

Les communs fonciers, partenaires de l'action publique

Paroles d'élus

Bernard Delcros, Marina Ferrari, Marie-Laure Mugnier et Xavier Roseren

Bernard Delcros, Marina Ferrari, Marie-Laure Mugnier et Xavier Roseren partagent l'expérience des communs fonciers. À leur échelle d'élu local ou national, ils racontent leur implication pour préserver cette forme d'organisation sociale méconnue.

Témoignant de leur expérience de la gestion des communs fonciers, plusieurs élus nationaux et locaux complètent la série d'articles qui y est consacrée dans *Métropolitiques*, en relevant les enjeux sociétaux et politiques inhérents à cette forme de propriété collective. Cet entretien croisé souligne la vivacité des liens que les populations nouent avec ces lieux et cherche à raviver l'intérêt pour ceux que les difficultés de gestion ont mis en sommeil.

En marge d'une journée d'étude et de débats tenue au palais du Luxembourg à Paris (« Universels, intemporels, vernaculaires : les communs fonciers enfin accueillis par la puissance publique ? », 17 octobre 2025), trois questions ont été posées à des élus de départements et de statuts différents, afin de recueillir leur avis sur les communs fonciers¹.

Comment avez-vous découvert la question des communaux ou des communs fonciers ? Quels liens entretenez-vous avec ce sujet ?

Marina Ferrari – députée de Savoie, ministre des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative – En 2018, une étudiante en droit de l'Université Savoie-Mont-Blanc venait me présenter son projet de thèse portant sur « La propriété partagée et les collectivités publiques. Contribution juridique à l'émergence d'un modèle de propriété apte à relever les défis fonciers et énergétiques ». J'étais alors vice-présidente du Conseil départemental de la Savoie et le département finançait des thèses en lien avec le territoire. J'ignorais alors l'existence des communs fonciers et notre échange me passionna, tant ces modes de gestion reflètent à la fois l'histoire des territoires et revêtent un caractère social et économique fort.

La question du devenir de ces communs ne m'a depuis jamais quittée. J'ai fait le lien avec les cas que je rencontrais en pratique ou ceux dont j'avais entendu parler selon les régions et leur statut, public ou privé, avec des dénominations héritées d'une tradition ancestrale (sections de commune, cayolars, bourgeoisies...). Dans les Alpes, j'ai souvent entendu l'expression « fond de vache » pour désigner un droit de pâture sur un alpage. De plus, bien qu'elles soient généralement non bâties, certaines propriétés collectives contiennent parfois des éléments du patrimoine vernaculaire, comme des fours, des chapelles ou des fermes d'alpage, qui font l'objet d'un attachement profond des populations et qui méritent un effort de conservation.

¹ Les propos rapportés ici ont été, soit tenus à l'oral puis transcrits, soit adressés par écrit par les élus concernés. Le travail d'harmonisation a été effectué par Jean-François Joye et Olivier Chavanon, codirecteurs de la Chaire Valcom.

Nous pourrions penser que ces organisations, qui ont subi un important déclin, sont vouées à disparaître. Pourtant, dans de nombreux territoires, et en particulier en montagne, elles font preuve d'une vitalité qui m'invite à les protéger.

Ces propriétés, quand elles sont bien organisées, constituent une richesse incroyable et permettent le maintien d'activités agricoles ou de pastoralisme sur des espaces souvent difficiles d'accès, la gestion et l'entretien des espaces naturels, la préservation du patrimoine bâti, soit autant de sources d'économies pour les collectivités qui n'ont pas à assumer ces charges. Elles ont des fonctions écologiques et de préservation. Je pense à l'entretien des parcelles forestières, indispensable à la prévention du risque incendie qui menace de plus en plus le territoire national. Mais encore et surtout, dans une société de plus en plus individualiste, elles sont un vecteur de lien et d'inclusion sociale. Elles maintiennent une conscience collective et une relation au territoire, elles responsabilisent leurs membres dans la gestion et l'entretien des biens et infrastructures.

À l'heure où les campagnes ont parfois le sentiment d'être déclassées ou oubliées, il est essentiel de reconnaître ces organisations traditionnelles. Sur ce point, le documentaire émouvant *En commun !*, réalisé par des membres de la Chaire Valcom « Valoriser les communs fonciers », illustre l'attachement des ayants droit à leur propriété collective, leur rôle dans le sentiment d'appartenance à une communauté, l'importance de la participation, le partage, et avant tout la conscience de protéger un patrimoine pour les générations futures². Comme le dit Christian Rodier, membre de la section de commune de Pleyne en Haute-Loire : « Quel responsable politique, quel élu, voudrait couper le lien qui réunit les habitants autour de projets d'environnement ou de bâti ? Il n'y a rien de plus moderne que d'essayer de réunir les gens autour d'un même projet³ ».

