Cahier 20

Les Entretiens Albert-Kahn

Laboratoire d'innovation publique

Biens publics, biens communs : de quoi parle-t-on vraiment ?

hauts-de-seine
LE DÉPARTEMENT

Sommaire

Les Entretiens Albert-Kahn :
Laboratoire d'innovation publique 2
Patrick Devedjian

Introduction 4
Patrick Devedjian

Les (biens) communs : de la définition économique
à l'affirmation politique 7
Ludovic Viévard

Comprendre et promouvoir les biens communs numériques ? 16
Philippe Aigrain

La gouvernance des biens communs : entre choix et effectivité 22
Violaine Hacker

Le programme Open Data : l'action publique créatrice
d'un bien commun ? 31
Emmanuelle Durandau

Aménagement des berges de Seine ou comment concilier
l'habitat fluvial et les autres usages des berges 39
Frédérique David

Synthèse prospective 45
Carine Dartiguepeyrou

Biographie des intervenants 48

Programme de la rencontre 50

Les Entretiens Albert-Kahn
Laboratoire d'innovation publique

Les Entretiens Albert-Kahn sont nés de la volonté de susciter la réflexion sur la mondialisation et de renouveler les formes de l'action publique. Nos différences font notre richesse : comment faire en sorte de mieux valoriser nos singularités tout en permettant une coexistence heureuse ? Tel est l'un des questionnements qui guide mon action.

La mondialisation dessine de nouveaux horizons, elle impacte l'ensemble des secteurs et est en train de donner naissance à une nouvelle économie, de nouveaux usages, de nouvelles formes du vivre-ensemble dans l'espace public. Cette révolution est avant tout culturelle, et nous sommes souvent désarmés face aux bouleversements qu'elle entraîne. C'est pourquoi j'ai souhaité préserver à la fois un espace et du temps dédiés à la réflexion prospective au sein du Conseil départemental des Hauts-de-Seine : c'est dans cet esprit qu'ont été créés les Entretiens Albert-Kahn en octobre 2012.

Laboratoire d'innovation publique, les Entretiens Albert-Kahn ont pour objet de réfléchir aux « futurs souhaitables » et de proposer des expérimentations de nouvelles formes de politique publique. C'est un lieu que j'ai voulu résolument en avance de phase, libre d'échanges, pour nourrir les confrontations de manière décloisonnée. La projection à dix ans facilite les échanges non partisans entre des participants venus de tous les horizons : élus, administrateurs du territoire, entrepreneurs, responsables associatifs, artistes et intellectuels.

Il y a un siècle, Albert Kahn lui-même avait eu, bien avant l'heure, l'intuition profonde que comprendre les cultures au niveau planétaire était indispensable pour se développer économiquement, socialement, culturellement, et créer un monde en paix. Il invitait chez lui des philosophes comme Henri Bergson ou des poètes comme Rabindranath Tagore, d'autres personnalités telles que Romain Rolland, Thomas Mann, Anna de Noailles, Manuel de Falla, mais aussi des industriels comme André Michelin, Marcel Dassault ou Antoine Lumière, des scientifiques comme Paul Appell ou Jean Perrin. Il soutenait financièrement des rencontres entre décideurs pour préparer le monde de demain.

Aujourd'hui, c'est dans cette même demeure historique, située à Boulogne-Billancourt en lisière des superbes jardins Albert-Kahn, que sont établis les Entretiens. Nous y abordons les thématiques importantes et variées pour l'avenir du Département. Les *Cahiers des Entretiens Albert-Kahn* permettent de restituer les échanges et de partager avec un plus grand nombre le foisonnement et la diversité d'idées.

Nous avons la chance de vivre dans une démocratie. Il est de notre responsabilité de la faire respirer en entretenant le débat public et en réhabilitant le temps long. Un nouveau monde se construit : à chacun d'entre nous d'en être co-créateur en « *gardant*, comme le disait Albert Kahn, *les yeux grands ouverts devant la mobilité des faits* ».

Patrick Devedjian
Député et Président du Conseil départemental
des Hauts-de-Seine

Introduction

Patrick Devedjian

À la veille de l'ouverture du Sommet de la COP21 sur le réchauffement climatique qui se tiendra prochainement à Paris, les Entretiens Albert-Kahn proposent aujourd'hui d'adresser la question des biens publics et des biens communs, sujet vaste et complexe qui sollicite à la fois les dimensions environnementales, économiques, juridiques et politiques.

Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009 pour son travail sur la *gouvernance des communs*, a abordé l'idée selon laquelle la gestion collective de ressources communes, échappant à la logique de marché, pouvait être efficace en particulier d'un point de vue écologique, remettant ainsi en question le fait que la gestion privée soit nécessairement plus efficace.

L'absence de *gouvernance mondiale* sur les grands défis planétaires pose également la question du rôle et de l'efficacité de la gestion publique à l'échelle globale comme locale. Le droit public international a proposé le concept de *patrimoine commun de l'humanité* pour défendre juridiquement les zones comme l'Antarctique, l'espace extra-atmosphérique, les fonds marins notamment.

La question des biens communs peut paraître floue, ou loin des préoccupations et de nos prérogatives départementales. Il n'en est rien. Elle n'est pas qu'une notion juridique. Elle interpelle aussi notre pratique démocratique. Car dans la notion de « biens communs », ce qui est intéressant, c'est l'attention donnée à la responsabilité collective et à la gouvernance.

Nous voyons bien, par exemple, qu'avec notre programme départemental d'Open Data, de nouvelles questions vont être soulevées : comment l'ouverture de notre administration va-t-elle impacter notre manière de travailler et d'administrer notre territoire ? Comment valoriser ces contenus, qui vont se développer avec le temps ?

D'autres réflexions se posent sur la gestion des biens publics : les institutions publiques sont-elles systématiquement les plus compétentes pour gérer certains types d'actions ? En ont-elles les moyens ? La gestion privée, celle des entreprises ou des citoyens, est-elle forcément plus efficace, même dans le long terme ? La gouvernance des biens communs est-elle une réelle alternative, et surtout que peut-elle apporter de nouveau ?

Ces notions de « biens publics » et de « biens communs » sont complexes à appréhender. C'est pour cela que nous souhaitions chercher à mieux en comprendre leurs sens, leurs apports comme leurs limites ainsi que les polémiques qu'elles peuvent susciter.

Patrick Devedjian
Député et Président du Conseil départemental
des Hauts-de-Seine

Les (biens) communs : de la définition économique à l'affirmation politique

Ludovic Viévard

Bien qu'elle se diffuse largement dans le débat public, la notion de biens communs reste complexe. D'abord parce que la définition d'origine est peu opératoire. Ensuite parce qu'en quittant la sphère économique pour pénétrer celle de l'action collective, le sens initial s'est déplacé. L'objet de cet article est d'éclairer la notion de biens communs en rendant compte du glissement d'usage par lequel on passe d'une fonction descriptive à une fonction prescriptive, voire performative. Cette évolution est marquée par un glissement sémantique à travers lequel le mot « biens » tend à disparaître de l'expression « biens communs ». Des « biens communs » aux « communs », quelles transformations et conséquences pour la société civile et les politiques publiques ?

Samuelson et la définition économique des biens communs

En 1954, l'économiste Paul Samuelson publie un article dans lequel il distingue les biens de consommation privés (*private consumption goods*), partageables, et les biens de consommation collectifs (*collective consumption goods*), non partageables[1]. Il définit ainsi la non-rivalité : l'indivisibilité d'un bien ou d'un service conduit à la non rivalité de sa consommation. Par exemple, la lumière d'un phare est indivisible et le bénéfice qu'en tire une personne n'en prive aucune autre. À ce premier critère s'ajoute celui de non-excluabilité selon qu'il est ou non possible d'exclure des utilisateurs de l'usage de ce bien[2]. L'air, par exemple, est un bien non-excluable. La combinaison des deux critères a servi à dresser une typologie devenue aujourd'hui classique.

(1) « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, 1954, pp. 387-389.
(2) J. G. Head, « Public Goods and Public Policy », *Public Finance*, n° 17, 1962, pp. 197-219.

		RIVALITÉ	
		FAIBLE	FORTE
EXCLUABILITÉ	FAIBLE	*Public goods* Biens collectifs Biens publics (biens collectifs purs) ex. : éclairage public, air	*Open access goods* *Common pool goods* *Common pool ressources* Biens communs (biens collectifs impurs) ex. : bande passante, ressources halieutiques limitées, *commons*
	FORTE	Biens de clubs Biens à péage ex. : autoroute, chaîne cryptée	Biens privés ex. : meuble, voiture

Dans cette typologie apparaissent les « *public goods* », locution généralement traduite par « biens collectifs », qui sont non-rivaux et non-excluables, tels que l'air ou le système de défense nationale. Elle est également parfois traduite par « biens publics », traduction fautive pour tous ceux qui veulent réserver cette désignation aux biens produits et fournis par la puissance publique[3]. Ainsi, en toute rigueur, un bien collectif n'est pas forcément un bien public et inversement. Par exemple, l'éclairage public ou la défense aérienne sont à la fois des biens publics et des biens collectifs (puisqu'ils sont non-rivaux, non-excluables et produits par la puissance publique), tandis que l'air est un bien collectif, mais pas un bien public.
Enfin, une quatrième catégorie apparaît, celle des « biens communs » – parfois dits biens collectifs impurs – qui sont non-excluables mais rivaux, c'est-à-dire ouverts à tous et qui, de ce fait, subissent une pression des usages. L'exemple le plus connu et qui a servi de modèle à bon nombre de discussions est celui des *commons* anglais d'avant le XVIIe siècle – qu'on traduira par « biens communaux » –, soit les pâtures ouvertes à tous, les forêts où ramasser bois mort et champignons, etc. Les ressources halieutiques fournissent un exemple plus contemporain.

(3) Voir Alain Beitone, « Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire », *Revue du MAUSS permanente*, 22 avril 2014 [en ligne] : www.journaldumauss.net/./?Biens-publics-biens-collectifs. Consulté le 16 novembre 2015.

