

Marie-Christine HENRY-MEININGER

*Institut International d'Administration Publique*

*Considéré comme prioritaire par une très large proportion d'usagers, le développement de structures d'information et d'aide aux démarches conditionne l'accessibilité des services et contribue à dessiner la figure d'une administration ouverte au public tout autant que le droit d'accès aux documents administratifs. Mais les politiques que poursuivent en ce domaine — avec un succès inégal — les administrations de l'Etat, depuis une dizaine d'années, se caractérisent par leur ambiguïté. Elles sont animées par des objectifs hétérogènes parmi lesquels il faut démêler l'information loyale de l'usager de la séduction, à des fins politiques ou commerciales.*

*On constate, en cette matière, des différences importantes selon les secteurs, dont on peut être tenté de rechercher l'explication dans la nature des missions (missions de souveraineté ou non) et dans le type de relations entretenu avec le public (imposition, réglementation, prestations de service), mais ces différenciations sont en partie inopérantes. Il est à noter, en particulier, que les ministères de la Défense nationale et celui de l'Economie et des Finances sont les deux seules administrations centrales à s'être dotées, au cours des dernières années, de moyens importants en*

*matière d'information et de relations publiques. De même, peut-on rapprocher le développement des comités d'usagers dans les services extérieurs de l'Economie et des Finances des expériences de participation menées au sein d'EDF, établissement public industriel et commercial. Il existe, en effet, un trait commun entre cet établissement et les deux ministères qui viennent d'être évoqués, qui est la nécessité, rencontrée à un moment donné, de combattre un fort mouvement de contestation dans l'opinion et de réhabilitation de leur propre image.*

*Par ailleurs, si le caractère commercial d'une administration comme les PTT influe sur la nature de ses relations avec le public, il est à noter que la situation de monopole qui a protégé, jusqu'à présent, l'essentiel de ses activités — exception faite des services financiers de la Poste — a marqué les rapports avec les usagers de l'inégalité du droit administratif, mais a permis d'éviter que la recherche de gains commerciaux ne prime systématiquement sur le service rendu. L'accélération de l'évolution technologique et la mise en concurrence du secteur des télécommunications sont évidemment de nature à bouleverser ces données.*

*D'autre part, il convient de souligner le caractère devenu purement formel de la référence au « public » pris dans sa généralité et du principe d'égalité des usagers. On serait presque tenté d'affirmer que le public, conçu comme une masse indistincte, n'existe pas ; du moins faut-il se garder de raisonner comme s'il était composé d'un ensemble de citoyens égaux. Il existe, en effet, des catégories de citoyens privilégiés, du point de vue de leur accès à l'administration, soit en raison de leur appartenance à certains groupes socio-économiques, soit parce qu'ils sont représentés par des groupements professionnels fortement organisés, voire par des groupes de pression. Leurs membres disposent de moyens informels d'accès à l'information — par exemple aux documents préparatoires précédant la prise de décision — qui dépassent de loin ce qu'est en mesure de leur offrir le droit d'accès aux documents administratifs ou le décret du 28 novembre 1983. Se situant à l'autre bout de la chaîne, les personnes peu familières de l'administration (étrangers, personnes âgées, etc.) ne sont guère atteintes par les politiques d'information et de relations publiques ; elles subissent, plus lourdement que les autres citoyens, le poids de la complexité administrative et ignorent les droits dont ils disposent (y compris le « droit de savoir »). D'où la nécessité de développer l'information ciblée et d'adopter une démarche qualitative, visant à graduer les efforts déployés par les services publics en proportion des difficultés d'accès que peuvent rencontrer certains groupes ainsi que des circonstances de temps et de lieu.*

*Enfin, il est paradoxal de constater que les politiques de déconcentration et de décentralisation suscitent des appréciations divergentes. En principe, la plus grande proximité des autorités investies du pouvoir de décision est un facteur de transparence et de simplification. Mais certains services extérieurs se plaignent des fonctions dévolues aux commissaires de la République et de l'alourdissement des procédures qui en résulte. Le fonctionnement de l'administration risque, de ce fait, de paraître dans certains cas, plus opaque aux yeux des citoyens. De même, dans le secteur*

*éducatif, la multiplication des instances décisionnelles est un facteur de complexification, en particulier lorsque survient un conflit entre le rectorat, le commissaire de la République et les collectivités territoriales. Au demeurant, dans les matières intéressant directement les usagers, les lois de décentralisation n'ont pas entraîné de changement substantiel, hormis le renforcement de la participation. Le secteur éducatif se distingue en effet par la tradition de représentation des usagers, aux différents niveaux.*

*Ailleurs, cette voie demeure encore largement inexplorée et on rencontre ici les limites de la politique d'ouverture. En effet, celle-ci laisse intact le monopole de la décision, ne permettant pas aux usagers d'exercer une influence sur les choix qui les concernent, ni de porter un examen critique sur le fonctionnement des services.*