

# **Manifeste de la Chaire VALCOM - VALORISER LES COMMUNS FONCIERS**

**Auteurs : Olivier Chavanon, Maître de conférences en sociologie et Jean-François Joye,  
Professeur de droit public**

Fondation Université Savoie Mont Blanc et Centre de recherche en droit Antoine Favre  
Université Savoie Mont Blanc

Ce texte est le discours inaugural prononcé le 5 février 2025 lors de l'évènement de lancement de la Chaire (*Caisse des dépôts, Institut pour la recherche, 15 quai Valéry Giscard d'Estaing, 75007 Paris*)<sup>1</sup>. Toute utilisation ou reproduction doit l'indiquer, ainsi que ses auteurs.

\*\*\*

Mesdames, Messieurs, la Chaire VALCOM traite d'un sujet qu'une grande partie de la société moderne a oublié. Pourtant, il y a plusieurs siècles, au moins depuis le moyen-âge, la matrice sociale et foncière des pays européens était largement assise sur ce que l'on appelait les « communaux », ces terres, forêts, landes, marais... à l'usage partagé, afin de répondre aux besoins basiques des populations (se nourrir, se loger, se chauffer, prier...). On leur doit d'avoir façonné et entretenu les paysages et le patrimoine ruraux à une époque où prévalait un autre rapport à la propriété.

Cependant, l'avènement d'une économie et d'un Etat modernes valorisant le droit de propriété individuel et une législation uniforme ont conduit à écarter de notre champ de vision ces systèmes pensés pour des usagers collectifs (habitants, familles, agriculteurs...).

L'évolution des modes de vie et les tentatives de suppression de ces systèmes ont fait le reste et provoqué leur déclin progressif. D'ailleurs l'une des raisons du démarrage du projet VALCOM, fut la découverte en 2019 d'une proposition de loi Sénatoriale (texte n° 182 déposé au Sénat le 9 décembre 2019) visant carrément à dissoudre les sections de commune, une des catégories de communaux (elle faisait suite à une loi 2013-428 du 27 mai 2013 qui, déjà, les affaiblissait). Elle ne prospéra pas mais l'exposé des motifs exprimait une volonté d'en finir avec un dispositif réputé désuet. C'est d'ailleurs l'opinion que l'on trouve dans certains rapports officiels (IGA, *Groupe de travail sur l'évolution souhaitable du régime des biens sectionaux des communes*, mars 2003) percevant ces entités comme « *un frein souvent incompatible avec un aménagement rationnel du territoire rural* ».

Nous avons voulu comprendre les raisons d'un tel discrédit. Ce faisant, nous avons constaté une toute autre réalité.

## **La fin des communaux : retour sur une contre-vérité historique**

---

<sup>1</sup> Il est possible de consulter par ce lien la captation vidéo de cette conférence, qui incluait le diffusion de témoignages filmés, suivi du débat : <https://www.fondation-usmb.fr/evenements/valoriser-les-communs-fonciers/>

Très vite, nous avons décidé de mener une enquête de terrain pour comprendre ce qu'il en était concrètement de ces systèmes. Repérer les communaux sous leurs différentes formes n'est pas simple puisqu'on ne dispose pas de fichier qui les répertorie à l'échelle nationale. Il est donc nécessaire d'aller sur place si l'on veut saisir leur fonctionnement et leur rôle. Au cours de ces six années de recherche de terrain, nous avons rencontré des centaines de personnes : (des ayants droit, des associations, beaucoup d'élus locaux, des agents publics, etc.). Nous avons rassemblé des centaines de documents administratifs et plus de 1000 heures d'entretiens individuels ou collectifs. C'est un corpus sans équivalent, unique en son genre, et qui permet d'affirmer que les communaux sont encore très présents en France et qu'ils constituent un patrimoine à la fois matériel et immatériel :

- 1- un patrimoine d'une étendue considérable sur le plan topographique, avec des espaces souvent d'une grande qualité écologique.
- 2- un patrimoine d'une grande diversité quant aux fonctions exercées et aux savoir-faire mobilisés.

Notre premier étonnement a été de constater que des milliers de ces entités foncières subsistent. Juste deux exemples pour illustrer notre propos :

- Au plan national, rien que les sections de commune, une des catégories de « communaux » sont encore plus de 30 000 et couvrent une superficie d'environ 3000 kilomètres carrés.
- A Chamonix, les consortages, un autre système de propriété collective, représentent 11% du foncier de la vallée, soit près de 4000 ha.

