

## **L'administration française à l'épreuve des communs**

**Thomas Perroud**

*La lecture rétrospective des relations entre l'État et les initiatives d'intérêt collectif montre que l'administration française nourrit une méfiance à leur égard. Les communs fonciers n'échappent pas à cette logique.*

Le sujet de l'accueil et de la considération par la puissance publique des communs fonciers résonne avec les réflexions relatives à l'avenir du service public (Perroud 2023). Le [constat](#) de Jean-François Joye et Olivier Chavanon sur les sections de commune et les actions d'intérêt collectif qu'elles sont susceptibles de mener rejoint cette analyse : l'État français a tout fait pour marginaliser ou faire disparaître les expériences de services d'intérêt collectif inclusifs, horizontaux, sauf dans de rares domaines.

### **La non-acceptation par l'État des actions d'intérêt collectif organisées sur une base communautaire et horizontale**

Pourquoi l'État, l'administration, les politiques français n'acceptent-ils pas ou peu les sections de commune ou d'autres formes ancestrales de propriété collective, ou encore les services publics organisés sur une base communautaire et horizontale ? Nous vivons dans une période qui enterre tous les héritages juridiques de la Révolution française. Il en reste au moins deux qui traduisent chacun la volonté révolutionnaire de décentraliser l'exercice du pouvoir à l'échelon des citoyens : le jury populaire et les sections de commune. Ces deux institutions sont menacées. Le jury populaire est le seul exemple de décision publique prise par un ensemble de citoyens tirés au sort. Les arguments mobilisés pour affaiblir cette institution centrale sont les mêmes que ceux utilisés pour miner la légitimité des communaux. Ces institutions sont accusées d'être inefficaces. Mais, en réalité, le jury est un contre-pouvoir. Il ne juge pas comme on voudrait qu'il juge.

Les politiques et l'administration veulent accroître leur contrôle sur ces institutions. Cette tendance à l'accroissement du contrôle a commencé dès le XIX<sup>e</sup> siècle. L'État n'arrive pas à faire une place aux communs. L'historienne Alice Ingold (2023) a montré comment les associations syndicales de propriétaires, qui sont d'autres formes juridiques de communs, ont été étatisées. En 1899, dans un commentaire devenu célèbre de la décision du tribunal des conflits « Association syndicale du canal de Gignac<sup>1</sup> », le juriste Maurice Hauriou (1899 [2013]) avait qualifié l'association syndicale d'« organisme obscur, ambigu, indécis », déplorant cette décision qui venait de faire basculer les « Associations syndicales autorisées par l'administration » dans la catégorie des établissements publics. Dans sa note fondatrice, il mettait en garde contre un processus qui « nous change notre État » : « En somme l'association syndicale autorisée hésitait entre le caractère administratif et le caractère corporatif. Nous regrettons qu'elle ait été précipitée du côté administratif ; elle était par nature une entreprise

---

<sup>1</sup> Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, « Association syndicale du canal de Gignac », S.1900.3.49.

corporative comme toute entreprise d'intérêt collectif ». Pourquoi Hauriou, au fond, défend-il le fait de laisser les associations syndicales de propriétaires du côté des établissements privés ? Parce qu'il est fondamentalement pluraliste. Il réclame « une frontière ferme, et maintenue, entre collectif et public », explique Alice Ingold (2023), en écho à la réticence d'Hauriou à voir l'État s'intéresser à la culture (1916 [2013]).

Pour les services publics, mais aussi pour les sections de commune dans le registre de l'intérêt collectif, devenues des personnes morales de droit public par la loi du 27 mai 2013 (art. L. 2411-1 du Code général des collectivités territoriales), il est possible de faire le même constat. L'histoire du service public en France montre que, quelle que soit l'option choisie (publique ou privée), l'effet fut de priver de voix les communautés (usagers et agents) sur la fourniture du service. Cette histoire du service public, et du droit administratif de façon plus large, met en évidence un modèle vertical, autoritaire et peu inclusif, aliénant les communautés. Le vocabulaire désignant l'utilisateur comme un « administré » porte la marque de cette aliénation.

