

## **Développer l'ingénierie participative par le recours aux savoirs des communs fonciers**

**Florence Lerique**

*Les communes rurales expriment de longue date un besoin d'ingénierie pour les aider dans la gestion de leur territoire. Face à l'inadéquation des réponses de l'État, l'idée de recourir à l'expérience collective de gestion des communs fonciers ouvre de nouvelles perspectives.*

L'ingénierie territoriale est définie comme l'ensemble des savoirs professionnels dont ont besoin les collectivités et les acteurs locaux pour conduire le développement ou l'aménagement durable des territoires. Elle comprend également l'ensemble des concepts et dispositifs accompagnant la conception, la réalisation et l'évolution des projets de territoire (Lerique 2023). Cependant, les collectivités ne sont pas égales entre elles à ce sujet et leur capacité d'action varie d'un territoire à l'autre, notamment dans les petites communes rurales.

S'inscrivant dans le sillage des travaux qui ont remis les communs fonciers sur le devant de la scène scientifique française (Joye 2021), après ceux d'Elinor Ostrom (1990), notre réflexion sur l'ingénierie territoriale tend à montrer comment les engagements citoyens spécifiques au sein d'une propriété collective pourraient utilement renforcer les moyens des politiques publiques. Dans les communs fonciers, quelles qu'en soient les formes (communaux, sectionaux, consortages, etc.), les membres actifs font vivre les droits d'usage et ont des devoirs d'entretien. Ils sont amenés à prendre de nombreuses décisions collectives relatives à l'usage du foncier. Dès lors, le lien est ténu entre le bien que le commun constitue et la dimension de citoyenneté qu'il incarne. Étudier la gestion des communs fonciers est donc aussi une opportunité d'appeler au renforcement de l'ingénierie territoriale et de prolonger les moyens publics pour peu que les buts des uns coïncident avec ceux des autres. Si les programmes actuels de l'État pour soutenir l'ingénierie des communes rurales sont silencieux à ce sujet, c'est tout l'enjeu de cette contribution que d'esquisser certaines pistes pour y remédier.

### **Des communes sous-dotées en ingénierie et des opportunités de renfort par les communautés ignorées**

D'un côté, les communes rurales rencontrent moult difficultés pour lancer et mettre en œuvre leurs projets, qu'il s'agisse d'aménagements ou d'infrastructures environnementales (entretien des chemins, paysages, forêts, réseaux d'eau, du petit patrimoine vernaculaire, prévention des incendies, restauration de la biodiversité...) ou d'offrir des services culturels aux populations. Le constat de l'insuffisance de moyens d'ingénierie y est établi depuis un certain temps maintenant. En particulier, le personnel administratif ou technique mobilisable fait cruellement défaut. Elles peuvent aussi avoir du mal à répondre à un appel à projet de l'État ou d'autres entités publiques ou privées. L'accès aux programmes proposés par l'État est par conséquent complexe et engendre de l'inégalité entre communes. Dans un rapport récent, des sénateurs

soulignent que les petites communes ont particulièrement souffert du désengagement de l'État territorial et que l'offre d'ingénierie « sur mesure » reste trop limitée (Guéret et Lozach 2024). Le sujet est récurrent, puisque depuis plusieurs années l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP)<sup>1</sup> déplore cette situation pour les communes rurales, sur lesquelles on essaie de plaquer les urbaines alors que les ruralités requièrent des réponses spécifiques et adaptées.

Si l'État a tenté d'apporter une réponse globale au manque d'ingénierie dans ces communes, il l'a fait jusqu'à présent de manière classique, en ne mobilisant que des moyens administratifs ou financiers par le biais de programmes articulés à la taille des communes. Il n'a pas, par exemple, perçu la participation citoyenne comme une source de compétences pouvant épauler l'ingénierie publique. En général, on ne met pas l'accent sur le volet technique de la participation des populations à la gestion foncière locale, comme s'il n'existait pas. Il n'est jamais évoqué et donc *a fortiori* quantifié et valorisé dans les rapports officiels portant sur la décentralisation, la ruralité ou la démocratie locale, y compris quand ceux-ci ont précisément pour objectif de mettre en lumière l'investissement citoyen grâce à la démocratie implicative (Gatel et Houllegatte 2022).

