

L'autogouvernance des biens communs d'après Elinor Ostrom

par Olivia Association pour l'autogestion

14 novembre 2011

La pensée sur l'autogestion entretient de nombreuses parentés avec les recherches menées sur les biens communs en économie. Le travail d'Elinor Ostrom constitue un canevas pour **comprendre comment des communautés d'individus parviennent à s'auto-organiser pour gérer des ressources communes, dans certains cas plus efficacement que via le marché ou l'Etat**. Les acteurs intéressés par l'autogestion peuvent y trouver une analyse fine des modes de gouvernance grâce auxquels les communautés réussissent à prendre en charge elles-mêmes l'exploitation de ressources locales. Il ne s'agit pas d'affirmer que l'autogestion est systématiquement la voie la plus efficace pour gérer les communs mais de pointer sous quelles conditions c'est possible.

La « tragédie des communs » et la recherche de solutions pour gouverner les communs

Dans un article célèbre, Hardin (1968) présente la « tragédie des communs ». Il prend pour exemple un pâturage laissé en libre-accès. D'après lui, un tel pâturage est voué à se détériorer : individuellement, chaque éleveur a intérêt à y faire paître le plus grand nombre de bêtes possible puisque la dégradation qui en résulte est supportée par la collectivité et non par lui seul. D'après Hardin, ce schéma menace toute ressource présentant les propriétés de bien commun.

A la suite de cet article, un grand nombre de chercheurs se sont penchés sur les moyens d'éviter la surexploitation des ressources communes. Comme le résume Hardin lui-même, deux grands types de solutions sont alors envisagées : le recours à une autorité publique (par exemple, instauration d'une réglementation par l'Etat pour déterminer qui a le droit d'exploiter la ressource et selon quelles modalités) ou le recours au marché (par exemple, découpage du pâturage en parcelles individuelles dont les éleveurs deviennent propriétaires). Dans les deux cas, on considère que pour gouverner correctement la ressource commune il faut imposer aux individus des règles qu'ils ne sont pas capables de faire émerger seuls.

Cependant, à partir d'observations de cas réels, Ostrom (1990) observe qu'en pratique ni le marché, ni l'Etat ne constituent des solutions universelles : **dans certains cas, les communautés d'individus parviennent à de meilleurs résultats en organisant elles-mêmes l'exploitation de leurs ressources communes**. Notamment, la connaissance locale accumulée par l'expérience est souvent un atout précieux pour élaborer des règles efficaces (ces dernières, dans de nombreux cas, n'émergent qu'à l'issue d'un long processus d'essais et d'erreurs). L'objectif du travail d'Ostrom est de comprendre dans quelles conditions et par quels moyens cela est possible. Elle entend ainsi fournir un cadre théorique remettant en cause la présomption selon laquelle « les individus ne savent pas s'organiser eux-mêmes et auront toujours besoin d'être organisés par des autorités externes » (Ostrom, 2010, p39) sur laquelle reposent bon nombre de décisions politiques.

La problématique centrale du travail d'Ostrom

Ostrom entreprend dans les années 1980 de réaliser une synthèse des études menées sur la gestion des ressources communes. Elle constate qu'il existe une abondante littérature, portant sur plusieurs milliers de cas en sociologie, anthropologie, économie, écologie, etc, mais qu'aucun travail n'en donnait une vue d'ensemble interdisciplinaire. A la lecture de toutes ces études, l'équipe réunie autour d'Ostrom estime que **quatre types d'informations permettent de comprendre comment une ressource est gérée par une communauté** :

- La structure du système de ressources
- Les attributs et comportements des appropriateurs (la notion d'« appropriateur » désigne l'ensemble des usagers qui bénéficient de la ressource commune et/ou s'organisent pour la gérer)

- Les règles utilisées par les appropriateurs
- Les effets du comportement des appropriateurs.

Dans un premier temps, leur démarche va alors consister à extraire ces informations sur un grand nombre d'études de cas pour pouvoir ensuite les traiter quantitativement.

Dans un second temps, Ostrom a cherché à comprendre quels facteurs favorisaient la réussite ou au contraire l'échec d'un mode de gouvernance. Parmi l'ensemble des cas répertoriés, on peut parler de « réussite » lorsque la ressource a été durablement gérée par la communauté (les règles de gouvernance pouvant évoluer au fil du temps) et d'« échec » lorsque les institutions mises en place ont mené à la dégradation du commun.

Communs auto-gouvernés

Les communautés étudiées par Ostrom (1990) sont des groupes de 50 à 15 000 personnes situées dans un seul pays à la fois (on trouve des exemples dans de très nombreuses régions du monde : Suisse, Japon, Espagne, Philippines...) et réunies autour d'une ressource commune dont elles sont fortement dépendantes sur le plan économique. Certaines de ces communautés sont très anciennes (jusqu'à 1000 ans). **Les cas présentés portent notamment sur des ressources naturelles** : terres, pêcheries, forêts, nappes phréatiques, systèmes d'irrigation.

