



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

INSP
Institut national
du service public

Concours externe 2023

Epreuve d'admissibilité : Droit public

Meilleure copie, note : 16/20

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Dans son discours "La justice administrative au défi de l'efficacité" (2016) Jean-Marc Sauvé note que la figure de l'utilisateur est désormais prise en compte par la justice administrative qui cherche à rendre les décisions utiles, compréhensibles et dans un délai raisonnable. La figure de l'utilisateur est pourtant initialement éloignée du rôle de la justice administrative qui cherche à concilier intérêt général et protection des droits des individus. Toutefois, en tant que service public, la justice administrative ne peut ignorer la figure de l'utilisateur qui est prise en compte de manière croissante par ceux-ci.

L'utilisateur renvoie à l'idée d'une relation entre un individu qui paye pour un service et l'entité qui fournit le service. Il s'agit donc d'une relation marchande et subjective prenant en compte les besoins et les aspirations de la personne. L'utilisateur du service public est donc celui qui utilise le service public pour ses besoins propres. Pour autant, le service public qui peut se définir comme l'ensemble des activités prises en charge par la puissance publique visant à l'intérêt général, dans sa conception traditionnelle, fait peu de place à la figure de l'utilisateur. En effet, la recherche de l'intérêt général occulte les besoins de chaque usager. Pour autant ceux-ci ne s'opposent pas frontalement : les impératifs d'égalité ou de mutabilité du service public imposent de prendre en compte les besoins des usagers.

Aujourd'hui "l'utilisateur du service public" ne revêt plus de caractère paradoxale et est une figure centrale dans la conception des services publics qui cherchent à prendre en compte ses besoins spécifiques, ce qui passe par un renouvellement des notions d'accessibilité, d'égalité et de qualité du service public. Cette prise en compte croissante dont il est possible de dater le commencement avec la circulaire dite "Rocard" de 1989 est le fait du besoin de légitimité du service public, du développement de normes de qualité du service public et des droits de la concurrence. S'interroger sur la place de l'utilisateur du service public aujourd'hui nécessite ainsi de prendre en compte les enjeux européens et numériques qui sont prégnants.

Prise en compte des usagers et services publics ne sont pas antinomiques : la prise en compte des usagers permet de renforcer la qualité, l'accessibilité et l'efficacité du service public. Pour autant le service public ne doit pas se soustraire à son but premier de service de l'intérêt général et un service public qui prendrait en compte les besoins de chaque usager se dénaturerait.

Dès lors, le service public prend-il suffisamment en compte les besoins des usagers sans releguer au second plan son but premier de service de l'intérêt général ?

Si la figure de l'utilisateur du service public est initialement marginale, celle-ci est aujourd'hui centrale, conduisant à modifier les modalités d'exécution et de conception des services publics (1).

Toutefois, alors que le service public ne parvient pas à répondre à toutes les attentes de ses usagers, la place de ceux-ci doit être conciliée avec la recherche de l'intérêt général (II)

* *
*

Si l'utilisateur du service public occupe initialement une place modeste, celui-ci en est désormais une figure centrale (I – A).

Sans être totalement absent, l'utilisateur est initialement peu pris en compte par le service public (A –1).

Le but premier du service public est la recherche de l'intérêt général, "Pierre angulaire de l'action publique" (Rapport du Conseil d'Etat 1951). Celui-ci détermine le fondement mais aussi la base du service public. Ainsi, malgré les changements de conception et de périmètre du service public, le critère de l'intérêt général de l'activité est demeuré l'un des critères du service public à travers les décisions (E, 1963, Nancy et CE, 1007, APREI). L'utilisateur et ses besoins sont alors faiblement pris en compte par le service public, notamment du fait du principe d'égalité devant le service public (CE, 1951, Société des concerts du conservatoire)

Pour autant, l'utilisateur n'est pas totalement absent. Avec la création des services publics industriels et commerciaux (SPIC) (TC, 1921, Bac d'Eloka), les relations entre les SPIC les usagers relèvent du droit commun. Ceci ouvre la voie à des relations marchandes, qui font naturellement droit aux préoccupations de qualité émises par l'utilisateur. Le principe d'accessibilité, par l'impératif de couverture du territoire qu'il impose requiert de prendre en compte la situation des usagers qui seraient éloignés des services publics. Ainsi une ville peut rémunérer un médecin en cas de carence de l'initiative privée (CE, 1901, Casanova). Enfin le principe de mutabilité du service public (CE, 1902, Gaz de Déville-Lès-Rouen) emporte une dimension de qualité du service public qui répond aux besoins des usagers

Avec l'exigence de qualité du service public, la construction européenne et l'émergence du droit de la concurrence, l'utilisateur du service public est aujourd'hui une figure centrale (A – 2).