Xavier Roseren – député de Haute-Savoie, vice-président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) – Ayant grandi et vivant en Haute-Savoie, je suis très tôt entré en contact avec cette réalité. Dans nos communes de montagne, les communs fonciers ne sont pas une idée abstraite : ce sont des alpages, des forêts, des chemins gérés collectivement (notamment par les consortages), où l'on organise le pâturage, la coupe de bois, l'entretien des sentiers. J'ai d'abord connu cela comme simple habitant, puis comme élu local aux Houches et aujourd'hui comme député. On y voit concrètement ce que signifie partager une ressource, en prendre soin, et organiser une solidarité qui dépasse l'intérêt individuel.

Marie-Laure Mugnier – maire de Saint-Paul-de-Tartas et conseillère départementale, canton du Velay Volcanique, Haute-Loire – Ma commune est très attachée aux sections de commune et à leurs biens. J'ai toujours connu ces systèmes qui sont parfois gérés par la commune pour le compte de la section et qui, par le passé, ont pu être constitués en commission syndicale. Devenue maire, j'ai souhaité que cette tradition de la gestion collective des biens communs soit réaffirmée. Ces biens ne sont pas un problème, tant que les règles de gestion sont claires. Nous établissons un compte annexe des dépenses et des recettes des sections, un comité consultatif se réunit régulièrement pour orienter les décisions du conseil municipal. Nous les défendons dans une notion d'intérêt général avec l'objectif de transmettre ce patrimoine à nos enfants, comme nous l'avons reçu de nos parents. Nous défendons aussi l'idée qu'ils

² *En commun ! La propriété collective à l'épreuve de la modernité*, O. Chavanon et J.-F. Joye, USMB, 58', 2022 : <https://www.youtube.com/watch?v=BclZKvhpww4>.

³ *La Forêt cache-t-elle le commun. Enjeux de gestion forestière durable en section de commune*, 2024 : <https://www.youtube.com/watch?v=w7snovuF7L0>.

appartiennent aux habitants, qui doivent pouvoir s'y promener, ramasser des champignons ou se chauffer.

Bernard Delcros – sénateur du Cantal, président du Parlement rural français et président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation – J'ai appris à gérer cette question en étant maire d'une commune de moyenne montagne qui compte sept sections de commune, dont quatre sections forestières « soumises au régime forestier » et gérées par l'Office national des forêts (ONF), notamment au travers de plans de gestion approuvés par le conseil municipal. En l'absence de commission syndicale, le conseil municipal assurait la gestion courante et de conservation des biens de section, en établissant des « états de sections » qui retraçaient chaque année les dépenses et les recettes et qui étaient joints au budget général transmis aux services de l'État. Tout au long de mon expérience avec les communs fonciers, et sans avoir connu de situation conflictuelle, j'ai constaté les effets bénéfiques de ces systèmes collectifs. D'abord les communs promeuvent la citoyenneté locale et favorisent le partage d'une histoire souvent liée à celle du village, et ce, depuis le Moyen Âge. C'est le cas par exemple du four banal ou du lavoir, dont l'héritage participe de l'identité du village et contribue à dynamiser la vie locale par l'organisation de fêtes ou de rassemblements. Il n'est pas rare que les habitants organisent des festivités autour du four banal.

Parfois dévalorisés, les communs fonciers permettent aussi d'impliquer les populations, de prendre soin du territoire, etc. Selon vous, quels sont les principaux leviers pour faciliter leur reconnaissance et leur émancipation ?

Marina Ferrari – L'un des freins est le droit actuel. Le droit de propriété individuel y a été érigé comme un principe cardinal, ce qui empêche de donner toute leur place aux communaux ; de récentes initiatives parlementaires visent même carrément à les faire disparaître, ce à quoi je m'oppose⁴. Il faut au contraire conforter ces systèmes par la loi. Si le Code civil et le Code général des collectivités territoriales contiennent des dispositions concernant les communaux⁵, les fonctions d'intérêt collectif que remplissent les propriétés collectives foncières ne font l'objet d'aucune reconnaissance explicite.

