



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

Maintien des activités des administrations des recettes

La présente note fournit des orientations sur la manière dont les administrations des recettes peuvent protéger leur personnel et les contribuables tout en assurant le fonctionnement du système des recettes lors des différentes phases de la crise de la COVID-19¹. Elles doivent prendre des mesures rapides visant à :

- **Planifier, organiser et mettre en œuvre la gestion du maintien des activités lors des différents scénarios que pourrait entraîner la crise de la COVID-19.** Les administrations des recettes des pays à revenu faible et intermédiaire ne disposent peut-être pas d'un plan de maintien des activités². Celles qui en possèdent un devront toutefois y apporter des ajustements importants pour répondre à cette crise sanitaire mondiale sans précédent, compte tenu des conséquences graves du verrouillage des secteurs publics et privés. Si une administration des recettes ne dispose pas d'un plan de maintien des activités, elle devra impérativement adopter certaines mesures indispensables pour garantir le maintien de son activité. Le calendrier de leur application et leur ampleur dépendront du stade de l'épidémie dans le pays et des infrastructures de celui-ci et de son administration.
- **Garantir le maintien de la collecte des recettes et le fonctionnement des administrations pour contribuer au financement et à la mise en œuvre des réponses à la crise décidées par les pouvoirs publics.** La gestion des différentes et multiples mesures adoptées pour répondre à la COVID-19 nécessite de prendre des décisions et de les mettre en œuvre rapidement et de s'adapter à l'évolution permanente des événements. Les administrations des recettes, qui entretiennent des contacts directs avec pratiquement tous les citoyens, jouent un rôle majeur pour atténuer les inquiétudes des contribuables en facilitant le respect de leurs obligations fiscales et leurs échanges commerciaux, en respectant les priorités définies en matière de fourniture des services publics et en soutenant l'économie grâce à une application rapide des mesures décidées par l'État.

Bien que la présente note couvre tout l'éventail des activités que doivent gérer les administrations des recettes pendant la crise, chacune devra envisager les actions à mener en fonction de sa situation actuelle

¹ Elle fournit des orientations plus détaillées sur les priorités relatives au maintien des activités présentées dans la note d'orientation du FMI *Tax and Customs Administration Responses* du 6 avril 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

² Un plan de maintien des activités définit la manière dont fonctionne une entreprise en situation d'urgence, telle qu'une épidémie, une catastrophe naturelle, une grève ou toute autre urgence, qu'elle se produise à l'échelle locale, régionale ou nationale. Les 92 évaluations menées à ce jour à l'aide de l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale ont montré que la majorité des pays à revenu faible et intermédiaire ne possèdent pas de plan de maintien des activités solide.

et prévisible. Ce document ne vise pas à élaborer un plan de maintien des activités, mais à aider les administrations des recettes à réagir rapidement à la crise actuelle pour garantir la continuité de leurs opérations.

Les administrations qui disposent d'un plan de maintien des activités pourront reprendre certaines de ces mesures pour l'adapter. Il serait utile que celles qui n'en possèdent pas en élaborent un à l'avenir³.

Veillez envoyer tout commentaire ou question sur la présente note à cdsupport-revenue@imf.org.

Cette note s'inspire des réponses déjà apportées par les administrations des recettes à la crise de la COVID-19 et des orientations précédentes du FMI, adaptées aux circonstances particulières de la crise actuelle⁴. Les mesures proposées sont réparties dans deux grandes catégories : I) Planifier et mettre en œuvre des mesures prioritaires ; II) Gérer en continu les conséquences de la COVID-19 et préparer la reprise des activités normales.

I. PLANIFIER ET METTRE EN ŒUVRE DES MESURES PRIORITAIRES

Les étapes essentielles de la gestion de crise consistent à garantir la sécurité du personnel et des contribuables et à déterminer quels services et programmes de l'administration des recettes sont indispensables. Dans le cas de la COVID-19, la diminution des contacts physiques entre les membres du personnel et avec le public constitue une exigence de sécurité primordiale. Il s'avère également essentiel de maintenir la chaîne d'approvisionnement internationale, les marchandises nécessaires à la crise devant être traitées rapidement lors des contrôles aux frontières. La distribution des remboursements d'impôt et des prestations⁵ peut représenter un autre service indispensable, les particuliers et les entreprises pouvant en avoir besoin pour survivre. D'autres services, tels que les mesures douanières de sécurité et les mesures de contrôle, devront continuer, mais peut-être selon des conditions qui pourront être assouplies temporairement. Et surtout, la mise en œuvre rapide des mesures prises par les pouvoirs publics pour aider les particuliers et les entreprises à traverser la crise s'avère primordiale.

