

# LE NOUVEAU FÉDÉRALISME FINANCIER EN ESPAGNE

## Une analyse critique

**Santiago Lago-Peñas**

*Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Vigo (Espagne)*

**Thierry Madiès**

*Université de Fribourg (Suisse) et Université de Rennes I (CREM-CNRS)*

La constitution approuvée en 1978 a transformé la structure territoriale de l'État espagnol. En un peu moins de vingt ans, le modèle unitaire et fortement centralisé s'est transformé en un modèle dans lequel une part très importante des dépenses publiques sont de fait décentralisées. L'Espagne n'est pas un État fédéral au sens propre du terme, mais en pratique, l'« État des Autonomies » est en passe d'en devenir un. Cette marche vers la décentralisation est concomitante à une forte augmentation des dépenses publiques, fruit du développement de l'État providence. La transition vers la démocratie a également libéré les demandes de services publics accumulées durant quarante ans de dictature. En quelques années, les niveaux des dépenses publiques et de pression fiscale ont nettement convergé vers la moyenne de l'Europe communautaire. Les réformes récentes concernant le financement des Communautés autonomes (CCAA) en 2002, et des collectivités locales en 2003 vont paradoxalement dans un sens différent. La réforme de l'échelon régional a pour but de rapprocher le domaine de compétences des différentes CCAA et de combler en partie « le déséquilibre vertical » existant entre la relative décentralisation des dépenses et la relative centralisation des recettes fiscales. À l'inverse, la réforme concernant le système de financement du secteur public local (hors CCAA) introduit plus d'asymétrie dans le système, notamment entre communes de petite et de grande taille.

Les compétences et les flux financiers gérés par les CCAA dépassent désormais ceux de certains pays fédéraux. Cependant, si on laisse de côté les CCAA forales (Navarre et Pays Basque), elles n'ont jusqu'en 2002 que peu utilisé l'autonomie fiscale dont elles jouissent potentiellement, ce qui restreint la portée des externalités horizontales et verticales de nature fiscale. En même temps, les politiques de péréquation sont très efficaces. Au niveau local, les collectivités locales utilisent davantage leur marge de manœuvre fiscale, ce qui se traduit par l'existence d'externalités horizontales, tant du côté des dépenses que de celui des recettes. Le système de péréquation est moins efficace qu'au niveau des CCAA, ce qui implique l'existence de différences significatives dans les ressources par tête hors emprunt pour des communes qui pourtant ont les mêmes compétences obligatoires.

slagop@uvigo.es ; thierry.madies@unifr.ch

Juillet 2005

Revue de l'OFCE 94

La transition démocratique en Espagne au cours de la seconde moitié des années 1970 est à l'origine du processus de décentralisation de l'État espagnol en favorisant l'apparition de nouvelles entités politiques au niveau régional : les Communautés autonomes (*Comunidades Autónomas*, CCAA)<sup>1</sup>. Le vaste programme de décentralisation que connaît l'Espagne à partir de ce moment se met en place rapidement mais le transfert de compétences se fait de façon très différente selon les CCAA.

L'importance des changements intervenus depuis plus de vingt ans au niveau du cadre institutionnel espagnol rend donc impossible une présentation rapide et complète des relations financières entre échelons de gouvernements (au sens du *fiscal federalism*). Par conséquent, nous avons souhaité nous concentrer sur les réformes récentes concernant le financement des Communautés autonomes (2002)<sup>2</sup> et des collectivités locales (CCLL, 2003)<sup>3</sup>. Les grandes orientations de ces deux réformes vont paradoxalement dans un sens différent. La réforme de l'échelon régional a pour but de réduire les asymétries portant sur les compétences des CCAA et de combler en partie « le déséquilibre vertical » existant entre la relative décentralisation des dépenses et la relative centralisation des recettes fiscales. À l'inverse, la réforme concernant le système de financement du secteur public local (hors CCAA) introduit davantage d'asymétrie, notamment entre communes de petite et de grande taille.

Cet article est organisé de la façon suivante. La section 1 présente l'organisation actuelle de l'État espagnol et les compétences des gouvernements autonomes et des collectivités locales. La section 2 met l'accent sur le système de financement à l'échelon régional et local. Dans la section 3, nous traitons des externalités fiscales verticales et horizontales. La section 4 se concentre sur la solidarité et la péréquation financière en Espagne. La section 5 reprend les conclusions de ce travail.

## I. L'organisation territoriale du secteur public espagnol

La constitution (CE) approuvée en 1978 a transformé la structure territoriale de l'État espagnol. En un peu moins de vingt ans, le modèle unitaire et fortement centralisé s'est transformé en un modèle dans lequel une part très importante des dépenses publiques est de fait décentralisée. L'Espagne n'est pas un État fédéral au sens propre du

1. CA signifiera par la suite *Comunidad Autónoma* (singulier) et CCAA *Comunidades Autónomas* (pluriel).

2. Loi organique 7/2001, 27 décembre, et loi 21/2001, 27 décembre.

3. Loi 51/2002 du 27 décembre

terme, mais en pratique, l'« État des Autonomies » est en passe d'en devenir un (tableau 1).

Cette marche vers la décentralisation est concomitante à une forte augmentation des dépenses publiques, fruit du développement de l'État-providence. La transition vers la démocratie a également libéré les demandes de services publics accumulées durant quarante ans de dictature. En quelques années, les niveaux des dépenses publiques et de pression fiscale ont nettement convergé vers la moyenne de l'Europe communautaire (tableau 1).

1. Dépense totale et recettes fiscales en pourcentage du PIB : Espagne, 1970-2000

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Dépense publique	24,2	31,0	39,5	42,3	45,4	40,1
Pression fiscale	20,4	25,6	30,1	33,8	33,6	35,9

Source : Informe Económico BBVA 2000.

Les 17 CCAA existantes<sup>4</sup> ont été créées à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Elles constituent un échelon de gouvernement intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales (CCLL). Les CCLL sont principalement les provinces et les communes<sup>5</sup>. Depuis 1995, deux villes espagnoles situées en Afrique du Nord — Ceuta et Melilla — ont un statut de villes autonomes (*Ciudades Autónomas*), proche de celui des CCAA.

Le niveau régional du Secteur public espagnol se caractérise par l'existence de multiples asymétries. Les deux plus importantes sont les suivantes :

1) Deux CCAA, le pays Basque et la Navarre, bénéficient d'un niveau d'autonomie fiscale supérieur aux autres. Leur statut actuel découle des relations particulières que ces territoires entretenaient avec le reste du pays avant la guerre civile espagnole (1936-1939). La constitution espagnole a de fait reconnu à ces deux CCAA le droit de recouvrer et de développer ces « droits historiques » (qui leur avaient été confisqués durant la dictature franquiste).

2) Même si le transfert des compétences de la part du gouvernement central s'est fait, pour chaque CA, à un rythme différent, il est possible

4. Andalousie, Aragon, Asturies, Baléares, Canaries, Cantabrie, Castille-la Manche, Castille León, Catalogne, Estrémadure, Galice, Madrid, Murcie, Navarre, Pays Basque, Valence et La Rioja.

