

Les rapports entre l'administration et les citoyens (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

1. Il serait prétentieux de tenter, en quelques pages, un bilan des rapports de l'administration avec le citoyen. Tout au plus ne peut-on que brosser quelques têtes de chapitres propres à inspirer une réflexion qui n'aurait, au reste, aucune crédibilité sans se fonder sur des enquêtes, des statistiques et des études approfondies. L'entreprise n'est pas des moindres tant son objet est important. Elle porte sur ce qu'il y a de plus déterminant dans une société civilisée, car, de toute évidence, lorsque le citoyen entretient des relations satisfaisantes avec l'administration, il ne doit trouver aucune raison de se plaindre du pouvoir de l'Etat. Il ne serait pas exagéré de remarquer que dans le monde d'aujourd'hui rien ne se fait en dehors de l'administration; et, ce n'est certainement pas un hasard si, dans certains pays du moins, on prône volontiers la déréglementation, le désengagement de l'Etat, et surtout, l'amélioration des prestations en faveur des usagers, l'assouplissement des rapports qu'entretiennent ceux-ci avec la puissance publique.

2. Si, au sein de l'Etat, l'administration semble, en théorie, occuper une place que l'on ne soupçonne guère du fait de l'intérêt accordé au pouvoir politique, on doit convenir que dans la pratique et le commerce juridique de tous les jours, c'est à l'administration et non point au parlement ou à l'exécutif que le citoyen a affaire.

Ce n'est pas à tort que certaines études sont orientées actuellement vers le pouvoir administratif. On s'est rendu de plus en plus compte que la théorie de la séparation des pouvoirs, fondée sur le traditionnel triptyque forgé par la doctrine du dix-huitième siècle avait négligé un aspect fort important du pouvoir étatique, celui de l'administration. Et, bien que les constitutions modernes ne fassent que mentionner que le gouvernement dispose de l'administration, il n'en demeure pas moins, que celle-ci constitue un instrument de taille, un appareil susceptible de générer ses propres règles tant à l'égard des administrés que même vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif compte tenu, d'une part, des informations qu'il détient et, d'autre part, de ses capacités soit à permettre la réussite d'une politique qu'il a lui-même souhaitée et inspirée, soit à mettre en échec celle qu'il considère inadéquate. On présente certes - toujours en théorie - l'administration comme le bras de l'Etat, mais on ne doit pas perdre de vue que c'est un bras extrêmement privilégié disposant d'une autonomie voisine de l'indépendance.

Quelle loi est élaborée en dehors de l'administration ou même en dehors du service qu'elle concerne? Quel décret réglementaire peut échapper aux avis, observations, rajouts et ratures des bureaux avant d'arriver à l'approbation en Conseil des ministres? A n'en point douter, le rôle de l'administration est loin d'être négligeable, vis-à-vis du pouvoir politique et - pour ce qui est du thème qui nous préoccupe - du citoyen.

* REMALD n° 5, 1994, p. 9 et suiv.

3. Quotidiennement, l'administré, quel que soit son rang social, est confronté à l'administration; du premier contact avec la vie, puisqu'on est tenu de déclarer toute naissance aux autorités administratives, au décès, permis d'inhumer.

Toute une série de procédures jalonnent ces deux événements. Un nombre incalculable de pièces, de documents, de formulaires; un chiffre effroyable totalisant les attentes devant les guichets ou dans les couloirs des bâtiments administratifs. C'est dire que les relations entre l'administration et les citoyens, même considérées irréprochables, ce qui est impossible, doivent continuellement faire l'objet d'études dans un but d'amélioration et de perfectionnement. Finie, donc cette vision dépassée de l'administration servante, méconnaissant que la vraie légitimité tient moins à la source du pouvoir qu'au service rendu. Car, en définitive, pour le citoyen, les services assurés par l'administration représentent l'essentiel ; tandis que le pouvoir, ses institutions et ses règles n'ont d'autres justifications que de permettre justement à l'administration de mieux remplir sa mission.

