

**M. Pere Galí**  
Secrétaire général à la promotion économique  
Ministère de l'Économie et des Finances  
Gouvernement de la Catalogne

## **LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES EN ESPAGNE**

La Constitution Espagnole, en connaissance de cause, n'a pas établi de modèle clair et défini de distribution des ressources que les citoyens apportent à l'État entre les différentes Administrations Publiques, l'Administration Centrale, l'Administration de chaque Communauté Autonome et l'Administration Locale.

Le titre huitième de la Constitution est ouvert, indéterminé et vaste. Il permet, dans son interprétation, le transfert des impôts de l'État, en passant par la cession de leur perception et jusqu'au transfert de l'Agence Fiscale.

Le Statut d'Autonomie de la Catalogne recueille cette situation et l'approfondit, en la rendant plus concrète et en laissant ouvert le modèle pour une concrétion postérieure.

Ces deux formes fondamentales favorisent la révision périodique et ceci a été prévu ultérieurement avec la Loi Organique de Financement des Communautés Autonomes de 1979 (LOFCA), qui développait le titre 8<sup>ème</sup> de la Constitution. Tous les cinq ans une révision du modèle a été réalisée pour les cinq années suivantes.

Plus de vingt-deux ans ont passé depuis la construction de l'État des communautés autonomes. Les compétences ont été réparties entre les différentes communautés

autonomes, elles ont été transférées et désormais le rôle joué par chaque Administration est beaucoup plus clair et précis. Mais nous nous trouvons face à un système de financement qui a été construit sur la base du coût effectif des services transférés et avec des adaptations successives ainsi qu'avec l'incorporation des modifications qui ont été réalisées lors des deux dernières révisions (1991 et 1996).

Le système en vigueur jusqu'à cette année a partiellement atteint ses objectifs et, bien que les modifications successives aient apporté des progrès importants, il comporte déjà actuellement des décalages et des lacunes importants, qui ont impliqué pour les Communautés Autonomes une limitation de leur autonomie financière, une insuffisance économique et un processus d'endettement inévitable.

Il fallait donc définir pour le futur un modèle qui structurerait de façon juste et solidaire la distribution des ressources publiques, un modèle qui permette de reconnaître aux citoyens de Catalogne ce qu'ils réclament depuis des années : l'autonomie financière dans un cadre de solidarité transparent.

Permettez-moi, avant de passer au point le plus intéressant du rapport, de vous donner quelques exemples des lacunes du système actuel :

- Des communautés aux compétences semblables reçoivent un volume de ressources par tête différent.
- Le système, fondé sur des critères d'actualisation des dépenses, ne permet pas qu'en cas de bonne marche de l'économie, toutes les administrations reçoivent un impact positif sur leurs finances.

- Comme c'est le cas, le fait que la santé soit séparée du financement général n'a pas de sens, de même que l'assignation des ressources n'est pas adaptée aux besoins réels de la population protégée (vieillesse, immigration, nouveaux médicaments).
- Opacité de la solidarité de certaines communautés autonomes par rapport aux autres, de telle sorte que les balances fiscales des communautés autonomes ne sont pas publiées.
- Le Centre Supérieur de Recherche Scientifique (CSIC) vient de reconnaître que la Catalogne a un déficit fiscal par rapport à l'État d'un billion de pesettes ( 5.500 millions de \$ USA).

L'Institut d'Analyse Économique du CSIC reconnaît qu'entre 1990 et 1997, la Catalogne a apporté en moyenne annuelle plus de 5.500 millions de \$ USA.

En termes relatifs, cette somme représente 50% du budget annuel de l'Administration Catalane.

Il faut ajouter à ceci que, en raison de ses spécificités, la Catalogne n'a pas reçu de ressources des Fonds Structuraux Européens, ni du Fonds de Compensation Inter-Territorial provenant de l'Administration Centrale, ni des investissements directs de l'Etat dans le chapitre 6 des budgets.

- L'on peut verser des impôts (Patrimoine) et l'on peut participer à la perception d'autres (Impôt sur le revenu), mais l'État Central se réserve la capacité normative.
- Le système de perception fiscale est une compétence de l'État et n'est pas relié à chaque territoire, de sorte que les communautés autonomes ne peuvent pas s'intégrer dans la coresponsabilité fiscale.

