



L'autonomie financière des collectivités territoriales en Espagne: l'impact de la crise

Jesús Ramos Prieto

Maître de conférences en Droit fiscal
Universidad Pablo de Olavide de Séville (Espagne)

Colloque
«Les conséquences de la crise
financière pour les
collectivités territoriales»



Montpellier
6 juin 2013

SOMMAIRE

1. Les collectivités territoriales en Espagne: quelques repères.
2. L'autonomie financière des collectivités territoriales: principes et configuration juridique.
3. L'autonomie financière des collectivités territoriales: les ressources.
4. La crise et les collectivités territoriales: situation des finances régionales et locales; mesures adoptées.

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE



L'organisation territoriale de l'État selon la Constitution de 1978



Article 2: «La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.»

Article 137: «L'État, dans son organisation territoriale, se compose de communes, de provinces et des Communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent d'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs.»

Le dénommé «État autonome»

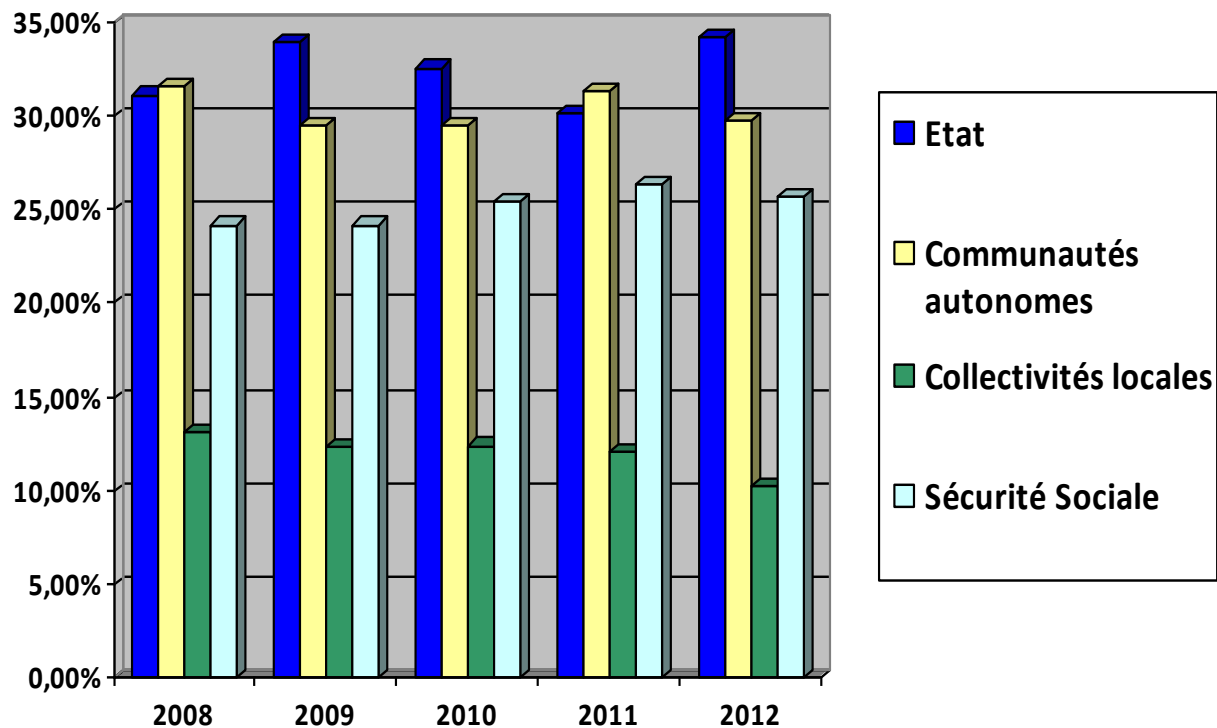
1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE



La décentralisation des dépenses publiques en Espagne



Distribution des dépenses non financières des Administrations publiques 2008-2012 (SS comprise)



