

LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

Brefs propos introductifs *

par Delphine COSTA **

Rapprocher le substantif « citoyenneté » de l'adjectif « administrative » est en soi une bizarrerie car la « citoyenneté » relève du vocabulaire politique, alors qu'« administrative » relève du vocabulaire administratif. Mais les sphères politique et administrative se côtoient et s'interpénètrent suffisamment pour que cette étrangeté n'en soit pas une.

La « citoyenneté » signifie « la qualité de citoyen·ne », qualité reconnue à « l'individu considéré du point de vue de ses droits politiques ». Le terme de « citoyen·ne » renvoie également à celui de « ressortissant·e » : dans ce cadre-là, la citoyenneté se confond, dans les États nations, avec la nationalité ou, s'il s'agit de la citoyenneté européenne, se superpose aux citoyennetés nationales. La « citoyenneté » doit donc bien être entendue au sens politique du terme, du point de vue des droits revendiqués par un individu à l'égard de l'État et, par extension, de son administration. De fait, la « citoyenneté administrative » désigne la

* Bien qu'amputés de considérations préliminaires, à vocation principalement informative, les présents propos introductifs respectent la forme orale et brève qui a été la leur lors de l'ouverture de la quarante-et-unième table ronde du Centre de recherches administratives de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence, le 2 novembre 2018.

** Professeure de droit public, Aix-Marseille Université, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, France.

situation des sujets de droits dans leurs relations avec l'administration. Or le simple fait pour un individu d'être perçu comme un sujet de droits apte à en revendiquer le respect de la part de l'État et de son administration constitue une rupture dans l'histoire des relations entre l'administration et ses interlocuteurs.

En effet, à s'en tenir au modèle idéaltypique d'administration bureaucratique, tel que décrit par Max Weber, alors il n'est pas question de sujet de droits, mais d'administré, soumis à l'administration. Cette dernière est envisagée d'un point de vue abstrait et objectif : elle est professionnalisée, hiérarchisée, centralisée. De fait, les relations qu'entretient une telle administration avec les administrés sont distantes et autoritaires : l'administration est inaccessible, secrète, anonyme et formaliste.

Le modèle wébérien n'a pas résisté aux évolutions socio-économiques. Le rapprochement entre l'administration et les administrés a eu pour résultat un certain nombre de modifications dans leurs relations : l'administré devient un usager, qui bénéficie des prestations qui lui sont offertes par l'administration. En retour, l'administration s'humanise : les agents entretiennent des relations plus proches que par le passé avec les administrés, ils gagnent également en autonomie dans leur prise de décision, vis-à-vis de leur hiérarchie. En outre, l'administration s'est elle-même diversifiée : incarnant le pouvoir central étatique, elle s'est décentrée par la fédéralisation, la décentralisation, la déconcentration. Plus les administrations sont nombreuses, plus les relations avec les administrés sont variées.

Mais ces évolutions n'ont pas réduit à néant les dysfonctionnements propres au modèle bureaucratique, notamment les pesanteurs, lenteurs et autres rigidités du fonctionnement traditionnel de l'administration. C'est ainsi qu'a émergé dans la plupart des États occidentaux la thématique de la « réforme administrative », faite de modernisation, d'informatisation, de managérialisation. De ce dernier point de vue, sur le fondement des travaux de la Banque mondiale et de l'OCDE, le « new public management » est devenu le nouveau credo administratif : les agents administratifs sont responsables au regard des administrés (*accountability*), ils doivent fournir un service de qualité et répondre à des exigences de performance. De fait, l'administration elle-même se réforme en profondeur : administrations de mission, agences indépendantes, agents recrutés pour leur « haut potentiel », valorisés en fonction de leurs résultats, engagés dans une relation contractuelle et non plus statutaire, externalisation de certains services. Du point de vue des administrés, les changements sont encore plus notables : de passifs, ils deviennent actifs par le biais de la participation aux prises de déci-

sion grâce à des procédures de consultation et de concertation. De plus, l'administration devient transparente, de même que les informations dont elle dispose : l'*open data* reflète l'ouverture des données et informations publiques à tous.

C'est dans ce contexte que l'administré devient un citoyen dans ses relations avec l'administration : les « chartes de citoyen » sont d'abord apparues dans le cadre de la démarche qualité des services publics, qu'il s'agisse de la *Citizen's charter* britannique (1991) ou d'exemples équivalents en Espagne, en Belgique (1992), au Portugal (1993), en Italie (1994), au Canada (1995) ou en Autriche (1998). En France, ainsi qu'on y reviendra, a été adoptée une charte des services publics en 1992 aux ambitions plus limitées. Comme le note Jacques Chevallier (*Science administrative*, 5^e éd., 2013, p. 435) : « la relation administrative comporte une dimension proprement civique, en allant au-delà de la simple imposition de règles ou de la fourniture de prestations ». Ainsi apparaît la citoyenneté administrative.

Désormais, il est possible d'aborder la citoyenneté administrative selon trois points de vue : elle fera l'objet d'une approche terminologique, d'une approche matérielle et d'une approche fonctionnelle. La « citoyenneté administrative » est, en premier lieu, une nouvelle terminologie qui émerge à partir des années 1990-2000. Parler de « citoyenneté administrative » renvoie à un champ matériel d'intervention de l'administration, qui est le plus souvent circonscrit au « service public », ce qui peut donner naissance, en second lieu, à de nouvelles interrogations. La notion de « citoyenneté administrative » renvoie à la fonction qu'assure la citoyenneté en général et qui se rapporte à la démocratie. Les liens entre citoyenneté administrative et démocratie administrative doivent, en dernier lieu, être étudiés. Ce sont les trois thématiques majeures abordées par chacun des rapports nationaux ci-dessous présentés et qui ont nourri des débats instructifs entre les divers intervenants de la table ronde du Centre de recherches administratives des 2 et 3 novembre 2018.