5. Au total, il existe cinquante provinces en Espagne. Chaque communauté autonome est divisée en un nombre variable de provinces; de une seule à neuf. Les municipalités sont appelées *ayuntamientos* et les gouvernements provinciaux *diputaciones*. Les compétences des diputaciones de Navarre et du Pays Basque son très différentes de celles du reste de l'Espagne. C'est pourquoi, lorsque nous parlerons des gouvernements provinciaux, nous n'en tiendrons pas compte.

de distinguer deux grands groupes. D'un côté, le pays Basque, la Navarre, l'Andalousie, les Canaries, la Catalogne, la communauté valencienne et la Galice; de l'autre, les autres CCAA. Le transfert de compétences en matière de dépense s'est fait plus rapidement dans le premier groupe: ces CCAA se sont vu confier la responsabilité en matière de formation ou de santé au cours des années 1980 et au début des années 1990. En revanche, pour ce qui concerne le second groupe, le transfert de compétence en matière de formation n'est totalement effectif que depuis 2000 et la responsabilité en matière de santé n'a été décentralisée qu'en 2002.

L'importance relative des trois niveaux de gouvernement est représentée dans le tableau 2 par le biais de leur participation aux dépenses publiques totales pour les années 1978 et 2002. Alors que les dépenses régionales ont vu leur part augmenter jusqu'à représenter 34 % des dépenses publiques totales, les dépenses des CCLL n'ont connu qu'une légère augmentation sur cette période. À cet égard, certains en Espagne se demandent s'il ne faudrait pas entamer une seconde vague de décentralisation qui organiserait (mais les modalités sont encore l'objet de discussions) un transfert de compétences des CCAA vers les CCLL de façon à augmenter significativement la part de ces dernières dans les dépenses publiques totales.

## 2. Pourcentage de participation de chaque échelon de gouvernement au total des dépenses publiques

Année	Administration Centrale	Communautés Autonomes	Collectivités locales
1978	89	--	11
2002*	53	34	13

\* Estimations.

Source : Ministerio de Hacienda.

Le tableau 3 présente les principales compétences des CCAA, des provinces et des communes. En ce qui concerne les CCAA, on remarque que leurs responsabilités sont très étendues pour ce qui concerne l'éducation — y compris en matière universitaire —, la santé et le développement économique. Il faut cependant souligner qu'elles sont soumises à un certain nombre de contraintes. Il existe en effet une législation de base de l'État central qui fixe le cadre général d'exercice des compétences et qui conditionne plus ou moins les décisions des gouvernements autonomes (et ceci pour une grande partie de leurs attributions, Aja, 1999).

3. Principales compétences exercées par les différents échelons de gouvernements infra-étatiques

Échelon local		Échelon régional (CCAA)
Communes	Provinces	
Éclairage public <sup>1</sup>	Coordination des services communaux	Promotion économique
Cimetière <sup>1</sup>		Éducation à tous les niveaux
Traitement des déchets <sup>1</sup>	Assistance juridique, économique et technique aux communes	Santé
Nettoyage de la voie publique <sup>1</sup>		Urbanisme et habitat
Approvisionnement en eau <sup>1</sup>		Services sociaux
Égouts <sup>1</sup>		Routes et infrastructures au niveau régional
Accès routier aux centres urbains <sup>1</sup>		Protection de l'environnement
Revêtement des voies publiques <sup>1</sup>		Tourisme
Contrôle des aliments et boissons <sup>1</sup>		Agriculture, élevage et pêche
Parc public <sup>2</sup>		Patrimoine culturel de la CA
Bibliothèque publique <sup>2</sup>		
Marché municipal <sup>2</sup>		
Protection civile <sup>3</sup>		
Services sociaux <sup>3</sup>		
Prévention et extinction des incendies <sup>3</sup>		
Installations sportives <sup>3</sup>		
Transports en commun urbains <sup>4</sup>		
Protection de l'environnement <sup>4</sup>		
Sécurité des lieux publics <sup>5</sup>		
Aménagement du trafic <sup>5</sup>		
Aménagement urbain et promotion de l'habitat <sup>5</sup>		
Conservation du patrimoine historique et artistique <sup>5</sup>		
Assistance sanitaire de base <sup>5</sup>		
Activités culturelles <sup>5</sup>		
Tourisme <sup>5</sup>		

1. Domaine de compétence obligatoire pour toutes les communes.

2. Domaine de compétence obligatoire pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants.

3. Domaine de compétence obligatoire pour toutes les communes de plus de 20 000 habitants.

4. Domaine de compétence obligatoire pour toutes les communes de plus de 50 000 habitants.

5. Domaine de compétence non-obligatoire.

Source : Les auteurs.

En ce qui concerne les communes, la législation en vigueur est peu précise. Au-delà de certaines responsabilités obligatoires qui dépendent de leur taille, certaines attributions sont du ressort des autorités municipales, alors que pour d'autres ces dernières peuvent agir, soit par délégation et en se substituant aux autres niveaux de gouvernement, soit sans délégation et de façon complémentaire (formation, santé, protection de l'environnement). En pratique, leur proximité avec le citoyen s'est traduite par le fait que les activités municipales débordent passablement les obligations qui leur échoient, ceci afin de pallier l'insuffisance de certains biens et services publics négligés par les autres niveaux de gouvernement. Les résultats immédiats sont une augmentation des dépenses des communes (non obligatoires) et une hétérogénéité entre elles par rapport aux services publics fournis ainsi qu'une insuffisance chronique de ressources.

Les provinces, entités issues de la structure centralisée qui caractérisait l'État espagnol avant la CE de 1978, n'ont pas véritablement de compétences propres : elles ont principalement comme rôle de prêter une assistance technique et économique aux municipalités (par exemple en matière de collecte de l'impôt). Étant donné le morcellement de la carte administrative communale et le nombre élevé de petites municipalités, ce travail de soutien et de prestations de services ainsi que l'augmentation des initiatives de coopération inter-communales — principalement à travers la création d'associations — se révèlent être très importants (tableau 4).

Pour terminer ce rapide d'horizon, on peut souligner que le processus de décentralisation politique en Espagne est fort. Une preuve en est l'identification croissante des citoyens à l'échelon des CCAA. La généralisation des « double-identités » — autrement dit, le sentiment d'appartenance à la fois à une communauté politique au niveau étatique et à une autre, au niveau régional — est une réalité (Moral, 1998). D'un autre côté, alors que dans les premières étapes de la décentralisation, le soutien au gouvernement de chaque CCAA apparaissait largement comme le simple reflet de la dynamique politique au niveau du pays, des tests économétriques plus récents montrent que l'évolution économique et politique de chaque région est depuis le début des années 1990 un facteur très important pour expliquer l'évolution du soutien électoral aux gouvernements autonomes (voir par exemple Lago-Peñas et Lago-Peñas, 2001).

## 4. Tailles des communes espagnoles en 2002

Nombre d'habitants	Nombre de communes	Pourcentage
De 1 à 100	851	10,5
De 101 à 250	1 592	19,6
De 251 à 1 000	2 462	30,4
De 1001 à 2 000	1 028	12,7
De 2001 à 5 000	1 021	12,6
De 5001 à 10 000	529	6,5
De 10001 à 20 000	325	4,0
De 20000 à 50 000	178	2,2
De 50001 à 100 000	60	0,7
Plus de 100 000	55	0,7
Nombre de communes en 2002	8 108	
Nombre de communes en 1981	8 020	
Nombre total de structures <i>supra</i> communales en 1986	137	
Nombre total de structures <i>supra</i> communales en 2002	913	
Nombre de communes participant à une structure <i>supra</i> communale en 2002	5 546	68,4

Source : IEF (2002b).

## 2. Le financement des communautés autonomes et des collectivités locales

Il existe une nette différence entre les CCAA relevant du régime *foral* (Pays-Basque et Navarre) et celles relevant du régime commun pour ce qui concerne leur mode de financement.

