

2

Les administrations fiscales et douanières

PRÉSENTATION

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) constituent les deux principales directions à réseau territorial du ministère de l'économie, des finances et de la relance, à la fois par leurs effectifs (près de 100 000 agents pour la DGFIP, 17 000 pour la DGDDI, dont 90 % travaillent au sein du réseau local) et par leur présence sur tout le territoire national.

Les grandes missions de la DGFIP et de la DGDDI

Outre la tenue des comptes, la DGFIP exerce essentiellement des missions fiscales (assiette et recouvrement des impôts, taxes et autres recettes publiques) et de gestion publique (contrôle et paiement des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux). La DGDDI a des missions de protection du territoire et des citoyens (lutte contre la fraude, les contrefaçons et les trafics), de régulation, de suivi et d'accompagnement des flux du commerce international ainsi que de perception des droits de douane et de certains impôts.

Ces deux administrations ont été fortement mobilisées en 2020 pour soutenir l'économie française, tant au titre de leurs missions traditionnelles que de missions nouvelles directement liées à la crise sanitaire, telles que le versement d'aides aux entreprises (fonds de solidarité) et l'approvisionnement du pays en équipements de protection individuelle (dont les masques de protection) et en matériel médical.

Elles ont dû adapter très rapidement leurs organisations pour remplir ces missions, notamment lors des différentes phases aiguës de la crise : du 17 mars au 11 mai et du 30 octobre au 15 décembre 2020, puis du 3 avril au 3 mai 2021.

Au terme de son enquête, la Cour constate que les deux grandes directions à réseau de Bercy n'étaient pas préparées à une crise aussi brutale (I). Elles ont cependant su s'adapter pour assurer leurs missions prioritaires et mettre en œuvre des dispositifs exceptionnels créés pour faire face à la crise (II).

I - Des directions insuffisamment préparées à une crise d'une telle ampleur

En mars 2020, les dispositifs de gestion de crise des deux directions se sont avérés incomplets. Leurs outils numériques étaient insuffisants pour organiser le travail à distance. Une très forte baisse d'activité des deux directions a été constatée entre mars et mai 2020.

A - Des dispositifs de gestion de crise incomplets

1 - Des plans de continuité d'activité non actualisés et des cellules de crise pas toujours opérationnelles

Début 2020, le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), dont la fonction est assurée par la secrétaire générale, avait demandé aux directions de finaliser leur plan de continuité d'activité (PCA) pour la fin de l'année 2021. Au moment de l'entrée dans la crise, matérialisée par l'annonce par le Gouvernement du premier confinement à compter du 17 mars 2020, les travaux étaient en cours dans les deux directions.

Les plans de continuité d'activité : un outil de gestion de crise²⁶⁰

Les plans de continuité d'activité (PCA) sont des documents de planification destinés à anticiper les risques d'interruption, de cessation d'activité ou de troubles ayant des conséquences sur le fonctionnement normal d'un service ou d'une entité. Un PCA doit comprendre : les objectifs et obligations de l'organisation ; une liste hiérarchisée des risques en fonction de la probabilité de leur occurrence et de la gravité de leur incidence potentielle ; la stratégie de continuité d'activité précisant, pour chaque activité essentielle, les niveaux de service retenus et les durées d'interruption maximales admissibles ; les ressources, notamment humaines, et la stratégie à adopter vis-à-vis des partenaires.

En mars 2020, la DGFIP disposait d'un plan de prévention et de lutte contre une épidémie grippale pour ses services centraux, élaboré en 2009 et actualisé pour partie en 2016. Elle avait défini en 2009 le fonctionnement de deux cellules en cas de crise, mais celles-ci n'avaient pas été officiellement créées. Néanmoins, elle s'était dotée en 2018 d'un réseau de correspondants de veille et gestion de crise qui s'était réuni pour la dernière fois en février 2020. La DGDDI, quant à elle, avait depuis 2016 mis en place, à la suite des attentats de 2015, une cellule de crise destinée à faire face à tout type d'événement majeur.

2 - Une préparation limitée à la gestion de crise

La DGFIP avait organisé son dernier exercice de crise en 2016, qui portait sur une crue de la Seine. Pour sa part, la DGDDI avait participé à des exercices de crise plus récents, qui avaient pour objectif de tester la réponse collective des administrations face à une attaque terroriste ou à des tueries de masse. Les exercices de crise impliquant les services opérationnels étaient toutefois insuffisants dans les deux directions.

Le dernier exercice organisé en novembre 2019 au niveau interministériel par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)²⁶¹ portait sur la propagation d'une épidémie de variole, mais il n'a pas donné lieu à des plans d'action spécifiques au sein des deux directions.

²⁶⁰ Cour des comptes, *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021.

²⁶¹ Rattaché au Premier ministre, le SGDSN veille à ce que l'État soit en mesure de faire face aux différentes menaces.

3 - En mars 2020, des plans de continuité d'activité bâtis dans l'urgence

Les deux directions ont dû élaborer des plans de continuité d'activité dans l'urgence à la mi-mars 2020, de manière à définir celles de leurs activités qui devaient être maintenues en priorité. Leur déclinaison locale s'est révélée hétérogène.

À la DGFIP, les missions considérées comme prioritaires étaient alors les suivantes :

- s'agissant du fonctionnement de l'État et des administrations publiques : le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'établissement des impôts locaux (dont la mise à jour des bases locales), l'encaissement des recettes du secteur public local et hospitalier, le versement des paies des fonctionnaires et des pensions des retraités de la fonction publique²⁶² ;
- au titre du soutien de l'économie en période de crise : les « mesures de bienveillance » vis-à-vis des entreprises²⁶³, le versement des crédits au secteur hospitalier et le paiement des dépenses de l'État.

Le contrôle fiscal, l'audit interne et la mise à jour des bases foncières ont en revanche été suspendus jusqu'à la mi-mai 2020, et des procédures de contrôle ont été allégées concernant les dépenses de l'État²⁶⁴.