Quelle société peut se vanter d'une administration parfaite? Partout, à travers le monde, les relations administration/citoyens se caractérisent par des hauts et des bas, mais le plus significatif c'est la régularité de la courbe; elle ne doit pas traduire un état de mauvaises relations, de mésadministration, de maladministration. Parler de ces aspects, ce n'est pas faire le procès des services publics, c'est simplement prendre acte d'une réalité vécue, difficilement évitable, produit normal de tout appareil bureaucratique. Aussi, dans les lignes qui suivront, tenterons-nous, dans une première étape, de mettre en relief certains aspects de maladministration dans notre pays, avant de nous interroger sur leurs causes probables pour, enfin, esquisser, à grands traits, quelques suggestions propres à en diminuer l'acuité.

- I -

4. Pour ne point risquer d'orienter l'accusation à faux, il convient au préalable de préciser le terrain sur lequel on entend la développer.

Nul besoin de dire qu'on ne saurait remettre en cause des principes acquis constituant la vocation première et, dans une certaine mesure, unique de l'administration. En tant qu'entité jouissant d'une présomption de bienveillance, l'administration est au service de l'intérêt général, soucieuse du respect du droit, cherchant à s'acquitter convenablement des missions qu'on lui assigne. Un mot résume cette action : servir. Mais on reconnaîtra qu'entre la vocation et le réel, on peut remarquer des dysfonctionnements tels qu'on est enclin à penser que seul le réel amer et désobligeant existe.

Il n'est un secret pour personne que pour le commun des citoyens, l'administration est un labyrinthe de ruelles, emmêlées, tortueuses, où l'individu se heurte à des difficultés d'accueil, au manque d'information, à la complexité des procédures, à l'inertie des responsables, à l'impéritie des agents et, comble de malheur, l'abus et l'inapplication du droit. Ce sont des aspects comme ceux-là qui, sans occulter cette vocation première de l'administration, doivent attirer l'attention.

- § 1 -

5. Dans certains services publics, l'administré a l'impression d'être livré à son propre sort ou, pis encore, d'être quelqu'un qui dérange, qui s'adresse à des responsables qui lui feront la charité de se charger de lui en lui présentant la prestation, si minime soit-elle, qu'il espère. Mal accueilli, à l'entrée par une question en complète rupture avec nos traditions telle "où allez-vous ?"; il se sent intrus et indésiré. Choqué et offensé, il doit, de surcroît, improviser un bref exposé afin de justifier sa présence dans les lieux. Ce qui, du reste, ne lui épargne pas d'entendre une réponse lui signifiant de revenir plus tard. Quand bien même, il réussit cette épreuve, il doit déchiffrer un certain nombre d'énigmes. Mal informé, il doit deviner à qui s'adresser et, s'il s'agit d'un guichet, il doit se battre pour y arriver car la file même existante demeure mal organisée et, en fin de compte, tout à fait incorrecte. Et si, par extraordinaire, il est bien servi, il arrive au but, il est tout étonné de sa veine, convaincu du caractère exceptionnel de sa situation.

- § 2 -

6. Très souvent, on relève la lenteur dans le fonctionnement de l'administration. Rares sont les fois où les services prennent des initiatives à temps pour réaliser tel ou tel projet. On attend les derniers jours, sinon les dernières heures pour faire les bouchées doubles et arriver essoufflé au rendez-vous. Les dates fixées sont généralement des échéances souples que très peu de gens prennent au sérieux, persuadés qu'en tout état de cause, on en fixera d'autres grâce à des justifications, somme toute, fallacieuses.

Du fait des reports et des atermoiements, le citoyen ne peut raisonnablement, jamais engager quoi que ce soit qui dépende des services administratifs, car il est tributaire d'une multitude de facteurs découlant de la complexité des procédures ou de l'impéritie de tel ou tel agent qui méconnaissant ou ignorant ce qu'il doit faire, met de côté le dossier lui semblant voué à une solution par l'oubli. A elles seules, des procédures peuvent décourager les meilleures volontés et étouffer dans l'œuf les plus ambitieux projets. Attestations, photocopies, actes de naissance, fiche anthropométrique, légalisations, papiers timbrés... bref un ensemble de pièces sans doute, en partie, nécessaires mais qui pour la plupart, peuvent être réduites dans un but de simplification.

Qui plus est, nombre de demandes adressées à l'administration demeurent en perpétuelles souffrances. La notion de lettre de rappel est très éloquente à cet égard. Sachant que la responsabilité est diluée, le solliciteur se surprend réduit à entreprendre le porte-à-porte dans l'espoir de faire aboutir sa demande. Puis encore, lorsque l'enjeu est important, il devient prêt à tout, contribuant ainsi à l'enkystement de pratiques condamnables qui deviennent des expressions de sourds-muets connues de tous.

