

Introduction

Le Comité Action Publique 2022 – ou "CAP 22" comprend 44 membres mêlant économistes, personnalités issues du secteur public et privé, élus.

Le Comité s'est penché sur 21 politiques publiques, de la santé à l'emploi, de l'éducation à la défense, de la sécurité à la dépendance, poursuivant un triple objectif : améliorer la qualité de service pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics et baisser la dépense publique pour les contribuables.

Plutôt que de chercher l'exhaustivité, nous avons donc pris le parti d'identifier les principaux verrous qui freinent la transformation publique. Nous militons pour un modèle d'administration où les managers seront plus autonomes et plus libres de prendre des décisions, les agents véritablement forces de proposition, un service public qui utilisera pleinement toute l'opportunité que représente le numérique tout en restant proche des usagers, sur le terrain, à leur écoute. Nous encourageons un modèle dans lequel l'innovation, la prise de risque seront valorisés, encouragés, soutenus. Pour mettre en œuvre ce nouveau modèle, nous plaidons notamment pour un renouvellement du contrat social entre l'administration et les agents publics dans un dialogue social rénové et appelons à moderniser fortement la gestion des ressources humaines. Dans ce nouveau modèle, la société sera pleinement partie prenante de la conception, de l'élaboration et de la production du service public. La logique de défiance encore trop présente laissera la place au principe de confiance entre tous les acteurs, privés et publics, agents et managers, usagers et administrations, État et collectivités territoriales. Nous souhaitons redonner aux citoyens le pouvoir de connaître leurs services publics avec la transparence totale des résultats, le pouvoir de l'évaluer, le pouvoir de participer à sa conception et à sa production. Le secteur privé a également son rôle à jouer dans l'exécution du service public.

Cela implique que l'action publique puisse s'adapter. Les agents publics sont prêts à ce changement, ils souhaitent s'engager davantage dans des métiers qui ont du sens, pour des projets auxquels ils croient.

1 | Améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles est possible

1.1 | Notre service public est un levier de cohésion sociale et d'attractivité

69 % des Français sont attachés à leurs services publics, 85 % des Français les jugent utiles et 72 sont satisfaits (+ 5 points par rapport à 2014).

1.2 | Le monde change, le service public doit s'y adapter

1.2.1 | Notre pays connaît des mutations profondes

La révolution numérique bouleverse la société et les modes de vie :

► l'intelligence artificielle, la robotisation, la *blockchain* (technologie de stockage et de transmission d'informations) et bien d'autres technologies encore vont transformer les métiers et la vie quotidienne de nos concitoyens ;

► la multiplication des données et leur analyse, avec notamment le *big data* et les systèmes d'analyse profonds des données, permettent de personnaliser les services et de fluidifier l'expérience usager.

1.2.2 | Du fait de ces changements, les Français attendent un service public renouvelé

1.3 | Les agents publics attendent cette transformation

Les agents publics considèrent que leur niveau d'engagement n'est pas suffisamment pris en compte par leur hiérarchie.

Les agents publics sont en effet soumis à des injonctions parfois paradoxales et pâtissent de devoir eux-mêmes faire des choix sur la priorisation de leurs activités. En effet, les années passées ont été marquées, dans certains secteurs, par des diminutions d'effectifs et de dépenses sans véritable revue des missions ni modification radicale de l'organisation et des méthodes de travail. Dans ce contexte, les agents et managers publics ont été contraints de faire des choix qu'aucune revue des missions ou réorganisation n'avait assumés.

1.4 | La dépense publique n'est pas soutenable

Nous nous devons de réduire notre déficit public, principalement via une diminution de la dépense, pour défendre notre compétitivité économique et préserver notre modèle de services publics.

Une analyse plus fine de la dépense publique française par rapport à celle de ses voisins montre que 83 % de l'écart s'explique par trois domaines : la protection sociale et notamment les retraites, les interventions économiques et la santé.

La dépense publique n'est pas non plus toujours efficiente.

Pour faire plus avec moins, il est indispensable de revoir en profondeur les modes d'organisation et les manières de faire.

