

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SÉRIE E / 2015 / 1.1 / FR]

Date: 13/02/2015

Auteure: Marta Espasa Queralt

LA DÉCENTRALISATION FISCALE EN ESPAGNE

La décentralisation fiscale est un phénomène largement avalisé par la théorie économique et par l'expérience internationale. L'argument majeur en faveur de la décentralisation est qu'elle accroît le bien-être des citoyens car les gouvernements infra-étatiques (régionaux et locaux), de par leur proximité avec les citoyens, disposent de davantage d'informations sur leurs préférences et leurs besoins et sont, par conséquent, plus à même d'adapter les politiques publiques à ces mêmes préférences. À l'inverse, un modèle centralisé, uniforme et homogène, à l'échelle de tout un état, aboutit à de moindres niveaux de bien-être, notamment lorsqu'il existe des préférences territoriales différenciées (Oates, 1972). D'autres arguments à l'appui de la décentralisation sont l'existence d'un plus grand contrôle démocratique des citoyens sur les gouvernements infra-étatiques (Lockwood, 2006), ce qui suppose des niveaux d'efficacité plus élevés en matière de fourniture de biens et de services publics. De même, le phénomène de décentralisation produit davantage d'incitations à l'innovation car la coexistence de nombreux gouvernements prestataires d'un même service induit une démultiplication des possibilités d'innovation. En revanche, lorsqu'il n'existe pas de préférences territoriales différenciées et que la fourniture d'un service présente des économies d'échelle élevées (coûts fixes élevés), une fourniture centralisée s'avère plus efficace.

À l'échelle internationale, ces recommandations peuvent être observées de manière assez précise. Ainsi, de manière générale, les biens publics aux coûts fixes élevés, tels que la défense, sont centralisés. À l'inverse, la prestation de biens et de services à caractère plus personnel comme la santé, l'éducation, les services sociaux ainsi que les domaines culturels, récréatifs, et même économiques, sont gérés, dans la majeure partie des pays, par un échelon infra-étatique de gouvernement.

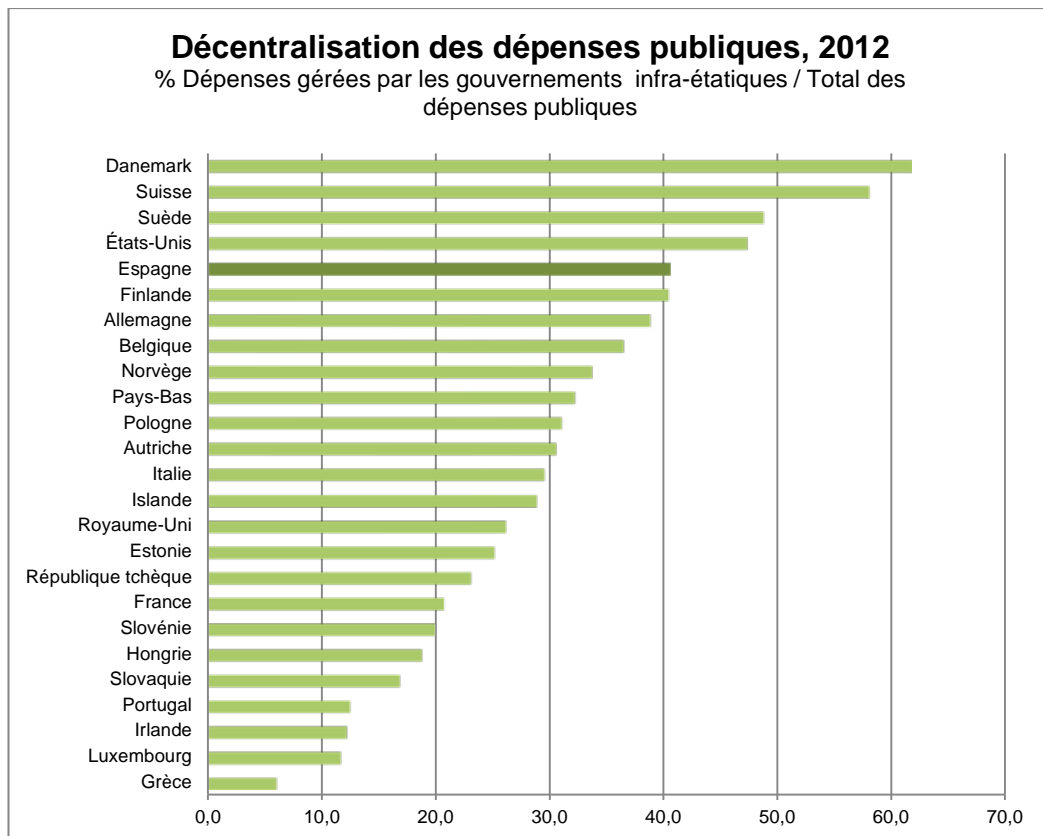
À cet égard, il convient de signaler que la décentralisation se manifeste autant dans des pays unitaires, c'est-à-dire dotés de deux échelons de gouvernement (central et local), que dans des pays fédéraux où trois échelons de gouvernement se côtoient (central, régional et local). De fait, les pays les plus décentralisés au monde sont des pays unitaires (le Danemark, la Finlande et la Suède).