À la DGDDI, les activités prioritaires étaient les suivantes :

- pour les brigades de surveillance : la tenue des points de passage frontaliers, la supervision de la sûreté du fret aérien, la contribution à la lutte contre le terrorisme, la garde de sites sensibles, l'activité des centres opérationnels douaniers terrestres et l'intervention des garde-côtes ;
- pour les bureaux de douane : le dédouanement des marchandises et les contrôles physiques portant exclusivement sur la protection du citoyen et du consommateur, et la contribution à la lutte contre le terrorisme ;
- concernant les relations avec les opérateurs économiques : les « mesures de bienveillance » vis-à-vis des entreprises.

²⁶² La campagne de l'impôt sur le revenu a été inscrite dans le troisième plan de continuité d'activité daté du 15 avril 2020.

²⁶³ Notamment, le remboursement accéléré des crédits d'impôts professionnels (dont la TVA) et des excédents de versement d'impôt sur les sociétés.

²⁶⁴ Parallèlement, les comptables publics ont bénéficié d'une très large exonération de leur responsabilité pour les opérations intervenues entre le 12 mars et le 10 août 2020, du fait de circonstances de force majeure (ordonnances n° 2020-326 du 25 mars 2020 et n° 2020-560 du 13 mai 2020).

Ces PCA sont demeurés le support de l'activité des deux directions jusqu'à la mi-mai 2020, date à laquelle des plans de reprise ont intégré des activités jusqu'alors non-prioritaires.

B - Des outils numériques initialement peu adaptés

1 - Un faible niveau de télétravail avant la crise

Durant la crise sanitaire, le travail à distance est devenu l'outil privilégié de mobilisation de la force de travail, garantissant au mieux la protection des agents face à la pandémie.

Un décret du Premier ministre du 11 février 2016²⁶⁵ définissait et établissait les conditions permettant la mise en œuvre du télétravail pour les trois fonctions publiques. À la Douane, le télétravail a été mis en place à partir du 1^{er} juillet 2017. Dans cette direction, de nombreuses activités comme celles liées à la surveillance, ne sont pas éligibles au télétravail. À la DGFIP, le recours au télétravail n'a été possible qu'à partir de décembre 2018 et il était contraint jusqu'en octobre 2019 par un quota maximal de 10 % de télétravailleurs par service ou direction.

Avant la crise de 2020, le télétravail était donc peu développé à la DGFIP et à la DGDDI : il concernait moins de 3,5 % des effectifs contre 7 % dans l'ensemble du secteur public et dans le privé. À titre de comparaison, il était nettement plus développé dans les pays du nord de l'Europe (14,1 % aux Pays-Bas)²⁶⁶.

Tableau n° 1 : agents autorisés à télétravailler au sein du MEFR par direction en 2019

| | DGFIP | DGDDI | Global MEFR* |
|----------------------------------|---------|--------|--------------|
| <i>Nombre d'agents autorisés</i> | 3 539 | 481 | 5 422 |
| <i>Effectif total</i> | 101 555 | 17 398 | 135 360 |
| <i>Pourcentage</i> | 3,5 % | 2,8 % | 4,1 % |

Source : Bilan social des ministères économiques et financiers 2019 * Hors DGCCRF

²⁶⁵ Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

²⁶⁶ « *Employed persons working from home as a percentage of the total employment* », Eurostat, 2 juin 2021.

2 - Un équipement insuffisant pour le travail à distance

Dans ce contexte, les agents de la DGFIP et de la DGDDI étaient insuffisamment équipés pour travailler hors site lors des restrictions de déplacement imposées par la crise sanitaire. Avec un équipement adéquat, nombre de missions non prioritaires auraient pu être traitées, à côté des missions prioritaires.

À titre d'exemple de ce qui a été possible dans d'autres administrations, Pôle emploi avait lancé en 2019 le programme « un agent, un portable » qui visait à équiper ses 55 000 employés d'un ordinateur portable avant la fin de l'année 2020. Ainsi, au début du confinement, en mars 2020, 60 % des collaborateurs de l'opérateur étaient équipés. À la même date, le taux d'équipement en ordinateurs portables était de 27 % à la DGDDI (hors prise en compte des agents de la branche surveillance) et de 17 % à la DGFIP.

À la DGFIP, au moment du premier confinement, une faible part des effectifs nécessaires à la mise en œuvre du PCA était équipée d'un ordinateur portable. Pour pallier ces difficultés, des équipements ont été redéployés. 3 000 ordinateurs portables ont ainsi été mis à disposition par l'école nationale des finances publiques et les équipements des agents mobiles (audit et contrôle fiscal) et des télétravailleurs sur des missions non prioritaires ont été redistribués aux agents chargés des missions prioritaires. Par ailleurs, 3 200 ordinateurs portables ont été livrés entre le 20 mars et le 19 mai 2020.

Les agents ont aussi été amenés à utiliser leur équipement personnel, alors qu'ils pouvaient être conduits à traiter des données sensibles et que les cyberattaques ont fortement augmenté pendant la crise²⁶⁷. Une enquête réalisée par le secrétariat général du MEFR au mois de juin 2020 sur le télétravail durant le premier confinement a montré qu'à cette période, 26 % des agents de la Douane utilisaient leur ordinateur personnel portable ou fixe pour le travail à distance, ce taux s'élevant à 10 % à la DGFIP²⁶⁸.

²⁶⁷ Selon l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les attaques informatiques ont été multipliées par quatre entre 2019 et 2020.

²⁶⁸ Enquête réalisée par le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance du 9 au 24 juin, portant sur le télétravail au sein du MEFR durant l'état d'urgence.

3 - Des processus encore trop peu dématérialisés

L'absence de dématérialisation de certains processus a pénalisé l'activité des deux directions durant la crise. Tel est par exemple le cas des éléments variables de paye et, pour la DGFIP, des activités de la sphère de l'enregistrement²⁶⁹.

Comme cela a été souligné dans un récent rapport de la Cour²⁷⁰, la Douane demeure en retrait par rapport à la DGFIP en matière d'obligations de télédéclaration et de télépaiement. Par exemple, les déclarations électroniques relatives aux taxes intérieures de consommation sur l'électricité et le gaz naturel (TICGN et TICFE) ne sont pas obligatoires. Le dédouanement n'est pas non plus encore complètement dématérialisé. Ainsi, les conventions passées avec les opérateurs doivent être signées de façon manuscrite. 86 % des personnels de la Douane ayant des responsabilités de gestion interrogés par un cabinet de conseil en juin 2020 souhaitaient voir accélérer la dématérialisation des procédures internes et les échanges avec les partenaires extérieurs. À la DGFIP, la numérisation des pièces justificatives des dépenses de l'État (hors rémunération) a été mise en place de manière dérogatoire pendant la crise²⁷¹.

