

Le cadre institutionnel de l'Espagne des autonomies selon la perspective financière publique



RÉSUMÉ

L'article se propose d'étudier les systèmes (communs et foraux) de financement des Communautés autonomes en Espagne. Il analyse les mécanismes de coordination des finances publiques mis en place dans un État ayant un haut degré de décentralisation fiscale et budgétaire asymétrique.

The article aims to study the systems (common and foral) of financing the Autonomous Communities in Spain. It analyses the public finance coordination mechanisms put in place in a state with a high degree of asymmetric fiscal decentralization.

INTRODUCTION

L'Espagne est un pays dont l'organisation territoriale est fortement décentralisée, de manière similaire à celle que l'on trouve dans les États fédéraux. Ce pays possède concomitamment certaines caractéristiques d'un État fédéral et certaines caractéristiques d'un État unitaire. La littérature spécialisée sur le système institutionnel espagnol parle d'un « fédéralisme asymétrique »², d'un « fédéralisme non-institutionnel »³, d'un « régionalisme compétitif »⁴, d'un « fédéralisme coopératif »⁵ ou encore d'un « fédéralisme incomplet »⁶, voire même d'un « fédéralisme sans adjectifs »⁷. Nous pouvons à tout le moins évoquer, pour ne pas risquer d'être inexacts mais être tout de même précis, une décentralisation fiscale poussée, centrifuge et asymétrique.

Dans certaines parties de la Constitution espagnole (ci-après « CEsp. »), les dispositions sont restées volontairement plus ouvertes que dans d'autres Constitutions de type fédéral. Un tel modèle « ouvert » de l'État des Autonomies satisfaisait la plus grande partie des forces politiques et sociales ainsi que des citoyens espagnols. Le processus subséquent de décentralisation a légitimé la situation territoriale interne de l'Espagne combinant deux principes de la théorie du fédéralisme : l'autonomie et la gouvernance partagée. Ce système a perduré jusqu'à présent en alliant habilement unité et diversité sans que le mot « fédéral » n'apparaisse jamais⁸.

Depuis 1978, le pouvoir est réparti entre l'État central, 17 Communautés autonomes (ci-après « CA »), 50 provinces et 8 116 municipalités. Cette organisation institutionnelle se comprend comme une réaction au régime dictatorial franquiste, fortement centralisateur, en vigueur jusqu'en 1975⁹. En réalité, la Constitution de 1978 a laissé la possibilité aux régions et aux provinces, sous certaines conditions¹⁰ et selon certaines règles¹¹, de se constituer en CA (art. 2 CEsp.) et d'adopter¹² un « Statut d'autonomie » (en sigles « SA ») (art. 152 CEsp.) approuvé comme Loi organique (en sigles « LO »)¹³ par le Parlement espagnol¹⁴.

Ainsi, selon l'article 143.1 de la CEsp., les provinces limitrophes avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires et les provinces au sein d'une entité régionale commune peuvent se constituer en CA. Toutefois, selon l'article 144 b) de la CEsp., le Parlement pourrait aussi accorder ou autoriser, le cas échéant, un SA pour des territoires qui ne sont pas intégrés au sein de l'organisation provinciale. Par ailleurs, l'article 145.1 de la CEsp. proscrit toute fédération de CA.

Cette décentralisation fiscale centrifuge relativement poussée constitue un système, d'une part, *ouvert* car il laisse le choix aux régions et aux provinces et, d'autre part, *asymétrique*, le Constituant de 1978 pensait que seuls le Pays basque et la Catalogne allaient réclamer plus de pouvoir.

Néanmoins, au fur et à mesure des années, le système est devenu de plus en plus symétrique et également plus centralisé. De fait, l'État a cherché à réduire la portée réelle de certaines compétences des CA (qui sont nombreuses dans les domaines de l'éducation et de la santé), et ce, paradoxalement, au moment même où des réformes de Statuts d'autonomie tendaient à augmenter les pouvoirs de certaines CA ¹⁵.

Enfin, à la différence de l'organisation municipale qui trouve ses racines à l'époque de la domination romaine, l'organisation territoriale autonome et son cadre de compétences sont très récents et leurs fondements résultent quasi exclusivement de processus d'ordre politique ¹⁶.

Dans cet article, après une brève évocation de la répartition des compétences matérielles (1.), nous étudierons le financement des CA (2.). Enfin, nous décrirons les principes et les mécanismes de la coordination des finances publiques en Espagne (3.).

1. – LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES MATÉRIELLES EN ESPAGNE

Lorsque l'on examine l'histoire de sa construction, il semble que tout le cadre constitutionnel initial de la décentralisation espagnole, ainsi que ses développements ultérieurs (que ce soit les processus de construction et d'approbation des Statuts d'autonomie ou les transferts de compétences matérielles et fiscales), ont probablement davantage été guidés par les intérêts politiques ou par la perception de ce qu'était la meilleure stratégie électorale personnelle du moment que par des considérations se basant sur des arguments purement économiques. L'évolution du système de financement des CA n'est pas non plus restée étrangère à ce phénomène dans la mesure où la législation électorale établit un régime proportionnel spécial qui favoriserait l'apparition et le succès de partis régionaux qui, *de facto*, font de la décentralisation des compétences et du financement autonome les thèmes principaux des débats politiques ¹⁷.

L'article 148 de la CEsp. indique que les CA *peuvent* notamment exercer les compétences matérielles dans les domaines généraux des fonctions qui concernent l'administration des entités locales qu'exerce l'État; de l'organisation du territoire, de l'urbanisme et du logement; des chemins de fer et des routes dont le développement se situe intégralement dans le territoire de la CA; de l'agriculture et de l'élevage; de l'environnement et de l'eau; du développement économique; de la culture, du tourisme et du sport; ou encore de l'assistance sociale et de la santé.

Par ailleurs, l'État a des compétences *exclusives* énumérées l'article 149.1 de la CEsp. Toutefois, même en dehors de ces compétences exclusives, les CA peuvent reprendre des matières en vertu de leur SA (art. 148.2 CEsp.). C'est ainsi par exemple que les compétences exclusives de l'État en matière d'éducation sont

énoncées à l'article 149.1.30 de la CEsp. mais la mise en œuvre des compétences dans cette matière revient aux CA. Il s'agit d'une compétence *concurrente* ou *partagée*¹⁸ entre l'État et les CA tout comme la santé et l'économie. Les CA tirent leurs compétences dans ces domaines, d'une part, indirectement et implicitement de la marge de manœuvre qui existent entre les compétences exclusives de l'État énoncées à l'article 149.1 de la CEsp. et la clause de l'article 149.3; et d'autre part, comme nous l'avons mentionné précédemment, directement et explicitement de leur SA¹⁹. Ainsi, dans ces matières importantes, il est parfois difficile de déterminer la limite entre les compétences de l'État et des CA. Quoiqu'il en soit, le rôle de l'État doit être de légiférer sur le plus petit commun dénominateur pour les citoyens dans ces matières. C'est le Tribunal constitutionnel qui contrôle l'activité des CA relative à la constitutionnalité de ses dispositions normatives à force de loi (art. 153 a) CEsp.).

2. – LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES EN ESPAGNE

Les sources juridiques en ce qui concerne le financement des CA espagnoles se trouvent principalement dans la Constitution ainsi que dans la LO 8/1980, du 22 septembre, de financement des Communautés autonomes (en sigles « LOFCA »)²⁰.

Ainsi, l'article 156 de la CEsp. énonce le principe de l'autonomie financière des CA dans le développement et l'exécution de leurs compétences, et ce, en conformité avec les principes de coordination avec le Trésor public et de solidarité entre tous les Espagnols. Les CA peuvent donc approuver leurs propres budgets sans ingérence de l'État et disposer de ressources financières.

L'article 157 de la CEsp. indique que les ressources des CA seront constituées par :

- a) des impôts cédés totalement ou partiellement par l'État ; des majorations sur les impôts étatiques et sur les autres participations aux recettes de l'État ;
- b) des impôts, taxes et contributions spéciales propres ;
- c) des transferts du Fonds de compensation interterritorial et d'autres crédits budgétaires à charge de l'État ;
- d) les rendements provenant de leur patrimoine et les revenus de droit privé ;
- e) le produit des opérations d'emprunt.

En aucun cas, les CA ne pourront adopter des mesures fiscales sur les biens situés hors de leur territoire ou qui font obstacle à la libre circulation des biens et des services.

Il existe en réalité deux régimes de financement des CA : le régime *commun*, applicable à 15 CA et le régime *foral*, applicable aux CA du Pays Basque et de la Navarre et justifié par le caractère historique de ces deux nationalités. De plus, au sein du régime commun, pour des raisons historiques et géographiques, les Îles Canaries, situées au large des côtes africaines, disposent d'un régime économique et fiscal spécial. Enfin, les villes de Ceuta et Melilla, enclavées sur le territoire nord-africain, répondent également du système de financement autonome en conformité avec leur SA et le régime de financement des entités locales. Elles disposent d'un régime de fiscalité indirect spécifique puisque la TVA y est remplacée par un Impôt sur la

production, les services et l'importation.

2.1 Le régime commun de financement des Communautés autonomes

Le régime *commun* de financement concerne les CA suivantes : Catalogne, Galice, Andalousie, Principat d'Asturies, Cantabrique, La Rioja, Région de Murcie, Communauté Valencienne, Aragon, Castille-la Manche, Canaries, Estrémadure, Îles Baléares, Madrid et enfin, Castille et León.

a. L'autonomie fiscale

Les ressources principales des CA de régime commun proviennent du transfert ou du partage d'impôts de la part de l'État central. Le transfert est total ou partiel, selon qu'il s'agisse d'un droit au transfert de l'entièreté du produit de l'impôt dont il est question ou seulement d'une partie du produit de cet impôt.

Le cadre général de l'autonomie fiscale des CA de régime commun est constitué par :

a) des impôts cédés totalement ou partiellement par l'État ; des majorations sur les impôts étatiques et sur les autres participations aux recettes de l'État ; soit ce que nous avons précédemment qualifié d'autonomie fiscale *normative* et/ou *exécutive dérivée* ;

b) des impôts, taxes et contributions spéciales propres ; soit ce que nous avons précédemment qualifié d'autonomie fiscale *normative* et *exécutive pure*.

Parmi la première catégorie (a), l'on distingue plusieurs « grappes » d'impôts.

1. Des impôts traditionnellement cédés : l'impôt sur la fortune, l'impôt sur les transmissions patrimoniales et les droits d'enregistrement, l'impôt sur les successions et sur les donations et les taxes sur le jeu.

La gestion et la collecte de ceux-ci sont assurées par les CA elles-mêmes. Le financement des CA à travers ces impôts, ainsi qu'à travers l'impôt spécial sur certains moyens de transport (mentionné ci-dessous), n'apparaît donc pas dans le budget de l'État puisque ceux-ci ne font pas partie de ses recettes. Il s'agit donc d'une autonomie fiscale normative et exécutive dérivée.

2. Des impôts totalement cédés : l'impôt sur l'électricité, l'impôt spécial sur certains moyens de transport et l'impôt sur les huiles minérales.

La collecte et la gestion de ces deux derniers impôts étant effectuées par l'Agence fiscale étatique, ensuite celle-ci transfère mensuellement à chaque CA le produit localisé sur son territoire. Il s'agit ici d'une autonomie fiscale dérivée uniquement normative.

3. Des impôts partagés ou cédés partiellement : le tarif autonome sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (correspondant à une participation autonome de 50 % du produit de cet impôt) ²¹, la TVA (50 %) et les impôts spéciaux de fabrication sur la bière, sur le vin et sur les boissons fermentées, sur les produits intermédiaires, sur l'alcool et les boissons dérivées, sur les huiles minérales (résultant du tarif étatique général) et sur les produits dérivés du tabac (58 %) ²².

Le financement au travers des impôts partialement cédés, du tarif étatique de l'impôt sur les huiles minérales et de l'impôt sur l'électricité se réalise par le moyen de versements anticipés de la liquidation définitive une fois que la totalité des données de l'année sont connues. Tant les avances de l'année en cours que la liquidation définitive de l'année précédente supposent une minoration de revenus dans le budget des recettes de l'État, puisque le produit de ces impôts est perçu par l'État. Il s'agit ici encore d'une autonomie

fiscale dérivée uniquement normative.

Quant à la seconde catégorie d'autonomie fiscale (b), la typologie va différer selon les CA.

Ainsi, à côté des impôts cédés totalement ou partiellement par l'État et des majorations sur les impôts étatiques et sur les autres participations aux recettes de l'État, nous retrouvons toute une série d'impôts « autonomiques » propres (plus de quarante) dont l'importance quantitative est faible mais qui ont mené à de réels conflits politiques et juridiques au fur et à mesure des années²³. Selon le régime commun, sous certaines conditions, les CA peuvent créer leurs propres taxes frappant des assiettes ou des « capacités économiques » différentes de celle de l'État²⁴. Il s'agit ici, comme nous l'avons qualifié précédemment, d'une autonomie fiscale normative et exécutive pure.

b. Les transferts/subventions de l'État

À côté des différentes catégories d'autonomie fiscale, les transferts/subventions de l'État sont la deuxième source de revenus de CA. Ils correspondent à la catégorie c) de l'article 157 de la CEsp. Ces transferts se réalisent notamment au moyen des différents fonds suivants.

• Les transferts du Fonds de garantie des services publics fondamentaux

La répartition de ces transferts se base sur une série de variables liées aux différentes catégories d'âges de la population qui détermineront les besoins financiers de chaque CA. Ces besoins sont comparés à la capacité contributive de chaque CA et la différence donne lieu à une série de transferts positifs ou négatifs entre chaque CA et l'État central.

Le Fonds de garantie des services publics fondamentaux tend à assurer une certaine équité et une certaine péréquation des ressources. Ce fonds est financé à 75 % par les fonds issus de la capacité fiscale des CA (ressources fiscales cédées aux CA) auxquels s'ajoute une dotation additionnelle de l'État. Chaque CA participe à ce fonds en fonction d'une série de critères de répartition pondérés.