De l'autre, des communautés villageoises au sein de communs fonciers se battent pour que leurs droits culturels soient reconnus, tout comme leur capacité à agir dans l'intérêt collectif. L'ouvrage *Les « communaux » au XXI<sup>e</sup> siècle* (Joye 2021) fait état de communautés villageoises qui gèrent des biens communaux ou sectionaux. Il donne à voir la diversité des patrimoines, statuts et régimes associés que la densité historique permet d'expliquer et de comprendre en retraçant l'origine des communs fonciers. Les territoires de montagne sont les plus représentés et concentrent de nombreuses communautés gérant ou pouvant gérer ces communs. L'ouvrage, tiré d'une étude à grande échelle menée à l'Université Savoie Mont Blanc (Comon – Les communaux en montagne, 2019-2021), présente des communautés villageoises en Savoie, Haute-Savoie, dans le Massif central, dans les Vosges, dans les Pyrénées ou encore ailleurs en Europe (Italie, Suisse, Royaume-Uni...). Il laisse aussi entrevoir la somme des savoirs et compétences multiples des membres de ces communautés pour gérer durablement les ressources naturelles. Des pratiques et savoirs ancestraux d'entretien des paysages, d'irrigation, de coupe de bois, etc. sont mobilisés au sein des communs fonciers, lesquels sont majoritairement constitués de forêts, du moins dans les sections de commune, une des principales catégories de propriétés collectives en France<sup>2</sup>. Un exemple emblématique de ces pratiques est l'affouage, ou droit de coupe de bois à des fins domestiques. Ce droit d'usage collectif permet d'entretenir les forêts sur le temps long. Il est aussi générateur de lien social et a d'ailleurs été inscrit en juin 2025 par l'État (ministère de la Culture) à l'Inventaire national du patrimoine culturel immatériel (PCI)<sup>3</sup>. Or, en pratique il n'est pas toujours explicitement reconnu comme une ressource par les communes ou l'Office national des forêts (ONF) quand il émane des communs fonciers, notamment des sections de commune, ce qui prive en retour ces derniers, souvent peu outillés, non seulement de considération, mais aussi de moyens, pour exercer leur mission essentielle d'entretien des forêts. D'ailleurs, les études précitées ne font

---

<sup>1</sup> L'ANPP se concentre sur ce qui est qualifié de territoire de projet, tel que les pays, les pôles d'équilibre territorial et rural ou encore les pôles métropolitains.

<sup>2</sup> Même s'il était peu favorable au maintien des communs fonciers, le rapport du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens de section (Doc. fr., IGA, 2003) estimait que ceux-ci seraient constitués de 43,4 % de forêts soumises au régime forestier, de 22,7 % de forêts non soumises, de 21,6 % de pâturages, de 2,9 % de terres cultivées, de 1,4 % de biens bâtis et de 0,7 % de carrières. Voir V. C. Chamard-Heim, « Biens communaux et gestion forestière : plaider pour une continuité historique », in J.-F. Joye (dir.), *Les « communaux » au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 451-469.

<sup>3</sup> V. 2025\_67717\_INV\_PCI\_FRANCE\_00550 : l'Affouage :

<https://www.culture.gouv.fr/fr/thematiques/patrimoine-culturel-immateriel/le-patrimoine-culturel-immateriel/l-inventaire-national-du-patrimoine-culturel-immateriel>.

pas état de la participation citoyenne que ces communs sont susceptibles de démultiplier pour prendre soin des forêts, mais bien plutôt de la méfiance des agents de l'État à l'égard de cette pratique, quand elle n'est pas rejetée (Joye 2025).

Plus largement, repenser le lien entre l'engagement citoyen et l'ingénierie publique permettrait d'envisager une participation des ayants droit plus constante et une association des collectivités au devenir de ces communs. Ce serait utile au moment où l'on réfléchit au meilleur moyen d'accompagner les territoires ruraux face à leurs difficultés propres et à renforcer le lien politique entre élus et citoyens. Léon Duguit, juriste de droit public, faisait figure de précurseur du lien politique, illustrant dans notre cas la notion de communaux quand il écrivait que « la propriété [...] n'est plus dans le droit moderne le droit intangible, absolu que l'homme détenteur de la richesse a sur elle [...]. Le propriétaire, c'est-à-dire le détenteur d'une richesse a, du fait qu'il détient cette richesse, une fonction sociale à remplir » (1912). En effet, c'est bien parce que les communs fonciers, en tant que forme de propriété collective, assurent une fonction sociale qu'il est essentiel de réfléchir à leur statut juridique, afin que les savoirs et expériences des ayants droit qui y participent puissent être capitalisés et utilisés en complément ou à la place d'autres formes d'ingénierie territoriale. En réalité, le statut juridique du commun importe autant que l'engagement politique qui le sous-tend.