2 | Une transformation radicale est la seule manière d'y parvenir

Il faut d'abord et avant tout changer le modèle, revoir en profondeur la manière dont on fabrique le service public. Si l'on veut que notre service public puisse se réformer, il faut le rendre plus souple, plus adaptable, plus lisible.

Changer de modèle demande ainsi d'abord de revoir les principes qui fondent le service public.

Nous proposons pour cela quatre ruptures.

2.1 | Du même service pour tous, passer à un service public plus équitable

Tous les citoyens doivent pouvoir avoir accès à l'ensemble des services publics. L'adaptabilité ne signifie pas non plus que tous les services publics doivent être rendus de manière différenciée.

Pourtant, l'objectif d'égalité ne doit pas conduire à un traitement indifférencié, uniforme, des usagers.

Pour cela, il faut construire le service public autour de l'utilisateur final et de ses besoins et non plus en fonction de la manière dont l'administration est organisée.

2.2 | Engager les administrations dans une logique de transparence des résultats pour faire du regard des citoyens un vecteur d'exigence et d'efficacité

Si nous poussons jusqu'au bout la logique d'un service public construit autour de l'utilisateur, le regard que celui-ci porte sur lui doit constituer le premier levier d'amélioration et de progrès.

Cela passe d'abord par la transparence. L'administration doit s'engager dans la publication systématique de ses données et de ses résultats, notamment ceux liés à la satisfaction des usagers.

Cela passe ensuite par une plus grande responsabilisation. Dans ce rapport, nous invitons à renforcer l'évaluation des services publics, de leurs performances et de la satisfaction des usagers.

Nous préconisons d'utiliser l'avis des usagers comme un critère de performance et de pilotage.

Dans le domaine de la santé, nous proposons par exemple de conditionner une partie des moyens alloués aux hôpitaux aux résultats de satisfaction des usagers.

2.3 | Produire le service public avec les citoyens et les acteurs du secteur privé

L'État comme les collectivités peuvent déléguer à d'autres la mise en œuvre des services publics.

L'externalisation a ainsi toujours constitué l'une des manières de rendre le service public.

Les citoyens, le monde associatif, les entreprises et les start-ups constituent une force d'innovation et une capacité d'action. À ce titre, il faut les associer plus étroitement à la conception même des politiques publiques. Ils peuvent également être encouragés à proposer des offres complémentaires à celle du secteur public.

L'État devra renforcer son rôle de régulateur, qui sera d'autant plus important que conception et production du service public seront ouvertes. La puissance publique doit aussi veiller à ce que le cadre normatif existant ne bloque pas les initiatives. L'ouverture des données et la transparence que nous préconisons devraient ainsi permettre d'encourager la société à participer au service public.

2.4 | Créer les conditions de la confiance entre les agents et les administrations

Symétriquement au mouvement consistant à redonner des pouvoirs aux citoyens, il faut accroître les marges de manœuvre et le pouvoir d'agir des agents publics.

La confiance passe aussi par un contrat social renouvelé, qui prend en compte les enjeux de formation, de mobilité professionnelle, permettant de mieux accompagner les agents dans les changements et dans leur parcours.

Bien sûr cette confiance doit s'accompagner d'une plus grande exigence d'évaluation qui doit porter sur les résultats.

Changer de modèle

Nous avons proposé quatre principes, indissociables les uns des autres, pour transformer radicalement le service public et changer de modèle : sortir de l'uniformité du service public, aller au bout de la logique de transparence et de responsabilisation, faire confiance en interne et ouvrir les services publics à toutes les initiatives d'intérêt général.

Ces principes doivent d'abord nous conduire à revoir toutes les dimensions de la gestion publique : le management, le pilotage, l'utilisation du numérique et le contrat social.

