

Les ressources naturelles doivent-elles être gérées comme des biens communs mondiaux ?

1 Se préparer à la rédaction

1.1 L'enjeu du sujet

Les questions environnementales occupent aujourd'hui une place importante dans l'analyse économique. Ce que l'on nomme classiquement les « ressources naturelles » (énergies fossiles, ressources halieutiques, eaux marines, ressources forestières, ressources minières, etc.) sont une composante significative de ces questions environnementales, même si ces dernières renvoient aussi à d'autres enjeux. Certaines de ces ressources naturelles peuvent effectivement être considérées comme des **biens communs** mondiaux dès lors que l'on applique les critères de définition de ce concept. Par exemple, les ressources halieutiques sont un bien rival sans être excluable, faute notamment de droits de propriété clairement établis. Cependant, pour une autre part, ces ressources naturelles peuvent faire l'objet de droits de propriété de sorte qu'elles sont gérées par des agents privés (songeons par exemple aux gisements pétroliers ou miniers, ou aux ressources forestières).

Par ailleurs, les États peuvent accorder des autorisations d'exploitation conduisant à ce que les ressources prélevées deviennent une production au sens économique, vendue sur des marchés, ce qui les soumet au mécanisme de l'exclusion par les prix. Même si ces ressources ne sont pas toujours des biens communs, elles font pourtant l'objet d'une attention et d'un statut particulier dans la mesure où la société juge qu'elles ne peuvent (et ne doivent) être gérées selon une pure logique marchande ou capitaliste. En ce sens, elles deviennent des « communs », c'est-à-dire des richesses qui se définissent à partir d'un choix éthique et politique du fait que leur

existence, leur entretien et leur reproduction sont nécessaires à l'exercice des droits fondamentaux et au libre développement des personnes.

Dans cette perspective, les « **communs** » sont des richesses pour lesquelles la société juge qu'elles doivent être mises en commun. On peut dire par exemple que la survie des espèces menacées (éléphants, ours blancs, etc.), le maintien de la biodiversité ou la sauvegarde de certains espaces naturels (forêts primaires, zones humides, etc.) sont des communs de l'humanité. Ils le sont notamment parce qu'ils sont menacés par la **tragédie des biens communs** au sens où leur usage privatif conduit à la surexploitation de la ressource jusqu'à sa disparition, mais pas seulement pour cette raison. En fin de compte, l'enjeu de ce sujet consiste à se demander comment articuler l'exercice de la propriété privée, la souveraineté des États avec la nécessité de la reproduction des communs mondiaux (qui peuvent, le cas échéant, être des biens communs).

1.2 Le cadrage du sujet et les concepts clés

Le sujet suppose que l'on articule des **savoirs empruntés à l'économie publique, à l'économie de la mondialisation (notamment la gouvernance mondiale) et à l'économie de l'environnement**. Sur le plan chronologique, il porte essentiellement sur la **période contemporaine, c'est-à-dire depuis que les questions environnementales sont devenues un enjeu planétaire** (à partir des années 1970). Sur le plan géographique, il conviendra de faire porter la réflexion sur l'économie mondiale dans son ensemble.

En première approche, **les ressources naturelles correspondent à l'ensemble des prélèvements effectués par l'action de l'homme sur la nature et qui deviennent par la suite des richesses au sens économique** : les ressources fossiles qui sont notamment source d'énergie (pétrole, gaz naturel, charbon), les ressources minières (métaux, pierres précieuses), les ressources forestières, les ressources halieutiques, etc. Ces prélèvements deviennent des richesses dès lors que les hommes leur attribuent une valeur positive. C'est ainsi que l'économiste français G. Rotillon précise : **« On parlera de ressources naturelles au sens économique quand la ressource sera utilisable avec la technologie existante et exploitable avec les prix actuels »**. Par convention, ces ressources relèvent de la production au sens économique (on considère que les grandes firmes multinationales pétrolières « produisent » du pétrole). Elles sont considérées comme

« renouvelables » ou « non renouvelables ». Par exemple, les ressources forestières ou halieutiques sont considérées comme renouvelables contrairement aux ressources fossiles. Cela fait toutefois l'objet de vifs débats : la surexploitation des forêts primaires peut entraîner leur disparition ! De façon plus générale, la production de ces ressources est un enjeu majeur dans la mesure où elle peut conduire à l'épuisement du capital naturel dont elles sont une composante.