Au moment où le peuple se voyait promu au rang de citoyen, d'acteur de la vie collective, il était traité comme un administré par l'État, placé dans une forme de minorité. C'est le paradoxe de notre histoire politique : quand le régime politique français se met en place au XIX<sup>e</sup> siècle sur une base égalitaire et démocratique, le service public, quant à lui, se construit de façon hiérarchique et inégalitaire, oubliant l'héritage de la Révolution qui avait fondé l'administration sur la démocratie – par exemple avec l'ancêtre du préfet qui était alors élu démocratiquement.

Le droit administratif de la III<sup>e</sup> République, posé comme un barrage face aux excès de la démocratie parlementaire naissante, a refusé de mettre en place des structures administratives démocratiques. La façon dont le Conseil d'État a façonné à l'époque le principe hiérarchique en droit administratif, et légitimé la délégation d'un pouvoir réglementaire à l'administration sans l'accompagner de mécanismes de participation, le montre. Le rejet, en 1909, dans l'arrêt « Winkell » de la grève des fonctionnaires est une preuve supplémentaire de cette conception de l'administration portée par le droit administratif tertio-républicain<sup>2</sup>.

## **Une méfiance de la société à géométrie variable**

Mais il faut relever une contradiction. Si l'on se méfie de la société, pourquoi accepter la délégation des services publics à des sociétés commerciales ? Pourquoi craindre la société civile dans un cas et favoriser la délégation privée de l'autre ? Or, le droit administratif a été le champion du contrat de délégation. Pourquoi accepter des services publics commerciaux et non des services publics inclusifs et horizontaux ? Le droit administratif a accepté et même sécurisé la position des fournisseurs commerciaux de service public, sans jamais s'interroger sur la capacité des communautés à s'organiser de façon non lucrative pour fournir les mêmes services.

Plusieurs exemples illustrent ce refus de l'État de mettre les usagers dans une position de pouvoir (Perroud 2024). L'histoire de Célestin Freinet, instituteur de la III<sup>e</sup> République, marque l'impossibilité d'envisager un autre service public dans le cadre étatique. Freinet avait mis en place une pédagogie fondée sur les élèves, sur l'égalité entre le maître et l'élève, sur la prise en charge par la communauté des élèves de la violence du groupe, sur la publication par les élèves d'un journal servant à financer les fournitures pour l'école. Il a dû subir des poursuites disciplinaires et a fini par ouvrir une école privée. Il y a aujourd'hui plus d'écoles Freinet à

---

<sup>2</sup> « En se mettant en grève, les fonctionnaires commettent un acte illicite et se placent eux-mêmes en dehors de l'application des lois et règlements édictés pour garantir leurs droits. En conséquence, n'est pas entaché d'excès de pouvoir l'arrêté révoquant, sans qu'il ait reçu préalablement la communication de son dossier, un ouvrier du service des postes ayant participé à la grève qui s'est produite dans ce service au mois de mai 1909 », Conseil d'État, 7 août 1909, n° 37317, Recueil Lebon, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007631281/>.

l'étranger qu'en France. Les Français se tournent vers le modèle Montessori alors même que Freinet avait mis en œuvre « l'encapacitation » des élèves dès les années 1930 ! Son expérience est lourde d'enseignements puisque, dans le déroulé des événements qui a vu l'Action française demander la fin de cette méthode pédagogique, l'État s'est aligné sur des conceptions conservatrices du service public.

De même, les expériences de psychothérapie institutionnelle, comme la célèbre clinique psychiatrique de La Borde, dans le Loir-et-Cher (établissement longtemps dirigé par Félix Guattari), montrent qu'il est possible d'envisager un rôle actif, de direction pour des malades psychiatriques. Mais ce modèle reste à la marge et celui de l'enfermement des malades domine. Pourtant, le film *Sur l'Adamant* (2023), réalisé par Nicolas Philibert, montre qu'une part de la société aspire à d'autres formes de soin et de traitement pour ses concitoyens les plus fragiles.