— Les premières perçoivent la majeure partie des impôts prélevés dans leur juridiction et transfèrent une quote-part à l'État central à titre de contribution au financement des compétences qui ne sont pas de leur ressort — relations extérieures, défense nationale, politique régionale, etc. Même si elles doivent se coordonner avec le Ministère des finances et se conformer aux directives européennes, elles disposent d'une certaine autonomie en matière fiscale, aussi bien pour ce qui concerne les taux d'imposition que les bases imposables. Si l'on ajoute à cela la formule avantageuse (pour des raisons politiques) utilisée pour calculer la quote-part des recettes fiscales cédée à l'État, cela se traduit par un niveau plus élevé de ressources par habitant et d'autonomie financière.

— En ce qui concerne les CCAA de régime de droit commun, la situation était tout à fait différente jusqu'à la réforme entrée en vigueur

en 2002. La part des ressources provenant d'impôts propres, cédés ou encore partagés était très limitée<sup>6</sup>. Globalement, l'ensemble des recettes fiscales représentait approximativement un cinquième des ressources totales de ces CCAA. À partir de 2002, le « déséquilibre vertical » existant entre les dépenses et les recettes fiscales a été apparemment corrigé. Actuellement, ces CCAA disposent de la possibilité de modifier les bases imposables (par exemple en recourant à des abattements), de fixer les taux d'imposition avec un grand degré de liberté et d'accorder des déductions pour les impôts suivants<sup>7</sup>:

- L'impôt sur le patrimoine;
- L'impôt sur les mutations à titre gratuit (successions et donations);
- L'impôt sur les mutations à titre onéreux et les actes juridiques notariés;
- Les taxes sur les jeux;
- Le tiers de l'impôt sur les rentes des personnes physiques (IRPF) qui revient aux CCAA<sup>8</sup>;
- La taxe d'immatriculation pour les véhicules (IMV);
- L'impôt sur les ventes au détail de produits pétroliers (Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH)).

En outre, les CCAA relevant du régime commun reçoivent 35 % des recettes provenant de l'impôt sur la valeur ajoutée (IVA), la totalité de l'impôt spécial sur l'énergie électrique et 40 % des recettes fiscales provenant d'une série d'impôts spécifiques portant sur la consommation (accises) de boissons alcoolisées, de tabac et de produits pétroliers (IEH)<sup>9</sup>. En ce qui concerne l'IVA et le reste des accises, les CCAA ne peuvent modifier, ni l'assiette, ni le taux qui sont fixés au niveau national. La répartition entre CCAA se fait en fonction de la part de chacune d'elles dans la consommation nationale des biens et services correspondants.

Pour se faire une idée plus claire du degré d'autonomie fiscale permis par ce nouveau système, il est possible d'utiliser les simulations contenues dans le rapport du ministère des Finances (IEF, 2002a) dont la proposition de réforme est très proche de celle qui a été retenue finalement et votée par le Parlement (voir tableau 5). Si l'on inclut dans

6. Sauf pour les Canaries où la TVA (IVA en espagnol) et les accises sont différentes du reste de l'Espagne. Ces impôts sont de la responsabilité du gouvernement régional des Canaries, ce qui lui confère une plus grande autonomie fiscale.

7. En réalité, depuis la réforme du système de 1997, les CCAA jouissaient déjà en partie d'une certaine liberté en matière fiscale.

8. Cette répartition existait en réalité depuis 1997 mais pour seulement 15 %.

9. C'est pourquoi les produits pétroliers sont grevés de manière directe par trois impôts: l'IEH, aux mains du gouvernement central, qui cède 40 % des recettes aux CCAA; ii) le nouvel IVMH; iii) l'IVA. Donc, le prix final que paie le consommateur sera:  $p = (1+t_{IVA})(q+a+b)$ , où  $t$  est le taux d'imposition de l'IVA,  $q$  représente le prix du produit avant imposition,  $a$  le montant de l'IVMH et  $b$  le montant de l'IEH. L'IVMH taxe uniquement les carburants utilisés pour le transport et le chauffage.



les recettes fiscales la part de l'IVA et les accises qui reviennent aux CCAA, on pourrait penser (tableau 5, colonne 1) que ces dernières bénéficient d'une autonomie fiscale beaucoup plus large grâce à la réforme (les recettes fiscales représentant en moyenne 77,5 % des recettes hors emprunt). En réalité, ce raisonnement doit être nuancé car les CCAA ne disposent pas d'un pouvoir autonome sur ces impôts. Dans ces conditions, les recettes fiscales sur lesquelles les CCAA ont une certaine liberté ne représentent plus que 36,2 % du total hors emprunt.

#### 5. Degré d'autonomie fiscale des CCAA dans le nouveau système de financement

En %

CCAA	Recettes fiscales (y compris IVA et impôts spéciaux) rapportées aux recettes totales hors emprunt	Recettes fiscales (IVA et impôts spéciaux exclus) rapportées aux recettes totales hors emprunt
Catalogne	99,5	50,1
Galice	61,9	25,4
Andalousie	60,7	24,0
Asturies	72,7	33,7
Cantabrique	76,0	34,5
La Rioja	80,2	37,2
Murcie	65,8	24,3
Communauté Valencienne	79,7	36,0
Aragon	84,9	39,2
Castille-La Manche	61,2	21,0
Canaries	57,7	55,2
Estrémadure	50,7	17,4
Baléares	100,0	15,3
Madrid	100,0	56,2
Castilla et León	71,0	28,9
<b>Total</b>	<b>77,5</b>	<b>36,2</b>

Source : IEF (2002a).

— Avant la réforme entrée en vigueur en 2003, le financement des communes espagnoles (échelon local) ressemblait davantage à celui des autres pays fédéraux, tant par le poids des recettes fiscales que par la structure même du système fiscal (tableau 6). Il y avait d'un côté, des recettes fondées sur le principe du bénéfice (taxes et redevances) que l'usager tirait de l'utilisation de biens et services publics (on retrouve essentiellement le traitement des eaux usées, le ramassage et traitement des déchets et l'approvisionnement en eau potable). De l'autre, il existait trois impôts de base : l'impôt sur les biens immobiliers (IBI), l'impôt sur les activités économiques (IAE) et l'impôt sur les véhicules à traction mécanique (IVTM). Le premier taxe les terrains (non bâti) et les constructions (bâti) ; le second concerne les activités économiques et se réfère,

pour déterminer la base d'imposition, à un ensemble d'indicateurs du potentiel productif (nombre d'employés, superficie des locaux, puissance électrique installée, etc.). Le troisième frappe la propriété de véhicules. Il existe encore trois impôts, moins importants et volontaires, qui touchent la construction d'immeubles et la transmission de terrains en zone urbaine (à titre onéreux ou non onéreux). Les transferts, quant à eux, que perçoivent les communes proviennent des provinces, des CCAA et de l'État, ce dernier supportant la part la plus importante.

— La réforme entrée en vigueur en 2003 a modifié en profondeur le système antérieur. Elle supprime l'IAE pour plus de 90 % des contribuables — c'est-à-dire pour toutes les personnes physiques et pour toutes les personnes morales ayant un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros. En échange, certaines communes recevront non seulement une part des recettes de l'État provenant de l'IVA (*tax sharing*), mais aussi des recettes perçues au titre de l'IRPF et des accises dans la CA dont elles font partie (avant, les communes en question percevaient une part des recettes fiscales totales de l'État). Ce dispositif concerne les communes de plus de 75 000 habitants, les villes capitales de province et les communes qui — ne remplissant pas les deux conditions précitées — sont touristiques (au sens où 50 % des logements existants ne sont pas la résidence principale des propriétaires).