Le concept de « bien commun » est utilisé de longue date en économie publique. Il désigne des biens qui sont rivaux (la consommation des uns prive les autres de la consommation des mêmes biens) et non excluables (on ne peut pas interdire l'accès à la ressource notamment au moyen d'un mécanisme des prix du fait d'une difficulté à définir les droits de propriétés). Certaines ressources naturelles présentent bien ces caractéristiques (les ressources halieutiques hors des eaux territoriales par exemple). Mais beaucoup de ressources naturelles sont rivales et excluables. Le concept de « bien commun » est problématique. Il est parfois confondu avec les concepts de « bien collectif » ou de « bien public ». Une définition rigoureuse de ces concepts permet toutefois d'éviter toute confusion : un bien collectif est un bien non rival et non excluable de sorte qu'il ne peut pas être alloué par le marché ; un bien public est un bien qui est alloué par l'État (ce qui est le cas des biens collectifs mais aussi de nombreux biens privatifs comme le service éducatif par exemple). Par ailleurs, l'émergence, notamment à partir des travaux d'E. Ostrom, du concept de « communs » doit conduire à une vigilance particulière quant à la différence entre « communs » et « bien commun ». Plus généralement, dès le début de son livre *Gouvernance des biens communs*, Ostrom insiste sur la nécessité de distinguer, « communs » (*Common Pool Resources*), biens collectifs et biens publics. Pourtant de nombreux ouvrages ou articles confondent certaines de ces notions (notamment celles de « bien collectif » et de « bien public »).

1.3 La construction de la problématique

La question posée renvoie à un dilemme. Puisque les biens communs sont situés pour la plupart sur les territoires d'États-nations et que certaines ressources naturelles sont des biens privatifs faisant le plus souvent l'objet d'une appropriation privée, ils ne semblent pas, sauf dans



des cas limités, relever de la question des biens communs au niveau mondial. Pourtant, les enjeux planétaires semblent de plus en plus importants qu'il s'agisse du réchauffement climatique, de la réduction rapide de la biodiversité, de l'épuisement de certaines ressources renouvelables ou non, ce qui conduit certains observateurs à craindre une « guerre des ressources ». Ces réflexions reviennent à considérer que ce sont des « communs » et qu'ils relèvent, au même titre que les biens communs, d'une gouvernance mondiale. Pour examiner ce dilemme, il convient donc de se demander dans quelle mesure on peut parler de « biens communs » à propos des ressources naturelles et comment on peut dès lors envisager leur gestion et, par extension, leur pérennité.

2 Rédiger le devoir : une proposition

Introduction

L'attribution en octobre 2018 du Prix Nobel de science économique à W. Nordhaus (et à P. Romer) montre, au-delà des polémiques, l'importance cruciale des questions environnementales pour la science économique. Dans le même temps, les travaux de recherche sur la question des « communs » ne cessent de se multiplier depuis plusieurs années. Ce sont d'ailleurs ses travaux sur les « communs » qui ont valu à Ostrom le Prix Nobel en 2009. Au cœur des débats relatifs à l'environnement figurent les ressources naturelles.

Tout ce qui existe dans la nature ne constitue pas des ressources au sens économique. Pour que l'on puisse parler de ressources naturelles il faut que ces éléments naturels soient considérés comme présentant un intérêt pour les individus et les sociétés. Pendant la majorité de l'histoire de l'humanité, les gisements de pétrole ou d'uranium n'étaient pas perçus comme une ressource, mais le bois et le gibier oui. Il faut ensuite que l'on dispose d'une technologie permettant d'exploiter les ressources et il faut enfin que le prix de la ressource soit tel que les coûts de production soient au moins couverts (au prix du pétrole des années 1950, les gisements pétroliers *off shore* ne présentent aucun intérêt). Parmi ces ressources naturelles, on distingue les ressources

épuisables (ressources minérales, énergies fossiles telles que les gisements de gaz ou de pétrole) et les **ressources renouvelables** (forêts, ressources halieutiques, etc.). Mais **cette distinction doit être fortement nuancée du fait de la disparition de certaines espèces ou de certains espaces** (forêts primaires, zones humides) qui étaient pourtant en principe renouvelables. Le concept de bien commun fait aujourd'hui l'objet d'une définition stabilisée : il s'agit de biens qui sont à la fois rivaux (la consommation du bien par un agent rend impossible la consommation simultanée du même bien par un autre) et non excluables (faute de droits de propriété clairement établis, on ne peut pas exclure, notamment par un mécanisme de prix, un agent qui souhaite consommer le bien). **Enfin, précisons que le qualificatif de « mondial » renvoie à l'idée que la régulation de ce type de bien doit être pensée en termes de gouvernance mondiale**, compte tenu du caractère planétaire des enjeux que cette question soulève.