Les réponses de l'administration reposent sur plusieurs étapes préliminaires indispensables, qui sont décrites dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1. Dix étapes indispensables pour orienter la riposte de l'administration

1. Le responsable de l'administration des recettes doit constituer et mettre en place un groupe de gestion de crise et désigner des responsables à chaque niveau de direction, qui exerceront leur autorité tel que prévu par le groupe de gestion de crise.
2. Des membres du groupe de gestion de crise devront être chargés d'assurer un lien entre l'administration et le ministère des Finances (ou équivalent) pour intégrer les informations approuvées par le groupe de gestion de crise aux décisions et conduire la mise en œuvre des mesures relatives à la COVID-19 dans l'administration.
3. Recenser les activités essentielles de l'administration, qui peuvent englober l'émission de remboursement, l'envoi de chèques de prestations sociales et la facilitation des échanges commerciaux. L'équipe de gestion

³ Si les administrations des recettes ont besoin d'aide pour élaborer un plan de maintien des activités ou répondre à la pandémie de la COVID-19, le département des finances publiques du FMI est disposé à leur proposer des consultations et des recommandations établies en fonction de leurs besoins.

⁴ La note du FMI *Priority Measures for Customs Administrations* apporte des orientations supplémentaires aux administrations des douanes sur le maintien de leurs activités.

⁵ Lorsque ces prestations sont gérées par l'administration des recettes

de crise doit réexaminer en permanence la situation, en constante évolution, et adapter son action en conséquence, selon l'avancement de la crise.

4. Recenser les principaux segments de contribuables pour les recettes et définir des services et des mesures d'incitation au respect des obligations fiscales pour maintenir le flux des recettes. Renforcer la fréquence du suivi des recettes afin de pouvoir appliquer rapidement des mesures contribuant à conserver autant que possible les flux de recettes.
5. Déterminer les processus de soutien indispensables à la fourniture des services essentiels, tels que les services de soutien aux systèmes informatiques pour garantir l'émission des remboursements.
6. Recenser le personnel nécessaire à la fourniture des services essentiels, ainsi que les personnes à même de remplacer les principaux employés en cas de maladie.
7. Envisager des modes de travail différents, qui peuvent être nécessaires et applicables dans l'administration, tel que le télétravail.
8. Communiquer avec le personnel le plus tôt possible, et fréquemment par la suite, pour partager des informations sur l'approche suivie par l'administration pour modifier ses activités et protéger la sécurité de son personnel.
9. Communiquer fréquemment avec les équipes de gestion de crise gouvernementales pour évoquer les questions concernant l'administration et l'évolution de la collecte des recettes et recevoir des informations sur les mesures publiques envisagées, en particulier concernant les modifications de la politique fiscale.
10. Veiller à ce que des protocoles de santé/sécurité soient en place pour protéger les employés et les contribuables, tels que le matériel/l'habillement approprié et les mesures de distanciation physique.

En reprenant les étapes indiquées dans l'encadré 1, le tableau 1 présente les différentes questions et mesures que les administrations des recettes doivent prendre en compte pour garantir la continuité des activités pendant la crise de la COVID-19.

Tableau 1: Questions et mesures possibles pour gérer la crise de la COVID-19

Questions concernant les administrations fiscales et douanières	Mesures possibles	Observations
Gouvernance		
Groupe de gestion de crise	<ul style="list-style-type: none"> • Former un groupe de directeurs et d'agents principaux dirigé par un directeur de haut niveau, chargé de prendre les décisions et de résoudre les questions relatives aux activités quotidiennes. • Mettre en place des comptes rendus réguliers au groupe de gestion de crise sur les questions relatives au fonctionnement et au personnel pour que les décisions soient prises rapidement. • Rendre compte régulièrement au groupe de gestion de crise du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les petites administrations, ce peut être les cadres dirigeants. • Il est impératif d'agir rapidement. • Organiser des réunions aussi souvent que nécessaire (une moins une fois par jour au début de la crise). • Prévoir un ou plusieurs remplaçants pour chaque membre du groupe de gestion de crise. • Les comptes rendus au groupe de gestion de crise peuvent porter sur la disponibilité au quotidien du personnel, la fourniture des services essentiels et les données commerciales sur les importations essentielles et celles en rapport avec la COVID-19. • L'équipe se réunira et effectuera ses comptes rendus à distance si les bureaux sont fermés.
Prise de décision	<ul style="list-style-type: none"> • Définir une ligne hiérarchique à partir du niveau le plus élevé et nommer un responsable par niveau de direction. 	