Exemple : les aquifères de Los Angeles

Dans la région aride de Los Angeles, les aquifères représentent une ressource particulièrement précieuse : ils permettent d'approvisionner en eau les ménages et entreprises de la région à un coût largement inférieur à celui d'un château d'eau. Mais les aquifères sont fragiles : la surexploitation ou la pollution peuvent les détruire. Or, dans la première moitié du vingtième siècle, les droits d'extraction des propriétaires de terres situées sur les aquifères, ainsi que des autres appropriateurs (par exemple, les compagnies fournissant de l'eau à la région) étaient mal définis, ce qui incitait tout le monde à une surexploitation : chacun avait intérêt à pomper le plus d'eau possible, ce qui faisait baisser le niveau des nappes donc augmenter le coût de l'extraction pour les suivants, renforçant l'incitation à pomper le plus vite possible. Comme les règles étaient floues et en grande partie fondées sur l'antériorité de la présence (« premier arrivé, premier servi »), chacun des acteurs avait intérêt à exploiter un maximum la ressource *de manière préventive* pour faire valoir sa légitimité en cas de litige.

Pourtant, la mise en place d'arènes publiques a permis d'aboutir à une gouvernance durable dans les années 1960. Face au risque de destruction des aquifères, les acteurs sont parvenus à établir des règles empêchant la surexploitation. Les arènes furent initiées par une ordonnance judiciaire, mais ensuite ce sont les acteurs eux-mêmes qui négocièrent les règles de la nouvelle gouvernance. Le premier aquifère pour lequel un accord fut trouvé entre acteurs servit de point de repères aux autres pour entamer leurs négociations. Les raisons qui incitèrent les acteurs à se mettre d'accord furent d'une part les rapports scientifiques alarmants sur l'état des aquifères et d'autre part la pression exercée par le justice californienne qui menaçait d'imposer un rationnement des exploitations. Dans la plupart des communautés concernées, les acteurs finirent par s'engager sur une réduction de leur exploitation en contrepartie d'un engagement similaire « équitable » de la part de leurs pairs ou concurrents. Ce processus, très conflictuel, a duré plusieurs années mais a permis d'aboutir à une gouvernance durable et, d'après les estimations d'Ostrom, son coût (négociations, actions en justice...) a finalement été inférieur à ce qu'aurait coûté la construction d'équipements de substitution tels que des châteaux d'eau.

Bilan

Avec un recul de quelque cinquante ans, on observe que les règles mises en place dans les années 1950 et 1960 ont été durables et efficaces. Un système de surveillance et de transparence a permis de contrôler les comportements des exploitants. Si des infractions ont pu être commises, elles sont restées de faible

ampleur ; généralement, lorsqu'un acteur pompe plus d'eau que ce à quoi les règles l'autorisent, le fait est immédiatement détecté et connu de tous et l'acteur mis en cause cesse assez rapidement d'enfreindre les normes.

Les communautés d'acteurs n'ont pas seulement établi les règles de gouvernance, mais ont aussi créé les institutions capables de les faire respecter : les zones des aquifères sont cogérées par des entreprises publiques locales (ayant les pouvoirs de collecter les impôts, fournir des biens publics et engager des poursuites) et des associations privées d'exploitants. Les responsabilités sont donc partagées entre différents niveaux de représentation des acteurs. Ce modèle « polycentrique » se distingue clairement d'une régulation centralisée telle qu'un Etat aurait pu la mettre en œuvre.

Identification des facteurs de succès et d'échec de la mise en place de la gouvernance

Le cas des aquifères de Los Angeles permet de mettre en évidence certains facteurs de succès du processus institutionnel. Notamment, l'émergence des règles s'est fait par une suite de changements incrémentiels plutôt que par un changement unique et radical. Par ailleurs, la communication entre les communautés a été une des clés de la mise en place d'une gouvernance efficace dans la région: à partir du moment où le processus de changement de gouvernance a commencé, les « bonnes pratiques » de négociation se sont diffusées par voisinage d'un aquifère à l'autre.

Ostrom souligne également les difficultés qui ont pu rendre le processus institutionnel plus difficile, voire inefficace, pour certains aquifères. En particulier, les négociations se sont révélées plus conflictuelles dans les communautés qui comptaient un grand nombre d'acteurs, a fortiori s'il existait une grande asymétrie entre eux (en termes de taille par exemple).

Les communs peuvent aussi être des ressources non-naturelles : par exemple des biens culturels tels que le patrimoine. **On trouve également des biens communs immatériels**, intangibles, comme les logiciels libres... Coriat (2010) montre que ces biens ne posent pas exactement les mêmes problèmes que les communs « naturels ». Notamment, ces ressources ne sont généralement pas sensibles à la rivalité d'usage : le fait qu'un individu profite d'un logiciel ne diminue en rien l'usage que les autres peuvent en faire (c'est même souvent le contraire). De plus, contrairement aux communs naturels, les communs immatériels ne préexistent à l'activité humaine mais en sont le résultat. L'enjeu porte alors plus sur l'enrichissement de la ressource commune que sur sa conservation, ce qui induit des modes de gouvernance différents.