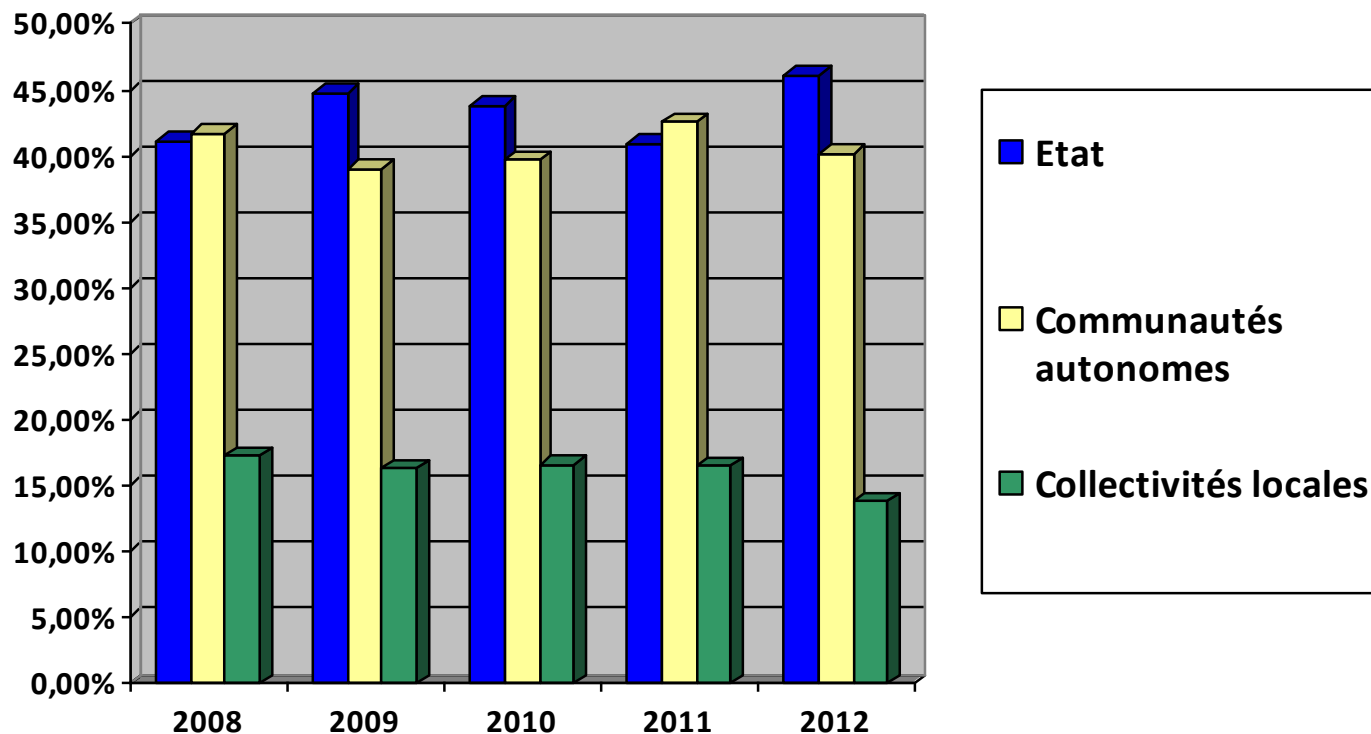
1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE



La décentralisation des dépenses publiques en Espagne



Distribution des dépenses non financières des Administrations publiques 2008-2012 (SS exclue)



1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE

Les gouvernements autonomiques

- * **La carte autonome: 17 Communautés autonomes (CCAA) + 2 villes autonomes**
- * **Notable diversité des CCAA**
 - Différences historiques (identité régionale), territoire, population, langues co-officielles, situation économique.
 - CCAA avec statuts d'autonomie renforcés: Pays Basque, Catalogne, Galice et Andalousie (statuts approuvés par référendum par le corps électoral régional).
 - Spécialités du régime de financement: Navarre et Pays Basque (territoires foraux); Îles Canaries (région ultrapériphérique).
 - Attribution de compétences très importantes: santé, éducation, services sociaux, etc.

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE

Les gouvernements autonomiques

Classement fonctionnel des dépenses des CCAA.
Total national. Données consolidées

| Types et politiques de dépense | 2009 (liquidations) | | 2010 (liquidations) | | 2011 (budgets) | | 2012 (budgets) | |
|--|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Milliers d'euros | % | Milliers d'euros | % | Milliers d'euros | % | Milliers d'euros | % |
| Services publics basiques (justice, sécurité publique, etc.) | 6.044.634,77 | 3,46% | 5.926.679,58 | 3,57% | 5.897.019,32 | 3,58% | 5.643.035,29 | 3,42% |
| Actions de protection et promotion sociale | 20.108.567,42 | 11,51% | 19.037.180,11 | 11,48% | 19.447.920,28 | 11,8% | 18.083.383,47 | 10,97% |
| Production de biens publics à caractère préférentiel | 108.026.665,10 | 61,84% | 102.642.708,16 | 61,88% | 97.410.863,38 | 59,11% | 95.675.815,68 | 58,04% |
| Santé | 64.297.280,29 | 36,81% | 60.524.964,76 | 36,49% | 56.810.181,85 | 34,47% | 55.988.179,23 | 33,96% |
| Education | 40.882.756,95 | 23,4% | 39.721.721,65 | 23,95% | 38.396.978,67 | 23,3% | 37.723.732,01 | 22,88% |
| Culture | 2.846.627,86 | 1,63% | 2.396.021,75 | 1,44% | 2.203.702,86 | 1,34% | 1.963.904,44 | 1,19% |
| Actions à caractère économique | 24.725.951,72 | 14,15% | 21.116.438,42 | 12,73% | 20.775.154,00 | 12,61% | 19.450.570,53 | 11,8% |
| Actions à caractère général | 15.788.155,49 | 9,04% | 17.142.549,50 | 10,34% | 21.263.017,27 | 12,9% | 26.003.387,31 | 15,77% |
| Dette publique (dépenses financières et recouvrement) | 6.886.942,89 | 3,94% | 8.856.657,76 | 5,34% | 12.883.885,05 | 7,82% | 15.267.080,34 | 9,26% |
| Dépenses totales | 174.693.974,49 | 100% | 165.865.555,77 | 100% | 164.793.974,25 | 100% | 164.856.192,28 | 100% |

