



Série spéciale sur les politiques budgétaires pour répondre à la COVID-19

Cette note fait partie d'une série de notes produites par le Département des Finances Publiques pour aider les Membres à faire face à l'urgence COVID. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des services du FMI et ne reflètent pas nécessairement les vues du FMI, de son Conseil d'administration ou de la direction du FMI

Administration des recettes : redynamiser les opérations pour assurer la mobilisation des recettes et le respect des obligations fiscales et douanières

Le confinement généralisé des secteurs public et privé instauré dans de nombreux pays pour contenir la propagation de la COVID-19 a un impact significatif sur les opérations des administrations des recettes, les recentrant principalement sur la mise en œuvre de mesures gouvernementales, le maintien des opérations essentielles de mobilisation des recettes et d'appui aux échanges commerciaux, et la protection de la santé des agents et de la population en général. Lorsque la COVID-19 sera contenue et que les mesures de confinement seront assouplies, les administrations des recettes devront être prêtes à redynamiser leurs opérations, à rétablir le fonctionnement normal des systèmes fiscaux et douaniers et de gestion du commerce extérieur, à assurer la perception des impôts, droits et taxes, et à au moins rétablir les niveaux de respect des obligations fiscales et douanières d'avant la crise. Cela sera crucial pour garantir les besoins en recettes des gouvernements, notamment dans les pays à faible revenu et à faible capacité en matière de finances publiques, ainsi que dans les pays disposant de vastes programmes de protection sociale.

La présente note présente des orientations sur la manière dont les administrations des recettes peuvent traiter ces priorités et commencer à reprendre leurs activités normales, tout en reconnaissant que les pays seront impactés à des stades différents par la crise¹. Ce sera une tâche exigeante dans le contexte d'une reprise potentiellement lente et inégale, de nombreuses entreprises étant touchées alors que d'autres ont bénéficié de la situation. Inévitablement, les niveaux de respect des obligations fiscales et douanières par les contribuables et les opérateurs du commerce international se seront détériorés à la suite du ralentissement économique, aggravé par l'incapacité des administrations des recettes à maintenir le niveau de respect des obligations déclaratives et de paiement. Le rétablissement des flux de recettes et de civisme fiscal aux niveaux d'avant la crise exigera une préparation efficace et en temps opportun, afin de mener à bien la reprise des activités.

¹ La présente note s'ajoute à des notes précédentes de la série spéciale du FMI : *Tax and Customs Administration Responses*, 6 avril 2020 ; *Maintien des activités des administrations des recettes*, 20 avril 2020 ; *Mesures prioritaires pour les administrations douanières*, 20 avril 2020, toutes publiées à <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

La phase de redressement débutera lorsque les administrations des recettes pourront commencer à intensifier leurs activités et que les contribuables reprendront leurs activités; si bon nombre d'entre eux peuvent continuer à fonctionner dans le contexte d'une crise économique, d'autres devront cesser leurs activités et de nouvelles entreprises pourraient voir le jour. Il faut s'attendre à ce que le processus de reprise se déroule par étapes et sur une longue période, car il est très probable que les mesures restrictives ne seront éliminées que progressivement.

La planification de la phase de reprise devrait commencer tôt, afin de prévoir suffisamment de temps pour mettre en place toutes les dispositions nécessaires. Elle devrait tenir compte attentivement des capacités de mise en œuvre et des circonstances locales, ainsi que de l'impact de la crise sur le niveau des activités et sur le respect des règles par les contribuables et les opérateurs du commerce international. Le rythme de la reprise dépendra également d'autres facteurs externes, notamment les mesures d'allégement mises en œuvre par les gouvernements après la crise pour stimuler davantage l'économie.

Veillez adresser vos questions et commentaires au sujet du présent document à cdsupport-revenue@imf.org.

