

**Stéphanie Leyronas**  
**Chargée de recherche à l'AFD**

---

**1. Pouvez-vous nous raconter votre rencontre avec les communs (le commun) ?**

D'un point de vue opérationnel, ma rencontre avec les communs remonte à 2001. L'AFD s'interroge alors sur un nouveau financement pour la réhabilitation des polders de Prey Nup au Cambodge. Les polders sont situés sur le littoral cambodgien du golfe de Thaïlande. Ils couvrent une superficie de 10 500 hectares de rizières, protégés des entrées d'eau de mer par près de 90 km de digues en terre. En 1998, cette zone était l'objet d'une déprise importante, puisqu'environ 3 000 hectares n'étaient plus mis en valeur. Les rendements sur les surfaces cultivées restent faibles (1,7 t/ha). En 2001, l'AFD a déjà octroyé deux financements et un troisième est à l'étude. Ce troisième financement ne fait pas consensus en interne AFD : le projet présente trop de difficultés.

Cette réhabilitation nécessite en effet une organisation humaine adaptée par la mise en place progressive d'une communauté d'usagers au rôle crucial. Chacun des six « casiers » que comprend la zone s'étend sur 600 à 2 300 hectares, pratiquement sans cloisonnement interne, et avec des écarts topographiques de 30 à 40 cm entre les zones les plus hautes et les parcelles les plus basses. La maîtrise de l'eau n'est que partielle : le périmètre ne comporte pas de réservoirs de stockage opérationnels en amont. Il permet seulement le drainage de l'excès d'eau. La mise en valeur consiste quasi exclusivement en une culture annuelle de riz, en saison des pluies.

On le devine, ces conditions font de la gestion de l'eau dans les polders un véritable défi. L'absence de cloisonnement à l'intérieur de chacun des six polders est synonyme d'une impossibilité d'individualiser la gestion de la lame d'eau, parcelle par parcelle. Il faut donc que les exploitants se concertent pour définir un plan de gestion de l'eau consensuel, puis que chacun s'astreigne à un calage du cycle de culture en fonction de ce plan.

Une organisation paysanne est créée, la CUP (communauté d'usagers des polders), avec l'ambition de gérer l'ensemble du périmètre. Nous sommes 20 ans après la période tragique des Khmers rouges, dans une société où le lien social est détruit. Pourtant, la CUP compte tout de suite près de 15 000 membres, lesquels élisent un représentant par village (soit 43 représentants villageois pour l'ensemble des 6 polders) et 6 « présidents de polders ». En 2001, au début de la première campagne de mise en eau des polders, les « assemblées de polder » (qui regroupent les représentants villageois d'un même polder et le président de polder) se réunissent pour élaborer un plan directeur de gestion de l'eau. Mais les responsables de la CUP sont confrontés à une année difficile, marquée par des événements climatiques assez extrêmes : très fortes pluies en juin, août et octobre, puis début précoce de la saison sèche. Cette première année n'est pas une réussite. La production est pénalisée successivement par une inondation excessive, puis par une sécheresse en fin de cycle. Les travaux de réhabilitation en cours accroissent les difficultés de gestion de l'eau dans les polders. Au final, à la fin de cette première saison, les rendements moyens sont de l'ordre de 1,6 tonne de paddy par hectare, soit sensiblement identiques à ce qu'ils étaient avant la réhabilitation des polders. La CUP fait face à une crise de confiance de la part de ses membres et est blâmée par les autorités locales.

L'AFD décidera de maintenir son accompagnement et d'octroyer un financement supplémentaire. L'avenir lui donnera raison : aujourd'hui, la maîtrise technique de la gestion de l'eau est acquise, une équipe de salariés est en place, la logique fonctionnelle / managériale du commun a fait place à une démarche de « prendre soin » d'un territoire, qui comprend des infrastructures, des ressources, des hommes.

Pour plus d'informations, voir :

Kibler, J., & Perroud, C. (2006). Towards Co-Management of Hydro-Agricultural Infrastructures: Lessons Learnt from the Prey Nup Project in Cambodia, Coll. *Études et Travaux, série en ligne n° 7*, Gret, Paris.