4 - Un retard technique persistant des systèmes d'information de la DGFIP

La DGFIP utilise un système d'information vieillissant²⁷² qui a pénalisé son activité pendant la crise, même si les moyens avaient été récemment renforcés en vue de combler ce retard²⁷³. En effet, plusieurs applications fonctionnant avec d'anciennes technologies ne sont pas accessibles à distance. C'est notamment le cas des applications comptables.

²⁶⁹ Enregistrement des actes des notaires (successions), des particuliers (donations) ou des entreprises (actes de société).

²⁷⁰ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects*, Rapport public thématique, septembre 2020.

²⁷¹ Mesure généralisée dans le droit commun par l'arrêté du 27 juillet 2020 modifiant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

²⁷² Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019.

²⁷³ Augmentation de 40 % des crédits pour les systèmes d'information entre 2019 et 2020.

Par ailleurs, alors que l'ensemble des administrations devaient avoir migré sous Windows 10 avant le 14 janvier 2020, la DGFIP n'avait pas encore terminé cette opération à la mi-mars 2020 et de nombreux ordinateurs fonctionnaient encore sous Windows 7²⁷⁴. Ce système d'exploitation moins sécurisé a obligé la DGFIP à mettre en place un dispositif permettant l'accès du poste à domicile *via* un renvoi au poste de travail du bureau resté connecté sur le réseau de la DGFIP. Il nécessite deux postes de travail, un poste maître sur le lieu de travail et l'autre à distance.

Du fait de la sensibilité et de la relative fragilité de cette solution, des opérations habituellement réalisées sur le poste de travail ont été temporairement interrompues. Il s'agit notamment des mises à jour du système d'exploitation Windows, des anti-virus et des mots de passe de messagerie. Cette absence de mise à jour des éléments de sécurité a nettement augmenté les risques pour la DGFIP d'être victime de cyberattaques. Selon les informations communiquées par la DGFIP, celle-ci n'a toutefois pas été victime d'une attaque informatique portant préjudice à ses activités.

C - Une très forte baisse d'activité des directions lors du premier confinement

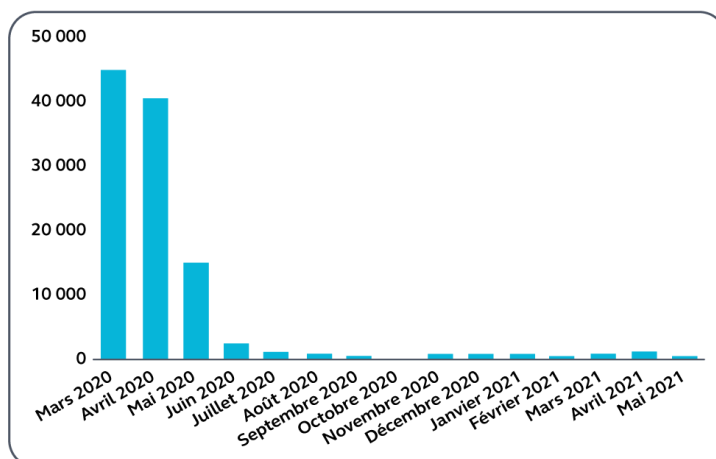
1 - Un recours massif aux autorisations spéciales d'absence au printemps 2020

Les effets directs ou indirects de la pandémie, la diminution de certaines activités (pour les douaniers de la branche « surveillance » dans les aéroports par exemple) et le faible niveau d'équipement des agents en ordinateurs portables au début de la crise, particulièrement à la DGFIP, expliquent qu'une proportion importante d'agents a été placée en autorisation spéciale d'absence (ASA) au printemps 2020.

Dans une note du 27 février 2020, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a indiqué que, de même que les personnes vulnérables, les agents devant garder leurs enfants à domicile et les agents cas-contact ou ayant des symptômes de covid 19, les agents pour lesquels la solution du télétravail était impraticable devaient être placés en ASA. Cette position administrative autorise l'agent à ne pas occuper temporairement son poste de travail, tout en étant considéré comme se trouvant en activité. Il conserve ainsi sa rémunération et ses droits, sauf l'attribution de jours de réduction du temps de travail (RTT).

²⁷⁴ Microsoft a cessé d'assurer la maintenance de Windows 7 à compter du 14 janvier 2020.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'agents en autorisation spéciale d'absence « Covid » à la DGFIP

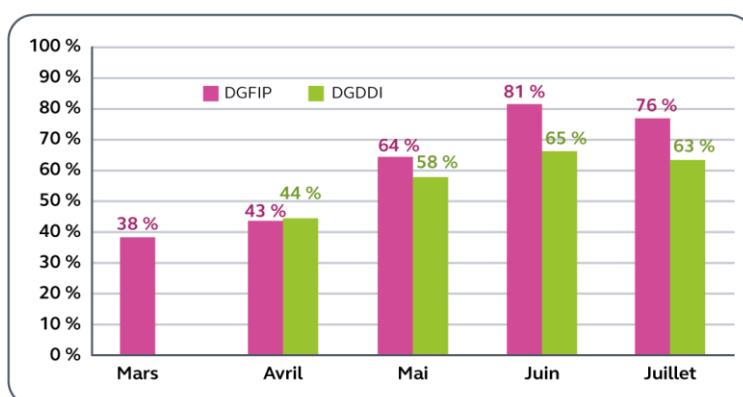


Source : DGFIP. Données DGDDI indisponibles.

2 - Un très fort taux d'agents absents entre mars et mai 2020

En conséquence, la part d'agents présents sur place ou en télétravail s'est établie à moins de la moitié du personnel en mars et avril 2020, dans les deux directions, compte tenu de ceux absents pour d'autres raisons (arrêt maladie, congés ou autres types d'absences).

Graphique n° 2 : évolution de la part des agents travaillant (présentiel et télétravail) à la DGFIP et à la DGDDI, entre mars et juillet 2020



Source : Cour des comptes d'après les données du secrétariat général du MEFR

Notes : (1) Moyenne de l'ensemble des données disponibles pour les jours du mois concerné.
(2) Absence de données DGDDI pour le mois de mars 2020.