Il n'existe pas pour le moment de chiffres définitifs permettant d'évaluer les effets de la réforme. Néanmoins, il est possible de se faire une idée des déformations que le système va subir (reflétées par le tableau 6), parce qu'il est acquis que les communes ne perdront pas de ressources pendant l'année de transition, par rapport à ce qu'ils percevaient sous l'ancien système. Les impôts communaux verront leur poids diminuer, notamment à cause du fait que les recettes provenant de l'IAE seront réduites de moitié. Le poids des transferts diminuera également de manière significative mais cela sera en partie compensé par la participation aux impôts étatiques<sup>10</sup>. Compte tenu de l'incapacité des communes à modifier le taux ou l'assiette des impôts étatiques, la réforme réduit la responsabilité fiscale (*fiscal accountability*) des communes. Bien que la réforme donne plus de libertés aux communes pour fixer leur taux d'imposition et pour accorder des abattements et des déductions d'impôt en ce qui concerne l'IBI, ces dernières perdent une grande partie de leur capacité à taxer les activités économiques (à cause de la suppression de l'IAE). Le système fiscal local reposera désormais avant tout sur des bases imposables foncières, bâti ou non bâti (construction, propriété et transmission).

10. La répartition de l'IRPF (pour sa part revenant à l'État) entre les communes se fait en fonction de la résidence des contribuables. Dans le cas de l'IVA et des impôts spéciaux, les choses sont différentes, étant donné que les statistiques de consommation privée par communes manquent. Ainsi, dans une première étape, le produit fiscal au titre de ces impôts se répartit en fonction de la consommation régionale et, dans une seconde étape, entre les communes de chaque région en fonction de la population communale.

— Par rapport aux communes, le poids financier des provinces est (plus) limité. Selon les données du ministère des Finances espagnol pour 1998, les dépenses de ces dernières représentent 15 % des dépenses communales. Le financement des députations provinciales provient essentiellement de transferts. En 1998, 85 % de leurs ressources hors emprunt étaient des transferts conditionnels ou forfaitaires d'autres niveaux de gouvernement. Pour le reste, plus de la moitié de leurs ressources hors emprunt provient de taxes et de redevances. Le seul impôt à leur disposition — le taux additionnel sur l'IAE — ne représentait que 5 % de leurs ressources hors emprunt. La dernière révision du système a conduit encore à limiter l'autonomie financière des députations, en réduisant le nombre de contribuables à l'IAE. De plus, les deux lois de stabilité budgétaire de 2001 (dites aussi lois de « déficit zéro »)<sup>11</sup> rendent l'endettement de tous les gouvernements infra-nationaux (subcentrales) extrêmement difficile. En ce sens, la substitution de transferts forfaitaires par une participation aux impôts étatiques, comme dans le cas des municipalités, ne résout en rien le problème.

#### 6. Structure de financement des municipalités espagnoles

En %

Ressources	1990	1999
Total impôts	33,7	35,4
IBI	13,6	16,1
IVTM	4,7	5,3
IAE	7,2	6,7
Taxes	19,5	17,8
Revenus du domaine	5,2	5,1
Transferts	41,7	41,7
Courants	31,6	32,2
en capital	10,1	9,5
<b>Total recettes hors emprunt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : IEF (2002b).

### 3. Externalités fiscales

Nous nous intéresserons successivement aux externalités fiscales verticales et horizontales (pour une définition et une typologie de celles-ci, voir l'article de Madiès, Paty et Rocaboy dans ce numéro).

#### 3.1. Externalités fiscales verticales

Notons au préalable que dans le cas espagnol, les externalités verticales de nature fiscale sont certainement limitées en raison de trois

11. Lois organiques 18/2001 du 12 décembre et loi organique 5/2001 du 13 décembre.

facteurs essentiels: (1) le degré de décentralisation du système fiscal est encore relativement faible; (2) les bases fiscales partagées par plusieurs échelons de gouvernement sont peu nombreuses et (3) jusqu'à présent, les gouvernements régionaux n'ont que peu utilisé la possibilité qui leur était offerte de modifier les taux d'imposition.

Le gouvernement central et les gouvernements autonomes relevant du régime de droit commun taxent conjointement le revenu des personnes physiques (au titre de l'IRPF) et, pour partie, les produits pétroliers. Il est clair que la question des externalités fiscales verticales se pose en premier lieu dans le cas de l'IRPF en raison de son rendement budgétaire<sup>12</sup>. Par ailleurs, même si le gouvernement central établit la définition de la base imposable pour l'ensemble du territoire national, le barème de l'impôt au niveau des autonomies n'est soumis qu'à une restriction: il doit être progressif et avoir le même nombre de tranches que le barème de l'État central. De surcroît, les gouvernements autonomes peuvent accorder des déductions d'impôt.

Jusqu'à présent, aucune communauté autonome n'a opté pour la modification de son barème. Néanmoins, toutes ont appliqué des déductions additionnelles sur la partie de l'IRPF qui leur revient. Pour sa part, le gouvernement central a introduit des changements par rapport à cet impôt qui, dans l'ensemble, ont réduit la charge fiscale pesant sur les ménages. En particulier, en 2003 est entrée en vigueur une réforme de l'IRPF qui a redéfini la base imposable et réduit les taux marginaux pour toutes les tranches. Afin d'éviter tout conflit avec les CCAA, le gouvernement central a pris en charge le manque à gagner pour les CCAA résultant de la réforme en augmentant pour chaque tranche la part du taux marginal qui revient aux CCAA, celui-ci passant en moyenne de 33 % à 36 % du taux marginal total. En d'autres termes, le gouvernement central a choisi « d'internaliser les externalités » de ses décisions de réforme de l'impôt partagé.

L'IRPF n'est pas le seul impôt susceptible d'être à l'origine d'externalités fiscales verticales (voir tableau 7). L'IVMH (qui frappe la vente au détail d'essence et de gasoil) et l'IEH (qui frappe l'ensemble des produits pétroliers dans leur phase de fabrication) pourraient également engendrer le même type d'externalités mais de façon plus complexe (voir *infra*).

Cependant, il existe plusieurs facteurs qui limitent leur portée (voir tableau 8). D'un côté, les bases imposables de ces deux impôts ne coïncident pas exactement (l'assiette de l'IEH est plus large que celle de l'IVMH). De l'autre, les taux maximaux concernant l'IVMH sont bas, ce qui condamne cet impôt à être d'une importance secondaire. Par exemple, pour chaque litre d'essence les CCAA peuvent encaisser

12. En 1998, selon l'IEF (2002a), les recettes de l'IRPF ont augmenté à 33 milliards d'euros. Les recettes totales de l'IEH étaient presque quatre fois inférieures à ce moment (8,5 milliards).

entre 2,4 et 4,8 centimes au titre de l'IVMH, par rapport à plus de 40 centimes par litre dans le cas de l'IEH. Les simulations réalisées par Jordan et Sanz (2003) montrent, en se fondant sur les chiffres de la consommation et des revenus de 2001, que l'augmentation totale des recettes fiscales perçues au titre de l'IEH et l'IVMH, en supposant que tous les gouvernements régionaux utilisent le tarif maximum (soit 4,8 centimes par litre), aurait été de quelques 537 millions d'euros, ce qui correspond à moins de 0,1 % du PIB espagnol, par rapport à la situation prévalant avant l'introduction de l'IVMH<sup>13</sup>. À l'inverse, la réduction de la consommation de produits pétroliers engendrerait un recul des recettes fiscales au titre de l'IVA de 87 millions d'euros: le fait que l'État et les CCAA partagent les recettes de l'IEH et de l'IVA internalise en quelque sorte une partie des effets externes engendrés par les décisions des CCAA en matière d'IVMH.

