

PÉRÉQUATION DES RECETTES FISCALES ENTRE LES RÉGIONS ESPAGNOLES

José M Durán-Cabré: Université de Barcelone – IEB

1. Introduction

L'Espagne a toujours été un pays unitaire caractérisé par deux niveaux de gouvernement: central et local. La Constitution de 1978 en a introduit un troisième, le niveau régional, alors que l'Espagne se lançait dans un processus de décentralisation rapide. Aujourd'hui, les dépenses régionales représentent environ 35% de toutes les dépenses publiques autres que financières, un pourcentage supérieur à celui affiché par nombre de pays fédéraux. Ainsi, bien que l'Espagne ne soit pas un pays fédéral au sens juridique du terme, il l'est d'un point de vue budgétaire. Son expérience en matière de décentralisation pourrait être une référence pour les pays unitaires qui se sont lancés dans un processus de décentralisation ou envisagent de le faire, comme dans le cas du Maroc.

Le présent document se divise en trois parties en sus de cette brève introduction. La deuxième partie consiste en un bref rappel historique. La troisième partie contient une description des systèmes de financement des régions espagnoles, retracent leurs caractéristiques, leur évolution et de leur situation. Une fois l'expérience de l'Espagne analysée, les conclusions proposées dans la dernière partie du document insisteront sur les enseignements pouvant être tirés et les éléments utiles pour la région autonome du Sahara.

2. Toile de fonds

La Constitution espagnole de 1978 consacre la reconnaissance de l'Espagne en tant que pays démocratique et la création d'un nouveau niveau intermédiaire de gouvernement: les Communautés autonomes (CA) couvrant les régions autonomes. Bien que seules certaines régions aient revendiqué l'autonomie (notamment la Catalogne, le Pays basque et, dans une moindre mesure, la Galice), c'est finalement l'ensemble du territoire qui a été divisé en régions autonomes, 17 au total, chacune dotée de ses propres institutions autonomes. Telle est la solution dite du "café pour tous" adoptée pour résoudre ce problème politique des régions qui revendiquaient leur autonomie. C'est ainsi que lorsqu'a débuté le processus d'autonomisation, les territoires qui n'avaient jusque là jamais demandé de gouvernement régional ont aussi été reconnus comme des CA.

Il n'en demeure pas moins que la Constitution prévoit deux systèmes différents pour accéder à l'autonomie: une voie rapide permettant la reconnaissance accélérée des CA, approuvée par référendum; et une voie lente n'exigeant pas la tenue d'un référendum. Cette différence, bien qu'importante au début du processus car les responsabilités en jeu n'étaient pas les mêmes, s'est atténuée à partir du moment où les CA ont assumé des compétences semblables, essentiellement liées à l'État providence, telles que l'éducation, la santé et les services sociaux.

Une autre différence a été introduite par la Constitution espagnole de 1978, à savoir la reconnaissance des "droits historiques" de ce que l'on a appelé les territoires foraux incluant deux CA, le Pays basque et la Navarre. Cette différence était en effet majeure étant donné que, comme je l'expliquerai plus loin, ces deux régions bénéficiaient d'un système de financement très différent, tant du point de vue de leur pouvoir fiscal que de celui des ressources disponibles pour assumer leurs responsabilités.

En bref, depuis la fin des années 70 et le début des années 80, l'Espagne est passée d'un pays unitaire et centralisé à un pays fortement décentralisé, où les CA jouent un rôle essentiel dans la fourniture des services publics et se taillent une part significative des recettes publiques. Par conséquent, bien que l'Espagne ne soit pas un pays fédéral d'un point de vue juridique, elle s'en rapproche actuellement bien plus que d'un pays unitaire, avec trois niveaux de gouvernement: central, régional et local. Je me concentrerai dans le présent document sur le niveau régional.

3. Systèmes de financement des régions espagnoles

En Espagne, l'attribution des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement relève de la Constitution, laquelle établit un cadre général, défini plus avant dans les statuts d'autonomie de chacune des CA. En règle générale, il existe trois catégories de compétences: les compétences exclusives de l'État, les compétences partagées et les compétences exclusives de la CA. L'État jouit de compétences exclusives dans certains domaines, tels que les relations internationales, la défense, l'administration de la justice, les questions douanières, la devise, les finances générales et la dette publique. Les compétences exclusives de la CA peuvent varier d'une région à l'autre, en fonction de leur statut respectif mais, à titre d'exemple, il s'agit de compétences liées à l'agriculture, au transport ferroviaire et routier en transit via une CA ou de l'organisation des institutions d'autonomie. Pour finir, les responsabilités les plus importantes sont partagées entre l'État et les CA, y compris en matière d'éducation, de commerce et de consommation, de banque et d'assurance, d'économie et de finance ou de protection de l'environnement, entre autres.

Pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités, les CA ont besoin de recettes publiques, lesquelles sont là aussi prévues dans la Constitution et précisées dans les lois qui régissent le système de financement des régions espagnoles. Il existe deux systèmes de financement très distincts: le régime dit "commun" qui couvre quinze CA, et le régime "foral" spécial qui ne couvre que deux CA (Pays basque et Navarre).