• Le Fonds de suffisance global

Le Fonds de suffisance global opère quant à lui comme une ressource résiduelle pour couvrir les besoins financiers de chaque CA pour une année de référence, si ceux-ci n'ont pas déjà été couverts grâce à leur autonomie fiscale et grâce aux transferts du Fonds de garantie des services publics fondamentaux.

• Les nouveaux Fonds de convergence autonome

Les nouveaux Fonds de convergence autonome ont pour but de rapprocher les CA en termes de financement par habitant et de favoriser l'équilibre économique territorial afin d'introduire plus d'égalité et d'équité dans le modèle de financement. Ils sont tous les deux financés par des ressources étatiques.

Tout d'abord, le *Fonds de compétitivité* a pour objectif de renforcer l'équité et l'efficacité du financement des besoins essentiels des citoyens et de réduire les différences de financement par habitant entre les CA. Dans le même temps, ce Fonds doit être un incitant à la construction de l'autonomie et de la capacité fiscale et un désincitant à la concurrence fiscale vers le bas.

Ensuite, le *Fonds de coopération* a comme objectif ultime d'harmoniser et d'équilibrer le développement régional. Il stimule la croissance de la richesse et la convergence régionale en termes de revenus de CA et de

villes avec SA.

c. L'emprunt

Enfin, tant la Constitution (art. 157.1 e)) que la LOFCA (art. 14) autorisent les CA à emprunter à court terme et à long terme. Toutefois, ces opérations requièrent l'autorisation de l'État central si elles ne répondent pas à un besoin temporaire de trésorerie (emprunts à moins d'un an) ou si elles fixent des obligations de remboursement de capital et des frais financiers qui dépassent 25 % des revenus annuels courants de la CA et que les ressources obtenues ne sont pas exclusivement destinées à l'investissement²⁵.

Finalement, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur l'équilibre budgétaire²⁶ le 1^{er} février 2003, le Conseil de politique fiscale et financière des CA (« *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* », en sigles « CPFF ») a adopté en session plénière le 6 mars 2003, les Accords sur l'endettement des CA. Ceux-ci concernent les principes de l'endettement des CA après l'entrée en vigueur du cadre de la discipline budgétaire ainsi que les règles de procédure que le Ministre du Budget doit suivre pour la mise en œuvre de ses compétences sur l'endettement des CA.

2.2 Les régimes foraux²⁷ de financement du Pays Basque et de la Navarre

Selon le régime foral, le Pays basque et la Navarre peuvent établir, régler et gérer leurs propres taxes (en conformité avec le principe de coordination avec le Trésor public). Cela implique que la perception, la gestion, la liquidation, le recouvrement et l'inspection/le contrôle de la majorité des impôts étatiques sauf la TVA et les droits d'importation et les accises à l'importation²⁸ reviennent à chacun des trois territoires du Pays Basque (art. 1 de l'Accord Économique²⁹) et à la Communauté florale de Navarre. Ensuite, ces CA versent à l'État un montant annuel au titre de leur contribution au financement des dépenses générales de l'État, le « *cupo* » pour le Pays Basque ou l'« *aportación* » pour la Navarre³⁰ – respectivement de 1,237 milliard et de 492 millions d'euros dans le budget général de l'État de 2018³¹. Le montant de l'« *aportación* » ou du « *cupo* »³² se détermine de manière économique tous les cinq ans. L'encaissement de l'« *aportación* » s'effectue à la fin de chaque trimestre, celle du « *cupo* » s'effectue à la fin de chaque quadrimestre.

Selon le SA du Pays Basque³³ et selon la LO de réintégration et d'amélioration du régime foral de Navarre³⁴, les relations d'ordre fiscales et financières de ces territoires avec l'État central sont réglées par voie de Concertation/Accord ou de Convention³⁵.

2.3 Les Fonds de compensation interterritoriale

Il existe enfin des Fonds de compensation interterritoriale, établis, comme nous l'avons évoqué, par l'article 158.2 de la CEsp. financés par le budget de l'État central et répartis par celui-ci entre les différentes CA pour financer des projets d'investissement.

Il s'agit du Fonds de compensation dont le financement est réglé par l'art. 2 de la Loi 22/2001; et du Fonds complémentaire dont le financement est réglé par l'art. 6.1 de la Loi 22/2001.

La répartition de ce Fonds se réalise en fonction de variables telles que la population relative, le solde migratoire, le taux de chômage, la superficie et la dispersion de la population. Ensuite, une correction des montants est effectuée en fonction de critères relatifs au revenu par habitant et à l'insularité pour obtenir le résultat final.

En plus de toutes ces ressources, les CA perçoivent également d'autres subventions et transferts de la part de l'État central.

2.4 Les mécanismes extraordinaires de liquidités

Depuis 2012, le gouvernement central a mis en place des mécanismes destinés à apporter un appui financier aux CA en cas de problèmes de liquidités.

Ainsi, le Fonds « pour le paiement des factures des fournisseurs » a été mis en place afin de régler les problèmes d'impayés des administrations territoriales. L'accès à ce mécanisme est couplé à la présentation d'un plan de rééquilibrage budgétaire.

Pour ce qui concerne uniquement les CA, le Fond de liquidité autonome a été mis en place en 2012 (et a été prolongé en 2013 et 2014) afin de faciliter – sur une base volontaire – l'accès au crédit des CA, tout en garantissant dans le même temps l'atteinte des objectifs budgétaires.

Afin de simplifier et de réduire le nombre de fonds d'aide actif, en 2015, un « Fonds de financement des Communautés autonomes » a été créé. Ce dernier reprend les divers fonds destinés à assurer la soutenabilité financière des CA.

3. – LES MÉCANISMES DE COORDINATION DES FINANCES PUBLIQUES EN ESPAGNE

Il existe différents mécanismes de coordination des finances publiques en Espagne. Par « mécanismes », nous entendons, aussi bien des dispositifs budgétaires ou des principes que des institutions (souvent chargées de mettre en œuvre ces derniers). Les bases juridiques de ces mécanismes se retrouveront principalement dans la CEsp., la LOFCA ou dans la LO de stabilité budgétaire et de viabilité financière³⁶.

3.1 Le principe de coordination avec le Trésor public étatique encadrant l'autonomie fiscale des CA

Selon l'article 156 de la CEsp., les CA pourront jouir de leur autonomie financière conformément au principe de coordination avec le Trésor public étatique. Ce principe est nécessaire dans la mesure où l'État et les CA établissent, gèrent, et profitent du rendement des impôts de manière partagée.

Selon la jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle espagnole, le pouvoir de coordination attribué à l'État est entendu comme celui de définir les instruments et le système nécessaires et suffisants pour rendre possible l'échange d'information et l'homogénéité technique sur certains aspects tout en évitant que cette coordination se développe à un degré tel qu'elle vide le contenu des compétences des CA³⁷.

Néanmoins, la coordination des CA avec le Ministère des finances étatique doit être entendue comme un *aspect de la conception* de l'ensemble des impôts et comme un système et une structure *unitaire, uniforme et sans discriminations* causées par des inégalités dues aux différences de lieu de résidence³⁸. Plus encore, il constitue de fait une sorte de mise en œuvre du principe d'égalité dans le sens où il est inévitable d'introduire une certaine homogénéité pour tenter de remplir une exigence d'égalité³⁹.