Une forte dimension contextuelle qui affaiblit la portée normative de la définition

Il est important de noter que ces caractéristiques de rivalité et d'excluabilité dépendent en partie du contexte et parfois d'une décision collective. En conséquence, un même bien ne pourra pas être partout catégorisé de la même façon. L'exemple de l'eau l'illustre bien. En Europe du Nord, sauf exception, l'eau est aujourd'hui abondante et la consommation des uns n'affecte pas celle des autres (non-rivalité). L'eau devra donc être tenue pour un bien collectif. Mais dans d'autres endroits du monde, la consommation par les uns peut priver les autres (rivalité). Là, l'eau sera un bien commun. L'exemple des routes est également parlant. Une autoroute à péage est un bien de club (excluabilité). Si on supprime le péage, elle devient un bien collectif. Mais, dès qu'il y a des embouteillages (rivalité), elle devient un bien commun ! On constate une double détermination : celle du contexte (l'heure de pointe) et celle de la décision collective (instaurant un droit de passage).
Ces deux exemples montrent la fragilité de la dimension descriptive de la typologie classique des biens : ce qui s'avère déterminant est moins le bien en lui-même que son contexte d'usage et sa représentation sociale.

Garrett Hardin et la tragédie des communs : comment protéger des ressources sous pression ?

Un deuxième article joue un rôle de marqueur dans la construction de la réflexion sur les biens communs : *La tragédie des communs* [4], de Garrett Hardin. Dans ce texte publié en 1968, l'écologue américain défend l'idée que les biens dont l'usage est ouvert et rival finissent par s'épuiser, chaque utilisateur essayant d'en maximiser l'usage à son profit. À partir de l'exemple des pâtures, il pose que chaque éleveur tentera de faire paître le plus grand nombre d'animaux, maximisant son bien propre au détriment des ressources communes. Les biens communs sont ainsi menacés par la pression des utilisateurs, en particulier dans la perspective malthusienne qu'adopte Hardin. Mais, explique l'auteur, plusieurs solutions existent dont la privatisation et la nationalisation. La première consiste à laisser au secteur privé le soin de protéger des biens qui représentent une richesse qu'un propriétaire aura intérêt à faire fructifier dans le temps. La seconde, jugée moins efficace par Hardin, consiste à confier à la puissance publique la charge de protéger la ressource.

(4) *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968, pp. 1243-1248. [en ligne] : http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full. Consulté le 16 novembre 2015. Voir aussi Fabien Locher, « Les pâturages de la Guerre froide : Garrett Hardin et la «Tragédie des communs» », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1/2013 (n° 60-1), pp. 7-36.

La redéfinition des communs : Elinor Ostrom et l'alternative privé/public

L'économiste Elinor Ostrom va récuser l'alternative du tout-marché ou du tout-État. À partir d'exemples collectés en divers points du globe, elle montre que les lieux ouverts et soumis à la pression des usages ne sont pas tous sans règles. Dans les alpages du Valais (Suisse) – assez similaires aux pâtures décrites par Hardin –, elle ne constate aucune surexploitation grâce aux règles établies par les utilisateurs[5]. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un bien est en libre accès que les utilisateurs ne sont pas capables de s'organiser pour le protéger. Il existe des solutions mixtes, associant sans exclusivité des particuliers, le marché et l'État. Un certain nombre de similarités se dégagent des exemples qui ont fait la preuve de leur efficacité [6] :

- une délimitation claire de la ressource et de ses usagers légitimes ;
- des règles de gouvernance localement adaptées (à la géographie, la technologie, etc.) ;
- des usagers qui participent à la révision des règles ;
- le contrôle de l'application des règles ;
- des sanctions graduelles en cas de non-respect ;
- un mécanisme de résolution des conflits ;
- la reconnaissance de cette gouvernance particulière par les autorités (type État).

L'analyse d'Elinor Ostrom renverse ainsi la perspective initiale : « *elle cesse de se fixer sur la nature des biens qui déterminerait leur caractère de commun et elle se penche au contraire sur le cadre institutionnel et réglementaire qui préside à leur érection en tant que communs, mieux, qui les institue en tant que communs* » [7]. Ce changement est tout à

(5) Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, p. 61.
(6) Les tirets suivants sont repris à partir de E. Ostrom, *op. cit.*, pp. 88 à 101 et du tableau p. 90.
(7) Jean-Marie Harribey, « Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom », *L'Économie politique*, n° 49, janvier 2011.

fait considérable. Ce n'est plus à partir de la définition économique normative que se construit un bien commun mais à partir d'une décision collective et des usages qui en découlent. C'est là qu'apparaissent choix et affirmation politique qui font des biens communs des construits sociaux. Se développe alors une nouvelle définition, plus opérationnelle et politique, selon laquelle « [...] *pour faire des communs, il faut une ressource commune + une communauté de* commoners *+ des règles et des normes pour gérer cette ressource* » [8]. Dans ce cadre, le bien traité comme un commun est généralement un bien dont on considère qu'il est nécessaire au développement harmonieux des personnes. Dès lors, la question de savoir s'il pèse ou non une pression de rivalité sur un bien pour le définir comme un commun devient tout à fait secondaire. Il peut s'agir d'un bien naturel ou manufacturé, matériel ou immatériel, ou encore d'un service. Le savoir ou les logiciels libres peuvent être intégrés au domaine des communs alors que non seulement il n'y a pas de rivalité d'usage mais que, au contraire, plus il y a « d'utilisateurs » plus les externalités positives se développent. Ainsi, tous les biens qui n'étaient pas strictement des biens communs, au sens économique du terme, mais pour lesquels existe une communauté de gestion qui se fixe des règles, entrent dans le champ des communs. Quant à la communauté, elle peut être locale (pour un jardin partagé) ou globale (dans le cas de Wikipédia). Elle peut être formée d'individus, inclure des institutions publiques et/ou des sociétés privées qui s'organisent à travers des règles d'usage et une gouvernance. À ce stade s'affaiblit la distinction entre biens collectifs et biens communs.

Quels nouveaux équilibres entre privés/public/communautés ?

Consacrée par le prix Nobel d'économie en 2009, la reconnaissance internationale d'Elinor Ostrom a permis une très forte diffusion de ses idées et favorisé la « renaissance des communs ». Des communautés de *commoners* se sont développées avec une légitimité renforcée. Souvent informels et auto-institués autour de la production et de la préservation d'un commun, ces groupes doivent trouver des équilibres nouveaux avec les structures publiques ou privées qui sont en charge des biens qu'ils instituent comme communs. L'action des *commoners* dans l'espace public – voire la constitution de l'espace public comme un commun – est un exemple qui permet d'illustrer les frictions repérables entre communautés et puissance publique ainsi que la recherche de nouveaux équilibres [9]. Jardins partagés, bricolage urbain, boîtes d'échange ou de don, animation de parcs, occupation de délaissés urbains, etc., il ne manque pas d'exemples d'auto-organisation des individus qui attestent d'une volonté de réappropriation et de réorganisation de l'espace public. Ces initiatives se développent et questionnent la collectivité en charge de l'ordonnancement de l'espace public et juridiquement responsable de son aménagement et de sa gestion. Si l'on considère le *street art* comme un bien commun, alors se posera la question des modalités d'intervention de la collectivité. Comment discriminer entre les tags à effacer et les œuvres d'art à protéger ? Au nom de qui et de quelle norme ? Si on admet également la légitimité des individus à intervenir dans l'espace public pour y produire des aménités (bancs, boîtes d'échange, etc.), on pourra alors s'interroger sur les responsabilités de chacun. Qu'arrive-t-il si un banc bricolé casse et blesse un enfant ? Enfin, on constate régulièrement des tensions relatives à l'occupation et l'animation de délaissés urbains. « In fine, *comment s'assurer que les formes d'appropriation collective de l'espace public ne renvoient pas en réalité à une privatisation par un groupe ? On le voit, considérer l'espace public comme un commun, c'est mettre en tension deux formes de gestion - et peut-être deux légitimités - ; celle de la communauté et celle de l'institution* » [10]. Trois questions pratiques mériteraient d'être explorées pour mieux comprendre le lien entre ces deux acteurs :

- par quels processus et sur quelle « scène » une institution reconnaît-elle la légitimité d'une communauté de *commoners* ? ;
- comment articuler les services publics et l'action des communautés ? Ici la question est de savoir comment la puissance publique peut intégrer les communautés à ses politiques ou, au moins, trouver des cohérences ;
- enfin, dans l'hypothèse où la collectivité délègue une partie de son action, comment s'assure-t-elle de la robustesse dans le temps des communautés ? Ici il s'agit de consacrer le rôle de la puissance publique comme garante des biens communs.

(8) David Bollier, *La Renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*, Éd. Charles Léopold Mayer, Paris, 2014 (2013 pour la version anglaise), p. 146.

(9) Cet exemple est repris du rapport *Grand Lyon Métropole servicielle. Quelles transformations pour l'action publique ?*, Ludovic Viévard et Nova 7, Métropole de Lyon, 2015, p. 118. [En ligne] : http://www.millenaire3.com/publications/grand-lyon-metropole-servicielle-quelles-transformations-pour-l-action-publique. Consulté le 16 novembre 2015. On y trouvera également un exemple concernant le Musée des Beaux-Arts de Lyon, p. 120.

(10) *Idem*, p. 119.

Ces questions sont d'autant plus complexes qu'elles sous-entendent, au moins partiellement, la reconnaissance institutionnelle d'initiatives qui se déploient le plus souvent en dehors de l'institution, voire contre elle.

Les (biens) communs : outils de mobilisation collective et leviers de l'action publique ?

Depuis moins d'une dizaine d'années, la notion de communs semble (re) structurer des mobilisations parfois anciennes autour de la réappropriation citoyenne de l'action politique, à partir des notions de partage, d'engagement, de coproduction : « *Les communs ont jusqu'ici surtout été abordés sous des aspects économiques et juridiques et commencent seulement à questionner la dimension territoriale, notamment parce que les formes de citoyenneté qui sous-tendent l'action des collectifs autour des communs renouvellent les fondements de la démocratie participative et le sens de la référence au territoire* »[11]. Cet argument du festival « Le temps des communs » agrège une convergence de postures qui s'appuient sur la notion de commun pour réorganiser la gouvernance de la chose publique à partir de sa constitution en biens communs. Et le mot lui-même agit comme une « bannière » derrière laquelle se retrouvent des mouvements souhaitant mettre en avant la coproduction de l'action publique. Cette approche est massivement investie par des mouvements de *commoners*. Si certains cherchent à rompre avec la démocratie représentative, d'autres souhaitent inclure « experts » et « élus » dans de nouvelles formes de gouvernance. Inversement, l'intérêt des acteurs publics (collectivités territoriales, laboratoires d'innovation publique, etc.) pour les communs est croissant. Se dessinent ainsi des lignes qui convergent vers un objectif commun mais qui laissent ouvert un vaste chantier de mise en œuvre.