#### 7. Taxation des produits pétroliers

Impôt	Échelon de gouvernement bénéficiaire	Échelon de gouvernement bénéficiant de l'autonomie fiscale
IVMH	CCAA	Les CCAA
IEH	Impôt partagé : État : 60 % CCAA : 40 %	L'État
IVA	Impôt partagé : État : 65 % CCAA : 35 %	L'État

Source : Les auteurs.

Au niveau local, il est également important de noter que les députations provinciales et les communes taxent les activités économiques. Alors que l'IAE est un impôt communal, les députations ont la possibilité d'introduire un taux additionnel. Aucune étude n'a jusqu'à présent évalué les interactions entre les décisions municipales et provinciales concernant cet impôt. Néanmoins, certains chiffres présentés par Suárez-Pandiello (2002a) semblent suggérer que les effets de ces interactions sont faibles. Quoique représentant une part importante du financement des CCLL, le produit de l'IAE représentait, avant sa suppression partielle (voir *supra*), autour de 0,3 % du PIB; soit un poids beaucoup plus faible que celui de la *Taxe Professionnelle* française (1,4 %) ou de la *Gewerbesteuer* allemande (1,6 %). Ensuite, bien que les provinces — et les CCAA uni-provinciales — aient fait un usage généralisé de la possibilité de prélever un taux additionnel, elles sont obligées de respecter une limite maximale qui est

15. En 2003, seule la Communauté autonome de Madrid a opté pour des taux supérieurs au minimum. Les Asturies et la Galice l'ont fait en 2004.

relativement faible. Dans ces conditions, on ne sera pas étonné qu'en 1998, les recettes fiscales provinciales provenant de l'IAE ne représentent que 12 % de la totalité perçue par les municipalités.

8. Effet d'une augmentation de l'IVMH sur les bases d'imposition et les recettes fiscales de l'État et des CCAA

	Base d'imposition	Recettes fiscales de l'État	Recettes fiscales des CCAA
IVMH	–	non	+++ (iii)
IEH	–	– (i)	– (iv)
IVA	–	– (ii)	– (v)

Le signe – indique une diminution et le signe + une augmentation

(i) + (iii) + (iv) = + 537 millions d'euros

(ii) + (v) = – 87 millions d'euros

Source : Adaptation de Jordan et Sanz (2003).

Du côté des dépenses, les externalités verticales les plus importantes ont deux types d'explications. Tout d'abord, l'importance des services publics pris en charge par les communes permet aux gouvernements régionaux et au gouvernement central de dépenser moins dans leur domaine de compétence. Les estimations de Vilalta et *al.* (2002), fondées sur un grand échantillon de communes catalanes, montre qu'un tiers de leurs dépenses correspondent à des compétences non obligatoires. Il existe un deuxième type d'externalités verticales qui concerne la plupart des pays à degré ou à un autre. Les CCAA financent une partie importante des facteurs de croissance économique: éducation et santé qui forment le capital humain (en totalité) ainsi que des infrastructures de transport et de recherche en développement (partagé avec l'État et les communes). Selon Molero (2002), les dépenses « productives » des administrations publiques (qui comprennent par exemple les infrastructures de transport et de communication ou encore les dépenses de recherche et de développement), ont atteint, en 1998, 39 milliards d'euros. L'État y pourvoyait à hauteur de 54 %, les CCAA de 34 % et les CCLL de 12 %. À long terme, les dépenses des CCAA vont donc avoir un impact sur les recettes de l'État au titre de l'impôt sur les sociétés et sur le budget de la Sécurité sociale grâce à plus de cotisations de la part des employés et des entreprises.

### 3.2. Externalités fiscales horizontales

Les externalités horizontales dont nous traiterons peuvent résulter de la concurrence fiscale pour attirer les bases imposables les plus mobiles ou de comportements mimétiques du fait de l'existence d'une concurrence électorale entre gouvernements régionaux et entre collectivités locales (voir l'article de Madiès, Paty et Rocaboy dans ce numéro).

— En ce qui concerne les CCAA, les développements précédents incitent à penser que le risque de concurrence fiscale entre CCAA de régime commun est nul pour ce qui concerne la localisation des activités économiques dans la mesure où elles ne taxent pas les entreprises. Il en est sans doute autrement concernant la localisation des personnes physiques, du moins si l'on se réfère à la plus grande autonomie dont disposent les CCAA en matière de taxation des personnes physiques (même si une plus grande autonomie ne signifie pas forcément davantage de concurrence!). Depuis 1997, et surtout depuis 2002, les CCAA ont la capacité de modifier substantiellement les différents impôts portant sur le patrimoine. Tant dans le cas de l'impôt sur le patrimoine net que dans celui de l'impôt sur les successions, les CCAA peuvent dans les faits réduire la charge fiscale au titre de ces deux impôts en fixant un abattement très élevé ou un taux proche de zéro de façon à attirer des contribuables venant d'autres CCAA. Pour ce qui concerne les droits de succession, le régime fiscal qui s'applique est celui de la CA dans laquelle résidait le défunt pendant les cinq dernières années de sa vie (succession). Dans le cas des donations entre vifs, le délai des cinq ans s'applique de la même manière au bénéficiaire. Ces dispositifs limitent évidemment le risque de concurrence fiscale. Dans le cas de l'impôt sur le patrimoine et de l'impôt sur le revenu (qui sont couplés) la peur de la concurrence fiscale a conduit le législateur à introduire les dispositions suivantes. Le contribuable reste imposé dans sa CA d'origine si les conditions suivantes sont réunies:

- i) la base imposable de l'IRPF augmente au cours de la première ou de la deuxième année de 50 % ou plus;
- ii) le montant payé au titre de l'IRPF est plus faible que celui payé dans le CA de départ;
- iii) si le contribuable revient avant trois ans dans sa CA d'origine.

Cette crainte d'une éventuelle concurrence fiscale ne semble pourtant pas fondée comme le montre l'exemple des CCAA forales qui bénéficient depuis longtemps déjà d'une totale autonomie en ce qui concerne l'impôt sur le patrimoine et celui sur les mutations. Dans le cas de l'impôt sur le patrimoine, la pression fiscale dans les CCAA forales est plus forte que dans les CCAA de droit commun, mais elle est clairement inférieure pour l'impôt sur les mutations. En réalité, il n'existe aucune preuve empirique claire qui démontre qu'une moins forte pression fiscale ait motivé le déplacement de contribuables (Zubiri, 2000b).