3.1 Système de financement des territoires foraux

Le système foral repose sur les "droits historiques", tel que précisé dans la Première disposition additionnelle de la Constitution et présente d'importantes particularités. En outre, à ma connaissance, aucun autre pays développé n'emploie actuellement semblable système de financement. Les systèmes foraux présentent deux caractéristiques essentielles: les territoires foraux imposent et perçoivent tous leurs impôts, à l'exception des droits de douane et des taxes municipales obligatoires; les CA forales en transfèrent une partie à l'État, laquelle doit refléter le coût des services publics offerts par l'État aux citoyens des territoires foraux.

Du fait de ce système, l'autonomie fiscale des territoires foraux est particulièrement élevée, notamment en matière d'application des impôts directs. Ces territoires se dotent de leur propre législation et sont également chargés d'administrer et de contrôler ces impôts²³. À titre d'exemple, ces territoires appliquent leur propre impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés et sont aussi responsables à toutes les étapes de leur application et de leur contrôle. L'impôt national sur le revenu et l'impôt national sur les sociétés ne s'appliquent généralement pas dans ces régions. S'agissant des impôts indirects, il convient aussi d'indiquer que ces territoires conservent la partie des impôts qui leur revient, bien que, dans ce cas précis, leur pouvoir de taxation soit plus limité du

²³ De fait, les impôts sont réglementés et collectés par les comtés des provinces plutôt que par les CA, un élément important pour le Pays basque composé de trois provinces différentes (Álava, Guipúzcoa et Vizcaya). Par conséquent, les comtés des provinces basques doivent contribuer au financement des dépenses du gouvernement régional sur la base d'une formule de répartition essentiellement fonction du revenu de chaque province. Ce n'est pas le cas en Navarre qui ne compte qu'une seule province, le comté et l'AC ne faisant donc qu'un.

fait des règles harmonisées de l'UE en matière de TVA et de droits d'accise. Ils lèvent donc leurs propres TVA ou droits d'accise nationaux.

Ces recettes fiscales permettent aux communautés forales de financer l'ensemble des compétences qui leur reviennent et de contribuer au financement de tous les autres services fournis par l'État à leurs citoyens.

Le système de calcul employé pour déterminer cette contribution, connu sous le nom de quota (*cupo*) au Pays basque et de versement (*aportación*) en Navarre, est donc de la plus haute importance à l'heure de déterminer les résultats nets du système foral, et plus importante encore lorsque l'on compare le système foral au régime commun appliqué au reste des CA. Nous insisterons sur ce point plus loin dans le présent document, mais je voudrais d'ores et déjà insister sur le fait que le résultat final montre que leur système de financement favorise considérablement les communautés forales. Si ces communautés devaient suivre le régime commun, leurs résultats seraient inférieurs car le revenu moyen de ces territoires est supérieur à la moyenne espagnole. La différence tient au fait que les communautés forales ne sont pas concernées par le mécanisme de péréquation du système de financement du régime commun. Ces communautés peuvent donc maintenir leurs ressources, ce qui n'est, à n'en pas douter, pas équitable pour les autres communautés. En effet, dans le calcul du quota basque ou du versement de la Navarre, le principe de péréquation n'entre pas en ligne de compte, ce qui fait que ces communautés ne participent pas au financement des contributions de péréquation.

3.2 Le système de financement espagnol des CA relevant du régime commun

Phase initiale

L'article 157.1 de la Constitution espagnol stipule que

"Les ressources des communautés autonomes sont constituées par :

- a) les impôts cédés totalement ou partiellement par l'État ; les surtaxes sur les impôts d'État et les autres participations aux recettes de l'État ;*
- b) leurs propres impôts, taxes et contributions spéciales ;*
- c) les transferts d'un fonds de compensation interterritorial et autres crédits à la charge du budget général de l'État ;*
- d) les revenus provenant de leur patrimoine et les recettes de droit privé ;*
- e) le produit des opérations de crédit".*

L'article 158 de la Constitution espagnole définit de manière plus précise le concept de "solidarité interterritoriale" en notant que:

"1. Dans le budget général de l'État, on peut affecter des crédits aux communautés autonomes en fonction du volume des services et des activités de l'État qu'elles ont assumé et de la garantie d'un niveau minimum dans la prestation des services publics fondamentaux sur tout le territoire espagnol.

2. Afin de corriger les déséquilibres économiques entre les territoires et de rendre effectif le principe de solidarité, un fonds de compensation est constitué pour financer des dépenses d'investissement ; le cas échéant, ses ressources seront distribuées par les Cortès générales entre les communautés autonomes et les provinces".

Afin de s'acquitter de ce mandat institutionnel, la Loi 8/1980 a été adoptée qui concerne le financement des CA. La loi régleme le cadre de base du financement autonome. Comme l'on pouvait s'y attendre, au fil du temps le système a été réformé à plusieurs reprises pour permettre aux CA d'assumer leurs compétences accrues en matière de dépenses.