Les menaces d'épuisement qui pèsent sur les ressources naturelles, menaces étudiées déjà par les économistes classiques (S. Jevons, *The Coal Question*, 1865) ou par le **Rapport du Club de Rome (1972)**, affectent l'humanité tout entière. **Dès lors, la question se pose de savoir si ces ressources naturelles ne devraient pas être considérées comme des biens communs** impliquant l'humanité tout entière. Pourtant, dès 1962 une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies affirmait la souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs ressources naturelles. **Il existe donc une tension entre la logique de l'intérêt collectif mondial et la logique qui peut conduire chaque État à tirer le parti le plus avantageux des ressources naturelles qui se trouvent sur son territoire (y compris dans la zone maritime exclusive)**. Pour traiter cette question, il importe tout d'abord d'examiner comment les économistes doivent considérer les ressources naturelles : sont-elles des biens privés usuels, des biens communs ou encore des « communs » (I) ?

Sur cette base, on pourra se demander à partir de quel mode de coordination la gouvernance de ces ressources peut s'opérer de sorte que cela permette de rendre compatible l'exercice de la souveraineté des États avec l'intérêt général de l'humanité (II).

I. Les ressources naturelles : bien privatifs, biens communs ou « communs » ?

La définition juridique des ressources naturelles n'est pas stabilisée. Le code français de l'environnement y fait figurer les espaces et milieux naturels, les paysages, la qualité de l'air, la biodiversité. Ce code précise que ces ressources naturelles sont un « patrimoine commun de la Nation ». La stratégie européenne pour l'usage durable des ressources naturelles énumère les matières premières, la biomasse, l'air, l'eau, le sol, la géothermie, les marées et l'énergie solaire, par exemple. La Convention sur la diversité biologique (1992) et la Convention de Nagoya (2010) mettent l'accent sur le partage des avantages tirés de l'utilisation des ressources génétiques et entendent lutter contre la biopiraterie, c'est-à-dire l'appropriation privée de ces ressources sans partage des avantages. On le voit, à divers niveaux, la question de la définition des ressources naturelles et de leur gestion dans l'intérêt commun est posée.

A. Les catégories de biens : une construction théorique essentielle

C'est à P. Samuelson (dans un article célèbre de 1954) que l'on doit la distinction entre « *private consumption goods* », que l'on peut nommer en français « biens privatifs » et « *collective consumption goods* », que l'on nomme habituellement « biens collectifs ». Les biens privatifs (un vêtement par exemple) sont rivaux (si le vêtement est porté par une personne, il ne peut pas être porté par une autre) et peuvent faire l'objet d'une exclusion par les prix. Leur production dans le cadre d'une coordination marchande ne pose donc pas de problème. En revanche, les biens collectifs constituent une défaillance du marché. Ils sont en effet mis à la disposition de tous, dès lors qu'ils sont mis à la disposition d'une seule personne, le consentement à payer est donc nul et aucun producteur privé n'a intérêt à les produire alors même qu'ils sont individuellement et socialement utiles. On peut prendre l'exemple du service de prévision météorologique : le fait qu'une personne l'utilise ne prive pas une autre personne de son utilisation. Puisque de tels biens ne peuvent pas être produits dans le cadre marchand, une solution consiste à ce qu'ils soient produits par la puissance publique (on parle alors de « biens publics »), mais ils peuvent aussi être produits par des organismes privés non marchands (fondations, associations). Tous les biens

collectifs ne sont donc pas publics. Inversement, tous les biens publics ne sont pas collectifs. En effet, l'État peut produire des biens tutélaires qui sont rivaux et excluables (l'éducation par exemple). À côté de ces deux cas polaires de biens privatifs et collectifs, l'économie publique a élaboré deux autres catégories de biens : les biens de club qui sont non rivaux mais excluables (une séance de cinéma dans la limite du remplissage de la salle par exemple ou une chaîne de télévision cryptée) et les biens communs qui sont rivaux mais non excluables (ou difficilement excluables). Les réserves halieutiques sont un bon exemple de ce second cas : les mêmes poissons prélevés par certains pêcheurs ne peuvent pas l'être par d'autres (rivalité), mais il est difficile, surtout dans les eaux internationales, d'empêcher les différents bateaux de pêche de prélever tous les poissons qu'ils souhaitent.