La présente note s'inspire des mesures prises actuellement par les administrations des recettes face à la crise de la COVID-19 et des conseils précédents du FMI, adaptés aux circonstances particulières de la crise actuelle. Elle traite à la fois des procédures fiscales et douanières. Chaque domaine présentant des caractéristiques distinctes, l'accent a été mis sur la perception des recettes pour les administrations fiscales et sur la sécurité et la facilitation du commerce pour les administrations douanières. Toutefois, l'approche générale est similaire². Les mesures particulières sont présentées dans six rubriques : I) Principaux risques à gérer pendant la phase de redressement ; II) Organisation de la gestion de la phase de reprise ; III) Rétablissement des niveaux de respect des obligations déclaratives et de paiement des contribuables ; IV) Gestion du rétablissement des principaux processus d'administration des recettes ; V) Priorités pour les fonctions de soutien dans les administrations de recettes ; ainsi que VI) Quelques enseignements clés : plan de continuation des activités, numérisation et gestion du civisme fiscal fondée sur l'analyse des risques.

I. PRINCIPAUX RISQUES À GÉRER PENDANT LA PHASE DE REPRISE

Les administrations des recettes devront résoudre des difficultés particulières pour rétablir leurs opérations et prêter de nouveau attention aux flux des recettes et au respect des règles fiscales par les contribuables (ou opérateurs du commerce international pour ce qui concerne la douane).

- La disponibilité du personnel pourrait encore faire l'objet de restrictions, notamment à cause des mesures de distanciation physique en vigueur. En outre, les agents et leurs familles pourraient également avoir été contaminés par le virus de la COVID-19 ; et le maintien des mesures visant à protéger le personnel et les contribuables doit rester une priorité. Cela impliquera le maintien d'une partie des mesures de continuation des activités, telles que décrites dans la note de la série spéciale du FMI à ce sujet³.
- Les contribuables et les opérateurs du commerce international devront reprendre leurs activités normales pour le dépôt des déclarations fiscales et douanières ainsi que pour les paiements, pendant qu'ils seront peut-être encore en train de se relever du ralentissement économique et de l'impact sur la santé et le bien-être de leurs employés. Pour ce faire, les administrations des recettes devront poursuivre et, dans certains cas intensifier, la communication avec les contribuables et les opérateurs du commerce international, et

² La note de la série spéciale du FMI intitulée *Mesures prioritaires pour les administrations douanières* (ibid.) contient d'autres conseils détaillés sur les mesures à prendre par les administrations douanières.

³ Voir la note de la série spéciale du FMI intitulée *Business Continuity for Revenue Administrations* (ibid.).

surveiller attentivement le comportement des contribuables en matière de déclaration et de paiement afin d'identifier les nouvelles tendances et les risques de non-conformité.

- Les nouveaux risques devront être identifiés et analysés, notamment dans le cas de contribuables et opérateurs du commerce international qui abusent des mesures d'allégement et de stimulation associées à la crise. En ce qui concerne les contribuables et les opérateurs du commerce international dans certains secteurs d'activité très touchés par la crise, les recettes seront exposées à des risques sont considérables particulièrement en ce qui concerne les grandes et moyennes entreprises. Il pourra être nécessaire de surveiller de près l'utilisation des dispositions d'allégement et de stimulation afin d'empêcher ou de détecter les abus éventuels.
- La suppression progressive des mesures gouvernementales temporaires, y compris le report des dates de déclaration et de paiement, et les exonérations temporaires, nécessitera une attention particulière car de nombreux contribuables pourraient encore se trouver dans une situation financière fragile. Des mesures d'allégement temporaires, y compris des calendriers de paiement, pourront encore être octroyées⁴.
- Les administrations des recettes feront certainement face à des travaux en suspens qu'elles devront hiérarchiser et gérer avec soin – arriérés d'impôts, cas d'audit, demandes laissées sans réponse (par exemple, appels ou demandes de décision anticipée). Leurs traitements nécessiteront une planification adaptée et détaillée, de concert avec des groupes de travail spécialisés dans les domaines opérationnels respectifs.

II. ORGANISATION DE LA GESTION DE LA PHASE DE REPRISE

En général, la gestion de crise fait une distinction claire entre la crise et la période d'après-crise, mais en ce qui concerne la crise de la COVID-19, une telle distinction est difficile à faire. Comme souligné précédemment, le rétablissement des opérations après la crise sera progressif, et les préparatifs doivent commencer tôt. Lors de la préparation des mesures de redressement, les administrations des recettes devraient accorder la priorité aux éléments suivants : i) la sécurité et la santé du personnel et des contribuables et des opérateurs du commerce international; ii) les mesures visant à sauvegarder les recettes ; iii) la garantie de la disponibilité des services aux contribuables et aux opérateurs du commerce international, tout en veillant à ce que ces derniers respectent les règles fiscale et douanière. Pour ce faire, les administrations des recettes devront mettre en place des dispositions temporaires de gestion de la phase de redressement, ainsi qu'un processus de planification claire.

