



**LES GRANDES
CONFÉRENCES
DU CAPCF**

**Le modèle bilatéral de
financement dans la
Constitution Espagnole et sa
potentielle application en
Catalogne**

Antonio-Martín Porrás Gómez

Profesor Lector Serra Hunter, Universitat de Barcelona
Visiting Scholar, York University

Le modèle bilatéral de financement dans la Constitution Espagnole et sa potentielle application en Catalogne

Antonio-Martín Porras Gómez¹

Profesor Lector Serra Hunter, Universitat de Barcelona
Visiting Scholar, York University

¹ L'auteur exprime sa gratitude pour le soutien financier de l'Institut d'Études de l'Autogouvernement de la Generalitat de Catalunya, à travers son programme de bourses.



Université du Québec à Montréal
Département de science politique
3^e étage, bureau R-3490
315, rue Sainte-Catherine Est
Montréal (Québec) H2X 3X2
Canada

capcf.uqam.ca

Dépôt légal, 1^{er} trimestre de 2024
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 2562-2226

Tous droits de traduction et d'adaptation, en totalité ou en partie, réservés dans tous les pays. La reproduction d'un extrait quelconque de ce texte, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, en particulier par photocopie et par microfilm, est interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

© Centre d'analyse politique :
Constitution et fédéralisme, 2024.

Direction

Alain-G. Gagnon

Professeur titulaire, Département de science politique
Directeur, CAP-CF
Université du Québec à Montréal

Édition

Gustavo Gabriel Santafé

Coordonnateur de recherche, CAP-CF

Comité consultatif

Stéphanie Chouinard

Professeure agrégée,
Département de sciences politiques et d'économique,
Collège militaire royal du Canada
et co-affiliée à l'Université de Queen's

Catherine Mathieu

Professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal

Emmanuelle Richez

Professeure, Département de science politique, Université de Windsor en Ontario

Stéphane Savard

Professeur, Département d'histoire, Université du Québec à Montréal

Luc Turgeon

Professeur titulaire, École d'études politiques, Université du Québec à Montréal

Résumé

Cet article entreprend une réflexion doctrinale sur l'intégration constitutionnelle d'un modèle de financement bilatéral ouvert à toutes les Communautés Autonomes (CC.AA) en Espagne. À travers une exploration du texte et du cadre constitutionnel ainsi que son interprétation jurisprudentielle, les principes sous-jacents soutenant les approches de financement bilatéral et multilatéral sont exposés. Une fois le cadre axiologique et téléologique des principes constitutionnels défini, la faisabilité et la cohérence d'un système de financement dans lequel l'État négocie bilatéralement avec les CC.AA sont examinées, équilibrant les principes d'unité et d'autonomie avec les valeurs d'égalité et de liberté. D'un point de vue de *lege ferenda*, la possibilité d'harmoniser un hypothétique système ouvert à toutes les CC.AA est examinée, ouvrant la voie à des accords de financement tant bilatéraux que multilatéraux, avec les modèles d'unité et de solidarité territoriale définis dans la Constitution Espagnole (CE). Cette analyse vise à fournir des perspectives permettant d'enrichir le débat sur le système de financement territorial en Espagne, à un moment où cette question prend une place prépondérante dans l'agenda politique.

(Mots clés : financement territorial, CE, bilatéralité, multilatéralité, unité et autonomie)

1. Introduction

La configuration axiologique définie à l'article 2 de la Constitution espagnole, basée sur l'unité et l'autonomie, trouve son expression, dans le domaine fiscal, à travers les valeurs de solidarité et de coresponsabilité, traçant l'une des lignes de tension majeures de l'architecture constitutionnelle espagnole. Dans un contexte de développement économique asymétrique, les gouvernements des CC.AA avec des revenus plus faibles se sont opposés à une plus grande coresponsabilité financière et ont plaidé pour plus de transferts fiscaux, tandis que les régions plus riches ont réclamé davantage d'autonomie financière ainsi qu'une plus grande compétence normative et responsabilité administrative dans le partage des assiettes fiscales (De la Fuente 1999 : 137).

Dans ce contexte, le régime de financement bilatéral des CC.AA basque et navarroise a constitué une question d'intérêt et alimenté un débat constant. Cet article se veut une analyse de la faisabilité constitutionnelle de l'application de ce modèle dans le contexte du financement des CC.AA de régime commun. À travers une exploration du cadre constitutionnel ainsi que de l'ensemble des principes et des précédents jurisprudentiels, les fondements essentiels soutenant cette approche sont exposés. L'autonomie financière, la responsabilité fiscale partagée et l'adaptabilité régionale émergent comme des piliers clés soutenant la conception d'un nouveau système de financement des CC.AA.