**2. Pouvez-vous raconter une histoire (le déroulement d'un projet de recherche ou de développement, ou bien une expérience) qui témoigne de l'intérêt du recours au(x) commun(s) ?**

*A) Gestion des ressources en eaux souterraines en Jordanie*

Avec une disponibilité de 135 mètres cubes par personne et par an en 2011, la Jordanie est l'un des pays les plus pauvres en eau de la planète et fait face à un véritable défi pour répondre à la demande. L'augmentation des besoins, due à l'intensification de l'agriculture et à la croissance démographique, pourrait faire chuter ce chiffre à 90 mètres cubes en 2025 si aucune mesure n'est prise.

La Jordanie mobilise l'essentiel des eaux de surface auxquelles elle a accès selon les termes des accords internationaux sur les bassins du Jourdain et de son affluent, le Yarmouk. Elle pompe dans des aquifères fossiles profonds à l'horizon d'exploitation limité, et utilise de plus en plus les eaux usées traitées pour l'irrigation. Elle exploite bien au-delà de leur capacité de recharge les nappes souterraines renouvelables, en particulier dans les hauts plateaux où l'arboriculture pourtant peu profitable accentue la surexploitation des aquifères, de fait en accès libre.

La principale loi relative à la gestion des eaux souterraines date de 2002 (*Underground Water Control by-law No.85*). Elle introduit une redevance volumétrique par paliers pour les irrigants. Les tarifs sont néanmoins peu incitatifs aux économies d'eau, les premiers 150 000 mètres cubes d'eau prélevés annuellement étant gratuits. L'amendement de la loi en 2010 augmente les tarifs des deux autres tranches et diminue le volume correspondant à la première tranche gratuite, qui passe à 50 000 mètres cubes. Les redevances sont plus importantes pour les préleveurs dont on a découvert les forages non déclarés. Ces derniers sont également soumis à des amendes proportionnelles à la profondeur de l'ouvrage. De nombreux agriculteurs ne font néanmoins pas le lien entre les pénuries d'eau et l'usage excessif de l'eau d'irrigation. Les volumes de prélèvement autorisés ne sont pas respectés et les redevances non acquittées. Il apparaît alors nécessaire de provoquer une prise de conscience chez les usagers et de les impliquer dans la gouvernance même de la ressource, à travers une gestion décentralisée et une incitation à l'action collective.

Dans les hauts plateaux, où la situation est critique, un plan de gestion décentralisée des eaux souterraines est élaboré sous l'impulsion du Premier ministre jordanien en 2009 et le Forum de l'eau des hauts plateaux (*Highland Water Forum, HWF*) est créé. Une autorité consultative de 60 membres est instituée : elle compte des représentants élus des usagers de l'eau du bassin, des représentants des communautés locales, du gouvernement, des ingénieurs environnementaux et des ONG. Les outils économiques mis en place pour la gestion de la demande en eau au niveau national sont rediscutés et adaptés : les paliers de redevance sont relevés, les irrigants qui n'ont pas déclaré leur forage payent des montants plus importants et une amende proportionnelle à la profondeur de l'ouvrage.

Même si la mise en place de ce cadre de gouvernance localisé se heurte à des difficultés, principalement liées à la réticence des pouvoirs publics, ces dispositions ont permis de ralentir la surexploitation de la nappe. La dynamique du HWF a fait émerger une prise de conscience sur la surexploitation de la ressource par les usagers et susciter une vision partagée. La formulation de propositions concrètes permettant aux agriculteurs de ne pas voir leurs revenus s'effondrer avec la diminution de leurs prélèvements a permis une plus grande acceptation des mesures de gestion. Les opportunités de revenus alternatifs (tourisme, développement de l'énergie solaire, etc.) et les

mécanismes de compensation sont les deux éléments les plus importants à cet égard. Ces avancées permettent de mettre en place un cercle vertueux avec un meilleur suivi de la ressource, grâce à la compréhension de la démarche et à la confiance des usagers.

Pour plus d'informations, voir :

Leyronas, S. *et al.* (2016), "Toward an Analytical Framework for the Governance of Natural Resources: The Case of Groundwater", *Papiers de Recherche AFD*, n° 2016-24, May.