Mise en place de dispositions spéciales de gestion

Les défis de la phase de reprise seront similaires à ceux de la crise ; et les processus et les procédures essentiels doivent être préparés tôt à l'avance :

- Attribuer la responsabilité formelle de la préparation du processus de redressement, qui devrait commencer tôt.

⁴ Il faut équilibrer soigneusement ces mesures en fonction de l'impact qu'elles auront sur le budget de l'État. L'application massive de mesures d'allégement, avec des options régulières permettant des reports de paiements et des versements partiels, posera des risques considérables pour le flux des recettes. Même si certains contribuables auront toujours besoin de modalités de paiement, surtout pour les dettes encourues avant et pendant la crise, il est important qu'ils reprennent progressivement des cycles de paiements réguliers, dans la mesure du possible.

- Mettre en place une équipe de coordination de la reprise (ECR) qui serait généralement composée des mêmes personnes que celles du groupe de gestion de crise (GGC), mais avec des fonctions particulières pour l'après-crise⁵.
- Attribuer des responsabilités spécifiques, au sein de l'équipe de coordination de la reprise (ECR), à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la perception des recettes après-crise, comme expliqué à la section III.
- Charger l'équipe de coordination de la reprise (ECR) d'élaborer de plans de redressement, qui devront être approuvés par la direction, de coordonner les activités fondée sur des rapports fréquents des structures organisationnelles et le transfert hiérarchique des décisions à prendre, au besoin.
- Veiller à ce qu'une attention particulière soit accordée à la gestion des ressources humaines afin de protéger la santé, la sécurité et le bien-être des agents et des contribuables et des opérateurs du commerce international, et préparer les agents à une plus grande flexibilité dans le traitement des nouvelles priorités des administrations des recettes (voir la section V).
- Solliciter la participation du ministère des Finances (ou d'un organe de supervision équivalent) et de toutes autres institutions de l'État pour analyser l'impact de la crise sur l'activité économique, coordonner les activités et assurer le soutien et le financement de la phase de reprise.
- Solliciter la collaboration d'autres parties prenantes, notamment des représentants du secteur privé, et coordonner les efforts avec elles.

Planification en temps opportun

Une planification précoce aidera les unités organisationnelles des administrations des recettes à se préparer à la reprise de leurs activités. Étant donné les restrictions et les travaux en suspens qui subsistent, il est peu probable que le retour à la situation normale ne se fasse avant un certain temps. Une planification et une hiérarchisation minutieuses seront nécessaires pendant la phase d'impact, pour aligner toutes les activités pendant la reprise :

- Commencer tôt la préparation de la période de reprise : l'équipe de coordination de la reprise (ECR) devrait mettre au point un plan qui prévoit : i) le rétablissement des processus de base et de soutien, et le traitement des arriérés, y compris des mesures pour la santé et la sécurité du personnel ; et ii) un plan d'action de mobilisation des recettes après la crise (voir la section III).
- Élaborer des plans spécifiques pour chaque unité organisationnelle et les adapter en fonction des besoins.
- Aligner le plan de redressement sur les mesures gouvernementales de reprise économique et sur les plans de relance des autres organismes gouvernementaux, notamment en formulant de manière proactive des recommandations visant à faciliter une approche intégrée au niveau gouvernemental.
- Aligner le cycle de planification générale, aux niveaux stratégique et opérationnel, sur les priorités déterminées par le plan de redressement.
- Déterminer les conséquences budgétaires à l'avance et prendre des décisions en temps opportun.

⁵ Bien que l'équipe et le groupe aient des responsabilités différentes, leurs activités pourraient se chevaucher partiellement pendant l'étape de planification du rétablissement.