Le système de financement des CC.AA est dual, bilatéral pour le Pays basque et la Navarre, et multilatéral pour les autres communautés. Cependant, la Catalogne plaide depuis longtemps en

faveur d'une approche bilatérale, explicitement reflétée dans son Statut d'Autonomie de 2006. D'un point de vue propositionnel de *lege ferenda*, cet article démontre qu'une adaptation adéquate pourrait conduire à une harmonisation entre l'autonomie fiscale des CC.AA financées selon une procédure bilatérale et les préceptes d'unité et de solidarité territoriale établis dans la CE. Nous nous interrogeons ici sur la possibilité pour ce modèle hypothétique de financement bilatéral, élaboré autour d'un système de quotas, de préserver l'intégrité de l'architecture constitutionnelle espagnole. Au fil des années, le degré de coresponsabilité financière des CC.AA a été progressivement augmenté. Cependant, il reste encore possible d'accroître ce degré, car, entre les impôts propres et cédés, les CC.AA ne couvrent toujours pas 100 % de leurs besoins. La proportion des recettes publiques en 2021 était de 72.09 % au niveau central. Un niveau de centralisation relativement élevé par rapport à d'autres États fédéraux similaires. Un chiffre qui contraste avec les 56.41 % des dépenses effectuées par l'État central. Cela indique qu'une grande partie des dépenses des CC.AA est financée par des revenus de l'État central qui sont cédés aux CC.AA. Afin d'accroître la valeur démocratique découlant du principe de coresponsabilité, on pourrait envisager un système bilatéral dans lequel les CC.AA couvriraient la totalité ou presque de leurs besoins, comme c'est le cas au Pays basque et en Navarre, où elles couvrent même plus de 100 % (le reste étant le quota versé à l'État central).

Au moment où le système de financement des CC.AA acquiert une importance particulière dans l'agenda politique constitutionnel espagnol, cet article se propose d'examiner la faisabilité et la cohérence de l'extension du système de financement bilatéral aux CC.AA de régime commun qui le demandent. Cela implique que nous fassions une analyse critique de l'interaction entre les principes d'unité et d'autonomie, équilibrés avec les valeurs fondamentales d'égalité et de liberté. Une évaluation de ces paramètres à la lumière des preuves empiriques devient le cœur du débat sur l'adaptation du système de financement bilatéral au contexte constitutionnel espagnol. Cet article vise à enrichir le débat sur la réforme du système de financement des CC.AA d'un point de vue constitutionnel. Dans ce sens, il cherche à éclairer le cadre conceptuel qui devrait servir de base à la concrétisation de cette réforme. Alors que les débats et les délibérations se déroulent sur la scène politique, on tente ici de fournir d'autres perspectives qui permettent de mieux définir les contours de l'interprétation constitutionnelle du système espagnol de financement territorial.

2. Cadre théorique

L'autonomie financière peut être conceptualisée selon deux perspectives complémentaires. Tout d'abord, en tant qu'exigence essentielle, elle se réfère à la capacité des entités sous-étatiques d'accéder à un flux de revenus leur permettant de financer les dépenses nécessaires pour exercer leurs compétences de manière effective. Deuxièmement, il s'agit de la capacité de ces entités à mobiliser les assiettes fiscales au sein de leur propre territoire (Guerrero Vázquez 2022 : 196-197). Cette deuxième condition ne peut se matérialiser que par la mise en place d'un système de « séparation », dans lequel les divers impôts sont répartis entre l'État central et les entités sous-

étatiques. De cette manière, chaque entité aurait un système fiscal qui lui est propre (Rodríguez Bereijo 1985 : 65). Cette perspective contraste avec un système « centralisé », dans lequel l'État central conserve la compétence exclusive de fixer et de collecter les impôts sur l'ensemble du territoire national.

Les systèmes de séparation renforcent la responsabilité des entités sous-étatiques, facilitant l'ajustement entre l'offre et la demande de politiques publiques, ainsi qu'une corrélation plus étroite entre les décisions relatives aux revenus et aux dépenses. Cette approche renforce la coresponsabilité fiscale. Dans de tels systèmes, l'autonomie financière des entités sous-étatiques repose à la fois sur les revenus et les dépenses. En contrepartie, les systèmes de séparation peuvent générer des phénomènes de concurrence à la baisse (ce qui peut avoir des effets de réduction des recettes fiscales). De plus, lorsque la répartition des revenus est inégale sur le territoire, des disparités peuvent survenir entre les entités sous-étatiques économiquement robustes, et celles ayant un revenu moindre. Pour pallier le possible manque d'équité dans les systèmes de séparation, des mécanismes de péréquation peuvent être introduits, pouvant avoir un caractère vertical (s'ils sont financés avec des ressources fédérales) ou horizontal (s'ils sont financés avec des ressources sous-étatiques – Guerrero Vázquez 2022 : 198).