*B) Initiative Médicaments contre les maladies négligées (DNDI, Drugs for Neglected Diseases initiative)*

Des communs de nature très différente peuvent se développer. Ainsi, dans un contexte de concurrence technologique forte, la protection de la propriété intellectuelle des produits pharmaceutiques par les brevets a été renforcée au niveau mondial dès 1994 par l'adoption de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), sous l'impulsion de l'OMC. Ce système maintient le prix des nouveaux médicaments essentiels à un niveau élevé, ce qui rend ces médicaments inaccessibles aux plus pauvres. D'autre part, les laboratoires pharmaceutiques ne sont pas incités à innover pour les populations à faible pouvoir d'achat. Les recherches financées sur fonds publics sont quant à elles principalement motivées par les besoins des pays riches. Une crise chronique de la R&D pour les médicaments essentiels dans les pays en développement et émergents s'est ainsi installée. En a découlé la nécessité pour les autorités publiques internationales de mettre en place les modalités de financement et les processus de coordination en vue d'une R&D axée sur les besoins de ces populations.

Des institutions diverses ont été créées depuis le début des années 2000 pour répondre à cet objectif d'accès facilité des populations pauvres aux médicaments essentiels, créant un écosystème en rupture avec les principes de l'exclusivisme dominants dans l'industrie pharmaceutique. Ces approches s'inscrivent dans des tentatives de promotion de nouveaux modèles d'innovation, basés sur une collaboration entre les différents partenaires et un libre accès pour la R&D. De nouveaux Partenariats de développement de produits (PDP) voient le jour, avec l'appui massif de la Fondation Gates, dont l'objectif central est de coordonner des projets de R&D en rapprochant les ressources et les compétences de partenaires de la recherche en santé publique et du secteur privé.

Il s'agit en particulier de DNDI (200 personnes), un partenariat de R&D à but non lucratif (statut de fondation de droit suisse) axé sur les besoins des patients. L'initiative a été lancée en 2003 par Médecins sans frontières, l'Indian Council for Medical Research, la Fondation Oswaldo Cruz du Brésil, le Kenya Medical Research Institute, le ministère malaisien de la Santé et l'Institut Pasteur en France. Le but du partenariat est de combler les lacunes en R&D sur les médicaments essentiels, adaptés aux conditions locales, pour des pathologies (ou des patients) négligées, grâce à une collaboration entre les secteurs public et privé. DNDI identifie les besoins médicaux importants non satisfaits, les possibilités de R&D en termes de composés et de formulations améliorés, les organisations susceptibles de participer au processus de R&D et les sources de financement adéquates. Elle combine dans son portefeuille l'exploration de molécules, l'optimisation de médicaments existants et la découverte de médicaments innovants (combinaison de plusieurs molécules provenant de fabricants différents). Sa mission est aussi de mettre à disposition les résultats de la recherche au moyen de bases de données scientifiques en libre accès afin de faciliter et d'encourager la R&D.

Son approche de la propriété intellectuelle répond aux principes suivants : faire en sorte que les médicaments mis au point par DNDI soient abordables, assurer l'accès équitable à ces médicaments pour les patients qui en ont besoin, développer ces médicaments en tant que bien public dans toute la mesure du possible. Les négociations sur la propriété des brevets et les conditions d'octroi des licences sont donc menées au cas par cas. Si DNDI n'obtient pas la PI, elle négocie des licences non

exclusives, cessibles, et les niveaux de redevances sur la PI nouvellement générée de façon à conserver le contrôle des résultats de la recherche menée conjointement et coordonner durablement les activités de R&D et de fabrication avec des tierces parties au niveau mondial.

À sa création, et comme son nom l'indique, DNDI s'est focalisée sur les maladies négligées telles que la trypanosomiase humaine africaine (maladie du sommeil), la maladie de Chagas et la leishmaniose viscérale. Elle s'est aussi intéressée dès le début au paludisme et en 2011 elle a lancé de nouveaux programmes de R&D concernant le VIH pédiatrique et certaines helminthiases.

