

FINANCEMENT ET AUTONOMIE FISCALE DE LA CATALOGNE : DEUX DÉCÉNNIES DE PROBLÈMES NON RÉSOLUS

Guillem López-Casasnovas
D. Phil in Economics Univ. de York
Licenciat en Economia per la Univ. de Barcelona
Licenciat en en Dret per la Univ. de Barcelona
Catedràtic de Hisenda Pública de la Univ. Pompeu Fabra

From the perspective of redistributing income from rich to poor, equalizing intergovernmental grants are bound to have some perverse effects. For such grants, although transferring income from wealthy to poor on average, will inevitably result in some income transfers from poor individuals who reside in wealthy jurisdictions to rich persons in generally poor areas.

(W. Oates 'An essay on Fiscal Federalism', Journal of Economic Literature, vol XXXVII, sept 1999, pp 1120-1149)

Introduction

Malgré le fait que les détails institutionnels peuvent arriver à rendre très complexe la compréhension de problèmes qui concernent le financement, et donc le développement autonome de l'État espagnol, j'essaierai à l'aide ce texte et des transparences qui l'accompagnent, de fournir les clés d'interprétation qui permettent à un analyste extérieur s'intéressant à ce sujet d'en comprendre les traits fondamentaux. Je le ferai de manière très résumée, au risque de simplifier. Je demande au lecteur la prérogative de *in dubio pro reo*, pour me donner la possibilité de clarifier, s'il le faut, avec plus de temps et d'espace, les notes effectuées.

1- Deux décennies et des problèmes pas encore résolus.

Jusqu'à fort récemment, on a opposé les déficiences observées dans la définition et le fonctionnement des mécanismes de financement autonome dans l'État espagnol, et la rapidité avec lesquels se sont produit les processus de transfert et les difficultés de

départ de la construction de l'État autonome à partir de la constitution de 1978 (transp. 1).

General Overview on Fiscal Decentralisation in Spain

- **Spanish Constitution 1978**
- **General Law for the Finance of Autonomous Communities 1980**
 - **Basque (foral) communities (including Navarra)**
 - **Autonomous Communities (CC.AA.)**
 - **Ordinary status CC.AA. (basically without health expenditure): art. 143 (9)**
 - **Particular status (historic CC.AA.): art. 151 (4: Catalonia, Andalusia, Galicia, Valencia)**

Finance for Health Care, out of the general financing system (around one third of the regional finance), basically under capitation.

À ce jour, plus de mille cinq cent décrets royaux concernant les transferts réalisés en faveur des Communautés autonomes ont été émis. Dans cette même période, ces dernières ont obtenu une importante présence dans la gestion des dépenses publiques (voir cadre 1).

Multijurisdiccional Public Expenditure: Consolidated total expenditure of Public Administrations

	<u>1979</u>	<u>1990</u>	<u>1997</u>
Central	88.0	67.5	63.8
CC.AA.	0.1	19.2	23.9
Local Authorities	11.9	23.9	12.3

Source: MEH. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.1999.

Final public consumption (basically, public employees' wage bill)

	%
Central State:	59
CC.AA.:	22
Local Authorities:	19

However, on current expenditure (excluding final consumption and capital spending), ie. basically social expenditure, **87%** is central

C'est ainsi qu'en termes de consommation publique finale (principalement des rétributions d'employés), les C.A. gèrent 22 % de la dépense totale, même s'il faut remarquer qu'en termes de dépenses courantes (mises à part les dépenses de personnel et de capital), c'est-à-dire, en dépenses sociales de transferts, 87 % de celles-ci restent aux mains du gouvernement central. On remarque aussi l'importante évolution de la décentralisation en dépense totale consolidée, particulièrement dans les années quatre-vingt.

Une fois ceci reconnu, et puisque nous nous rapprochons déjà du *steady state* du fédéralisme à «l'espagnole», selon l'interprétation que font certaines personnes de la Constitution, il est légitime de se demander si les objectifs de structuration d'un nouvel état des autonomies a été résolu de manière satisfaisante. 1- « l'emboîtement » par le biais du développement constitutionnel des différentes nationalités qui composent l'État espagnol, 2- l'établissement d'un financement cohérent avec des niveaux d'autonomie et de corresponsabilité fiscale qui sont reconnus dans tous les textes législatifs. J'avance que la réponse est négative pour ces deux extrêmes.

Quelques pièces du puzzle

a) Le miroir basque

En premier lieu, l'empreinte du régime foral (relatif aux « fueros », privilèges, propres à la Navarre et au Pays basque), qui possède des spécificités très éloignées de celles prévues pour le reste des communautés historiques, qui se regardent souvent dans ce miroir. Comme référence, en plus, celui-ci offre une image mobile, parce que son développement ne satisfait pas non plus les forces nationalistes basques et permet d'entrevoir des niveaux d'autonomie fiscale plus ambitieux.

Transp. 2

The Basc Regime: Basc Country / Navarra

Economic agreement with a financial contribution (*cupo*) for the services still under the central state responsibility

Running principle:

Tax revenue collection at the regional level and higher fiscal accountability in financing the transferred services

Caveats on the level of interterritorial solidarity and on whether this system could be extended to other CC.AA.

On peut donc dire que le régime foral (transp. 2)

- 1- permet une capacité de financement des dépenses très supérieure à celle des Communautés restantes (voir cadre 2) et de plus grands pouvoirs de compétence : au total, autour d'un tiers du financement supplémentaire par personne;
- 2- donne aux communautés forales un niveau de responsabilité fiscale élevé : par exemple, si la perception des impôts concertés baisse, l'État ne déploie pas de réseaux financiers de sécurité ou de nivellement.
- 3- fournit un mécanisme de financement beaucoup plus transparent que celui qui correspond au régime ordinaire : perception à l'origine de la plupart des impôts et de la contribution financière (*cupo*) pour les services que l'État continue éventuellement à fournir aux territoires foraux. Bien qu'il ne soit pas remarquable pour sa contribution à la solidarité pour l'ensemble de l'État espagnol, – ce qui fait que le système tel qu'il est formulé ne soit pas reproductible –, il faut reconnaître que si l'on redéfinissait la quantité de la contribution financière, avec des contributions à l'équilibre territorial différentes de celles d'aujourd'hui et qui sont pour le moment exclusivement destinées à un maigre Fonds de Compensation Interterritorial, il pourrait s'agir d'un mécanisme alternatif qui aiderait à rapprocher le nationalisme de l'idée d'une fédération espagnole commune sous les principes d'un nouveau « pacte fiscal ».