### **Adapter les programmes de l'État en faveur d'une ingénierie rurale globale**

Avec la mise en place des programmes Petites villes de demain, en 2020, et surtout en décembre 2023 Villages d'avenir<sup>4</sup>, à l'adresse des ruralités, l'État semblait avoir pris conscience des besoins spécifiques des petites communes. Mais, tout d'abord, la solution proposée n'a pas paru idéale, puisque le processus piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a consisté à sélectionner par des appels à projet les communes retenues pour bénéficier des programmes. Ainsi, si 4 000 communes ont été candidates à Villages d'avenir, près de 1 600 n'ont pas été retenues, et cela génère de la frustration (au total, 2 498 communes ont été lauréates sur 95 départements, pour lesquelles 120 chefs de projet ont été mobilisés supervisant chacun une moyenne de 21 communes). La procédure d'appel à projet est de ce fait régulièrement critiquée par tous les rapports qui s'y intéressent et cela même si le budget de l'ANCT a doublé, passant de 20 à 40 millions d'euros dans la loi de finances pour 2024 en faveur de l'ingénierie des communes rurales.

Ensuite, l'enjeu des communs fonciers demeure un impensé de ce programme de l'État, alors même que les communes de montagne sont très nombreuses à en bénéficier<sup>5</sup>. Il est clair que le lien avec le fonctionnement des communautés villageoises qui gèrent les communs mériterait d'être mis au jour, renforcé et pris en compte par l'État : le Massif central, avec 464 villages, arrive de très loin en tête des massifs visés par Villages d'avenir. Vient ensuite le massif des Alpes, avec 179 villages, et le massif des Pyrénées, avec 72 villages (ANCT 2025). Ce sont précisément ces secteurs où l'on trouve le plus de propriétés collectives en France, notamment des sections de commune (Joye 2021). Cette corrélation est une piste intéressante pour articuler deux processus qui évoluent aujourd'hui en parallèle. Cette articulation, qui a été tentée en d'autres programmes étatiques comme dans le cadre de la politique de la ville, n'a pas été travaillée dans le programme Villages d'avenir, lequel s'est focalisé sur l'apport de chefs de

---

<sup>4</sup> Lancé dans le cadre du plan France ruralités, le programme Villages d'avenir est un programme de l'ANCT destiné à apporter de l'ingénierie publique aux communes de moins de 3 500 habitants. Couplé avec le programme Avenir montagnes, ces programmes s'adressent aux territoires, notamment ceux qui comprennent des communs fonciers, sans pour autant que ces derniers ne soient connus de l'ANCT.

<sup>5</sup> Cela représente au total 892 villages situés dans les massifs, afin de promouvoir des projets innovants et adaptés aux contraintes spécifiques de ces territoires.

projet pour faciliter le développement des projets de la commune concernée. La participation citoyenne doit pouvoir être formalisée en matière foncière et environnementale et donner lieu à débat pour éviter que les programmes de l'ANCT soient conçus de manière hiérarchique et descendante, alors que la philosophie même des communs est celle de l'*empowerment* et du *bottom up*.

Quoi qu'il en soit, la question de la participation citoyenne ne semble pas suffisamment construite comme un sujet à part entière de la problématique du service public. Ce n'est pas nouveau<sup>6</sup>. Et du point de vue démocratique, Maurice Bourjol, juriste de droit public, soulignait qu'en matière de biens communaux « le régime représentatif a relégué progressivement l'habitant aussi loin qu'il est possible des foyers de la souveraineté politique ou foncière » (1989). Ces repères institutionnels qui ont structuré l'État moderne engendrent aujourd'hui encore la circonspection des agents des collectivités, parfois même leur hostilité face aux actions possibles des communaux. Pour que ces appréciations négatives évoluent et pour ensuite envisager des réponses généralisables aux territoires concernés, il serait très utile de mieux connaître, voire d'inventorier, les services que rendent les communs fonciers dans l'intérêt collectif, les compétences et expériences qui y sont déployées, de la gestion et surveillance des forêts à celles de l'eau, en passant par la prévention des risques naturels. Cela permettrait d'envisager l'établissement d'un guide ou d'un répertoire de bonnes pratiques en matière d'ingénierie participative. Ce travail d'inventaire, sans forcément conduire à l'exhaustivité, autoriserait cependant la reconnaissance effective de ces communs et l'inclusion des propriétés collectives dans une politique foncière nationale qui revêtirait plusieurs atouts non négligeables, notamment en matière de protection de l'environnement et de cohésion sociale. Dès lors, le programme Villages d'avenir pourrait stimuler l'engagement citoyen des bénéficiaires, usagers et gestionnaires de communs fonciers dans la gestion de biens dans un intérêt partagé et bien compris, imaginer des dispositifs de soutiens (conventionnels, financiers, fiscaux), ce levier du programme contribuant aussi à vivifier la vie démocratique et collaborative intracommunale (Joye 2021).