D'autre part, dans les systèmes d'union, le gouvernement central transfère des fonds aux entités sous-étatiques. Les mécanismes d'attribution de fonds peuvent, ou non, incorporer des objectifs d'égalisation des revenus à l'échelle interterritoriale. Dans ces systèmes, les entités sous-étatiques peuvent être confrontées à la situation où les fonds reçus sont insuffisants pour donner suite à leurs programmes politiques. La séparation des dépenses et des revenus peut avoir un impact sur la fonctionnalité des circuits de représentation démocratique. Cela est dû, premièrement, au fait que les préférences de dépenses exprimées territorialement peuvent ne pas être prises en compte, empêchant l'ajustement entre l'offre et la demande de politiques publiques. Et deuxièmement, si la plupart des dépenses sont financées par des ressources provenant d'un niveau de gouvernement supérieur, et non par les revenus de taxes de l'entité sous-étatique, les citoyens, en tant que contribuables et électeurs, ne peuvent pas évaluer de manière précise la charge fiscale que représentent les dépenses assumées par chaque niveau de gouvernement, générant ce qu'on appelle une "illusion fiscale" (Oates 1985). Dans ce scénario, les citoyens ne disposent pas des éléments nécessaires pour juger de la gestion effectuée par le gouvernement sous-étatique. Cette "illusion" donne la possibilité aux gouvernements régionaux de dissimuler leurs lacunes politiques et de gestion (en rejetant la responsabilité sur l'entité supérieure), tout en bénéficiant d'avantages politiques comme la décision d'engager des dépenses publiques dont le financement n'est pas entièrement de leur responsabilité. Cette illusion financière peut amener les citoyens à demander une fourniture de biens et services publics qui dépasse les capacités financières de l'entité sous-étatique. Ce problème découle du fait que les citoyens ne sont pas en mesure d'établir une

connexion claire entre les impôts payés et les avantages résultant des dépenses publiques, ce qui peut déformer leur perception et compliquer le processus démocratique de reddition de comptes.

Les systèmes d'organisation territoriale du pouvoir financier peuvent générer des situations de « déséquilibre fiscal vertical », lorsqu'un niveau de gouvernement a le pouvoir d'obtenir des revenus en dessous de ce dont il a réellement besoin pour exercer son niveau d'autorité assigné (Boadway 2000 : 46). Dans cette situation, l'entité déficitaire devra compter sur des transferts d'un autre niveau de gouvernement. Ce qui crée un incitatif à dépenser les fonds de manière moins responsable (dû au fait qu'ils sont perçus comme « une manne tombée du ciel »), créant une situation de « risque moral » (Porras Gómez 2014 : 178). En fait, il est plus facile pour les gouvernements de dépenser de l'argent lorsqu'ils (a) n'assument pas la charge politique de collecter l'impôt et (b) n'ont pas besoin d'expliquer aux électeurs-contribuables la relation entre les fonds collectés et ceux qui sont dépensés (Boadway 2000 : 51). Cette situation entre en contradiction avec les valeurs d'égalité et de liberté qui animent tout système politique démocratique. En effet, le principe de “*no representation without taxation*” (Heald *et al.* 1998 : 28) implique qu'il doit y avoir une corrélation entre le gouvernement représentatif et la taxation. Lorsque la compétence substantielle est séparée de la compétence financière, le développement efficace des politiques publiques n'est plus réalisable, faute de ressources financières suffisantes.

En définitive, dans les modèles de séparation, la valeur démocratie-liberté est renforcée, tandis que dans les modèles d'union, la valeur égalité-justice est renforcée. Cela conduit, premièrement, à ce qu'une doctrine constitutionnelle ne puisse pas être catégorique dans ce domaine. Et, deuxièmement, à la proposition de modèles mixtes au sein desquels l'État central aurait des compétences fiscales partagées avec les entités sous-étatiques, qui disposeraient pour leur part d'une certaine capacité d'établir leurs propres impôts.

3. La constitutionnalisation du système de financement des CC.AA

Les deux principes autour desquels se configure la forme d'État des autonomies, unité et autonomie (art. 2 CE), doivent être conjugués de manière que l'autonomie n'atteigne un sens véritable que dans le respect du principe d'unité (Arrêt de la Cour Constitutionnelle (STC) 4/1981, considérant (FJ) 3). Dans la pratique de la politique fiscale, ces deux principes se manifestent respectivement dans les principes de solidarité (art. 2 CE), visant à garantir que tous les Espagnols aient la possibilité de jouir de conditions de vie de base équivalentes (Tajadura Tejada 2010 : 41-43; Solozábal Echavarría 2019 : 432); et de coresponsabilité, qui reflète le *favor democratis* énoncée à l'art. 1.1 CE. Le système de financement des CC.AA est le « véhicule à travers lequel s'articule le principe de solidarité » (STC 101/2013, FJ 3). En ce sens, le principe d'unité ne devrait pas être incompatible avec les compétences fiscales des CC.AA et avec l'autonomie financière et budgétaire de celles-ci (STC 19/1987, FJ 4). À cet ensemble de principes s'ajoute celui de progressivité (art. 31.1 CE), en vertu duquel la contribution au financement des dépenses publiques

se fera selon la capacité économique, faisant en sorte que ceux qui ont un revenu et une richesse plus élevés devront contribuer proportionnellement plus que ceux qui sont moins bien nantis. Il en va ainsi avec le principe d'équité dans la distribution régionale des revenus (art. 40.1 CE). Le principe de solidarité, combiné à celui de progressivité et d'équité, devrait conduire à une situation où les régions les plus développées économiquement connaîtraient un déficit fiscal (dépenses publiques inférieures à leurs revenus), tandis que les moins développées enregistreraient un excédent.