Source: Ministère de Finances et Administrations Publiques

Santé + éducation = +55% des dépenses totales

Dette publique: 9,26% en 2012

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE

Les gouvernements locaux

- * **La carte locale: communes (8.113), provinces (41) et îles (11) comme collectivités locales basiques ou nécessaires (autonomie assurée par Constitution)**
- * **Aspects remarquables**
 - Autres collectivités locales «non nécessaires» (+5.800): groupements de communes, collectivités infra-communales, districts métropolitains, etc.
 - Plus de 83% des communes ont une population \leq 5.000 habitants.
 - Provinces: fonction (remise en question) de coopération et assistance aux petites et moyennes communes.
 - 2013: le projet de réforme des collectivités locales en débat.

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN ESPAGNE

Les gouvernements locaux

Classement fonctionnel des dépenses des collectivités locales.
Total national. Données consolidées

| Dénomination | Liquidation Budgets 2010 | | Budgets 2011 | | Budgets 2012 | |
|--|--------------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|
| | Milliers d'euros | % | Milliers d'euros | % | Milliers d'euros | % |
| Dette publique | 3.987.775 | 5,22% | 4.235.238 | 6,13% | 5.317.993 | 8,04% |
| Services publics basiques | 23.758.525 | 31,11% | 20.383.878 | 29,48% | 18.972.307 | 28,69% |
| Actions de protection et promotion sociale | 8.783.000 | 11,50% | 7.827.211 | 11,32% | 7.448.176 | 11,26% |
| Production de biens publics à caractère préférentiel | 11.413.161 | 14,94% | 9.310.047 | 13,46% | 8.437.636 | 12,76% |
| Actions à caractère économique | 7.024.741 | 9,20% | 5.891.014 | 8,52% | 5.016.579 | 7,59% |
| Actions à caractère général | 21.402.082 | 28,02% | 21.497.888 | 31,09% | 20.937.042 | 31,66% |
| Total | 76.369.284 | 100,00% | 69.145.276 | 100,00% | 66.129.733 | 100,00% |

Source: Ministère de Finances et Administrations Publiques

**Services publics basiques / services sociaux
/ services généraux**

2. L'AUTONOMIE FINANCIERE : PRINCIPES

L'autonomie financière des CCAA

Article 156, alinéa premier: «Les Communautés autonomes jouiront de l'autonomie financière pour développer et exercer leurs compétences, conformément aux principes de coordination avec les finances de l'État et de solidarité entre tous les espagnols.»

Capacité de décision
en matière financière

- a) Recettes (ressources et montant)
- b) Dépenses (finalités et montant)

Limites constitutionnelles

- Principes de coordination et solidarité (péréquation)
- Compétences exclusives de l'État:

Bases/coordination de la planification générale de l'activité économique
Aspects généraux des finances publiques (par exemple, législation sur la stabilité budgétaire et l'équilibre et la soutenabilité financière).

2. L'AUTONOMIE FINANCIERE: PRINCIPES

Autonomie financière des collectivités locales?

Article 137: Les communes et provinces «jouissent d'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs.»