Le transfert progressif des compétences de l'État aux CA s'est en effet opéré à un rythme différent selon la CA. L'État estime aussi le montant des ressources que devrait recevoir chaque communauté en fonction des compétences assumées et sur la base du coût effectif des services fournis au moment du transfert. Le financement de ces services passe dans un premier temps par la cession de certaines taxes et par le transfert d'une subvention générale connue sous le nom de "participation aux recettes générales de l'État". Les taxes cédées à ce stade sont essentiellement en lien avec la fortune (impôt annuel sur la fortune, taxes sur les successions et droits de donation, impôt sur les mouvements de capitaux et droit de timbre), dont la valeur n'est donc pas significative en termes de recettes. Les CA sont responsables de leur administration mais ne peuvent y apporter de modification juridique.

Les CA peuvent aussi lever leurs propres taxes et redevances, même si elles ne peuvent imposer de fait générateur d'impôt déjà taxé par l'État ou les municipalités, ce qui concrètement signifie qu'elles ne peuvent lever que des taxes mineures, l'essentiel des événements imposables étant déjà taxés. De plus, les CA ne peuvent en aucun cas introduire de mesures de nature à lever des taxes sur les biens immobiliers situés en dehors de leur territoire ou susceptibles d'entraver la libre circulation des biens et des services.

Par conséquent, à ce stade, les subventions perçues sont la principale source de recettes pour les CA. Ces subventions sont spécifiques dès lors qu'elles correspondent à certaines dépenses ou générales dès lors qu'elles portent sur le financement de la totalité des dépenses d'une communauté, et elles sont calculées en pourcentage du total des taxes de l'État.

Évolution

La Loi 8/1980 qui réglementait le système de financement des CA en vertu du régime commun, prévoyait une révision quinquennale du modèle, dans le but de l'adapter à l'évolution de la situation, notamment en ce qui concerne le rôle croissant des CA dans les politiques en matière de dépense. C'est ainsi qu'un nouveau système de financement a été mis en œuvre pour les années 1981-1986, 1987-1991, 1992-1996 et 1997-2001. En 2002, un système de financement définitif a été mis en place pour donner au système autonome espagnol sa forme définitive. Il n'en demeure pas moins que les perpétuels changements en Espagne les années suivantes ont contraint à mettre en œuvre un nouveau système en 2009 et à réintroduire la clause de révision quinquennale.

Les réformes relèvent du Conseil de politique budgétaire et financière, une institution créée en vertu de la Loi 8/1980 qui vise tant l'État que les CA au titre du régime commun et dont l'objectif premier est d'assurer la coordination entre les CA et l'État en matière de finances publiques. Il n'en demeure pas moins qu'avant que des accords formels ne soient conclus au sein du Conseil, dans la pratique des réunions et des pactes bilatéraux peuvent intervenir entre l'État et les différentes CA, des accords visant l'intérêt supérieur de chaque CA. Par ailleurs, dans la pratique, la Catalogne a toujours été le fer de lance de la négociation et a eu une grande influence sur les directives et les points saillants des systèmes de financement devant être modifiés. À titre d'exemple, les pourcentages de taxes cédées aux CA au titre du système actuel, qui seront abordés de manière plus approfondie plus loin, ont initialement été établis dans le nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne, pour être ensuite appliqués dans l'accord concernant le nouveau système de financement.

Deux éléments des différentes réformes introduites revêtent la plus haute importance et sont particulièrement utiles pour l'autonomie du Sahara.

- En Espagne, le développement des systèmes de financement des CA s'est accompagné d'une augmentation rapide des dépenses assumées par les CA, alors que les recettes étaient modifiées à un rythme très différent. Les CA se sont ainsi trouvées très dépendantes des subventions reçues de l'État qui constituent les principales sources de financement de leurs dépenses. On constate donc une absence d'équilibre en matière de responsabilité budgétaire. Les réformes récurrentes, en particulier celles de 1997 et de 2002, ont visé à accroître le pourcentage des taxes cédées et le pouvoir de taxation des CA, ainsi qu'à réduire l'importance relative des subventions. La cession partielle de l'impôt sur le revenu des particuliers constitue un changement majeur au regard de l'importance de cet impôt.

- Ce système de financement, en d'autres termes le total des ressources par habitant perçu par chaque CA pour financer ses compétences, a des retombées difficiles à saisir faute d'équité. Les subventions de péréquation étant calculées sur la base de besoins de dépense hypothétiques définis à partir du "statu quo", il n'existe pas de critère ou d'objectif précis en matière d'équité. Les réformes récurrentes ont toujours respecté le statu quo et le fait qu'aucune communauté ne devrait être perdante du fait de l'introduction du nouveau système de financement. Cette question sera expliquée plus avant dans le cadre de l'analyse approfondie du système actuellement en vigueur.

Caractéristiques du système actuel

Le système de financement en vigueur, établi pour la période 2009-2013, présente les caractéristiques suivantes en matière de pouvoir fiscal:

- Les CA perçoivent des recettes découlant d'un large éventail de taxes (panier fiscal), expliqué plus avant au Tableau 1. Elles englobent les principales taxes du système fiscal espagnol, y compris l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe sur la valeur ajoutée qui sont de loin les deux impôts permettant de lever les recettes fiscales les plus importantes. Même si la cession n'est pas totale, les pourcentages transférés sont élevés et représentent au moins la moitié des recettes levées.