- § 3 -

7. La situation intolérable gagne en gravité lorsque le citoyen devient exposé à l'abus et l'inapplication de la règle de droit. On ne répétera jamais assez que des relations qui ne sont pas basées sur des normes juridiques constituent un univers propice au règne de la force et de la loi du plus fort. Dès lors qu'un responsable sait qu'il peut, en toute impunité, défier la règle de droit pour lui supplanter ses propres critères et son bon plaisir, la porte devient grand ouverte à l'abus; et, on ne doit pas s'étonner de voir une frange de la société rongée par des maux que l'esprit le plus imaginatif ne pourrait nullement prévoir.

De surcroît, l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" connote une certaine part d'hypocrisie, en ce sens que, dans la réalité, on peut se rendre compte que non seulement le nombre des analphabètes n'est pas négligeable, mais qu'une grande partie de la population "alphabétisée" peut ignorer les textes les plus élémentaires régissant ses relations avec l'administration. Que se passe-t-il alors ? Au droit se substitue la pratique qui interdit ce qui est permis et permet ce qui est interdit ou soumis à condition.

La situation se traduit par une atteinte à l'idée même de l'Etat de droit où la réussite ne se mesure pas par rapport à la masse des textes juridiques en vigueur mais au respect de leurs dispositions par les pouvoirs publics. Elle est susceptible d'aboutir sur un état de faits où, pour arriver au respect du droit, on doit céder à des exigences malsaines modifiant complètement le langage de l'administration avec le citoyen.

8. Ces cas évoqués à titre d'illustration ne sont pas les seuls à entacher les relations de l'administration avec les citoyens, comme d'ailleurs, ils ne sont pas spécifiques à une contrée exclusivement de toute autre. Sans doute les retrouverait-on partout. On pourrait même relever des cas bien plus graves dans tel ou tel pays, mais le redoutable c'est leur étendue au niveau du système. Quand une irrégularité administrative, aussi grave soit-elle, se produit en gardant son caractère d'exception, le citoyen, convaincu de l'anomalie, ne perd pas espoir car, pour lui, le système dans son ensemble demeure intact, entendu qu'un simple accroc ne saurait le remettre en cause. Le mal connu, on peut en venir à bout. Par contre, ce qui afflige de désespoir, c'est de remarquer une certaine, si l'on peut dire, régularité dans l'irrégularité au point d'être surpris par le bon fonctionnement de certaines parties du système qui évoluent sans anicroche et de façon satisfaisante, alors que ce devrait être là l'état normal des choses. Cette impression, hélas, n'est pas étrangère à la grande majorité des citoyens. Quel péril de gager que l'on peut facilement faire aboutir une demande devant emprunter une série de phases et de procédures, sans avoir à solliciter, pour éviter la mauvaise administration, le fameux "petit coup de pouce" de telle ou telle connaissance. Les faits existent, le mal est là ; il convient de se l'expliquer.

- II -

9. Il ne fait pas de doute que parler d'embûches handicapant l'évolution de l'administration dans quelque pays que ce soit sans essayer de leur trouver des explications plausibles peut paraître une réflexion vaine et une entreprise sans grande

utilité. Car, si les services publics ont une raison d'être, c'est évidemment de fournir des prestations aux citoyens, et lorsque celles-ci présentent des défaillances, elles deviennent à coup sûr, un ensemble d'illusions pour les administrés, qui, en contribuant à leur financement, s'aperçoivent, l'âme en peine, qu'elles ne sont pas du tout ce qu'elles devraient être. Aussi, le plus important serait de creuser aussi loin que possible dans l'espoir de susciter un débat susceptible de faire apparaître les raisons du mal.

En fait, il est difficile de soutenir qu'il existe une explication unique et indiscutable au phénomène de la maladministration dans notre pays. Tout au plus ne peut-on qu'apporter quelques commentaires. Dans cette optique, plusieurs pistes, qui ne sont, du reste, pas indépendantes les unes des autres mais qui, au contraire, se complètent, peuvent être explorées. Voyons-en quelques unes!

