

# Bibliographie

## Nous avons lu pour vous



### Droit fiscal general

J. Lamarque, O. Négrin, L. Ayrault

4<sup>e</sup> édition, 1500 p., LexisNexis, décembre 2016

L'ouvrage Droit fiscal général devient progressivement avec quelques autres ouvrages de type universitaire un des classiques de la matière fiscale et l'une des références incontournables de la production juridique contemporaine, tant pour les étudiants que pour les professionnels concernés. Cette 4<sup>e</sup> édition (en sept ans) atteint les 1 642 pages, soit près de 500 pages de plus par rapport à la première édition.

Cette évolution se double d'une mutation importante : la quatrième partie consacrée aux procédures fiscales a disparu avec la 3<sup>e</sup> édition publiée en 2014, laissant ainsi la place à un ouvrage spécifique centré sur ce thème des procédures fiscales. Les trois premières parties initiales de l'ouvrage conservent en revanche leur contenu et structuration. Elles ont cependant toutes (et surtout la deuxième et la troisième parties) connu une forte ampleur dans leurs développements.

Cet ouvrage est révélateur de quatre choses : en premier lieu, que le droit fiscal existe bien en tant que matière juridique ; en deuxième lieu, qu'il a acquis une dimension qui dépasse la seule approche technicienne du droit que certains avaient pu lui reprocher dans le passé ; en troisième lieu, que cette discipline participe des grands questionnements sociétaux (environnement, pénalisation, justice fiscale, redistribution, protection des droits, devoirs du juge, lutte contre la fraude...) ; en quatrième lieu, que le droit fiscal est révélateur à la fois des constantes

évolutions, hésitations, tendances qui marquent la société française et plus particulièrement la société politique française.

La méthodologie de cet ouvrage est intéressante en ce qu'elle ne repose pas sur des titres qui « mangent » le texte, comporte un appareil bibliographique spécialisé par sous-titre, un index utile et un effort didactique construit généralement autour d'une présentation générale et historique. Il manque peut-être deux choses : quelques tableaux statistiques destinés à positionner l'importance financière des impositions plus particulièrement traitées et une dimension comparative avec nos principaux voisins et concurrents, y compris sur certaines notions et certains principes, que cela soit de façon générale ou plus spécifique comme en matière de TVA, d'impositions directes des entreprises ou des particuliers... cette présentation, est ainsi laissée aux auteurs des manuels de finances publiques. De la même façon, certains points relevant plus de la dimension internationale sont moins traités car devant plus relever du domaine des procédures fiscales. En tout état de cause, il est toujours difficile d'associer plusieurs auteurs sur un même ouvrage, de vouloir à la fois avoir une forte dimension théorique de l'impôt, du système fiscal (ou des systèmes fiscaux), des politiques fiscales, des techniques fiscales. Dans un tel cas, l'ouvrage devient aussi un traité de droit fiscal et perd sans doute sa vocation première, à savoir fonctionnelle et pédagogique.

L'ouvrage commence par une clarification bienvenue s'agissant de ce que l'on entend par régime fiscal et une présentation des impositions non soumises au régime fiscal montrant ainsi le champ nettement plus vaste de la « fiscalité » et du « droit fiscal ». De fait, c'est à juste raison que les auteurs, après avoir défini, identifié, les notions d'impôt et d'imposition et une typologie d'impositions, les classifications classiquement opérées, mettent l'accent sur ce qui relève du régime fiscal commun, et d'autres impositions obéissant à des régimes plus particuliers comme celles qui relèvent de la

DGDDI, les prélèvements sociaux présentant le caractère d'impôt et les impositions des collectivités territoriales et des établissements publics, même si ces derniers développements auraient pu être traités avec plus d'ampleur.

Au-delà de cette nécessaire présentation générale, la construction adoptée peut se résumer en trois points : la légalité fiscale, le contribuable, avec cette question lancinante et discutable : existe-t-il réellement un statut du contribuable face à l'emprise croissante de l'administration fiscale ? Le troisième volet concerne les impositions prises d'abord sous un angle général (assiette, liquidation, recouvrement) puis au travers d'études particulières d'impositions reposant sur une classification assez classique des impositions mais dont l'ordre n'est pas neutre dès lors que l'on se positionne en termes de poids financier pour le budget de l'État : l'imposition de la dépense, l'imposition des bénéficiaires et des revenus, l'imposition du patrimoine, avec in fine, le sentiment que l'on pouvait ne pas savoir trop où les mettre, les impôts directs locaux qui auraient peut-être pu trouver une autre place dans cette classification et auraient mérité un traitement différent au vu de l'importance de certains prélèvements locaux au produit bien supérieur à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Il ne s'agit nullement ici d'une étude générale de l'ensemble des impositions mais d'un ensemble de grands impôts existants en France relevant du régime dit fiscal tel qu'explicité au début de l'ouvrage : TVA, contributions indirectes, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt de solidarité sur la fortune, droits d'enregistrement, taxes foncières et d'habitation et contribution économique territoriale.