- Recommander les modifications nécessaires à la législation et à la réglementation, et préparer rapidement les interventions requises.
- Faire preuve d'innovation, par exemple en prévoyant des solutions de rechange, si les procédures en vigueur ne permettent pas suffisamment d'accélérer la mise en œuvre des interventions nécessaires.

III. RÉTABLISSEMENT DES NIVEAUX DE RESPECT DES OBLIGATIONS DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT PAR LES CONTRIBUABLES

La sécurisation des flux de recettes et le retour au niveau de respect des obligations déclaratives et de paiement d'avant la crise, avant leur amélioration, seront des priorités primordiales pour les administrations des recettes. Pendant la crise, le respect des obligations de déclaration et de paiement des contribuables pourrait s'être détérioré à cause de la prolongation des échéances, de la disponibilité limitée du personnel et de la situation financière affaiblie des contribuables. En outre, les administrations des recettes pourraient faire face à une forte augmentation de leur charge de travail à la suite des demandes d'assistance et de soutien des contribuables. Cela peut engendrer de gros risques pour le flux de recettes, si la gestion n'est pas adaptée. Dans leur préparation de la phase de redressement, les administrations des recettes devraient envisager d'adopter les mesures suivantes :

- Élaborer un plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR) après-crise, qui définit les mesures nécessaires pour rétablir, voir améliorer, le respect des obligations fiscales et douanières et sécuriser les flux de recettes. Les principales étapes pour créer le PAMR sont résumées dans l'encadré 1.
- Concevoir le PAMR en se fondant sur une approche fondée sur l'analyse des risques, ce qui implique d'identifier les secteurs qui ont été touchés par la crise et ceux qui pourraient en avoir bénéficié. En outre, il faudra évaluer les risques nouveaux et émergents associés à la crise.
- Renforcer les capacités de surveillance en mettant l'accent sur les principaux secteurs, les grands contribuables et les plus gros contributeurs au budget. Les changements de comportement en matière de conformité doivent être détectés rapidement et traités en temps utile.
- Veiller à ce que l'accent soit mis sur les contribuables qui rencontrent des difficultés financières, en leur apportant un soutien (par exemple, des échéanciers de paiement) au fur et à mesure qu'ils reviennent progressivement à un niveau de civisme fiscal normal. En outre, maintenir le niveau d'exécution des recouvrements, également pour les contribuables les moins touchés par la crise, pour qu'ils continuent à respecter leurs obligations fiscales, notamment le paiement dans les échéances.
- Maintenir certaines mesures prises pendant la crise, par exemple les reports de paiements, qui pourraient encore être nécessaires. Pour envisager leur prolongation après la crise, il faut cibler les mesures d'allégement, notamment dans les secteurs particulièrement touchés, afin de garantir les flux de recettes dans la mesure du possible. Pour les grandes entreprises, il faut adopter une approche individuelle, fondée sur des directives internes claires et qui assurent un traitement impartial.
- Évaluer les mesures de facilitation du commerce mises en œuvre pendant la crise (par exemple, documents et signatures électroniques, déclarations simplifiées, etc.) afin d'identifier celles qui ont permis d'améliorer les procédures douanières en vue de les conserver ; et éliminer progressivement celles qui ont engendré des risques de non-conformité.

Encadré 1. Principales étapes de l'élaboration d'un plan d'action de mobilisation des recettes après-crise

Le plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR) après-crise doit être élaboré le plus tôt possible pendant la crise, idéalement avant que le pays ait été entièrement touché par la crise. S'il est disponible, le plan de continuation des activités des administrations des recettes peut constituer une base solide pour la mise en œuvre de mesures clés.