De cette manière, c'est l'État qui établit les normes et les procédures communes de la législation fiscale de base pour les impôts étatiques, autonomiques et locaux. Il s'agit là d'un instrument puissant de coordination qui donne la possibilité à l'État d'harmoniser l'ensemble du système fiscal et de réguler les institutions qui sont communes aux différents systèmes fiscaux, étatique, autonomiques et locaux.

Par ailleurs l'article 2 de la LOFCA indique que l'activité financière des CA s'exercera en coordination avec les Finances de l'État et en conformité avec les principes suivants :

- l'interdiction des privilèges économiques ou sociaux et des barrières fiscales sur le territoire espagnol ;
- le principe de stabilité budgétaire de la LO 2/2012 ;
- la garantie d'un niveau de financement de base équivalent pour les services publics fondamentaux indépendamment de la CA ;
- la correspondance fiscale de CA et de l'État central entre leurs compétences matérielles et fiscales ;
- la solidarité entre les diverses nationalités et les diverses régions ;
- la suffisance des ressources des CA pour financer leurs compétences ; et
- la loyauté institutionnelle.

Chaque CA veillera à son propre équilibre territorial pour la réalisation interne du principe de solidarité et que celles-ci jouissent du traitement fiscal que la Loi établit pour chacune d'elles.

Enfin, l'article 10.3 de la LO 2/2012 indique qu'il appartient à l'État central d'établir des mécanismes de coordination entre toutes les administrations publiques.

3.2 Les limitations à la capacité d'emprunt des CA et des entités locales

Depuis déjà longtemps, les entités décentralisées espagnoles subissent des contraintes et des limitations sur leur capacité d'emprunt et sur leur déficit budgétaire. En effet, si les CA étaient dès l'origine autorisées à emprunter, elles ne pouvaient le faire que sous certaines conditions.

Selon l'article 14 de la LOFCA, les CA peuvent actuellement emprunter :

- à moins d'un an, uniquement si l'emprunt est réalisé pour couvrir des besoins temporaires de trésorerie et ;
- à plus d'un an, si le montant total du crédit est affecté à de l'investissement et si le montant annuel des amortissements et des charges d'intérêts des crédits n'excède pas 25 % de leurs revenus courants.

Les CA doivent également recevoir l'accord du Gouvernement central pour les opérations d'emprunt à l'étranger et pour l'émission de dette et tout autre type d'emprunt public.

De plus, dans le but de coordonner l'ensemble des opérations de crédit des CA et de rester en ligne avec la politique d'emprunt du Gouvernement central au CPFF, les CA sont obligées d'envoyer un programme annuel d'emprunt à l'État central qui l'approuve, déclenchant ainsi une autorisation automatique d'effectuer toutes les opérations de ce programme.

Enfin, sur la base du principe de précaution, le Gouvernement central pourrait également suspendre le programme d'emprunt d'une CA si des circonstances exceptionnelles qui pourraient contrevenir à politique financière du Trésor ou provoquer des déséquilibres en relation avec le niveau de la dette externe ou interne survenaient **40**.

3.3 Le principe de prudence financière

L'article 13 *bis* de la LOFCA indique que toutes les opérations financières effectuées par les CA sont soumises au principe de prudence financière. Ce principe regroupe l'ensemble des conditions que doivent remplir les opérations financières pour minimiser les risques et les coûts.

3.4 Le principe de pluriannualité

La préparation des budgets des administrations publiques et de l'ensemble des entités de droit public auxquelles s'applique la LO 2/2012 doit faire partie d'un cadre budgétaire à moyen terme, conformément au principe classique d'annualité budgétaire et aux réglementations européennes en vigueur (art. 5 LO 2/2012).

3.5 Le principe de transparence

Les comptes des administrations publiques et de l'ensemble des entités de droit public auxquelles s'applique la LO 2/2012 doivent contenir des informations suffisantes et adéquates pour vérifier leur situation financière, la conformité avec les objectifs de stabilité budgétaire et de viabilité financière et la conformité avec les exigences contenues dans la législation européenne relative à la gouvernance budgétaire (art. 6 LO 2/2012).

3.6 Le principe d'efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources publiques

Ce principe implique que la gestion des ressources publiques doit être guidée par des considérations d'économie, d'efficacité et d'efficience. Les pouvoirs publics doivent donc mener leurs politiques de manière à rationaliser les dépenses et à améliorer la gestion du secteur public.

Il implique que tout projet de loi, de règlement ou d'accord susceptible d'affecter les dépenses ou les recettes publiques actuelles ou futures doit faire l'objet d'une évaluation et doit être strictement subordonné au respect des exigences du principe de stabilité budgétaire et du principe de viabilité financière évoqués ci-dessous (art. 7 LO 2/2012).

3.7 Le principe de responsabilité

Ce principe a pour objectif d'indiquer que chaque entité assumera l'entière responsabilité, en proportion de ce qui lui est imputable, d'un éventuel manquement aux réglementations européennes relatives à la discipline budgétaire assumé par l'Espagne. L'État central ne peut assumer les responsabilités de CA, ni des entités locales, ni des entités de droit public auxquelles s'applique la LO 2/2012 et les CA ne peuvent assumer les responsabilités de CA, ni des entités locales, ni des entités de droit public qui en dépendent (art. 7 LO 2/2012). Il s'agit en quelque sorte d'une clause de *no bail-out*.

3.8 Le principe de loyauté institutionnelle

Chaque administration publique doit agir loyalement vis-à-vis des autres administrations publiques ; pour cela elle doit (art. 9 LO 2/2012) :

- évaluer l'impact que ses actions peuvent avoir sur les finances publiques des autres entités qui composent le secteur des administrations publiques ;
- respecter l'exercice légitime de ses compétences par chaque administration publique ;
- pondérer ses intérêts vis-à-vis des intérêts des autres administrations publiques lorsqu'elle exerce ses

propres compétences ;

- faciliter l'accès à ses informations budgétaires ou autres pour les autres administrations publiques ;
- fournir la coopération et l'assistance nécessaires pour que les autres administrations publiques puissent exercer efficacement leurs compétences.

3.9 Les principes de stabilité budgétaire et de viabilité financière

Ces principes ont été fondus dans la LO de stabilité budgétaire et de viabilité financière. Cette loi s'applique à l'ensemble du secteur des administrations publiques tel que défini par le Système européen des comptes nationaux (SEC) ⁴¹, ainsi qu'à toutes les autres entreprises publiques, sociétés et autres entités de droit public qui dépendent du Gouvernement, non incluses dans le secteur des administrations publiques tel que défini par le Système européen des comptes nationaux (art. 2 LO 2/2012).

Le principe de stabilité budgétaire, en cohérence avec les règles budgétaires européennes, se définit comme une situation d'équilibre ou d'excédent budgétaire structurel pour l'ensemble des administrations publiques. Pour les autres entités mentionnées à l'article 2.2 de la LO 2/2012, ce principe s'entend comme une position d'équilibre financier (art. 3 LO 2/2012). Néanmoins, un déficit structurel ⁴² de maximum 0,4 % du PIB (ou moins si une norme européenne l'établit) pourra être accepté en cas de réformes structurelles ayant des effets budgétaires à long terme, en accord avec le cadre de la gouvernance budgétaire européenne (art. 11 LO 2/2012).