La relation entre la structure territoriale de l'État et l'autonomie financière a été soulignée par la Cour Constitutionnelle : « le principe d'autonomie qui préside à l'organisation territoriale de l'État (arts. 2 et 137 CE) offre une dimension économique très importante car même s'il a un caractère instrumental, l'ampleur des moyens détermine la possibilité réelle d'atteindre les objectifs. En ce sens, la Constitution n'oublie pas, et ne pourrait pas le faire, l'autonomie financière des communautés » (STC 135/1992, FJ 8). Cependant, l'influence du principe dispositif et le caractère volontaire inhérent au droit à l'autonomie, ont empêché la formulation d'un modèle définitif de financement autonome dans le cadre de la Constitution. Ainsi, la constitutionnalisation du système de financement autonome est succincte. La Constitution se limite à établir un cadre général condensé en trois dispositions très génériques : l'art. 156 CE qui garantit aux CC.AA l'autonomie financière pour le développement et l'exécution de leurs compétences, conformément aux principes de coordination avec le trésor public et de solidarité entre tous les Espagnols; l'art. 157 CE qui énumère les ressources pouvant alimenter les caisses des trésors des CC.AA et le principe de territorialité des mesures fiscales propres; et l'art. 158 CE qui recueille les instruments financiers au service du principe de solidarité économique : le Fonds de Compensation Interterritorial et les allocations de péréquation pour l'égalisation des services publics fondamentaux.

Partant des limitations du texte constitutionnel pour ordonner complètement le système de financement autonome, une réserve de loi organique (LO) a été introduite dans l'art. 157.3 CE afin d'harmoniser l'exercice de ces compétences, évitant ainsi la création par les Statuts d'Autonomie de modèles disparates de financement (Girón Reguera 2007). Cette intention a également été soulignée par la Cour Constitutionnelle : « Avec l'art. 157.3 CE, qui envisage la possibilité qu'une loi organique réglemente les compétences financières des CC.AA, il ne s'agissait que de permettre une intervention unilatérale dans ce domaine afin d'atteindre un degré minimal d'homogénéité dans le système de financement autonome, contournant ainsi la difficulté que cela aurait représentée si ledit système dépendait de ce qui serait décidé dans la procédure d'élaboration de chaque statut d'autonomie » (STC 68/1996, FJ 9). La LOFCA est complétée par la Loi 22/2009, qui réglemente le système de financement des CC.AA à régime commun.

Le principe d'égalité est configuré comme un élément structurel de l'organisation territoriale de l'État. C'est l'État qui dirige la politique économique générale (art. 131 CE), laquelle a pour

objectif d'atteindre une distribution régionale et personnelle des revenus plus équitable (art. 40.1 CE) dans le but d'obtenir un équilibre économique adéquat et équitable entre les différentes parties du territoire (art. 138 CE). Cependant, les contours du principe d'égalité doivent être conciliés avec le principe d'autonomie, qui implique nécessairement la diversité. Ainsi, la STC 37/1987 affirmait que « le principe constitutionnel d'égalité n'impose pas que toutes les CC.AA détiennent les mêmes compétences, et encore moins qu'elles doivent les exercer de manière identique en termes de contenu et de résultats ». De même, la STC 319/1993 a indiqué que la CE assure « une certaine uniformité normative sur l'ensemble du territoire national », préservant « une position égale ou commune de tous les Espagnols, au-delà des différences de régime juridique qui résultent inévitablement du légitime exercice de l'autonomie ». En d'autres termes, la CE consacre l'unité dans la diversité.

En ce qui concerne la solidarité, elle est mentionnée dans les arts. 2, 138.1, 156.1 et 158.2 CE. En particulier, l'art. 138.1 CE demande un équilibre économique adéquat et juste dans les différentes parties du territoire. Un équilibre qui doit être « établi », c'est-à-dire le résultat conscient d'une politique visant cet objectif. La reconnaissance de la solidarité est catégorique, et ainsi, « elle ne peut pas être réduite au caractère d'un précepte programmatique, voire d'un élément interprétatif des normes compétentes. C'est, au contraire, un précepte avec un poids et une signification propres » (STC 146/1992). La réalisation du principe de solidarité incombe non seulement à l'État central (même s'il est le principal responsable de sa sauvegarde conformément aux arts. 138.1 et 158.2 CE), mais aussi aux CC.AA (García Ruiz et Girón Reguera 2005 : 52). Conformément à la STC 13/2007, il incombe à l'État central de mettre en place un système de financement garantissant à la fois la suffisance et la solidarité. Pour accomplir cette tâche, un système de péréquation est créé.