- Attribuer la responsabilité des mesures de mobilisation des recettes après la crise à un comité de gestion des risques existants ou à une équipe spécifique, selon les besoins. Identifier les principaux problèmes et risques à traiter, évaluer pour quels groupes de contribuables et opérateurs du commerce international (segments, secteurs) ces risques s'appliquent, et quels peuvent être leurs impacts éventuels.
- Veiller à ce que le PAMR prévoit une mise à jour : i) de la segmentation des contribuables, opérateurs du commerce international et débiteurs ; ii) des procédures de recouvrement ciblées et fondées sur les caractéristiques des divers groupes et secteurs ; iii) de l'identification des possibilités offertes par la crise, telles que des méthodes plus innovantes en matière de prestation de services et de respect des règles ; et (iv) des interventions ciblées sur les risques prioritaires en matière de respect des règles et des obligations fiscales et douanières.
- Maintenir l'engagement et la visibilité auprès des contribuables et des autres parties prenantes, grâce à une communication proactive et dynamique.
- Dans la mesure du possible, reconnaître la nécessité de soutenir la liquidité des entreprises en accélérant les remboursements de crédits de TVA et en informant les contribuables des reports de paiement d'impôts.
- Initier et concevoir les changements nécessaires à la réglementation et aux procédures internes, aux méthodes de communication, aux services aux contribuables et aux interventions sur place, telles que les contrôles et les mesures de recouvrement forcé dans le cadre de la suppression progressive des mesures d'allégement temporaires.
- Veiller à ce que les interventions convenues fassent partie des plans d'action de chaque unité organisationnelle.
- Envisager de mettre en place une équipe centrale de recouvrement spécialisée pour piloter les opérations des structures opérationnelles et traiter au cas par cas les arriérés des plus grands débiteurs.
- Attribuer les capacités du personnel conformément aux interventions prioritaires convenues.
- Surveiller les progrès et résultats du plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR) après-crise et les ajuster au besoin.
- Communiquer le plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR) après-crise et ses priorités à tout le personnel ainsi qu'aux parties prenantes externes, y compris les contribuables.

IV. GESTION DU RÉTABLISSEMENT DES PROCESSUS CLÉS D'ADMINISTRATION DES RECETTES

Une fois les restrictions levées et dès qu'un grand nombre d'employés pourront retourner travailler au bureau (ou fonctionner efficacement en télétravail), les opérations pourront lentement reprendre, dans le cadre du plan de reprise et conformément aux priorités fixées dans le plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR).

Le tableau 1 ci-dessous présente les mesures servant à rétablir les principaux processus d'une administration des recettes, c'est-à-dire : a) le dépôt des déclarations fiscales, la déclaration en douane et les paiements ; b) l'application et le respect des règles ; c) la communication et les services offerts aux contribuables et aux opérateurs du commerce international ; d) l'engagement des contribuables, des opérateurs du commerce

international et de leurs conseils fiscaux ou déclarants en douane. Dans le cadre de l'application et du respect des règles, il est conseillé de prendre des mesures prioritaires pour l'analyse des risques, la gestion des grands contribuables et des importateurs, ainsi que le contrôle. Toutes ces mesures devront être envisagées dans le contexte des circonstances particulières à chaque pays et à chaque administration des recettes.

Tableau 1. Mesures de rétablissement des principaux processus d'une administration des recettes