En conclusion, on redira que passer d'une notion normative et descriptive à une notion plus prescriptive, voire performative, a des conséquences sur l'action publique. L'évolution de la notion traduit la volonté de renouveler les outils de gouvernance collective, en dépassant l'alternative privé/public, et en établissant de nouvelles règles pour articuler démocratie participative et démocratie représentative. Le rôle des collectivités se trouve déplacé vers celui « *d'institutions hôtes pour un dialogue citoyen plus large et plus solide en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques* »[12], avec pour conséquence qu'elles sont davantage garantes des biens communs que gestionnaires de ceux-ci.

(11) Argument du festival « Le temps des communs » à l'occasion de la présentation de la rencontre « Faire la ville en (biens) communs » du 10 octobre 2015. http://villeencommuns.sciencesconf.org. Consulté le 16 novembre 2015.

L'expérience de Bologne : instituer la ville comme commun

Le *Règlement sur la collaboration entre les citoyens et l'administration pour la gestion et la régénération des communs urbains*[13] est une charte publiée en 2014 par laquelle la ville de Bologne (Italie) organise la collaboration entre la municipalité et les communautés (d'un citoyen à une association). Cette charte institue la légitimité des citoyens à intervenir sur l'espace public, elle permet de formaliser et de sélectionner les projets des habitants, elle détermine des règles communes, elle fixe les responsabilités de chacun, comme elle fixe les modalités d'évaluation des actions. La charte de Bologne détermine ainsi un ensemble de principes, similaires à ceux définis par Elinor Olstrom, pour la production d'une gouvernance nouvelle où les habitants sont associés à la gestion de la ville instituée comme commun.

Ludovic Viévard
Philosophe

(12) David Bollier, La Renaissance des communs, *op. cit.*, p. 146.
(13) *Le Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.* [En ligne] : http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf. Consulté le 16 novembre 2015. La version anglaise est également disponible en ligne : http://www.comune.bologna.it/media/files/bolognaregulation.pdf.

Comprendre et promouvoir les biens communs numériques ?

Philippe Aigrain

Un cadre conceptuel

Comme on l'a vu, les communs se constituent autour d'une ressource (physique ou intangible) à laquelle on choisit de donner un statut de bien commun, « bien » devant être entendu ici hors de toute connotation économique. Il est important de préciser en quoi ce statut diffère d'une forme de propriété, fût-elle collective. Depuis le droit romain et le droit canon, on a défini la propriété comme conjonction de trois attributs : l'*usus* (la possibilité d'utiliser un bien), le *fructus* (possibilité d'en tirer profit ou de l'enrichir) et l'*abusus* (possibilité de disposer d'un bien ou d'en interdire l'usage à d'autres). Le statut de bien commun est un agencement de ces trois composantes qui est différent de ceux qu'on observe pour la propriété. L'usus est attribué à tous (on verra que ce « tous » a des définitions différentes pour les biens communs physiques et les biens communs numériques). Le fructus est également ouvert à « tous » mais sa dimension économique peut être dans certains cas[14] exclue des droits associés au bien commun. Enfin l'abusus est restreint : on cherche à empêcher la destruction ou la détérioration du bien commun, et on rejette l'appropriation qui permettrait d'en exclure les autres. Il y a ici une différence fondamentale entre la *res communis* – la chose commune que nul ne peut s'approprier – et la *res nullius* – ce qui n'appartient à personne mais qui peut devenir la propriété du premier qui met la main dessus –.

Dans la sphère physique, l'usage de biens communs comme les terres à pâturage, l'eau, les mangroves ou le littoral, les forêts, etc., doit être restreint à une ou des communautés de façon à éviter la destruction ou la détérioration du bien. Il en va tout autrement pour les biens communs numériques.

Spécificités des biens communs numériques

Qu'est-ce qu'un bien commun informationnel ou numérique ? Une ressource représentable par de l'information (qui peut être créée, stockée, échangée, traitée en information) à laquelle on choisit de donner le statut de bien commun. Exemples concrets : les logiciels libres, les encyclopédies libres, les manuels en libre accès et usage, les œuvres culturelles et expressions libres, l'information génétique ou protéinomique, etc.

(14) Par exemple pour les œuvres culturelles qui sont aussi éditées sur support physique.

Il n'y a pas de bien physique totalement non-rival (dont l'usage par une personne ou un groupe n'a pas d'impact négatif sur le bien d'autres personnes), alors que les communs numériques s'en rapprochent. Le fait qu'ils soient réplicables (copiables) fait que selon l'expression de Benjamin Franklin à propos des idées : « *celui qui allume sa chandelle à la mienne ne me prive pas de lumière* ». Ils ont même souvent un caractère anti-rival : plus un bien commun numérique est utilisé plus il prend de la valeur. Cette spécificité, en comparaison par exemple à des ressources limitées comme l'eau, a des conséquences très importantes.

Avant tout, les biens communs numériques sont en production, en enrichissement permanents, à la différence des biens communs physiques qu'il n'est le plus souvent pas possible d'étendre. L'apparition de l'informatique et des réseaux a donné une nouvelle vie à la notion de bien commun grâce au fait que les biens communs numériques puissent être enrichis en permanence par les activités humaines. Dans la sphère physique, la notion de bien commun tend à n'être considérée que comme un résidu par rapport à ce qui relève de la propriété privée ou publique.

Par ailleurs, le lien entre bien commun et communautés est très différent pour les biens communs numériques. Pour un bien commun physique comme les terres à pâturage il y a une communauté de référence, où les usagers sont en même temps ceux qui maintiennent le bien. Pour un bien commun numérique, il y a disjonction entre la communauté d'usage qui est universelle en droit et très large en pratique et une ou plusieurs communautés de producteurs qui sont plus réduites. Si l'on prend Wikipédia, il y a des centaines de milliers de contributeurs et des centaines de millions d'usagers. Si l'on prend un logiciel libre pour une certaine fonctionnalité, il peut y avoir plusieurs communautés de producteurs qui travaillent en parallèle avec des règles de gouvernance différentes, mais elles sont en général de taille assez réduite. Beaucoup de logiciels libres sont produits et maintenus par une seule personne et même les projets les plus gros n'ont que quelques milliers de contributeurs à divers titres.

Les biens communs numériques sont souvent interdépendants. Pour utiliser un logiciel libre, il faut disposer de dizaines ou centaines d'autres logiciels (heureusement on ne s'en rend compte que quand l'un d'entre eux manque). Enfin, il existe des biens communs mixtes qui ont à la fois une partie informationnelle et une partie physique : par exemple les variétés végétales qui contiennent de l'information génétique mais celle-ci a besoin d'un organisme (la cellule, la plante) pour « s'exprimer ».

Portée des biens communs numériques

Les biens communs numériques jouent aujourd'hui un rôle fondamental dans les activités les plus importantes de nos sociétés. Dans notre époque de domination absolue de la mesure économique, ce rôle est très mal cerné parce que, justement, l'accès et l'usage du bien ne donnent le plus souvent pas lieu à des transactions monétaires. Prenons quelques faits : une part très importante de l'infrastructure d'internet provient des logiciels libres. Il y a plus d'un milliard d'œuvres de tous médias placées sous licences *Creative Commons*. L'usage massif d'un grand nombre d'applications pour l'expression publique, la collaboration et l'alphabétisation en matière de médias repose sur des logiciels et contenus libres. L'activité des petites et moyennes entreprises et des administrations et leur capacité à innover reposent pour beaucoup sur l'existence de logiciels et de sources d'informations libres. Un projet collaboratif comme OpenStreetMap a pu très rapidement concurrencer et dépasser sur certains aspects les réalisations de Google, alors même que Google bénéficiait d'un accès privilégié à tout ce qui concerne la géolocalisation et aux informations géographiques publiques. Dans le futur, il n'y aura de restauration de la vie privée et de l'intimité dans l'espace numérique que par l'usage des logiciels libres.

Pour sérier cette portée des biens communs et passer enfin au rôle possible de la puissance publique, il est utile de distinguer : les infrastructures communes (comme internet), les biens communs numériques proprement dits et les biens publics sociaux (éducation, santé, urbanisme, gestion du temps, réduction des inégalités, etc.) qui ne sont pas directement des biens communs mais peuvent bénéficier de leur existence, en particulier si les politiques publiques se le donnent pour but. Plus généralement, les biens communs sont l'un des piliers pour la réalisation concrète des droits fondamentaux, en particulier de ceux qui sont définis dans le Pacte des droits sociaux, économiques et culturels de l'ONU.

Rôle de la puissance publique (notamment territoriale) à l'égard des communs numériques

De la puissance publique, on peut d'abord attendre qu'elle ne nuise pas aux biens communs numériques. Or, on a malheureusement étendu et durci les mécanismes d'appropriation par les droits exclusifs (droits d'auteur et voisins, brevets, droits *sui generis* sur les bases de données, marques, etc.) dans les trente dernières années, souvent en laissant

s'approprier ce qui ne l'était pas autrefois. Les critiques n'ont cessé de monter contre cette tendance et on discerne un début de revirement. Celui-ci pourrait notamment s'effectuer par la reconnaissance des droits de chacun à l'égard des biens communs qui interdirait et sanctionnerait leur réappropriation abusive. Mais on se situe ici sur des terrains législatif et réglementaire qui relèvent du niveau européen et national.

Que peuvent faire les collectivités territoriales ? Elles peuvent contribuer aux biens communs numériques, jouer un rôle d'ordonnateur dans certains cas, nourrir les conditions d'existence de la contribution de chacun et l'organiser sur leur territoire et, enfin, agir pour que chacun (notamment les personnes défavorisées économiquement ou vis-à-vis du système éducatif) puisse bénéficier de leur existence.

Le développement mutualisé de logiciels libres entre collectivités territoriales pour les applications spécifiques de leurs métiers (SIG, bases urbaines, transports, etc.) offre des potentialités importantes. Malgré l'action de l'ATICA[15] autour des années 2000 et l'activité de l'association ADULLACT[16], cette mutualisation s'est longtemps heurté aux craintes de « payer pour les autres », à la résistance des prestataires et à la sous-estimation des investissements nécessaires pour créer un produit partagé. La discussion lors des Entretiens a fait apparaître un dépassement en cours de ces obstacles.