Concernant l'impôt sur les sociétés, les choses sont un peu différentes. Comme cela a déjà été signalé, la Navarre et le Pays Basque ont la possibilité de modifier cet impôt, et ces deux CCAA en ont fait un large usage en accordant notamment des exonérations et des réductions d'impôt, perçues comme des stratégies de concurrence fiscale. Le gouvernement central et la Commission Européenne, interpellés par les

protestations des CCAA limitrophes, ont reconnu que certaines pratiques étaient contraires à plusieurs principes entérinés dans les législations espagnole et communautaire, tels que la libre concurrence, la liberté de circulation des capitaux et la liberté d'établissement. Cette situation s'est traduite par des conflits juridiques successifs qui ont été menés jusqu'au tribunaux de l'Union Européenne. Pourtant, les études disponibles sur cette question (Zubiri, 2000a; Lámbarri et Van Mourik, 1998) contestent l'efficacité de ces incitations fiscales en termes d'attraction d'entreprises sur les territoires forales. Plusieurs raisons peuvent être avancées: l'importance limitée de ces incitations et les conditions que doivent remplir les entreprises pour en bénéficier, le poids relativement faible de cet impôt par rapport à la valeur ajoutée, l'influence sur la localisation d'autres facteurs économiques et non économiques (surtout l'insécurité générée par le terrorisme au Pays Basque) et l'utilisation de subventions par les CCAA limitrophes dans la lutte pour attirer de nouvelles entreprises.

Une possible concurrence fiscale peut concerner deux autres impôts dont nous avons déjà parlé: l'impôt sur les immatriculations des véhicules (IMV) et l'IVMH. Pourtant, là encore, il existe de fortes limitations qui empêchent la concurrence:

— Dans les deux cas, il est uniquement possible d'augmenter les taux d'imposition car il existe un taux de « base » minimum;

— Dans les deux cas, la marge de manœuvre dont disposent les CCAA est relativement faible. Pour l'impôt sur les immatriculations, le taux ne peut pas être supérieur ou inférieur d'environ 10 % par rapport aux taux minima <sup>14</sup>;

— Les personnes physiques sont obligées d'immatriculer leurs véhicules dans la province de leur lieu de domicile fiscal et les véhicules utilisés dans le cadre d'une activité économique sont exonérés (loi 38/1992) ;

— Alors même qu'il serait nécessaire d'estimer empiriquement les déplacements des consommateurs afin de répondre à la différence de prix pour déterminer la portée des externalités horizontales dans le cas de l'IVMH, l'écart d'impôt reste modeste.

En ce qui concerne maintenant les impôts perçus à l'échelon local, la gamme des taux d'imposition est vaste et le poids de chaque impôt dans les recettes totales communales peut varier de manière significative selon les communes. Cette diversité apparente n'exclut cependant pas l'existence de comportements mimétiques résultant d'une compétition politique ou de stratégies de concurrence fiscale entre communes proches, comme le montre l'étude de Solé (2002) dans le cas de l'IBI, de l'IVTM et de l'IAE (tableau 9).

14. Par exemple, pour une voiture dont le moteur fait 2000 cm<sup>3</sup> et dont le prix est d'environ 20 000 euros, il y aurait une différence maximale de 140 euros.



Du côté des dépenses, Solé (2001) met en exergue l'existence d'effets de débordement (*spillover effects*) dans la zone métropolitaine de Barcelone. Ceux-ci se traduisent à la fois par des débordements de bénéfiques pour certains biens et services publics mais aussi par des coûts de congestion pour certains services publics utilisés par les résidents des communes voisines. Solé montre aussi l'existence de comportements mimétiques pour les services sociaux communaux. Solé lui-même insiste sur le fait que l'extrapolation de ses résultats à d'autres zones métropolitaines espagnoles, n'est pas possible compte tenu de la particularité de Barcelone.

#### 9. Mimétisme fiscal entre communes espagnoles (le cas de Barcelonne)

	IBI	IVTM	IAE
Distance	0,389 (2,38)	0,333 (1,83)	0,182 (0,76)
Taille	0,169 (1,16)	0,145 (1,49)	0,157 (2,00)
Couleur politique	0,131 (0,71)	0,178 (0,37)	0,256 (1,44)
Distance et taille	0,474 (2,79)	0,230 (1,90)	0,152 (1,401)
Distance et couleur politique	0,254 (2,82)	0,233 (2,34)	0,133 (0,81)
Nombre d'observations	105*7 = 735	105*7 = 735	105*7 = 135

Source : Solé (2002). Entre parenthèses t-statistiques.

## 4. Politiques de redistribution et de péréquation

La solidarité entre CCAA se fait en Espagne à travers différents instruments. On citera notamment: *i*) le système de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu national, *ii*) les transferts péréquatifs verticaux de l'État vers les gouvernements autonomes *iii*) la politique régionale espagnole (FCI) et européenne ainsi que les investissements directs de l'État en infrastructures. *iv*) les transferts péréquatifs de l'État aux CCLL.

*i*) Le tableau 10 reprend les résultats de Lago-Peñas (2001) et donne une idée de l'importance de la redistribution inter-personnelle par le biais des dépenses et des recettes de Sécurité sociale (cotisations sociales et prestations) et de l'imposition directe sur les ménages (l'ensemble étant de la responsabilité du gouvernement central. La méthode utilisée est celle de Bayoumi et Masson (1995) pour la période 1967-1993 <sup>15</sup>.

15. Rappelons (voir *supra*) que la cession partielle de l'IRPF aux CCAA existe depuis 1997.

L'équation économétrique estimée est la suivante :

$$\frac{RFD_i}{RFD_N} = \alpha + \beta \frac{RP_i}{RP_N} + \varepsilon_i \text{ avec } RP = RFD + COT + TAX - PR$$

*RFD* est le revenu net disponible des ménages et *RP* le revenu primaire, *COT* les cotisations sociales, *TAX* les impôts directs sur les ménages et *PR* les prestations sociales. L'indice *i* concerne la région *i* et *N* est le revenu national total. Le coefficient  $\beta$  permet de mesurer l'effet des différences de revenus primaires sur le revenu disponible. En d'autres termes,  $1 - \beta$  peut être considéré comme une mesure de la redistribution due au système de prélèvement et de prestation. Si  $\beta = 1$ , *RFD* et *RP* sont identiques dans l'ensemble des CCAA et on considèrera donc que l'effet redistributif est nul. Au contraire, si  $\beta = 0$  la corrélation entre *RP* et *RFD* est nulle et l'effet redistributif du système est maximum.

Pour éviter tout biais de simultanéité, Lago-Peñas utilise des données transversales correspondant aux 17 CCAA avec les moyennes correspondant aux périodes 1967-1975 ; 1977-1985 ; 1987-1993<sup>16</sup>. Le système de prélèvement et de prestations permet d'atteindre un degré de redistribution très significatif et qui augmente dans le temps : sur la période 1987-1993, la redistribution moyenne était de 27 % contre 10 % sur la période 1967-1975.

10. Estimation par les moindres carrés ordinaires sur données transversales (en moyennes annuelles)

Période	1967-1975	1977-1985	1987-1993
$\alpha$	0,104 (7,52)	0,227 (4,40)	0,275 (4,04)
$\beta$	0,899 (57,11)	0,777 (13,10)	0,734 (9,62)
$1 - \beta$	0,10	0,22	0,27
$R^2$	0,997	0,961	0,936
N	17	17	17

Note : Au dessous de chaque paramètre estimé apparaissent les statistiques du t de student correspondantes.  $R^2$  est le coefficient de détermination et N le nombre d'observations.  
Source : Lago-Peñas (2001).

ii) Les différents modèles de financement des CCAA qui se sont succédés jusqu'en 2002 font que la réduction des inégalités de revenu par habitant a été globalement très forte, si on laisse de côté les cas particuliers que constituent la Navarre et le Pays Basque. Bien que le critère principal au moment de répartir les ressources totales ait été

16. Les estimations sont réalisées en utilisant la méthode des MCO, une fois vérifiée l'inexistence de problèmes de non-normalité (test de Jarque-Bera), d'hétéroscédaticité (test de White) et de spécification incorrecte (test RESET). Les données proviennent de la fondation BBVA (<http://bancoreg.fbbv.es>).

d'équilibrer les ressources par tête des CCAA, on a aussi pris en compte une série de proxys des différences inter-territoriales en termes de besoins (superficie, densité de population, insularité éventuelle, etc.). Pourtant les pondérations affectées à ces variables manquent de fondements objectifs et ont fait l'objet à la fois de négociations bilatérales entre l'État central et chacune des CA mais aussi multilatérales entre l'ensemble des CCAA et l'État. Le système de péréquation mis en place par l'État central se révèle performant dans les faits car l'on n'observe pas empiriquement de corrélation positive entre les ressources totales par tête et le revenu régional par habitant dans les CCAA de droit commun.