Espérons qu'une 5<sup>e</sup> édition, encore en évolution, verra, peut-être en 2018, les mêmes auteurs s'essayer à ne pas atteindre les 2 000 pages. Ils seraient capables de le faire avec la même qualité de travail. ■

Jean-Luc Albert,  
professeur des universités



## DROIT et COMPTABILITE, la spécificité des comptes publics

Sous la direction de Sébastien KOTT

507 p., édition Economica, 2017

Après la LOLF qui a largement contribué à la remettre à sa juste place, cet ouvrage collectif, sous la direction du professeur Sébastien Kott, avec une préface de Michel Prada, ancien directeur de la comptabilité publique et président du CNOCP, et une conclusion du professeur Gilbert Orsoni, président de la Société française de finances publiques, est un très bel hommage rendu à la comptabilité publique... Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable public la définit comme « un système d'organisation de l'information financière », ce qui comprend les techniques de production des comptes mais va bien au-delà avec les questions de la normalisation, de la convergence avec la comptabilité d'entreprise, de la spécificité de la comptabilité publique, des rapports entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale, de l'articulation entre le droit public et la comptabilité, des finalité et des usages des comptes et des états financiers, de leur portée et de leurs limites. Ces thèmes sont traités à travers plus de trente contributions très savantes qui explorent plusieurs directions. Ainsi, la normalisation, son histoire, ses enjeux, les tensions entre les inspirations anglo-saxonnes et les velléités européennes sont bien exposées. Le débat sous-jacent sur la convergence des comptabilités et sur les spécificités de la comptabilité publique, consacrée par l'article 30 de la LOLF sur le mode de l'exception, est abondamment illustré : utilité des emprunts à la comptabilité privée, caractère universel du modèle de la comptabilité générale, maintien d'une comptabilité budgétaire de caisse, confrontation de la comptabilité publique au droit public, au droit de la concurrence ou au droit européen des services publics. La

superposition des finalités et des usages classiques de contrôle de la régularité financière (l'essentiel pour Gilbert Devaux) et des préoccupations de modernisation de la gestion publique explique bien des tendances nouvelles : coexistence et difficile articulation entre les trois comptabilités lolfiennes (auxquelles doit être ajoutée la comptabilité nationale dont dépend la notion centrale d'administrations publiques), tentatives de mesures de la performance, incidences de la pluriannualité, impact du progiciel de gestion intégré Chorus, déclin du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La recherche de l'articulation entre le droit public financier et la comptabilité publique ouvre d'importantes questions : droit des contrats, définitions distinctes des notions d'engagement juridique, budgétaire et comptable, traitement du droit de lever l'impôt et des attributs de souveraineté... Ces approches générales sont confortées par de multiples éclairages techniques sur des sujets tels que la certification des comptes, la consolidation des budgets locaux, la comptabilisation des retraites, les critères d'inscription d'un actif corporel au bilan, le traitement comptable des mécanismes de transaction, de garantie ou de la fonction de propre assureur, l'amortissement dans les délégations de service public... On ne peut donner ici qu'un faible aperçu de la richesse de ce travail, ample et sérieux, qui amène à un regard nouveau sur bien des aspects des finances publiques. ■



## Vivre les valeurs du service public

Christian Chauvigné, préface de Jean-Marc Sauvé

170 p., Presses de l'École des hautes études en santé publique, 2016

La collection « profession cadre service public » éditée par l'EHESP continue d'ex-

plorer les grands thèmes du management public à travers un nouveau livre « Vivre les valeurs du service public ». Comme le souligne Jean-Marc Sauvé dans sa préface, l'accent mis sur la performance, les réformes successives, la contrainte budgétaire, les délégations de l'action publique, la globalisation de l'économie ont bouleversé les repères de l'action publique et entraîné une perte de confiance dans les capacités de l'action collective. Les auteurs entendent nous aider à y répondre en s'appuyant sur des témoignages, sur des articles de fond faisant appel au droit ou à la sociologie, sur les résultats d'une enquête menée auprès d'un large échantillon. Des études de cas très concrètes dans l'administration territoriale, dans un lycée (management « communautaire » ou pilotage « républicain »), dans un hôpital (valeurs fondamentales du soin et nouvelles gouvernances), dans un établissement médico-social, dans la police et dans l'armée (« l'éthique au combat ») font apparaître les tensions constitutives d'un malaise des agents et esquissent des réponses mises en œuvre par le management. Des contradictions s'instaurent entre les valeurs traditionnelles (principes républicains, caractéristiques de l'emploi public) et des valeurs émergentes axées sur la recherche de la performance. L'étude met en évidence des décalages entre valeurs proclamées et valeurs perçues ou entre l'univers des agents et les perceptions extérieures. Les expériences vécues font apparaître des dynamiques qui tiennent à l'histoire, aux contraintes et aux individus. Au-delà du constat, l'ouvrage entend promouvoir un management « par les valeurs » qui va plus loin qu'un simple management « des » valeurs. Il ne s'agit pas seulement d'énoncer des normes (il n'existe pas de « catalogue officiel » des valeurs du service public même si la loi du 20 avril 2016 s'y est essayé), ni de fixer des obligations (c'est l'objet de la déontologie) ou des principes d'action (cela relève de l'éthique) mais d'organiser des démarches de diagnostic, de prévention, d'expression collective à partir du terrain, d'appropriation, de débats, de recherche de sens, de motivation. Parmi les dix recommandations des auteurs, on retiendra particulièrement l'exemplarité des cadres et des dirigeants, le travail collectif sur les valeurs, l'organisation d'espaces où traiter les conflits de valeurs. Des démarches qui prennent du temps... pour en gagner. ■