Cadre 2: per capita differences related to regional power and financial expenditure capabilities (1999) \$

Ordinary CC.AA.	1.450
Special Status CC.AA.	2.665
Basque regions	3.323

En définitive, tant que le système de concert foral sera aussi éloigné du traitement fiscal et financier des autres communautés historiques, il est difficile de penser à une solution financière stable pour le reste des nationalismes existants dans l'État espagnol.

b) Le droit à la différence

Deuxièmement, vu en perspective et à l'exception du Pays basque et de la Navarre, le reste des C.A. historiques, pour le bien du grand pacte constitutionnel atteint (à l'époque), acceptèrent uniquement comme différence de base reconnue, celle que concède l'article 151 de la Constitution de 1978 et qui concerne le rythme d'accès à un plafond de compétences déterminé : celle dites de «voie rapide» (au contraire des C.A. de l'art. 143, identifiées comme celles de «voie lente»). Au bout d'un certain temps, que ce soit par une voie ou une autre, on arrive au même plafond. Cela vaut donc la peine de se demander si l'uniformisation finale que le système entraîne est également satisfaisante pour tous. Non du seul fait de l'uniformisation en soi, du « café pour tout le monde », sinon une fois que l'on a vérifié que la dynamique sociale et le sentiment d'identité enregistré dans l'ensemble des C.A. sont très différents, ce qui se reflète dans le fait que certaines d'entre elles souhaitent parcourir la voie menant à l'exercice des compétences en étant leur propre sujet et en jouissant d'une pleine autonomie. Le « sacrifice » du nationalisme pour le bien des valeurs constitutionnelles initiales semble donc devoir demander un effort de reconnaissance de la part des autres C.A. Les données sur les figures de recettes et de dépenses que montre le cadre XXX peuvent difficilement être l'expression en matière financière et fiscale des mêmes sentiments d'autonomie, de souveraineté et d'indépendance qui se combinent de différente manière entre les C.A., tel que le reflètent les figures précédentes.

Le fait que pour certaines C.A, le niveau de compétences obtenu et le système de financement soient satisfaisants, mise à part la quantité (en effet, tous souhaitent plus de subventions centrales, surtout à un coût politique nul), ne fait que démontrer la différence qui existe entre celles-ci et les C.A. où le sentiment national est présent. En bref, alors que les premières ne recherchent qu'une autosuffisance financière, les secondes poursuivent l'autonomie fiscale. Pour ces dernières, il ne s'agit pas seulement de savoir qui collecte les impôts ou comment les dépenses sont distribuées sur le territoire, mais aussi de savoir qui régule et gère les impôts et qui définit les politiques publiques concernant les dépenses. Pour les premières, tout en considérant les

mécanismes européens d'harmonisation fiscale actuels, il ne fait aucun doute que les pouvoirs fiscaux pourraient être beaucoup plus équilibrés sur l'échelle territoriale. Alors que les C.A. à « voie lente » s'alignent généralement sur le gouvernement central contre l'autonomie fiscale, en s'abritant sous l'uniformisation européenne (rappelons le peu de crédibilité que cela possède pour les C.A. historiques, étant donné le maintien de la spécificité tributaire forale, comme que je l'ai déjà mentionné), ou contre la définition de politiques sociales autonomes, sous le prétexte des dangers d'une perte de cohésion nationale et de l'État (il suffit de lire le dernier Rapport-2000 du Conseil Économique et Social à ce sujet); tous deux sont des chemins que les nationalismes dominants dans les C.A. historiques et qui se trouvent démocratiquement au pouvoir souhaitent parcourir. La coalition d'intérêts que représente la volonté du gouvernement central (de maintien de la domination sur les politiques clé) et les C.A. de l'art. 143 renforce un *status quo* consolidé par la Constitution et son interprétation actuelle, ce qui pousse à l'excès les partis nationalistes vers une révision constitutionnelle ou vers un abandon direct de ce cadre de référence.

c) Les inerties qui prévalent

Troisièmement, la réalité montre que le système actuel de financement du régime actuel est encore très esclave du passé. Cela est dû, d'abord, à l'évaluation du coût des services transférés à l'époque, et aux quantités qu'ils représentaient au moment de leur transfert (transp. 3)

(transp. 3).

Basic Mechanisms of Finance

Periodes:

1980 - 1991 ---> Financing the effective costs of the transfer (up to 1987 by law, afterwards, by facts)

1991 - 1996 ---> Idem, but allocated on a central state revenue sharing procedures, based on weighted parameters (population, fiscal effort, density, ...)

1996 - 2001 ---> Previous method + including revenue collected from the Personal Income tax (30% segment), according to its evolution over time, either due to a higher dynamic fiscal compliance, an income tax revenue elasticity greater than one or to regional 'surcharges' (not so far applied), + financial safeguards (in operation)

Ces quantités ont été initialement versées avec des transferts de l'État, et se sont traduites plus tard en une participation, fondamentalement dans les recettes de l'État, (rappelez-vous le peu d'importance des impôts propres – cadre 3 –, et que, ceux qu'on a appelés les impôts cédés n'ont pas impliqué d'autonomie réelle jusqu'à récemment), participation soi-disant rendue objective grâce à une formule de distribution établie sur la base de paramètres de population, d'insularité (isolement), de surface, de nombre d'unités administratives au sein de la Communauté, de richesse relative, d'effort fiscal et de dispersion de la population.