Les collectivités peuvent aussi dans certains cas commander le développement d'un logiciel libre qui leur paraît socialement ou techniquement utile (ainsi de certains logiciels pour la démocratie participative ou les réseaux sociaux locaux). Mais il est souvent plus efficace de reconnaître des initiatives sociétales déjà amorcées et de les soutenir.

Enfin, le soutien à la contribution aux communs peut être un facteur important de développement territorial. En effet, plus encore que l'usage des biens communs numériques, c'est la contribution à ceux-ci qui, par l'internalisation de compétences techniques, culturelles et sociales, est porteuse de nouvelles capacités, de liens sociaux et d'innovation. Ce soutien aux conditions d'existence de la contribution peut passer par la mise à disposition de lieux et de personnels d'animation (*hackerspaces*, espace de *co-working*, fabriques dotées d'imprimantes 3D, lieux culturels en général). En effet, les biens communs numériques, tout intangibles qu'ils sont, ont besoin de lieux, d'espaces où l'on échange et développe une socialité liée. Ce soutien passe aussi par toutes les actions qui contribuent au temps libre et par la reconnaissance et la récompense pour la contribution aux communs.

Enfin, on considérera avec une grande prudence le fait de vouloir directement organiser ou interférer avec la gouvernance des biens communs numériques. Il est naturel que les collectivités expriment leurs besoins et leurs préoccupations dans cette gouvernance, mais les biens communs appartiennent à tous, et leur gouvernance est un processus sociétal.

Philippe Aigrain
Animateur du mouvement mondial
pour les biens communs informationnels

(15) L'ATICA est la mission de soutien technique pour le développement des TIC dans l'administration.
(16) Fondée en 2002, l'ADULLACT a pour objectif de soutenir et coordonner l'action des administrations et collectivités territoriales dans le but de promouvoir, développer et maintenir un patrimoine de logiciels libres utiles aux missions de service public.

La gouvernance des biens communs : entre choix et effectivité

Violaine Hacker

Gouverner Par le Bien commun

Alors que les initiatives fleurissent pour inventer des manières créatives et solidaires de générer, gérer et partager des ressources, la tentation est grande de lister les pratiques relevant des biens communs - les séparant ainsi de celles qui ne le seraient pas. L'un des écueils à éviter lorsque l'on considère les biens communs est pourtant la multiplication des dichotomies opposant une catégorie - organique - à une autre : l'argent et le social, l'humanitaire et le marchand, le public et le privé. Depuis Aristote, la philosophie du Bien commun cherche plutôt à organiser ces diverses composantes autour de la fonctionnalité d'un projet. Celui-ci doit concilier à la fois les considérations matérielles (ressources physiques et financières) et immatérielles (identité, sentiment d'appartenance, conflictualité, choix et mécanisme de changement).

Les biens communs représentent davantage que la superstructure liée à la production de biens et de services adossée à une autogestion démocratique reconnaissant des valeurs de solidarité ou de bien-vivre. Et le Bien commun n'est pas du seul ordre du bien et du mal, ou de la notion de morale de droits de l'homme (libéralisme juridique) qui fixe de façon statique des interdits (violation des droits fondamentaux) et des possibilités (égalité des chances dans la diversité des talents). Cette philosophie diffère de la notion d'« intérêt général » chère à l'école du « contrat social » fondée sur une « volonté générale » potentiellement désincarnée. L'harmonie collective - ou la conciliation de l'épanouissement de la personne et de l'utilité sociale au sein de la communauté - s'inscrit plutôt dans le cadre d'un processus orienté en fonction d'un sens partagé. Dès lors, ce qui importe dans la pensée du Bien commun, ce n'est pas tant le contenu du discours que le processus dans lequel il s'inscrit. Agir par le Bien commun ne représente surtout pas une injonction, une conduite à suivre, ou une livraison de solutions reproductibles. Il pose plutôt des problèmes qui supposent de considérer tantôt la capacité, tantôt la vulnérabilité de l'homme à évaluer les situations, et les conduites à tenir en tant qu'expression du désir. La personne se situe dans une dynamique, dans une relation avec l'autre, au-delà de tout dogmatisme ou relativisme.

Comprendre la gouvernance des communs suppose dès lors de tenir compte de la diversité des territoires, des choix collectifs et des mécanismes de changement, en particulier dans un contexte global-local. Cette pensée considère certes les ressources à gérer en commun, mais aussi le processus (Par le Bien commun), choisi en fonction d'un contexte et d'une finalité partagés. Gouverner Par le Bien commun exige d'envisager de manière systémique la durabilité spatiale, de sortir

d'une approche essentiellement centrée sur les questions techniques ou de structures, et d'intégrer une vision plus phénoménologique et sociale.

Penser Par le Bien commun propose donc trois points de vue.

1° **Les choix de gouvernance des ressources communes** : les propriétés collectives, les services publics, les infrastructures, ce qu'il est décidé de mettre en commun.

2° **L'équilibre de la relation entre la personne et la communauté** : les moyens de concilier l'épanouissement et les relations des personnes avec l'utilité sociale assurée au sein de la communauté.

3° **L'efficience des choix communs** : l'accès réel de chaque personne aux services garantis par la communauté.

I. Considérations organique et fonctionnelle des biens communs

L'analyse des biens communs s'est longtemps contentée d'une approche matérielle ou organique, négligeant les aspects fonctionnels.

- L'opposition entre biens publics et biens communs reflète les conceptions juridiques traditionnelles de l'action publique. Au plan politique, les biens publics ont longtemps reflété la légitimité des prérogatives de puissance publique. Le terme des biens communs apparaît lors du Sommet de la Terre de l'ONU en 1992 à Rio, à un moment où ressort la nécessité d'associer la société civile au processus décisionnel. En associant alors les parties prenantes pour proposer une vision partagée du développement durable, des objectifs communs émergent. Un long travail de rédaction aboutira à une première vision globale et locale de la gouvernance des communs, qui sera transcrite dans les principes éthiques de la Charte de la Terre[17]. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a aussi proposé en 1992 un rapport théorique sur le sujet, avec une approche du « bien commun mondial » intégrant la propriété intellectuelle. De même, la vision traditionnelle du droit positif distingue le public et le privé[18], dans la lignée de la distinction des *res communis* et *res nullius* des Romains. L'enjeu fondamental de la question de l'usage et de la propriété suscite la crainte de la spoliation des ressources au détriment des plus faibles, comme nous le rappelle le mythe de la Magna Carta qui sera fondateur du Mouvement des Communs. Des combats politiques visent à protéger les ressources matérielles ou immatérielles, dites « rivales et non-exclusives » - deux critères retenus par l'analyse économique néoclassique (Paul Samuelson, 1954). Dans la théorie des jeux, l'individu ne serait pas toujours apte à prendre en compte l'intérêt collectif. Sur le fondement d'une conception malthusienne, Garrett Hardin avait ainsi déjà recommandé la privatisation afin d'éviter une « Tragédie des Communs » (1945).

- L'École néo-institutionnelle en sciences politiques se détache de cette dérive réductionniste de l'économiste ne voulant voir dans l'être humain qu'un *homo economicus* - un individu isolé purement rationnel et ce, sans saveur culturelle, morale, ou résilience et contradictions. Sa critique de l'analyse néoclassique obtient une reconnaissance lors de l'attribution du prix Nobel d'Économie (2009) au professeur Elinor Ostrom. Elle déplorait la seule prise en considération de l'aspect matériel de la ressource, - et non des choix opérés par les acteurs ainsi que des mécanismes de changement. Comment a-t-on pu considérer que les individus ne communiquaient pas entre eux, n'établissaient pas de choix, ne géraient pas de conflits, et n'avaient pas d'histoire ou de culture partagées ? N'auraient-ils pas la capacité à nouer des liens de confiance et de réciprocité[19], ou à partager les savoirs ? N'auraient-ils pas de futur commun ?

- La gouvernance des biens communs ne doit pas négliger la dimension relationnelle incarnée dans l'expérience. Contrairement au libéralisme juridique, qui cherche à protéger l'individu dans la société par le droit

(17) V. Hacker, « La Charte de la Terre et la pensée du Bien commun », Common Good forum & Charte de la Terre, http://urlz.fr/2KEE

(18) Le droit français distingue le domaine public (biens du public, « être moral et collectif »), et le patrimoine des états particuliers. Le Code civil évoque les biens communaux, à l'article 542. Le domaine public (en droit civil) désigne l'ensemble des choses ne pouvant faire l'objet de droits de propriété, et qui sont donc déclarées « *res communis* » (choses communes), telles que l'air ou l'eau de la mer. « Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ». Les autorités peuvent cependant réglementer l'usage de ces biens par des pouvoirs de police.

(19) E. Ostrom, J. Walker, *Trust and Reciprocity*, Russell Sage Foundation, 2005.

(l'homme étant un « loup pour l'homme », Thomas Hobbes), la pensée du Bien commun considère plutôt la « personne » capable d'établir des choix qui seront ensuite transcrits dans le droit. La personne est située dans une relation :

1. à la nature :

la relation à la nature renvoie à une complexité de situations, traduisant la façon dont les échanges culturels s'établissent, comme les concepts se transforment lorsqu'ils changent de pays[20]. Par exemple, la Conférence circumpolaire des Inuits a largement participé au débat sur le texte de la Charte de la Terre - en particulier le Principe 7 du projet initial de référence II : « Traiter tous les êtres vivants avec compassion. » Cette dernière notion est très importante dans de nombreuses traditions religieuses, mais était inacceptable pour les représentants des cultures de chasse indigènes. Après une importante délibération, la notion de « respect et de considération » pour les animaux a été acceptée par tous au plan global ;

2. avec les autres hommes :

par exemple, en Europe, diverses conceptions concernant la gestion du gaspillage alimentaire doivent être conciliées[21]. La Wallonie a une relation culturelle particulière à l'hygiène et a facilement développé une législation obligeant les supermarchés à redistribuer leurs invendus. D'autres pays doivent encore davantage promouvoir l'éducation et la concertation avec les autorités locales ;

3. avec elle-même :

la personne est amenée à réfléchir à ses propres choix et désirs. Il s'agit de renouer avec l'homme dit concret, pour en faire un être responsable, c'est-à-dire capable de réponse. On retrouve cette vision dans la gouvernance des biens immatériels, comme par exemple le choix de la gestion libre du savoir via l'Open Science (science ouverte) - à l'instar de la recherche encadrée par des droits et des contraintes imposées.