Dans la ruralité française, un peu partout, ce sont donc des dizaines de milliers d'ayants droit qui gèrent des forêts, pâturages, des sources... qui entretiennent tout un patrimoine vernaculaire dans lequel on trouve des réseaux d'irrigation, des fours, des chapelles, gites, la liste est très longue etc.) ; autant de biens autour desquels s'organise souvent une partie de la vie sociale locale. On peut dire pour résumer, que cette famille des communaux est tout simplement en France l'un des plus grands propriétaires fonciers qui mène des actions d'intérêt collectif.

Une famille animée par des cohortes entières de bénévoles dont l'action quotidienne est méconnue de l'administration, malgré son importance objective que ce soit sur un plan quantitatif ou qualitatif.

### **Les références du droit en vigueur**

Il est toujours fait allusion à ce patrimoine collectif dans le droit en vigueur notamment dans le code civil, art. 542, le Code général des collectivités territoriales (L. 2411-1) ou comme on le voit à l'écran le décret (loi) du 10 juin 1793, mais sans évoquer leur fonction sociale ni leurs nuances juridiques d'une région à l'autre. Citons juste l'article 1<sup>er</sup> du décret (loi) du 10 juin 1793 « *Les biens communaux sont ceux sur la propriété, ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune ont un droit commun* ». Le mécanisme de ces systèmes a été abordé dans les travaux précurseurs d'Elinor Ostrom prix Nobel d'économie en 2009 : nous sommes en présence d'une ressource et d'une communauté qui en jouit par l'usage et qui s'organise au moyen d'une gouvernance et de règles propres.

Leur robustesse étonne. Elle vient notamment du fait que les droits d'usage sont attribués non pas à des individus mais à une communauté intemporelle. Cette permanence relativise la place de l'individu et tourne les co-habitants vers la satisfaction de leurs intérêts communs actuels mais aussi de ceux qui viendront après eux, les invitant à la gestion prudente des ressources. Et la position active des ayants droit facilite la maîtrise du cours des choses : c'est rassurant pour les populations.

En fait ces systèmes opèrent une synthèse entre l'espace intime et privatif (son domicile) et l'espace environnant qui nous concerne et dont on prend soin (c'est-à-dire « ce qui est à nous, sans être à nous »). Précisons, afin de bien clarifier les choses, que ces systèmes n'ont rien à voir avec le communisme soviétique ou un quelconque repli sectaire.

### **Une réalité cependant hétérogène**

Le dynamisme de tous ces communaux (sections de commune, consortages, bourgeoisies, etc.) est assez hétérogène selon les lieux et les situations.

Les uns peuvent être temporairement un peu endormis, parfois directement menacés de disparition.

Les autres n'ont jamais cessé d'être actifs et fonctionnent très bien.

De manière générale, nous sommes frappés par l'attachement viscéral des habitants du monde rural aux communaux : pour eux c'est un facteur de dignité. Il faut avoir à l'esprit que dans les zones rurales peu denses (selon la définition qu'en donne l'INSEE), où les communaux sont justement encore très présents, les habitants ont été très impactés par l'éloignement des services publics et des centres de décision.

Pour eux c'est un peu une double peine. Ils ne comprennent pas et supportent mal la « dépossession » des biens qu'ils gèrent en commun !

Un exemple assez emblématique qui revient régulièrement dans nos observations de terrain : de loin, le fait d'empêcher l'exercice d'un droit d'affouage dans une section de commune peut sembler insignifiant ou anecdotique. De près, pour les ayants droit, c'est un acte qui est vécu comme véritablement injuste et méprisant.

### **Enjeux : tensions, émancipations, reconnaissance**

Enfin, dans nos enquêtes nous avons perçu les tensions qui existent par endroits quand on aborde ce sujet notamment du fait de la concurrence de vision de la manière d'assurer la gestion durable des biens en jeu. En particulier, la gestion des sections de commune peut être parfois vue comme un poids par certains pouvoirs publics tels les communes ou l'office national des forêts. Au contraire on voit aussi des maires désireux de les relancer pour animer les villages ou partager la responsabilité de gestion de l'espace.

Ainsi, ces communs concrets, astucieux, parfois décriés... comptent encore. C'est une opportunité pour revoir les modes d'habiter, le bien-être résidentiel et de voisinage.