De plus, en cas de catastrophe naturelle, de récession économique grave (définie conformément aux dispositions de la législation européenne et impliquant dans tous le cas un taux de croissance annuelle réelle du PIB négatif) ou de situation d'urgence extraordinaire hors du contrôle du gouvernement et menaçant leur situation financière ou leur viabilité économique ou sociale, appréciée par la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants, l'État central ou/et les CA pourraient exceptionnellement présenter un déficit structurel. Cet écart par rapport aux objectifs budgétaires pourrait uniquement être temporaire et ne pourrait pas mettre en danger leur viabilité budgétaire à moyen terme. Dans ces cas, un plan de rééquilibrage budgétaire permettant la correction du déficit structurel en tenant compte des circonstances exceptionnelles qui ont causé la violation devra être approuvé.

Quant aux entités locales et aux administrations de sécurité sociale, elles doivent maintenir une position d'équilibre ou d'excédent budgétaire. Exceptionnellement, seules les administrations de sécurité sociale pourraient présenter un déficit structurel en conformité avec les objectifs et les conditions prévues par la législation du Fonds de réserve de la sécurité sociale. Dans ce cas, le maximum autorisé du déficit structurel du gouvernement central sera réduit d'un montant équivalent au déficit de la sécurité sociale.

L'augmentation des dépenses du gouvernement central, des CA et des collectivités locales ne pourra pas dépasser le taux de croissance du PIB à moyen terme de l'économie espagnole. Cependant, s'il existe un déséquilibre structurel dans les comptes publics ou un niveau de dette publique sur le PIB supérieur à l'objectif établi, la croissance des dépenses publiques de ces entités doit respecter le taux prévu dans leurs plans économique-financiers et de retour à l'équilibre budgétaire respectif (art. 21 et 22 LO 2/2012).

Les dépenses publiques prises en compte pour cette règle correspondent aux engagements non financiers tels que définis par le SEC 2010, hormis les intérêts de la dette publique, les dépenses non discrétionnaires des prestations de chômage, la partie de certaines dépenses financées par des fonds de l'Union européenne ou d'autres administrations publiques et les transferts aux CA et aux collectivités locales liées aux systèmes de

financement.

Lorsque des modifications législatives entraînant une augmentation permanente des recettes fiscales sont approuvées, le taux de croissance des dépenses publiques pourra être augmenté proportionnellement à cette augmentation. À l'inverse, lorsque des modifications législatives entraînant une diminution permanente des recettes fiscales sont approuvées, le taux de croissance des dépenses publiques devra être diminué proportionnellement à cette diminution. Les éventuelles recettes fiscales supplémentaires par rapport aux prévisions sont affectées à la réduction du niveau de la dette publique (art. 12 LO 2/2012).

Les actions des administrations publiques et de l'ensemble des entités de droit public auxquelles s'applique la LO 2/2012 sont soumises au principe de la viabilité financière. Ce principe s'entend comme la capacité de financer les engagements de dépenses présents et à venir dans les limites de dette et de déficit publics et de défaut de paiements de dettes commerciales conformément à la LO 2/2012, les règles relatives aux défauts de paiements et la réglementation européenne en vigueur. Pour respecter ce principe de viabilité financière, les transactions sont soumises au principe de la prudence financière (art. 4 LO 2/2012).

Le volume de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques, défini conformément au protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, ne peut pas dépasser 60 % du PIB (44 % pour l'État central, 13 % pour l'ensemble des CA et 3 % pour l'ensemble des autorités locales). Par ailleurs, la limite de la dette publique de chacune des CA ne peut pas dépasser 13 % de son PIB régional. Ces limites concernant de la dette publique ne peuvent être dépassées que par la survenance des circonstances et que dans les conditions prévues à l'article 11.3 la LO 2/2012 (art. 13.1 et 13.3 LO 2/2012). Les paiements des intérêts et du capital de la dette publique ont une priorité absolue sur toutes les autres dépenses (art. 14 § 2 LO 2/2012).

3.10 La coordination de l'Institut national de statistique (Instituto Nacional de Estadística)

Selon la disposition additionnelle troisième de la LOFCA, l'Institut national de statistique élaborera et publiera, en coordination avec les organes compétents de CA, les informations de base qui permettront de calculer le revenu par habitant au niveau provincial, la dotation pour les services publics fondamentaux, le degré d'équipement collectif et d'autres indicateurs de richesse et de bien-être social. Il élaborera des études alternatives sur la pondération des différents critères de distribution du Fonds de compensation interterritorial.

3.11 Le Conseil de politique fiscale et financière (Consejo de Política Fiscal y Financiera)

Le CPFF est une émanation du système des Conférences sectorielles multilatérales. C'est là que se déroulent les négociations sur le prélèvement et la répartition des recettes fiscales. Ce système de Conférences sectorielles était censé permettre une communication thématique et multilatérale continue entre les CA et l'État central. Elles devaient se réunir théoriquement deux fois par an au moins et regrouper les représentants des ministères centraux et autonomiques. Elles sont organisées à l'initiative du ministre concerné, elles visent à adopter des directives (sous forme de conventions de conférence sectorielle) sur les thèmes intéressants ces administrations ⁴³.

Ainsi, le CPFF fut créé en 1980 par l'article 3 de la LOFCA. Il a pour objectif de coordonner les activités financières des CA et de l'État central. Il est constitué par le ministre des Finances et des Administrations publiques et les ministres des Finances de chaque CA.

Selon le Décret royal 256/2012 du 27 janvier 2012⁴⁴, c'est le Secrétariat général de coordination autonome et local qui exerce le secrétariat du Conseil.

Le Conseil de politique fiscale et financière, comme organe de coordination entre les CA et l'État central, s'occupera des matières suivantes (art. 3 LOFCA) :

- la coordination des politiques budgétaires des CA avec celle de l'État ;
- la rédaction de rapport et l'adoption des accords prévus par la LO complémentaire à la Loi générale de stabilité budgétaire ;
- l'étude et l'évaluation des critères de distribution des ressources du Fonds de compensation ;
- l'étude, l'élaboration le cas échéant et la révision des méthodes utilisées pour le calcul du coût des services transférés aux CA ;
- l'appréciation des raisons qui justifient, dans chacun des cas, la perception de la part des CA de crédits budgétaires, ainsi que les critères d'équités suivis pour leurs affectations ;
- la coordination des politiques d'endettement ;
- la coordination des politiques d'investissements publics ;
- en général, tout aspect des activités financières des CA et de l'État qui, par sa nature, procède d'une action coordonnée.

C'est également sur la base d'un rapport du CPFF que le gouvernement central décide des objectifs de déficits et de dettes pour l'ensemble des administrations publiques (art. 15 LO 2/2012).

Le Conseil établit lui-même son régime de fonctionnement dans son règlement d'ordre intérieur approuvé à la majorité absolue de ses membres.