4. avec les existences spirituelles :

par exemple, la gouvernance de la Seine ne sera pas la même que celle du Gange, car les leaders spirituels y ont une place substantielle.

II. Des arènes de choix collectifs

Les acteurs en situation réelle font des choix plus appropriés en termes de gain collectif que les prédictions du choix rationnel, compte tenu de l'importance de l'inter-connaissance qui suscite un engagement mutuel, ou la capacité d'innovation ou d'adaptation des acteurs qui permet de faire évoluer les règles et d'augmenter le gain collectif.

Ces « arènes de choix collectifs »[22] peuvent désigner des entités collectives imbriquées, du micro au macro : un foyer (*oïkos*), une entreprise, une communauté d'usagers, mais aussi les arènes de choix constitutionnels d'une nation ou d'un groupe de pays. La gouvernance des communs est synonyme de délibération éthique, car elle suppose de tenir compte de la diversité des situations, des choix collectifs et des mécanismes de changement. Que serait un bien commun défini par une seule personne ou un groupe de personnes, sinon une tyrannie ? La pensée du Bien commun tient ainsi compte des contradictions sociales et de la complexité des décisions. Par exemple, lors du développement de projets urbains, les habitants souhaitent des rues piétonnes... mais veulent pouvoir circuler librement en voiture et jusqu'à la porte de leur logement. Au-delà de l'intérêt général ou de principes moraux, la concertation devient ainsi un moyen d'identifier les jeux d'acteurs.

Cette prise en compte des équilibres de pouvoir se retrouve par exemple dans la pensée sociale de l'Église. La récente encyclique papale *Laudato si* (18 juin 2015) valorise une « écologie intégrale ». Elle rappelle certes que la propriété représente le lieu de réalisation de soi, contre une forme de précarité matérielle qui interdirait à l'homme une réelle auto-réalisation. Elle encourage également à garantir une « option préférentielle pour les pauvres », accompagnée d'une place importante accordée au travail et à la participation des personnes dans la communauté. Dans cette recherche d'équilibre - et par opposition à la logique marxiste fondée sur la structure - l'État n'aurait qu'une place limitée. Il encouragerait ainsi l'initiative privée dans une optique de justice sociale. Le « principe de subsidiarité » inspire les choix de gouvernance des communs, car il repose alors sur plusieurs objectifs enchevêtrés :

- respect et promotion de la personne et de la communauté ;
- mise en valeur des corps intermédiaires ;
- encouragement de l'initiative privée dans l'optique du Bien commun ;
- décentralisation administrative ;
- responsabilité appropriée de la personne, et reconnaissance de son rôle de partie active dans la réalité politique et sociale du pays.

(20) V. Chansigaud, « La nature des uns n'est pas celle des autres, ou comment comprendre les différences culturelles », Bridge-Builder #11, commongoodforum.eu
(21) V. Hacker, « Le gaspillage alimentaire : des enjeux complexes et inter-reliés », et « L'alimentation, un Bien commun », Projet DWOF, http://urlz.fr/2PvI

(22) V. Hacker, C. Favier, « La gouvernance des communs et les arènes d'action dans un village de montagne en Moselle : de l'environnement à la culture », Bridge-Builder #11, pp. 26-33, www.commongoodforum.eu

III. Pluralisme juridique et innovation politique de la *soft law*

La lecture des équilibres politiques proposée par Ostrom existait déjà dans l'analyse institutionnelle en droit[23]. L'espace social n'est pas abstrait ou géométrique. Des communautés humaines se succèdent, proposent un langage qui inscrit et se transmet dans l'espace et le temps. Le pluralisme juridique doit donc transcrire cette perception du changement institutionnel, des transactions et des temporalités multiples.

En ce sens, depuis les années 1970, des changements substantiels sont apparus tant dans les modes de fabrication du droit public, que dans la conception des politiques publiques globales et locales. De nombreuses formes de droit souple (*soft law*)[24] proposent une conception diversifiée du droit qui complète le principe de la règle obligatoire unifiée et hiérarchisée du droit dur (*hard law*). La contrainte ne représente pas l'élément constitutif, mais plutôt fonctionnel. Les actes de *soft law* sont applicables non pas *de jure* mais *de facto* en vertu des engagements réciproques pris par les parties contractantes. Ils incorporent des règles de conduite, sans pour autant impliquer la création, la préservation, le renforcement, la modification ou l'extinction des droits et des obligations, selon les règles classiques du droit public. Politiquement, la *soft law* devient utile lorsqu'elle est considérée comme complément du droit dur, dotée d'un caractère plus programmatique que normatif et capable de garantir une bonne modularité selon les préférences, les intérêts ou les valeurs des acteurs et leur force d'influence. Cette discussion se retrouve actuellement dans le paquet *'Better Regulation'* de la Commission européenne qui vise à élaborer des politiques et des actes législatifs de manière à ce qu'ils atteignent leurs objectifs moyennant un coût minimal. Les mesures sont définies, mises en œuvre et évaluées de manière ouverte et transparente, sur la base des meilleures données disponibles et avec la participation des parties prenantes[25].

(23) V. Hacker, « L'institutionnalisation de l'Union », *La Pensée du Doyen Hauriou à l'épreuve du temps. Quel(s) héritages(s)*, PUAM, 2015.
(24) Résolutions, chartes, normes, *guidelines'*, labels privés, autorégulation/corégulation rassemblant société civile et puissance publique par exemple. V. Hacker, « À quoi sert une charte sociale (*soft law*) ? », Projet DWOF, http://urlz.fr/2PvI
(25) Commission européenne, « Mieux légiférer », http://urlz.fr/2PMp

IV. Effectivité de la gouvernance des biens communs

Le bien mis en commun n'est pas toujours la communauté de tous. Le public cible peut en effet se voir évincer par un public mieux instruit, sachant mieux tirer partie des opportunités administratives (loi de Gresham). Cette situation peut se voir amplifiée si les procédures administratives imposent des coûts de transaction à la population cible : procédure absconse, langage hermétique, paperasserie, anonymat…

Par exemple, les soins de santé peuvent sembler accessibles à tous, grâce à un système de Sécurité sociale performant. Dans la réalité, il peut ne pas être réellement assuré compte tenu de problématiques :
1. de transports :
enjeux des déserts médicaux, ou de l'intégration des personnes handicapées, ou des personnes n'ayant pas le permis de conduire ;
2. de temps dédié face au maintien dans l'emploi :
par exemple, dans le parcours de Procréation médicalement assistée, les patients enchaînent les protocoles contraignants et les effets indésirables sévères. Or ceci a longtemps impliqué l'obligation de reporter les soins et de poser des congés, car il n'était pas possible d'avoir des arrêts maladie dédiés[26]. Désormais, les couples salariés pourront bénéficier d'une autorisation d'absence pour les actes médicaux nécessaires, et d'une protection contre le licenciement face à des comportements discriminatoires ;
3. de compréhension :
connaissances insuffisantes, cultures mal adaptées, peurs diverses. Par exemple, les patients sont-ils suffisamment autonomes et sereins pour utiliser le matériel médical et le numérique à domicile ?
4. de marché public :
comment améliorer la qualité nutritionnelle en modifiant l'accès au marché public de la restauration publique aux producteurs bio en limitant la complexité des procédures ? [27]

(26) Nouvel article 20 ter loi de santé, modifiant le Code du travail.
(27) V. Hacker, « Le gaspillage alimentaire : Contraintes et initiatives des acteurs sur le Territoire en France » : http://urlz.fr/2PvI

Conclusion

Beaucoup trop de dispositifs publics offrent la capacité juridique de faire, mais ne reposent pas sur la capacité effective sur un plan pratique et cognitif, des populations cibles. La « capacité » réelle de délibération exige un devoir de réserve de la part du centre régulateur qui pourrait reconnaître la pluralité des conceptions possibles de la justice, plutôt que de chercher à imposer d'en haut sa conception propre en la matière.

La bonne gouvernance des biens communs interroge sur l'abandon d'une vision de l'État accoucheur des lois de l'histoire, où la liberté de l'acteur est niée (l'État maximal), et de celle de l'État gestionnaire des échecs du marché (l'État minimal). Les acteurs locaux et le centre régulateur doivent être associés dans la détermination des règles et principes d'action. Les enjeux portent donc sur les mécanismes d'innovation politique fondés sur les choix des personnes, et corrélativement sur les outils juridiques permettant de refléter l'ordre social, d'assumer les mécanismes de changement et l'efficience des politiques publiques.

Violaine Hacker
Consultante en politique publique

Le programme Open Data : l'action publique créatrice d'un bien commun ?

Emmanuelle Durandau

Cette intervention s'appuie sur l'expérience acquise par le Département en matière d'ouverture des données publiques, initiée dans les Hauts-de-Seine dès 2012, mais également sur les réflexions menées sur ce sujet par des experts et penseurs de l'Open Data, tels Simon Chignard ou Samuel Goëta. Il s'agit d'identifier en quoi l'Open Data se réfère aux notions de biens publics et biens communs mais également quelles sont les spécificités et les questions que posent les données ouvertes au regard de ces deux notions.

L'Open Data et la politique départementale

L'Open Data, ou l'ouverture des données publiques, consiste en la mise à disposition de données issues des administrations publiques. Les données doivent être mises à disposition sous formats bruts, ouverts et interopérables afin de favoriser leur réutilisation. L'Open Data répond ainsi à un souhait d'améliorer la transparence de l'action publique envers le citoyen. On en attend des bénéfices démocratiques.

Il doit également permettre la création de valeur économique, par le développement de nouvelles activités à partir des données ouvertes. Des acteurs privés peuvent transformer la donnée brute en une information, permettant d'offrir un service aux citoyens. Par exemple, la publication des horaires de trains, métros, tramways en Open Data doit permettre le développement d'applications de recherches d'itinéraires et d'horaires par d'autres acteurs que les opérateurs de transport. L'hypothèse fondatrice en la matière, rappelée dans un récent article par Lionel Maurel, blogueur reconnu dont la réflexion porte notamment sur la ré-interrogation du droit d'auteur à l'ère numérique[28], « *qu'à l'instar de ce qui s'est passé pour le logiciel libre, lorsque les ressources sont ouvertes et librement réutilisables, la collaboration l'emporte sur la compétition, et une valeur réelle est à nouveau produite par les entreprises, à partir de la fourniture de services* »[29].

Enfin, l'Open Data répond également à un enjeu de modernisation des administrations, dans le rapport qu'elles entretiennent avec la donnée, son partage entre administrations et son usage.