L'année 2001 est une année de révision du modèle de financement des communautés autonomes et, pour cette raison, il fallait développer un nouveau modèle qui comble les lacunes du modèle actuel et qui soit assumé par toutes les forces politiques de l'État Espagnol (consensus), pour en garantir la pérennité. Ce modèle devait s'inspirer des principes de suffisance économique, d'autonomie financière, de coresponsabilité fiscale et de solidarité, et nous rapprocher dans sa concrétion économique des modèles de l'accord économique en vigueur dans les deux communautés autonomes appelées « Forales » de l'État espagnol (Pays Basque et Navarre), pour rééquilibrer le différentiel existant de flux économiques entre l'État et la Catalogne (Balance fiscale).

Le 18 octobre 2000, le Parlement de Catalogne a approuvé une Résolution (257/VI) relative à un nouveau système de financement par la Generalitat de Catalogne. Dans cette résolution, le Gouvernement a été prié de négocier l'établissement d'un nouveau système de financement qui prenne en compte les critères mentionnés.

De cette façon, par mandat du Parlement, le Gouvernement de Catalogne, avec en tête le conseiller d'Économie et des Finances, M. Francesc Homs, a pris l'initiative et la charge de l'ensemble de la négociation avec le Gouvernement Central et les communautés autonomes du nouveau modèle, dont nous soulignons les caractéristiques suivantes :

- 1/ Modèle basé sur la distribution des revenus et non pas sur l'actualisation des dépenses.

Les revenus de la Generalitat de Catalogne doivent dépendre des impôts payés par les citoyens et citoyennes de Catalogne à la Catalogne, principe essentiel et fondamental qui inspire et oriente le modèle d'accord existant au Pays Basque et en Navarre et les modèles les plus modernes de nos pays voisins. Ce fait est fondamental et stratégique dans le nouveau pacte.

2/ Augmenter l'autonomie financière, avec l'introduction du critère de la participation directe à un panier d'impôts, à hauteur duquel la Generalitat participera à onze des treize impôts payés par les catalans. Cet élément modifie le profil des participations des revenus de la Generalitat de Catalogne : en 1982, seulement 16% des revenus provenaient directement des impôts des catalans, et désormais, avec le nouveau modèle adopté, ce pourcentage atteindra 86%. Les 14% restants des revenus de la Generalitat sont des transferts de l'Etat, et sont une marge de manœuvre pour de futures modifications.

Il est clair que, dans la mesure où l'évolution du pays et son économie est positive, les revenus ont tendance à augmenter proportionnellement à l'amélioration des revenus dérivés des impôts qui composent le panier, ce qui fait que les revenus de la Generalitat ne sont pas liés aux dépenses et à leur évolution.

Dans des révisions antérieures, en 1991 et en 1996, on avait juste réussi à prédéterminer la participation à un seul impôt : l'Impôt sur le Revenu.

Aujourd'hui, notre panier est composé des impôts suivants :

33% Impôt sur le Revenu

35% TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée)

40%	Impôt sur le tabac
40%	Impôt sur l'alcool
40%	Impôt sur les hydrocarbures
100%	Impôt sur l'énergie
100%	Impôt sur l'immatriculation
100%	Impôt sur les successions et les donations
100%	Impôt sur le patrimoine
100%	Impôt sur les transmissions patrimoniales et les actes juridiques documentés
100%	Taxe sur le jeu

3/ Augmentation de la suffisance en ressources (suffisance économique) qui réduit le différentiel financier avec l'État

D'un côté, lors de la négociation du modèle, le système a obtenu un apport supérieur de ressources de la part du Gouvernement Central, en faveur de toutes les communautés autonomes.

De l'autre, au titre de l'évolution du panier lui-même, on obtient des ressources supplémentaires à chaque fois que l'évolution du panier est supérieure au PIB nominal.

Troisièmement, au titre de la participation aux fonds spécifiques sanitaires, pour compenser les dépenses d'arrêts maladie temporaires et les dépenses de personnes déplacées et de non-résidents, et la possibilité d'implanter la phase minoriste sur les carburants avec un caractère finaliste pour la santé.

En quatrième lieu, au titre de la révision du financement des compétences en matière de sécurité (police autonome) qui ne disposait pas d'une dotation économique adéquate avec le transfert de la compétence.

L'ensemble d'améliorations génère, pour la période 2002-2006, des revenus supplémentaires de 4.300 millions de \$ USA.