Questions concernant les administrations fiscales et douanières	Mesures possibles	Observations
	<ul style="list-style-type: none"> • Déléguer les responsabilités de manière à pouvoir réagir à la crise au moment opportun à tous les niveaux hiérarchiques. 	
Processus de décisions relatives aux changements apportés aux activités principales	<ul style="list-style-type: none"> • Au fur et à mesure de l'évolution des risques, décider des activités prioritaires, du personnel à déployer et des mesures visant à protéger le personnel et à maintenir les activités en fonction des conditions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite de disposer d'un processus concernant les changements dans les activités principales.
Questions relatives aux ressources humaines (RH) et à la santé		
Absences	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un plan de remplacement du personnel essentiel absent. • Rendre compte chaque jour de la présence du personnel. • Évaluer et actualiser les politiques de congé pour permettre davantage de souplesse pendant la crise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indispensable pour garantir les niveaux de services les plus élevés aux frontières douanières et les processus essentiels. Par exemple : disponibilité du personnel dans les ports indispensables pour assurer un approvisionnement ininterrompu des marchandises, dont le matériel médical.
Télétravail	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les fonctions pouvant être exercées en dehors du bureau. • Définir et mettre en place une politique permettant au personnel de travailler à distance. • Répartir le personnel en deux groupes, selon que ses fonctions permettent ou non le télétravail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ceux qui ne peuvent pas télétravailler devront peut-être changer de poste pour répondre aux demandes sur Internet et diminuer l'attente dans les services. • Envisager le travail à la maison même si le soutien informatique est limité, par exemple pour le personnel moins dépendant des systèmes informatiques (politique, RH, finances).
Sécurité du personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Décider du moment où suspendre les rendez-vous ou réunions en présentiel avec les contribuables, les opérateurs et le personnel pour limiter les risques de contagion. • Garantir l'approvisionnement en matériel de protection pour le personnel essentiel. • Augmenter la fréquence du nettoyage des bureaux pour limiter les risques de transmission. • Mettre en place le télétravail autant que possible. • Veiller à enregistrer le lieu de travail de chaque membre du personnel. • Identifier les membres du personnel les plus vulnérables et les plus à risque pour ajuster si nécessaire leur charge et leur lieu de travail. • Encourager la distanciation physique et réduire les risques de contagion, en autorisant par exemple le travail par équipes lorsque cela est possible pour limiter le nombre de personnes en un lieu donné. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si le matériel de protection adapté n'est pas disponible, envisager de mettre en place d'autres mesures préconisées par les autorités médicales, telles que le port de masques non médicaux, et renforcer d'autres mesures, comme la limitation du nombre de personnes présentes en même temps dans un lieu donné et la distanciation sociale.
Maladie d'un employé	<ul style="list-style-type: none"> • Avertir les autorités sanitaires. • Désinfecter le lieu de travail. • Déterminer qui a été en contact avec l'employé concerné et veiller à ce que ces personnes s'isolent. • Suivre le bien-être du personnel en télétravail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposer d'un protocole applicable à la gestion des employés malades faciliterait ce processus.
Programmes et services essentiels		