Cette classification a une grande portée heuristique, mais les catégories de « biens collectifs » et de « biens communs » apparaissent comme trop limitatives. Les biens véritablement non excluables sont peu nombreux et il est toujours possible d'inventer des procédures d'exclusion par les prix. C'est ainsi que la télévision est apparue au départ comme un bien collectif : dès lors que l'émission existait, tout un chacun pouvait en bénéficier à condition de se doter d'une antenne et d'un téléviseur. On peut noter que, même dans ce cas, une logique marchande était possible dès lors que l'émetteur se finançait par la publicité. Mais surtout on a inventé le cryptage et donc la nécessaire souscription d'un abonnement pour bénéficier des programmes émis. La diffusion par câble a renforcé la possibilité de l'exclusion par les prix. Des autoroutes à péages, voire des ponts comme le viaduc de Millau, montrent également l'extension possible de l'exclusion par les prix. De même, on peut transformer des biens communs en biens de club en privatisant des espaces de pêche, de chasse ou de nature et en réservant l'accès aux agents économiques qui s'acquittent d'une cotisation ou d'un droit d'entrée.

thèse
d'Arthur
GUERIN
-TURCQ

L'introduction du concept de « communs » trouve ici son intérêt : il s'agit de richesses qui ne sont pas seulement des biens techniquement non excluables, mais qui sont aussi des biens, publics ou privés, qui apparaissent comme nécessaires à l'exercice de droits fondamentaux de la personne (qu'il s'agisse des générations présentes ou des générations futures). L'approche est donc normative et substantielle et pas seulement formelle (c'est-à-dire reposant sur des critères techniques). La

⚠ Enjeu collectif, intergénérationnel et politique des communs

définition de ce qui relève de l'espace des biens communs relève donc d'un **choix politique démocratique et exprime une préférence collective**. On peut considérer que la **stabilité du climat** obtenue par une limitation du réchauffement climatique est un bien commun de même que la sauvegarde de la biodiversité ou d'espaces naturels protégés de tout usage destructeur, etc.

Une fois cette typologie construite, il s'agit maintenant de se demander quelle peut être sa portée s'agissant de la place des ressources naturelles : comment départager celles qui peuvent sans conséquence être considérées comme des biens privatifs de celles qui ne peuvent pas l'être soit pour des raisons techniques, soit pour des raisons politiques, soit pour les deux.

B. Quel statut pour les ressources naturelles ?

La liste comme la catégorisation des ressources naturelles est soumise à débats. Cela tient notamment au fait de l'évolution du statut de ces ressources mais aussi de l'approfondissement de la mondialisation et de choix politiques variables notamment en matière d'attribution des droits de propriété. Certaines ressources naturelles restent des biens privatifs. Il en va ainsi de la plupart des ressources minérales et des ressources en énergie fossile, mais aussi de la plupart des terrains et donc des espaces naturels qui s'y trouvent. Ces **biens privatifs** ont parfois des propriétaires privés, parfois des propriétaires publics. Dans certains cas, les ressources du sous-sol ont été nationalisées par l'État, mais l'exploitation est concédée à des opérateurs privés. Les exemples de la **« Montagne d'or »** en Guyane ou de l'exploitation de la forêt amazonienne au Brésil montrent que l'attribution de licences d'exploitation à des entreprises à but lucratif est source de revenus pour l'État, mais conduit à **mettre gravement en péril le capital naturel**. Or, les forêts sont des puits de carbone et l'humanité tout entière est une victime potentielle de la déforestation et du réchauffement climatique. D'autres ressources naturelles ont le caractère de biens communs (cas des ressources halieutiques ou des nappes phréatiques). Mais cela ne permet pas de résoudre la question des « communs ».