Au-delà des programmes d'État d'aide à l'ingénierie territoriale, des labels permettent d'encourager les petites communes rurales à innover dans le registre du partenariat entre élus et populations afin de mieux les associer aux décisions municipales. D'ailleurs, une commune qui a mis en avant la collaboration active initiée avec les sections de commune de son territoire a ainsi obtenu en 2022 le titre de « Village citoyen », attribué par l'association Empreinte citoyenne<sup>7</sup>. Pour la maire, il « s'agit surtout de décider ensemble de ce que l'on fait, plutôt que d'imposer par le réglementaire<sup>8</sup> ». À noter que cette commune s'appuie sur un dispositif trop méconnu qu'a créé la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Lorsque les conditions légales ne sont pas réunies pour créer des commissions syndicales de gestion des sections de commune, des comités consultatifs de bourg ou de hameau peuvent être mis en place pour associer habitants, ayants droit, élus et techniciens, pour disposer d'une instance de dialogue apte à faire des propositions sur toute question technique ou de répartition des revenus, qui guideront le conseil municipal dans la gestion des communs fonciers en lien avec les représentants des sections<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> T. Perroud, « Des sections de commune aux services publics : l'État français contre les communs », à paraître dans *Métropolitiques*.

<sup>7</sup> <https://empreintes-citoyennes.fr/>.

<sup>8</sup> M.-L. Mugnier, maire de Saint-Paul-de-Tartas in « Les communs fonciers, partenaires concrets de l'action publique. Paroles d'élus », à paraître dans *Métropolitiques*, propos croisés tenus en marge de la journée d'étude et de débats qui a eu lieu au Palais du Luxembourg le 17 octobre 2025 : « Universels, intemporels, vernaculaires : les communs fonciers enfin accueillis par la puissance publique ? », <https://projetvalcom.fr/index.php/2025/08/27/journee-detude-au-senat/>.

<sup>9</sup> Code général des collectivités territoriales, art. L 2143-4.

De plus, cela permet d'agréger dans la même instance ayants droit aux communaux et non-ayants droit, afin de ne laisser personne de côté.

## **Bibliographie**

- ANCT, Villages d'avenir, Bilan de la première année, France Ruralités, mars 2025.
- Bourjol, M. 1989. Les biens communaux. Voyage au centre de la propriété collective, LGDJ, p. 373.
- Duguit, L. 1912. Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Paris : Felix Alcan, p. 21.
- Gatel, F. et Houllegatte, J.-M. 2022. Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative, Sénat, Rapport d'information n° 520. URL : <https://www.senat.fr/rap/r21-520/r21-520.html>.
- Guéret, D. et Lozach, J.-J. 2024. Rapport d'information relatif à l'ingénierie des petites communes, Sénat, n° 693.
- Joye, J.-F. 2025. « L'affouage en section de commune. Une demande sociale à satisfaire », AJDA, n° 3, p. 132-138.
- Joye, J.-F. (dir.). 2021. Les « communaux » au XXI<sup>e</sup> siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité, Presses universitaires Savoie Mont Blanc.
- Joye, J.-F. 2021. « La coopération "intracommunale". Réflexions sur la (ré)inscription des propriétés collectives dans l'action territoriale », in Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle, op. cit., p. 501-517.
- Lerique, F. 2023. « Une conception paradoxale de la décentralisation : le modèle d'ingénierie territoriale », AJDA, n° 41, p. 2203-2209.
- Meersman, J. 2024. Contribution à une théorie juridique des biens communs, LGDJ.
- Ostrom, E. 1990. Governing the commons. The evolution of institutions for collective action, Cambridge university press (E. Ostrom, Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, révision scientifique L. Baechler. Paris, De Boeck supérieur, 2010).

**Florence Lerique** est professeure de droit public à l'Université Bordeaux Montaigne et est rattachée à l'Institut Léon-Duguit de l'Université de Bordeaux. Spécialiste de droit des collectivités territoriales, elle est membre du conseil scientifique du GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) et du conseil d'administration de l'AFDCL (Association française de droit des collectivités locales).

### **Pour citer cet article :**

Florence Lerique, « Développer l'ingénierie participative par le recours aux savoirs des communs fonciers », *Métropolitiques*, 23 février 2026.  
URL : <https://metropolitiques.eu/Developper-l-ingenierie-participative-par-le-recours-aux-savoirs-des-communs.html>.  
DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2260>.