On y pratique ou régule l'affouage et l'entretien des forêts, les loisirs, le tourisme, la protection de la biodiversité, les festivités villageoises, la chasse, etc.

Car si les communaux ressortent de l'oubli aujourd'hui c'est sans doute à la faveur d'une (re)prise de conscience de notre interdépendance en société : un nouvel état de nécessité apparaît pour non-seulement satisfaire des besoins traditionnels mais aussi des besoins de mise en lien, de convivialité, de transmission ou d'entraide (*diffusion d'un extrait de film dans la salle*).

### **Une envie de s'impliquer et d'agir**

Comme vous l'avez senti, entendu, l'attachement à ces systèmes est très fort. Les ayants-droit ont envie de s'investir, d'assumer des responsabilités, de prendre des initiatives, de transmettre à leur tour cet héritage.

Ils ont des droits mais en contrepartie, ont des devoirs. Et ce qui est intéressant c'est qu'à travers ces systèmes, ils se sentent redevables et jouent en quelque sorte le rôle de sentinelles du territoire, de vigies.

- ils prennent soin de leur environnement.
- ils veillent en permanence à une foultitude de choses.
- ils interviennent sur tout un ensemble de dimensions que l'administration a du mal à appréhender au quotidien et aussi finement.

Néanmoins ils ont souvent le sentiment de se heurter à une puissance publique qui ne parle pas le même langage et qui est prise dans d'autres logiques ; en tout cas qui peine à leur reconnaître cette capacité à agir et à assumer un rôle d'utilité publique et démocratique.

C'est la raison pour laquelle nous croyons aux vertus de ce qu'on appelle les recherches participatives. Elles sont là pour enrichir la connaissance scientifique, certes. Mais nous souhaitons aussi en faire un outil de médiation pour créer les conditions d'une réflexion collective entre chercheurs, habitants, élus, agents des administrations...

On a le sentiment que les choses évoluent sur ces questions depuis quelques temps (*diffusion d'un second extrait de film dans la salle*).

### **La nouvelle dimension de ces systèmes dans le contexte des immenses défis socio-écologiques à relever**

A l'appui des témoignages, on sent que les choses bougent et que ces systèmes peuvent prendre une nouvelle dimension. Mais leur épanouissement et le changement de regard sur eux suppose de bien les comprendre dans le contexte politique de 2025, qu'il s'agisse de les sauvegarder ou de s'en inspirer pour faire émerger de nouvelles formes collaboratives en milieu rural comme urbain.

Mais cela dépend :

1- sans doute de la loi, à modifier car le droit en vigueur ne les valorise guère (à la différence, par exemple, de nos voisins italiens qui les ont reconnus en 2017 ; on trouve du reste dans ce pays des exemples inspirants de collectifs responsables de la gestion de parcs naturels – par exemple *Regole d’Ampezzo, Cortina, Dolomite*) ;

2- du degré de connaissance qu’en a la société. C’est donc aussi une affaire culturelle ;

3- du degré d’engagement des individus pour entreprendre ; la reconnaissance sociale des bénévoles se pose tout comme le réapprentissage des savoir-faire ;

4-enfin, de la place que la puissance publique leur laissera en lien avec le service public du futur. Car nous n’étions pas en train de dire qu’il faut se passer d’État. Nous suggérons qu’il accueille davantage ces institutions sociales et démocratiques implicatives, leur droit et leurs formes vernaculaires. Il est donc question d’articuler ces forces et de gagner en confiance réciproque pour aborder des sujets majeurs (alimentation, énergie, environnement, paysage).

Rappelons que l’Accord de Paris sur le climat en appelle aussi au rôle actif des « communautés locales » (c’est en toute lettre) mais nous n’en tirons pas de bénéfice social ou écologique. Pour l’heure, l’Etat regarde ailleurs alors que nous pourrions tester de nouvelles échelles d’action propices à la coopération « INTRA-communale », et non plus seulement inter-communale.

Mesdames Messieurs, la Chaire VALCOM entend placer ces sujets au service du débat public. Certes, faire société est complexe et personne ne prétend couvrir la France de communaux ni qu’ils sont parés de toutes les vertus. Mais c’est un outil de plus pour commencer à écrire les lignes d’un nouveau contrat social, à la recherche d’une « *Une vie bonne, avec et pour autrui, dans des institutions justes* » pour reprendre la célèbre formule du Philosophe Paul Ricœur.

*Paris, 5 février 2025.*