Par exemple, peut-on autoriser un propriétaire privé ou public d'un terrain en zone humide à l'urbaniser en mettant en péril la biodiversité liée à ce type d'espace ? Peut-on autoriser des navires-usines de plus en

plus puissants à prélever des poissons jusqu'à mettre l'existence même de la ressource en péril ou à utiliser des techniques de pêche (pêche électrique ou filets dérivants) qui détruisent des espèces ne présentant aucun intérêt commercial (cas des dauphins, victimes de la pêche aux thons) ?

À cette question de l'articulation entre les caractéristiques des biens et leur régime juridique public ou privé s'ajoute la question de la souveraineté des différents États. En septembre 2018, par exemple, les pêcheurs français et anglais de coquilles Saint-Jacques se sont violemment affrontés en mer dans les eaux internationales. Les pêcheurs anglais avaient commencé à prélever des coquilles, alors que les pêcheurs français, afin de préserver la ressource, avaient accepté une réglementation qui retardait le début de la pêche de plusieurs semaines. Ils considéraient donc que les Anglais se comportaient en passagers clandestins. Un compromis a été négocié aux niveaux des deux gouvernements concernés. Cet événement n'a rien d'anecdotique. L'existence de la Commission baleinière internationale (créée en 1946) montre l'importance, mais aussi les difficultés des États, à protéger une ressource au niveau mondial. Un autre exemple de la difficulté à gérer des ressources naturelles tout en respectant la souveraineté des États est donné par la gestion des fleuves dont dépendent parfois plusieurs pays pour leur approvisionnement en eau. Le risque est qu'un ou des État(s) situé(s) en amont ne capte(nt) ou ne stocke(nt) une trop grande quantité d'eau au détriment des pays situés en aval.

La même question est aujourd'hui débattue à propos de l'usage des énergies fossiles et du réchauffement climatique. Certains spécialistes plaident pour que l'on cesse d'exploiter les énergies fossiles. Selon eux, le seul moyen d'éviter de produire du CO₂, c'est de laisser le pétrole, le gaz et le charbon dans le sol. Pour le moins, il faudrait cesser de rechercher de nouvelles ressources en énergie fossile qu'il s'agisse de ressources conventionnelles (dans le sous-sol ou dans les fonds marins de l'Arctique) ou de ressources non conventionnelles (sables et schistes bitumineux). Si une telle décision devait être prise, cela signifierait que les pays producteurs renoncent à l'usage d'une ressource naturelle située sur leur sol au nom de la défense de l'intérêt collectif mondial. Outre qu'une telle décision serait sans doute difficile à obtenir, elle pose la question d'une justice environnementale mondiale qui devrait conduire à indemniser les pays concernés par l'arrêt de l'exploitation.

Certaines ressources naturelles sont des biens privés et peuvent être gérées au niveau national. D'autres sont des biens communs qui peuvent aussi être gérés au niveau national, voire local (la protection d'espaces naturels ou de paysages). Mais certaines ressources naturelles sont des « communs mondiaux » dans la mesure où elles concernent les droits de l'humanité tout entière, y compris les générations futures. De ce fait, elles impliquent une gouvernance mondiale qui reste très problématique du fait de l'absence d'un gouvernement mondial et des conflits d'intérêts entre États souverains.

II. Coordination et gouvernance des ressources naturelles

Comment gérer les ressources naturelles ? L'analyse économique nous propose trois types idéaux de modes de coordination : le marché, l'État ou la coopération. L'observation du fonctionnement des économies montre que ces trois procédures sont effectivement utilisées dans les divers systèmes économiques observés dans le temps et dans l'espace. Chaque mode de coordination présente des avantages et des inconvénients et semble plus ou moins bien adapté aux diverses ressources naturelles. Cela permet de comprendre l'intérêt de l'approche d'Ostrom. Il n'existe pas de solution unique pour la gestion des ressources naturelles. En revanche, l'articulation de divers modes de gouvernance et de divers niveaux d'action peut se révéler particulièrement efficace.