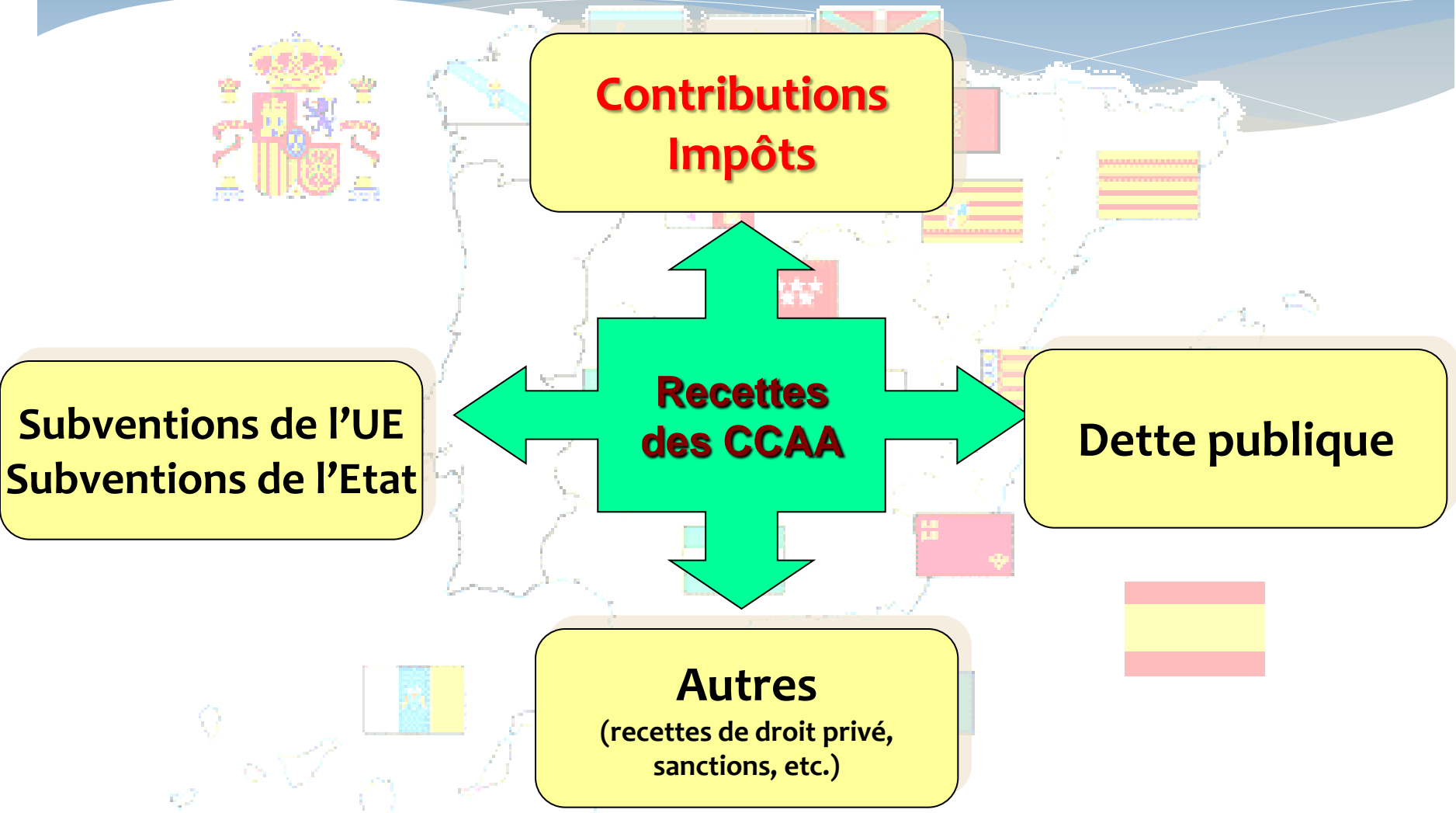
Article 142: «Les finances locales devront disposer des moyens suffisants pour l'exercice des fonctions que la loi attribue aux collectivités respectives; ces moyens proviendront essentiellement de leur propre imposition et de leur participation à celle de l'État et des Communautés autonomes (...)» (**principe de suffisance financière**)

Doctrine du Tribunal Constitutionnel

- Les collectivités locales ne jouissent pas du même niveau d'autonomie financière que celui des CCAA (qui ont pouvoir législatif)
- Mais l'autonomie locale a nécessairement une projection économique, sur les recettes et les dépenses des collectivités locales.

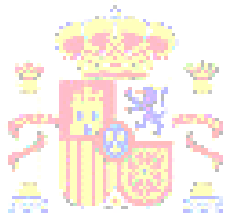
3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources des CCAA



3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources fiscales des CCAA



Art. 157 Constitution

Loi organique 8/1980

Statuts d'autonomie

Impôts cédés
totalement ou
partiellement
par l'État

Surtaxes sur des
impôts de l'État

Leurs propres
impôts,
taxes et
contributions spéciales

3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources fiscales des CCAA

- * **Surtaxes et leurs propres impôts: importance secondaire (1% des ressources non financières totales en 2010)**
 - Pouvoir autonome d'imposition (art. 133.2 Constitution)
 - Prolifération de nouveaux impôts propres : gestion de l'eau, protection de l'environnement (déchets, émissions, installations polluantes), jeux, grands établissements commerciaux, dépôts bancaires, etc.
- * **Impôts cédés par l'État: la ressource principale (65% des ressources non financières totales en 2010)**
 - La majorité des impôts étatiques ont été cédés totalement ou partiellement (réformes en 1996, 2002 et 2009).
 - Attribution de compétences normatives et de gestion aux CCAA (par exemple, taux de l'impôt sur le revenu).