C'est depuis 2011 que le Conseil a des compétences spécifiques de coordination, avec la participation des CA de régimes communs, exercée par voie d'accords qui peuvent être obligatoires en ce qui concerne la politique budgétaire autonome. Depuis lors, la Catalogne a défendu un système d'accords bilatéraux dans ces matières qu'elle a concrétisé dans son SA en 2006⁴⁵. Toutefois, le Tribunal constitutionnel a considéré que la multilatéralité faisait partie intégrante du système depuis le moment où celui-ci est basé sur la cession d'impôts et la participation aux recettes de l'État comme un tout et que la répartition de ces ressources doit nécessairement prendre la forme d'un accord multilatéral⁴⁶.

3.12 L'Autorité indépendante de responsabilité budgétaire (Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal)

L'Autorité indépendante de responsabilité budgétaire (ci-après « AIReF ») a été créée par une LO du 14 novembre 2013⁴⁷ (ci-après « LO 6/2013 »). Il s'agit d'une entité de droit public dotée d'une personnalité juridique propre, dispose d'une pleine capacité d'action publique et privée (art. 1 LO 6/2103) et d'une autonomie « fonctionnelle » (art. 7 LO 6/2103).

Elle agit avec une indépendance organisationnelle et fonctionnelle complète : ni son Président, ni les membres de ses organes de décisions, ni les autres membres de son personnel ne peuvent peut solliciter ou accepter d'instructions d'aucune entité publique ni privée. Sans préjudice de ce qui précède, et, pour des raisons purement organisationnelles et budgétaires, l'AIReF est rattachée au Ministère des Finances et des

administrations publiques ; ce détachement n'a aucune incidence sur son autonomie et son indépendance fonctionnelle.

Le Président de l'AIReF a été nommé par le Conseil des ministres sur proposition du Ministre des Finances et des administrations publiques (après évaluation des compétences du candidat proposé par une commission parlementaire) pour un mandat de six ans non renouvelable ⁴⁸.

L'AIReF, a pour mission d'assurer la viabilité des finances publiques afin de favoriser la croissance économique et le bien-être de la société espagnole à moyen et à long terme. Elle veille à garantir le respect, par le gouvernement, du principe de stabilité budgétaire prévu à l'article 135 de la CEsp. à travers l'évaluation continue du cycle budgétaire et de l'évolution de la dette publique (art. 2 LO 6/2013). Elle exerce ses fonctions sur tout le territoire espagnol et par rapport à toutes les entités du secteur public espagnol (art. 3 LO 6/2013).

Il existe une obligation de collaboration entre toutes les entités du secteur public espagnol et l'AIReF qui centralise l'ensemble des informations. Cette obligation de collaboration peut être sanctionnée en cas de non-respect grave.

L'AIReF produit plusieurs types de documents (art. 14 à 23 LO 6/2013) :

- un rapport sur les prévisions macroéconomiques ;
- un rapport sur la méthodologie de calcul des prévisions tendanciennes des recettes et des dépenses publiques ainsi que du taux de croissance de référence ;
- un rapport sur projet de Programme de stabilité ;
- des rapports sur l'analyse de l'exécution du budget, sur la dette publique et sur la règle de croissance des dépenses publiques (art. 17 LO 02/2012) ;
- un rapport sur l'établissement des objectifs budgétaires respectifs de chaque CA (art. 16 LO 02/2012) ;
- un rapport sur les plans économique-financiers et les plans de rééquilibrage budgétaire de l'Administration centrale et des CA ;
- un rapport sur les projets et les lignes principales des budgets de toutes les administrations publiques ;
- un rapport sur la mise en œuvre des mécanismes de correction prévu dans la LO 2/2012 ;
- un rapport sur la survenance des circonstances exceptionnelles visée à l'article 11.3 de la LO 2/2012.

Enfin, elle peut également émettre des avis sur :

- les informations de suivi sur la mise en œuvre du budget fourni par le Ministère des Finances et des administrations publiques dans le cadre du principe de transparence de la LO 2/2012 par rapport à la réalisation des objectifs de stabilité budgétaire et de la dette publique ou de règle d'augmentation des dépenses des administrations publiques ;
- la viabilité des finances publiques à long terme ;
- toute autre question lorsqu'une loi le prévoit.

Pour terminer, une série de dispositions finales modifie notamment la LO 2/2012 sur l'équilibre budgétaire et indique que le dispositif de la loi s'applique également aux régimes foraux sans préjudice des accords économiques conclus entre ces régimes et l'État central et que, par l'intermédiaire de cette loi, le contenu de

la Directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, précitée, est partiellement incorporé dans le droit espagnol.

4. – LA SIXIÈME RÉFORME DU FINANCEMENT AUTONOMIQUE DE RÉGIME COMMUN

En 2017, une réflexion sur une sixième réforme du financement autonome de régime commun a été entamée en Espagne. Après un accord au conseil des ministres du 10 février 2017⁴⁹ et un accord de la conférence des présidents du 17 février 2017⁵⁰, a suivi un rapport d'une commission d'expert pour la réforme du financement autonome⁵¹.

Les experts chargés d'établir ce rapport ont donc posé un diagnostic clair des principaux problèmes posés par le système de financement actuel.

- Le système est excessivement compliqué et peu transparent.
- Le système génère une répartition du financement ajusté par habitant qui est inégale et ne répond à aucun critère.
- Le système souffre d'un manque de « responsabilisation » fiscale de la part des CA qui provient d'un niveau améliorable d'autonomie fiscale et d'un cadre institutionnel qui ne les dote pas d'une autonomie de décision individuelle et collective suffisante.
- Le système ne dispose pas d'un mécanisme lui permettant de maintenir un certain équilibre dans la répartition verticale des ressources entre les administrations.

Par ailleurs, le rapport liste trois problèmes supplémentaires :

- i) l'absence de mécanismes qui permettraient de faire face à des crises financières comme celle de 2007/2008 ;
- ii) certaines lacunes dans la réglementation sur les impôts cédés ;
- iii) certaines déficiences techniques du modèle qui ont trait au calcul de la collecte des impôts traditionnellement cédés, des acomptes versés aux CA et de l'indice « ITE »⁵², qui détermine l'évolution de certains agrégats importants du système de financement.

Les points sur lesquels une attention particulière devra être portée sont la question de la suffisance des ressources pour chaque CA, de l'autonomie fiscale, de la correspondance fiscale⁵³, du nivellement du bien-être ainsi que des règles de discipline budgétaire et de la dette publique. Ce document fait figure de proposition de réforme complète.

Le rapport propose de fixer comme objectif de préserver l'autosuffisance financière du système indépendamment de la CA considérée et, à partir de là, de niveler entièrement le système entre toutes les CA, y compris celles du régime foral.

Les principaux instruments permettant d'atteindre ces objectifs de suffisance seraient l'impôt sur le revenu

des particuliers, la TVA et les Impôts spéciaux ; autrement dit, ce que nous avons précédemment identifié comme les impôts « partagés » ou « partiellement cédés ». Pour atteindre ces objectifs, le rapport propose également d'intégrer les CA forales dans le financement du régime de solidarité interterritoriale qui nivelle les services publics fondamentaux ⁵⁴.