Cadre 3:

Revenue Profile of CC.AA. (%) 1998

	Historic (art. 151)	Ordinary (art.143)
Taxes		
- own (new)	4.0	7.2
- state transferred	10.5	18.9
- territorial share		
personal income		
tax revenues	5.8	14.7
- own		
personal income		
tax revenues	5.6	4.6
<i>total</i>	<i>25.9</i>	<i>45.5</i>
Transfers		
- from central		
government	63.4	21.4
* general transfers	21.5	9.2
* Health and Social		
services	36.1	2.1
* Solidarity Fund		
(FCI)	1.6	1.9
- from the EU	8.6	27.8
<i>-total</i>	<i>72.8</i>	<i>50.2</i>
<i>Other revenues</i>	<i>1.3</i>	<i>4.3</i>
TOTAL	100	100

Source: M. Escardó. Nota d'Economia 1999.

En tenant compte de la différence entre les plafonds de compétences des C.A. de l'art. 143 et 151,

- (i) ces variables étaient différemment pondérées pour chaque groupe de Communautés, pour déterminer ce qu'on appelle le pourcentage de participation aux recettes, à appliquer à l'ensemble des impôts de l'État central définis dans ce but (pratiquement la totalité, voir transp. 4) et
- (ii) soumettre leur dynamique à une série de sauvegardes, comme nous le verrons plus avant, suivant ce qui serait l'évolution de la croissance du PIB nominal espagnol, des recettes et des dépenses de l'État central considérée, équivalente à celle ayant été transférée (cette dernière étant considérée comme le plafond de croissance minimum). Dans la composition de ce transfert, en 1994, on convertit une partie des ressources antérieures à ce qui était l'équivalent de 15 % de la contribution financière liquide perçue dans la Communauté. Une compensation peseta à peseta, et dans le cas où leur évolution signifiait des différences entre communautés, celles-ci seraient couvertes directement par l'État, par le biais d'une plus grande participation aux recettes générales.

En 1997, la tranche de territorialisation de la perception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'élève à 30%, alors que s'ouvre un éventail qui modifie le tarif de plus ou moins 20 %, et en plus des pouvoirs normatifs plus substantiels sont concédés sur les impôts cédés.

(Transp.4)

>From an autonomous fiscal decentralisation point of view:

1986 - 1996 ---> Revenue transfer of some taxes (on personal wealth, inheritance taxes, wealth transfers, ...), just a 10% of total revenues (70%, central transfers)

1997 ---> 30% of the personal income tax revenues on a territorial basis+ legislation powers on this (+ - 20%)

2001 ---> Petrol, Alcohol and Tobacco taxes + VAT (in some not yet defined way)?

Il pouvait sembler que la réforme allait introduire une plus grande corresponsabilité fiscale, mais les détails et son application finale allaient être décisifs pour conclure que ce fut le contraire qui s'ensuivit.

- (i) D'abord parce que l'on a introduit à nouveau une sauvegarde financière, ce qui eut pour conséquence que la communauté qui avait une évolution inférieure à la moyenne dans cette composition dynamique de la perception de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF), récupérait en fait du financement par le biais des transferts de l'État central, détournant ainsi les objectifs initiaux visant à tendre vers une plus grande responsabilité fiscale.
- (ii) Deuxièmement, le surplus procédant de la territorialisation de 30% de l'IRPF devait être compris en termes dynamiques. De fait, pour les C.A. aux revenus les plus élevés, il n'était pas difficile de prévoir qu'elles subiraient des taux relatifs de croissance inférieurs à ceux des communautés les moins développées (dynamique de convergence économique régionale généralement observée dans tous les pays développés). De plus, la manière dont on calculait la quantité initiale, par rapport à la participation aux 30 % de ses différences (entre perception réelle et quantité initiale), supposait, encore une fois, une pénalisation réelle pour les C.A. qui partaient de niveaux d'accomplissement fiscal plus élevés. De fait, en pratique, les régions les plus pauvres ont fini par être bénéficiaires de cette interprétation particulière de la corresponsabilité fiscale, même si celles qui étaient gouvernées par des gouvernements socialistes s'y sont opposé (ce qui fait que dans certains cas le nouveau système ne leur pas été appliqué et qu'elles ont continué avec le système précédent, en perdant ainsi des financements, Ezquiaga, 2000), et la Catalogne, qui soutient le système, a fini par être relativement désavantagée.

2- Des clés en détail pour une compréhension des problèmes de financement

Archive 2

À propos des sauvegardes et des mécanismes de nivellement

L'un des pires problèmes à résoudre concernant le système actuel de financement autonome est le manque de transparence relatif aux mécanismes supposés de solidarité.

En effet, l'argument de la solidarité sert de justificatif à différentes politiques insérées dans le financement autonome; c'est le cas dans :

(i) la manière dont on calcule le système de participation aux recettes de l'État, puisque, en marge du rôle que jouent les variables autres que celles concernant la population précédemment décrites, le pourcentage résultant est étranger à toute approximation à l'effort fiscal (la participation des C.A. aux ressources perçues ne se fait pas en fonction du plus grand effort fiscal qu'elles pratiqueraient), et le pourcentage de participation a été calculé à différents moments, en compensant la perception faite par les impôts cédés (plus on percevait pour ceux-ci, moindre était la participation). Jusqu'en 1986, ce fut un effet qui compensait, peseta à peseta, la perte de revenus fiscaux bien qu'à partir de 1986, la perception pour ces impôts fait l'objet d'une « norme », c'est-à-dire qu'elle est projetée en assumant un effort moyen à l'échelle de l'État;

(ii) le fait que le système comprend différentes sauvegardes dans les niveaux de financements minimum atteints et/ou dans sa dynamique, comme nous le verrons dans un moment, sauvegardes qui finissent par rapprocher le financement reçu par chaque Communauté, indépendamment, encore une fois, de leur effort fiscal, de la moyenne per capita espagnole;

(iii) enfin, il faut ajouter au résultat des sauvegardes précédentes, la redistribution effectuée par les fonds européens, et que complète le Fonds de Compensation déjà mentionné.

Concrètement, en ce qui concerne les garanties (les dernières auxquelles on fait référence ici seront celles établies pour la période 1997-2001), le mécanisme est assez complexe,

1- il affecte la limite minimum d'évolution des ressources pour l'IRPF, une fois que l'on a vérifié si la croissance du PIB nominal est supérieure à la perception pour l'IRPF (ce qui a lieu effectivement en Espagne ces dernières années, à un rythme de moitié inférieur à celui du PIB), ce qui fait que l'État garantit au moins 90 % de la croissance espagnole).