- Le pouvoir fiscal (expliqué au Tableau 1) varie considérablement. Si ce pouvoir est élevé la CA peut modifier, sans restriction, les taux d'imposition, les déductions et les crédits d'impôt. Si ce pouvoir est moyen, comme dans le cas de l'impôt sur le revenu, la CA a le droit de modifier les taux d'imposition régionaux de l'impôt correspondant à l'assiette fiscale générale, ainsi que les seuils et les crédits d'impôts, moyennant quelques restrictions. Les CA ne sont toutefois pas habilitées à modifier les taux d'imposition appliqués au revenu de l'épargne. Lorsque le pouvoir fiscal est faible, il se limite à la modification du taux d'imposition dans une fourchette donnée.

- En ce qui concerne l'administration de l'impôt (dernière colonne du Tableau 1), les CA sont uniquement responsables de la gestion, de l'audit et la perception d'impôts mineurs. En d'autres termes, l'essentiel des recettes est perçu par l'Administration fiscale nationale.

Tableau 1: Vue d'ensemble des taxes du régime commun des CA

TAXE	Part de la CA	Pouvoir juridique de la CA	Administration
Impôt sur le revenu	50%	Oui, moyen	État
TVA	50%	Non	État
Droits d'accise (carburants, tabac et alcool)	58%	Non	État
Impôt sur les mouvements de capitaux	100%	Oui, élevé	CA
Droit de timbre	100%	Oui, élevé	CA
Droits de succession et de donation	100%	Oui, élevé	CA
Impôt annuel sur la fortune	100%	Oui, élevé	État / CA
Taxe d'enregistrement des voitures	100%	Oui, faible	État / CA
Taxe sur le jeu	100%	Oui, élevé	CA
Taxe sur la vente de carburant au détail	100%	Oui, faible	État / CA
Taxe sur l'électricité	100%	Non	État

S'agissant du mécanisme de péréquation, l'actuel système de financement prévoit une première subvention importante baptisée Fonds de garantie:

- il s'agit d'une subvention de péréquation explicite portant sur les services essentiels de l'État providence, dont le but est de permettre aux CA d'assurer un niveau semblable de services sociaux (éducation, santé, etc.) tout en consentant un effort budgétaire semblable. Le Fonds de garantie est constitué à 75% des taxes cédées, plus une contribution de l'État. Ces 75% représentent le poids des dépenses de l'État providence par rapport aux dépenses totales des CA. Qui plus est, les CA peuvent avoir exercé leurs pouvoirs réglementaires ou être responsables de la perception de quelques taxes, ce qui a une incidence sur leurs recettes finales, les recettes fiscales prises en compte aux fins de la subvention étant calculées d'un point de vue normatif. Ce fonds couvre donc l'ensemble des besoins de dépenses des CA financés.

- Les ressources du Fonds de garantie sont réparties entre les CA à l'aune de différentes variables fonction de leurs besoins en matière de dépenses. Les variables et leurs pondérations sont données au Tableau 2. L'indicateur le plus important est lié à la population (pondération de 97%). On parle pour cette raison de population corrigée.

- Le montant alloué par le Fonds de garantie à chaque CA représente la différence entre ses besoins en dépenses et 75% de ses taxes cédées (indicateur de sa capacité budgétaire).

Le Fonds de garantie d'une CA est donc positif lorsque sa capacité budgétaire est inférieure à ses besoins en dépenses, mais il peut aussi être négatif si sa capacité budgétaire est supérieure à ses besoins en dépenses. Il s'agit tant d'un fonds vertical qu'horizontal, et la péréquation des fonds est intégrale étant donné que toutes les CA disposent des mêmes ressources pour offrir les services sociaux essentiels.

Tableau 2: Indicateur des besoins pour le régime commun des CA

Residents	30.0%
Population protégée par tranche d'âge	38.0%
Population de plus de 65 ans	8.5%
Population âgée de 0 à 16 ans	20.5%
Total variables liées à la population	97.0%
Région	1.8%
Dispersion géographique	0.6%
Isolement (île)	0.6%
Total variables non liées à la population	3.0%
TOTAL	100.0%

Outre le Fonds de garantie, les CA peuvent aussi obtenir 25% des taxes cédées, en fonction de la capacité budgétaire de chaque région. Il s'agit alors de ressources ne faisant pas l'objet de péréquation, ce qui implique une péréquation globale partielle, en d'autres termes à hauteur seulement de 75% des ressources.

Il n'en demeure pas moins que le système de péréquation prévoit aussi trois autres fonds dits d'ajustement:

- Le Fonds de suffisance qui garantit le "statu quo" et assure à toutes les CA des recettes supplémentaires grâce au nouveau système de financement. Le fonds peut être positif mais aussi négatif si les ressources correspondantes en vertu du "statu quo" sont inférieures aux taxes cédées, majorées du Fonds de garantie. Ce fonds est donc un rouage du mécanisme de péréquation, contrairement à la péréquation partielle en vertu du précédent fonds de garantie.