La baisse d'activité constatée entre mars et mai 2020 a été supérieure à celle intervenue dans d'autres administrations comparables. La DGFIP a ainsi été classée parmi les cinq administrations fiscales (sur 32) de l'OCDE²⁷⁵ pour lesquelles le nombre d'agents ne pouvant pas télétravailler ou n'étant pas redéployés allait jusqu'à 50 %. Seuls trois pays ont affiché un taux encore supérieur.

En France, à titre de comparaison, dans les services des Urssaf²⁷⁶, chargés du recouvrement des prélèvements sociaux, activité très proche de celle des services des impôts, les dispenses d'activité se sont limitées à 6,3 % en mars 2020, 4,7 % en avril et 3 % en mai.

En conséquence, certaines activités considérées comme non prioritaires n'ont pas pu être réalisées ou ont fortement diminué à la DGFIP et à la DGDDI pendant la période allant de mars à mai 2020.

À la DGFIP, la mise en service de plusieurs projets informatiques a été repoussée. C'est le cas de deux projets dans le domaine de la publicité foncière (accès des notaires au fichier immobilier – ANF – et Foncier Innovant), qui ont été reportés de 2022 à 2023.

Le ralentissement de l'activité des services de la publicité foncière, consécutive à la fermeture de 30 % d'entre eux²⁷⁷ sur la période du 18 au 29 mars 2020, a allongé les délais de mise à jour du fichier immobilier et augmenté le nombre des contentieux d'attribution en matière de taxe foncière. Le délai moyen de mise à jour du fichier immobilier est ainsi passé de 130 jours en 2019 à 142 jours en 2020²⁷⁸.

Le nombre des contrôles internes et d'audits a connu une baisse de l'ordre de 40 % par rapport à 2019²⁷⁹. En effet, l'activité des auditeurs au niveau déconcentré a en grande partie été suspendue. La plupart d'entre eux ont été mis à disposition des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques pour assurer les activités essentielles prévues dans le PCA²⁸⁰.

La DGDDI a pour sa part été confrontée à une baisse d'activité de sa branche surveillance du fait de l'effondrement du trafic des voyageurs et d'une organisation en unités spécialisées attachées à un seul vecteur de transport (brigades routières, ferroviaires et aéroportuaires). Au tout début de la crise, 79 % des agents de la direction interrégionale de Paris-Aéroports ont ainsi été placés en autorisation spéciale d'absence, avant d'être mobilisés pour le dédouanement des équipements de protection individuelle (cf. ci-après).

²⁷⁵ OCDE, « *Administrations fiscales : la résilience numérique dans le contexte du Covid-19* », 21 avril 2021.

²⁷⁶ Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

²⁷⁷ 97 sur 325 services de publicité foncière.

²⁷⁸ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2020, « Mission Remboursements et dégrèvements »*, avril 2021.

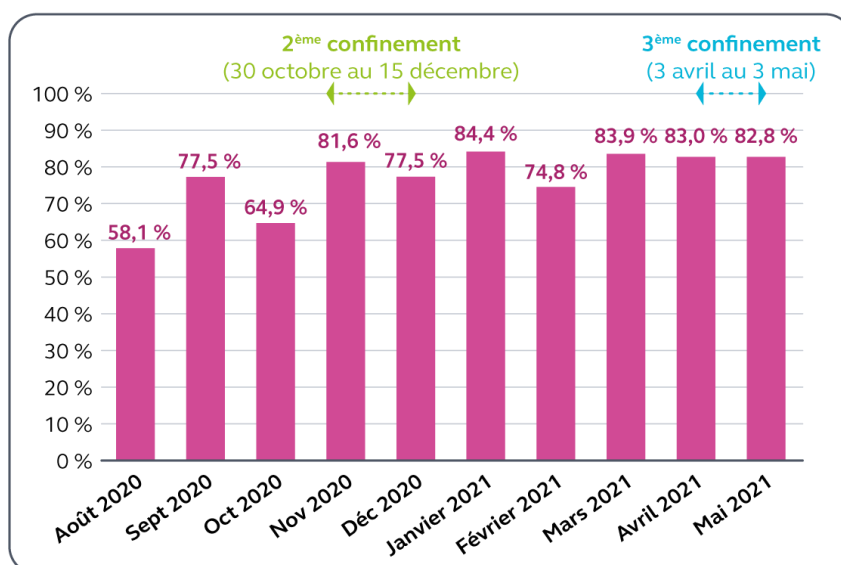
²⁷⁹ DGFIP, circulaire « *Orientations risques et audit pour 2021* » du 10 décembre 2020.

²⁸⁰ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État – exercice 2020*, avril 2021.

En effet, en raison de la baisse de l'activité aérienne (les flux de voyageurs, presque intégralement interrompus pendant les périodes de confinement, ont diminué de 50 % entre 2019 et 2020), qui a conduit à la fermeture de plusieurs terminaux des aéroports parisiens, des procédures de redéploiement temporaire d'une partie des agents de la direction interrégionale de Paris-Aéroports ont été engagées par la DGDDI. Près de 200 agents ont ainsi contribué à d'autres missions de surveillance, sur l'ensemble du territoire.

La DGFIP et la Douane ont néanmoins réussi à augmenter leur capacité de travail de mars à juin 2020. La baisse d'activité des directions n'a pas été aussi sensible sur les périodes suivantes de confinement (automne 2020 et printemps 2021), même si, pour la DGDDI, la reprise du trafic aérien s'est avérée progressive.

Graphique n° 3 : évolution de la force de travail disponible à la DGFIP entre août 2020 et mai 2021



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFIP

Note : les données mensuelles sont celles généralement de la dernière journée du mois, issues d'un décompte manuel.

Lors de la crise, afin d'augmenter la force de travail disponible, les deux directions ont adapté l'équipement mis à la disposition de leurs agents en mobilisant des crédits pour atteindre l'objectif fixé, le 5 février 2021, par le comité interministériel de la transformation publique d'équiper 100 % des télétravailleurs d'ici la fin de l'année 2021. La DGFIP a ainsi pu

acquérir plus de 54 000 ordinateurs portables entre mars 2020 et juin 2021, ce qui a permis de porter son taux d'équipement de 17 % en mars 2020 à 81 % en juin 2021.