PROPOSITION 1 |

Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation

Constats

Aujourd'hui, le cadre de la gestion publique ne favorise pas les logiques de transformation et d'investissement et conduit les gestionnaires publics à des approches « court-termistes » car il est contraint à plusieurs titres :

- ▶ **une tendance au micro-management à tous les niveaux**, y compris entre l'autorité ministérielle et les directeurs d'administration centrale. Les cadres publics peinent à prendre des initiatives ou des risques. Le cadre actuel conduit à des réflexes sécurisants : répétition du précédent, surinterprétation des textes dans un sens restrictif et surréglementation. Les textes qui fondent le statut de la fonction publique, eux-mêmes, insistent davantage sur la responsabilité individuelle que sur la prise de risque ;
- ▶ **un pilotage budgétaire qui ne responsabilise pas les acteurs publics**. Les discussions budgétaires ont tendance à porter sur des arbitrages ligne à ligne et ne permettent pas de donner de visibilité pluriannuelle. Les gestionnaires ne sont pas intéressés aux économies et ne peuvent organiser l'investissement dans leurs priorités ;
- ▶ **un cadre de gestion laissant peu de marge de manœuvre dans l'allocation des moyens**. D'une part, dans les faits les possibilités de réallocation des moyens sont faibles ; d'autre part, l'exécution effective du budget est cadrée presque en temps réel par des contrôles multiples et redondants ;
- ▶ **des contrats d'objectifs « sans moyens »**. Les directions ministérielles ne disposent pas de contrats de performance pluriannuels et les conventions avec les opérateurs ne comprennent pas toujours de réelle contractualisation sur les moyens alloués sur la durée ;
- ▶ **des dispositifs de contrôles a priori encore trop importants**. Ainsi, à titre d'exemple, toute signature de marché ou de contrat, toute embauche, toute revalorisation salariale individuelle à l'occasion d'un renouvellement de contrat requiert un visa préalable. Cette culture du contrôle *a priori* est renforcé par la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public : il est responsable sur ses deniers personnels si l'ordre de payer n'était pas valide. Cela l'incite à multiplier les vérifications. Par ailleurs, les contrôles *a posteriori* mobilisent les agents qui préparent les éléments de *reporting* et de réponse aux questions des contrôleurs alors que ces dernières ne portent pas toujours sur les résultats et les impacts des politiques publiques mises en œuvre.

Réformes préconisées

Ce nouveau modèle de gestion publique doit reposer sur les principes suivants :

- ▶ **définir une nouvelle répartition des rôles entre le politique et l'administration**
 - le Comité préconise d'**engager un changement dans la gouvernance publique** afin de faire en sorte que les ministres soient positionnés sur la définition des priorités et le suivi de la bonne exécution, plutôt que sur la gestion opérationnelle.
 - il convient également de **garantir des mandats stables aux managers**, afin que l'horizon auquel on leur demandera de rendre compte sur les résultats obtenus corresponde effectivement à l'horizon de leur poste. Nous proposons de fixer un contrat d'une durée de 5 ans ;
 - il est également nécessaire de **mettre en place des contrats pluriannuels sur les objectifs et sur les moyens** ;
- ▶ **donner de la souplesse en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines**, en passant d'un pilotage des effectifs (plafond et schéma d'emploi) à un pilotage par la masse salariale, ce qui permettrait en particulier de faciliter les recrutements sur certains métiers. Cette évolution supposerait de ne plus recourir à des mesures générales de revalorisation (point d'indice notamment) et de déterminer *ex ante* une trajectoire pluriannuelle de masse salariale ;

▶ **permettre l'innovation et engager les managers à être force de proposition.** Pour cela, il faut valoriser ceux qui osent prendre des risques. Cette valorisation peut être financière, notamment via l'utilisation systématique de la part variable. Mais elle passe aussi par la mise en place d'une communication interne beaucoup plus efficace et qui accompagne les réformes. L'idée est de valoriser celui qui ose mais aussi de le faire savoir, pour encourager un mouvement d'ampleur ;

▶ **passer d'une logique de contrôles a priori à une logique de contrôles a posteriori recentrés et plus efficaces.** Ce changement doit être assorti de mécanismes de sanctions en cas de manquements. L'allègement des contrôles passe par la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, au profit de dispositifs de contrôle et d'audit internes, mais aussi par la responsabilité financière des ordonnateurs en cas de présentation de comptes insincères, de dissimulation d'informations financières ou de manipulation de résultats, etc ;

▶ **sortir d'une culture de la norme** encadrant toute décision, pour permettre aux agents de prendre des décisions adaptées au cas par cas. Ceci constitue un changement majeur et ne doit pas conduire à un service public à plusieurs vitesses, en fonction de la bienveillance de tel ou tel agent. Des lignes de conduite proposées par l'administration centrale et des contrôles a posteriori limiteront ce risque. Cela impose également de changer en profondeur le rôle attendu de l'administration, pour aller, dans la lignée du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, vers une administration plus bienveillante, qui accompagne et qui conseille.