D'une part, la définition légale des sections de commune est étriquée : elle en a fait des personnes morales de droit public dont la gestion a été confiée principalement au conseil municipal (elle n'encourage plus l'institution de commissions syndicales dont les membres sont issus des habitants membres des sections), et elle a développé de nombreuses procédures visant à supprimer ce patrimoine. D'autre part, la loi n'a donné aucun statut clair aux propriétés collectives privées et demeure lacunaire sur le sujet. Il est donc difficile d'identifier ces dernières, de les répertorier, de leur donner la place qui leur reviendrait en tant qu'acteurs territoriaux et de reconnaître l'investissement des communautés usagères. De fait, ces communs privés s'organisent de manières diverses : certains se sont constitués en société civile immobilière ou en association pour tenter d'exister ou de subsister, mais les droits de communautés usagères peuvent alors être menacés.

⁴ Voir Sénat, proposition de loi visant à améliorer la gestion des sections de commune (n° 782, 25/06/25, P. Chaize et S. Sautarel).

⁵ L'article 542 du Code civil définit les biens communaux comme des biens « à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis », tandis que l'article L. 2411-1 du CGCT définit les sections de commune comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune ».

Xavier Roseren – Le premier frein, c’est l’image. On a longtemps considéré ces communs comme des vestiges du passé, alors qu’ils répondent aux enjeux de gestion durable, de cohésion sociale et de protection du foncier contre la spéculation. Le second frein, c’est le cadre juridique et administratif, qui reste trop complexe ou trop rigide. Beaucoup de sections ou d’associations fonctionnent avec des règles anciennes, mal articulées avec les dispositifs modernes. Enfin, il y a un enjeu de transmission : les savoir-faire se perdaient souvent dans l’oralité, et avec l’évolution des modes de vie, il existe un risque de rupture. Pour qu’ils continuent d’exister, il faut donc leur redonner reconnaissance, clarté et moyens.

Marie-Laure Mugnier – Un des freins est l’absence de prise en compte de l’avis des habitants dans la gestion de ces biens. Notre système démocratique, revu par la loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, le permet, notamment quand les commissions syndicales de gestion des sections de commune n’ont pu être réunies. Des comités consultatifs de bourg ou de hameau peuvent associer habitants, ayants droit, élus et techniciens afin de disposer d’une instance de dialogue, et surtout de faire des propositions qui guideront le conseil municipal dans la gestion des biens, en lien avec les représentants des sections⁶. Il faut aussi être au clair sur les questions financières : que fait-on des richesses produites ? Cela suppose de défendre un enjeu commun dépassant les intérêts particuliers. La gestion collective peut faire peur. À Saint-Paul-de-Tartas, nous y voyons un moyen d’assembler les compétences, parce que l’objectif de gérer la forêt de façon durable est commun.

Bernard Delcros – Les communs fonciers gagneraient à une meilleure communication sur leur impact social et environnemental positif. Par exemple, certaines forêts gérées collectivement au titre des biens de section, notamment dans le Massif central, constituent des espaces de biodiversité préservée face aux modèles sylvicoles intensifs. Elles participent à la régulation hydrologique et à la protection des sols, mais cette valeur écologique est encore trop peu valorisée.

Comment articuler ces systèmes collectifs fonciers avec l’action publique ?

Marina Ferrari – Ce sujet est mal appréhendé par la loi mais aussi par les élus et le grand public. Pour y pallier, il faut continuer la recherche. L’ouvrage dirigé par J.-F. Joye⁷ donne une vision plus complète des communaux : inventaire, répartition géographique, statuts, organisations et valeurs des biens. Ce travail doit se poursuivre, tant la variété des communaux est importante. Il ressort de ces travaux, que pour les deux départements savoyards, ces propriétés collectives seraient présentes sur 54 % des communes, sous une forme ou une autre. Début 2025, lorsque la Chaire Valcom a été lancée par la Fondation de l’Université Savoie Mont Blanc, j’ai accepté d’en être l’une des marraines afin de soutenir son ambition, de mieux identifier ces patrimoines matériels et immatériels et de conduire la réflexion, en lien avec les acteurs publics, pour faire évoluer le droit, pour reconnaître et protéger ces organisations sociales.

Xavier Roseren – Il ne faut pas opposer les communs fonciers à l’action publique, mais au contraire les valoriser comme des partenaires. Ils sont une forme de gouvernance locale, très

⁶ Code général des collectivités territoriales, art. L. 2143-4.