Ces maladies se caractérisaient par l'absence d'intérêt pour le marché privé des laboratoires pharmaceutiques. Le modèle a été testé sur le projet FACT (Fixed-dose Artemisinin Combination Therapy) qui a permis la mise sur le marché d'un nouveau médicament contre le paludisme, simple d'utilisation, peu cher et non protégé par un brevet, associant en un seul comprimé l'artésunate et l'amodiaquine. Ce traitement, l'ASAQ (Adapté, simple, accessible, de qualité), est le fruit de la recherche menée par DNDI avec comme partenaire industriel Sanofi-Aventis. Il a montré qu'un nouveau médicament peut être mis directement dans le domaine public pour un accès le plus large possible dans les pays pauvres.

Il n'existe toutefois pas un modèle DNDI unique, mais des processus divers en fonction des médicaments. En France, le prix du traitement pour l'hépatite C, commercialisé par Gilead sous le nom de Sovaldi, s'élève à 41 000 euros. Aux États-Unis, traiter cette maladie revient à 80 000, voire 100 000 dollars. Les autorités égyptiennes, invoquant une situation d'urgence de santé publique avec 12 % de la population atteinte d'hépatite C, se sont associées avec DNDI, à travers un laboratoire local, Pharco, pour produire des génériques du Sovaldi (licence obligatoire). Ces nouveaux médicaments sont constitués de deux molécules : le sofosbuvir, breveté par Gilead, et le ravidasvir, pour lequel DNDI a obtenu l'accord d'utilisation auprès de la société californienne Presidio. Les essais cliniques en Egypte ont permis de prouver l'efficacité de ce traitement. Sur le continent africain où le brevet sur le sofosbuvir ne s'applique pas, n'importe quel laboratoire pourra s'approprier ce traitement estimé à 300 dollars. Dans les économies intermédiaires d'Asie et d'Amérique latine en revanche, où se trouvent environ 75 % des personnes infectées par l'hépatite C, les pays sont généralement liés par le brevet du sofosbuvir qui rend le traitement largement inaccessible aux malades : il leur faut renégocier avec Gilead le prix du médicament, ignorer purement et simplement le brevet ou invoquer l'urgence de santé publique en espérant obtenir gain de cause afin de produire des génériques sans l'accord du laboratoire pharmaceutique. Un nouveau pas devrait enfin être franchi prochainement par DNDI avec des initiatives autour de l'antibiorésistance.

DNDI a su convaincre l'ensemble des acteurs à investir dans les maladies négligées dans les pays du Sud, en marge de leurs activités rentables constitutives de leur business. Centrant son action sur les personnes négligées et non les maladies, DNDI élargit le spectre des besoins exprimés en médicaments essentiels et en soins et doit à présent toucher les modèles économiques fondateurs des acteurs privés, en particulier les entreprises pharmaceutiques. Le défi est de taille et des réflexions sur les modèles de collaboration, encourageant l'innovation et la concurrence, restent à inventer. De même, une réflexion sur les modalités de rémunération des laboratoires est urgente dès lors qu'on sort d'un schéma de charité : comment se crée la valeur ? Comment est-elle partagée ? Comment atteint-elle les populations ? Il s'agit de renouveler le modèle *Cost plus*, de réfléchir des niveaux de redevances différents par zones géographiques et par publics.

Pour plus d'information, voir : <https://www.dndi.org/>

**3. Selon vous, quels éléments dans ce projet/expérience contribuent à préciser ou à enrichir l'approche des communs ?**

Sur le premier exemple, qui se rapproche plus des préoccupations du présent travail, deux éléments principaux permettent d'enrichir l'approche des communs :

- Réfléchir l'État et les communs dans une logique de complémentarité et non d'exclusion : dans le cas de la gestion des nappes souterraines, le cadre d'analyse des communs permet de donner aux outils de gestion des externalités (quotas, licences, taxes, échanges marchands) de meilleures chances d'efficacité. Les communs sont ici un révélateur de l'action publique : une gestion locale négociée permet de renforcer mutuellement action collective et action publique par une reconnaissance réciproque de leurs légitimités et de leurs échecs ou difficultés. Ils contribuent aussi à construire un dialogue entre populations et acteurs publics. L'exemple ci-dessus illustre cette intelligence renouvelée de l'action publique.
- Questionner les conditions d'émergence d'un commun : la théorie des communs autour des ressources naturelle se réfère à des processus très endogènes de prise de conscience d'une dégradation d'une ressource et d'organisation autodéclarée. Dans de nombreux cas de ressources en eaux souterraines dans le pourtour méditerranéen, l'impulsion provient de l'autorité centrale, qui constate la surexploitation, peine à appliquer les taxes, licences et quotas, et cherche à encourager ou à imposer la constitution de structures (*Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas* en Espagne, *Highland Water Forum* en Jordanie, Groupements de développement agricole en Tunisie) et de mécanismes de gestion locale (schémas d'aménagement et de gestion des eaux en France, « contrats de nappes » en cours d'élaboration au Maroc). Dans la plupart des cas, l'autorité joue aussi son rôle en définissant des périmètres d'interdiction ou de sauvegarde. En revanche, la constitution d'un commun, au-delà d'une logique managériale et d'une démarche instrumentalisée, relève des membres de la communauté et échappe totalement aux autorités.