Le cas de l'autogestion dans le secteur public est aussi révélateur des ambiguïtés de la façon dont l'État traite les services différents. Le thème de l'autogestion a eu son moment de gloire dans les années 1960 et 1970 et a même figuré dans le programme commun du Parti socialiste. Cependant, il a vite été abandonné lorsque celui-ci a accédé au pouvoir. La seule illustration à notre connaissance du programme commun en faveur de l'autogestion est la création de quelques lycées autogérés à Nantes ou à Paris en 1982. Ces lycées sont tolérés, car ils s'occupent en réalité des lycéens les plus difficiles, dont « personne ne veut », et celui de Paris a même été transformé en 2024 : il ne s'appelle plus lycée autogéré mais Lycée innovant de Paris<sup>3</sup>. Mais les archives montrent que leur fonctionnement est en porte-à-faux complet avec le principe hiérarchique qui caractérise l'administration française.

Il y a donc eu et il y a des expériences de l'État républicain pour constituer les élèves, les malades psychiatriques en communautés autonomes et maîtresses du service. Mais ces expériences ont été marginalisées. En d'autres termes, l'État accepte et soutient l'exploitation commerciale des services publics, qui extrait des rentes sur les usagers, mais s'oppose à la volonté des communautés de s'organiser.

### **Concilier pluralisme et action publique : le principe de subsidiarité**

Cette situation contraste avec l'utilisation bien plus forte, à l'étranger, de structures démocratiques et inclusives pour fournir des services publics. Les communs ont été pris en charge dans la recherche anglophone par le thème de la coproduction des services publics – recherche qu'Elinor Ostrom (1978) a initiée dès les années 1970. La floraison de recherches et de réalisations en matière de service public en Allemagne, en Italie, de même qu'au Royaume-Uni, est frappante. Dans ces pays, la position de la société civile, des communautés par rapport au service, est en train de bouger. Partout, la coopérative devient l'outil pour incarner cette mise à niveau des communautés et du service. C'est la raison pour laquelle nous plaidons pour une coopérative de service public, qui connaît quelques illustrations récentes en France. Il y a en effet un paradoxe dans le fait que la question démocratique ait été prise en charge dès le XIX<sup>e</sup> siècle par le droit des sociétés – avec la création de la coopérative – et qu'elle n'a pas pénétré les structures portant les services publics jusqu'à maintenant. La coopérative présente de nombreux avantages (indépendance vis-à-vis des personnes publiques et obligation de réinvestissement des profits, notamment), c'est pourquoi elle est utilisée pour la fourniture de services d'intérêt général au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Belgique. En Allemagne, la coopérative est très utilisée dans le cadre du partenariat « public – citoyens » (Lang *et al.* 2013), pour permettre à la société civile de participer à la fourniture de services importants.

---

<sup>3</sup> Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/Lyc%C3%A9e\\_innovant\\_de\\_Paris](https://fr.wikipedia.org/wiki/Lyc%C3%A9e_innovant_de_Paris).

Face au désenchantement de la société française à l'égard de ses services publics, il est possible de sortir de l'alternative entre public et privé. Pour cela, il faut remettre au centre la notion de pluralisme et, pour utiliser un concept italien à l'origine de la floraison des pactes de collaboration, de « subsidiarité horizontale ». Reconnaître un principe de subsidiarité horizontale en France admettrait un statut de collaborateur légitime à la société civile. Cela permettrait de changer notre rapport à l'État qui considère le citoyen comme un « mineur », pour reprendre le mot de Kant<sup>4</sup>. La constitution italienne de 1948 consacre un principe important avec la subsidiarité horizontale : « L'État, les Régions, les Villes métropolitaines, les Provinces et les Communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, individuellement ou en association, pour l'accomplissement d'activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité » (art. 118, alinéa 4).

