

Bibliographie

Nous avons lu pour vous



Fiscalité et sécurité sociale, Étude de la fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale

Aurélie Dort

L'Harmattan, 2019, 736 p.

Même si les manuels usuels n'en tirent pas toujours les conséquences, chacun sait aujourd'hui que les finances sociales sont l'élément majeur des finances publiques : les dépenses de protection sociale dépassent le montant du budget de l'État et représentent 58,5 % de la dépense publique. En même temps qu'elles augmentaient en volume, les finances sociales ont évolué. Le modèle assurantiel financé par des cotisations et géré par les partenaires sociaux s'est infléchi, notamment par le financement par l'impôt et l'intervention directe de l'État. La thèse, enfin publiée, d'Aurélie Dort, analyse le phénomène de « fiscalisation » et en tire toutes les conséquences juridiques. On aurait, en effet, tort de limiter la fiscalisation à la substitution d'un financement par des recettes fiscales à une partie du financement par les cotisations. L'auteure distingue la « fiscalisation = imprégnation » qui influence le modèle de sécurité sociale de la « fiscalisation - instrumentalisation » qui se traduit par un financement mixte. Le premier axe permet de revisiter les notions de charges publiques, de traiter du financement par les cotisations et des politiques d'allègement, d'étudier les

impôts affectés à la sécurité sociale (accises, CSG et CRDS, TVA), de mesurer les rapprochements techniques en matière de législation (par exemple les notions de revenus), de recouvrement, de protection des administrés, de rescrit, de lutte contre la fraude, etc. Cette fiscalisation de la sécurité sociale est aussi une socialisation de l'impôt qui implique une tendance à l'unification du droit des finances publiques sans interdire une certaine autonomie du droit de la sécurité sociale. Mais la fiscalité est aussi un instrument du financement de la sécurité sociale, ce qui a des conséquences majeures sur les droits du Parlement, étendus avec les lois de financement de la sécurité sociale, sur l'adaptation des principes budgétaires, sur un rapprochement des systèmes sociaux, bismarkien ou beveridgien, dès lors que le recours aux recettes fiscales paraît inévitable face à la montée des besoins et se généralise (dans les pays scandinaves mis aussi en Allemagne) et sur une uniformisation du régime des prélèvements obligatoires, notion qui recouvre les prélèvements fiscaux et les prélèvements sociaux. Au passage, quelques thèmes techniques sont fort bien étudiés : la nature juridique de la CSG, la transformation de cette contribution en premier des impôts directs, l'échec de la TVA sociale, l'influence de l'affectation sur le consentement à l'impôt, les rapports de la démocratie politique et de la démocratie sociale, les significations du principe de solidarité au sein du système de sécurité sociale et du système fiscal (les impôts affectés à la sécurité sociale sont les moins redistributifs !), les différentes notions d'équilibre budgétaire ou financier... Le tableau ainsi dressé apparaît singulièrement complexe mais l'auteure est délibérément optimiste : elle envisage l'uniformisation des systèmes juridiques (par exemple avec une loi annuelle unique couvrant l'ensemble des prélèvements obligatoires) et la mise en œuvre de principes d'équilibre et d'harmonie au sein d'un droit globalisé des finances publiques.



La modernisation publique. Une promesse trahie

Patrick Gibert et Jean-Claude Thoënié

Classiques Garnier, 2019, 342 pp.

Les deux pionniers et spécialistes bien connus de la gestion publique et de la sociologie des organisations s'associent pour nous livrer une vision d'ensemble de 30 ans de réforme administrative. Le discours est critique : « *La modernisation s'est jusqu'à ce jour traduite par des avancées fort modestes sinon décevantes* ». Elle se présente « comme un bricolage instable et opportuniste d'éléments disparates, bricolage soumis à des aléas politiques constants ». Sans accorder beaucoup d'importance au New Public Management (« *En France, le NPM a été utilisé comme un fourre-tout, qu'on invoquait sans plus, car c'était la mode* », ils exposent huit programmes transversaux : la rationalisation des choix budgétaires (1970), le renouveau du service public (1989), la réforme de l'État et des services publics (1995), la loi organique relative aux lois de finances (2001), les audits de modernisation (2005), la révision générale des politiques publiques (2007), la modernisation de l'action publique (2012), action publique 2022 (2017) ; mais, en revanche, ils ne retiennent ni la décentralisation, ni la déconcentration, ni la transformation numérique... Ce survol permet des analyses approfondies de certains outils de la modernisation publique : analyse des coûts, contrôle interne et contrôle