3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

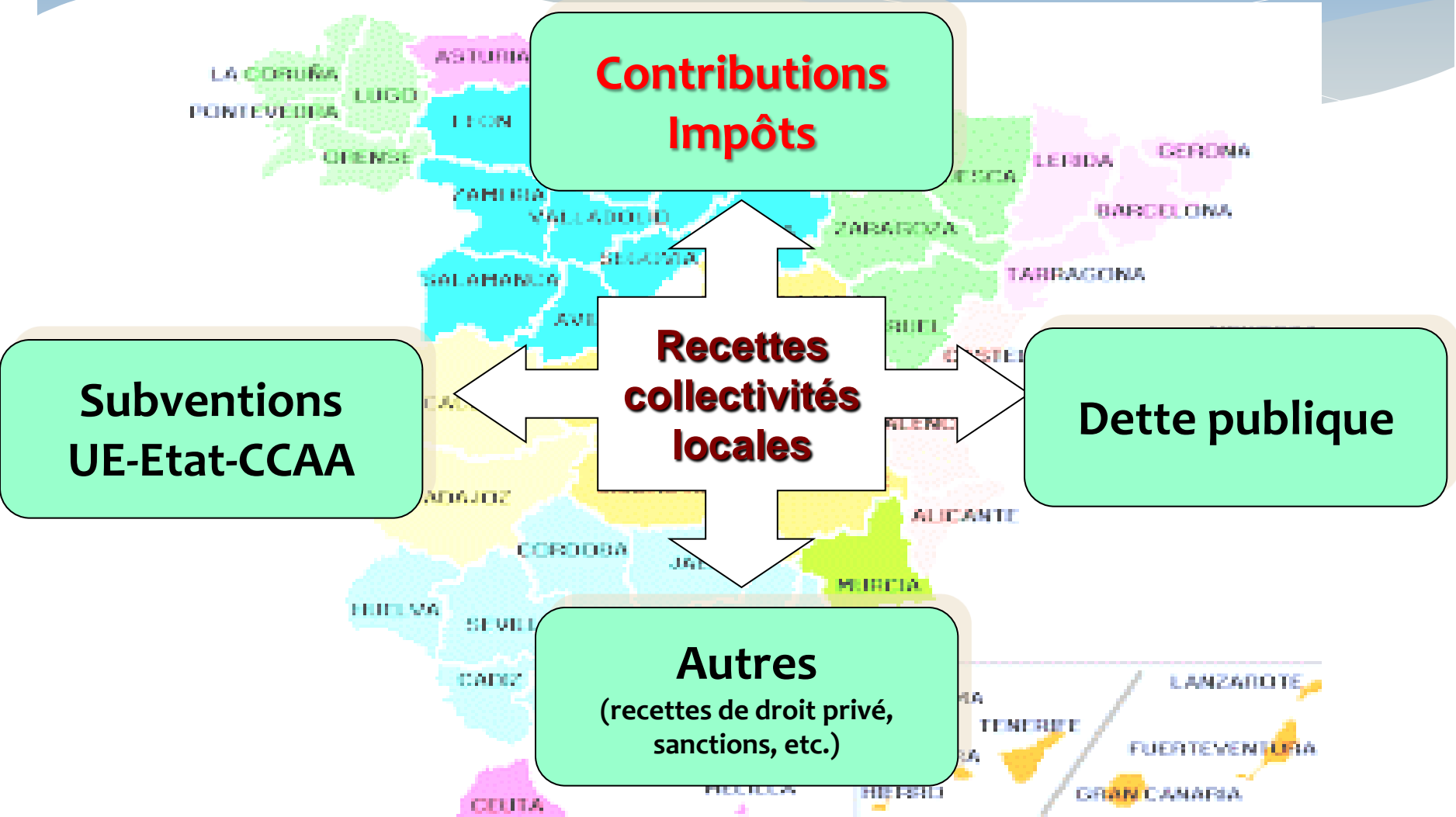
Les ressources fiscales des CCAA

| Impôts | Cession des recettes aux CCAA | Compétences normatives assumés par CCAA |
|--|-------------------------------|---|
| Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) | 50% | Taux Avantages fiscaux |
| Impôt sur les sociétés | 0% | Non |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) | 50% | Non |
| Droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie | 58% 100% (électricité) | Taux (hydrocarbures) |

