

# Bibliographie

Nous avons lu pour vous



## Les coulisses de la politique fiscale

Michel TALY

Presses universitaires de France,  
sept. 2016, 276 p.

« Confession d'un initié », le sous-titre de ce livre très dense, plein d'enseignements pour les fiscalistes et les citoyens qui s'intéressent à la matière fiscale, n'est pas repris sur la couverture alors qu'il en dit long sur l'auteur et sur sa démarche. Michel Taly est en effet à la fois un observateur privilégié (chargé de mission auprès du Premier ministre, directeur de la législation fiscale, à l'époque où la DLF était autonome...) et un technicien de haut vol (11 ans à Bercy, expert auprès du Medef ou de l'Institut de l'entreprise...). Il s'exprime, ce qui n'est pas courant à ce niveau et dans ce domaine, avec pédagogie et simplicité. La thèse est que les décisions de politique fiscale sont prises en général sans vision stratégique préalable, sans que la cible des mesures nouvelles soit définie, sans évaluation de l'existant et des dispositifs envisagés. L'observateur privilégié aimerait ajouter une phase essentielle qu'il qualifie de « chaînon manquant entre la décision politique et la préparation administrative » de la décision fiscale : le débat de fond sur la politique qu'on souhaite mener. L'idéal serait que ce débat rationnel transcende les clivages politiques et fasse l'objet d'un consensus. Vaste programme ! On ne saurait l'écarter au nom d'un réalisme cynique car l'expert appuie sa démonstration par une multitude d'exemples de faux débats, d'incohérences, d'effets

non souhaités mais bien réels qui amènent à un autre regard sur la fiscalité des trente dernières années. Ainsi, le grand débat sur l'effet redistributif de l'impôt, et singulièrement sur la progressivité de l'impôt sur le revenu, serait largement relativisé si l'on prenait en considération le système fiscal dans son ensemble qui mélange des impôts progressifs, des impôts proportionnels et des impôts faiblement régressifs, et encore plus si l'on faisait intervenir les cotisations et les prestations sociales ; la recherche de la meilleure assiette pour l'imposition des sociétés doit prendre en compte le fait que cette imposition, qu'elle soit sur le bénéficiaire, sur le chiffre d'affaires ou sur la valeur ajoutée, est toujours répercutée sur des personnes physiques ; la réforme de la patente, qui fut l'occasion d'un gros mensonge par omission de l'administration à son ministre et d'arbitrages irrationnels du politique (sortir les salaires de la base imposable et maintenir le cadre communal) a transformé ce qui était une taxation approximative des bénéfices en taxation des coûts des entreprises. On a oublié que l'abattement sur les dividendes était destiné à neutraliser l'effet de la double imposition au niveau de la société et au niveau du bénéficiaire ; le plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (décidé par la gauche et atténué par la droite !), les tentatives de progressivité et les aléas de la territorialité de la Contribution sociale généralisée (CSG) « impôt déguisé en cotisation sociale » et les difficultés de compréhension du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) « réduction de cotisation sociale déguisée en allègement d'impôt » sont autant d'exemples de décisions mal maîtrisées et dont la rationalité est faible. L'auteur tire de son expérience un « discours de la méthode » qui mérite d'être entendu : réhabiliter le débat ; améliorer le dialogue entre le politique et le technique ; supprimer les incitations aux « micro-amendements » des parlementaires ; rechercher les compromis plutôt que les arbitrages ; renforcer l'évaluation (en se méfiant des modèles macro-économiques) ; organiser une vraie

concertation (avec l'exemple des hésitations sur la taxation des plus-values depuis 2012) ; simplifier tout ce qui peut l'être (exemples des taux de TVA sur les bouchées au chocolat ou les salades préparées vendues en supérette ; des différences minimales d'assiette entre les différentes taxes assises sur les salaires ; et, morceau de bravoure du livre, celui des modes de numérotation et de codification des dispositions fiscales). L'expert poursuit en démolissant les grands mythes de la réforme fiscale : la réforme à somme nulle, la recherche de l'impôt idéal, l'équilibre des efforts demandés aux ménages et aux entreprises... et en affirmant à plusieurs reprises que « la seule réforme fiscale, c'est la maîtrise des dépenses publiques ». Avec de nombreux exemples à l'appui, il revisite les différents enjeux de réforme de chaque catégorie d'impôts. Il expose ainsi un grand scepticisme sur des grands sujets tels que la fusion impôt sur le revenu et la CSG, la TVA sociale, l'allègement de l'impôt en bas de barème (en démontrant la hausse de taux marginal engendré par l'élargissement de la décote), la recherche d'une assiette alternative au bénéficiaire (la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation...) pour les entreprises, la taxe sur les activités financières ou taxe Tobin, la définition pour les impôts locaux d'une assiette qui soit à la fois pertinente et localisable, le transfert de la fiscalité locale sur des assiettes nationales ou sur des dotations globales ou l'efficacité de la fiscalité écologique et l'illusion du double dividende... Ces exemples illustrent les erreurs de méthode souvent commises : confiance en des modèles qui, s'appuyant sur des données agrégées ou des moyennes, s'interdisent de mesurer les effets des mesures sur les comportements micro-économiques ; méconnaissance des effets de l'évolution des comportements d'épargne des ménages ou de l'incidence de la non-distribution de dividendes par les sociétés, confusion entre les taux marginaux et les taux moyens... Après de telles remises en cause, on peut s'étonner de la modestie des propositions : rendre son autonomie à la direction de la législation fiscale, rétablir

une « cellule fiscale » auprès du ministre, distinguer la gestion des vérifications et l'examen des recours gracieux, élargir le cadre législatif des dégrèvements gracieux, préciser les procédures d'amendement parlementaire, réformer la codification des textes fiscaux, ouvrir les données fiscales... Mais c'est pour mieux laisser la place au débat et à la réflexion raisonnée qui doivent présider aux grands choix de politique fiscale. On peut douter que ce livre très dense serve à nourrir les programmes des candidats aux prochaines élections mais on peut souhaiter qu'il soit étudié de près par ceux qui, après celles-ci, seront en charge à tous niveaux de réformer notre fiscalité.