Principaux processus	Mesures
<p>Déclarations fiscales, déclaration en douane et paiement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Communiquer sur les obligations de déclaration en temps utile, après que ces obligations ont été suspendues ou non appliquées. • Renforcer les exigences de déclaration standard en douane. • Développer et généraliser les procédures de déclaration et de paiement en ligne, au besoin, pour diminuer les contacts entre personnes et améliorer l'efficacité. • Déployer des stratégies alignées sur les priorités du plan d'action de mobilisation des recettes (PAMR), en fonction des différents types de défaut de déclaration et de paiement, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> ◦ envoyer massivement des courriels, continuer à dialoguer avec les contribuables pour leur rappeler leurs obligations de déclaration et de paiement ; passer des appels téléphoniques pour les cas importants et recourir à des visites dans les cas plus complexes. • Cibler les mesures d'allégement sur les entreprises et les secteurs les plus touchés par la crise, s'il est envisagé de poursuivre les reports de paiements, tout en poursuivant une stratégie davantage axée sur les cas des autres entreprises, afin d'équilibrer la charge de travail et le fardeau administratif sur les contribuables avec l'impact potentiel que de telles mesures pourraient exercer sur le recouvrement des recettes. • Fixer des règles pour traiter les demandes de plans de paiements en adoptant une approche générique pour les petites dettes et en concentrant l'attention sur les dettes plus importantes. • Détecter à l'avance les nouveaux arriérés et y donner suite rapidement. • Utiliser le centre d'appels pour passer des appels de recouvrement de dettes. • Accorder une priorité élevée au recouvrement des arriérés concernant les cas de dettes importantes et nouvelles, en mettant l'accent sur les retenues à la source (lorsque les contribuables ont perçu des recettes et les gardent en fiducie). • Affecter temporairement des employés d'autres structures organisationnelles, lorsque cela est nécessaire et approprié. • Assurer un suivi uniquement pour les dettes qui présentent un potentiel de recouvrement, en donnant la priorité aux plus grandes dettes et en passant en admission en non-valeur les arriérés considérés irrécouvrables.
<p>Application et respect des règles</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Analyse et évaluation des risques</i> • <i>Gestion des grands contribuables (y compris les grands importateurs)</i> • <i>Programme de contrôle</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiser la segmentation des contribuables, ou les créer et les appliquer pour les administrations qui ne les ont pas utilisés, car les profils de risque auraient pu changer considérablement. • Identifier les nouveaux risques (en particuliers ceux associés aux mesures d'allégement) et ajuster les modèles de risque et les stratégies de traitement, en examinant également les risques potentiels d'utilisation frauduleuse des mesures d'allégement. • Inclure le droit des importateurs et exportateurs à des mesures supplémentaires de facilitation du commerce, en utilisant le code SH, dans le processus d'évaluation des risques et cibler les activités de contrôle. • Identifier de nouvelles sources d'information qui pourraient être nécessaires à des fins de contre-vérification des processus (par exemple, pour les cas de faillite et les subventions d'allégement). Pour l'administration douanière, cela pourrait comprendre des informations des transporteurs terrestres et maritimes ou des autorités portuaires. • Orienter le programme de contrôle des grands contribuables et des opérateurs du commerce international vers les secteurs les plus touchés par la crise (les « perdants » et les « gagnants »). • Envisager de mettre sur pied une équipe centrale chargée des plus grands contribuables, en l'absence d'un « bureau des grands contribuables ». • Renforcer la collaboration avec les grands contribuables et les opérateurs du commerce international pour suivre les progrès du rétablissement de leurs opérations commerciales et des flux de recettes. • Poursuivre ou étendre l'affectation d'agents supplémentaires au bureau des grands contribuables pour mettre en œuvre les initiatives prioritaires. • Envisager de rationaliser les demandes d'informations et les contrôles du bureau, ainsi que les contrôles sur place, pour se concentrer sur les questions de respect des règles uniques afin de préserver la transparence des activités d'exécution. • Remettre en place les mécanismes de retenue des impôts à la source, aussitôt que possible. • Réserver les contrôles avant remboursement de TVA uniquement pour les demandes à haut risque. • Mettre en place un plan de contrôle après dédouanement pour permettre aux administrations douanières de se concentrer sur les risques d'abus des prestations fournies dans les situations d'urgence.
<p>Communications avec les contribuables, les opérateurs du commerce</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Communiquer activement sur l'engagement de l'administration à aider les contribuables et les opérateurs du commerce international à respecter leurs obligations fiscales pendant qu'ils

international et services offerts	<p>reprendront leurs activités (par exemple par correspondance, et dans les journaux et les médias sociaux).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envisager, le cas échéant, d'envoyer des messages pour décourager les demandes d'allégement frauduleuses. • Informer les contribuables de la suppression progressive de toute mesure d'allégement. • Accorder une attention particulière à l'enregistrement et à la radiation des entreprises, car la crise pourrait donner lieu à un grand nombre de fermetures d'entreprises et de nouvelles créations. • S'assurer que la capacité est en place pour répondre aux questions des contribuables (centre d'appels, médias sociaux) et prolonger les heures d'ouverture si nécessaire. • Encourager l'utilisation des services en ligne, car les services en face à face peuvent rester limités pendant encore longtemps. Envisager d'adopter des consultations sur rendez-vous uniquement.
Relations avec les contribuables, les opérateurs du commerce international et leurs conseils fiscaux ou déclarants en douane	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser des réunions fréquentes avec les organes de représentatifs des contribuables, des commerçants et de leurs conseillers fiscaux pour les informer des stratégies de réponse et solliciter un retour d'information.