Questions concernant les administrations fiscales et douanières	Mesures possibles	Observations
Fourniture des services essentiels	<ul style="list-style-type: none"> Le groupe de gestion de crise décide des services qui doivent être maintenus sans interruption pour garantir la continuité de la mobilisation des recettes, les échanges transfrontières et les autres fonctions essentielles. Réfléchir aux personnes, aux infrastructures, à la logistique et aux aménagements de travail nécessaires à la fourniture des services essentiels. Adopter des procédures d'achats accélérées pour les biens et services indispensables (informatique, équipements de protection etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Les services essentiels peuvent comprendre notamment le traitement des remboursements, les services en ligne et les opérations frontalières. Afin de disposer d'un personnel suffisant pour fournir les services essentiels, certains membres du personnel exerçant des tâches non essentielles ou travaillant dans d'autres lieux peuvent être réaffectés. Il peut s'avérer à cet égard nécessaire d'étudier les règles de confinement. Les décrets d'état d'urgence ou de catastrophe publique peuvent faciliter les procédures d'achat.
Changements dans les opérations principales	<ul style="list-style-type: none"> Définir de nouvelles façons de fournir des services/fonctions, en respectant notamment les mesures de distanciation physique. 	<ul style="list-style-type: none"> Par exemple : accélérer le dédouanement des biens essentiels et du matériel médical, remplacer les contrôles sur place par des contrôles sur pièces, proposer des consultations par téléphone ou en ligne plutôt que des entretiens sans rendez-vous dans les bureaux, utiliser des boîtes aux lettres régulièrement désinfectées pour le dépôt des documents, privilégier les courriels, etc.
Suivi/rapport	<ul style="list-style-type: none"> Dans la mesure du possible, transmettre aux pouvoirs publics et aux autres institutions (l'office national des statistiques, par exemple) les chiffres sur les obligations fiscales qui sont honorées, la collecte des recettes, les paiements, les remboursements, les demandes de report déposées par les contribuables. Pour les pays qui réalisent des prévisions de recettes, mettre à jour le modèle pour tenir compte de la situation actuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> Ces données aideront les pouvoirs publics à évaluer les conséquences économiques de la crise.
Autres programmes et services importants		
Décision sur le report des échéances du dépôt des déclarations et du paiement des impôts et d'autres activités	<ul style="list-style-type: none"> Certaines dates d'échéance concernant le dépôt des déclarations d'impôt, les paiements anticipés ou échelonnés peuvent être reportées. 	<ul style="list-style-type: none"> Les pays proposant peu de méthodes de paiement devraient rechercher de nouvelles possibilités, sur les téléphones portables ou à l'aide d'autres moyens électroniques.
Maintien des recettes	<ul style="list-style-type: none"> Recenser et suivre les principaux segments de contribuables qui participent à l'essentiel des recettes fiscales. Augmenter la fréquence du suivi des recettes pour pouvoir agir rapidement en cas de baisse importante des recettes et maintenir autant que possible les flux collectés. Si nécessaire, réaffecter des agents fiscaux pour garantir la mobilisation, le respect des obligations fiscales et le paiement des impôts de la part des principaux contribuables. 	<ul style="list-style-type: none"> Il est important de continuer à collecter autant de recettes que possible pour répondre aux besoins de dépenses publiques.

Questions concernant les administrations fiscales et douanières	Mesures possibles	Observations
Diminution des effectifs dans les services moins sollicités	<ul style="list-style-type: none"> Les effectifs employés à des postes non essentiels peuvent être réaffectés à des postes essentiels. 	<ul style="list-style-type: none"> Il convient de recenser le personnel qualifié pouvant être réaffecté.
Détection des fraudes	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place des processus visant à détecter des fraudes et des abus commis dans le cadre des mesures de secours mises en œuvre pendant la crise. 	<ul style="list-style-type: none"> Il faudra rendre publiques les sanctions prises pour dissuader d'autres personnes de profiter de la crise et conserver la confiance du public dans le système fiscal et douanier.
Soutien informatique		
Conséquences du télétravail	<ul style="list-style-type: none"> Définir les ajustements nécessaires dans le domaine informatique pour que le personnel puisse télétravailler. Lors de premières phases de la crise, évaluer et tester la capacité à maintenir à grande échelle le travail à distance ou d'autres modes de travail flexibles pour le personnel essentiel. 	<ul style="list-style-type: none"> La structure informatique est-elle suffisante ? Faut-il prévoir davantage de licences logicielles ?
Maintenance, sécurité et sûreté des données de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> Décider des mesures supplémentaires à adopter pour garantir la maintenance et la sécurité des données alors qu'une grande partie du travail s'effectue à distance. Fixer des limites à l'accès et à la transmission des données confidentielles lorsque le personnel utilise son propre ordinateur et son adresse électronique personnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> Le problème des tentatives d'intrusion dans le système informatique peut se poser.
Sécurité des données lors de la fourniture de services à distance	<ul style="list-style-type: none"> Définir les canaux adaptés au partage des données et à l'échange de fichiers. Décider des logiciels à utiliser et communiquer ces décisions aux utilisateurs. 	
Communication		
Interne	<ul style="list-style-type: none"> Définir les canaux, les sujets et la fréquence de la communication interne. Constituer un réseau social ou des groupes de communication équivalents à chaque niveau de direction pour faciliter la participation régulière aux discussions concernant de nouvelles questions. Si nécessaire, et conformément aux directives des autorités sanitaires, demander aux employés considérés comme essentiels de se rendre au bureau et aux autres de rester chez eux. Tenir les syndicats régulièrement informés. 	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel doit être tenu informé des nouveaux modes de travail et averti régulièrement des évolutions importantes de la crise. Éviter les réunions en présentiel.
Externe	<ul style="list-style-type: none"> Définir les canaux, les sujets et la fréquence de la communication avec les principales parties prenantes – contribuables, entreprises, administrations, service des douanes des autres pays. Définir un point de contact avec les autres organisations et partenaires pour les questions relatives à la COVID-19. Rendre compte régulièrement à l'équipe de gestion de crise du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à ce que l'administration s'exprime « d'une seule voix ».