**3 piliers du système fiscal
sont partiellement cédés aux CCAA**

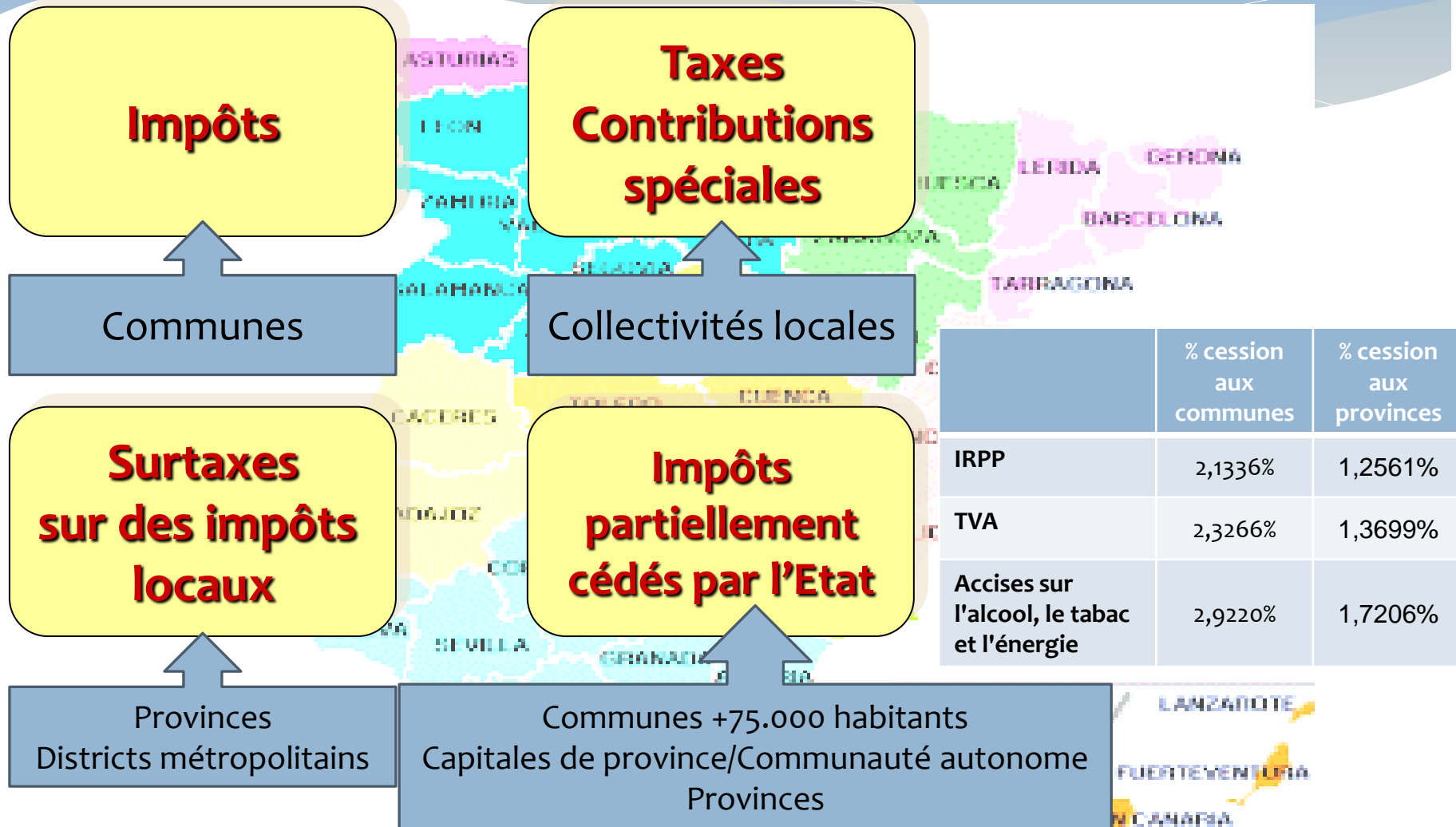
3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources des collectivités locales



3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources fiscales des collectivités locales



3. L'AUTONOMIE FINANCIERE: RESSOURCES

Les ressources fiscales des collectivités locales

| Impôts municipaux. Recettes totales. Milliers € | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Impôts obligatoires (toutes les communes) | | | | | |
| Impôt sur les immeubles | 7.109.836 | 7.765.858 | 8.572.703 | 9.280.574 | 9.746.216 |
| Impôt sur les véhicules à traction mécanique | 1.974.986 | 2.045.835 | 2.069.178 | 2.082.685 | 2.061.882 |
| Impôt sur les activités économiques | 1.277.482 | 1.303.732 | 1.292.892 | 1.330.759 | 1.297.000 |
| Impôts potestatifs | | | | | |
| Impôt sur la plus-value des terrains urbains | 1.275.111 | 1.010.454 | 955.033 | 1.108.068 | 1.055.054 |
| Impôt sur les constructions, installations et travaux | 1.959.168 | 1.274.051 | 802.170 | 689.956 | 601.990 |
| Impôt sur la chasse et pêche réservée | 2.188 | 8.625 | 2.874 | 3.537 | 3.281 |
| RECETTES NON FINANCIERES TOTALES DES COMMUNES | 43.883.201 | 44.514.073 | 51.678.981 | 47.218.217 | 41.498.836 |