(28) Lionel Maurel, juriste, conservateur à la BDIC de Nanterre-Bibliothèque documentation Internationale Contemporaine, est par ailleurs chef de projet Open Data à l'université de Nanterre et notre interlocuteur dans le cadre du partenariat OD.
(29) *In Sous le signe de l'ouverture et des communs*, tribune parue dans *Libération*, 27 septembre 2015.

Revenons rapidement sur les origines de l'Open Data en France et dans le monde. En France, dès la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, l'article 15 précise que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » ; la loi CADA de 1978 garantit un accès à ces données et précise les conditions d'exercice de ce droit, tandis que dans le monde, l'initiative du gouvernement nouvellement élu de Barack Obama en 2008 de favoriser l'« *open government* » dont l'Open Data est un pilier, initie le véritable lancement du mouvement d'ouverture des données publiques.

Dans les Hauts-de-Seine, le Département a mis en ligne des données dès janvier 2013, un an après l'impulsion du projet par le président du Conseil départemental. Dès l'origine, la plateforme Open Data départementale a répondu à un triple objectif :

- garantir la qualité des données publiées et favoriser la réutilisation des données en associant une riche documentation à chaque donnée (les métadonnées), en assurant la publication des données dans de multiples formats ouverts, en offrant une première datavisualisation par défaut de chaque donnée publiée (sous forme de carte ou graphique) ;
- permettre une fonction collaborative et d'échanges avec les internautes par le biais d'une rubrique de commentaires ;
- contribuer au développement territorial en accueillant les données de partenaires des Hauts-de-Seine, telle actuellement l'université de Nanterre et prochainement la Chambre des métiers et de l'artisanat des Hauts-de-Seine.

I - Les données publiées et leur rapport avec la thématique des biens publics et biens communs

Open Data et biens publics

Les données publiées auxquelles on s'intéresse ici sont donc des données produites par des acteurs publics.

- Une fois publiées, leur usage par un acteur n'a aucun effet sur la disponibilité pour d'autres acteurs. C'est ce que l'on dénomme une caractéristique de non-rivalité.
- Par ailleurs, une fois publiées, tous les acteurs peuvent bénéficier de ces données et les utiliser. C'est ce que l'on dénomme le caractère de non-exclusion.

Ces deux caractéristiques fondatrices des biens publics assimilent ainsi les données de l'Open Data à des biens publics.

Open Data et biens communs

Pour autant, on s'aperçoit assez vite que les données en Open Data présentent une dimension de *gestion collective* qui les font rejoindre la notion de biens communs, notion dont relèvent les biens matériels et immatériels. Les données en Open Data se caractérisent en effet par une gouvernance partagée dans l'usage et l'exploitation dont elles font l'objet. Une fois ouvertes, les données basculent en effet dans un mode de gestion collectif, qui implique la société civile et qui diffère au sein de l'administration qui les produisait.

La gouvernance collective se traduit par les retours que les citoyens peuvent faire sur les données publiées, leurs demandes de voir de nouvelles données ouvertes, mais également par la dimension contributive et collaborative de fabrication des données publiées.

Précisons donc ces deux points, à savoir quels sont les modes de gestion collective des données en Open Data que l'on peut constater.

- Le retour direct des citoyens sur les données publiées
  Les internautes vont faire des remarques par rapport à la qualité des données, leur fréquence de mise à jour, ou par rapport à des champs informatifs manquants dans une donnée publiée. Ils vont donc pouvoir influer sur la production de cette donnée.
  Par exemple, lorsque la plateforme Open Data départementale a publié une donnée relative aux établissements d'accueil pour personnes âgées (un des jeux de données les plus téléchargés), des internautes ont demandé à ce que la capacité d'accueil de chaque établissement soit mentionnée, information qui a ainsi été complétée et rajoutée par le Département lors d'une mise à jour ultérieure.
  Les citoyens peuvent également, à cette occasion, souligner l'absence de données publiées dans des domaines qui leur paraissent essentiels. En France, un collectif dénommé « Transparence Santé » fédérant associations de patients et consommateurs, chercheurs ou universitaires, réclame l'ouverture des données de santé par la Caisse primaire d'assurance Maladie (après anonymisation bien entendu). D'autres collectifs ont également pu exiger de la transparence en matière de contrôle de la vie politique, en demandant l'ouverture de données relatives au patrimoine des élus, aux liens entre parlementaires et lobbies, etc.

- La participation active des citoyens à la création d'une base de données : le *crowdsourcing*
  L'exemple le plus célèbre est celui d'Open Street Map, une base de données géographiques mondiale qui a été initiée en 2004, où chacun peut contribuer soit en numérisant une carte, soit en introduisant des coordonnées GPS, soit en saisissant les caractéristiques d'un point d'intérêt. Les contributions se font soit en recueillant et assemblant des données publiques, soit à partir d'observations de terrain par les contributeurs volontaires. Un exemple plus méconnu mais non moins spectaculaire est celui du service *Marine Traffic*, un site collaboratif initié en 2007 par une université grecque et qui est aujourd'hui le premier site de suivi du trafic maritime mondial, avec plus de 2 millions de pages vues par jour. Plus de 1 000 contributeurs relaient la position des bateaux près des côtes mondiales publiant instantanément et simultanément les coordonnées de localisation de 65 000 navires en moyenne.
  Le *crowdsourcing* peut également être employé pour améliorer la qualité d'une donnée. C'est ce que mettent en œuvre certains portails d'archives, qui proposent une indexation collaborative : les citoyens sont invités à annoter les cartes postales anciennes, les actes anciens, pour améliorer les informations publiées (ces indexations peuvent concerner des dates, des lieux, des types de documents, voire des mots-clés). Près de nous, le Département des Yvelines a mis en place cette fonction pour certains documents publiés en ligne et celui des Hauts-de-Seine projette de le faire prochainement.
  Les biens communs informationnels sont ainsi une catégorie spécifique *des biens communs de la connaissance*, puisque grâce à l'Open Data, non seulement l'utilisation des données n'appauvrit pas le stock commun mais *l'enrichit*. Cette spécificité a notamment été pointée par des économistes comme Elinor Orstrom, première femme prix Nobel d'économie en 2009.

Il faut rappeler à cette occasion que le partage et la coproduction des données publiques font écho à des pratiques similaires et préexistantes en matière scientifique. Un exemple célèbre est le projet de décodage du génome humain, projet dont la réalisation s'est concrétisée plus tôt que prévu (en 2003 alors qu'elle était initialement envisagée plus tardivement) grâce à un processus collaboratif initié au début des années 90. En raison de la taille de ce génome, une vingtaine de grands centres de séquençage, réunis en un consortium international, ont convenu de diviser le travail. Chaque centre s'est également engagé à déposer les séquences, dès leur obtention, dans *des bases de données publiques*. Le résultat est qu'aujourd'hui une version complète et précise à 99,99 % de la séquence du génome humain est librement accessible en ligne, à la disposition des chercheurs du monde entier.

Pour autant, si l'ensemble de ces initiatives qui associent les citoyens semble amener à une gouvernance partagée des données publiques ouvertes, plusieurs interrogations font que ces biens communs, s'ils relèvent bien de cette catégorie, ont des caractéristiques particulières amenant des problématiques spécifiques.

II – Les données de l'Open Data, un bien commun pas comme les autres qui amène des questionnements spécifiques

Si les données publiques de l'Open Data sont bien produites par un producteur, celui-ci en perd la propriété dès qu'il les publie.

Il ne s'agit donc pas de biens communs immanents, comme l'eau, l'air, la biodiversité, etc., mais de biens produits par une autorité publique qui se sépare de leur propriété dès qu'elle les publie en Open Data. Cela amène à créer des biens communs de la connaissance, accessibles à tous librement, sur lesquels chaque producteur doit renoncer à ses droits de propriété et aux droits de propriété intellectuelle. On peut citer à nouveau Lionel Maurel, pour qui « *avec l'Open Data, l'État renonce à considérer les données qu'il produit comme un "patrimoine" ou un "actif" immatériel. Le droit de propriété qu'il pourrait revendiquer sur ces informations s'efface au profit d'un droit d'usage que la puissance publique garantit à tous les acteurs. Cette approche érige l'information publique en un bien commun informationnel : une ressource partagée par une communauté d'utilisateurs rassemblés pour en définir des règles de gestion durable* ».[30] Ce point n'est pas neutre pour les acteurs publics. La perte de propriété va bien sûr de pair avec le sentiment de dépossession (et de perte de pouvoir) des administrations, et au sein de celles-ci, des individus qui la composent et disposent de données parfois (souvent ?!) jalousement conservées et exploitées, selon le principe bien connu qui veut que « qui détient l'information détient le pouvoir ». Le droit de propriété que l'acteur public pourrait revendiquer sur ces informations s'efface ainsi au profit d'un droit d'usage que la puissance publique garantit à tous les acteurs.

Le difficile renoncement aux droits de propriété intellectuelle se traduit par des limites à l'ouverture en matière de données culturelles, ce que d'aucuns considèrent comme un frein mais d'autres comme de légitimes limites liées au besoin de juste rémunération du producteur de ces données. En la matière, une directive européenne PSI (« *Public Sector Information* ») dont la transposition en droit français est en cours de discussion à l'Assemblée nationale, prévoit certes la gratuité mais avec possibilité de redevances dans le champ de ce type de données. Le projet de loi de transposition, dit Loi Valter fait certes entrer la culture, la recherche et l'enseignement dans le champ de la Loi CADA mais « *tout en maintenant un dispositif particulier de protection* ». La question de ces redevances n'est pas anodine, car elle concerne notamment les redevances entre administrations (cela concerne les données de l'IGN, de l'INSEE, etc.) : un rapport doit ainsi être rendu prochainement visant à quantifier les coûts directs et indirects induits par la persistance de redevances entre administrations qui amènent le contribuable à payer plusieurs fois pour une même donnée (lors de sa fabrication par l'INSEE, lors de son achat par les administrations,...).