2- en ayant considéré l'ensemble de l'évolution de la tranche territoriale de l'IRPF et du transfert de participation en recettes de l'État, il garantit que son résultat ne soit pas inférieur à 90 % du financement per capita moyen de toutes les C.A.

3- il assure la capacité de couverture de la demande des services publics pour l'ensemble des recettes per capita (en ayant considéré les ressources déjà reçues sous les différents concepts précédents), qui en aucun cas sera inférieur, encore un fois, à 90 % de la capacité financière conjointe (récupération à effectuer graduellement tout au long d'une période de quatre ans), et finalement,

4- en dehors du pacte initial, mais accordée avec un caractère rétroactif en avril 1998, l'augmentation de la perception de la tranche territorialisée de l'IRPF a fini par égaler la croissance du PIB nominal espagnol.

En effet, et comme le reconnaissent la plupart des spécialistes en matière fiscale autonome espagnole, en considérant les différents mécanismes commentés, on ne peut pas véritablement parler de corresponsabilité fiscale. Il s'agit d'une autonomie fiscale très inférieure à celle dont jouissent les corporations locales, comme le signale Solé Vilanova.

En plus de la complexité d'interprétation (aléatoire ?) et de calcul (selon les dernières liquidations disponibles, Madrid a été la grande bénéficiaire du jeu des garanties, qui, dans leur ensemble ont supposé une augmentation du financement collatéral de l'État de presque cinq cent millions de dollars canadiens), la conjonction de ces deux facteurs et

des schémas de redistribution courants précédemment commentés, a pour conséquence que le service rendu par le système autonome aux objectifs de solidarité territoriale soit peu transparent. Cela provoque, d'une part que l'on accuse certaines Communautés, et en particulier la Catalogne, d'être peu solidaires avec le reste des Communautés, et d'autre part, que le sentiment que l'on doit rendre des comptes quant à l'utilisation que les bénéficiaires font de ces fonds soit très insuffisant. Cela se produit dans un contexte où il existe une demande incessante pour obtenir de nouvelles ressources, sans coût tributaire et même avec des gains politiques pour ceux qui agitent le drapeau du manque de solidarité interterritoriale. Drapeau qui, à nouveau, n'apparaît pas de manière similaire dans les formulations ayant trait au financement local des municipalités (participation aux fonds de l'État central), ni dans d'autres politiques publiques qui restent centralisées.

En résumé, on peut conclure qu'aussi bien la composition des fonds de financement, que la méthode de calcul, ne permettent pas de dire aujourd'hui, en Espagne, que le système de financement autonome promeut réellement une véritable corresponsabilité fiscale. Il suffit pour cela de rappeler quelques détails qui ont été acceptés à différents moments dans le calcul des formules :

a) dans le premier système de financement quinquennal ayant existé, chaque peseta perçue par les impôts cédés diminuait d'autant la subvention générale : qui donc allait s'efforcer de réaliser une bonne gestion des impôts dans ces conditions ?

b) ce que l'on appelle pour la première fois introduction du critère de corresponsabilité fiscale (Castells) en 1994, n'est qu'une pure et simple territorialisation des recettes (pas d'autonomie réelle), même avec des limites de 2% maximum et 0,5 % minimum (!) pour les variations qu'il pourrait générer dans la perception;

c) avec la dernière version de la corresponsabilité fiscale (1997-2001), centrée sur la tranche autonome de 30 % de l'IRPF, de nouveau et de manière surprenante, on arrête de « normer » les perceptions. Ainsi, l'on considère le niveau de perception de 1996 comme point de départ par rapport à la manière dont agissent les différences de perception commentées auparavant et qui demeurent à disposition des C.A. :

remarquons de nouveau que celles qui montrent de meilleurs niveaux de gestion et d'application fiscale relative sont les plus pénalisées par le nouveau système.

d) finalement, on introduit dans le nouveau système, qui était né avec l'élimination des limites antérieures, en 1988, comme je l'ai déjà mentionné, la garantie de croissance du PIB espagnol (dans une étape où celui-ci augmente beaucoup plus vite que les impôts directs).

«Redistribution des ressources», «solidarité territoriale», «cohésion sociale», «égalisation»...

«Redistribution des ressources», «solidarité territoriale», «cohésion sociale», «égalisation»... sont tous des mots qui ont besoin d'une concrétisation dans le financement. En réalité, pour certaines C.A., pour celles dont les recettes fiscales sont supérieures à la moyenne espagnole, les différences devraient être respectées. L'égalisation devrait comprendre un critère relatif et non pas absolu (du type : un même financement indépendamment de l'effort fiscal), aussi bien pour maintenir des niveaux de stimulation fiscale adéquats, que pour reconnaître que l'on ne peut pas étouffer financièrement certaines demandes de services qui répondent à des niveaux d'élasticité de revenus élevés.

Il semble aussi que lorsque l'on parle de nivellement des ressources, on devrait incorporer, dans le calcul des transferts, le phénomène du différentiel dans le pouvoir d'achat d'une peseta en termes réels, sur le territoire. Dans des états qui présentent une diversité comme celle de l'État espagnol (voir cadre adjoint), l'ajustement par les différences du pouvoir d'achat semble inexcusable pour pouvoir formuler des politiques en termes d'équité réelle (Shoup, 1985).