- Le Fonds de compétitivité vise à améliorer l'équité et l'efficacité en réduisant les différences de financement par habitant entre les CA. En bénéficient les CA dont le financement par habitant (recettes fiscales, Fonds de garantie et Fonds de suffisance) est inférieur à la moyenne ou dont l'indice de financement par habitant est inférieur à l'indice de capacité budgétaire par habitant. Le fonds est réparti entre les bénéficiaires des CA en fonction de leur population.

- Pour finir, le Fonds de coopération vise à favoriser le développement de la région, la croissance et la convergence régionales en termes de revenus. Le fonds s'adresse uniquement aux CA ayant un faible PIB régional par habitant, une faible densité de population ou une faible croissance démographique. Le fonds est distribué en tenant compte des disparités relatives entre la population et le PIB.

Évaluation du système en vigueur

Le système de financement en vigueur doit être évalué à l'aune de ses différents éléments constitutifs.

Premièrement, en termes de responsabilité budgétaire le système peut être considéré comme positif, l'assiette fiscale se composant d'un nombre plus élevé de taxes, y compris celles qui constituent actuellement le pilier de la fiscalité espagnole. Selon les calculs de De la Fuente (2012) figurant au Tableau 3, ces taxes représentaient 83,9% des ressources totales des CA en 2010. Il n'en

reste pas moins important de souligner que les taxes qui relèvent des CA ne représentent que 48,1% de leurs ressources totales. Comme de bien entendu, cette valeur varie grandement d'une CA à l'autre en fonction de la capacité fiscale de chacune. Elle montre cependant que, en moyenne, moins de la moitié des revenus sont le fruit des décisions des CA.

Il n'en demeure pas moins qu'en termes de responsabilité budgétaire, les résultats sont bien moins bons, les sondages officiels réalisés quant au rôle des CA (Instituto de Estudios Fiscales, Area de Sociología Tributaria (2011)), montrant qu'au jour d'aujourd'hui la plupart des citoyens espagnols ignorent que les taxes les plus importantes financent tant l'État que les CA. En effet, en 2010, après plus de 15 ans de partage des taxes, seuls 23% des Espagnols reconnaissent que l'impôt sur le revenu est aussi perçu par les CA. Nous pouvons en conclure qu'accorder des pouvoirs normatifs n'est pas suffisant, la manière dont le processus est mis en œuvre a tout autant d'importance. Si le public n'est pas conscient de la décentralisation, les gains en termes de responsabilité budgétaire restent minimes.

Les mécanismes de péréquation du système de financement sont un autre élément qui mérite d'être pris en compte. Comme on l'aura probablement relevé plus haut, le mécanisme de péréquation est relativement complexe et difficile à comprendre. Le système de financement actuellement en vigueur définit pour la première fois en Espagne un critère d'équité qui implique que 75% de l'ensemble des ressources fiscales des CA sont soumises à péréquation, et ce afin de garantir que toutes les CA soient en mesure de financer toutes les dépenses sociales moyennant le même effort budgétaire. Les 25% restants ne sont pas soumis à péréquation car, en théorie, ils sont redistribués entre les communautés en fonction de leur capacité économique. Il est donc, au jour d'aujourd'hui, possible de dire que le système a été conçu selon une certaine logique. Il n'en demeure pas moins que l'introduction des fonds ajustés contredit cet argument. D'une part, le système continue de préserver le statu quo, comme tous les systèmes qui l'ont précédé, bien que cette idée ne soit pas conforme au principe d'équité clairement établi par le système actuellement en vigueur. De l'autre, étant donné que le maintien du statu quo pourrait impliquer d'importantes disparités dans les ressources régionales, un autre fonds a été créé: le Fonds de compétitivité. Ce dernier vise à réduire les disparités en compensant les CA affichant la situation financière la plus désavantageuse. En outre, ce système signale l'introduction d'un nouveau fonds destiné aux régions les plus pauvres et les moins développées, bien qu'il existe déjà un fonds consacré au développement économique des régions les moins développées, lequel n'est pas envisagé dans le système de financement autonomiste étant donné l'existence de ce fonds spécifique.

Comme le montre le Tableau 3, durant sa deuxième année de mise en œuvre, le système de financement n'a pas été très équitable. La colonne 3 reflète le financement moyen pondéré par habitant perçu par chaque CA en vertu du système de financement. Afin de faciliter la compréhension de ce chiffre, il est présenté sous forme d'indice, 100 représentant la valeur moyenne toutes CA confondues, alors qu'une valeur supérieure à 100 indique que la communauté perçoit davantage de ressources par ajustées par habitant que la moyenne et une valeur inférieure à 100 indique que les ressources de la communauté sont inférieures à la moyenne. Le total des ressources à la disposition de chaque CA dépend de sa capacité budgétaire (colonne 1) et des différentes dotations du système de péréquation (colonne 2). Les CA sont classées par ordre décroissant de leur capacité budgétaire (colonne 1). Si le système de péréquation était partial, les CA dont la capacité budgétaire est supérieure à la moyenne (de Madrid aux Asturies dans notre tableau) afficheraient aussi des ressources par habitant plus élevées et le classement des CA resterait inchangé. Madrid devrait donc être la CA affichant les ressources par habitant les plus élevées, suivie des Baléares et du reste des CA. Ce n'est pas le cas. Si le système de péréquation était intégral, toutes les CA disposeraient des mêmes ressources et la valeur obtenue dans la colonne 3 serait de 100 pour toutes les CA. Ce n'est pas non plus le cas. Aucune logique claire n'explique donc les résultats obtenus avec ce système.