A. Le marché, l'État et la coopération

Le premier mode concevable de gestion des ressources naturelles est le marché. On justifie souvent cette conception à partir de la « tragédie des biens communs » formulée en 1968 par G. Hardin. Ce dernier souligne qu'en l'absence de droits de propriété, les biens en accès libre donnent lieu à une surutilisation qui met finalement en péril l'existence même des ressources naturelles. Il prend l'exemple des pâturages communaux anglais avant la période des enclosures. Dès lors que tous les habitants d'un village peuvent faire paître librement leur bétail sur les terrains communaux, un comportement individuel rationnel conduit donc chacun à maximiser le nombre de têtes de bétail qui utilisent les terrains communaux. De ce fait, on assiste à un prélèvement excessif qui fait finalement disparaître la nourriture des animaux. On peut tirer de cet exemple l'argument, selon lequel, si on attribue au contraire la

propriété privative des terrains à certains éleveurs, il devient rationnel pour eux d'assurer la pérennité de la ressource donc de limiter le nombre d'animaux et de s'assurer que l'herbe des pâturages reste suffisamment abondante. Dès lors l'usage des pâturages (*usus*) peut aussi donner lieu à une location (*fructus*) ou à une vente à un prix qui dépend de la qualité du service produit par les terres (*abusus*).

À l'appui de cette approche par le marché, on peut aussi citer l'analyse d'H. Hotelling (*The Economic of Exhaustible Resources*, 1931) qui montre que dans un système concurrentiel le prix d'une ressource épuisable a tendance à augmenter au fur et à mesure de la diminution du stock. Cette hausse du prix et donc de la rente du producteur conduit à la fois à une diminution de l'usage de la ressource et à la rentabilisation des recherches visant à produire des substituts. Enfin, le théorème de Coase (1960) montre qu'en l'absence de coûts de transaction, la définition de droits de propriété permet aux différents détenteurs de droits de négocier le prix de la destruction des ressources naturelles (par exemple une entreprise qui pollue une rivière doit indemniser les pêcheurs et les agriculteurs qui se trouvent en aval, le coût de la pollution est donc internalisé dans les calculs de l'entreprise polluante). Cette coordination par le marché s'applique aujourd'hui aux ressources minières et aux énergies fossiles, à l'usage des sols, partiellement à l'usage de l'eau, aux espaces naturels lorsqu'ils appartiennent à des propriétaires privés. Certaines politiques publiques favorisent ce recours au marché. C'est ainsi qu'en matière de biodiversité les utilisateurs (promoteurs immobiliers par exemple) qui détruisent un espace naturel peuvent compenser en achetant des titres négociables appelés « unités de biodiversité » qui servent aux émetteurs à financer la protection d'autres espaces naturels.

La gestion par l'État conduit à considérer que ce dernier représente l'intérêt général et peut donc soit s'approprier des ressources communes, soit en réglementer l'usage afin de promouvoir l'intérêt commun : la création par l'État de parcs nationaux, l'appropriation publique des zones littorales (domaine public où la circulation est libre et qui n'est pas susceptible d'une appropriation privée), l'interdiction de produits toxiques qui provoquent la disparition de certaines espèces (abeilles par exemple) ou le repeuplement par l'État de certains espaces (ours et loups), la réglementation de la chasse ou de la pêche. Par exemple, dans beaucoup de pays d'Amérique latine, la production et la distribution

d'eau potable ont été longtemps le fait de **monopoles publics**. Le mauvais fonctionnement de ce service public et l'influence des politiques d'ajustement structurel ont conduit, à partir des années 1980, à privatiser ce service sous forme de concession à des entreprises multinationales. Cependant, à partir du milieu des années 2000 le mécontentement du public (notamment à propos des tarifs et des subventions versées par l'État aux entreprises privées) et des changements politiques ont conduit à un mouvement de reprise en main de la distribution de l'eau par l'État et/ou les collectivités locales (en Argentine notamment). On voit donc que **l'intervention de l'État est l'enjeu de rapports de forces politiques**. **Si certains économistes défendent la prise en main par la puissance publique (nationale ou locale) de certains services publics (eau, assainissement, ramassage et traitement des ordures ménagères, etc.), d'autres mettent en avant la vigilance nécessaire à l'égard des défaillances de l'État** (corruption, financement des partis politiques par les entreprises concessionnaires, capture du régulateur, etc.).