Le second exemple met en lumière la richesse des communs, qui sont à la fois des principes d'action immédiatement déterminants et une démarche holistique (Picard, 2015) :

- Les premiers représentent un champ de recherche extrêmement dynamique qui a su toucher des domaines divers, partant du constat qu'un bien n'est pas intrinsèquement un bien public ou un bien commun ou un bien club, et que c'est par l'usage qu'il se définit comme tel. Un commun est donc un construit social. La nature de la ressource a peu d'importance et l'objectif que se fixe une communauté d'intérêt d'usage varie selon les situations : la préservation de la ressource en quantité et en qualité lorsqu'elle est limitée, l'additionnalité en cas de communs informationnels (Coriat, 2015), la production d'un bien ou d'un service lorsque le service public est défaillant, etc. Pour toute une série d'auteurs, ce qui est en jeu n'est pas (seulement) le fait que la ressource soit limitée ou non, mais que l'accès qui était (ou devrait) être ouvert se ferme sous la pression du marché ou de l'État. Les chercheurs qui œuvrent sur la théorie des communs se positionnent de manière volontariste pour limiter les phénomènes dits d'enclosure tout en cherchant des modes efficaces de gestion.
- Dans une approche plus normative et holistique, les communs sont, pour une seconde famille d'auteurs, des projets de société et les objectifs fixés par les communautés sont à la source même des communs. Ce sont des « biens politiques », « les choses qui valent la peine d'être faites ensemble » (Cordonnier, 2012). La ressource devient secondaire par rapport à la finalité même : sécurité économique des travailleurs, santé, emploi décent, alimentation de qualité, autonomie des personnes, maintien de la biodiversité, sobriété en carbone, etc. Le commun est une construction sociale, de la pensée et de l'agir humain (Picard, op. cit.). Cet idéal type holiste réinterroge les fondements du capitalisme et de la pensée économique dominante telle qu'elle est transformée depuis près d'un demi-siècle (Dardot, 2014). Les communs sont une affaire d'effort démocratique et de citoyens émancipés et actifs (Bollier et Helfrich, 2015).

**4. Quels sont selon vous les enjeux de la mobilisation d'une approche par les communs dans les réflexions sur (i) la gouvernance ? (ii) les territoires et leur dynamique ? (iii) les politiques publiques ?**

**Sur la gouvernance :** La gouvernance est un terme très polymorphe et dont l'acception varie fortement selon les interlocuteurs. L'AFD définit la gouvernance comme : « l'ensemble des modes de prises de décision, de gestion et de régulation, au sein d'un système et/ou d'une société, impactant (1) l'articulation, la distribution et l'ajustement des intérêts entre institutions, (2) l'attribution, la distribution, l'exercice et le contrôle du pouvoir et de l'autorité, (3) la gestion des ressources, (4) la prise en charge et la résolution des conflits ». Cette définition renvoie à la manière dont se structure l'action de la puissance publique en interaction avec les autres acteurs d'une société donnée, entre autres dans l'exécution des pouvoirs régaliens. Elle vise également les régulations, structurantes pour une société donnée, à l'œuvre en dehors du champ *stricto sensu* de la puissance publique.