▶ Pour aller encore plus loin, nous avons identifié cinq ministères clés où la grande majorité des missions pourrait être confiée à des opérateurs. Par défaut, seule la conception des politiques publiques continuerait à relever des administrations centrales dans ces ministères et les autres activités seraient assurées par des agences.

- dans les ministères économiques et financiers, la politique règlementaire de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), la législation fiscale, la politique industrielle, la politique économique et financière, le budget, continueraient à être exercés dans une administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être conduites dans des agences : par exemple, le recouvrement de l'impôt et le contrôle, aujourd'hui exercés par la direction générale des finances publiques, le conseil aux entreprises exercé par la direction générale des entreprises, les statistiques ou les études économiques de l'Insee, les missions de la direction générale des douanes et des droits indirects... ;

- concernant le **ministère de la transition écologique et solidaire**, la politique de l'énergie et de la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique, les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau, des substances minérales non énergétiques, seraient exercées par l'administration centrale. Toutes les autres missions pourraient être prises en charge par une agence et par exemple, la régulation du trafic aérien, la mise en œuvre des mesures de contrôle et de répartition des produits et matières premières énergétiques ; la mise en œuvre de la politique d'aménagement sur le territoire... ;

- pour le **ministère de l'enseignement supérieur**, de la recherche et de l'innovation, la politique des formations supérieures, la stratégie nationale de recherche et la tutelle des organismes de recherche continueraient à être assurés par l'administration centrale alors que l'ensemble des autres missions seraient prises en charge par des agences ;

- dans le **domaine de la culture**, nous appelons à une refonte de l'organisation administrative des musées pour leur laisser davantage d'autonomie. Nous proposons de faciliter la gestion des établissements publics en leur confiant de nouvelles responsabilités (notamment en matière de gestion de leurs personnels), de donner de nouvelles perspectives aux musées nationaux constitués sous forme de service à compétence nationale (SCN), afin d'assurer leur autonomie et de centrer le rôle de l'administration centrale vers ses missions fondamentales de conception, de normalisation et de tutelle ;

- dans le **domaine des sports**, nous proposons de créer une Agence nationale du sport, établissement public cogéré avec le mouvement sportif, en charge du sport de haut niveau et de la préparation sportive pour les grandes compétitions. Le soutien au mouvement sportif serait redéfini à travers la remise en cause du soutien financier aux fédérations les mieux dotées, la mise en extinction progressive du corps des conseillers techniques sportifs (CTS) et l'attribution d'une subvention aux fédérations les moins dotées pour le recrutement de leurs cadres techniques. La création d'une telle agence pourra d'ailleurs conduire à s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un ministère de plein exercice.

PROPOSITION 2 |

Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs

Constats

Le cadre actuel de la gestion des ressources humaines (RH) pâtit d'une grande rigidité, avec une gestion trop centralisée, juridique et administrative. Cette centralisation excessive ne correspond pas aux besoins des managers publics ni ne permet de mener des transformations en profondeur.

Cette rigidité s'exprime notamment par :

- ▶ le pilotage de la masse salariale par le point d'indice, décision prise au niveau national pour l'ensemble des trois fonctions publiques ;
- ▶ les commissions administratives paritaires (CAP) qui apparaissent dans leur fonctionnement actuel comme excessivement centralisées, organisées par corps et consultées *a priori* sur un grand nombre de mouvements au lieu de se concentrer sur les cas litigieux ;
- ▶ la prépondérance du statut de la fonction publique pour les embauches, le recours au contrat ne pouvant s'entendre que dans des cas spécifiques.

Or, pour conduire les réformes que nous préconisons et adapter l'administration aux attentes et aux besoins des usagers, les managers doivent bénéficier d'une plus grande souplesse, adaptabilité et agilité.