Les travaux d'Ostrom ont comme apport principal d'avoir montré que l'on n'était pas limité au dilemme coordination par le marché ou coordination par l'État, mais qu'il existe une troisième possibilité consistant dans la gestion coopérative des biens communs. À partir d'une étude pionnière portant sur la gestion des **nappes phréatiques en Californie**, Ostrom montre que la gestion coopérative est efficace et efficiente. Chaque utilisateur de ces ressources communes que sont les nappes d'eau douce souterraine pourrait en effet être tenté de prélever la plus grande quantité d'eau possible pour maximiser son avantage privé. La tragédie des biens communs consisterait non seulement dans l'épuisement de la ressource mais dans un risque de salinisation car ces nappes se trouvent au-dessous du niveau de la mer. Une baisse trop forte du niveau des nappes d'eau douce pourrait conduire à une entrée d'eau de mer rendant l'eau impropre à la consommation comme à l'irrigation. Ostrom montre que cette coordination coopérative résulte de la mise en place d'un **processus d'auto-gouvernement collectif** qui conduit à la mise en place de règles de prélèvement permettant d'éviter l'épuisement de la ressource. **Cela suppose à la fois des procédures de contrôle du respect des règles et des sanctions en cas de manquements aux règles.** Des études ultérieures ont analysé un très grand nombre de cas comparables à travers le monde (par exemple les **systèmes d'irrigation** en Espagne

mise en place lors de la présence musulmane et maintenus bien après). Cette idée de coopération peut être décidée entre individus, mais aussi entre États au niveau mondial.

B. Gouvernance polycentrique et action multiniveau

La notion de biens communs mondiaux reste controversée. La littérature produite par les organisations internationales (essentiellement en langue anglaise) a généralisé l'usage de « *Public Goods* » traduit en français par « biens publics », ce qui contribue à une mauvaise compréhension des enjeux liés aux biens communs, aux biens collectifs et aux « communs ». Mais comme le fait remarquer C. Hess, une proche collaboratrice d'Ostrom, il s'agit le plus souvent de biens communs mondiaux. En toute rigueur, il faudrait distinguer les deux catégories de biens. Par exemple, les règles qui régissent l'Antarctique (Traité de 1959), qui interdisent toute souveraineté exclusive sur ce continent, ainsi que toute militarisation, qui instituent une coopération scientifique et qui instaurent (Convention de 1964) une stricte protection de la faune et de la flore (les prélèvements ne peuvent avoir qu'une visée scientifique et sont soumis à autorisation préalable), ont le caractère d'un bien public puisqu'il s'agit d'une production des États. En revanche, grâce à ce traité, l'Antarctique est un bien commun puisque ce territoire est inappropriable à la fois par les agents privés et par les États. On est en présence d'une gestion de ce bien commun qui est réalisée au niveau mondial, dans un cadre coopératif, par l'ensemble des États signataires du Traité. L'idée d'étendre cette gestion coopérative d'un bien commun dans le cadre d'une gouvernance mondiale apparaît, pour l'instant, peu réaliste. Peut-on considérer que, de ce fait, compte tenu de l'absence d'un gouvernement mondial susceptible de recourir à la hiérarchie pour imposer des solutions conformes à l'intérêt collectif mondial, les ressources naturelles sont condamnées à subir la tragédie des biens communs ?

Là encore, les analyses de V. Ostrom et E. Ostrom se révèlent précieuses. Dans leurs travaux de science politique antérieurs à la création de l'École de Bloomington, ils ont montré, en étudiant le fonctionnement des services de police aux États-Unis, que la pluralité des autorités (services municipaux, services au niveau du comté, au niveau de l'État, au niveau fédéral) était finalement préférable à un système policier

centralisé soumis à une autorité unique. Ils parlent à ce propos d'une gouvernance polycentrique. Ce concept est très utile dans le cadre de la réflexion sur la gestion des ressources naturelles. Soumettre la gestion des espèces sauvages ou des zones humides à la gestion d'une autorité unique, au niveau national et *a fortiori* au niveau mondial, n'est certainement pas la bonne solution.