Le besoin de légitimité des services publics entraîne un souci de qualité du service public, qui conduit donc à accorder une place importante à l'expérience usager et à l'évaluation des services publics. Cette démarche est initiée par la circulaire dite "Rocard" de 1989 qui mentionne "un devoir d'évaluation des politiques publiques".

Les normes européennes renouvèlent également la place de l'utilisateur du service public en fixant les standards de qualité et d'universalité du service. Ainsi la directive du 15 décembre 1997 relative aux services postaux impulse la construction d'un service postal européen et répondant à certaines exigences de qualité. L'Union européenne (UE) incite à prendre en compte l'utilisateur dans la conception des politiques publiques. Ainsi le réseau des administrations publiques européennes (PAN-UE) vise à partager les bonnes pratiques en la matière.

Enfin, la construction d'un droit de la concurrence a conduit le service public à mieux prendre en compte la figure de l'utilisateur sans quoi ce dernier serait concurrencé par l'initiative privée et donc délaissé par les usagers. Ainsi les concessions de services publics doivent respecter le droit de la concurrence (CE, 1997, Million et Marais) et un régime de retraite complémentaire doit être regardé comme une entreprise (CE, 2000, PPSA).

*

La forte prise en compte des besoins de l'utilisateur du service public renouvèle les principes d'égalité, d'accessibilité du service public et l'attention portée à la qualité de ce dernier (I – B)

Le principe d'égalité impose désormais de prendre en compte les situations spécifiques de chaque usager (B 1). En effet, le principe d'égalité tolère premièrement la prise en compte de critères financiers relatifs aux usagers.

Ainsi, il est possible de moduler le tarif des crèches selon le revenu des usagers (CE, 1989, Centre d'action social de la Rochelle). L'origine sociale peut aussi être prise en compte pour l'accès à l'enseignement supérieur (CC, 2001, Loi portant diverses dispositions d'ordre éducatives sociales et culturelles)

Le principe d'égalité ne fait pas obstacles à certaines modulations géographiques. Par exemple un département peut fixer des critères sociaux plus favorables aux usagers (CE, 2014, Département du Tarn et Garonne).

Enfin, le principe d'égalité impose une relativisation du critère de nationalité pour l'accès aux services publics. Il est ainsi possible d'instaurer un tarif gratuit pour l'accès à un musée pour tous les ressortissants européens de 12 à 25 ans.

L'accessibilité du service public à tous les usagers fait aujourd'hui l'objet d'une attention renouvelée (B – 2)

Si l'objectif d'accessibilité est ancien (comme en témoigne la régulation de la libre installation des pharmaciens), celle-ci est aujourd'hui centrale et fait l'objet d'une demande sociale forte. Ainsi le conseil d'analyse économique (CAE, 2019, Bien être, territoire et politiques publiques) montre que le mécontentement exprimé lors de l'épisode dit des "gilets jaunes" est d'autant plus croissant avec la fermeture de services publics locaux. Pour pallier cela, les maisons France services ont été créées en 2000 afin que chaque usager puisse avoir accès à une maison en moins de 30 minutes. Ces dernières ont connu un développement important et sont aujourd'hui au nombre de 2200.

Enfin, "l'expérience usager" est aujourd'hui centrale pour la conception des services publics (B – 3).

La prise en compte de l'expérience usager permet de tester la qualité du service public et son utilité effective. A cette fin de nombreux efforts de simplification et de clarté de communication de l'administration ont été réalisés. Ceci est particulièrement visible dans le champ de l'administration fiscale avec le développement de l'accueil sur place suite à la charte Marriane, le principe du "dites le nous une fois" ou le développement de la relation de confiance.

Les usagers sont aussi directement associés à la conception de certains publics. Ainsi l'article L 311-6 du code de l'action sociale institue un conseil de la vie sociale afin que les usagers puissent se prononcer sur la conception et l'exercice du service public. La décentralisation en rapprochant la décision des citoyens et en renforçant la démocratie locale (loi sur les conseils de quartiers de 2004) a permis également une meilleure association des usagers. Ainsi, la Cour des Comptes note en 2009 que la décentralisation de l'entretien du réseau de TER s'est traduit par une meilleure expérience usager.

Ainsi l'usager du service public est aujourd'hui une figure centrale, dont la prise en compte modifie profondément les modalités du service public.

* *
*

Aujourd'hui, alors que la jouissance public ne peut prendre en compte les besoins des usagers celle-ci est également confrontée au risque de se léguer l'intérêt général au second plan (II – A).

La prise en compte des besoins et aspirations de l'usager du service public demeure imparfaite (A-1).

En matière d'accessibilité, les services publics rencontrent des difficultés à atteindre tous les usagers. Ainsi, le Conseil d'Etat a choisi de consacrer son étude annuelle au "dernier kilomètre" afin d'identifier des solutions pour que les services publics parviennent effectivement aux usagers. L'enchevêtrement des compétences suite à la décentralisation et la complexité de certains critères d'accès aux services publics sont parmi les obstacles identifiés à l'atteinte des usagers.

La prise en compte des usagers peut aussi introduire les contradictions entre les principes du service public. Ainsi la volonté d'établir des critères précis pour que que personne ne bénéficie indûment de certaines aides (ce qui concorde avec le principe d'égalité) peut entrer en contradiction avec l'accessibilité au service public du fait de la complexité des critères retenus. Par exemple, l'aide personnalisée de retour à l'emploi, créée en 2008, n'a été que peu utilisée du fait de la complexité des critères d'attribution.

En matière d'accessibilité géographique, le numérique peut offrir des solutions. Toutefois un déploiement massif de service public numérique se heurte à l'existence de zones blanches et à

l'illectronisme de certaines population. Ainsi, en 2022, le Conseil d'Etat a annulé un décret imposant le recours obligatoire à un téléservice en ce qu'il ne fixait pas des modalités d'accompagnement suffisante des demandeurs (CE, 2022, La Cimade).

Par ailleurs, la meilleure prise en compte des besoins des usagers du service public ne doit pas reléguer au second plan l'objectif de service de l'intérêt général (A – 2).

L'association du public à la conception des services publics peut être contreproductive du fait de la complexité du processus consultatif (CE, 2011, Consulter autrement, participer effectivement).

De plus l'accessibilité au service public ne saurait conduire à introduire des dérogations trop ciblés au principe de neutralité du service public, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat en 2022 à l'occasion de débat sur les règlements des piscines municipales. En outre, les usagers du services publics peuvent continuer à faire l'objet de certaines sujétions si elles sont proportionnées à l'objectif de maintien de l'ordre public (CE, 2023, Association citoyenne et autre).

Enfin, en matière judiciaire l'évolution vers un procès plus accusatoire, qui consiste à mieux prendre les situations de chaque justiciable ne saurait remettre en cause le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir.

*

Si l'utilisateur du service public devrait rester une figure centrale, cette centralité ne doit pas reléguer au second plan la recherche de l'intérêt général (II – B)

Les besoins et aspirations des usagers devraient continuer à être prise en compte (B – 1)

L'association des usagers à la conception et au suivi des services public constitue une voie intéressante pour mieux prendre compte les aspirations des usagers. A cette fin, les paroles d'usagers pourraient être multipliés afin de tester esc – unte la mise en place d'un nouveau service public. Il pourrait aussi être souhaitable de favoriser les retours des agents publics de terrain, qui reçoivent les retours des usagers afin de permettre une évolution du service public si les retours sont négatifs. Cette mesure doit toutefois se faire dans le respect du principe hiérarchique. Pour certains enjeux, des structures pourraient être mieux utilisés afin de satisfaire les besoins contradictoires de certains usagers. Ainsi la Cour des Comptes (La décentralisation 40 ans après) recommande de mieux utiliser les commissions départementales de l'eau pour répondre aux exigences parfois contradictoires des usagers de l'eau.

La numérisation des services publics, si elle est doublée d'un accompagnement de certains publics devrait être poursuivi. L'achèvement du projet Portalis par exemple renouvelera le service public de la justice.

Des efforts de simplification devraient aussi être entrepris afin d'améliorer l'accessibilité et l'expérience usager. Le droit de dérogation des préfet constitue à ce titre une piste intéressante. Il pourrait être élargi aux règles de fond et au zonage (IGA 2023).

Enfin l'effort de certification de service public par des normes de qualité ISO devrait être poursuivi.

Toutefois la satisfaction des besoins de l'utilisateur ne doit pas releguer au second plan la recherche de l'intérêt général (B – 2).

Par exemple le Pass culture, qui a cherché à répondre par sa flexibilité aux attentes de tous les usagers n'a pas totalement atteint son but originel qui était de favoriser la consommation de livre ou de billets de musées.

Pour autant, la satisfaction des attentes des usagers peut permettre de concourir à l'intérêt général, ce sont donc de tels mécanismes qui doivent être favoriser. Ainsi la création d'un recours de plein contentieux ouvert à tous les tiers lésés par l'octroi d'un marché public permet à la commande public de gagner en objectivité et en efficacité (CE, 2014, Département du Tarn et Garonne).

Certains principes comme le droit à l'erreur (loi Essoc), le développement des rescrits (loi Essoc) ou le principe d'espérance légitime (CC, LFSS pour 2014) constituent des pistes pertinentes concilier centralité de l'utilisateur du service public et poursuite de l'intérêt général.

* *
*

L'utilisateur du service public occupe une place aujourd'hui centrale dans la conception des services public, qu'il peut même être amené à co-construire. Si cette prise en compte de l'utilisateur a permis de moderniser le service public et donc à l'intérêt général, des mécanismes permettent de prendre en compte les besoins des usagers et de servir l'intérêt général doivent être favorisés.