Les résultats

Ostrom souligne la grande diversité des cas d'auto-gouvernance. De ce fait, il n'existe pas une unique manière de gouverner efficacement les communs mais une grande variabilité des règles mises en place en fonction des lieux, des époques, des cultures et des normes sociales en vigueur. De plus, avant de trouver les « bonnes » institutions de gouvernance, les communautés passent par des processus longs et conflictuels.

Toutefois, **on peut repérer plusieurs points communs entre les systèmes de gouvernance qui se sont révélés efficaces et durables**. Ostrom identifie huit « principes de conception » qui permettent d'établir les droits et les devoirs des membres de la communauté :

1. La définition claire des appropriateurs et des limites de la ressource ;
2. L'adaptation des règles de gouvernance aux conditions locales, puisque chaque communauté agit dans un environnement spécifique : habitudes culturelles, degré d'incertitude climatique... ;
3. La participation des membres à la définition des règles communes. Toutefois, comme le rappelle Coriat (2010), la gouvernance des communs n'est pas exempte de hiérarchie : il existe des règles de différents niveaux et tout individu n'a pas nécessairement le même pouvoir de décision sur tous les types de règles ;
4. La surveillance du respect des règles par les appropriateurs eux-mêmes leurs représentants ;

5. L'existence de sanctions graduelles en cas de non-respect des règles ;
6. L'accès facile et local à des mécanismes de résolution des conflits ;
7. Le droit des appropriateurs d'élaborer leurs propres institutions sans remise en cause par un gouvernement externe ;
8. Pour les communs de grande taille, l'organisation des activités de gouvernance sur plusieurs niveaux imbriqués.

Ces principes sont complémentaires : pris isolément les uns des autres, ils ne permettent généralement pas l'émergence d'un système durable de gestion du commun, comme l'illustrent plusieurs exemples de pêcheries et systèmes d'irrigation ayant « échoué » au Sri Lanka et en Nouvelle-Ecosse. En revanche, une gouvernance efficace a plus de chances d'émerger s'il existe une bonne adéquation entre la nature du commun, la taille de la communauté, les conditions locales, les règles de surveillance, l'échelle des sanctions, etc.

A travers l'analyse ces principes, Ostrom consacre une partie importante de sa réflexion à la question de la coopération : individuellement, les membres de la communauté ne vont-ils pas être tentés d'enfreindre les règles et de « piller » la ressource commune ? Les cas observés montrent que **des comportements coopératifs stables sont possibles dès l'instant que chacun a confiance dans le système de surveillance mutuelle, de sanctions et de normes sociales** ; dans ce cas, même lorsqu'ils commettent des infractions, les individus le font dans une certaine limite qui permet de préserver la ressource commune.

Compléments

L'auteur et ses méthodes

Le travail d'Ostrom, qui a été fortement médiatisé depuis qu'il a été récompensé par le Prix de la Banque de Suède (« Prix Nobel » d'économie) en 2009, témoigne d'une importante ouverture disciplinaire. Ostrom, qui était au départ spécialisée en sciences politiques, a mobilisé depuis les années 1970 une grande variété de méthodes pour analyser la gestion des biens communs, en collaboration avec de nombreux autres chercheurs : ils se sont appuyés aussi bien sur la recherche documentaire que sur les statistiques, l'analyse institutionnelle ou la modélisation inspirée de la théorie des jeux ; les références théoriques vont de l'anthropologie à l'économie en passant par la psychologie, la sociologie, le droit...

Fondements théoriques : la particularité des biens communs en économie, définitions

1. Initialement, en économie, la notion de « communs » renvoie aux biens combinant deux propriétés particulières : la rivalité et la non-excluabilité. Un commun est un bien dont la quantité et/ou la qualité diminuent s'il est exploité intensivement (rivalité) mais auquel il est difficile voire impossible de limiter l'accès (non-excluabilité). Dans cette perspective, Ostrom définit la ressource commune comme « un système de ressource suffisamment important pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure ses bénéficiaires potentiels de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation ». C'est le cas par exemple des forêts ou des ressources halieutiques.
2. Par extension, on peut aussi parler de « communs » dans le cas de biens gérés par les communautés même s'ils n'ont pas intrinsèquement les propriétés économiques de rivalité et de non-appropriabilité.

Les définitions 1 et 2 ne se recoupent pas forcément : un bien peut présenter les propriétés de rivalité et de non-excluabilité mais être géré de manière privée (par exemple, une forêt appartenant à un particulier qui en interdirait l'accès à autrui) ; à l'inverse, un bien peut être géré « en commun » alors qu'il a les attributs économiques d'un bien privé (ce pourrait être le cas d'un équipement mis à la disposition d'une communauté, mais auquel on pourrait réglementer l'accès). La notion de « communs » recouvre ainsi une grande variété de réalités économique-institutionnelles.

Bibliographie indicative

- Coriat, B., 2011, « From Natural-Resource commons to knowledge commons. Common traits and differences », *LEM working paper*, Sant'Anna School of advanced studies.
- Hardin, G., 1968, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol 162, n°3859.
- Holland G. et Sene O., 2010, « Elinor Ostrom et la Gouvernance Economique », *Revue d'économie politique*, Vol. 120 (3), p. 441-452.
- Ostrom, E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck, Traduction de Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons*