



Des droits fiscaux pour les communautés dans la Constitution espagnole ?

Les régions ajoutent leurs revendications au plan de réforme constitutionnelle du Parti socialiste

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

L'Espagne n'est pas officiellement reconnu comme un État fédéral, mais il s'agit tout de même d'un pays engagé depuis 1978 dans un processus de décentralisation étonnamment rapide ayant généré un système qu'il est difficile de ne pas qualifier de fédéral. La récente proposition avancée par le Parti socialiste — à savoir une réforme de la Constitution afin qu'elle reflète la réalité espagnole, soit le fait que le pays est à présent extrêmement décentralisé — confirme indirectement sa nature fédérale.

L'Espagne se compose de 17 unités constituantes appelées communautés autonomes, parmi lesquelles le Pays basque au nord et la Catalogne à l'est. Le pays s'apparente à une fédération en ce sens que ses communautés offrent de nombreuses similitudes avec les provinces, les États et les *länder* du Canada, des États-Unis et de l'Allemagne.

En revanche, l'Espagne ne se montre plus aussi fédérale dès lors qu'il s'agit de la répartition des revenus, une question qui a toujours fait l'objet de nombreux débats et qui, dans une large mesure, demeure irrésolue. En dépit de réformes importantes en 1997 et 2002, le fédéralisme fiscal y est encore en chantier, un véritable foisonnement d'initiatives venant proposer de modifier le système. Cette situation était prévisible, mais ce qui en découlera reste imprévisible, d'autant plus que le débat actuel sur les revenus s'inscrit dans un processus de réforme bien plus ambitieux, celui du système fédéral lui-même.

Cette dernière décennie s'est caractérisée par la nécessité de plus en plus impérieuse de revoir les Statuts d'autonomie de la Constitution. Les premières réformes ont été entreprises entre 1979 et 1982, à une époque où l'avenir de la jeune démocratie espagnole semblait encore incertain, comme l'a montré le coup d'État de 1981. À l'époque, les régions appelées communautés autonomes représentaient une réalité incongrue dans un pays à forte tradition centraliste. Mais la situation a changé et les experts font valoir que la Constitution doit refléter le nouveau modèle quasi fédéral espagnol.

Les communautés réclament des compétences en matière fiscale

Quant à savoir si les pourparlers entre les partis à propos de ces changements constitutionnels — entrepris en janvier, ils feront place à des négociations officielles en juin — permettront de s'attaquer aux procédures régissant la répartition des revenus entre le gouvernement central et les communautés, cela reste à démontrer. Les défis entourant le fédéralisme fiscal espagnol n'avaient aucune chance de se voir résolus en 1978. À cette époque, le concept de communauté autonome avait rapidement dû faire place à un enthousiasme général pour la nouvelle forme de décentralisation, appelée



Photo: Al Teich

Les Catalans voient les choses autrement : à Barcelone, des visiteurs prennent un café sur la terrasse du parc Güell, laquelle fait face aux mosaïques surréalistes d'Antoni Gaudí.

de manière très neutre « l'État des autonomies » (*Estado de las Autonomías*) pour éviter le terme controversé « fédération ». Dès 1982, tous les territoires devinrent des communautés; ils prirent le pouvoir et passèrent au rang de réalités politiques. Mais les compétences en matière d'imposition restèrent à la traîne de cette frénésie décentralisatrice. Il sembla préférable de transférer tout d'abord au mieux l'ensemble des compétences, de même que leur financement. Une plus grande autonomie financière pouvait attendre.

Cette dernière est pourtant, en principe, garantie à toutes les communautés autonomes, lesquelles bénéficient « d'une certaine autonomie financière quant au développement et à l'exercice de leur autorité » en vertu de la Constitution. Celle-ci contient en outre une liste des ressources devant constituer les revenus des communautés qui énumèrent par le menu à peu près toutes celles imaginables. Cependant, la Constitution permet également au centre d'adopter une loi réglementant d'une part la manière dont ces ressources seront réparties entre les communautés, et fixant de l'autre des limites à l'exercice des compétences financières les concernant.

Avant janvier 2007, d'importantes questions se posaient encore : Est-ce vraiment le rôle du gouvernement central que de se prononcer sur les accords fiscaux ? Les communautés et le gouvernement devraient-ils plutôt en décider conjointement ? Ou serait-il préférable qu'ils soient négociés sur une base bilatérale, entre chaque communauté et le centre ? En janvier, un arrêt de la Cour constitutionnelle a mis un terme aux débats : les communautés doivent négocier avec le gouvernement central, mais c'est à ce dernier que revient le dernier mot.

La Catalogne avant-gardiste

En pratique, pourtant, les accords fiscaux ont toujours été d'abord le fait du gouvernement central et de l'une des

Violeta Ruiz Almendral est professeure associée de droit fiscal et financier à l'Université Carlos III de Madrid et membre du conseil d'administration du Forum des fédérations.

communautés, puis étendus aux autres. Plus exactement, c'est généralement la Catalogne qui a le premier conclu un accord fiscal avec le gouvernement central, accord qui a fini par être étendu au reste des communautés. Il est important de ne pas perdre de vue cette tendance, puisque le nouveau Statut de la Catalogne, approuvé il y a peu, a considérablement renforcé l'autonomie financière de ce dernier. Une hausse des impôts partagés par le gouvernement central et la Catalogne est également prévue. D'un autre côté, un investissement minimum dans la communauté est nécessaire pour compenser le déséquilibre fiscal existant dans cette région par ailleurs très prospère. Tout cela reste pour l'instant à l'état d'ébauche, deux questions demeurant en suspens :

Premièrement, à moins qu'une réforme constitutionnelle soit adoptée, le nouvel accord fiscal ne pourra être mis en application que par une loi du gouvernement central. Des élections générales sont toutefois prévues en 2008 et il ne faut pas s'attendre à un changement majeur en matière de fédéralisme fiscal avant cela. À lui seul, le Statut de la Catalogne a déjà suscité un mini-séisme dans le landerneau politique, lequel était déjà exacerbé par le renvoi du Statut devant la Cour constitutionnelle — toujours en instance.

Deuxièmement, comme d'autres communautés, parmi lesquelles l'Andalousie et la Valence, aspirent également à un renforcement de leur autonomie, aucune réforme majeure des accords fiscaux ne devrait survenir avant que tous les statuts n'aient été reconsidérés. À l'heure actuelle, sept communautés ont déposé des propositions de réformes de leurs statuts, parmi lesquelles on rencontre plusieurs variations des revendications autonomistes de la Catalogne.

Tableau 1 :

Les Statuts des communautés autonomes en Espagne

Communauté autonome	Date proposée*	Statut
Pays basque	18 janvier 2005	Rejeté
Valence	4 juillet 2005	En travaux
Catalogne	5 octobre 2005	Approuvé (référendum) en juin 2006
Andalousie	5 mai 2006	En travaux
Îles Baléares	19 juin 2006	En travaux
Aragon	26 juin 2006	En travaux
Îles Canaries	14 septembre 2006	En travaux
Castilla-León	5 décembre 2006	En travaux

* Date du dépôt de la demande devant le Parlement



Photo: Wikipedia Commons

Le premier ministre de l'Espagne, M. José Luis Rodríguez Zapatero, était un partisan clé de la nouvelle charte de la Catalogne adoptée en 2006.

Le Statut de la Catalogne et la nouvelle donne fiscale

Pourquoi donc toutes les communautés copient-elles le modèle catalan ? La réponse est simple : alors que les autres communautés autonomes disposent virtuellement des mêmes compétences que la Catalogne, celle-ci a traditionnellement fait montre d'un intérêt plus vif pour l'autonomie. De fait, le Statut de la Catalogne de 1979 a lancé la vaste réforme en Espagne, qui est passée si rapidement d'un État centralisé à un pays largement décentralisé. C'est également la nécessité d'obtenir le soutien de la CiU — *Convergència i Unió*, le Parti nationaliste de centre-droit — qui a incité divers gouvernements centraux (le Parti socialiste en 1993 et le Parti du peuple en 1996 et en 2001) à accepter une réforme du système financier largement inspiré du modèle proposé par la Catalogne.

L'histoire pourrait se répéter prochainement, mais ce ne sera guère facile. Les pourparlers portant sur le Statut d'autonomie de la Catalogne se sont révélés peu amènes et pas toujours productifs. Dans un premier temps, l'utilisation par la Catalogne du terme « nation » en a préoccupé plusieurs et a soulevé des discussions politiques passionnées. Selon certains analystes, il s'agissait là d'une magnifique diversion qui permettait d'éviter des négociations sur des sujets encore plus délicats comme la répartition des revenus. Si, malgré tout, d'autres Communautés persévèrent dans leurs exigences d'autonomie fiscale accrue, cette problématique se révélera incontournable.

Les changements proposés par le Statut d'autonomie de la Catalogne ne seront pas mis en vigueur sans une intervention du gouvernement central, parce que la plupart d'entre eux impliquent que Madrid se dépouille de certaines de ses prérogatives fiscales au profit de Barcelone. En effet, la pierre angulaire du nouvel accord fiscal de la Catalogne consiste en un accroissement de ce que l'on appelle les « impôts dévolus », des impôts créés par le gouvernement central, lequel délègue ensuite certaines compétences aux communautés (cf. tableau 2). Le Statut de la Catalogne les désigne comme des ressources « propres » à la communauté, modifiant unilatéralement leur définition d'impôt volontairement rétrocedé par Madrid. Il sera donc nécessaire d'attendre la fin du processus de révision des statuts d'autonomie pour espérer une véritable réforme du fédéralisme fiscal.

Suite à la page 20

Des droits fiscaux pour les Communautés dans la Constitution espagnole ?**Tableau 2 : les impôts partagés ou dévolus par Madrid aux communautés**

Impôt	Rétrocession aux communautés (pourcentage)	Administration	Compétence législative maximale des communautés
Impôt sur le revenu des particuliers	33	Gouvernement central	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition (doit avoir le même nombre de tranches de revenu que l'impôt central) • Crédits d'impôt, sous certaines conditions
Impôt sur la fortune	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition • Déductions minimales • Crédits d'impôt
Impôt sur les successions et les dons	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Réductions du revenu imposable • Taux d'imposition • Déductions et crédits d'impôt • Réglementation de l'administration fiscale
Droits de mutation et documents officiels	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition • Crédits d'impôt • Réglementation de l'administration fiscale
Taxes sur les jeux de hasard	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Exemptions • Assiette fiscale • Taux d'imposition • Crédits d'impôt • Réglementation de l'administration fiscale
Taxes sur la valeur ajoutée	35	Gouvernement central	Aucune
Droits indirects	40	Gouvernement central	Aucune
Impôt sur le vin	40	Gouvernement central	Aucune
Impôt sur l'électricité	100	Gouvernement central	Aucune
Impôt sur les véhicules à moteur	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition (sous certaines limites et conditions)
Taxe spéciale sur les carburants	100	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition (sous certaines limites et conditions) • Réglementation de l'administration fiscale

Le tableau ci-dessus présente la répartition des impôts le 1^{er} janvier 2002