Une part conséquente de la société civile française le demande, mais le modèle traditionnel perdure. Le souhait que nous formulons n'est pas de remplacer un modèle par un autre, mais d'instaurer un cadre, nécessairement public, permettant et promouvant le pluralisme des modèles. Le pluralisme dans la démocratie s'incarne dans la structure des institutions représentatives, mais il peut aussi être défendu par l'existence de modèles institutionnels différents. Le pluralisme social, au-delà de la représentation, peut être favorisé par un État qui reconnaît la possibilité pour des communautés de créer des institutions qui reflètent leurs aspirations, qui portent leurs idées, leurs conceptions du bien et du monde. La diversité des aspirations sociales serait donc représentée par la diversité des institutions elles-mêmes, les communs fonciers y prenant leur juste part.

**Thomas Perroud** est professeur de droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas (CERSA UMR 7106). Diplômé d'HEC, de Sciences Po Paris et titulaire d'un doctorat en droit public de l'université Panthéon-Sorbonne, ainsi que d'un PhD de l'université de Warwick, Thomas Perroud a été successivement maître de conférences à l'université Paris-Est et professeur à l'université Aix-Marseille (Institut Louis-Favoreu). Il a été professeur invité aux universités de Rome 2 et 3, d'Oxford (Saint John's College), de Humboldt (Berlin) et à la Bocconi. Il a été directeur adjoint du Comparative Administrative Law Program de la Yale Law School. Il fut Fellow de la fondation Humboldt jusqu'en 2024.

## Bibliographie

- Hauriou, M. 2013. « Caractère d'établissement public des Associations syndicales de propriétaires, Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac », S.1900.3.49, *Revue générale du droit on line*, n° 11062. URL : <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/09/23/note-sous-tribunal-des-conflits-9-decembre-1899-association-syndicale-du-canal-de-gignac-rec-731/>.
- Hauriou, M. 2013. « Exploitation théâtrale et Service public : nature juridique d'une convention portant sur la concession d'un emplacement pour la construction d'un "Palais philharmonique", Note sous Conseil d'État, 7 avril 1916, "Astruc et Société du Théâtre des Champs-Élysées c. ville de Paris", S. 1916.3.41 », *Revue générale du droit on line*, n° 13019. URL : <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/12/11/exploitation-theatrale-et-service-public-nature-juridique-dune-convention-portant-sur-la-concession-dun-emplacement-pour-la-construction-dun-palais-philharmonique/>.

---

<sup>4</sup> E. Kant, *Réponse à la question : Qu'est-ce que les Lumières ?* [1784], trad. J.-F. Poirier et F. Proust, Paris, Flammarion, 1991, p. 43-44.

- Ingold, A. 2023. « Désenclaver l’histoire des Communs de l’histoire de l’État des Modernes. Associations syndicales de propriétaires entre “droit social” et “domestication administrative”, *Revue du Mauss*, n° 61, p. 273-289. URL : <https://shs.cairn.info/revue-du-mauss1-2023-1-page-273?lang=fr>.
- Lang, R., Roessl, D. et Weismeier-Sammer, D. 2013. « Co-operative Governance of Public-Citizen Partnerships: Two Diametrical Participation Modes », in L. Gnan, A. Hinna, F. Monteduro (dir.), *Studies in Public and Non-Profit Governance. Vol. 1 : Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations*, Bingley : Emerald.
- Ostrom, E, Parks, R. B. et Whitaker, G. 1978. *Patterns of Metropolitan Policing*, Cambridge (Mass.) : Ballinger.
- Perroud, T. 2023. *Service public et commun. À la recherche du service public coopératif*, Lormont : Le Bord de l’eau.
- Perroud, T. 2024. « Comment faire pour que le service public ne capte pas les communs ? », in B. Coriat, J. Loizeau et N. Alix (dir.), *Les communs de proximité. Origines, caractérisation, perspectives*, Ed. Science et bien commun, partie 2, chap. 8.
- Philibert, N. 2023. *Sur l’Adamant*, Les films du Losange.

**Pour citer cet article :**

Thomas Perroud, « L’administration française à l’épreuve des communs », *Métropolitiques*, 29 juin 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/L-administration-francaise-a-l-epreuve-des-communs.html>

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2312>