Un autre point à prendre en compte est que la décentralisation implique que le gouvernement central transfère aux administrations les plus proches des citoyens, non seulement la capacité de décider et de gérer certaines politiques publiques, mais aussi la capacité de décider et de gérer les ressources nécessaires au financement des compétences transférées. Pour que la décentralisation des dépenses soit efficace et qu'elle permette réellement de rendre des comptes, celle-ci doit s'accompagner d'une décentralisation effective

des recettes. Au contraire, si les gouvernements infra-étatiques n'ont pas de mainmise sur les recettes, leur autonomie s'en trouve drastiquement réduite.

Enfin, il convient également de souligner que l'essentiel de la décentralisation ne se mesure pas tant à l'aune du volume de gestion des dépenses et des recettes, qu'en termes de capacité de décision qu'ont les gouvernements infra-étatiques sur les dépenses et les recettes transférées. Il y va précisément de la qualité de la décentralisation ; il s'agirait sinon d'une décentralisation administrative et non d'une véritable décentralisation politique. Par conséquent, la décentralisation implique, par essence, non seulement une diversité dans la conception des politiques et dans la gestion, mais également, une diversité dans les résultats obtenus. C'est là-même que réside la valeur de la décentralisation.

Pour mesurer et comparer, à l'échelle internationale, le degré de décentralisation fiscale d'un pays, l'indicateur le plus fréquemment utilisé est le pourcentage que représentent les dépenses gérées par les gouvernements infra-étatiques par rapport au volume des dépenses publiques totales. Les dernières données collectées par l'OCDE montrent qu'en 2012, le pays le plus décentralisé était le Danemark, où la plus grande part des dépenses locales représentait 62 % des dépenses publiques, alors que le gouvernement central n'en supportait que 38 %. Il est suivi par la Suisse où les gouvernements infra-étatiques supportaient 58 % de la majeure partie des dépenses, la Suède avec 49 %, les États-Unis (47 %) et l'Espagne (40 %).



Source : OCDE

Tel que nous l'avons fait remarquer précédemment, les dépenses gérées par les gouvernements infra-étatiques sont une chose, mais la capacité de décision quant aux politiques de dépenses en est une autre. Bien évidemment, ce point est difficile à mesurer quantitativement, mais son évaluation qualitative est hautement significative. À titre d'exemple, le gouvernement autonome de Catalogne (la Generalitat de Catalunya) a conçu un formulaire¹ contenant les mesures de recentralisation adoptées par le gouvernement actuel de l'État, essentiellement par voie réglementaire, entraînant une perte importante de la capacité de décision de la Generalitat, ce qui ne manque pas de générer de graves conflits en matière de compétences. En revanche, dans d'autres pays décentralisés, notamment dans les pays fédéraux, les compétences que se voient confier les gouvernements intermédiaires sont entières et il est par conséquent plus difficile pour le gouvernement central d'intervenir.