Le modèle de financement qui est entré en vigueur en 2002 prévoit une situation de statu quo en terme de financement par habitant par rapport à l'année de base (1998 pour des raisons de disponibilité de données). Dans ces conditions, l'année de base du nouveau système conduit sans surprise à une absence de corrélation statistique entre PIB par tête et dépenses courantes par tête. Pourtant la dévolution des impôts aux CCAA augmente considérablement les inégalités de ressources fiscales et, par conséquent, les transferts péréquatifs reçus par les CCAA (au titre du fonds de suffisance, FS). Le changement le plus important concernant la péréquation verticale (FS) provient de la suppression des révisions périodiques du système de financement. Dans le futur, chaque CA verra ses ressources dépendre de l'évolution de ses bases fiscales (et de la consommation pour ce qui concerne l'IVA et les accises) et du taux de croissance des recettes fiscales de l'État, celles-ci déterminant l'évolution de l'enveloppe dévolue au FS. Par conséquent, les CCAA dont le taux de croissance de long terme est plus élevé que la moyenne bénéficieront de davantage de ressources par habitant en termes comparatifs et *vice versa*.

*iii*) Les principales subventions en capital que reçoivent les CCAA proviennent des fonds structurels européens (FE) et du Fonds de compensation inter-territorial (FCI). Au titre des subventions conditionnelles, figurent aussi les contrats d'investissement (*convenios de inversión, CI*) passés entre l'État et les CCAA. Les CI ont un caractère bilatéral mais elles restent à la discrétion de l'État (elles sont de type « *matching grants* ») de telle sorte qu'ils permettent à l'État central d'imposer ses préférences y compris au niveau des dépenses infra-nationales (Watts, 1999).

Par exemple, sur la période 1990-1996, les 17 CCAA ont reçu, en pesetas constantes de 1990, 0,75 milliard de pesetas du FCI, 1,79 milliards du FE et 0,41 milliard de pesetas du CI. Soit respectivement 1,2 %, 2,7 % et 0,7 % du PIB (de 1990)<sup>17</sup>. Le coefficient de

17. Les chiffres concernant les subventions proviennent de *Analistas Financieros Internacionales* ([www.afi.es](http://www.afi.es)) et ceux du PIB par habitant du INE ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

corrélation linéaire entre les subventions conditionnelles précédentes (FCI + CI + FE) reçues par les 17 CCAA (exprimées par tête) et le PIB par tête régional en 1996 est de  $-0,47$ . Les corrélations de chacun des instruments financiers avec le niveau de revenu sont de  $-0,90$  (FCI),  $-0,45$  (FE) et  $-0,20$  (CI). L'effet redistributif est donc élevé dans le cas du FCI, moyen dans le cadre du FE et faible dans le cas des CI.

Lago-Peñas (2005) montre par ailleurs que les subventions en capital sont une variable fondamentale pour comprendre la dynamique et le niveau des dépenses en capital des CCAA. Pour la période 1984-1999 et les 15 CCAA de régime commun, les estimations économétriques indiquent que 90 % des subventions en capital reçues ont servi à augmenter la dépense en capital et seulement 10 % à réduire le déficit des CCAA<sup>18</sup>. La figure 1 permet d'aller plus loin en faisant apparaître la relation entre le PIB par tête et le taux de croissance cumulé du stock de capital public sur la période 1980-1994 pour les 17 CCAA (le stock de capital public comprend aussi l'investissement direct de l'État central dans les CCAA au moyen duquel il cherche aussi à promouvoir le développement des régions pauvres). Les données concernant le capital public sont issues de Mas et alii (1998) et le PIB par tête correspond à la moyenne des données fournies par l'INE pour la période 1980-1994 (les chiffres sont normalisés). Sur le graphique de droite (figure 1) sont comptabilisés non seulement le « capital public productif » — essentiellement les infrastructures de transport et de communications — mais aussi les infrastructures de santé (hôpitaux) et d'éducation. En revanche, le graphique de gauche ne retient que le capital productif. Dans les deux cas, la corrélation entre le rythme de capitalisation et le niveau de rente par tête est négative et statistiquement significative. Il semble donc exister une convergence en termes de dotation de capital public entre les CCAA plus pauvres et plus riches.

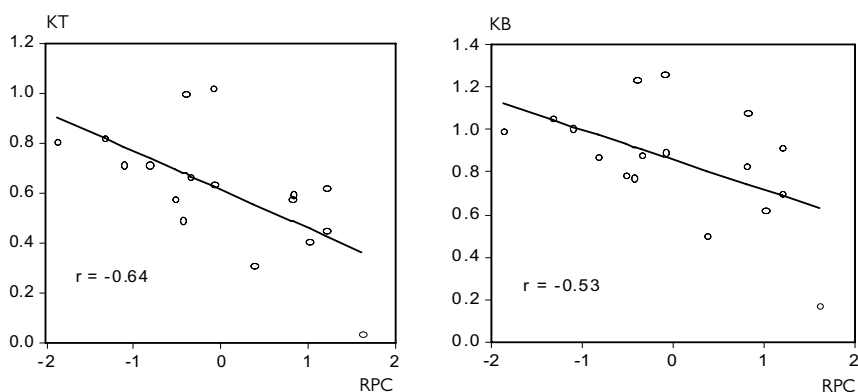
iv) Intéressons-nous pour finir au niveau communal. Jusqu'à la réforme de 2003, le programme de transferts de ressources de la part de l'État le plus important pour les municipalités était la PIE (Participación en los Ingresos del Estado), avec des montants qui représentent à peu près les deux tiers des transferts reçus par les municipalités (Monasterio y Suárez-Pandiello, 1998). Si on compare avec les CCAA, le degré de péréquation horizontale est nettement inférieur (Castells et alii, 2003). Cela provient essentiellement du fait que le principal critère de répartition de la PIE est celui de la population et non la recherche de l'égalisation des ressources par tête, comme c'est le cas pour les CCAA. Ainsi, en 1999, le coefficient de corrélation linéaire entre le niveau de ressources moyen des communes (hors

18. Même si les subventions sont conditionnelles, les CCAA peuvent réduire l'investissement financé par autofinancement. Dans un tel cas, les subventions auraient un effet *crowding-out*.

emprunt) dans chaque CA et le PIB par tête régional était de + 0,63 pour les communes de moins de 5 000 habitants (soit 85,8 % du total) et de + 0,74 pour le reste <sup>19</sup>.