Dans ces circonstances, certaines autonomies et la Catalane en particulier, qui est une communauté où le différentiel entre un financement essentiellement per capita et une dépense en services étroitement liée à son niveau de revenus plus élevé (infrastructures, éducation et santé), ont souffert un important processus de déficit et d'endettement. Il peut aussi y avoir dans ce processus, étant donné le peu de corresponsabilité fiscale précédemment mentionnée, une plus grande dépense sans qu'on assume le coût de

générer des revenus. Ce facteur peut être particulièrement important pour les autonomies qui reçurent d'abord les transferts et qui ont supporté une période de déphasage plus prolongée entre les rentrées et les dépenses. C'est ainsi qu'il y a probablement eu un excès « politique » d'acceptation des formes de financement ad hoc, fortement liées à la satisfaction des besoins à court terme. Celles-ci étaient basées sur la détermination d'un minimum de ressources que l'État devait ajouter au financement total pour que, tout en respectant une forme de distribution concrète, – on en verrait plus tard la variable, en la définissant, en la pondérant, en l'affinant, s'il le fallait, dans ses marges –, quelqu'un y gagnât sans que personne n'y perdît. Comme si, à moyen terme, la distribution des ressources en l'absence de corresponsabilité fiscale, n'allait pas toujours être interprétée dans une lecture politique de participation relative !

Enfin, il faut dire que dans les discussions sur la révision du financement autonome de la Catalogne et de son « emboîtement » en général au sein de l'État espagnol, il ne s'agit pas seulement de savoir comment on distribue les ressources, mais aussi de la quantité de ressources qu'on reçoit. Vue l'ampleur du déficit fiscal du secteur public central en Catalogne, il est compréhensible que malgré le fait que la LOCFA admette l'établissement de surtaxes, aucune Communauté autonome n'ait voulu assumer ce coût politique. Ainsi, très souvent, avec les formules qui sont présentées (y compris la dernière proposition de participation à un panier d'impôts), on revendique la responsabilité fiscale, alors qu'en réalité ce que l'on demande, c'est une plus grande territorialisation des ressources à l'origine, en variant les conditions des équilibres financiers territoriaux. Autrement, au moins du point de vue de la théorie du « public choice », quel est le politicien qui aurait intérêt à demander réellement plus de « responsabilité fiscale » ?

Si vous me permettez une dernière considération d'ordre politique, je dirais que les partis politiques catalans sont encore trop divisés dans leurs obédiences respectives pour pouvoir considérer, à partir de la Catalogne, une nouvelle proposition de financement général. Pour les partis, disons « non-souverainistes » (qui ne poursuivent pas la souveraineté nationale), la construction de l'État des autonomies est un produit de l'ingénierie du fisc multijuridictionnel. Ceux qui n'attendent rien ou peu parce qu'il ne s'en sentent pas le « droit », s'empressent de gérer des services déterminés quand il les reçoivent, en recherchant des dividendes électoraux, avec le financement remis par

l'État : d'abord financés à des coûts réels, ils contemplent aujourd'hui le financement per capita (simple, qui consolide et cache tout) comme un progrès (plus de ressources). Pour les partis qui se sentent souverains des revenus de leurs citoyens sur les territoires où ces revenus sont produits, en dehors du couvert constitutionnel actuel, les préoccupations sont différentes : il s'agit d'abord de consolider la perception et ensuite de discuter l'apportation solidaire, avec la référence omniprésente du concert et de la contribution solidaire basques, et du pacte fiscal entre la souveraineté catalane et espagnole. Il s'agit de différences trop fondamentales pour trouver une formule de solution simple. Dans ces coordonnées, le lecteur me permettra que je m'en remette à un texte futur pour ce qui est des propositions actuelles de réforme du financement pour la période 2002-2006.

Cadre 4:

TYPES OF TRANSFERS

TRANSFERS

UNCONDITIONED

For financing
Public services
(current and capital)

Specific to levelling
'essential' public services
(not so far in operation)

% share on central
tax revenues

Investment agreements

Territorial allocation of
personal income tax revenues

For development
purposes
(capital spending)

Interterritorial Compensation
Fund

European Structural Funds

(source: Monaterio & Suarez, 1998)

3- Commentaires supplémentaires

La superposition d'objectifs dans la détermination des transferts peut être clairement détectée dans le fait que, dans la définition du pourcentage de participation aux revenus fiscaux de l'État, on considère autant les éléments typiques de l'approche à la couverture des dépenses que les besoins objectifs de ressources et de redistribution. C'est ainsi que pour les C.A. de l'art. 151, on trouve la population parmi les premiers (facteur que l'on pondère de manière particulièrement importante – 94% – pour les régions avec un plafond de compétences élevé). En ce qui concerne le calcul des besoins des dépenses, la LOCFA parle d'évaluer le déficit en services sociaux et en infrastructures, et b) les différences dans le coût des prestations de services par rapport à la moyenne espagnole. En fait, malgré cela, seule les variables de surface et de densité ont été utilisées en pratique, pondérées à un taux de 3,5 % et de 0,6 %, l'insularité (l'éloignement, en particulier, pondérée à 1,5% et le nombre d'unités administratives (provinces) comprises dans la Communauté autonome, pondéré à 0,4 %, variables que l'on ne peut que considérer que comme une *proxy* très imparfaite du critère de nécessité signalé auparavant. Enfin, entre les critères de redistribution, on trouve l'indice de pauvreté relative et d'effort fiscal (pondérés à un taux de 2,7 et 1,82, dans ce cas, formulés comme étant de somme zéro, tant et si bien qu'alors que certains reçoivent, d'autres perdent du financement. Ce critère de redistribution (inverse du revenu per capita pondéré à 70 %), apparaît de nouveau dans le Fonds de Compensation Interterritorial, et avec le solde migratoire et le taux de chômage, on y trouve aussi les variables de surface et d'insularité (à 5 % chacune). Cette dernière apparaît calculée maintenant hors fonds, ce qui fait que ce qui est ajouté sous ce concept pour le financement des Îles se déduit du fonds général.

(Transp. 5) Solidarity Interterritorial Fund (FCI)

(Coordinated with European Funds since 1987)

After 1989, limited to CC.AA. with income per capita below 75% of the European average

Distribution according to population (87.5%), dispersion (6.9%), geographical extent (3.0%), migration balance (1.6%), unemployment (1.0%)

>From 1992, channels 35% of the central government new public investment.

Average: 48 can \$ per capita (1991), excluding European funds. Figures rank from 1 to 4.

