



Espagne : redéfinir la péréquation et les relations financières

JOAQUIM SOLÉ VILANOVA

En Espagne, la Constitution démocratique de 1978 a ouvert un processus de décentralisation politique et fiscale aboutissant à la formation de trois niveaux de gouvernement – par opposition aux deux ordres qui existaient auparavant, central et local. Grâce à la pression exercée par certaines régions prédominantes comme le Pays basque et la Catalogne, la nouvelle Constitution a permis à 17 « Communautés autonomes », ou États, dotées de pouvoirs législatifs et exécutifs, de voir le jour entre 1979 et 1983. Ce processus graduel de décentralisation, inauguré par la Constitution de 1978, a été couronné de succès dans les domaines des dépenses et de la perception des recettes ; en revanche, d'autres aspects laissent encore un goût d'inachevé, spécialement la responsabilisation financière, la péréquation financière et les relations financières.

En 2003, les dépenses des Communautés autonomes se sont élevées approximativement à 35 % du total des dépenses publiques, sécurité sociale comprise. Cela représente une sensible augmentation depuis la création des États en 1978. Mais dès 1982, certaines régions, comme la Catalogne

et le Pays basque, avaient commencé à se charger de l'éducation, de la santé et des services de police, et en 2002 toutes les Communautés autonomes fournissaient ces services, à l'exception des services sociaux aux personnes, de l'entretien des routes et d'autres services moins onéreux.

Aujourd'hui, les citoyens considèrent les Communautés autonomes comme des prestataires de services, mais dépourvues du mandat de percevoir des contributions. La conséquence de cette vision, c'est que les parlements régionaux n'utilisent pas la totalité de leurs compétences en matière de taxation, si ce n'est pour introduire des crédits d'impôt ou des baisses des taux d'imposition. Cette réticence à utiliser pleinement leurs compétences trahit un manque de maturité financière et de responsabilité fiscale de la part des gouvernements et des électors régionaux, et de nouvelles impulsions s'avèrent absolument indispensables pour augmenter la responsabilisation financière, pour résister aux demandes fort pressantes des citoyens pour toujours plus de services, et pour équilibrer les budgets régionaux.

Au niveau des États, deux régimes financiers coexistent : le système « commun », qui s'applique à 15 Communautés autonomes, et le système « spécial » réservé au Pays basque et à la Navarre, deux régions bénéficiant d'un traitement différencié depuis des siècles. Elles possèdent en effet des compétences élargies concernant les impôts dévolus – et notamment l'impôt sur les sociétés. Cette asymétrie fiscale a engendré une situation pour le moins curieuse : parmi les régions qui se font concurrence pour attirer telle entreprise appelée à développer des activités économiques dans tel ou tel domaine, les gouvernements bénéficiant du régime spécial peuvent introduire des crédits fiscaux attrayants ou des réductions du taux de l'impôt sur les revenus des particuliers ou sur les bénéfices des entreprises, laissant les Communautés autonomes voisines dans l'impossibilité de lutter à armes égales, en raison de l'inadéquation de leurs compétences fiscales. Résultat : les entreprises préfèrent s'établir dans les États dotés du régime spécial.

Le régime commun est réglementé par un texte adopté en 1980, la Loi fondamentale de finance des Communautés autonomes (*LOFCA*). Aux termes de ce texte, certaines compétences fiscales ont été dévolues aux Communautés autonomes, et sont instaurés le partage du pouvoir d'imposition, le partage des revenus et les subventions compensatrices. Depuis 1997,

Cette réticence à utiliser pleinement leurs compétences trahit un manque de maturité financière et de responsabilité fiscale de la part des gouvernements et des électors régionaux, et de nouvelles impulsions s'avèrent absolument indispensables pour augmenter la responsabilisation financière, pour résister aux demandes fort pressantes des citoyens pour toujours plus de services, et pour équilibrer les budgets régionaux.

toutes les Communautés autonomes perçoivent un impôt sur les revenus des particuliers – établi sur la base de celui qui est prélevé par le gouvernement central ; par ailleurs elles se partagent à la fois la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en fonction de la consommation dans l'État, et les contributions indirectes. Au surplus, les Communautés autonomes perçoivent des « impôts dévolus » (notamment l'impôt sur la fortune, les droits de mutation, l'impôt sur les successions, les droits de timbre, les taxes sur les jeux et les paris, etc.) avec la compétence de modifier les taux, les crédits fiscaux et même certaines assiettes fiscales. Elles disposent également de la compétence de percevoir des surtaxes sur les impôts dévolus et de créer de nouveaux impôts dans les domaines qui n'ont pas encore été explorés par le gouvernement central.