À la Douane, dans le prolongement des constats de la Cour, le contrat d'objectifs et de moyens signé le 1^{er} décembre 2021 fait du renforcement de l'équipement numérique des agents et de l'approfondissement de la dématérialisation des processus deux des axes prioritaires d'action sur la période 2022 à 2025.

II - Deux directions ayant fait preuve d'importantes capacités d'adaptation

Malgré leur manque de préparation pour affronter une telle crise, la DGDDI et la DGFIP ont fait preuve de réactivité pour mettre en œuvre dans un temps très court au printemps 2020 des missions exceptionnelles, comme le dédouanement des masques de protection (pour la Douane) et le versement d'aides aux entreprises les plus touchées par la crise *via* le fonds de solidarité (pour la DGFIP). De plus, elles ont pu absorber dans de meilleures conditions les périodes de confinement suivantes et ont globalement assuré leurs missions sur l'année 2020.

A - Des dispositifs nouveaux mis en place avec efficacité

1 - Une organisation de la Douane réactive sur le dédouanement des masques

Entre la fin mars et la fin juin 2020, la DGDDI a assuré le dédouanement de 2,6 milliards de masques de protection sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans des conditions rendues difficiles par :

- la pression sur l'activité de dédouanement résultant de la pénurie mondiale de masques ;
- le volume exceptionnel de masques à traiter ;
- l'apparition de nouveaux opérateurs non familiers des procédures de dédouanement (collectivités territoriales de tous niveaux, centres hospitalo-universitaires, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, etc.) ;

- la complexité des équivalences de normes, pour homologuer en France l'utilisation d'équipements fabriqués à l'étranger (masques produits en Chine, par exemple).

Pour faire face à la fois au volume de masques à dédouaner et aux nombreuses demandes de renseignements sur l'état des commandes et pour expliquer la procédure aux intervenants nouveaux, une cellule *ad hoc* a été créée début avril 2020 à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Elle a traité 2 000 dossiers et 17 000 courriels en neuf semaines, permettant ainsi de rendre le processus plus fluide. La cellule a été supprimée en juin 2020.

La DGDDI s'est aussi impliquée pour favoriser l'homologation de normes techniques étrangères, la Commission européenne ayant dans un premier temps délégué cette fonction aux États membres, compte tenu de l'urgence. Néanmoins, la coordination interministérielle a pu connaître des difficultés. Une tension a notamment émergé entre l'objectif de fluidité de l'approvisionnement et celui de la protection sanitaire de différentes catégories de destinataires des masques (grand public, professionnels, agents de l'administration, personnels soignants). Ces difficultés ont allongé les délais de rédaction des textes réglementaires, malgré la mobilisation de la Douane.

2 - Le fonds de solidarité, un dispositif de soutien massif mis en œuvre avec succès par la DGFIP, mais insuffisamment contrôlé

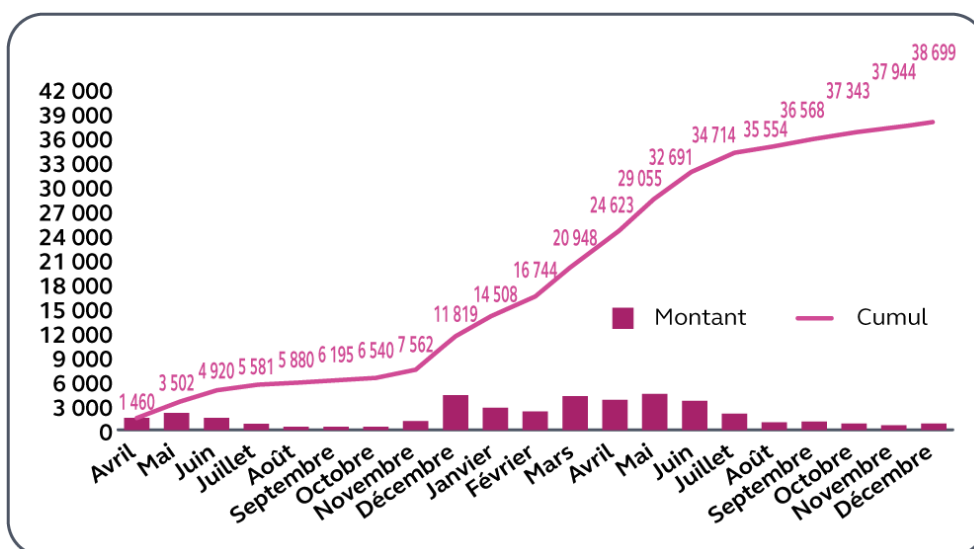
Très peu de temps après l'annonce du premier confinement, la DGFIP a mis en place le fonds de solidarité, destiné à soutenir les entreprises affectées par une perte de chiffre d'affaires suite aux mesures sanitaires. Contrairement à d'autres administrations ou organismes de la sphère sociale, la DGFIP n'est pas chargée habituellement de verser des aides directes à un très grand nombre de bénéficiaires. Elle a dû en conséquence adapter très rapidement une application informatique. Ainsi, les premiers paiements, intervenus sur la base des demandes déposées à compter du 31 mars 2020 par les entreprises, ont été effectués dès le 6 avril, et visibles sur les comptes bancaires des usagers le lendemain²⁸¹.

Si le périmètre des entreprises éligibles et le niveau des aides ont évolué au fil du temps, la DGFIP a su mettre en place une organisation pour verser au plus vite les aides aux entreprises, tout en développant et en enrichissant progressivement ses procédures de contrôle *a priori*.

²⁸¹ Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, (Le rapport public annuel 2021, mars 2021).

Fin décembre 2021, la DGFIP avait versé 10,8 millions d'aides pour un montant de 38,7 Md€ au titre du fonds de solidarité.

Graphique n° 4 : aides du fonds de solidarité payées entre avril 2020 et décembre 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

En juillet 2020, la DGFIP a mis en place un premier contrôle *a posteriori*, qui a fait ressortir que 91 740 aides versées entre mars et juin 2020 pouvaient être douteuses. Début juin 2021, sur ce périmètre, 60 488 demandes ayant abouti au versement d'aides d'un montant total de 99,7 M€ avaient été identifiées comme irrégulières. Néanmoins, à cette même date, seuls 29 800 titres de reversement d'indus avaient été émis par les services déconcentrés, pour un montant de 40,6 M€. Plus d'un an après leur détection, des sommes indûment perçues n'avaient donc toujours pas fait l'objet d'une demande de remboursement.