- 4/ Une plus grande coresponsabilité fiscale, ce qui augmente la capacité normative du Parlement de Catalogne sur les impôts payés par les catalans, et la participation active des communautés autonomes dans la gestion de l'Agence Fiscale.

Le nouvel accord de financement maintient la capacité normative préexistante avant 2002 et l'élargit en ce qui concerne les impôts cédés et attribue une nouvelle capacité normative pour tous les impôts auxquels il commence à participer.

Le transfert de la capacité normative aux communautés autonomes sur les nouveaux impôts cédés, ainsi que l'élargissement de celle-ci en ce qui concerne les impôts qui avaient déjà été cédés antérieurement, signifie la reconnaissance d'une souveraineté autonome qui permette aux communautés respectives de réguler les revenus obtenus par la voie fiscale, et aussi d'exercer des politiques fiscales actives pour la promotion sociale, culturelle ou économique au sein de chaque région ou nationalité.

Le transfert de compétences en matière de capacité normative s'intègre dans le modèle européen, tout en respectant les directives harmonisées de l'Union Européenne dont l'objectif est de rendre plus efficaces les transactions intra-étatiques ainsi que d'augmenter la transparence entre les États membres.

La Generalitat de Catalogne a proposé, à titre individuel, le transfert de l'Agence Fiscale et que la Generalitat soit l'Administration unique en Catalogne en matière fiscale et qu'elle perçoive tous les impôts de l'État payés à la Catalogne. Celle-ci est une proposition constitutionnelle et statutaire. L'accord économique basque et navarrais l'appliquent.

Même si la revendication n'a pas été pleinement obtenue, une participation certaine a été matérialisée à travers les organes de direction de l'Agence grâce à la création de deux nouveaux conseils:

- Conseil Supérieur de Direction de l'Agence Étatique d'Administration Fiscale, avec les représentants de l'État, six des communautés autonomes et le président de l'AEAT.
- Conseil territorial de direction de Catalogne pour la Gestion Fiscale, avec trois représentants de l'Administration de l'État, trois représentants de la Generalitat et la présidence du Délégué Spécial.

Ce premier pas doit nous permettre d'avancer, à l'avenir, vers l'objectif d'une pleine participation.

#### 5/ Révision des instruments de solidarité

L'un des principes sur lesquels est fondé le nouvel accord de financement est la solidarité. Les différents mécanismes disponibles pour matérialiser cette solidarité sont les suivants :

- Fonds de suffisance : critère de distribution de la population
- Fonds spécifiques de santé : pour la cohésion sanitaire et pour de moindres dépenses en arrêts-maladie temporaires.



- Fonds de revenus relatifs : pour les communautés au revenu par tête inférieur.
- Assignations de nivellement minimum de services publics (santé et éducation).
- Fonds de compensation inter-territorial.

Dans l'ensemble de la procédure, un principe de loyauté institutionnel est établi, impliquant l'établissement d'un mécanisme qui permettra de déterminer les nécessaires compensations économiques pour les décisions adoptées par l'État, qu'elles soient législatives ou d'ordre administratif et qui entraînent pour les communautés autonomes une augmentation des dépenses, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'enseignement ou de la justice.

### LA BALANCE FISCALE

La balance fiscale montre la différence entre les revenus apportés par la Catalogne à l'Administration Centrale et les dépenses reçues en Catalogne.

Étant donné que le revenu par tête en Catalogne est supérieur à la moyenne de l'État Espagnol, les revenus apportés sont supérieurs aux dépenses reçues et le solde de la balance fiscale est négatif.

La dernière étude sur la balance fiscale de la Catalogne correspond à la période 1995-1998 et montre que pour l'année 1998 le déficit fiscal de Catalogne a été de 1,3 billions de pesettes (216.000 pesettes/ habitant et 8,4% du PIB catalan).

Au cours de la période analysée le déficit a augmenté, passant de 5,8% du PIB à 8,4%. Cette détérioration est en partie due à la bonne marche de l'économie,

puisque lors des périodes de prospérité les revenus positifs augmentent plus que les dépenses et ainsi le déficit fiscal augmente.

Le nouveau modèle corrige, d'un côté, le fait que les communautés autonomes ne participent pas à l'amélioration fiscale en prospérité et, par conséquent, il tend à diminuer le déficit fiscal.