Les mobilités sont peu encouragées dans les parcours et sont contraintes, notamment par les différents corps. De plus, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique est aujourd'hui beaucoup trop centrée sur des questions générales, d'ordre juridique autour du statut ou du contrat, et n'est pas suffisamment individualisée.

Réformes préconisées

▶ **offrir davantage d'agilité et de souplesse aux employeurs publics et leur donner des marges de manœuvre accrues** dans leur politique de recrutement :

- assouplir le statut pour offrir la possibilité d'évolutions différenciées, notamment des rémunérations, entre les trois fonctions publiques ;
- élargir le recours au contrat de droit privé comme voie « normale » d'accès à certaines fonctions du service public. Le contrat de droit privé est plus protecteur pour les agents. L'État, générateur de normes en matière de droit du travail, doit s'appliquer les mêmes règles qu'il entend définir pour les autres ;
- recourir aux « pré-recrutements » en élargissant le recours aux apprentis, qui doit permettre de diversifier davantage les profils des agents du service public ;
- mettre en place une gestion active de l'emploi en accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service ;
- ▶ **encourager le dialogue social de proximité**, au plus près du terrain et donner ainsi une plus grande liberté de gestion aux managers. Il faut notamment :
 - donner la possibilité au management de négocier des accords dérogatoires au cadre de la fonction publique, sur l'ensemble des points du statut (rémunération, temps de travail, mobilité ...) et de mettre en place des accords sociaux locaux, y compris d'intéressement collectif ;
 - donner la possibilité au management de recruter, faire évoluer et promouvoir les talents sans autres contraintes préalables que celles de droit commun, de sa responsabilité et des moyens alloués. Cela suppose de supprimer les CAP mobilité et promotion actuelles ;
 - négocier des accords sociaux relatifs au cadre de vie et à l'accompagnement des familles des agents ;
 - déconcentrer l'essentiel des actes de gestion, notamment dans la fonction publique hospitalière, pour renforcer le lien entre le niveau du dialogue social et le niveau de la décision ;
- ▶ **favoriser la plus grande variété d'expériences au sein du vivier des managers publics**. Cela suppose de :
 - sous réserve des règles de déontologie, ouvrir les emplois de cadres dirigeants de l'État et des collectivités territoriales à des talents venant du secteur privé.

PROPOSITION 3 |

Investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers

Réformes préconisées

Pour utiliser tout le potentiel du numérique et tirer les bénéfices d'un service public meilleur tout en étant moins coûteux, il faut :

▶ **transformer les métiers et accompagner la reconversion des agents.** Tous les ministères et opérateurs doivent se doter d'une vision cible de leurs métiers à l'ère du numérique et d'un plan d'accompagnement associé ;

▶ **faire vivre la transformation digitale aux agents.** Il faut investir fortement dans l'équipement notamment en *smartphone* et/ou tablette pour tous les agents en contact direct avec les usagers sur le terrain ; il faut créer des espaces de réunions numériques, collaboratifs et des réseaux sociaux internes, prioriser le développement d'outils à destination des agents pour les aider dans la recherche d'information et la décision. Le développement d'applications internes utilisées quotidiennement est un fort facteur d'acculturation et d'adhésion.

Enfin, l'État pourrait lancer un grand programme d'acculturation au numérique et proposer à tous les agents qui le souhaitent de passer un passeport numérique ;

▶ **établir une stratégie ambitieuse de généralisation des échanges de données interadministrations,** notamment entre les sphères sociale et fiscale ;

▶ **investir de manière conséquente dans les systèmes d'information ;**

▶ **investir dans les ressources humaines pour accompagner ces transformations.** Il est de manière générale indispensable de revoir les modalités de recrutement comme de rémunération des talents ;

▶ **développer les outils collaboratifs permettant aux agents publics d'animer des communautés** et ainsi de collaborer et travailler différemment, de façon plus horizontale et moins hiérarchique.

PROPOSITION 4 |

Assurer le « dernier kilomètre » du service public dans un monde numérique

Constats

La présence physique des services publics sur le territoire est une source de cohésion nationale et de réduction des inégalités.