D'autres dossiers identifiés comme présentant des anomalies par l'administration centrale n'avaient pas encore été communiqués aux services déconcentrés, dans l'attente du traitement des dossiers déjà transmis. Des mesures fiscales exceptionnelles ont aussi été mises en place avec succès par les deux directions (report des échéances, remboursement de crédits d'impôt notamment), qui ont fait l'objet d'une enquête complémentaire de la Cour²⁸².

B - Une gestion des ressources humaines qui s'est adaptée au temps de la crise

1 - Une forte augmentation des comptes épargne-temps en 2020

La gestion des congés des agents en temps de crise sanitaire a nécessité des adaptations et une pédagogie autour de la réglementation interministérielle, notamment pour ce qui concerne les congés imposés pendant certaines périodes de l'année. En particulier, les agents ne pouvaient pas aisément prendre de congés de mars à mai 2020, du fait du confinement.

L'ordonnance du 15 avril 2020²⁸³ obligeait ainsi les employeurs à imposer, de manière rétroactive à compter du 16 mars 2020, aux agents publics placés en ASA de prendre 10 jours de réduction du temps de travail (RTT) et/ou de congés annuels pendant la période d'état d'urgence sanitaire (initialement du 17 mars au 23 mai 2020). Elle permettait aussi d'imposer aux télétravailleurs la prise de cinq jours de « RTT » ou de congés annuels à compter du 17 avril et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

À la DGDDI, 14 766 jours de congés ou RTT ont ainsi été imposés entre le 16 mars et le 31 mai 2020, alors que seuls 10 395 jours ont été pris volontairement sur la même période. Comme indiqué ci-dessus, 44 % des 17 000 agents de la Douane étaient effectivement présents ou en télétravail en avril 2020 et 58 % en mai 2020, soit environ 7 500 agents en avril et 9 900 en mai.

²⁸² Chapitre du présent rapport, *Les mesures fiscales de soutien aux entreprises*.

²⁸³ Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

Le caractère rétroactif de la mesure sur la période allant du 16 mars au 15 avril a suscité des discussions avec les représentants du personnel, ainsi qu'un lourd travail d'interprétation et d'application des textes.

Malgré cette disposition obligeant les agents à prendre des congés sur cette période, l'année 2020 a été marquée par une nette augmentation du nombre de jours versés sur les comptes épargne temps (CET). Les abondements correspondants sont ainsi passés, à la DGFIP, de 365 674 jours en 2019 à 401 265 en 2020 (+ 10 %) et, à la DGDDI, de 88 360 jours en 2019 à 132 010 en 2020 (+ 49 %), ce qui constitue une augmentation particulièrement forte.

2 - La « prime Covid » : des critères d'attribution larges, un versement dès juillet 2020 à plus de la moitié des agents présents ou en télétravail

Un décret du 14 mai 2020²⁸⁴ a institué une prime exceptionnelle au profit des agents civils et militaires de l'État et des collectivités territoriales qui, « en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services », ont fait face « à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé », lors de la première période de confinement (mars-mai 2020). Cette prime non reductible était exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Trois montants forfaitaires étaient prévus : 330 €, 660 € et 1 000 €.

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de la relance, 31 608 agents, essentiellement issus de la DGFIP (25 208 agents) et de la DGDDI (4 957 agents), avaient reçu cette prime au 30 septembre 2020, pour un montant total de 16,3 M€. Le MEFR se classait ainsi parmi les ministères les plus rapides pour en assurer le versement.

Dans les deux directions générales, les critères d'attribution de la prime ont occasionné un travail d'interprétation de la notion de « surcroît d'activité » prévue par le décret. Le respect des plafonds fixés pour chaque direction a également suscité des échanges entre les administrations centrales et les directions locales, pour définir des critères partagés de répartition des bénéficiaires (cadres/non-cadres, hommes/femmes, nombre de bénéficiaires par service).

²⁸⁴ Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid 19.

Tableau n° 4 : répartition de la « prime Covid » par catégorie de bénéficiaires

| | Catégorie A | Catégorie B | Catégorie C | Contractuels | Total |
|-------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------|
| DGFIP | 31 % | 45 % | 23 % | 1 % | 100 % |
| DGDDI | 41 % | 40 % | 19 % | - | 100 % |

Source : DGFIP, DGDDI

En prenant en compte la forte proportion d'agents placés en ASA au début de la crise, qui ne pouvaient pas bénéficier de cette prime, les bénéficiaires représentent environ 55 % des agents de la DGFIP et 64 % des agents de la DGDDI effectivement présents sur site ou en télétravail. Le montant moyen versé par agent atteint 515 € à la DGFIP et 605 € à la DGDDI. Par comparaison, il s'élève à 586 € pour les 171 704 agents civils de l'État qui en ont bénéficié.

3 - Une nette diminution de la formation qui appelle un plan de rattrapage

La crise sanitaire a eu un impact important sur la formation des agents, tant à la DGFIP qu'à la DGDDI. Le développement de formations à distance dans les deux directions générales n'a pas suffi à compenser le repli de la formation sur place.

À la DGFIP, la formation initiale des inspecteurs, contrôleurs et agents des promotions 2019/2020 et 2020/2021 a ainsi dû être adaptée à plusieurs reprises et la formation continue a connu en 2020 une forte baisse, de 60 %, par rapport à 2019. Même si, aujourd'hui, les deux tiers des formations sont proposées à distance, le retard constaté en 2020 ne pourra être rattrapé que de manière progressive.

À la DGDDI, certaines formations jugées prioritaires ont pu être maintenues à distance, par exemple la session d'intégration des agents de constatation (225 agents), prévue le 23 mars 2020. Toutefois, certaines formations nécessitant la présence des stagiaires (tir, interventions, contrôle des armes, produits stupéfiants) ont dû être reportées.

Tableau n° 5 : nombre de jours de formation à la DGDDI

| | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|---------|--------|
| Formation statutaire (initiale) | 115 361 | 80 772 |
| Formation continue | 118 543 | 78 146 |

Source : DGDDI (bilan social)

Il convient dès lors de renforcer les plans de formation de la DGFIP et de la DGDDI, en développant la formation à distance, même si des formations sur place demeurent nécessaires. Une attention particulière doit être portée aux agents recrutés en 2020, qui n'ont pas pu suivre un parcours de formation classique.