4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Situation des finances publiques en Espagne

**Réductions
du PIB depuis
2009**

**Réduction
des recettes
fiscales**

**Crise
économique
et financière**

**Réductions
des dépenses
publiques**

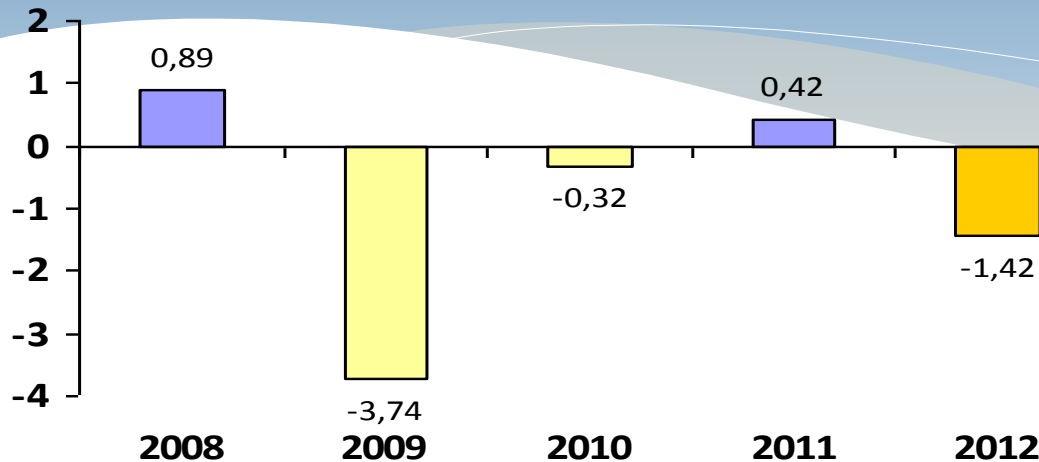
**Augmentation
de la dette
publique**

**Augmentation
du déficit
public**

El País

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Produit intérieur brut. Taux annuels



Source: Institut National de Statistique

Pression fiscale en Espagne et UE Données *Taxation Trends in the EU 2013*

Poids relatif (%) des recettes fiscales sur PIB

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----|------|------|------|------|------|
| ESP | 37.1 | 33.0 | 30.7 | 32.1 | 31,4 |

Evolution 2007-2011

Réduction 5,7 points en 5 ans

En 2011, 21e place UE
Moyenne pondérée 27 EM de l'UE
= 38,8%

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Crise de la dette: rupture de l'équilibre impôt/dette?



4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Réduction des recettes fiscales des collectivités territoriales

- * **Baisses des recettes générées par les impôts sur les opérations immobilières**

| Communautés autonomes | Communes |
|--|---|
| Impôt sur les transmissions patrimoniales et actes juridiques documentés (totalement cédé) | Impôt sur la plus-value des terrains urbains |
| | Impôt sur les constructions, installations et travaux |

- * **Baisses des recettes générées par les impôts partiellement cédés par l'État**

| Communautés autonomes | Communes et provinces |
|--|--|
| Impôt sur le revenu des personnes physiques | Impôt sur le revenu des personnes physiques |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) | Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) |
| Droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie | Droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie |

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Hausses des impôts (propres ou cédés) des collectivités territoriales

| Impôts | État | Communautés autonomes |
|--|----------------------------------|--|
| Impôt sur le revenu des personnes physiques | Hausse des taux (impôt étatique) | Hausse des taux (impôt autonome) |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) | Hausse des taux | |
| Droits d'accises sur l'alcool, le tabac et l'énergie | Hausse des taux | Hausse des taux hydrocarbures (impôt autonome) |
| Impôt sur les immeubles | Hausse des taux | |
| Impôts régionaux | | Nouveaux impôts |

**Mesures contre l'insuffisance des recettes fiscales
pour faire face aux dépenses publiques**

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Problèmes de liquidité des collectivités territoriales

- * **Mécanisme extraordinaire de financement pour le paiement et l'annulation des dettes contractées avec les fournisseurs des collectivités territoriales (2012-2013)**
- * **Aspects remarquables**
 - Object: annulation des obligations pendantes antérieures au 1 janvier 2012.
 - Opérations d'endettement des CCAA et les collectivités locales avec un fonds spécial pour le financement des paiement aux fournisseurs.
 - Conditions financières strictes: plan d'ajustement approuvé par le Ministère de Finances .