Questions concernant les administrations fiscales et douanières	Mesures possibles	Observations
Nouveaux canaux pour les services des contribuables/opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des canaux ou renforcer ceux existant déjà pour aider à distance les contribuables ou les opérateurs transnationaux. • Créer une liste des questions fréquemment posées et la publier sur le site web de l'administration. 	

II. GERER EN CONTINU LES CONSEQUENCES DE LA COVID-19 ET PREPARER LA REPRISE DES ACTIVITES NORMALES

Lorsque les premières décisions seront prises et appliquées, l'activité pourra être perturbée pendant une longue période, ce qui nécessitera d'adopter des mesures adaptées. La collecte des recettes diminuera inévitablement pendant la crise. L'administration des recettes peut néanmoins préparer la reprise de l'activité en suivant ses sources de recettes les plus importantes et en prévoyant des dispositifs pour appuyer le respect des obligations volontaire ou forcé, si nécessaire. Au fur et à mesure que l'administration s'adaptera à la situation, un certain nombre d'actions menées en continu aideront la direction à pouvoir répondre aux nouveaux besoins dès lors que le pays se préparera à reprendre ses activités normales. L'encadré 2 présente certaines des mesures à envisager au cours de cette phase.

Encadré 2. Actions destinées à faire en sorte que la direction reste réactive pour préparer la reprise des activités normales

1. Évaluer en permanence l'état de la crise et ajuster les opérations en cours en fonction de l'évaluation des risques. Surveiller la possible apparition d'une nouvelle vague d'épidémie.
2. Continuer à soutenir le personnel grâce à une communication régulière, pour s'assurer qu'il dispose des outils nécessaires pour effectuer son travail et maintenir un contact virtuel, en particulier avec les employés qui ne bénéficient pas du soutien d'une cellule familiale.
3. Suivre le degré de contamination parmi le personnel et continuer à gérer l'isolement des personnes qui ont été exposées à la maladie.
4. Suivre et analyser les différentes sources importantes de collecte de recettes pour comprendre où se sont produites les baisses, afin que l'administration puisse élaborer et mettre en œuvre des mesures pour accroître la collecte dès lors que les activités reprendront un cours normal.
5. Commencer à planifier la reprise totale des activités en réfléchissant à l'ordre et à la méthode selon lesquels remettre les services en fonctionnement. Ces mesures peuvent inclure la reprise progressive des programmes qui ont été interrompus pendant la crise, le retour du personnel sur son lieu de travail normal et la reprise de ses fonctions habituelles, la communication au personnel et aux contribuables des moyens d'appuyer et de renforcer le respect des obligations fiscales après la crise, l'élaboration de plans pour gérer les répercussions des mesures de secours accordées, c'est-à-dire les reports de déclarations et de paiements, et la maintenance des systèmes informatiques tendus. Une autre note apportera davantage d'informations sur ce sujet⁶.

⁶ Une autre note, en cours de préparation, fournira des orientations sur la reprise des opérations, notamment pour continuer à préserver les recettes et restaurer les activités des administrations des recettes et la vérification du respect des obligations fiscales.

Après la crise, les administrations des recettes devront examiner les décisions de gestion et les mesures qui auront été prises, dans l'optique de dégager et de documenter des enseignements qui pourront se révéler utiles à l'avenir.