- § 1 -

10. L'administration marocaine, son organisation, son fonctionnement, son contrôle, en un mot, presque dans son entier, est le résultat d'un processus enclenché au lendemain du protectorat. Sans doute y trouve-t-on encore quelques vestiges et traces de notre passé lointain telles que certaines institutions centrales ou locales ou même cette conception dont la plupart conçoivent leurs relations avec l'autorité administrative, mais le fait est que dans sa structure actuelle, notre administration demeure profondément marquée par l'empreinte coloniale. Les organigrammes de nos départements ministériels, les textes régissant la fonction publique et l'administration de manière générale, les procédures administratives... tous ces aspects sont des produits d'importation. Aussi, peut-on observer que, sur le plan des rapports administration/citoyen, la quasi totalité de nos pratiques ont été inspirées par un modèle étranger, aujourd'hui absolument dépassé. Une administration fondée sur l'autorité, sur les notions vagues et confuses d'intérêt général, intérêt public, ordre public ou intérêt du service, où la concertation fait défaut, une administration opaque, énigmatique, donc, inhumaine.

Cependant, si on peut relever que ce modèle n'est pas demeuré dans son état primitif puisqu'il s'est libéré de toutes les tares préjudiciant à ses relations avec le citoyen (amélioration d'accueil, transparence de l'administration, motivation des actes administratifs, humanisation des rapports entre l'administration et ses usagers, exécution des décisions de justice par l'administration...), celui qui l'a imité, à l'exception de quelques initiatives bien limitées, ne l'a pas du tout suivi dans sa marche vers la démocratisation de l'administration. S'il est vrai qu'on ne change pas une société à coup de décrets, on doit convenir que pour entreprendre des réformes, les décrets sont nécessaires et, dans bien des domaines, ils peuvent être salutaires s'ils sont convenablement adaptés à la réalité. Mais il va sans dire qu'à eux seuls, ils ne suffisent pas!

- § 2 -

11. Une deuxième orientation est à suggérer. On peut attribuer la maladministration à une série de facteurs qui finissent par constituer, en fin de compte, un ensemble lié, compact, un cercle vicieux réfractaire à toute tentative n'agissant que sur l'une de ses

composantes. La négligence et l'indolence des agents de l'administration occasionnent incontestablement une accumulation de gros retards dans le fonctionnement de l'appareil administratif et surtout le traitement des dossiers qui leur sont soumis. Or, il est évident, que par une attitude négative, on peut bloquer tout développement ou effort de réforme. Il n'est certainement dit dans aucun texte juridique, qu'une bonne administration doive se caractériser par la lenteur et la nonchalance, mais, dans la pratique, ces bavures sont si nombreuses qu'on est comme enclin à se convaincre que la rapidité est une qualité interdite à l'administration.

Poser le problème de la négligence amène naturellement à s'interroger sur les raisons de son existence au sein d'une institution dont la vocation est de servir.

Rares sont les agents qui seraient négligents de leur devoir du fait seulement de leur nature. Dans la plupart des cas, cela peut être dû à l'absence de motivation matérielle ou même morale.

Une rémunération permettant à peine de subvenir aux besoins de son entourage, de surcroît insignifiante au regard des simples primes perçues par tel ou tel collègue chanceux, dans un département avantagé par la loi de finances, n'aide pas à accroître l'enthousiasme d'un fonctionnaire, même le plus consciencieux. De même, une promotion gelée pour une quelconque raison que ce soit, peut participer à tarir l'espoir de celui qui en est l'objet et corrélativement le fait glisser vers le terrain du désintéressement et de l'amertume.

A ce niveau, le danger n'est pas des moindres. Le pouvoir politique peut décider les projets les plus nobles, donner les instructions les plus louables, faire édicter les textes les plus audacieux et se rendre compte que son appareil d'exécution est atteint de paralysie ou, tout au moins, ne répond pas efficacement à ses désirs.

Il va sans dire que lorsque le budget de l'Etat ne permet guère de faire face à des réajustements réguliers de salaires, surtout ceux des moyens et petits fonctionnaires, on ne doit pas s'attendre à une administration extrêmement alerte. Evidemment, c'est le citoyen qui en pâtit; et le développement qui en souffre.