Les régions riches, telles la Cantabrie et la Rioja, dont la capacité budgétaire est supérieure à la moyenne, sont grandement avantagées par le système de péréquation. Cependant, d'autres régions riches telles que Madrid, les Baléares et la Catalogne, perdent des ressources du fait du système de péréquation. Par ailleurs, les régions pauvres dont la capacité budgétaire est inférieure à la moyenne, telles que l'Extremadure ou Castille-et-León, sont très avantagées par le système de péréquation et affichent des ressources totales supérieures à la moyenne. D'autres régions pauvres telles que Valence, Murcie ou l'Andalousie affichent des ressources totales par habitant inférieures à la moyenne, et ce bien qu'elles bénéficient du système de péréquation. Ce résultat est la conséquence de différents facteurs, mais le maintien du statu quo est de loin le facteur ayant le plus de poids.

Tableau 3 Indice moyen de financement ajusté par habitant, 2010

CA	Capacité budgétaire homogène (1)	Fonds (2)	Ressources Totales (3)
Madrid	120.3	-19.6	100.7
Îles Baléares	104.5	-2.1	102.4
Catalogne	99.5	-0.2	99.3
Cantabrie	91.1	26.8	117.9
Aragon	89.1	15.8	104.9
La Rioja	84.8	31.1	115.9
Asturies	84.0	23.4	107.4
Moyenne (toutes CA)	83.9	16.1	100.0
Castille et León	79.7	29.7	109.4
Valence	77.4	15.5	92.9
Murcie	72.4	22.9	95.3
Galice	70.9	34.6	105.5
Andalousie	69.0	26.9	95.9
Castille-La Manche	68.7	30.0	98.7
Extremadure	60.4	52.6	113.0
Îles Canaries ¹	43.51	51.8	95.3

Source: De La Fuente (2012)

¹ Le financement des Îles Canaries présente certaines particularités qui ne permettent pas de comparaison entre sa capacité budgétaire et celle des autres CA.

4. Enseignements pouvant être tirés de l'expérience espagnole pour le système de financement de la région autonome du Sahara

Coexistence de deux systèmes aux résultats disparates

Deux systèmes de financement des régions coexistent en Espagne: le système commun appliqué à quinze CA et le système foral qui ne concerne que deux régions. Chacun, comme expliqué dans la section précédente, présente des caractéristiques très différentes, en particulier le système foral qui est sans précédent à l'échelle internationale. Aucun pays fédéral ne dispose d'un système de financement semblable au système foral. Par ailleurs, la grande différence entre les deux systèmes tient précisément en le mécanisme de péréquation entre régions. La péréquation territoriale vise à faire en sorte que les territoires dotés de moins de ressources puissent offrir, moyennant le même effort budgétaire, un niveau similaire de services publics à leurs citoyens. Je ne

m'attarderai pas ici sur la question de savoir dans quelle mesure cet objectif a été atteint; je souhaite simplement indiquer qu'il existe un mécanisme de péréquation financé de manière générale par les communautés les plus riches au bénéfice des comtés les plus pauvres. Il n'en demeure pas moins que ce n'est pas le cas dans le système foral car les paiements effectués par ces deux communautés ne prévoient pas de mécanisme de péréquation. Cette situation ne découle pas des dispositions de la Constitution espagnole mais des lois qui régissent le système foral, des lois qui peuvent, bien évidemment, être modifiées. Cette différence signifie que parce que les communautés forales sont des régions au revenu supérieur à la moyenne espagnole, l'actuel système de financement leur permet d'obtenir des recettes moyennes par habitant supérieures (50%-60%) au reste des CA. Il s'agit indéniablement là d'un facteur déstabilisant du système de financement autonomiste et même, d'après moi, des CA elles-mêmes.

Dans la pratique, c'est en Catalogne que la différence en termes de résultats est perçue comme un avantage injuste, une communauté où une grande partie de la population nourrit un fort sentiment nationaliste. Étant une des régions les plus riches, le total des ressources obtenu par la Catalogne grâce aux systèmes de financement a toujours été inférieur, voire considérablement inférieur aux ressources obtenues par les communautés plus pauvres. Du point de vue de la Catalogne, la question est assez simple: pourquoi une région devrait-elle financer les dotations de péréquation alors que d'autres CA au revenu similaire ne le font pas? Dans cette situation, nombreuses sont celles qui ont décidé de demander à bénéficier du même traitement que le Pays Basque et la Navarre, sans se préoccuper de savoir si cette requête était techniquement fondée. N'oublions pas que l'objectif premier est d'obtenir les mêmes résultats ou, à tout le moins, des résultats similaires. Les avis divergent sur ce point, mais en tant qu'observateur actif de la réalité, j'estime que l'actuel débat sur l'indépendance de la Catalogne serait tout autre si la différence entre les résultats du système foral et ceux du système commun n'était pas si grande.