C - Des missions globalement remplies en 2020

Malgré leur faible degré de préparation, les deux directions ont assuré leurs missions principales pendant l'année 2020. Les objectifs fixés dans les plans de continuité d'activité ont été atteints et les missions non prioritaires ont été progressivement assurées au moment de la reprise de l'activité. Par ailleurs, plusieurs enquêtes montrent la satisfaction des usagers et des agents de ces deux directions pendant cette crise.

1 - Des objectifs pour l'essentiel atteints sur l'année 2020

Malgré la baisse d'activité constatée au printemps 2020, les deux directions ont rempli leurs missions essentielles en 2020. Ainsi, la DGFIP a encaissé les recettes publiques, payé les dépenses et tenu les comptes publics. À titre d'illustration, 213 Md€ de TVA ont été encaissés en 2020 contre 217 Md€ en 2019, 98 Md€ d'impôt sur le revenu contre 88 Md€ en 2019²⁸⁵, et 66 Md€ d'impôt sur les sociétés contre 69 Md€ en 2019.

La paie des agents publics a aussi été assurée, certes avec une reconduction à l'identique de la paie de mars en avril 2020, prenant toutefois en compte certaines modifications prioritaires (agents nouvellement recrutés par exemple). Un retour à la normale a été engagé à partir de mai et, surtout, de juin 2020.

La campagne de l'impôt sur le revenu de 2020 s'est déroulée de manière satisfaisante, notamment grâce au renfort de certains auditeurs ou contrôleurs fiscaux et au développement de l'accueil téléphonique. Le taux de déclarations dématérialisées ou automatiques a atteint 84 % en 2020, soit la cible fixée pour 2022.

De son côté, la Douane a globalement rempli ses objectifs de lutte contre les trafics sur le territoire et aux frontières, ainsi que de protection du consommateur, en adaptant la réalisation de ses missions au contexte sanitaire. Ainsi, les saisies de contrefaçons ont augmenté d'environ 20 % en 2020. Les saisies de stupéfiants ont également été légèrement supérieures en 2020 (près de 89 tonnes) à celles opérées en 2019 (87,5 tonnes).

²⁸⁵ Du fait du passage au prélèvement à la source, les encaissements de 2019 concernent une période de 11 mois, contre 12 en 2020.

Enfin, la mise en œuvre du *Brexit*, au 1^{er} janvier 2021, date de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne, a été effectuée grâce à la préparation en amont, avec la mise à jour des applications de dédouanement et la mise en place du dispositif innovant de « frontière intelligente²⁸⁶ » d'une part, et l'accompagnement des opérateurs d'autre part. Par ailleurs, le transfert à la DGFIP du recouvrement de certains impôts et taxes auparavant effectué par la Douane s'est poursuivi.

2 - Une satisfaction des usagers qui progresse, des agents davantage valorisés

Les enquêtes récurrentes menées sur la perception des services publics montrent en 2020 une forte satisfaction des usagers vis-à-vis des services de la DGFIP, en dépit d'un contexte sanitaire particulièrement difficile. Ainsi, selon le baromètre 2020 de la DGFIP, la satisfaction globale des usagers, tous modes de contacts confondus, est de 93 % pour les particuliers (+ 5 points par rapport à 2019) et de 94 % pour les entreprises (+ 4 points par rapport à 2017). La DGFIP est également bien positionnée dans une étude portant sur l'ensemble des services publics : elle y enregistre le meilleur taux de satisfaction avec 84 % d'avis favorables, contre une moyenne de 76 % pour l'ensemble des services publics.

De la même façon, l'enquête de satisfaction annuelle menée en 2020 a montré que 89,7 % des professionnels et 80,3 % des particuliers étaient satisfaits des services de la Douane.

Par ailleurs, d'après l'enquête lancée chaque année par le secrétariat général auprès des agents du MEFR, la satisfaction et le sentiment d'être reconnus des agents se sont améliorés à l'occasion de la crise sanitaire, passant de 29 % en 2019 à 36 % en 2020 à la DGFIP, et de 36 % à 40 % à la DGDDI. Les résultats de la DGFIP et de la DGDDI restent cependant en-deçà de ceux obtenus dans les autres directions du MEFR.

²⁸⁶ Dispositif fondé sur un système d'information particulier, « SI *Brexit* », permettant de n'arrêter sur les infrastructures (tunnel trans-Manche ou ports) que les moyens de transport qui le nécessitent et dont les marchandises transportées doivent faire l'objet d'une formalité ou d'un contrôle douanier spécifiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects étaient insuffisamment préparées à la survenance d'une crise d'une telle ampleur. Ce manque d'anticipation s'est traduit par une faible disponibilité des agents et une forte baisse d'activité sur la période du premier confinement (mars à mai 2020). Toutefois, les deux directions ont su s'adapter tout au long de cette crise, ce qui leur a permis de mieux absorber les conséquences des périodes suivantes de confinement. En définitive, les missions de la direction générale des finances publiques et celles de la Douane ont été globalement remplies sur l'année 2020.

La DGFîP et la DGDDI ont en effet fait preuve de réactivité, tant au niveau central que local, avec un fort engagement des agents et de l'encadrement. En particulier, l'importance des missions exercées par ces deux directions a été fortement ressentie par leurs agents, dans le contexte exceptionnel du ralentissement, voire de l'arrêt complet de l'activité économique dans certains secteurs, et du soutien attendu par la population de la part des administrations publiques. Des dispositifs exceptionnels (dédouanement des masques, fonds de solidarité pour les entreprises) ont été mis en œuvre dans des délais très brefs et sous une forte pression, avec des attentes particulièrement fortes de la part de l'opinion publique.

2,6 milliards de masques de protection ont été dédouanés entre la fin mars et la fin juin 2020 sur la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle. Concernant le fonds de solidarité, fin décembre 2021, la DGFîP avait versé 10,8 millions d'aides pour un montant de 38,7 Md€. Même si les contrôles a priori ont été renforcés progressivement, les contrôles a posteriori restent à mettre en œuvre complètement. En effet, plus d'un an après leur détection, des sommes indûment perçues n'ont toujours pas fait l'objet d'une demande de remboursement.

