la loi GELOSE (Gestion locale sécurisée) à Madagascar

À Madagascar, la loi GELOSE de 1996 a permis de poser un cadre légal pour la gestion des communs, qui passe notamment par le transfert de la gestion de certaines ressources de l'État vers les communautés locales, dans le but de les protéger plus efficacement.

C'est le cas pour la gestion forestière, où celle-ci est négociée entre l'État, les collectivités locales, et les communautés. Cependant, les objectifs, les ressources et les stratégies des principaux acteurs concernés peinent à s'accorder.

Les chercheurs de l'UMR Green cherchent donc à comprendre quels sont les impacts de cette nouvelle législation relative aux communs, sur la vie des communautés, ainsi que sur les ressources forestières. Comment le cadre légal produit localement de nouvelles façons de faire? En quoi celui-ci entre en résistance avec des logiques locales? Le cas échéant, quels sont les leviers pour lever ces blocages, et faire des communs un véritable processus d'action à toutes les échelles?

> LES DIMENSIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DES COMMUNS

Le modèle de l'État-nation remis en question ?

Les difficultés inhérentes à la formalisation des règles de gestion des communs, et les réflexions sur les modalités d'organisation collective locale qui les accompagnent, sont les révélateurs d'une crise de l'État-nation comme instance unique de régulation et de gouvernance. Cette crise est, d'une part, provoquée par l'accentuation de certains enjeux qui dépassent l'échelle nationale : c'est, par exemple, le cas des problématiques liées à la transhumance transfrontalière, qui impliquent de raisonner à l'échelle régionale, afin de trouver des accords entre tous les acteurs impliqués dans la gestion de la ressource.

Par ailleurs, cette crise révèle que l'État ne peut pas promouvoir des approches standards sur les territoires, qui font l'objet d'us et coutumes différents selon les régions et les contextes agroécologiques. Il y a une nécessité de responsabiliser les acteurs à la base, au niveau des territoires, pour gérer les ressources, dans un principe de subsidiarité, tout en prenant en compte les spécificités locales. Un degré de liberté doit donc être laissé aux territoires, sans que cela ne remette pour autant en cause l'unicité de l'État-nation.

Hausse des inégalités et captation de la rente foncière

La hausse des inégalités est l'un des effets induits de l'individualisation des droits fonciers. Les pays les plus inégalitaires au monde sont ceux où les moyens de production, et notamment les ressources foncières, sont les plus inégalement répartis. Cette appropriation individuelle de la terre est notamment motivée par la captation de la rente foncière. La réflexion sur les communs est donc liée à ces impératifs sociaux et économiques, de plus en plus prégnants à mesure que la logique marchande progresse. Comment reconstruire du commun pour pallier la captation toujours plus inéquitable des richesses ?

Mais les situations de creusement des inégalités peuvent aussi être envisagées comme des marqueurs de la disparition d'anciens communs : **les communs constitués par les forêts communautaires seraient victimes d'une appropriation exclusive par certains**, à l'image des systèmes concessionnaires (cf. encadré n° 3).

Dans cette perspective, l'approche économique, et plus précisément la théorie de la rente, peut aider à l'analyse des communs, en complément d'approches socio-politiques et environnementales : comment les communautés valorisent-elles leurs ressources ? Combien leurs activités rapportent-elles ? Comment l'arrivée de nouveaux acteurs provoque-t-elle un accaparement de la rente ?

© Pierre Ferrand



Quels sont les mécanismes de **redistribution** de cette rente (répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs)? Comment ces situations évoluent-elles dans le temps?

Cette analyse permet ainsi d'apprécier les **rapports de force** existants mais doit aussi s'accompagner d'une analyse de la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs au sein des filières. Par exemple, si les grands projets d'investissement impliquent une privatisation des droits fonciers et une captation de la rente foncière, induisent-ils une création d'emplois significative au niveau local, avec un niveau de salaire décent, et des retombées qui viennent **compenser les pertes actuelles et futures liées à la privatisation d'anciens communs**?

Une approche économique permet donc de caractériser autrement les communs, et de comprendre les ressorts de leurs évolutions et de leur émergence.