Sans rentrer dans un débat sur le terme lui-même, les communs sont appréhendés dans une large littérature comme des systèmes intégrés et cohérents de gouvernance, constitués de trois éléments : une ressource, une communauté de personnes et des règles d'organisation autour d'un objectif commun. Les communs sont donc des pratiques qui naissent de la confrontation d'une communauté avec des problèmes particuliers ou des ambitions spécifiques. Les communs ne peuvent néanmoins s'appréhender de manière « désincarnée ». Les activités économiques sur un territoire peuvent relever d'un ou plusieurs types de régulation, communautaire, étatique, marchande. Chacun de ces modes de régulation a ses limites propres et aucun ne peut prétendre à lui seul assurer l'entière légitimité et l'entière effectivité. Les communs nous invitent à développer des dispositifs de gouvernance originaux, sortant du traditionnel débat public vs privé ou du paradigme des 20 dernières années autour des partenariats public-privé (PPP) : ils nous invitent à trouver des compromis et des synergies entre les différents modes de gouvernance et à inventer des articulations originales, depuis la délégation jusqu'à l'hybridation des règles.

**Sur les territoires et leur dynamique :** Les communs ont au moins deux apports :

- Les communs replacent le territoire et les actions locales au centre des efforts globaux pour notre planète : ils autorisent la multiplicité des « institutions », leur recouvrement, leur « enchâssement » pour des systèmes plus touffus certes, mais a priori plus résilients (ce qui reste peut-être à démontrer). Ils sont en ce sens un terreau extrêmement fertile pour l'innovation technique, organisationnelle, institutionnelle et juridique. Ils se centrent sur le chemin, autorisent les essais-erreurs, nous invitent à nous concentrer sur le processus.
- Ils nous invitent aussi à sortir de logiques par silo, notamment sectorielles, et à centrer notre regard sur les dynamiques d'acteurs qui font le territoire.

**Sur les politiques publiques :** Nous sommes sortis depuis plusieurs années d'une définition stato-centrée de l'action publique et les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, « faire avec » une multiplicité d'acteurs. L'État devient coproducteur parmi d'autres de l'action publique, la société civile est de plus en plus associée, via les habitants, les associations mais également les entreprises. Les modes de régulation se complexifient en combinant la verticalité de l'État et le renforcement du réseau horizontal d'acteurs. Cette approche multi-acteur et multiniveau est promue en particulier dans les cibles 16.6 (« mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ») et 16.7 (« faire en sorte que le processus de prise des décisions soit souple, ouvert à tous, participatif et représentatif à tous les niveaux ») de l'ODD 16 relatif à la gouvernance. Cela ne signifie pas en revanche qu'il y a redistribution des pouvoirs, « décentrement » de la décision, où l'État proposerait des arrangements politiques permettant une compatibilité et un renforcement mutuel entre une redistribution réelle des pouvoirs vers les communautés et les institutions en place. Or c'est

précisément à cela que nous invitent les communs et c'est en cela qu'ils apportent beaucoup au débat sur les politiques publiques.

**5. Voyez-vous ces dernières années une évolution par rapport à la prise en compte des communs ? à leur nature, leurs enjeux ? Si oui, comment analysez-vous cette évolution ?**

L'AFD a toujours rencontré des communs dans les projets qu'elle a financés. Elle en a détruit. Elle en a détruit volontairement parce qu'elle appuyait des processus de renforcement des autorités publiques (cf. les programmes d'appui à la décentralisation en Afrique) ou des programmes de promotion du secteur privé local (cf. les programmes d'alimentation en eau potable par des petits opérateurs privés dans les quartiers périphériques). Elle en a détruit involontairement parce qu'elle ne les a pas saisis. Elle a également promu la création de certains d'entre eux (cf. exemple de Prey Nup). Ces programmes, qui demandent du temps (15 ans dans le cas de Prey Nup), qui sont porteurs de grandes incertitudes sur la manière dont les communautés vont se saisir ou non de leur commun, qui nécessitent des questionnements intégrés touchant à l'humain, ont été fortement décriés dès les années 2000 avec la montée des réflexions autour des Biens publics mondiaux et le plébiscite des partenariats public-privé.