La LOFCA adopte une fonction assimilable à celle d'une « constitution financière » (García Ruiz et Girón Reguera 2005 : 34), définissant et précisant la portée des compétences des CC.AA en ce qui concerne leur système de revenus. La prévision d'une LOFCA implique l'intention de promouvoir l'uniformité, suivant la direction tracée par l'art. 156.1 CE, sous les principes de coordination avec la Trésorerie de l'État. Dans ce sens, le Tribunal Constitutionnel (TC) a déclaré que le concept de « Trésorerie générale », compétence exclusive de l'État central selon l'art. 149.1.14 CE, s'étend au-delà de la Trésorerie de l'État, aux mesures qui ont pour objet la régulation des relations entre la Trésorerie de l'État et les Trésoreries territoriales (SSTC 179/1985, FJ 1; 13/1992, FJ 6) et constitue même un titre entre les mains de l'État pour la réalisation de l'intérêt général, qui peut légitimer l'imposition d'une réglementation uniforme pour l'ensemble du territoire national (STC 14/1986, FJ 11). Plus concluante a été la STC 192/2000, FJ 6, déclarant que « le lien indéniable entre les arts. 133.1, 149.1.14 et 157.3 CE détermine que l'État est compétent pour réglementer non seulement ses propres impôts, mais aussi le cadre général de l'ensemble du système fiscal et la délimitation des compétences financières des CC.AA par rapport à celles de l'État ».

Par conséquent, bien que les deux normes possèdent le même rang hiérarchique, la LOFCA prime sur les Statuts d'Autonomie, qui doivent agir dans le cadre qu'elle a conçu. La disposition finale de la LOFCA établit que « les normes de cette loi seront applicables à toutes les CC.AA ». Dans cette optique, c'est la disposition statutaire qui doit se conformer à la LOFCA, et non l'inverse (SSTC 58/1982, FJ 1; 85/1984, FJ 3). Cette primauté de la LOFCA sur les normes statutaires se justifie par le principe de compétence (et non de hiérarchie), en vertu duquel les normes statutaires ne peuvent réglementer une matière réservée constitutionnellement à une loi étatique (Linares et de Rosales 1980 : 140). La priorité d'application de la LOFCA sur les dispositions statutaires est impérative chaque fois que cette dernière se situe dans son domaine de compétence. En d'autres termes, cette priorité s'applique dans les cas prévus aux arts. 157.1 et 157.3 CE qui, essentiellement, couvrent tout le spectre des revenus publics (impôts cédés, impôts propres et autres revenus), ainsi que la résolution des conflits et les modalités de coopération.

Le caractère initialement vague du modèle de financement a nécessité une précision ultérieure par les accords du Conseil de Politique Fiscale et Financière (CPFF). Ces accords, une fois adoptés, peuvent devenir des normes juridiques s'ils sont transposés au niveau législatif par les parlements respectifs. Le CPFF joue le rôle d'organe consultatif et délibératif, dont le but est d'assurer une coordination entre les activités financières des CC.AA et de l'État central. À travers ce cadre, les CC.AA participent à la négociation des modèles de financement. Le processus d'adoption des accords montre une inclination marquée envers le gouvernement central, car ces accords sont établis à la majorité absolue (art. 10.3 du Règlement intérieur du CPFF), octroyant au gouvernement central la moitié des voix disponibles.

3.2. Le système de financement multilatéral en Espagne

La LOFCA a créé le CPFF en tant qu'organisme administratif spécial chargé de coordonner l'activité financière et fiscale des CC.AA et l'État. Le CPFF est composé des départements des Finances de chaque communauté autonome, du Ministère des Finances et du Ministère de l'Administration publique (art. 3 LOFCA). Bien que ce Conseil n'ait pas de compétences exécutives, il a été le lieu de la conclusion d'accords qui ont ensuite été développés par les Parlements et les Gouvernements. Ces accords ont configuré des modèles successifs qui ont toujours évolué dans la même direction : le renforcement des finances des CC.AA, avec l'augmentation de leurs revenus et l'établissement progressif d'une plus grande coresponsabilité fiscale.

Le Régime Commun a été établi en 1980 par la LOFCA et a été modifié en 1986, 1992, 1996, 2001 et 2009. Ces réformes ont progressivement façonné un modèle de financement reposant sur : (1) les transferts intergouvernementaux, subventions d'égalisation et transferts conditionnels, (2) les impôts « partagés » et (3) les impôts « propres ». Jusqu'en 1996, malgré l'attribution continue des compétences de l'État central aux CC.AA, leur capacité de décision dans le domaine des

revenus était limitée. Ainsi, bien qu'elles aient une grande autonomie pour réglementer et disposer de leurs dépenses, les CC.AA dépendaient largement des transferts de revenus de l'État. Cette disparité entre la capacité de dépenses et de revenus des CC.AA a été soulignée par le TC (STC 13/1992, FJ 7; doctrine réitérée dans les STC 68/1996, FJ 10; 104/2000, FJ 4). À partir de 1996, la volonté législative a été de structurer un système de financement moins dépendant des transferts de l'État et rendant les CC.AA coresponsables du système fiscal (STC 289/2000, FJ 3).