C'est ainsi qu'en Espagne, et à présent au Maroc, la reconnaissance de l'autonomie d'une région est proposée pour résoudre un problème politique. Le financement de ces autonomies est aussi le fruit d'un accord politique. Il n'en demeure pas moins essentiel de s'assurer que le système retenu ne soit pas à l'origine de disparités qui ne seront qu'une source perpétuelle de conflit et un obstacle au règlement du problème visé.

Péréquation territoriale

Dans le cadre du système de financement autonomiste commun espagnol, la première chose à faire consiste à calculer les besoins en dépenses de chaque CA, céder certaines taxes et définir des dotations de péréquation pour couvrir ces dépenses. Ce calcul n'est cependant pas simple et n'a jamais été fait dans les règles de l'art. Toutes les réformes subséquentes se sont trouvées conditionnées par le calcul initial, le statu quo mentionné plus haut. L'actuel mécanisme de péréquation est extrêmement complexe, peu transparent, ses bases sont difficiles à saisir et il débouche sur des allocations que l'on pourrait aisément qualifier d'arbitraires. Dans le cas de la Catalogne cette situation a aussi été considérée comme un facteur de discrimination qui alimente indéniablement la controverse actuelle au sujet de l'indépendance. En effet, dès lors que le sentiment nationaliste est exacerbé, il est d'autant plus difficile de comprendre pourquoi après mise en œuvre du mécanisme de solidarité une région plus riche perçoit moins de ressources par habitant que les régions plus pauvres. Vu sous cet angle, nous pourrions dire que le système de financement est inefficace car il pénalise les régions les plus riches. De plus, le système est aussi considéré comme injuste car ses résultats ne sont pas clairs: certaines régions riches sont avantagées par le régime alors que d'autres non; ses effets sur les régions plus pauvres peuvent aussi être disparates.

En conclusion, tout système de péréquation doit reposer sur des critères d'équité clairement définis ainsi que sur un système de calcul de la dotation de péréquation cohérent et respectueux des critères d'équité établis.

Responsabilité budgétaire

Reconnaître l'autonomie d'une communauté a déjà été qualifié de question politique. Cependant, à l'heure de définir son fonctionnement, les économistes peuvent formuler d'utiles recommandations pour l'améliorer. En termes de responsabilité budgétaire, il est important de souligner que les gouvernements doivent, aux yeux de leurs citoyens, être responsables des recettes et des dépenses. S'il est vrai que les dotations de péréquation doivent intervenir dans le système de financement, il convient de ne pas ignorer le fait que lorsque les dotations sont la principale source de recettes d'un territoire et que l'autonomie de ce dernier reflète uniquement sa capacité à définir ses propres dépenses, le gouvernement dudit territoire peut aisément faire valoir que sa marge de manœuvre est limitée car le gouvernement central ne lui fournit pas les ressources nécessaires. Le gouvernement autonome doit être responsable aux yeux de ses citoyens, tant de la manière dont il utilise les fonds que de la manière dont il les lève. Il est toujours plus facile d'accroître les dépenses relatives à l'exécution de certaines compétences lorsque les recettes proviennent d'un autre gouvernement que d'augmenter une taxe levée dans un but précis. Si le gouvernement ne dispose pas d'une autonomie fiscale suffisante, il est encouragé à dépenser les fonds reçus de manière irrationnelle.

La crise économique grave qui a frappé l'Espagne ces dernières années a montré sans l'ombre d'un doute que l'illusion budgétaire qui a caractérisé les années de croissance économique rapide a conduit plusieurs gouvernements à consacrer des ressources à la réalisation d'objectifs superflus et à se lancer dans des dépenses somptuaires. Le boom de l'immobilier espagnol a entraîné une augmentation des recettes publiques et suscité un sentiment d'illusion budgétaire. La taxation de certains faits imposables sur le marché de l'immobilier (des taxes passées pour ainsi dire inaperçues aux yeux de la population) avaient dégagé des recettes importantes durant la phase de croissance. Ce phénomène n'est pas la conséquence de la décentralisation mais il est un bon exemple de ce que peut provoquer l'illusion budgétaire.

En guise de conclusion, les CA doivent disposer de suffisamment de pouvoir fiscal et ce pouvoir doit être perçu et compris par la population. L'Initiative marocaine énonce les principes adéquats, lesquels devront ensuite être développés. De toute évidence, leur mise en œuvre devra être progressive, un élément auquel je reviendrai plus loin.