Pour une agence de coopération, l'opérationnalisation des communs pose en effet de nombreuses questions et difficultés : comment réfléchir une ingénierie opérationnelle et des modes de faire adaptés à des processus complexes, fluides, contextualisés et, par nature, multisectoriels ? Comment réfléchir la manière de considérer la réussite ou l'échec d'un projet, son mode d'évaluation et de suivi ? Comment déplacer le regard des infrastructures financées au processus créatif des acteurs, et ce à des échelles de territoires diverses ? Ces questionnements révèlent les tensions récurrentes créées par des préoccupations de résultat financier, de volume d'activité, d'engagements et de décaissement, dans le cadre de cycles annuels des opérations. Ces rivalités ne sont pas nouvelles et sont inhérentes à des cultures institutionnelles et techniciennes qui font aussi la solidité des institutions de développement.

Les communs reviennent dans la réflexion sur l'aide au développement menée par l'AFD autour de deux questionnements : le renouvellement du métarécit autour de l'aide au développement, très centré aujourd'hui sur la production de Biens publics mondiaux, assortie d'outils tels que les ODD ; le renouvellement des pratiques de l'aide. Cela suppose de nous interroger sur : (1) les impacts de la production de communs sur le développement ; (2) le rôle de la production de communs en termes d'efficacité de l'aide ; (3) le rôle que peut jouer la coopération internationale dans la production de communs. C'est un champ de recherche et d'expériences opérationnelles très important.

**6. Pourquoi selon vous est-il pertinent d'analyser en termes de communs les pratiques foncières ? Quels enjeux ? Quels sont les éléments ou modalités d'action qui selon vous permettent de saisir les communs dans l'analyse des pratiques foncières ?**

Il s'agit d'élargir notre grille d'analyse pour appréhender la diversité des situations foncières, qui se caractérisent, dans leur majorité, par une hybridation des normes et des institutions et un enchevêtrement des régimes de propriété. Il ne s'agit pas de construire à l'encontre de la propriété mais de réfléchir en termes de faisceaux de droits permettant d'assurer la sécurisation de l'usage qui est fait de la ressource.

Avec les objectifs de réduction des inégalités, d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, la coopération française plaide de longue date, au niveau international, pour une réconciliation entre légalité et légitimité des différentes formes de tenure foncière grâce à une reconnaissance, claire et inscrite dans la loi, des droits existants et constatés, quelles que soient leur origine (coutumière ou étatique) ou leur nature. Cette reconnaissance doit permettre à l'ensemble des acteurs d'être au

cœur de la construction des politiques foncières qui constituent l'une des clés d'un développement économique et social durable des territoires ruraux.

Les pays d'Afrique de l'Ouest par exemple ont comme fond commun des politiques foncières basées sur la domanialité, avec deux principes fondateurs : une limitation des droits coutumiers par imposition d'un domaine de l'État et une attribution de droits de propriété à un petit nombre d'usagers selon des procédures complexes. Ces politiques foncières peinent à se mettre en place. Il s'agit de repenser les pratiques foncières dans toutes leurs diversités, à travers les notions de partage et d'usage, ce que nous permettent les communs.

### **7. Pensez-vous qu'il soit pertinent de disposer d'une classification des communs ? Si oui, selon quels critères et pour quelle utilité ? Si non, pourquoi ?**

Il est très difficile de faire une typologie des communs et aucune typologie n'est pleinement satisfaisante. On pourrait distinguer les communs :

- Comme principes d'action immédiatement déterminants (Picard, 2015), dans la lignée des travaux d'Ostrom. Dans cette catégorie, des distinctions plus fines peuvent être proposées :
  - o Par la ressource : communs fonciers, communs informationnels, communs de flux, communs de stock, ressource naturelle ou produite, ressource de petite ou grande taille.
  - o Par la communauté : administrative (citoyens, villages, cantons, etc.), anthropologique (lignages, clans, familles linguistiques, etc.), économique (ménages, exploitations, organisations économiques, etc.). Mais il existe une diversité de communautés auxquelles les acteurs peuvent prendre part de façon concomitante.
  - o Par les règles mises en place et le mode de gouvernance associé, à travers le statut et le régime juridique. Sans être strictement publics ou strictement privés, les communs peuvent avoir des configurations variables selon la distribution de droits adoptée.
  - o Par l'objectif liant le commun : préservation d'une ressource, préservation de droits sur la ressource (en référence aux luttes contre les enclosures), etc.
- Comme démarche idéologique, systémique, holistique. Le commun devient projet de société : l'objectif fixé par la communauté est à la source même du commun. Pour l'économiste Cordonnier, les communs sont « les choses qui valent la peine d'être faites ensemble ». La ressource devient secondaire par rapport à la finalité même.