- § 3 -

12. Un grand pas est fait en arrière lorsque dans l'inconscient, on renonce à tout effort d'analyse pour verser dans une pseudo-sociologie en soutenant que la mauvaise administration tient à une espèce de tempérament, une nature méditerranéenne. On accepte le fait pour des raisons inexplicables. Climat, éducation, origine... ; on devient fataliste. Naturellement, de la sorte, on démissionne devant le phénomène dont le poids implacable finit par nous subjuguier.

D'ailleurs, cette tendance peut être constatée non seulement au niveau de l'administration mais également au niveau du comportement du citoyen dans ses relations avec elle. On citera, pour exemple, les textes prévoyant des dates limites de dépôt de déclaration, de paiement d'impôt, de vignettes... etc.. Généralement, l'administré n'y songe que les tous derniers jours alors qu'il avait la possibilité de le faire un ou deux mois avant. Précisément, ce genre de relâchement est le plus souvent

attribué à une espèce de spécificité de caractère commentée par des phrases du genre "les marocains sont ainsi" !

Dans le même ordre d'idées, on semble éprouver un certain plaisir à justifier la sévérité et même les dépassements du droit à l'égard du citoyen par des réflexions incohérentes, certainement léguées par l'époque coloniale comme "les marocains doivent être suffisamment frottés pour laisser exhaler une odeur" !

L'impertinence devient insupportable lorsque, pour obtenir une autorisation, un permis de l'administration ou entreprendre un projet, en principe, soumis à des conditions dûment précisées par des textes juridiques, on vous laisse entendre que vous pouvez passer outre les règles en usant d'intervention croyant en l'adage "Au Maroc, tout est possible" ! Ou encore "Au Maroc, il ne faut pas s'étonner" !

On conçoit alors que des attitudes de ce genre, loin d'être imprégnées de morale, confortent l'administration et le citoyen dans leur position en les exhortant à se convaincre de l'immuable et ne pas croire au changement quels que soient les efforts consentis. Accepter cette impasse, serait abandonner tout espoir d'amélioration.

13. Aucune explication de maladministration ne saurait prétendre à l'exhaustivité. On ne peut, comme déjà évoqué, que faire quelques commentaires, exprimer des réflexions car, en tout état de cause, si la maladministration est un phénomène qui existe pratiquement partout dans le monde, avec toutefois les réserves auxquelles nous avons fait allusion, les explications que l'on peut en fournir ne peuvent pas être les mêmes partout. De ce fait, malgré toute part d'objectivité, il demeure une autre part, non moins importante, à l'impression purement personnelle, donc subjective.

Néanmoins, malgré toute divergence quant aux causes de certains aspects négatifs des relations entre l'administration et les citoyens, on doit convenir que l'amélioration de ces relations doit impérativement emprunter le chemin des réformes.

- III -

14. D'abord, une remarque! Si on se refuse à admettre les incorrections de l'administration en soutenant que, hormis de rares cas, tout va bien dans le meilleur des mondes, toute volonté de progresser serait vouée à l'échec.

D'ailleurs, quand bien même il n'y aurait que ces rares cas, il faut se garder de les qualifier d'insignifiants. On doit les considérer, au contraire, comme les révélateurs d'une tumeur qui tend à se propager annihilant ainsi une partie du corps administratif. Donc, pour éviter un débat portant sur une question dont seules l'enquête et la statistique peuvent donner une proportion précise, il serait préférable de ne pas le situer sur un terrain, du moins pour le moment, sans utilité importante. Dans le même esprit, il ne suffit pas de prendre conscience du problème, mais il faut se libérer de ce complexe consistant à tourner le dos aux réalités éclatantes.

D'un autre côté, on ne doit pas amplifier, outre mesure, le sujet au point de le noyer dans l'immense problématique de la réforme administrative dans notre pays, concept, aux

acceptations multiples, encore à la recherche de sa propre définition. Ce qui nous importe c'est non l'administration dans son ensemble, mais uniquement l'amélioration de ses relations avec les citoyens; or, dans cette optique, des mesures simples mais pas uniques peuvent être efficacement entreprises.