Les transferts intergouvernementaux et les subventions d'égalisation sont conçus pour garantir que toutes les CC.AA aient le même niveau de ressources afin de pouvoir fournir des services publics (art. 157.1b CE). Il existe quatre types de subventions de péréquation : le Fonds de Garantie des Services Publics Fondamentaux, le Fonds de Suffisance Globale, le Fonds de Compétitivité et le Fonds de Coopération. Le Fonds de Garantie des Services Publics Fondamentaux est l'instrument principal d'égalisation. Cet instrument génère des flux horizontaux des CC.AA les plus prospères vers les moins nanties. Il est calculé sur la base de la différence entre les besoins de dépenses de chaque communauté autonome dans les « services publics fondamentaux » (éducation, santé et services sociaux) et sa « capacité fiscale », mesurée comme les revenus potentiels perçus des impôts « cédés » auxquels s'ajoutent certaines taxes et redevances. Le Fonds de Garantie des Services Publics Fondamentaux est distribué entre les CC.AA en fonction de certaines variables (telles la population, la superficie et la dispersion) qui tiennent compte des besoins de dépenses autonomiques, de sorte que toutes les CC.AA reçoivent les mêmes ressources par habitant, en termes de « population ajustée ou unité de besoin ». En conséquence, une grande partie des revenus initialement attribués au niveau subnational, dans un cadre de séparation, sont canalisés vers un fonds qui reflète une logique d'union. Une logique d'union qui s'intensifie avec la distribution d'un autre mécanisme horizontal de péréquation, le Fonds de Suffisance Globale (art. 10 Loi 22/2009). Le Fonds de Suffisance Globale vise à maintenir les niveaux proportionnels de revenus de 2009 (année de la dernière réforme du système de financement) et est calculé pour chaque communauté autonome comme la différence entre les besoins de dépenses et les revenus fiscaux plus les transferts du Fonds de Garantie. En plus, la Loi 22/2009 a créé deux subventions non conditionnelles : le Fonds de Compétitivité (art. 23), qui offre des ressources aux CC.AA qui sont en dessous de la moyenne nationale, et le Fonds de Coopération (art. 24), qui fournit un financement supplémentaire aux CC.AA ayant des revenus per capita bas, une croissance de la population élevée ou une faible densité de population. Pour réduire les disparités régionales de revenus, certaines CC.AA reçoivent également des subventions du Fonds de Compensation Interterritoriale, ainsi que des subventions conditionnelles du gouvernement central pour financer certains projets.

Les impôts « partagés » sont totalement ou partiellement cédés (art. 157.1a CE). Les impôts totalement cédés sont ceux dont la collecte et la gestion relèvent des CC.AA, et sur lesquels certaines modifications réglementaires peuvent être appliquées. Le gouvernement central conserve

la responsabilité de la collecte et de la gestion des impôts partiellement cédés, même si les CC.AA ont le pouvoir d'en augmenter les taux et de décider des déductions fiscales (bien qu'elles ne puissent pas déterminer la base imposable ni la formule de distribution). En 1997, des impôts ont été cédés aux CC.AA, et lors de la réforme de 2001, la proportion d'impôts partagés a augmenté en tant que principale source de revenus (en particulier avec la cession du 33.3 % de l'impôt sur le revenu (IRPF), le partage du 35 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et d'autres impôts spéciaux). La réforme de 2009 a porté la part attribuée aux CC.AA à 50 % de l'IRPF et 50 % de la TVA. Pour certains impôts, tels que ceux sur les jeux, la transmission patrimoniale, et les successions et les dons, pratiquement toutes les compétences fiscales (recettes, réglementation et gestion) ont été cédées. En ce qui concerne l'IRPF, les CC.AA ont certaines compétences clés, telles que l'établissement d'une partie de l'échelle d'imposition ou l'approbation de déductions personnelles et familiales, mais elles ont une participation limitée dans la gestion de l'impôt.

D'autre part, les impôts « propres » (art. 157.1b CE) sont ceux que les CC.AA ont le pouvoir d'introduire, de définir la base imposable et le taux d'imposition, et d'accorder des déductions fiscales qu'elles estiment appropriées, tout en maintenant un contrôle total sur la réglementation et l'administration fiscales. Cependant, cette prérogative est soumise à certaines limites. Tout d'abord, il n'est pas permis d'imposer des charges qui ont déjà été établies par l'État central ou les gouvernements locaux (art. 6.2 LOFCA). Deuxièmement, les CC.AA n'ont pas l'autorité pour imposer des biens situés en dehors de leurs limites territoriales; et enfin, elles ne peuvent pas introduire des impôts qui pourraient interférer avec le fonctionnement libre du marché (art. 157.2 et, dans le même sens, art. 139.2 CE, ainsi que arts. 2.1 et 9.c de la LOFCA, qui répètent l'idée, ajoutant la libre circulation des personnes). Comme résultat, il reste vraiment peu de marge imposable pour les CC.AA (Zornoza Pérez 1996). Par conséquent, malgré les dispositions constitutionnelles garantissant aux CC.AA le pouvoir d'établir des impôts et l'autonomie financière (art. 156.1 CE), les limites imposées ont conduit à un système où les pouvoirs fiscaux restent principalement entre les mains de l'État central (Cuenca 2014: 110). Néanmoins, avec le temps, les CC.AA ont trouvé de l'espace pour introduire divers impôts, qui peuvent être classés en trois catégories : environnement (comme l'utilisation de l'eau, la production ou le dépôt de déchets, les émissions de gaz, l'usage des sacs de plastique), propriété (comme sur les terrains sous-utilisés, les grands établissements commerciaux et les dépôts bancaires) et impôts sur des activités économiques spécifiques (comme le jeu, la chasse et le tourisme). Les revenus provenant des impôts « propres » ne représentent qu'une petite partie des budgets totaux des CC.AA, variant entre certaines CC.AA où ils représentent moins de 0.5 % des revenus (par exemple, Castilla-La Mancha ou Madrid), jusqu'à d'autres où ils représentent environ 3 % (comme la Catalogne).