La mise en place de « bricolages endogènes » sécurisant ou faisant émerger les communs

Ces stratégies de captation de la rente, qui aboutissent à la destruction de communs, posent la question de l'environnement institutionnel favorable à la sécurisation ou l'émergence de « communs ». Leur mise en place passe par l'élaboration d'arrangements au niveau local, par les commu-

nautés concernées, afin de formaliser des règles de gestion en commun (cf. *partie 2 et 3*). Mais ces conventions locales ne seront effectives et pérennes que si les enjeux socio-politiques sous-jacents ont été correctement appréhendés, et que les lois et institutions les protègent des pressions extérieures.

La production d'arrangements locaux reconnus par tous les acteurs, voire de cadres législatifs nationaux, reste donc au cœur de la question des communs. Il faut cependant veiller à ce que les institutions mises en place soient **fonctionnelles**, c'est-à-dire qu'elles soient issues des réflexions menées au niveau local, et qu'elles permettent de faire vivre les dynamiques dont elles doivent être issues. Les comités de gestion créés dans le cadre des forêts communautaires (cf. *encadré n° 3*) en sont un parfait contre-exemple. En France, le débat autour de l'« Accès et partage des avantages », qui renvoie à la question amérindienne en Guyane, est une esquisse de ce processus. Ce débat est porté par les députés guyanais, et vise à prendre en compte les spécificités foncières des communautés amérindiennes guyanaises (modalités de régulation et distribution des droits fonciers). Si cette discussion ne s'est pour le moment pas concrétisée par des textes de loi, elle a permis d'introduire des notions nouvelles, telles que la communauté, dans la palette conceptuelle du législateur.

ENCADRÉ n° 6

Les enjeux socio-politiques de la gouvernance des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest : le modèle des conventions locales en question

Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, la loi reconnaît désormais les conventions locales et leur donne une existence légale, notamment via les délibérations des communes rurales. Ces conventions sont-elles établies dans les conditions nécessaires à leur maintien telles que théorisées par le paradigme ostromien (degré acceptable d'inégalités, capacité collective à faire évoluer les règles, pression du marché limitée, État indifférent ou supportant)? Peut-on dire qu'on se situe dans le cadre de communs « reconnus et protégés par la loi »?

Dans la réalité de l'élaboration des conventions locales, les conditions favorables au maintien des communs sont loin d'être réunies. On se situe souvent dans des contextes où les espaces et les ressources sont pluri-usages, ce qui entraîne une compétition entre usagers relevant de groupes sociaux hétérogènes, avec une tendance à l'ap-

ropriation privative. L'environnement est généralement complexe, avec une extension des rapports marchands, des tensions entre citoyenneté locale et citoyenneté nationale dans l'accès aux ressources, et des interventions extérieures (État, projets) qui peuvent fragiliser les régulations sociales.

Les conventions locales, même si elles apportent des réponses aux enjeux de formalisation des arrangements locaux autour de la gestion des ressources naturelles, souffrent généralement d'une effectivité limitée. Les enjeux socio-politiques et économiques sont largement sous-estimés (rapports aux territoires et aux pouvoirs coutumiers, captation des richesses par une minorité, etc.) et les approches adoptées par les projets ou les législations peuvent conduire à un modèle bureaucratique de la « gestion » avec une technicisation des approches, prises dans les contraintes des projets. Dès lors, poser la question des communs suppose de bien situer les enjeux dans le contexte économique, politique et institutionnel contemporain, sans sous-estimer les aspects liés aux conditions d'effectivité de ces arrangements locaux.

> POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL

Les questions à se poser

La question des communs dépasse très largement la question foncière et renvoie au principe universel de partage, observable dans toutes les sociétés, selon une diversité de modalités. Ces communs sont en perpétuelle évolution, sous l'influence de pressions extérieures (mise en place de « communs octroyés » dans le cadre de concessions foncières par exemple) ou de dynamiques internes (endogène). Dès lors, certaines questions clés apparaissent essentielles à traiter pour la suite du chantier :

- ▶ Qu'est-ce que les sociétés veulent ou ont intérêt à garder en partage, afin de préserver les ressources, assurer la survie de la communauté et celle des générations futures ? Sur ce qui est en voie d'individualisation, comment reconstruire du commun ?
- ▶ Quels arrangements locaux sont/peuvent être mis en place pour réguler l'accès à ces ressources ? À quelle représentation de l'espace répondent-ils ? Selon quel processus sont-ils produits ?
- ▶ Quelles relations entretiennent les différents groupes d'acteurs concernés aux différentes échelles (familles, communautés, collectivités, États) ? Comment créer les conditions d'une gouvernance durable et équitable des ressources naturelles, dans des contextes souvent compétitifs ?