C'est la raison pour laquelle chaque citoyen doit pouvoir avoir accès à un agent, à proximité de chez lui.

Aujourd'hui, cette offre de proximité est organisée soit dans les guichets de chaque réseau, soit dans des lieux d'accueil unifié.

La logique de mutualisation devrait, à ce titre, se développer dans les années à venir, par exemple via des dispositifs comme les **maisons de services aux publics (MSAP)**. Deux exigences s'imposent :

▶ **un besoin d'accompagnement numérique** pour les personnes qui en ont besoin. Cela passe par une mise à disposition de matériel informatique pour faire les démarches en ligne pour ceux qui ne seraient pas équipés, mais aussi par un accompagnement des personnes pour lesquelles les démarches dématérialisées s'avèrent complexes ou inaccessibles ;

▶ **un besoin d'une offre à la fois unifiée** pour l'accueil de premier niveau, **mais également spécifique et spécialisée**, pour les situations les plus complexes qui demandent une expertise.

Réformes préconisées

Quatre actions sont à mener conjointement :

▶ **développer les lieux d'accueil uniques.** Il s'agit de mettre en place un seul lieu pour tous les services publics offerts aussi bien par l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs, afin que l'utilisateur n'ait plus à se déplacer plusieurs fois. Cela passe par plusieurs leviers complémentaires : polyvalence des agents, mise en place de référents uniques, utilisation d'agents conversationnels, y compris sous la forme de robots physiques, pour assurer une partie de l'accueil de premier niveau, sur des plages horaires plus étendues ;

▶ **concevoir de nouvelles offres de service mutualisées.** Les « MSAP de nouvelle génération » devront

aller au-delà de la simple orientation, à travers une offre élargie : accès aux services publics, prise de rendez-vous, médiation numérique (visio-conférence avec un conseiller, conseils en rénovation thermique, ...), solution de mobilité (réservation de billets,...), formation (rédiger un CV,...), accès aux soins, etc. ;

▶ **développer les échanges de données entre les services concernés ;**

▶ **projeter de nouveaux services, plus spécialisés, pour améliorer l'offre dans les territoires mal desservis.** Cela peut conduire à assurer, sur certaines plages horaires, des rendez-vous avec des agents spécialisés pour traiter les dossiers compliqués, les consultations juridiques,... Par exemple, la télémédecine.

PROPOSITION 15 |

Simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires

Constats

Le recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux repose aujourd'hui sur une organisation fractionnée : 250 entités interviennent pour gérer plus de 600 prélèvements obligatoires. Par ailleurs, on n'exploite pas à plein potentiel le partage des données fiscales et sociales : en mobilisant les données disponibles, les démarches pourraient être moins chronophages et moins coûteuses pour les entreprises.

Sur le plan des moyens, l'administration fiscale a vu ses effectifs diminuer ces dernières années, mais des marges de manœuvre subsistent, y compris dans les autres administrations concernées (URSSAF, ACOSS, AGIRC-ARRCO, DGDDI).

Le recouvrement constitue un champ d'application très important pour toutes les potentialités offertes par le numérique. Des réformes structurantes permettent de réduire le coût, d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers : déclaration en ligne, prélèvement à la source, déclaration sociale nominative, suppression de la taxe d'habitation. Cela suppose toutefois de procéder aux investissements nécessaires dans les systèmes d'information.

Objectifs

L'objectif est de simplifier drastiquement le système de recouvrement, en réduisant le nombre de dispositifs et de structures qui en ont la charge.

En vision cible, les acteurs économiques mettraient sur une plateforme les données économiques et sociales et ces données seraient utilisées pour le recouvrement par un système unique, fortement automatisé et orienté vers l'utilisateur. Cela aurait pour effet de faire évoluer les missions de l'État vers le contrôle, le conseil et l'accompagnement.