Pour reprendre une formule utilisée fréquemment, l'enjeu est de penser global et agir local. Une communauté rurale utilisatrice d'une forêt, des pêcheurs prélevant du poisson dans une même zone maritime ou fluviale disposent de plus d'informations et d'expériences qu'une autorité centrale. Il est donc préférable de leur laisser la responsabilité d'élaborer des règles d'utilisation des ressources communes. Mais les autorités de rang supérieur (régional, national, international) peuvent jouer un rôle important en favorisant la circulation de l'information, en offrant un cadre juridique pour l'institutionnalisation des règles élaborées au niveau local et lutter contre les comportements de passagers clandestins. Cette pluralité des centres de décision est d'autant plus importante qu'une pluralité d'acteurs intervient dans la gestion des ressources naturelles : les usagers de la ressource (qu'Ostrom nomme les « appropriateurs »), par exemple les pêcheurs qui s'approprient un flux de poissons prélevés, mais aussi les organisations non gouvernementales de protection de la nature, les entreprises utilisatrices de l'espace ou des ressources, les diverses administrations en charge de la gestion de l'eau, de l'air, de la construction des infrastructures, etc.

Cette gouvernance polycentrique peut et doit être aussi une gouvernance multiniveau. Par exemple, la protection du thon rouge de Méditerranée a été mise en œuvre par les États riverains de cet espace maritime. Ces États, en accord avec les pêcheurs locaux, se sont entendus pour limiter les périodes de pêche et mettre en place des quotas de prélèvements. Ils ont ensuite, *via* les marines nationales des États participants, imposé le respect de ces normes, même dans les eaux internationales, aux bateaux de pêche, y compris ceux qui étaient originaires de pays non riverains. Un accord mondial n'était pas nécessaire ici. En revanche, un accord mondial a été nécessaire pour interdire le commerce de l'ivoire ou la commercialisation des espèces sauvages. La commission baleinière internationale, dont il a été question ci-dessus, ne concerne que les pays qui pratiquent cette pêche.

Il n'est donc pas nécessaire d'attendre un accord mondial sur la gestion des ressources naturelles pour veiller à leur exploitation durable. Par exemple, en ce qui concerne le réchauffement climatique, les États-Unis ont refusé de ratifier l'accord de Kyoto, mais la Californie, d'autres États et de nombreuses villes ont décidé d'inscrire leurs actions dans le cadre de cet accord. Dans certaines régions, ce sont les populations autochtones qui, pour préserver leurs modes de vie traditionnels, imposent la réglementation de la chasse et de la pêche ou s'opposent à la création d'exploitations minières qui remettraient en cause leur espace naturel. Certes, dans certains cas, des accords mondiaux semblent nécessaires, mais le développement d'initiatives locales favorise la création des conditions d'accords plus large. Les membres de l'équipe d'Ostrom insistent sur le fait que la mise en commun des connaissances, la circulation de l'information, l'échange d'expérience d'actions collectives favorisent l'extension de la prise en charge des biens communs à tous les niveaux.

Conclusion

Indiscutablement, l'interdépendance au niveau mondial entre les différents espaces, les différents États, les différentes populations s'est accrue. La question des ressources naturelles joue un rôle majeur dans cette interdépendance. Qu'il s'agisse des ressources énergétiques et des conséquences de leur usage sur le réchauffement climatique, de la qualité des sols, de la biodiversité, de la disponibilité de l'eau (de plus en plus de régions sont menacées de stress hydrique), de l'acidification des océans, le patrimoine naturel mondial de l'humanité est gravement menacé. La prise de conscience de la nécessité d'agir est de plus en plus grande comme le montrent notamment les conférences mondiales, les organisations non gouvernementales, les actions des États et des collectivités locales. Mais à la nécessité de cette action coordonnée ne correspond aucune solution unique au niveau directement mondial.

Il convient donc d'agir en combinant les différents modes de coordination (marché, État, coopération) et les différents niveaux de gouvernance (local, national, mondial). Il ne faut pas négliger dans cette perspective l'importance de la diffusion des connaissances scientifiques et de la mobilisation de la société civile. Lorsque des populations obtiennent la préservation d'un espace naturel, la création d'un parc naturel régional,

l'adoption d'une réglementation plus stricte en matière de chasse, de pêche, d'usage de pesticides dans l'agriculture, etc., elles contribuent finalement à une gestion mondiale plus responsable des ressources naturelles. Il en va de même lorsque des villes ou des régions accroissent l'offre de transports en commun, lorsque les entreprises innovent pour favoriser la déconnexion entre la production et la consommation de ressources naturelles.

En fin de compte, au-delà même de la question des ressources naturelles, le concept de bien commun pourrait être au cœur d'un nouveau paradigme permettant de penser autrement l'organisation de la vie sociale et le rapport à la Nature.