Néanmoins, et cela est fondamental, le rapport propose d'éliminer le « principe du *statu quo* », qui garantit (via des mécanismes de compensation à charge principalement de l'État central) qu'aucune CA ne perde des ressources lors des réformes du système de financement.

En matière de discipline budgétaire, le rapport propose notamment trois objectifs : premièrement, le réexamen de la méthodologie de fixation et de suivi des objectifs de stabilité budgétaire et de viabilité financière ; deuxièmement, le retrait des mécanismes additionnels de financement et le retour des CA sur les marchés financiers à des conditions raisonnables ; et enfin, troisièmement, l'apurement des dettes accumulées à la suite des crises financière, économique et budgétaire depuis 2007-2008 ⁵⁵.

À la suite de ce rapport et de la période de latence qui l'a suivie, certaines CA dont notamment la Communauté Valencienne ont également proposé leur version de la réforme du financement autonome.

Toutefois, la « latence » devenant anormalement prolongée et la nécessaire continuité des services publics ont notamment fait comprendre à certaines CA dont la Communauté Valencienne, l'Andalousie ou l'Aragon qu'elles pouvaient obtenir plus à court terme via des négociations bilatérales qu'à travers un appel pour une réforme globale du système de financement. Il semble en effet que les CA ont « oublié » les diagnostics précités.

Ainsi, pour le moment, cette proposition de modèle n'a pas encore produit d'effet significatif sur le système de financement tel qu'il est appliqué depuis 2009 (alors que le système aurait déjà pu être révisé depuis 2013). Ce retard pourrait être attribué aux effets des crises économique et financière de 2008 et du long chemin parcouru pour recouvrer la croissance économique auxquels il faut ajouter, selon nous, les effets de la crise catalane de 2017.

Dès lors, les pressions politiques sont aujourd'hui moins fortes pour une réforme globale du système de financement. Parmi les raisons principales de cette évolution figurent notamment les bons résultats en matière de perception fiscale qui ont permis au CA de recevoir plus de ressources. L'autre raison principale est le début de la campagne électorale pour mai 2019 et le coût *politique* induit par une proposition de réforme qui n'aurait pas un soutien suffisant ou dans laquelle certaines communautés ne verraient pas leurs demandes reflétées ; ce qui est finalement très probable.

En tout état de cause, la crise catalane aurait également pu servir de déclencheur à cette réforme. Ainsi, la ministre de la politique territoriale du nouveau gouvernement socialiste espagnol, Meritxell Batet déclarait en juin 2018 que la révision de la CEsp. de 1978 était « *urgente, viable et souhaitable* » ⁵⁶. En guise de conclusion sur ce point, le chef du gouvernement espagnol, le socialiste Pedro Sanchez, à la suite des élections autonomiques (municipales et européennes) du 26 mai 2019, aurait fait de cette réforme une priorité.

CONCLUSION

L'Espagne a une certaine expérience de la discipline budgétaire. Son histoire semble intrinsèquement liée aux privilèges et à l'autonomie octroyés aux CA. D'autres « privilèges » financiers de l'État central sont tout

autant ancrés profondément dans la législation que le concept de « nationalités » diverses et variées à l'intérieur de l'État et l'autonomie fiscale et financière qui en découle : ceux-ci sont parfois même directement inscrits dans les statuts d'autonomie.

Certains principes explicites ou sous-jacents induisent qu'une répartition des ressources doit nécessairement prendre la forme d'un accord multilatéral et ne flouer aucune CA. Toutefois, nous avons mentionné que cela n'était pas le cas en pratique pour la première proposition : beaucoup de CA privilégient les négociations bilatérales. Quant à la deuxième proposition, le système pourrait bientôt changer.

Le système actuel d'autonomie fiscale est *ouvert* voire *d'ambigu*. Il autorise en effet diverses interprétations *juridiques* (et doctrinales), mais aussi et surtout *politiques*. Ce système n'est pourtant pas une construction abstraite mais prétend bien apporter des réponses concrètes aux aspirations des CA imputables notamment à l'existence d'un État longtemps *centralisé*, aujourd'hui *centralisateur* et d'une réalité *multinationale*, *multiculturelle* et *multilinguistique*⁵⁷.

L'ouverture et l'ambiguïté de ce modèle ont nécessité des réformes concrètes qui ont tenté de répondre davantage aux aspirations des différentes CA (plus particulièrement la Catalogne et le Pays basque ; mais aussi avec une moindre influence l'Andalousie et la Communauté Valencienne). Toutefois, ces réponses sont parfois contradictoires voire autodestructrices. En effet, les grands principes – si grands qu'ils parviennent à faire le grand écart entre l'*équité fiscale* et le *juste retour* – pourraient ne pas être tenables et donc crédibles et ouvrir une boîte de Pandore politique.

Pour certains académiques, ce que le milieu politique lui-même définissait comme une évolution vers un modèle d'État fédéral, certes asymétrique, ne s'est pas vraiment réalisé et a plutôt cheminé en sens contraire. Les réformes des différents statuts d'autonomie symboliseraient alors l'ultime tentative d'amélioration du modèle vers le sens espéré⁵⁸.

En fin de compte, l'un des moyens, en Espagne, d'apaiser les tensions pourrait être la mise en place d'une « vraie » chambre haute fédérale ainsi que l'adaptation voire la refonte totale du système de financement des CA. Un État fédéral assumé serait probablement un écrin plus adéquat pour réconcilier les institutions espagnoles avec la réalité du système de financement autonome.

1- * Le présent article constitue la version réduite d'un chapitre issu d'une thèse de doctorat intitulée : « Processus de décentralisation budgétaire et fiscale et renforcement de la discipline budgétaire européenne. Essai d'analyse des récits de politique publique dans deux États membres de l'Union européenne : la Belgique et l'Espagne » et défendue le 5 juillet 2019 à l'Université de Liège. Celle-ci est disponible sur <https://orbi.uliege.be/handle/2268/237658>.

2- ** Docteur en Sciences politiques et sociales de l'Université de Liège.

3- 1. Ferrán REQUEJO, *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

4- 2. Josep COLOMER, « The Spanish "State of Autonomies": Non-Institutional Federalism », *West European Politics*, 21 (4), 1998, p. 40-52, not. p. 40.

5- 3. Tanja BÖRZEL, « From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism : The Europeanization of Spanish State of Autonomies », *Publius*, 30 (2), 2001, p. 17-42, not. p. 17.

6- 4. Eloísa DEL PINO and César COLINO, « National and Subnational Democracy in Spain : History, Models and Challenges », Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CCHS-CSIC, *Working Paper*, Number 7, 2010, spéc. p. 8.

7- 5. Mirela GRAU I CREUS, « Spain : The Incomplete Federalism », in Ulrich WACHENDORFER-SCHMIDT (éd.), *Federalism and Political Performance*, éd. Routledge, Londres, 2000, p. 56-75.