Les frontières sont toutefois extrêmement poreuses. Mais même non satisfaisante, une typologie des communs permet aussi de penser ce qui ne relève pas du commun. Et cette réflexion devient urgente. En dehors du monde universitaire, militants, leaders sociaux et politiques, mouvements sociaux et collectifs s'emparent des communs, en font des slogans. Le langage et le concept se répandent dans des directions très variées. Il s'agit pour les chercheurs et les praticiens de réinterroger cette notion de commun et en définir les contours. En ce sens, le travail du CTFD est fondamental.

### **8. Pensez-vous qu'il y ait un intérêt à mobiliser la coopération française sur l'appui aux « communs fonciers » dans les pays du Sud ? Pourquoi ? Comment (à quel niveau d'organisation, quelles relations avec l'action collective) ?**

Plusieurs positionnements de la coopération française sont possibles vis-à-vis des communs fonciers des pays du Sud :

- identifier et ne pas nuire au projet sous-jacent aux communs existants. Dans ce cas, comment la coopération peut-elle saisir les communs, les reconnaître, les caractériser ?

- renforcer et transformer les dynamiques existantes dans une logique d'accompagnement du changement ;
- promouvoir l'émergence de nouveaux communs, les néo communs, articulés avec la sphère marchande et les institutions publiques : à travers des appuis directs à la structuration de communs locaux ; à la structuration d'un écosystème institutionnel et juridique favorisant l'émergence de communs.

Il s'agit de ne pas avoir une démarche prescriptive ou idéologique mais de penser les communs en complémentarité des autres modes de gouvernance. Il est peu probable, ni même souhaitable, que la coopération française ne se mette à faire que des communs « chimiquement purs » : cela nécessiterait pour l'AFD une révision complète de son modèle économique. Les communs ne sont de plus pas une panacée.

En revanche, la philosophie sous-jacente aux communs mériterait peut-être de devenir le fil rouge de la coopération : pour plus de partage, plus de participation, plus d'ancrage dans les territoires, etc.

#### **9. Quelles sont selon vous les opportunités et les contraintes (obstacles) d'un investissement de la coopération française sur les « communs-fonciers » ?**

Depuis 20 ans, à travers les positions exprimées dans le Livre blanc sur les politiques foncières – *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud* (2009), *Les appropriations de terres à grande échelle : analyse du phénomène et propositions d'orientations* (2010) et *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud* (2015), le Comité technique Foncier et développement a inscrit comme conviction la reconnaissance des droits existants et constatés, quelles que soient leur origine (coutumière ou étatique) ou leur nature. Le travail sur les communs fonciers s'inscrit très naturellement dans la continuité de ces travaux et le CTFD en a la pleine légitimité.

Une réflexion sur les communs doit s'appuyer sur des travaux académiques, de toute discipline, et sur des cas concrets, révélateurs de l'extrême diversité des institutions mises en place. Là encore, le CTFD est organisé pour confronter ces regards.

De manière plus générale, les communs connaissent un engouement sans précédent, dans le monde académique certes, mais également dans les mouvements sociaux et politiques. Il devient urgent d'en définir les contours et les apports pour les politiques publiques des pays du Sud. Le foncier est en ce sens emblématique.

#### **10. Pouvez-vous nous indiquer des travaux, des références bibliographiques ou des personnes ressources que vous considérez comme incontournables pour initier le chantier sur les communs au sein du CTFD ?**

Bollier D. (2014), *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, éd. Charles Léopold Mayer.

Bollier D. et S. Helfrich (2015), *Patterns of Commoning*, "The Commons Strategies Group", 406 p.

Coriat B. (2015), *Le retour des communs et la crise de l'idéologie propriétaire*, éd. Les liens qui libèrent.

Dardot P., Laval. C. (2014), *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, éd. La Découverte.

Parance B. et J. de Saint Victor (2014), *Repenser les biens communs*, éd. CNRS.

Picard E. (2015), « Les catégories juridiques questionnées par la problématique des communs », <http://fundfordemocraticculture.org/activites/seminaire-cems/session-1/resume-categories-juridiques-questionnees/>