Financement autonomiste: un processus ouvert

La reconnaissance de l'autonomie et sa mise en œuvre subséquente créent un processus de décentralisation progressive. Quoi qu'il en soit, comme le montrent les pays de longue tradition fédéraliste, il s'agit d'un processus ouvert et évolutif, sachant que cette évolution n'est pas toujours linéaire. L'expérience espagnole du développement autonomiste reste jeune, bien que le système se soit développé au cours des 35 dernières années. Cette expérience permet néanmoins de dire qu'en termes de financement il s'agit d'un processus ouvert. L'évolution économique n'a pas été linéaire, les périodes de croissance alternant avec les périodes de récessions. La population change aussi au fil du temps. Le rôle des gouvernements dans le fonctionnement de l'économie a lui aussi beaucoup fluctué. Il est donc important que le système de financement tienne compte de ces changements et puisse être adapté à la réalité changeante. À titre d'exemple, à l'heure de définir la dotation de péréquation, le système devrait préciser de quelle manière elle devrait évoluer chaque année sur la base d'un indice d'évolution quasi automatique. Cependant, par la suite et de temps à autre, le modèle devrait être évalué et révisé, voire modifié dès lors qu'il s'avèrera inadapté. L'expérience

tirée de sa mise en œuvre et les résultats obtenus doivent permettre d'améliorer le système de financement.

Des forums de discussion devraient par ailleurs être constitués. Toutes les CA devraient y participer afin d'échanger des idées entre elles ainsi qu'avec les représentants de l'État, et un débat tant politique que technique devrait être instauré pour contribuer à améliorer l'autonomie. Tel qu'indiqué plus haut, la reconnaissance de l'autonomie d'une ou de plusieurs régions est une décision politique. Il n'en demeure pas moins que faire en sorte qu'une région autonome fonctionne correctement n'est pas une simple question politique mais aussi technique. L'expérience d'autres pays peut indéniablement nous éclairer sur ce point. À la lumière de l'expérience espagnole, il apparaît qu'un système de financement clair, transparent et cohérent est essentiel.

5. Conclusions applicables à l'Initiative marocaine

L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara prévoit la répartition de pouvoirs entre la région autonome du Sahara et l'État, ainsi que les ressources financières nécessairement à la mise en œuvre de ces pouvoirs. Dans le droit fil de la Constitution espagnole, l'article 13 de l'Initiative stipule que les ressources de la Région autonome du Sahara seront notamment constituées par:

- * Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région;
- * Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région;
- * La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'Etat;
- * Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale;
- * Les revenus provenant du patrimoine de la Région.

L'Initiative jette donc les bases d'un système de financement régional reposant sur deux principes clés:

- Les impôts, taxes et contributions édictés par la région pour asseoir le principe de la responsabilité budgétaire de la région autonome.
- Les fonds nécessaires pour garantir le principe de la solidarité nationale.

Ces deux principes clés devront logiquement être consacrés dans la loi, laquelle devra tenir compte d'autres questions importantes. S'agissant des compétences fiscales, il s'agira de déterminer les taxes pouvant être décentralisées; le pouvoir juridique attribué à la région; et dire si oui ou non le gouvernement est responsable de la perception des impôts. En ce qui concerne le mécanisme de péréquation, il s'agira de définir la solidarité nationale, le mécanisme de péréquation - sur la base d'une évaluation des besoins en dépenses (comme en Espagne ou en Australie), ou en fonction de la capacité budgétaire (comme en Allemagne ou au Canada).

Il s'agit là de questions certes techniques mais importantes pour le bon fonctionnement du système. À titre d'exemple, toutes les taxes ne se prêtent pas aisément à une décentralisation. La TVA et l'impôt sur les sociétés sont deux exemples de taxes qui sont assez difficiles à décentraliser. À l'inverse, l'impôt sur le revenu ou la taxe foncière sont plus simples à décentraliser, en tenant toutefois compte des possibles retombées en termes de redistribution ou de concurrence. De même, avant de décentraliser la perception des taxes et les politiques de contrôle fiscal, il est important de s'assurer que le gouvernement régional est prêt à assumer ces responsabilités. D'importantes questions techniques doivent donc être étudiées car elles ont une incidence sur le bon fonctionnement du système de financement. Par ailleurs, le mécanisme de péréquation est une question sensible appelant dans la mesure du possible le consensus le plus large. Si une seule région

du pays est autonome, le mécanisme doit être approuvé tant par le gouvernement régional que par le gouvernement central.

En conclusion, la décentralisation est un processus ouvert qui évolue avec le temps. Il est donc important d'introduire un système de financement clair et cohérent, d'établir des mécanismes de collaboration entre les différents gouvernements et de prévoir une évaluation et une révision périodiques du système de financement.

Références

Bosch, N. (2010), "The Reform of Regional Government Finances in Spain", IEB's World Report on Fiscal Federalism'09, Instituto de Economía de Barcelona.

Bosch, N.; Durán Cabré, J.M. (2005), "Evolución del sistema de financiación de las CCAA en los últimos 25 años y perspectivas de reforma", in N. Bosch; J.M. Durán Cabré (editors) La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial, Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona.

Bosch, N.; Durán Cabré, J.M. (2008), "The financing system of Spanish regions: main features, weak points and possible reforms" in Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada, N. Bosch and J.M. Durán Cabré (editors), Edward Elgar Publishing Ltd.

De la Fuente, A. (2012), "El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma", Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 203, 121-138.

Instituto de Estudios Fiscales (2011). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010. Documentos de Trabajo. Madrid.