- 8** - 6. Gemma SALA, « Federalism without Adjectives in Spain », *Publius*, 44 (1), 2013, p. 109-134, not. p. 1.
- 9** - 7. Luis MORENO, « La federalización de la España plural », *REAF*, núm. 8, abril 2009, p. 119-143, spéc. p. 124.
- 10** - 8. Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, « La répartition des pouvoirs en Espagne entre l'État, les communautés autonomes et les autorités locales », *RFFP*, n° 121, février 2013, p. 83-90, spéc. p. 84.
- 11** - 9. Voy. les art. 143.1, 144 b) et 145.1 de la CEsp.
- 12** - 10. Voy. les art. 144.2, 144.3, 144, 146 et 147 de la CEsp.
- 13** - 11. Les 17 CA sont dirigées par un gouvernement et disposent d'un parlement à l'instar de l'État central.
- 14** - 12. Les lois organiques sont exigées par la constitution pour régler les matières relatives aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, à l'approbation et à la modification des SA des Régions et au régime électoral général (art. 81 CEsp.).
- 15** - 13. Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, *op. cit.*, 2013, spéc. p. 84.
- 16** - 14. *Idem*.
- 17** - 15. Julio GÓMEZ-POMAR, « La descentralización de competencias en las CA en España. Un análisis de los fundamentos económicos », in Julio GÓMEZ-POMAR, Mario GARCÉS SANAGUSTÍN y Gabriel ELORRIAGA PISARIK, *Por un Estado autonómico racional y viable*, FAES, 2010, p. 5-49, spéc. p. 7.
- 18** - 16. Julio GÓMEZ-POMAR, *op. cit.*, 2010, spéc. p. 9.
- 19** - 17. En fonction de la reprise ou non, par la CA dont il est question, de certaines de ces compétences dans son SA. Si une compétence est exercée par une CA alors qu'elle n'est pas reprise dans son SA, elle devient *concurrente* avec celle de l'État. Dans ce cas, c'est toujours le droit de l'État qui prime.
- 20** - 18. Manuel ARAGÓN REYES, « Las competencias del Estado y la Comunidades autónomas sobre educación », *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto 2013, p. 191-199, spéc. p. 192-193.
- 21** - 19. *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, « BOE » núm. 236, de 1 de octubre de 1980.
- 22** - 20. Art. 26.2 de la LOFCA.
- 23** - 21. Art. 8 de la LOFCA.
- 24** - 22. José Andrés ROZAS VALDÈS, *op. cit.*, 2013, spéc. p. 106.
- 25** - 23. Art. 6 de la LOFCA.
- 26** - 24. Art. 14 de la LOFCA.
- 27** - 25. *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, « BOE » núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, páginas 46819 a 46825.
- 28** - 26. En référence aux privilèges fiscaux de l'Ancien Régime appelés « *fueros* » (« fors » en français).
- 29** - 27. *Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales*, « BOE » de 29 de Diciembre de 1992.
- 30** - 28. Organe de Coordination Tributaire du Pays Basque, Accord Économique, Eusko Jaurilaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia – Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, spéc. p. 165.
- 31** - 29. Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, *op. cit.*, 2013, spéc. p. 86.
- 32** - 30. Voy. Presupuestos Generales Del Estado Estado, Sección : 98 Ingresos Del Estado, Servicio : 01 Ingresos Del Estado, Ejercicio Presupuestario 2018.
- 33** - 31. Pour le « *cupo* » basque (dénommé en français « quota » l'Accord Économique), voy. les art. 49 et 50 de l'Accord Économique.
- 34** - 32. *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, « BOE » núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.
- 35** - 33. *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, « BOE » núm. 195, de 16 de agosto de 1982, páginas 22054 a 22060 (« BON » 3 de septiembre de 1982).
- 36** - 34. « *Concierto* » et « *Convenio* ». Actuellement, la Concertation avec le Pays Basque et la méthodologie pour la détermination du « *cupo* » sont réglées par la *Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco* (« BOE » núm. 124, de 24 de mayo de 2002) et *Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País*

Vasco para el quinquenio 2017-2021 (« BOE » núm. 316, de 29 de diciembre de 2017). Dans le cas de la Navarre, la Convention en vigueur est celle approuvée par la *Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra* (« BOE » núm. 310, de 27 de diciembre de 1990).

37 - 35. *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, « BOE » núm. 103, de 30 de abril de 2012.

38 - 36. STC 45/1991, de 28 febrero, spéc. II.4 b) et c).

39 - 37. STC 135/1995, de 5 octubre, spéc. II.6, al.1.

40 - 38. STC 19/1987 de 17 de febrero, spéc. II.4.

41 - 39. Pablo HERNÁNDEZ DE COS and Javier J. PÉREZ, *op. cit.*, 2013, spéc. p. 197.

42 - 40. À noter que la Loi organique 2/2012, en son article 2, fait toujours référence (en tout cas dans sa dernière version consolidée du 30 octobre 2015) au Règlement (CE) 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, soit le système « SEC 95 », alors que le système en vigueur est aujourd'hui le « SEC 2010 » (Règlement (UE) 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013). Toutefois, concernant ce point particulier (c'est-à-dire, la définition des sous-secteurs du secteur des administrations publiques), les deux règlements de 1996 et de 2013 sont identiques.

43 - 41. Défini comme le déficit corrigé de l'influence de la conjoncture économique et net des mesures exceptionnelles ou temporaires.

44 - 42. Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA, « Las conferencias sectoriales », *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 113-153, spéc. p. 121-130.

45 - 43. *Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, « BOE » núm. 24, de 28 janvier 2012.

46 - 44. José Andrés ROZAS VALDÈS, *op. cit.*, 2013, spéc. p. 114.

47 - 45. STC 13/2007, de 18 de enero, spéc. II.8 al.3 et STC 31/2010 de 28 de julio.

48 - 46. *Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, « BOE » núm. 274 de 15 de Noviembre de 2013.

49 - 47. Sauf sous certaines conditions bien précises, voy. art. 24.6 de la LO 6/2103.

50 - 48. Consejo de Ministros del 10 de febrero de 2017, *Acuerdo de constitución de una Comisión de expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica*.

51 - 49. Acuerdo de la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017.

52 - 50. *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, Julio 2017.

53 - 51. Indice de l'évolution des rentrées fiscales de l'État.

54 - 52. La correspondance fiscale désigne la correspondance entre les compétences matérielles et les compétences fiscales.

55 - 53. *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, Julio 2017, spéc. p. 42 et suiv.

56 - 54. *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica*, Julio 2017, spéc. p. 91 et suiv.

57 - 55. Voy. https://www.rtbef.be/info/monde/detail_espagne-le-gouvernement-juge-urgent-de-reviser-la-constitution?id=9940787 (consulté le 20 novembre 2018).

58 - 56. Paul ALLIES, Joan MARCET et Jacques FONTAINE (trad.), « La Catalogne sur le chemin de l'indépendance ? », *Pôle Sud*, 2014/1 (n° 40), p. 5 à 12, spéc. p. 6.

59 - 57. Paul ALLIES, Joan MARCET et Jacques FONTAINE, *op. cit.*, 2014, spéc. p. 7.

Vos outils pratiques



Imprimer



Enregistrer



Partager



Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 283

Date de parution : 01/09/2020

Id : RFFP2020-151-022

Réf : RFFP sept. 2020, p. 283

Auteur :

Par **Maxime Uhoda**

[Voir le sommaire de ce numéro](#)