- ▶ En quoi l'analyse économique permet-elle d'éclairer les dynamiques d'évolution des communs (appropriation de la rente foncière, fiscalité, etc.) ?
- ▶ En quoi les législations fragilisent-elles ou peuvent-elles accompagner l'évolution des communs déjà existantes et/ou contribuer à leur émergence, et par quels vecteurs, dès lors que les institutions publiques ou l'État ne peuvent pas instaurer l'obligation des communs et doivent limiter leurs interventions à la seule exigence de l'intérêt général ?

L'approche à adopter

Nous proposons de partir de l'**observation directe d'une série d'études de cas concrets, pour présenter une diversité de situations** : comprendre ce que veulent dire les communs pour un groupe donné, dans un contexte donné, et en saisir les processus d'évolution. Dans cette perspective, il est indispensable de **décloisonner l'étude** et d'étudier des exemples sur toutes les géographies. Car la réalité des communs n'est pas circonscrite aux pays du Sud. Il sera important de s'intéresser plus particulièrement aux processus et phases de transition que connaissent ces communs [passage de bien (ou de chose) public (publique) à bien (ou chose) commun (commune) lors de l'élaboration négociée de règles d'accès, privatisation d'un commun qui passe au statut de bien ou de chose privé(e), etc.]. Dans ces phases de transition, il sera primordial d'aborder les questions liées aux problèmes d'accès, aux

© Yves Le Bars



inégalités, au partage de la rente foncière, découlant notamment des rapports sociaux, mais aussi du jeu des acteurs et de la production de nouvelles normes endogènes ou imposées de l'extérieur.

Ces études de cas ne devront pas être menées selon les mêmes approches, car la problématique des communs ne s'y pose pas selon les mêmes termes. D'où la nécessité d'avoir une entrée interdisciplinaire (juridique, économique, socio-anthropologique).

L'enjeu du chantier sera bien de **poursuivre conjointement des objectifs à portée scientifique, politique et opérationnelle**. Il s'agit de :

- affiner notre compréhension des enjeux et dynamiques d'évolution des communs (et l'impact que ces changements ont sur la vie des gens et sur les ressources);
- alimenter les débats politiques sur les réformes foncières, dans un contexte international marqué par une volonté des États de se repositionner au cœur de la gestion foncière d'une part,

mais aussi d'aller vers une individualisation et une marchandisation croissante du foncier et des ressources naturelles;

- faire des propositions pour l'action afin de réguler les phénomènes d'appropriation ou de concentration, et d'accompagner les dynamiques de construction des communs. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Sandrine Vaumourin, Amel Benkahla et Aurore Mansion** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), à partir d'une contribution introductive d'**Étienne Le Roy** qui a apporté des éclairages conceptuels sur la notion de communs, et d'illustrations géographiques ou thématiques réalisées par **Martine Antona** (Cirad), **Laurence Boutinot** (Cirad), **Patrick d'Aquino** (Cirad), **Philippe Karpe** (Cirad), **Philippe Lavigne Delville** (IRD), **Olivier Iyebi Mandjek** (FPAE/OTAGE) et **Michel Merlet** (Agter). Cette note a aussi bénéficié des débats tenus en séance avec les membres du Comité technique « Foncier & développement ».

Pour en savoir plus

- BOLLIER D., 2013, *La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, Éd. Charles Léopold Mayer.
- DARDOT P., LAVAL C., 2014, *Commun. Pour une révolution du XXI^e siècle*, Éd. La Découverte.
- GRET, 2013, *Promouvoir une gestion locale concertée et effective des ressources naturelles et foncières*, « Notes de politiques Negos » (<http://www.foncier-developpement.fr/acteur/negos-grm>).
- LAVIGNE DELVILLE P. et HOCHET P., 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest. Rapport final de la recherche*, Paris, Gret/Claims/AFD (<http://www.foncier-developpement.fr/publication/construire-une-gestion-negociee-et-durable-des-ressources-naturelles-renouvelables-en-afrique-de-louest/>).
- OSTROM E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Coll. « Planète enjeu », Bruxelles, de Boeck.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