Autre spécificité : la perte de propriété liée à la mise en ligne des données ouvertes s'accompagne d'un maintien de la responsabilité du producteur. Le producteur de la donnée ouverte en Open Data reste en effet identifié. Que se passera-t-il quand une donnée ouverte donnant lieu à réutilisation comportera une inexactitude pouvant entraîner une recherche de responsabilité ? Par exemple, imaginons que la localisation de l'ensemble des défibrillateurs installés dans les lieux publics soit rendue publique et qu'une application permette de géolocaliser le défibrillateur le plus proche de soi en cas de nécessité ? Que se passera-t-il quand, inévitablement, un jour, le défibrillateur réputé le plus proche aura disparu, été déplacé, entraînant un retard dans l'accès à cet équipement d'urgence ? Qui sera responsable ? Il est fort probable que le développeur de l'application se retranche derrière la donnée originelle, celle publiée sur internet par un producteur qui en aura cédé la propriété mais sera tenu responsable de sa véracité (et si ce n'est en termes de responsabilité juridique, pour le moins de responsabilité morale).

Cette question amène à celle de la qualité des données produites en Open Data.
Pour répondre à cette exigence de qualité, il est ainsi envisagé dans le projet de loi Lemaire, de définir des standards de qualité pour certaines données publiées, notamment les données de référence. Publier ne suffit en effet pas toujours, encore faut-il que la publication se fasse dans un format réellement ouvert (le PDF n'en est pas un !), intelligible, réutilisable notamment par traitement automatisé. Mais encore faut-il que l'ensemble des champs de la donnée soit correctement renseigné, exhaustif et mis à jour régulièrement.

(30) *Ibid.*

Pour autant, et pour conclure, comment va-t-on pouvoir définir l'ensemble de ces données d'intérêt général, de référence, constituant un socle informationnel dont la qualité importe tout particulièrement ? La difficulté de proposer une définition spontanée pour les données d'intérêt général (la liste des logements vacant Ibid. s en est-elle une ?) pourrait ainsi amener à solliciter la société, les citoyens, les internautes pour contribuer à cette définition…

C'est par ce biais que le cercle de production des données ouvertes se referme, ancrant définitivement les données en Open Data dans la catégorie des biens communs dont la gouvernance est collective et partagée par tous, acteurs publics, privés, individus comme collectifs.

Emmanuelle Durandau
Directrice au pôle Cadre de vie et Aménagement urbain
au Conseil départemental des Hauts-de-Seine

Ce texte a été élaboré en collaboration avec
Cécile Arnal,
Responsable du Service informations territoriales,
études et prospective (SITEP)
au Conseil département des Hauts-de-Seine

Quelques références bibliographiques :

« Une brève histoire de l'Open Data », Simon Chignard – 29 mars 2013, Paris Tech Review

« Les données ouvertes : un bien commun ? », Samuel Goëta – 3 novembre 2014, ritimo

« 4 pistes pour un open data des biens communs », Simon Chignard, 12 décembre 2012.

« Démocratie et numérique, quels impacts pour la gouvernance ? », *Cahier des Entretiens Albert-Kah* n° 11, 2014.

Aménagement des berges de Seine ou comment concilier l'habitat fluvial et les autres usages des berges

Frédérique David

Le domaine public fluvial comme assise de l'aménagement des berges

L'aménagement des berges sous la maîtrise d'ouvrage du Département des Hauts-de-Seine concerne en grande partie le domaine public fluvial naturel. Ce domaine public est délimité par la limite du plan d'eau lorsqu'il déborde. Ainsi, selon la forme de la berge, la surface terrestre de ce domaine situé entre le bord de l'eau lorsque la rivière est à sa retenue normale et la zone couverte par les eaux, juste avant le débordement, peut avoir une taille très différente. De quelques décimètres à parfois plus de vingt mètres de large, cette bande longeant le fleuve constitue une zone aux contraintes et attraits bien spécifiques.

Un schéma adopté par l'assemblée départementale

En février 2006, le Département a adopté le Schéma d'aménagement et de gestion durables de la Seine et de ses berges. Issu d'une large concertation à laquelle l'ensemble des parties prenantes de la vie au bord de l'eau ou sur l'eau ont participé, ce schéma prévoit de « rendre la Seine aux habitants » et un des axes d'action est la création de la promenade bleue. Ainsi, depuis son adoption, le Département s'est porté maître d'ouvrage de plusieurs aménagements de berges dont l'objet était la création de promenades publiques, accessibles à tous, tout en permettant de développer la biodiversité des milieux « renaturés ».

Parmi les exemples d'aménagements réalisés, on peut citer la promenade sur les berges de l'île de la Jatte où un étroit passage en béton a été remplacé par une large allée en platelage de bois avec des postes de pêche accessibles à tous (même aux personnes en fauteuil roulant). Cet aménagement rencontre un grand succès depuis sa livraison.

Second exemple d'aménagement, plus récent, la transformation des berges à Courbevoie. Le Département a proposé une indemnisation à Ports de Paris pour permettre une conversion de la surface principale en espace vert. Une passerelle-escalier permet dorénavant d'accéder au jardin depuis le front urbain bâti sur dalle. Un contournement de la base nautique, construit sur pilotis, permet de rétablir la continuité de promenade sans nuire aux activités du club d'aviron.

Le projet Vallée rive gauche

Le projet Vallée rive gauche illustre bien un aménagement permettant de concilier les différents usages de la berge. Il s'étend sur 4,2 kilomètres de long sur les berges en rive gauche des communes d'Issy-les-Moulineaux, Meudon et Sèvres.

Depuis une vingtaine d'années, le lieu, en déprise industrielle, était devenu très confidentiel et totalement occupé par des habitations fluviales. Les berges étaient encombrées de matériaux et objets personnels. Les talus en friche étaient traversés de cheminements de fortune faits de matériaux de récupération et formant des accès aux habitations fluviales sur lesquels les promeneurs n'osaient pas s'engager. Les amarrages des bateaux, souvent fixés aux arbres ou en crête de talus, formaient des obstacles dangereux pour les promeneurs. Les réseaux d'électricité et de téléphone, enchevêtrés dans les arbres, étaient dangereux et inesthétiques.

Parfois les accès aux bateaux étaient construits sur des trottoirs en réduisant de moitié la largeur circulable. Poubelles et boîtes aux lettres étaient installées sur le domaine public routier sans autorisation. Les ouvrages de protection contre les crues, propriété du Département, étaient souvent modifiés de telle sorte qu'il devenait impossible d'en fermer les portes étanches. En effet, certains habitants fluviaux avaient soudé des portails ajourés ou des supports de boîtes à lettres dans les huisseries.

Le Département a mené une politique très volontaire d'acquisitions foncières de façon à pouvoir dévoyer la route départementale pour permettre de créer des espaces publics suffisamment spacieux en bord de Seine. Ainsi, les dispositifs de protection contre les crues ont été déplacés .au plus près de la nouvelle route pour la protéger. Des espaces abaissés entre ces murs de protection et le bord de l'eau ont été aménagés en lieux de promenade protégés des nuisances de la circulation routière. Ce principe d'aménagement permet, grâce à des grands volumes de déblais et la création de nouveaux murs de soutènement de la route, d'offrir des espaces de promenade protégés du bruit mais qui sont également de nouveaux volumes d'expansion du fleuve en cas de crue. Le pied des berges a été conforté avec des méthodes mixtes. Dans le petit bras de Seine, où ne passent pas les bateaux de transport commercial, les effets du batillage (vagues d'étrave des bateaux) sont beaucoup moins érosifs. Il a donc été possible d'installer des zones de hauts fonds sur tout ce linéaire. Des biotopes variés, parfois faits de gravières, parfois

plantés d'hélophytes, représentent des habitats extrêmement riches pour certains insectes comme les libellules et pour la reproduction des poissons. Ces espaces peuvent avoir un fonctionnement naturel très performant tout en étant également un facteur d'agrément visuel pour les promeneurs.

Dans les nouveaux espaces de berges, toutes les circulations piétonnes et les aménagements liés aux habitations fluviales ont été repensés. Les bateaux ont été éloignés du pied de berge grâce à des pieux d'amarrage solides et des passerelles ont été conçues spécialement pour ne pas empiéter sur les promenades quel que soit le niveau du fleuve. Elles ne sont pas fixées aux bateaux, constituant ainsi un équipement public inédit. Ces passerelles adaptées, reposant sur des flotteurs, font le lien entre les bateaux et la promenade mais elles marquent également la limite entre les espaces publics ouverts à tous et l'accès privé aux habitations fluviales.

D'autres équipements collectifs ont été placés de façon à organiser la collecte des ordures ou la distribution du courrier avec des lieux regroupés et partagés par les habitants fluviaux. Ces équipements regroupés ne sont pas tous complètement acceptés à ce jour et on voit, par exemple, fleurir de nombreuses boîtes aux lettres « pirates » que les usagers souhaiteraient avoir devant leur porte mais dont les lieux d'implantation ne sont pas adaptés aux bonnes conditions de distribution du courrier et même, parfois, constituent des adresses fictives illégales.

De même, les encombrants déposés sur les berges ont refait leur apparition, en l'absence de gestionnaires de ces nouveaux espaces publics. La fréquentation des promeneurs, pourtant bien réelle, ne suffit pas toujours à dissuader les auteurs d'incivilités. Les vélos, scooters et motos, appartenant aux habitants fluviaux, sont parfois stationnés sur la promenade piétonne par commodité.

On note cependant des phénomènes d'appropriation positifs notamment à travers des initiatives individuelles de fleurissement et de plantations d'ornement réalisées par les habitants fluviaux aux abords des passerelles menant à leur bateau.

Une anecdote qui traduit le changement

Une nuit, un habitant fluvial a appelé la brigade anti-criminalité pour signaler un campement illégal installé sur la berge. Après vérification, il s'agissait de pêcheurs à la carpe. Cette pêche nocturne est parfaitement autorisée sur l'ensemble des berges du Département. Cet usage était pourtant complètement inconnu des riverains car il avait été rendu impossible par la privatisation des lieux avant l'aménagement.

Finalement, a-t-on rendu la Seine aux habitants à travers cet aménagement ?

Dès les beaux jours, nous avons pu constater la présence de nombreux promeneurs. Que cela soient des joggeurs du quartier, les employés de bureaux travaillant dans les immeubles récents du secteur ou les familles avec poussettes en promenade le week-end, les aménagements ont remporté un vif succès. Au fil des heures de la journée ou selon le jour de la semaine, le type de fréquentation varie mais les berges restent accessibles et attractives pour tous. Pour l'instant, nous ne constatons pas de phénomène d'exclusion d'un usage au profit d'un autre. La variété des revêtements de sol utilisés permet une certaine séparation des utilisateurs. Les vélos, patinettes ou personnes pressées en déplacement de transit, empruntent les zones revêtues en béton ou en stabilisé. Les circulations sur platelages en bois, au plus près de l'eau, sont plus propices à la promenade ou à la contemplation. Il a été relevé qu'elles sont peu adaptées aux escarpins mais ce côté rustique est assumé et finalement bien compris en dehors de l'accès à certains établissements recevant du public.