- § 1 -

15. En effet, en liant ce problème à celui des moyens de la réforme administrative entendue au sens large, revient à en faire un problème d'ordre hautement politique pénétré par une multitude de courants et d'idéologies qui le réduisent à un simple évènement conjoncturel. La solution ne doit pas consister dans la constitution d'une commission chargée de réfléchir sur la réforme de l'administration englobant ainsi tout ce qui la touche de près ou de loin, en allant de la simplification des procédures au système d'avancement au sein de la fonction publique. Une telle option aboutit, comme l'expérience l'a démontré, à la rédaction d'un rapport dont l'exécution s'avère d'autant plus difficile que ses différentes parties sont liées les unes aux autres. Aussi, nous semble-t-il, on ne doit pas viser le tout ou rien. On n'est pas obligé sur le plan technique, de passer par des changements radicaux pour améliorer les relations entre l'administration et le citoyen. Le mot d'ordre devrait être: bien servir; et dans ce sens, chaque département, prenant conscience des failles obstruant son fonctionnement, pourrait commencer par agir sur ce qui ne nécessite que de la volonté. Le mauvais accueil, le manque d'information, l'indolence de l'administration, l'abus des autorités administratives, le manque de transparence des décisions administratives... tous ces aspects ne nécessitent ni loi-cadre, ni des réformes décidées au plus haut niveau pour être supprimées ou tout au moins atténuées. En plus clair, ce que désire le citoyen, ce ne sont pas les discours, les promesses et les études théoriques, mais une administration respectueuse du droit, efficace, transparente et humaine. Une administration qui ne perde pas de vue que lui citoyen constitue sa raison d'être.

Pour faciliter des mesures dans ce sens, on pourrait créer au sein de chaque département, une cellule chargée de recenser tout ce qui préjudicie aux relations administration/citoyen dans le but de leur amélioration et leur perfectionnement. Elle pourrait fixer les délais raisonnables pour les traitements des dossiers, améliorer les prestations aux usagers, simplifier les procédures, éviter celles qui sont inutiles... etc... Toutefois, chaque département devrait avoir sa propre équipe car les prestations étant différentes les unes des autres, il est évident que les réformes exigées pour améliorer les services rendus par les postes et télécommunications ne seront pas les mêmes que celles exigées par la santé, la mutuelle, la Sécurité Sociale, ou les impôts. Chaque administration doit chercher l'amélioration de ses propres services sans attendre la réforme de l'administration dans son ensemble.

- § 2 -

16. Naturellement, une telle initiative ne doit pas être le souci seulement de l'administration centrale, elle doit s'étendre aux services extérieurs, aux communes urbaines et rurales. Et, ceci est d'autant plus impérieux que la politique de décentralisation suivie par notre pays, loin de viser, manifestement, l'effet immédiat, cherche d'abord à rapprocher l'administration de l'administré. De ce fait, une

décentralisation qui ne s'accompagne pas d'une véritable stratégie de développement de l'administration, c'est-à-dire être d'abord au service du citoyen, avant de penser à la modernisation et l'informatisation ou à un quelconque décorum de vitrine important mais non prioritaire, est une décentralisation inutile.

Non point que ces aspects soient sans intérêt, mais le fait est qu'ils perdent toute leur valeur quand l'administration les estime plus importants que tout autre chose. Et dans bien des cas, on remarque, hélas, que l'attention des autorités administratives oscillent entre la propension à l'indifférence totale et le goût pour une extravagance malade, empruntant rarement la voie du juste milieu. Le citoyen se trouve alors soit dans un bâtiment complètement vétuste et absolument inhospitalier, soit dans un lieu déraisonnablement coûteux, à l'ameublement aussi excentrique qu'inutile, et où le service laisse à désirer.

Qui plus est, pour le citoyen, ce n'est pas le fait de voter pour un candidat qui donne toute sa valeur à l'idée de démocratie locale, mais c'est surtout le fait d'être sûr que dans une localité tout à fait éloignée de la capitale, le service ne sera pas défectueux. Car, finalement, ce que désire le citoyen, c'est moins le choix de celui qui va l'administrer que d'être efficacement administré selon les principes d'égalité et le respect de l'Etat de droit.

Ici, les deux notions de démocratie et d'administration se rejoignent pour se concrétiser dans les faits. Or, on ne peut pas imaginer une administration démocratique sans une participation du citoyen non seulement par son vote une fois tous les cinq ou six ans, mais surtout par sa prise en considération, comme titulaire de droits, sachant que les autorités administratives sont là pour le servir, le mettre au courant de ce qu'il est en droit d'obtenir d'elles. C'est cet aspect qui peut faire véritablement de la commune une école de démocratie, la cellule première et essentielle de celle-ci.

- § 3 -

17. À ce niveau, nous touchons du doigt l'endroit le plus sensible des relations administration/citoyens, tant il est vrai que l'essence de toute aspiration démocratique réside dans l'adéquation maximum des gouvernants et des gouvernés. Mais si cette adéquation ne peut être au fond qu'un idéal difficilement réalisable et ne pouvant atteindre la perfection, on doit remarquer qu'elle ne saurait avoir lieu, même dans ses proportions les plus infimes, sans que le citoyen ne sente que ceux qui exercent le pouvoir administratif, autrement dit, ceux auxquels il a quotidiennement affaire, ne sont plus de mystérieux inconnus, détenteurs d'une puissance irrésistible. Comment cela?

En milieu rural, comme, dans une assez large mesure, en milieu urbain, l'administré a cette impression d'être beaucoup plus un assujetti à l'administration, un sujet sans grande signification, qu'un citoyen en droit de comprendre la manière dont on le gère. Le plus souvent, les décideurs sont pour lui d'illustres personnages aucunement accessibles, qu'il ne désigne que par la troisième personne du pluriel, quant à l'administration dans son ensemble, c'est une impitoyable machine qui broie les intérêts des particuliers. Tant que cette image est présente dans les esprits, il n'y a aucune chance d'humaniser une quelconque relation entre l'administration et les citoyens. Aussi,

n'est-ce que par l'explication, non en termes pompeux mais simples et compréhensibles, que l'on peut aspirer à une adhésion du citoyen à l'action administrative. La radio, la télévision peuvent être d'un grand appui. Donc, les cellules auxquelles on a fait allusion, peuvent, dans les communes, non seulement réfléchir à des réformes mais surtout démythifier l'administration aux yeux du citoyen. C'est là, pensons-nous, une grande condition de démocratie administrative.

18. Sans doute, taxera-t-on d'anodines voire de naïves les propositions qui précèdent! Poser des problèmes que l'on vit tous les jours, devenus des caractéristiques habituelles de l'administration, somme toute connus de tous, et suggérer l'institution de cellules de réflexion pour les résoudre, n'est-ce pas prophétiser à rebours? Si la réponse est affirmative, elle constitue sans contredit la preuve formelle que le mal administratif, même étant un tout, ne peut être atténué que par des mesures agissant sur chacun de ses aspects; et seuls des praticiens avertis, au fait des arcanes des procédures, rompus au fonctionnement de l'appareil administratif, sont en mesure de tracer les voies à suivre, humaniser l'administration en vue de mieux servir le citoyen.

19. Quel que soit le nombre de pages que l'on puisse consacrer au sujet traité, toute conclusion ne serait que précipitée et hâtive tant il ne peut jamais être épuisé. Il n'existe pas de panacée administrative. Les textes les plus judicieux, les mieux élaborés, les plus adéquats ne sauraient à eux seuls réformer l'administration; et, surtout, ses rapports avec les citoyens. On pourrait, probablement, renforcer les contrôles, aggraver les sanctions contre les agents qui manquent à leur devoir, créer des tribunaux administratifs, imaginer des structures ingénieuses, mais tout cela demeurerait vain sans une volonté ferme d'assainissement de part et d'autre.

Certes, il est des obstacles qui pourraient être supprimés, ou, du moins, contournés par l'édiction de textes juridiques, notamment, dans plusieurs domaines. La motivation de certaines décisions administratives, les délais impartis à l'administration pour répondre aux citoyens, la simplification des procédures, quelquefois, inutiles et décourageantes. Dans ce sens, on pourrait étendre les termes de la lettre royale adressée au Premier ministre, concernant les investissements nationaux et étrangers à bien des matières. Cependant, on conviendra que les rapports entre l'administration et le citoyen constituent plus une question d'éducation, qu'un problème que l'on peut résoudre par des textes juridiques ou par des réformes globales de grande envergure. C'est une question de temps, de travail continu, de patience et de suivi. Il s'agit donc seulement de commencer et de ne pas se satisfaire de peu !