En matière de recettes, on constate, dans le cas de l'Espagne, que le manque de responsabilité fiscale et d'autonomie financière des communautés autonomes provoquent d'importants problèmes de gestion des services transférés et réduisent la qualité de la décentralisation fiscale. La cause réside dans le système de financement des communautés de régime commun. Le modèle actuel se fonde sur deux grands blocs : les impôts, droits ou taxes, et les transferts. Au sein du premier bloc, hormis les impôts, droits ou taxes propres dont l'incidence est extrêmement faible puisqu'ils ne peuvent être appliqués que dans les domaines pour lesquels l'État n'a pas légiféré, il faut mentionner les impôts, droits ou taxes que l'État a progressivement cédés aux communautés autonomes. Cette cession couvre la perception (totale pour certains impôts et partielle pour d'autres), la capacité réglementaire (principalement, les impôts sur la fortune et l'IRPF, l'Impôt sur le revenu des personnes physiques) et la gestion (réduite aux impôts sur la fortune et aux taxes sur les jeux).

Mais ce manque d'autonomie fiscale est aggravé par le fait que sur l'ensemble des impôts, droits ou taxes cédés perçus par chaque communauté, seuls 25 % lui reviennent directement, tandis que les 75 % restants sont redistribués entre l'ensemble des communautés par le biais de quatre fonds spécifiques (fonds de garantie des services publics fondamentaux, fonds de suffisance, fonds de coopération et fonds de compétitivité), en fonction d'indicateurs déterminés (population ajustée, garantie du statu quo, etc.).

Ainsi, ce modèle engendre une carence importante en matière de coresponsabilité fiscale, le système actuel permettant uniquement aux communautés de s'approprier de 25 % de leurs ressources fiscales. Par conséquent, bien que les données relatives à la répartition des recettes entre les différents échelons de gouvernement indiquent qu'en 2012, l'Espagne figure au nombre des pays les plus décentralisés puisque 57 % des ressources non financières sont gérées par le gouvernement central, 31 % par les communautés autonomes et 11 % par les collectivités locales, en réalité, une partie non négligeable des recettes affectées aux communautés autonomes ne sont finalement que de simples transferts, en dépit du fait qu'il s'agit d'impôts, de droits ou de taxes cédés. Cela induit donc un manque d'autonomie financière, une responsabilité fiscale très marginale et un manquement au

¹ Generalitat de Catalunya (2014a),

principe d'ordinalité. Ce dernier découle du fait que les communautés jouissant d'une capacité fiscale plus importante se retrouvent, en matière de ressources par habitant, après application des quatre fonds du modèle, reléguées aux dernières positions du classement alors que les communautés disposant d'une moindre capacité fiscale finissent par être celles qui disposent de plus de ressources par habitant pour financer les mêmes services.². La complexité et le manque de transparence dont souffre le modèle actuel engendre un très faible niveau de contrôle de la part des citoyens, ce qui atténue d'autant les avantages de la décentralisation.

En revanche, la Constitution a reconnu la pleine souveraineté fiscale des communautés forales du Pays basque et de la Navarre en matière d'impôts, droits ou taxes générés sur leurs territoires. Elles disposent ainsi d'une vaste autonomie et responsabilité fiscale puisque, d'une part, elles jouissent d'une pleine capacité réglementaire sur ces impôts, droits ou taxes n'ayant pour entrave que les règles communes établies avec l'Union européenne, et d'autre part, elles bénéficient de toute la capacité requise pour percevoir et gérer tous les impôts, droits ou taxes par le biais d'une agence fiscale qui leur est propre.

Par conséquent, il est évident qu'il reste encore à l'Espagne un long chemin à parcourir dans le domaine de la décentralisation fiscale, non seulement en ce qui concerne les dépenses mais aussi et surtout, en ce qui concerne les recettes.

Bibliographie

Generalitat de Catalunya (2014a): Recull de mesures centralitzadores adoptades o impulsades per l'Estat

http://www.ara.cat/politica/Governacio-informe-recentralitzacio-Estat-Generalitat_ARAFIL20140402_0002.pdf

Generalitat de Catalunya (2014b), *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_sp_financament/documents/financament_autonomic/liquidacio_model_financament_ca/analisi_del_modelo_de_financiacion_lofca_2009-2.pdf

Lockwood, B. (2006), The political economy of decentralization. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (33-60). Chentelham: Edward Elgar Publishing limited.

Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Marta Espasa Queralt, Professeur de finances publiques à l'Université de Barcelone et membre de l'Institut d'économie de Barcelone (IEB)

² Pour une analyse approfondie, veuillez vous reporter à Generalitat de Catalunya (2014b).