Un détail qui montre la complexité atteinte et la faiblesse théorique des réformes est fourni par territorialisation mentionnée de 15 % de l'IRPF de 1994 avec le gouvernement socialiste au pouvoir. Les maquillages et retouches auxquels on soumet finalement l'idée d'octroyer une tranche autonome de l'IRPF (rappelons que la partie substantielle de celle qu'on a appelé participation aux impôts consiste en fait en une subvention globale inconditionnelle sur le total des impôts de l'État central selon un pourcentage déterminé au niveau politique : donc rien à voir avec les participations territoriales en impôts typiques du fédéralisme fiscal), m'amènent à la formulation suivante :

À partir de la perception réelle de chaque communauté autonome de l'IRPF de 1990, les chiffres jusqu'à 1993 sont actualisés, selon l'augmentation générale de l'IRPF. À partir de 1994, cette valeur théorique devient « norme » et l'on considère que le rythme de l'ensemble des recettes de l'État augmente, avec un ajustement mineur pour la question du déficit public. Ce qui veut dire (i), qu'on ancre la « norme » en 1990; (ii) qu'on ignore ainsi les différents niveaux d'accomplissement fiscal de départ; (iii) que le critère standard de croissance appliqué devient indépendant de la variation du revenu dans chaque région; et (iv) que l'on établit des règles de garantie de minimum et de maximum qui de la territorialisation, peuvent résulter dans le financement conjoint exception faite des recettes provenant du FCI, qui varient en plus entre années (et types de C.A.) de 0,25 à 0,5 en 1994 et de 0,5 à 2,0 en 1995 et 1996 (n'affectant en aucun cas la Catalogne).

Et tout cela sur un fonds de vacarme politique impressionnant (deux C.A., l'une d'elle gouvernée par le même parti politique qui propose la réforme contestent devant le Tribunal Constitutionnel, ce qui fait qu'on ne leur applique pas ce système) et l'opinion publique étant alimentée par le centralisme le plus virulent.

Une brève évaluation générale

Je ne pense pas que la vision d'un pacte constitutionnel pétrifié dans le temps soit la plus adéquate pour faire face aux développements qu'impose une société dynamique comme la société espagnole. La stabilité obtenue en 1978 a eu un coût élevé pour les C.A. qui, malgré le fait qu'elles partaient de situations différentes, acceptèrent l'homogénéisation des plafonds de compétence. Cela se produisit parce que l'on considéra que préserver un cadre démocratique stable contre les dangers de réaction des forces de l'ancien régime

était un bien d'une valeur supérieure aux sacrifices uniformisants à court terme.

Maintenant que les menaces précédentes ont disparu, on voit mieux les coûts qu'ont eu les bienfaits de la mise en ordre de la Constitution de 1978.

L'un des éléments de rupture est matérialisé aujourd'hui par les difficultés qu'affronte la Catalogne pour maintenir un financement suffisant pour faire face à ses besoins de développement. Son administration souffre en fait d'une double pression : d'une part, celle des secteurs productifs qui demandent de l'action publique autonome (celle de l'État central a été particulièrement inexistante) un niveau d'accompagnement du développement économique sur la base d'infrastructures publiques (portuaires, aéroportuaires, ferroviaires); d'autre part, celle des citoyens qui accèdent à des services publics universels à partir de niveaux d'éducation et de culture différents, et qui refusent de maintenir un accès à des services moyennant des « péages » supplémentaires à leur effort fiscal déjà important.

L'image résultant de tout cela, celle d'un gouvernement de la Generalitat de Catalunya (gouvernement autonome de Catalogne) ayant d'importants déficits de gestion dus à des insuffisances budgétaires et avec l'une des dettes per capita les plus importantes de toute l'Espagne, ne correspond ni à la réalité, ni au dynamisme économique et culturel de la société catalane, qui refuse de reconnaître que cela soit uniquement provoqué par une inefficacité dans la gestion des services publics, supérieure à la moyenne espagnole.

Une uniformisation excessive

Tout cela, par conséquent, reflète un désaccord sur le modèle actuel d'État que l'on doit graduellement corriger, dans la mesure du possible en dehors des considérations électoralistes (qui exaspèrent les positions partisans), et peut-être maintenant en faisant s'incliner la balance dans la direction opposée à celle de 1978 : les autres C.A. qui alors avaient vu leur plafond de compétence uniformisé à la hausse, pour des raisons de stabilité démocratique comme nous le disions avant, devraient aujourd'hui accepter une variation des compétences différentielle en faveur des C.A. historiques, comme objectif d'amélioration du sens de l'appartenance à une communauté espagnole d'un niveau supérieur.

La réforme du système de financement autonome actuel requiert, de manière implicite ou non, que les principaux dirigeants des partis politiques s'impliquent dans une nouvelle élaboration du pacte. D'abord, parce que les changements nécessaires imposent au minimum de nouvelles lectures de la Constitution. Deuxièmement, parce qu'il ne s'agit pas d'accords techniques valables pour cinq ans, forcés par des conjonctures politiques changeantes au sein du Conseil de Politique Fiscale et Financière. La réforme requiert une vision ample comme celle qui présida alors à l'élaboration du grand pacte constitutionnel, au moins de la part des communautés historiques qui l'appuyèrent à l'époque, et un exercice de pédagogie similaire auprès des citoyens, réalisé par les différentes options politiques par rapport aux bases sociales qui les soutiennent.

C'est pour cela que la responsabilité se situe aujourd'hui, dans une large mesure, de « l'autre côté ».

La question des flux fiscaux interterritoriaux

En ce sens, la prétention actuelle d'une amélioration des soldes fiscaux peut être interprétée de deux manières : que la Catalogne reçoive au moins le financement per capita en dépenses, indépendamment de son financement supérieur, soit que le nivellement fiscal prétendu soit remis à un critère similaire de celui des Länders allemands (92 %), quand il y a des inégalités de financement qui sont acceptées vu

qu'elles dérivent d'un effort fiscal supérieur (une fois établie une norme de l'effort fiscal sur les bases imposables), soit à la « à la canadienne », en délimitant la garantie, dans la croissance de la perception, à 90 % des valeurs per capita moyens, tel que le système de financement autonome actuel tente timidement de le faire. Les réalités du système comparé ne contribuent pas à jeter les bases d'un tel effort redistributeur comme celui qui a été mis en place dans l'État espagnol, et l'asymétrie de traitement dont font l'objet les régimes foraux, territoires également historiques dans la réalité espagnole, non plus, bien entendu.