4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

L'endettement et le déficit des collectivités territoriales

Dettes des Administrations publiques en Espagne 2000-2012.

| Année | Administration Centrale | | Communautés autonomes | | Collectivités locales | | Sécurité Sociale | |
|-------|-------------------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-------|------------------|-------|
| | Millions d'euros | % PIB | Millions d'euros | % PIB | Millions d'euros | % PIB | Millions d'euros | % PIB |
| 2000 | 297.121 | 47,2 | 39.474 | 6,3 | 19.793 | 3,1 | 17.645 | 2,8 |
| 2001 | 297.685 | 43,8 | 43.706 | 6,4 | 20.170 | 3,0 | 16.686 | 2,5 |
| 2002 | 303.707 | 41,6 | 46.460 | 6,4 | 21.522 | 3,0 | 11.747 | 1,6 |
| 2003 | 302.625 | 38,6 | 48.995 | 6,3 | 22.914 | 2,9 | 7.498 | 1,0 |
| 2004 | 314.084 | 37,3 | 51.994 | 6,2 | 24.153 | 2,9 | -1.089 | -0,1 |
| 2005 | 313.704 | 34,5 | 57.822 | 6,4 | 25.535 | 2,8 | -4.564 | -0,5 |
| 2006 | 308.145 | 31,3 | 59.068 | 6,0 | 27.570 | 2,8 | -3.728 | -0,4 |
| 2007 | 300.266 | 28,5 | 61.039 | 5,8 | 29.385 | 2,8 | -8.383 | -0,8 |
| 2008 | 349.927 | 32,2 | 72.625 | 6,7 | 31.775 | 2,9 | -17.342 | -1,6 |
| 2009 | 468.356 | 44,7 | 90.962 | 8,7 | 34.700 | 3,3 | -28.936 | -2,8 |
| 2010 | 532.484 | 50,8 | 120.778 | 11,5 | 35.431 | 3,4 | -44.001 | -4,2 |
| 2011 | 605.129 | 56,9 | 141.363 | 13,3 | 35.420 | 3,3 | -45.444 | -4,3 |
| 2012 | 700.014 | 66,6 | 184.500 | 17,6 | 41.964 | 4,0 | -42.606 | -4,1 |

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Déficit / excédent des Administrations publiques en Espagne
Capacité (+) / Nécessité (-) de financement (en % du PIB)

| | 2011 | 2012 |
|--|--------------|---------------|
| Administration Centrale | -5,13 | -4,11 |
| Communautés autonomes | -3,31 | -1,76 |
| Collectivités locales | -0,45 | -0,15 |
| Sécurité Sociale | -0,07 | -0,97 |
| TOTAL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES | -8,96 | -6,98 |
| <i>Aides aux organismes de crédit</i> | 0,48 | 3,65 |
| TOTAL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES | -9,44 | -10,64 |

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Stabilité budgétaire et soutenabilité financière des collectivités territoriales

- * **Reforme de l'article 135 de la Constitution en 2011**
Loi organique n° 2/2012, du 27 avril, de stabilité budgétaire et soutenabilité financière
- * **Stabilité budgétaire**
 - Interdiction du déficit structurel (limite 0,4% pour l'Etat et les CCAA au cas où réformes structurelles).
 - Equilibre budgétaire pour les collectivités locales.
- * **Soutenabilité financière**
 - Limite de 60% pour le rapport dette-PIB.
 - Distribution entre les Administrations:

Etat 44% / CCAA-13% / CCLL 3%

4. LA CRISE ET LES FINANCES REGIONALES ET LOCALES

Objectifs de la dette publique pour la période 2013-2015

| Secteur | 2013 Pourcentage du PIB | 2014 Pourcentage du PIB | 2015 Pourcentage du PIB |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Administration Centrale | 66,0 | 66,3 | 66,6 |
| Communautés Autonomes | 16,0 | 15,9 | 15,5 |
| Collectivités locales | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| Sécurité Sociale | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total Administrations publiques | 85,8 | 86,0 | 85,9 |

Objectifs de stabilité budgétaire pour la période 2013-2015 (déficit / excédent)

| Secteur | 2013 Pourcentage du PIB | 2014 Pourcentage du PIB | 2015 Pourcentage du PIB |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Administration Centrale | -3,8 | -2,7 | -2,1 |
| Communautés Autonomes | -0,7 | -0,1 | 0,2 |
| Collectivités locales | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sécurité Sociale | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total Administrations publiques | -4,5 | -2,8 | -1,9 |