## Contrôle et évaluation de la gestion publique

### Enjeux contemporains et comparaisons internationales

**Danièle LAMARQUE**

Préface de Didier MIGAUD,  
Éditions Bruylant, 2016, 302 p.

Le premier mérite de l'ouvrage de Danièle Lamarque est de donner un point de vue large sur l'ensemble des contrôles de la gestion et des finances publiques. L'auteure décrit les mécanismes en vigueur au niveau de l'État, des collectivités territoriales, des administrations de sécurité sociale et de l'Union européenne sans s'interdire des comparaisons internationales plus larges. Elle donne l'histoire, les textes, la pratique et met en perspective chaque dispositif. Pour ce faire, elle examine les différentes formes de contrôles externes et internes : contrôle de l'exécution des budgets, certification des comptes, contrôles de la gestion, contrôle juridictionnel des comptes, contrôle de la performance pour ce qui est des contrôles externes ; contrôle interne, maîtrise des risques, audit interne,

contrôle de gestion pour les contrôles à l'intérieur des organisations publiques ; s'y ajoutent une partie sur les différentes modalités d'évaluations de l'action publique : études d'impact, évaluations de programmes et de politiques publiques et une partie additionnelle sur les acteurs du contrôle et de l'évaluation qui permet de traiter du rôle du Parlement, des différents modèles d'institutions supérieures de contrôle et plus brièvement des autres acteurs du contrôle dont les inspections générales et le contrôle financier. On peut regretter la part modeste consacrée à ces derniers, se demander si les développements relatifs à la pluriannualité budgétaire ou à la coordination européenne des politiques budgétaires avaient leur place ici, si quelques allusions, même brèves au nouveau rôle des agences de notation ou aux budgets participatifs n'auraient pas été utiles, mais l'essentiel est de disposer d'une vue globale et de définitions coordonnées des différents outils présentés habituellement de manière cloisonnée et redondante à tel point qu'on pourrait penser que : « Moins il y a de fonctionnaires en poste, plus il y a de contrôleurs » ou que « trop de contrôles tuent les contrôles ». Mais le deuxième mérite de ce livre est de relativiser ces distinctions, de nuancer les définitions, de dégager des perspectives, d'établir des relations entre tous les procédés alors qu'ils sont souvent présentés de manière figée, dogmatique. Ainsi, le contrôle juridictionnel des comptes, que l'auteure connaît bien, et sa réforme « inachevée » de 2011 sont vus sous un angle neuf dans le contexte de la multiplicité des contrôles, du développement des autres missions des juridictions financières, de l'internalisation des préoccupations de qualité comptable et des progrès de la programmation. C'est, écrit Danièle Lamarque, « la philosophie et la pertinence même du contrôle juridictionnel qui sont en jeu » et, plus loin, « le contrôle juridictionnel est donc appelé à trouver son équilibre entre sanction, dissuasion et prévention, et à fonder son efficacité sur l'identification de priorités pertinentes en termes de risques et d'enjeux financiers ». De même, les liens entre contrôle interne et contrôle de gestion, les relations entre évaluation et contrôle de régularité (opposition) et contrôle de gestion (complémentarité) sont étudiés. Bien d'autres sujets de ce livre retiendront l'attention, tels que la normalisation comptable, la programmation des contrôles, les modèles

d'institutions supérieures de contrôle et l'originalité du système français, les normes professionnelles, les apports et les limites de la LOLF, les insuffisances du contrôle parlementaire... L'enjeu d'une telle approche est moins la description des outils, des normes et des processus à quoi se résume trop souvent l'étude des contrôles, que l'émergence d'une culture de gestion au cœur des organisations publiques. Ce livre y contribuera.

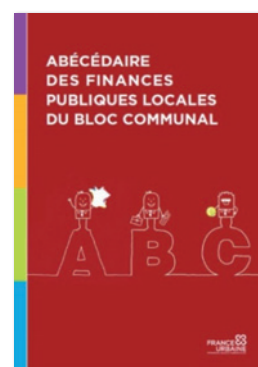


## La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

**Stéphanie DAMAREY**

Ellipses éditions, 2<sup>e</sup> éd., 2016, 172 p.

**P**our tout savoir sur la LOLF... mais rien que sur la LOLF. Un précieux aide-mémoire.



## Abécédaire des finances publiques locales du bloc communal

**Sous la direction de J.-Cl. BOULARD**

Association France Urbaine, octobre 2016

**P**our tout savoir sur 70 termes des finances locales... du point de vue des élus.  
<http://franceurbaine.org/un-abecedaire-finances-publiques-locales-bloc-communal>