La grandeur des soldes fiscaux a été justifiée, par certains, par un concept de solidarité interterritoriale qui ne tient pas debout, ni conceptuellement (la solidarité importante est celle qui a trait à la personne, et non à la géographie), ni de manière empirique (les succès des transferts territoriaux de ressources sont minimes : en termes de lutte contre l'inégalité intrarégionale et d'impulsion au développement ou à la convergence des taux de croissance). De plus, les instruments de lutte contre la pauvreté se situent en réalité plus dans la sphère de l'action publique de l'État central (politiques de revenus et fiscale) et dans la sphère privée (économie productive) que dans la sphère autonome (création de postes de travail public direct).

L'utilisation de la compensation de soldes (le commercial pour le fiscal) n'a aujourd'hui plus de sens dans un contexte commercial globalisé, et il n'est pas prouvé que le niveau de protection dont a joui, à une époque donnée, l'industrie catalane ait été supérieur à celui dont ont profité à d'autres moments, certaines communautés dans le commerce agricole.

Il subsiste des zones d'ombres dans les politiques qui requièrent que, au niveau des C.A., les concepts opératifs de cohésion substituent définitivement la manipulation que le concept de solidarité et de « compensation territoriale » permet potentiellement aux politiciens.

Il faut remarquer d'autre part, que les questions ayant trait au pouvoir de décision de la Catalogne sur les matières qui affectent son avenir, telles que la gestion de l'aéroport ou les politiques ferroviaires qui sont aujourd'hui au centre de l'attention politique et qui peuvent servir d'exemple, sont aussi importantes que les questions financières

De toutes manières, les problèmes d'insuffisance financière d'un point de vue électoral et politique permettent « d'intérioriser » un certain nombre « d'arêtes » d'argumentations (tous les problèmes peuvent être mis en rapport, objectivement ou non, avec ce contexte financier).

Future prospects

Search for stability without “closing” the system.

Discuss:

- **Enlarging the basket for tax revenue sharing purposes (other than the personal income tax) to increase financial autonomy and fiscal accountability (?)**
- **‘Autonomy’ does not match with “financial guarantees” defined on a moving average terms strategy, independently of fiscal effort.**
- **A more clear specification of regional solidarity funds and greater expenditure monitoring for them, is certainly needed.**

For Catalonia , the fiscal unbalance between centrally collected revenues and expenditure allocated, round 9% of the catalan GDP year by year.

An equalization of the average per capita incomes by public transfers, holding unaltered the internal pattern of income inequality, would reduce just an 11% of the Spanish personal income disparities.

Andalusia, having improved per capita income above the average, has registered a lower than average reduction in its Gini coefficient on internal income distribution disparities.

Some key points for the future:

Will Catalonia be capable, with around a 20% higher per capita income, desaccelerate the increasing demands for welfare (health and education), by receiving below or just the Spanish standard average per capital finance?

Does solidarity mean fully equalization, independently of fiscal effort and the whole process of income generation?

The difference between the regional earned per capita income and the finally available per capita income (after taxes and subsidies) for Catalonia is twice the average difference for the whole Spanish. Is this politically sustainable?

In brief, Catalonia in Spain

15.8% of population

14.7% of public expenditures

19% of GDP

23% of income taxes (fiscal effort)

Estatut de Catalunya:

General statement on finance:

: average level on fiscal effort and population share

A fiscal agreement of the 'Basque type' would increase available revenues for Catalonia a 30 to 50%.

Annexe 1-

Les revenus des autonomies en 1998

	revenu par famille brut disponible per capita (Espagne =100)	Convergence réelle avec l'Union Européenne (moyenne UE=100)
Andalousie	78.43	58.86
Aragon	109.77	88.67
Asturies	93.92	69.54
Îles Baléares	143.36	125.82
Îles Canaries	95.29	79.43
Cantabrie	97.91	75.71
Castille-La- Manche	83.24	64.14
Castille-Léon	97.64	74.67
Catalogne	119.03	100.7
Pays valencien	100.69	81.25
Estrémadure	79.99	59.67
Galice	90.86	68.74
Madrid	113.27	103.05
Murcie	84.96	65.13
Navarre	114.44	95.43
Pays basque	113.2	93.36
La Rioja	112.37	91.46
Ceuta	82.01	62.4
Melilla	77.38	58.11
Moyenne Espagnole	100.00	81.45

La croissance des revenus des autonomies (en % constants) 1995-99 (%)

	Moyenne 95-99	Croissance accumulée 95-99
Andalousie	3,43	14,42
Aragon	3,23	13,57
Asturies	2,58	10,71
Îles Baléares	3,29	13,82
Îles Canaries	3,99	16,95
Cantabrie	3,47	14,61
Castille-La- Manche	3,59	15,17
Castilla-León	2,50	10,40
Catalogne	3,28	13,79
Pays valencien	3,73	15,76
Estrémadure	3,07	12,84
Galice	2,95	12,34
Madrid	4,04	17,18
Murcie	4,11	17,50
Navarre	3,59	15,15
Pays basque	3,54	14,92
La Rioja	3,96	16,80
Ceuta et Melilla	3,00	12,53
Moyenne Espagnole	3,47	14,61

Source: INE, 2000

Annexe 2-

Some data on Health care expenditure:

FINANCE YEAR 1999.

	FINANCE PER CAPITA*	FINANCE p.c (SNS=100)
ANDALOUSIE	101.927	99,04
CANARIES	100.460	97,61
CATALOGNE	108.214	105,14
PAYS VALENCIEN	102.814	99,90
GALICE	104.160	101,20
GESTION TRANSFÉRÉE***	104.034	101,08
GESTIÓN NON TRANSFÉRÉE	101.350	98,47
S.N.S.***	102.920	100
COEF. DE VARIATION****	0,0285	

* En pesetas. Calculée sur la base de la population résidente au 1er juillet 1998 (INE).