Certaines Communautés autonomes se sont récemment lancées dans un « nivellement par le bas », en se faisant concurrence pour abaisser les taux des droits de succession. Cette dangereuse compétition pourrait bien se solder par l'abrogation de la taxe et la perte de son assiette fiscale, comme cela s'est produit au Canada et en Australie dans les années 1970. Un impôt centralisé sur les successions, doté de taux minimaux, duquel les impôts régionaux pourraient être déduits comme des crédits d'impôts, pourrait représenter une sorte de filet de sécurité et mettre fin à cette guerre fiscale. Cependant, aucun gouvernement régional n'a encore osé avancer une telle proposition.

Le système fiscal des 15 Communautés autonomes soumises au régime commun prévoit expressément un mécanisme de péréquation. Il s'agit d'un versement compensateur destiné à équilibrer les capacités fiscales et les besoins. Des réformes successives ont fait évoluer la formule de péréquation, mais le critère explicite de l'équité horizontale entre les différentes Communautés n'a jamais été défini avec précision. Au surplus, les buts de la « péréquation des besoins » et des « capacités » n'ont jamais été spécifiquement déterminés par le Parlement central. Alors que le système actuel des finances régionales offre un degré élevé de péréquation entre les quinze Communautés autonomes utilisant le régime commun, la formule de péréquation penche clairement en faveur des Communautés plutôt défavorisées.

Dans tout État fédéral, le revenu fiscal par habitant – y compris le produit des impôts partagés – varie entre les unités fédérées, parce que les assiettes fiscales et les capacités fiscales diffèrent sensiblement. Le rôle des versements compensateurs consiste précisément à réduire ces inégalités fiscales, sans forcément les supprimer, mais il n'est certainement pas de créer de nouveaux déséquilibres en sens inverse. La formule qui définit la dotation inconditionnelle de péréquation, appelée *Fondo de Suficiencia*, est élaborée de telle sorte que le revenu final par habitant devient souvent plus élevé dans les Communautés autonomes les plus pauvres que dans les plus riches. En d'autres termes, cette dotation de péréquation ne se contente pas

seulement de réduire les différences dans les revenus fiscaux standards par habitant au sein des Communautés autonomes, mais elle bouleverse également, dans le modèle de base, le classement de ces Communautés établi en fonction du revenu total par habitant. D'autres subventions viennent compléter ce modèle de base, comme les subventions à l'investissement à des fins de développement, fournies par le gouvernement central et par l'Union européenne, dont ne bénéficient que les 10 États les plus pauvres.

Certaines lois ont été retravaillées dans les années 1990, et une nouvelle vague de réformes est actuellement en chantier, emmenée par la Catalogne, une région comparativement riche. Sa proposition d'asymétrie des compétences financières lui a permis d'instaurer une relation bilatérale avec le gouvernement central et un nouveau critère pour la péréquation. Par un « effet de dominos », tous les bénéfices engrangés par la Catalogne pourraient bien se voir réclamer à leur tour par les autres Communautés autonomes. Le gouvernement central ne semble pas disposé à accepter d'autres compétences fiscales asymétriques, mais on s'attend à ce qu'un nouveau critère pour les versements compensateurs soit adopté sous peu. Toute cible de péréquation doit cependant demeurer compatible avec un certain degré d'efficacité, surtout pour inciter les gouvernements à améliorer l'économie de leur État et ainsi élargir son assiette fiscale. Quand cette réforme s'appliquera, elle aura pour conséquence un régime fiscal plus fédéraliste et moins unitaire.