V. FONCTIONS DE SOUTIEN PRIORITAIRES DANS LES ADMINISTRATIONS DES RECETTES

Les ressources humaines et les technologies de l'information et de la communication sont deux fonctions de soutien essentielles dans toute crise qui peut perturber les activités des services. La crise de la COVID-19 a perturbé singulièrement les opérations des administrations des recettes, notamment dans les pays qui ont adopté des mesures de confinement pour limiter la propagation du virus. Par conséquent, une bonne gestion de ces fonctions pendant la crise permet de mieux supporter les effets, comme expliqué dans la note de la série spéciale du FMI sur le plan de continuation des activités ; et elles sont également très importantes pour la phase de reprise.

Pendant et après une crise, la gestion des ressources humaines joue un rôle critique pour préparer les agents à réagir aux demandes de la crise. Il s'agit notamment de poursuivre les mesures mises en œuvre pendant la crise pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des agents. La direction des ressources humaines doit aussi se préparer à répondre aux besoins opérationnels d'adaptabilité et de flexibilité du personnel.

Les technologies de l'information et de la communication sont des outils indispensables pour les administrations des recettes, et la crise va continuer de leur imposer des exigences supplémentaires. La gestion des demandes concurrentes de changement des systèmes pour les mesures de relance et d'aide, l'augmentation de la demande interne de soutien aux dispositions de télétravail et l'amélioration des services en ligne pour les contribuables et les opérateurs du commerce international nécessiteront une planification et une hiérarchisation rigoureuses. Les mesures destinées à soutenir ces processus sont décrites au tableau 2.

Tableau 2. Mesures de rétablissement des principaux processus de soutien dans les administrations des recettes	
Processus de soutien	Mesures
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer à évaluer pour la santé, la sécurité et le bien-être des employés et des contribuables, demander les conseils d'experts médicaux et mettre en œuvre des mesures pour réagir à la crise, en cas de besoins. • Surveiller la disponibilité du personnel, repérer les insuffisances dans les effectifs et faciliter la réaffectation temporaire (ou l'embauche) d'employés à des tâches prioritaires dans la période d'après la crise. • Continuer à soutenir le télétravail, par exemple par l'acquisition des équipements nécessaires et l'aménagement des horaires de travail.

	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir des dispositions pour les heures supplémentaires ou le travail en équipes (ou augmenter le télétravail) en fonction des besoins, mais aussi alléger la charge de travail des agents qui ont eu une de lourdes charges de travail pendant la crise. • Assurer le financer des coûts supplémentaires liés à des arrangements spécifiques. • Réévaluer les besoins en dotation de personnel en fonction des nouveaux risques pour les contribuables et commencer à recruter ou à réaffecter des employés.
Technologies de l'information et de la communication	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les changements pertinents dans les systèmes de technologies de l'information et de la communication soient effectués lorsque les mesures d'aide et de relance sont introduites ou arrivent à expiration. • Améliorer la prestation des services internes aux employés pour tenir compte de l'augmentation du télétravail. • Déterminer s'il faut augmenter la capacité des technologies de l'information et de la communication en fonction de l'accroissement de la demande après la période de crise. • Effectuer des tests de résistance sur les dispositifs de sécurité des technologies de l'information et de la communication (y compris des pare-feu) pour garantir la protection des données contre les vulnérabilités, particulièrement si des modifications temporaires ont été faites pour faciliter l'accès à distance par les employés et (ou) les contribuables.

VI. QUELQUES ENSEIGNEMENTS CLÉS EN MATIÈRE DE CONTINUATION DES ACTIVITÉS, DE NUMÉRISATION ET DE GESTION DE LA CONFORMITÉ FONDÉE SUR LES RISQUES

La crise de la COVID-19 a eu des impacts significatifs, directement et indirectement, sur les administrations des recettes, qui ont été fortement mises à contribution pour appliquer les mesures prises par les gouvernements face à la crise. Les mesures de confinement ont limité leurs opérations et leurs possibilités d'entretenir des relations avec les contribuables. Le ralentissement économique a beaucoup affecté les capacités de nombreux contribuables touchés par la crise à respecter leurs obligations. L'expérience révèle que les administrations des recettes qui se sont mieux préparées et qui ont réussi à faire des progrès dans trois domaines importants — le plan de continuation des activités, la digitalisation, ainsi que la gestion du respect des règles fondée sur les risques — ont été les mieux placées pour affronter la crise et répondre aux demandes qui leur ont été adressées.