En définitive, le système de financement établi par la LOFCA a délégué au gouvernement central le contrôle des principales sources de revenus fiscaux, y compris celles qui génèrent la majeure partie des fonds, tels que l'IRPF. Cette configuration a abouti à une situation où les trésors des

CC.AA dépendent largement des ressources provenant des transferts de l'État, principalement par leur participation aux revenus de l'État. Actuellement, l'Espagne se caractérise par une décentralisation limitée en termes de revenus. Mais, à mesure que les CC.AA exercent les compétences fiscales qui leur appartiennent en propre, les réglementations financières et les ressources publiques ne seront pas uniformes dans tout le pays. La Cour Constitutionnelle a conclu que cela ne posera pas de problème en termes d'égalité tant que ces différences sont maintenues à un niveau proportionnel et justifiable (SSTC 37/1987, 150/1990, 14/1998, 104/2000).

3.3. Le système bilatéral

La CE consacre différents systèmes de financement, avec les systèmes bilatéraux de concertation et de convention dans les territoires foraux (DA 1 CE); les particularités découlant du caractère insulaire des Iles Canaries (art. 138.1 et Disposition Additionnelle (DA) 3 CE, avec un régime fiscal plus favorable, et la capacité de présenter un rapport préalable à toute modification de leur régime économique et fiscal); et le cas spécifique des villes de Ceuta et Melilla, qui reçoivent un traitement fiscal privilégié (sans une claire couverture constitutionnelle, seulement légale). En ce qui concerne les territoires foraux, ils comprennent ceux qui ont conservé un droit public propre tout au long de l'histoire, de manière (plus ou moins) ininterrompue, et cela ne s'applique qu'aux provinces basques et à la Navarre.

La ratification de la Convention ou du Concert des territoires foraux se fait par l'entremise d'une loi ordinaire, sur la base d'un accord bilatéral. Ce qui a été convenu ne peut pas être modifié unilatéralement, mais seulement par un nouvel accord (comme le prévoit l'art. 6 Loi 28/1990, pour la Navarre et la DA 2 Loi 12/2002, pour le Pays basque) : une hypothétique modification unilatérale des régimes fiscaux foraux serait inconstitutionnelle, comme l'a jugé la Cour Suprême dans l'arrêt du 28 octobre 1995.

Sur la base des accords conclus, les Territoires Historiques du Pays basque et la Navarre ont le pouvoir sur la perception, la gestion, la liquidation, la collecte et l'inspection de tous les impôts nationaux (sauf les droits d'importation). Les impôts qui font l'objet du Concert ou de la Convention sont les mêmes que ceux qui font partie du système fiscal espagnol. Ce sont les pouvoirs normatifs des Territoires Historiques à l'égard de ces impôts qui sont différents. Le Pays basque et la Navarre s'engagent à contribuer annuellement, de manière proportionnelle à leur participation au revenu national, au financement des dépenses générales de l'État pour les services non transférés et pour les fonds investis dans le développement des CC.AA les plus défavorisées. Le financement de ces CC.AA provient de la différence entre les recettes découlant du Concert ou de la Convention et la contribution nette à verser à l'État, et cette quote-part est fixée par une Commission Mixte, dont l'accord est approuvé par une loi.

L'activité financière du Pays basque et la Navarre n'est pas exempte d'encadrement constitutionnel (Medina Guerrero 1991 : 82). Il est important de noter que la Disposition