Et demain ?

La question se pose de la reprise en gestion de ces espaces de partage créés. En effet, aucune communauté identifiée ne peut se porter responsable de ces lieux aux usages si diversifiés et où les intérêts privés des habitants fluviaux restent parfois concurrents des autres usages. L'entretien de zones potentiellement inondées chaque année et de zones semiaquatiques nécessite la mise en œuvre de moyens particuliers. La gestion des réseaux et équipements liés à l'habitat fluvial mais occupant le domaine public est également très particulière. À ce jour, l'ancien gestionnaire du domaine public fluvial (Voies Navigables de France) n'a pas encore établi la délimitation du nouveau domaine et la contractualisation avec la collectivité ayant accepté d'en reprendre la gestion n'a pas pu être achevée.

Cet aménagement inédit, par son ampleur, sa complexité et son ambition, doit maintenant démontrer ses qualités à l'épreuve des usages et

du temps. On note cependant qu'à travers leur réaménagement spatial et paysagé, ces lieux offrent une nouvelle lisibilité. Les berges de Seine apparaissent très clairement comme un atout essentiel des villes et ne peuvent demeurer plus longtemps abandonnées à un usage privatif. Ces lieux qui furent à l'origine de la création de nos villes, tombés dans l'oubli pendant plusieurs décennies suite aux mutations urbaines de la petite couronne parisienne, trouveront un nouveau sens en redevenant des lieux partagés.

Frédérique David
Chef de service Seine à la direction de l'Eau
au Conseil départemental des Hauts-de-Seine

Synthèse prospective

Carine Dartiguepeyrou

Nous savions qu'en abordant la question des biens communs et des biens publics, nous prenions un risque, celui d'aborder un sujet difficile du fait de son caractère juridique, mais aussi politique. Le sujet se confirme complexe de par les notions qu'il véhicule et qui elles-mêmes sont en évolution. Derrière la dimension juridique qui est certes impressionnante, une fois la clarté des concepts faite, ces notions nous donnent à voir les problématiques de notre société sous un autre jour.

L'intervention de Ludovic Viévard nous a permis d'entrée de jeu de clarifier la notion de « commun ». La classification avec les dimensions de rivalité et d'excluabilité nous permet de nous élever et de mieux cerner ainsi la définition des biens « collectifs », plutôt d'ailleurs que des biens « publics », qui sont des biens non-rivaux et non-excluables. L'exemple de l'eau est utile, car pour ceux qui ne manquent pas d'eau, l'eau constitue un bien collectif, pour ceux qui en manquent, un bien commun.

Les travaux d'Elinor Ostrom qui lui ont valu le prix Nobel d'économie en 2009 montrent que la décision collective et les usages peuvent jouer un rôle bien plus important que la seule norme économique. Mais alors comment reconnaître les communautés de *commoners* et articuler le lien entre ces communautés et l'action publique ? Cette question reste entière comme nous le montre Ludovic Viévard. Nous retenons de son intervention également que le rôle des collectivités se trouve déplacé vers celui « *d'institutions hôtes pour un dialogue citoyen plus large (...) avec pour conséquence qu'elles sont davantage garantes des biens communs que gestionnaires de ceux-ci* ».

Le témoignage de Frédérique David sur l'aménagement des berges de Seine est intéressant et illustre bien la complexité dans laquelle l'action publique s'inscrit. La politique départementale intervient pour favoriser l'accessibilité et la sécurité des berges (notamment contre les risques d'inondation) à un public large d'usagers et ce afin de ne pas les abandonner à un usage privé.

La question des biens communs prend également de l'ampleur avec le numérique. L'exemple du programme de l'Open Data témoigne de la volonté politique du président de notre Département Patrick Devedjian de rendre accessibles les données publiques. Ce type de démarche au niveau départemental reste encore une exception au niveau national. Les données publiques rejoignent la question des biens communs selon Emmanuelle Durandau, « *puisqu'une fois ouvertes, les données basculent dans un mode de gestion collectif* ».

La question des biens immatériels soulevée par Philippe Aigrain montre l'importance de l'affirmation de la société civile, la nécessité de défendre une certaine conception de la démocratie. L'action publique doit intégrer cette dimension, selon lui, pour protéger les biens communs informationnels, mais aussi pour bénéficier des apports en compétences techniques, en innovation et en développement social soulevés par ces champs d'activité. En effet pour Philippe Aigrain, « *le soutien à la contribution aux communs peut être un facteur important de développement territorial* ».

L'intervention de Violaine Hacker nous interpelle en proposant de « *gouverner Par le Bien Commun* ». L'école néo-institutionnelle en sciences politiques permet, selon elle, de ne pas réduire l'être humain au seul *homo economicus* en intégrant la dimension émotionnelle et spirituelle de l'homme pris ainsi dans sa globalité, dans sa relation à la nature et aux autres êtres vivants.

La gouvernance des communs deviendrait ainsi une « *délibération éthique* » recherchant « l'équilibre des pouvoirs ». La démarche « *Better regulation* » de la Commission européenne visant à mettre en œuvre et évaluer de manière ouverte et transparente les politiques en prenant en compte la participation des parties prenantes, s'inscrit dans ce cadre. Le bien commun ainsi défini n'est pas l'intérêt général, mais plutôt l'harmonie collective, permise par le seul fait de mettre l'épanouissement de la personne et la communauté au cœur du processus. Comme le soulève l'intervenante, « *le bien mis en commun n'est pas toujours la communauté de tous* ». Il ressort alors de la responsabilité de l'action publique de créer une « *capacité effective* » de délibération prenant en compte les populations cibles.

Cette matinée nous amène à deux remarques conclusives. La première est que le sujet des communs est un sujet prospectif dans la mesure où il ouvre l'action publique à de nouvelles pratiques juridiques, économiques, mais aussi politiques. La seconde est que l'action publique a un rôle important à jouer, en restant à l'écoute de ces évolutions, mais aussi en cherchant à prolonger l'ouverture et la transparence de ses pratiques démocratiques. C'est bien le chemin entrepris par notre Département.

Carine Dartiguepeyrou
Secrétaire générale
des Entretiens Albert-Kahn

Biographie des l'intervenants

Philippe Aigrain. Après avoir été chercheur scientifique, puis acteur des politiques européennes, Philippe Aigrain est l'un des animateurs du mouvement mondial pour les biens communs informationnels. Il dirige aujourd'hui une société qui œuvre à faire émerger de nouvelles formes de débat public sur les orientations politiques. Il a publié *Cause commune. L'information entre bien commun et propriété* (Fayard, 2005). Ses articles sont en ligne sur son blog (http://paigrain.debatpublic.net/ecrits).

Frédérique David est chef de service Seine à la direction de l'Eau au Conseil départemental des Hauts-de-Seine. Ingénieur agronome, elle a effectué plusieurs missions pour les espaces verts du département.

Emmanuelle Durandau est directrice au pôle Cadre de vie et Aménagement urbain à la direction du Développement et de l'Aménagement au Conseil départemental des Hauts-De-Seine. Architecte urbaniste de l'État, elle a rejoint le Département en 2011. Parmi ses nombreuses missions, elle est actuellement chargée de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris et assure la maîtrise d'ouvrage de l'Open Data départemental.

Violaine Hacker est docteur en droit public et titulaire d'un master en sciences politiques (sociologie et philosophie politique). Après des expériences de recherche et d'enseignement (université, école de commerce, Sciences Po, *Think tanks*) sur les questions européennes et l'analyse institutionnelle des biens communs, elle est devenue consultante en politique publique. Elle s'est ainsi spécialisée sur le droit souple (*soft law*) et a rédigé des référentiels communs pour différentes organisations :

. autorégulation au sein d'organismes publics (Commission européenne; Afnor/CEN et ISO) ;
. référentiels et labels privés (fédérations, secteur santé) ;
. chartes sociales globales-locales.

Ludovic Viévard est docteur en philosophie (Paris IV Sorbonne). Depuis 2008, au sein de l'Agence de sciences humaines et sociales appliquées FRV100 dont il est co-fondateur, il développe une activité de philosophie appliquée. Cet effort d'interrogation, de contextualisation et de clarification des concepts permet de mettre au jour les implicites à l'œuvre dans la formulation des questionnements. Handicap, solidarité, biodiversité, biens communs, représentations... Les champs d'application sont larges et variés, allant des politiques publiques aux questions de société.

Programme de la rencontre du 13 novembre 2015

Patrick Devedjian
Introduction

Ludovic Viévard
« De la définition économique des biens communs
à leur affirmation politique »

Philippe Aigrain
« Pour la défense de biens communs informationnels »

Violaine Hacker
« La gouvernance des biens communs : aspects juridiques
et " effectivité " des politiques publiques »

Témoignages du Département

Emmanuelle Durandau
« Le programme Open Data : l'action publique créatrice
d'un bien commun ? »

Frédérique David
« La gestion des berges de Seine »

ISSN 2270-2474

Les *Cahiers des Entretiens Albert-Kahn* restituent et prolongent les échanges qui se sont tenus à la maison historique d'Albert Kahn à Boulogne.

Les Entretiens Albert-Kahn organisés par le Département des Hauts-de-Seine s'inscrivent dans le sillon tracé par Albert Kahn (1860-1940) et trouvent leur inspiration dans les cercles de réflexion qu'il avait encouragés.

Ils cherchent à promouvoir le décloisonnement et à favoriser un dialogue non partisan entre les différents acteurs (politiques, économiques, académiques, syndicalistes, associatifs, spirituels, etc.) de manière à aider les décideurs à se forger leur propre représentation du monde.

Les Entretiens Albert-Kahn mettent en avant ce qui rassemble, plus que ce qui divise, l'humanité sur notre planète. Ils abordent une variété de sujets qui concernent directement l'action publique et la gouvernance, la diversité culturelle, les solidarités et le cadre de vie.

Conseil départemental des Hauts-de-Seine - Pôle Communication - ER - Janvier 2016 - Papier issu de forêts gérées durablement

hauts-de-seine
LE DÉPARTEMENT

www.hauts-de-seine.fr
2-16, bd Soufflot - 92015 Nanterre Cedex - tél. : 01 47 29 30 31 - fax : 01 47 29 34 34