La première leçon à tirer de cette période par les deux directions générales concerne le nécessaire renforcement de la culture de gestion de crise. À ce titre elles devraient actualiser tous les ans leur plan de continuité d'activité et organiser régulièrement des exercices de crise, au niveau central et au niveau local, de leur propre initiative, en impliquant la hiérarchie, de manière à tester les procédures et la réactivité des équipes.

Un autre enseignement concerne les capacités de travail à distance, que les deux directions ont pu augmenter progressivement sur l'année 2020, notamment grâce à l'achat d'ordinateurs portables. Cependant, il appartient aux deux directions de développer l'équipement bureautique, la dématérialisation des processus, la mise à disposition d'outils collaboratifs, de visioconférence et d'espaces partagés. Il importe également de garantir un niveau de sécurité informatique approprié, pour être en mesure de faire face à de nouvelles crises imposant des restrictions de déplacement ou l'inaccessibilité aux bâtiments par exemple.

La Cour formule à cet effet les recommandations suivantes :

- 1. actualiser une fois par an les plans de continuité d'activité, réaliser un exercice de crise impliquant les services opérationnels a minima tous les deux ans dans chaque direction et en tirer un retour d'expérience (DGFIP, DGDDI) ;*
- 2. afin d'assurer la continuité des activités, développer les capacités de travail à distance tout en garantissant un niveau de sécurité approprié (DGFIP, DGDDI).*

La Cour renouvelle par ailleurs la recommandation qu'elle a déjà formulée dans le rapport public annuel 2021²⁸⁷ et dans le rapport réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses publiques pendant la crise²⁸⁸ :

- 3. mettre en œuvre effectivement des plans de contrôle a posteriori sur les aides du fonds de solidarité versées depuis mars 2020 ; en cas de versement à tort, engager les mesures de récupération des indus et, le cas échéant, des poursuites pénales (DGFIP).*

²⁸⁷ Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, ([Le rapport public annuel 2021](#), mars 2021).

²⁸⁸ Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

Réponse

| |
|---|
| Réponse commune du Ministre de l'économie, des finances et de la relance et du Ministre auprès du Ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics 298 |
|---|

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Nous avons pris connaissance du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 intitulé « Face à la crise, des administrations fiscales et douanières réactives, malgré un manque de préparation ».

Nous notons avec satisfaction la tonalité générale de ce projet qui souligne la capacité de résilience de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), qui ont su réagir avec rapidité et professionnalisme. Nous avons pu observer que, confrontées à une crise d'une ampleur quasi sans précédent pour l'ensemble des organisations publiques et privées, elles ont su capitaliser leurs atouts organisationnels pour assurer leurs missions mais aussi concevoir et mettre en œuvre, dans l'urgence, des dispositifs de soutien à l'économie²⁸⁹ avec une efficacité unanimement reconnue. La DGFIP et la DGDDI ont également pris les mesures nécessaires pour assurer la protection de leurs agents, qui ont bénéficié de dispositifs de prévention au plus haut niveau, dans le cadre de la prévention ministérielle organisée par le Secrétariat général des ministères économiques et financiers, et audités par un cabinet spécialisé dès l'été 2020.

Par ailleurs, il nous paraît important de souligner l'effort d'équipement sans précédent en outils de nomadisme effectué par le ministère dont la part d'agents équipés en ordinateurs portables est passée de 42 % en 2020 à 74 % en 2021. Ainsi le taux d'équipement des agents susceptibles de télétravailler, qui au 1er juillet 2021 était déjà de 81 % pour la DGFIP et de 83 % pour la DGDDI, doit atteindre 100 % fin 2021.

La résilience du ministère et de ses réseaux est donc renforcée. C'est également le sens des travaux de retour d'expérience engagés par le service du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité, visant à renforcer le plan de continuité d'activité ministériel comme ceux des directions et plus globalement, la culture de la gestion de crise de nos ministères.

²⁸⁹ Prêts garantis par l'État : 139,3 Md€ validés au 26/11/21 – Fonds de solidarité : 37,9 Md€ versés au 25/11/21.

Au 7 octobre 2021 : 408 083 entreprises ont bénéficié de mesures de soutien auprès d'un service de la DGFIP pour un montant total des impôts concernés (toutes mesures confondues) de 50 Md€ (67,8 % concernent des reports et délais - 9,14 M€ de remises accordées).

S'agissant des remarques plus spécifiques à la DGDDI nous souhaitons apporter des compléments à la suite de la signature, le 1^{er} décembre 2021, du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025 de cette direction générale dont les mesures s'inscrivent dans la nouvelle démarche stratégique de la douane qui, tirant les enseignements de la gestion de la crise sanitaire, prévoit de se donner les moyens d'améliorer les conditions d'exercice de ses missions, en mettant les ressources humaines, les conditions de travail, les outils, les méthodes et les procédures de la douane à l'état de l'art.

Ainsi l'axe stratégique du contrat d'objectifs et de moyens de la DGDDI « Développer des outils et méthodes de travail modernes pour être davantage en situation opérationnelle » vise à renforcer l'environnement de travail numérique des agents, à doter les équipes opérationnelles de terminaux électroniques légers pour renforcer la mobilité des contrôles ou encore à refondre l'intranet douanier. Il consolide la réponse apportée à la recommandation relative au développement des outils collaboratifs en interne et vis-à-vis de l'extérieur.

Par ailleurs, les mesures prévues à l'axe « Consolider l'accompagnement des entreprises et sécuriser leurs opérations douanières » contribueront à approfondir la dématérialisation des processus sur laquelle la Cour porte une attention particulière. Ainsi, des travaux seront notamment conduits sur la digitalisation des procédures tournées vers l'utilisateur, sur le développement de la logique de l'interlocuteur unique et celle du guichet unique.

Enfin, la mention de deux éléments d'information technique figurant dans le projet ne nous paraît pas indispensable à la bonne information du public. Il s'agit d'une part des détails portant sur l'absence de mises à jour et sur l'obsolescence de composants de systèmes d'exploitation informatique de la DGFIP et, d'autre part, de l'énumération relative aux formations n'ayant pu se dérouler à la DGDDI du fait de l'absence physique des stagiaires.