de gestion, évaluation des politiques publiques, études d'impact.. Les politiques de réformes font l'objet de contestations sérieuses. Pour nos auteurs, les résultats ne sont pas à la hauteur des intentions, des besoins, des objectifs affichés. De nombreuses critiques sont avancées avec pertinence : ambigüité de la notion de performance, absence de formation des élites, faible recours aux experts en management, objectifs politiques cachés, absence de continuité dans l'effort, emprise du cadre budgétaire et comptable, fragmentation de l'État, « cage de fer » intellectuelle (incapacité d'apprentissage, normalisation du langage et de la pensée, centralisme, éloignement des réalités), approches top-down, foi excessive dans les innovations technologiques, amateurisme de la formation professionnelle, préférence pour l'innovation sémantique plutôt que pour le changement réel, contradiction non assumée entre la rationalité politique et la rationalité managériale, etc. Après ce tableau sévère, les auteurs évoquent quelques pistes de solution plus ou moins convaincantes : révision de la gestion des ressources humaines, clarification des objectifs, meilleure articulation des rationalités politiques et administratives en organisant une distanciation du politique de la sphère administrative, soit par le développement des agences, soit par l'institution de régents de politiques publiques... Une approche stimulante qui réussit son pari de « *prendre du recul par rapport aux fadaïses, discours creux et préjugés qui alimentent l'imaginaire de la réforme de l'État* ». ■



Le droit douanier de l'Union européenne

Jean-Luc Albert

Bruylant, 2019, 630 p.

Alors que les quelques rares ouvrages de droit douanier sont l'œuvre de praticiens, voici un universitaire qui offre un magnifique instrument de réflexion et de travail pour ses collègues qui s'intéressent à ce droit inclassable et pour les praticiens qui sont de plus en plus nombreux dans ce monde ouvert où, malgré quelques soubresauts inquiétants, le commerce international reste un facteur de progrès. Pour le savant auteur, le droit douanier reste « *un droit fragile, inachevé et réversible comme l'Union européenne d'ailleurs* ». Le livre met en effet en évidence une apparente contradiction du droit douanier entre ses fondements européens et sa pratique. Il découle directement du Traité de Rome créant une union douanière (libre circulation entre les États-membres et tarif extérieur commun) et de l'existence de normes rassemblées dans un code des douanes de l'Union (CDU). Les droits de douanes constituent une des seules vraies ressources propres de l'Union. Ils représentent 14,5 % de ses recettes, soit 21,4Md€. Cependant, il n'est pas certain que l'Union ait une politique douanière et les administrations douanières sont essentiellement nationales.... Le livre présente les principes, les règles et les organisations douanières au niveau européen. Des notions spécifiques telles que celles d'origine (distincte de celle de la provenance) ou de valeur en douane sont exposées de même que les règles

du tarif douanier, les formalités et la dette douanière. On apprend que les importations de peaux de vison sont exemptées de droits cependant que celles des bébés phoques à manteaux blancs sont taxés au tarif réduit de 2,2 % ou que les importations de thon rouge le sont à 22 % et celles d'ailerons de requin à 8 %. Les fonctions de la douane sont diverses et elles ont évolué : à l'origine pourvoyeuse de ressources budgétaires et protectrice du marché intérieur, la Douane a vu ses missions se développer : lutte contre les fraudes en tous genres, facilitation du commerce international, multiplication des domaines de protection qui touchent de plus en plus aux questions environnementales, en plus de missions strictement fiscales qui n'ont pas de rapport direct avec le droit douanier (encore que sur bien des points la TVA relève du droit douanier). Les administrations douanières sont diverses mais l'auteur prévoit un irréversible mouvement de rapprochement des administrations financières. Dans 12 pays de l'OCDE sur 34, l'administration fiscale est aussi chargée de la tenue des opérations douanières. En Italie, l'Agence des douanes et des monopoles exerce de larges missions relatives à la douane, aux accises et à la lutte contre différentes fraudes (fiscalité, commerce, jeux, tabac, armes...). En Allemagne, l'Administration fédérale des douanes collecte l'ensemble des droits de douanes et des accises, des taxes de consommation, diverses recettes publiques y compris en matière de sécurité sociale et contrôle l'application du droit du travail. En France, la Douane présente ses trois missions : une mission fiscale de collecte des impôts et taxes et de contrôle des flux commerciaux, une mission de lutte contre la fraude et les grands trafics internationaux, une mission de protection de la sécurité et de la santé publiques tout en assurant la protection de l'environnement et du patrimoine national. L'actualité n'est pas absente puis que le livre consacre de substantiels développements à la réponse aux décisions américaines de taxer certaines exportations européennes et aux conséquences du Brexit. ■