Comme dans le cas des CCAA, la variable « population » intervient à côté d'autres indicateurs de « besoins » et « de capacité financière », dont la pondération (négociée politiquement) est discutable. En cela, la répartition finale des ressources est quelque peu arbitraire (Monasterio y Suárez-Pandiello, 1998). Enfin, la réforme de la péréquation au niveau local partage certains traits communs avec la réforme opérée au niveau des CCAA. Ainsi, l'année de base, les communes ont la garantie de ne perdre aucune ressource <sup>20</sup>; pour les municipalités plus grandes et touristiques, les participations territorialisées à l'IVA, à l'IRPF et aux impôts spéciaux se substituent, pour la majeure partie, à la participation à la PIE. Dans ces conditions, la révision périodique des critères de répartition de la masse globale de ressources, qui évoluent selon des règles similaires à celles énoncées pour la péréquation au niveau des autonomies, n'est pas envisagée. Comme pour les CCAA, il est probable qu'à l'avenir, les disparités de ressources par tête entre communes s'accroissent.

1. Corrélation entre le taux de croissance du stock total (KT) et de base (KB) de Capital public et du PIB par tête (RPC sur les graphiques) Période 1980-1994



Source: Les auteurs.

19. Les données fiscales proviennent du *Ministerio de Hacienda* ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)) et celles du PIB par tête de l'Instituto Nacional de estadística, ([www.ine.es](http://www.ine.es)). Comme pour les coefficients de corrélation calculés pour les CCAA, les communes du pays Basque et de Navarre sont exclues. En les incluant, les coefficients de corrélation étaient légèrement plus élevés. Ceci s'explique par le fait que ces deux CCAA ont un PIB par tête supérieur à la moyenne espagnole et que leurs municipalités reçoivent des transferts élevés des diputaciones appartenant à des CCAA forales.

20. Le respect du *statu quo* a eu pour avantage de faciliter l'obtention d'un consensus politique. L'aspect négatif est le maintien des inégalités entre communes au profit des grandes villes (Suárez-Pandiello, 2002b).

## 5. Conclusions

Les compétences et les flux financiers gérés par les CCAA dépassent ceux de certains pays fédéraux. Cependant, si on laisse de côté les CCAA forales, elles n'ont que peu utilisé l'autonomie fiscale dont elles jouissaient potentiellement, ce qui a restreint la portée des externalités horizontales et verticales de nature fiscale. En même temps, les politiques de péréquation sont très efficaces (il n'existe plus de corrélation statistiquement significative entre le PIB par tête d'une CA et son niveau de revenu par tête). Au niveau local, les CCLL utilisent davantage leur marge de manoeuvre fiscale, ce qui se traduit par l'existence d'externalités horizontales, tant du côté des dépenses que de celui des recettes. Le système péréquatif est moins efficace qu'au niveau des CCAA, ce qui implique l'existence de différences significatives dans les ressources par tête hors emprunt pour des communes qui ont les mêmes compétences obligatoires.

Comment expliquer ces différences entre les deux échelons de gouvernement? On peut avancer l'idée selon laquelle les communes et les provinces ont une histoire qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle alors que les CCAA sont des collectivités publiques récentes dont l'objectif était de remplacer une structure de pouvoir fortement centralisée — comme dans le modèle français — par une autre de type fédéral. La décentralisation, objet de crainte pour le citoyen espagnol, supposait pour qu'elle soit acceptée, que soient contenues les inégalités territoriales. Dans ces conditions, la plus grande attention que portent les médias aux gouvernements autonomes — au détriment des CCLL — en raison de leur faible nombre ainsi que de leur importance politique et économique supérieure, rendrait les inégalités et les différences entre elles plus visibles (Boadway, 2000).

Les politiques de péréquation et les politiques régionales espagnoles et européennes ainsi que l'investissement de l'État et le maintien d'une sécurité sociale centralisée, accompagnés d'une décentralisation limitée ont fait taire la crainte d'une fragmentation du pays.

Certains facteurs laissent présager cependant un accroissement des inégalités interrégionales à l'avenir. La réforme du mode de financement autonome entré en vigueur en 2002 augmente en effet l'autonomie fiscale des CCAA et élimine la remise à plat périodique du système péréquatif. D'un autre côté, il faut tenir compte de la baisse annoncée, à partir de 2006, des fonds structurels dont sont bénéficiaires avant tout les CCAA les plus pauvres. De plus, l'expérience des autres fédérations semble suggérer que la tolérance aux inégalités territoriales augmente avec l'hétérogénéité des communautés politiques formant la fédération. Or l'Espagne se caractérise de plus en plus par un sentiment de double identité et d'identification des citoyens aux CCAA.

## Références bibliographiques

- AJA E., 1999: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza.
- BAYOUMI T. et P.R. MASSON, 1995 : « Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe », *European Economic Review*, 39.
- BOADWAY R. 2000 : « Recent Developments in the Economics of Federalism », in H. Lazar, Ed.: *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: Queen's University.
- CASTELLS A., A. ESTELLER et M. VILALTA, 2003 : « Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization: The Case of Spanish Local Governments », Barcelona: Institut d'Economía de Barcelona
- IEF, 2002a: Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, Madrid: IEF ([www.ief.es](http://www.ief.es)).
- IEF, 2002b: Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales, Madrid: IEF.
- JORDÁN D. et J.F. SANZ, 2003 : « El impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Una evaluación de sus efectos económicos », *Hacienda Pública Española*, 164.
- LAGO-PEÑAS S., 2001 : « Redistribución y estabilización macroeconómica en las regiones españolas, 1967-1993 », *Hacienda Pública Española*, 158.
- LAGO-PEÑAS S., 2005 : « Capital Grants and Regional Public Investment in Spain: Fungibility of Aid or Crowding-in Effect? », à paraître dans *Applied Economics*.
- LAGO-PEÑAS I. et S. LAGO-PEÑAS, 2001 : « La influencia de los resultados económicos sobre el apoyo electoral a los gobiernos autonómicos, 1980-1997 », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 93.
- LAMBARRI C. et A. VAN MOURIK, 1998: *Tax harmonization: The Case of the Economic Agreement between Spain and the Basque Country*, Maatrischt: European Institute of Public Administration.
- MAS M., F. PÉREZ et E. URIEL, 1998: *El stock de capital en España y su distribución territorial*, Bilbao: Fundación BBV.
- MOLERO J.C., 2002: *Gasto público y federalismo fiscal en España. Período 1984-1998*, Madrid: CES.
- MONASTERIO C. et J. SUÁREZ PANDIELLO, 1998 : *Manual de Hacienda autonómica y local*, Barcelona : Ariel.

- MORAL F., 1998 : *Identidad nacional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, Madrid : CIS.
- SOLÉ A., 2001 : « Budget Spillovers in a Metropolitan Area: Typology and Empirical Evidence », Document de Treball, 2001/5, Institut d'Economía de Barcelona.
- SOLÉ A., 2002 : « Tax Mimicking and Electoral Control: An Empirical Analysis of Local Tax Setting in Spain », Miméo.
- SUÁREZ-PANDIELLO J., 2002a : « El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las Autonomías », ([www.ief.es](http://www.ief.es)).
- SUÁREZ-PANDIELLO J., 2002b : « Del informe de la comisión al proyecto de ley de reforma de la financiación local. Un primer comentario », *Cuadernos de Información Económica*, 171.
- VILALTA M., D. MAS et M. ATTAR, 2002 : « La despesa no obligatòria dels ajuntaments », Institut d'Economia de Barcelona, Miméo.
- WATTS R.L., 1999 : *Comparing Federal Systems*, Second Edition, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- ZUBIRI I., 2000a : *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao : Círculo de Empresarios Vascos.
- ZUBIRI I., 2000b : « La capacidad normativa de las comunidades forales. Su extensión al resto de comunidades autónomas », *Papeles de Economía Española*