Plan de continuation des activités. Il s'est avéré particulièrement important de disposer d'un plan pour gérer la continuité des activités des administrations des recettes lorsque l'évolution de la situation perturbe leurs fonctionnement, notamment en affectant la disponibilité de leur personnel et/ou en détruisant leurs infrastructures (systèmes informatiques, infrastructure matérielle, etc.). Ce genre de plan permet d'organiser le travail en période d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles. En outre, il rend les administrations des recettes plus résilientes et les aidera à mieux se préparer pour la prochaine crise⁶.

Administration numérisée des recettes et respect des règles par les contribuables. Les administrations des recettes qui ont fait des progrès dans la numérisation de leurs processus internes et du suivi du respect des règles par les contribuables ou les opérateurs du commerce international, ont réussi à préserver leurs activités tout en pratiquant la distanciation sociale pour contenir la propagation de la COVID-19. Il est donc possible de maintenir un niveau régulier de conformité fiscale de la part des contribuables (au-delà des mesures d'allègement). Les administrations des recettes touchées par des mesures de confinement sans avoir numérisé suffisamment leurs opérations ont des difficultés à maintenir leurs opérations fiscales et de traitement du commerce. À l'avenir, elles devraient envisager d'accélérer leur programme de numérisation.

⁶ Tel qu'expliqué dans la note de la série spéciale du FMI intitulée *Continuation des activités des administrations des recettes*, les administrations des recettes ne disposent pas toutes d'un plan de continuation des activités, et cette crise a montré sans aucun doute qu'il était important d'en créer un. La note contient des mesures critiques qu'il faut envisager de prendre pendant la crise et pour élaborer de futurs plans de continuation des activités.

Gestion de la conformité fondée sur l'analyse des risques. La possibilité de cibler l'affectation des ressources peu abondantes est toujours une priorité pour les administrations des recettes. Lorsque les ressources sont encore plus limitées, comme pendant une crise, il est absolument nécessaire de pouvoir les affecter à des secteurs critiques. Par conséquent, les administrations des recettes qui ont fait des progrès dans la gestion des risques sont en mesure de mieux comprendre les problèmes de conformité des contribuables et des opérateurs du commerce international pendant la crise et prendre des mesures d'atténuation, notamment en cas de limitation des ressources dans les administrations des recettes touchées par les mesures de confinement.

La crise de la COVID-19 a mis les administrations des recettes à l'épreuve et continueront de le faire. À cet égard, les enseignements tirés et les expériences vécues jusqu'à présent fournissent des indications précieuses pour toutes les administrations des recettes ; ainsi qu'une occasion d'améliorer et de redéfinir priorités dans les domaines qui n'ont pas suffisamment progressé. À cet égard, il est recommandé aux administrations des recettes d'entreprendre en temps utile un exercice formel visant à tirer des leçons de la crise de la COVID-19. Pour ce faire, les administrations devraient envisager de :

- mettre en place des dispositions pour documenter l'évaluation des risques, les décisions et les résultats des mesures d'atténuations prises par le comité de gestion de la crise ;
- organiser des séances d'information sur la gestion de la crise, notamment en sollicitant la participation de parties prenantes externes, afin d'analyser ce qui a bien fonctionné, ce qui aurait pu être amélioré et ce qui n'a pas fonctionné ;
- mettre à jour le plan de continuation des activités de l'administration et de le revoir régulièrement ;
- commencer immédiatement à élaborer un plan de continuation des activités pour les administrations des recettes qui n'en ont pas encore⁷.

⁷ Si certaines administrations des recettes ont besoin d'assistance pour créer un plan de maintien des activités ou réagir à la pandémie de COVID-19, le département des finances publiques du FMI est prêt à leur venir en aide avec des consultations et recommandations en fonction de leurs besoins particuliers.