** En pesetas. Calculée sur la base de l'index régional de parité du pouvoir d'achat en 1998 (Institut d'Estadística de Catalunya).

*** Sauf Pays basque et Navarre.

**** C.A avec gestion transférée (sauf Pays basque et Navarre).

General Overview on Fiscal Decentralization in Spain

- Spanish Constitution 1978
- General Law for the Finance of Autonomous Communities 1980
 - Basque (foral) communities (including Navarra)
 - Autonomous Communities (CC.AA.) (15)
 - Ordinary status CC.AA. (basically without health expenditure): art. 143 (9)
 - Particular status (historic CC.AA.): art. 151 (4: Catalonia, Andalusia, Galícia, Valencia)

Finance for Health Care, out of the general financing system (around one third of the regional finance), basically under capitation.

À propos de la différence en revenus et en dépenses sanitaires publique : une comparaison entre pays

Il est intéressant de comparer la manière dont se situent les niveaux de financement de la santé catalane, ainsi que de l'utilisation des ressources et des dépenses avec d'autres sociétés d'un niveau de développement similaire, et dans ce but, nous approfondirons la réalité régionale d'un groupe de pays, en dépassant les chiffres globaux nationaux qui masquent souvent des réalités très différentes. Il faut pour cela poser une série de questions clés : les variations en revenus per capita régionaux sont-ils reflétés en des différences dans les niveaux de dépense de santé publique per capita ? Dans quel sens ? Plus il y a de différence en revenus, plus il y a d'inégalité dans la dépense publique, ce qui fait que les régions pauvres montrent des niveaux supérieurs ? Quel rôle joue la nature constitutionnelle-fédérale de ces pays ? Est-il exact que plus le degré d'autonomie fiscale de chaque juridiction qui intègre l'État est élevé, et plus les différences sont élevées ? Quand le financement est basé sur la territorialisation des impôts, la dispersion dans la dépense publique per capita est-elle supérieure que lorsqu'il est basé sur la distribution, à travers des subventions, des ressources centrales ? Le nivellement implicite (*ex ante* à la réception des ressources de la part du destinataire) réalisé des transferts centraux est-il plus efficace pour réduire les différences de dépenses sociales que lorsque l'on respecte l'autonomie fiscale des régions et que la redistribution doit ainsi avoir lieu *ex post* de manière plus explicite ?

Les coefficients de variation observés (en 1997 ou l'année la plus proche)

Sans pondération par population

États	Coef. var (DSpubPC)	Coef.var (Revenu PC)
Australie	0,077501261	0,170656321
Allemagne	0,202306246	0,352884521
Canada	0,306891579	0,259610384
France	0,131183155	0,185638061
Italie	0,103893794	0,269550661
Suède	0,102744462	0,097980906
Espagne	0,027464087	0,167999999
RU	0,102919565	0,116031873

Ponderation par population

États	Coef. var DS _{pubPC})	Coef.var (RevenuPC)
Australie	0,056245992	0,07716817
Allemagne	0,143079048	0,233900136
Canada	0,080830943	0,126293752
France	0,125511933	0,277026573
Italie	0,089808538	0,268621807
Suède	0,087837144	0,109060605
Espagne	0,021105161	0,163707875
RU	0,15182091	0,092255009

Remarquez que les observations concernant le Yukon et le NorthWestern pèsent très peu.
 L'Île de France a un poids très élevé (elle dévie peu en DS et beaucoup en Revenus)
 Déviations fortes en DS dans de nombreuses régions.

Referències bibliogràfiques

Castells A. (2000) 'Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica'. Papeles de Economía Española, no 83.

Castells A. i M. Parellada, (1993) "Los desequilibrios territoriales en España", *Primer Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundació Argentària, 1993.

Hall R, "Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones", en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 21-57.

López Casanovas G., 'El nuevo sistema de financiación autonómico de la sanidad' Revista de Administración Sanitaria, vol. II, abril/ junio 1998, no 6: 21-34.

López Casanovas G., al llibre '*Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar*' 340 pps , article 'Al voltant dels conceptes de desigualtat i solidaritat' pps 107-127, 1998.

López Casanovas G., "Equity and Efficiency Aspects of Regional Redistribution Policies in Spain" a A. Mullins & Ch. Saunders (ed.), *Economic Union in Federal Systems*, The Federation Press, Melbourne, 1995.

López Casanovas G (2000) La sanitat catalana. Finançament i despesa en els seus referents comparats dintre de societats desenvolupades. Servei Català de la Salut. Generalitat de Catalunya, de propera publicació.

López Casanovas G i E. Martínez (2000) La Balança Fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998). Institut d'estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.

Monasterio C. i I: Zubiri (1997) 'La financiación de las CC.AA.: Balance y propuestas de reforma' *Papeles de Economía Española*, nº 68/60 FIES, Madrid.

Monasterio C. i J. Suárez (1998) *Manual de Hacienda Autonómica y Local* Ed. Ariel economía. Barcelona, 2ª edición.

Norregaard J., "Tax assignment" a T. Ter-Minassian (Ed.) "*Fiscal Federalism*", FMI., Washington, 1997.

Oates W.(1999) 'An essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, vol XXXVII, sept, pp 1120-1149.

Prud'homme R, "Flujos fiscales interregionales en siete países europeos", Capítulo 11 en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 277-307.

Pérez García F, "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: eficiencia y equidad", Capítulo 7 en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells i Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 181-216.

Solé Vilanova J (2000) *El Finançament de Catalunya: Vers una major sobirania econòmica*, Jornada de Política Econòmica. Unió Democràtica de Catalunya.

Spiekermann B, "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en *Seminario sobre la*

corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos, Institut d'Estudis Autònoms (Ed.), 1995, pp. 51-88.

Sandmo A. (1996) '*How far should we go in the redistribution of income?*' Norwegian School of Economics, Discussion Paper 18/96, nov.

Zimmermann H, "Justificación y lecciones de la nivelación interregional en Alemania", Capítulo 8 en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Antoni Castells y Núria Bosch (Eds.), Barcelona: Ariel Economía, 1999, pp. 217-229.