⁷ J.-F. Joye (dir.), *Les « communaux » au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry, Presses USMB, 2021.

ancrée, complémentaire des communes et de l'État. L'action publique peut les sécuriser en les reconnaissant dans les documents d'urbanisme, en les protégeant face aux pressions foncières, en facilitant leur accès à des financements adaptés. Mais il faut respecter leur autonomie et leur logique communautaire. C'est cette articulation qui leur permettra de jouer tout leur rôle : préserver les ressources, maintenir l'agriculture et le pastoralisme, renforcer le lien social et contribuer à l'intérêt général.

Marie-Laure Mugnier – La commune gère les biens de section pour le compte des habitants, faute de possibilité de constituer des commissions syndicales. Nous avons toutefois souhaité, avec l'équipe municipale de Saint-Paul-de-Tartas, associer les habitants à la gestion de ces communs en constituant un Comité consultatif des forêts, comme le permet la loi de 2019. La manière dont nous exploitons ces biens répond à des objectifs liés à la vitalité démocratique. À Saint-Paul-de-Tartas, les biens de section sont constitués en grande partie de bois. Les habitants, à qui appartiennent ces bois, y sont très attachés. Il s'est agi de réaffirmer, y compris vis-à-vis d'administrations telles que l'ONF, que ces biens appartiennent aux habitants et qu'ils doivent être exploités dans leur intérêt et non uniquement en fonction de ce que l'administration décide. Il s'est aussi agi de réaffirmer la volonté de la commune de permettre l'exploitation d'une forêt durable. Nous demandons que ces biens profitent aux habitants pour se chauffer, par exemple à travers des coupes d'affouage.

Par ailleurs, nous avons obtenu en 2022 le label « Village citoyen », attribué par l'association « Empreinte citoyenne⁸ », qui reprend cette notion de mieux associer la population aux décisions municipales. Il a été reconduit cette année pour la commune. Il s'agit surtout de décider ensemble plutôt que d'imposer réglementairement. C'est agréable d'avoir pu défendre son point de vue, peut-être convaincre d'autres, plutôt que de se voir imposer des choses qui nous concernent.

Bernard Delcros – Les relations entre communes et sections peuvent être conflictuelles, bien que cela soit loin d'être une généralité. Une des difficultés est la divergence de vision entre le maire et son conseil municipal et les ayants droit des communs fonciers. Les objectifs des ayants droit d'une section peuvent être différents de ceux des élus municipaux et ne pas s'inscrire dans la même approche prospective globale. Ainsi, un projet d'intérêt général à une échelle qui dépasse celle de la section peut ne pas présenter d'intérêt direct pour la section aux yeux de ses ayants droit. De surcroît, les enjeux des élections municipales peuvent être à l'origine de tensions sur le terrain.

Il est essentiel de favoriser et de renforcer les concertations afin de prévenir les tensions. Maintenir un dialogue régulier et constructif entre ces acteurs est fondamental pour instaurer un climat de confiance et encourager une compréhension mutuelle des enjeux. Lorsque j'étais maire, les relations avec les habitants des sections étaient bonnes, en raison d'une gestion transparente et de notre volonté d'expliquer les décisions prises par le conseil municipal. Par exemple, nous délivrions des coupes d'affouage dont l'allotissement et le tirage au sort des lots étaient confiés, pour chacune des sections, à des « garants », habitants du village. De même, les terrains agricoles faisaient l'objet d'un partage entre les agriculteurs ayant leur siège d'exploitation sur le territoire de la section et une convention pluriannuelle fixait les conditions de mise à disposition de ces terres. Faute d'accord amiable entre agriculteurs, il y avait un tirage au sort. Nous avons à plusieurs reprises mis en place une procédure de consultation des membres des sections concernées, lorsque des projets nécessitaient une cession ou un changement de destination d'une parcelle appartenant à une section de la commune. En matière

⁸ <https://empreintes-citoyennes.fr/>.

de citoyenneté, l'usage commun des biens de section appelle les habitants à exercer un rôle concret au profit du collectif. Il s'agit de prendre soin du cadre de vie partagé et de veiller à la transmission des connaissances et des pratiques propres.

Pour citer cet article :

Bernard Delcros, Marina Ferrari, Marie-Laure Mugnier et Xavier Roseren, « Les communs fonciers, partenaires de l'action publique. Paroles d'élus », *Métropolitiques*, 8 octobre 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Paroles-d-elus.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2336>.