Réformes préconisées

Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d'atteindre progressivement ces objectifs :

▶ **simplifier le droit fiscal et social pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de notre système de prélèvements obligatoires et renforcer notre attractivité.** Cela implique de réduire les niches et de supprimer les petites taxes, complexes à collecter et au rendement faible ;

▶ **renforcer l'efficacité des organismes en charge du recouvrement** afin d'aller progressivement vers un acteur unique du recouvrement dans les sphères fiscale et sociale, et de réduire les coûts de recouvrement et les effectifs qui y sont consacrés d'ici là. Pour ce faire, il convient de :

- rapprocher les différents organismes en charge du recouvrement fiscal d'un côté et social de l'autre, préalable à une fusion à long terme. Dans la sphère fiscale, cela suppose le **transfert du recouvrement de l'ensemble des taxes à la Direction générale des finances publiques (DGFiP)**. Dans la sphère sociale, l'objectif est de **transférer le recouvrement aux URSSAF, pour aller vers un recouvreur unique ;**

- utiliser les outils numériques pour aller vers un recouvrement 100 % numérique et automatique, simplifié pour les utilisateurs, en développant la mutualisation là où elle est possible et assurer un réel partage d'information entre les collecteurs sociaux et fiscaux. Ce meilleur partage d'information passe par un accès facilité des administrations sociales aux bases de données fiscales, et réciproquement ;

- développer l'exploitation des données de masse et l'intelligence artificielle pour améliorer l'efficacité du contrôle fiscal et social et le recouvrement des créances ;

- exploiter les opportunités offertes par la mise en place du prélèvement à la source et par la réforme de la taxe d'habitation pour réaliser des gains d'efficacité.

Impacts attendus

La mise en œuvre de ces réformes conduira à réduire le **nombre de taxes**, ce qui sera mesurable en observant le nombre supprimé chaque année.

Une telle réforme devrait permettre d'améliorer de manière très significative l'efficacité du recouvrement de l'impôt. Les travaux conduits par le Comité permettent d'estimer l'économie à 1 Md€ d'ici 2022.

PROPOSITION 16 |

Aller vers une société « zéro cash » pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale

Constats

On estime à 55 % le nombre des transactions payées en espèces en France contre 89 % en Italie, 75 % en Allemagne et environ 60 % au Royaume-Uni. Seuls des pays nordiques comme la Suède et la Finlande ont des taux inférieurs. 92 % français plébiscitent la carte bancaire pour les achats quotidiens. Les espèces représentent moins de 5 % du montant total des transactions en valeur selon des estimations convergentes. D'autre part, on estime aujourd'hui que la fraude à la TVA représente en France environ 10 Md€, une partie correspondant à des revenus non déclarés. De même, le travail non déclaré représente un manque à gagner important pour les administrations fiscales et sociales. En 2016, 555 M€ ont été redressés par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Enfin et plus généralement, la circulation d'espèces favorise par ailleurs le blanchiment d'argent.

Objectifs

En supprimant progressivement la circulation d'espèces, on simplifiera les paiements, correspondant aux modes de vie déjà préconisés par les Français, tout en permettant une lutte plus efficace contre la fraude et le grand banditisme.

Réformes préconisées

Pour cela, nous proposons d'aller progressivement vers une société sans espèces. Ce mouvement peut se faire en plusieurs étapes :

- ▶ **supprimer les espèces, les chèques et les timbres pour les paiements fiscaux et sociaux d'ici deux ans.** Afin d'accompagner en particulier les publics les plus fragiles, des solutions intermédiaires pourraient être envisagées (par exemple utilisation d'une carte sans contact) ;
- ▶ **rendre obligatoire l'acceptation des paiements dématérialisés (carte bancaire, téléphone, virement) pour tous les achats, sans montant minimum, et développer une application par laquelle les consommateurs pourraient aisément signaler des difficultés ;**
- ▶ **réduire progressivement la circulation d'espèces vers une extinction complète.** On pourrait commencer à court terme par mettre fin à la circulation des pièces de 1 et 2 centimes, comme cela a été fait en Irlande, en Finlande et en Belgique par exemple.

Impacts attendus

La mise en œuvre de ces réformes conduira à la **dématérialisation intégrale des paiements aux administrations** à horizon 2020.

Le Comité est convaincu que cette réforme est source d'économies importantes mais n'a pas été en mesure de les chiffrer. Par ailleurs, elle devrait permettre de **lutter contre la fraude fiscale** et donc d'accroître la rentrée d'impôts.