Additionnelle (DA) 1 CE prévoit de façon impérative que « la mise à jour générale de ce régime foral sera effectuée, dans le cadre de la Constitution et des Statuts d'Autonomie », c'est-à-dire qu'elle impliquera « la suppression, ou la non-reconnaissance, de ceux (droits historiques) qui contredisent les principes constitutionnels » (STC 76/1988, FJ 3). Tant les principes constitutionnels du Titre Préliminaire que les dispositions normatives générales contenues dans les Titres VII et VIII CE s'appliquent au système foral (Plaza y Jabat 1996 : 92). Ainsi, les CC.AA forales doivent respecter le principe de solidarité; établir leur législation fiscale en tenant compte de la structure générale d'imposition de l'État; et maintenir une charge fiscale générale « équivalente » à celle de l'État. Tout système bilatéral de financement des CC.AA devrait être ainsi encadré. De même, les activités financières des CC.AA basque et navarraise qui ne sont pas prévues par la réglementation du Concert et de la Convention sont régies par la LOFCA, qui conserve sa validité dans le domaine budgétaire et du crédit public, ainsi que dans ses principes fondamentaux. À cet égard, il convient de tenir compte de l'exigence législative selon laquelle les territoires foraux doivent maintenir une pression fiscale effective globale équivalente à celle existant dans le reste de l'État (arts. 3.b de la Loi 12/2002 approuvant le Concert économique avec la Communauté autonome du Pays basque et 7.1.b de la Loi 28/1990 approuvant la Convention économique entre l'État et la Communauté forale de Navarre). De même, la solidarité interterritoriale est reconnue dans les Statuts basque et navarrais, qui prescrivent que le régime de concertation et de convention sera appliqué conformément au principe de solidarité (art. 41.2.f du Statut d'Autonomie du Pays basque et 45.3 du Statut d'Autonomie de la Navarre), tout en prévoyant l'instrument de calcul du quota en fonction du critère du revenu relatif et l'obligation de participer à des transferts redistributifs, tels que le Fonds de Compensation Interterritorial (art. 52 de la Loi 12/2002 approuvant le Concert économique avec la Communauté autonome du Pays basque; et art. 54 de la Loi 28/1990 approuvant la Convention économique entre l'État et la Communauté forale de Navarre).

4. Analyse normative

La flexibilité intrinsèque au principe dispositif qui définit le modèle de l'État des autonomies devrait permettre d'adapter des singularités dans le financement. La CE n'exige pas l'uniformité dans le traitement juridique des droits et devoirs des citoyens sur l'ensemble du territoire de l'État, quelque chose qui entrerait en conflit avec l'idée même d'autonomie. À la place, ce qui est demandé, c'est une égalité dans les positions juridiques fondamentales (arts. 139.1 et 149.1.1 CE). Par conséquent, le principe d'égalité entre les citoyens n'implique pas nécessairement une uniformité fiscale sur l'ensemble du territoire national. L'essentiel est de garantir que les positions juridiques de base des citoyens en ce qui concerne les obligations fiscales soient équitables, évitant la création de systèmes fiscaux privilégiés qui rompent avec le régime commun (García Morillo *et al.* 1998 : 128). Mais toujours en respectant l'autonomie financière des CC.AA. Cela implique que, malgré la préservation de la base fondamentale des droits et devoirs des citoyens espagnols,

les charges fiscales peuvent varier, permettant des adaptations en fonction des besoins et des réalités spécifiques de chaque juridiction.

Il est inhérent à la responsabilité fiscale qu'il y ait un certain degré d'asymétrie, un corollaire du principe démocratique. Et cette asymétrie doit nécessairement refléter une limite à la solidarité : cette position est soutenue dans STC 64/1990, où, après avoir admis que les régions avec une plus grande capacité économique doivent faire face aux implications du principe de solidarité, elle recommande aux CC.AA moins favorisées de s'efforcer de surmonter leur situation économique désavantageuse.

Conformément à la CE, il ne peut pas y avoir de régimes financiers en dehors de la LOFCA, sauf, partiellement, dans les cas du Pays basque, de la Navarre et des Canaries (DAs 1 et 3 CE). Mais il peut y avoir des régimes financiers potentiellement différenciés au sein de la LOFCA (et le cas de Ceuta et Melilla exemplifie cela). C'est pourquoi, s'il y a des spécificités pour les CC.AA de régime commun, celles-ci devront être contenues dans la LOFCA, et ouvertes à toutes les CC.AA qui le souhaitent. Cela s'est déjà produit, par exemple, lorsque deux modèles de financement ont coexisté, celui de 1992 et celui de 1996, pour différentes CC.AA. Le fait que la CE consacre des droits historiques ne signifie pas que le système financier bilatéral doive être exclusif pour ces territoires : rien n'empêche qu'il puisse s'appliquer aux CC.AA de régime commun, tant qu'il reste ouvert à toutes celles qui le souhaitent (Piazuelo 1994 : 112).

Il faut rappeler que l'autonomie implique une décentralisation du pouvoir politique qui se rapproche du citoyen, ce qui, en fin de compte, renforce la démocratie. Si la préférence pour le pluralisme politique de l'art. 1.1 CE est comprise comme un *favor democratis*, et qu'un système financier bilatéral n'est rien d'autre qu'une manière d'assurer un haut degré de responsabilité fiscale et pourtant de décentralisation, les possibilités de projection empirique du modèle bilatéral s'ouvrent. D'autre part, il faut prendre en compte que l'égalité suppose un traitement égal dans des conditions égales, et inégal dans des conditions inégales. Si les conditions sont inégales, un traitement inégal est autorisé : par conséquent, si une Communauté Autonome a développé une compétence spécifique et une autre non, l'une aura plus de besoins de financement que l'autre, et cela pourrait entraîner un régime fiscal différent. Cette distinction serait liée à des circonstances objectives. Alors que la volonté qui peut être exprimée à un moment donné dans une commission bilatérale est précisément l'expression d'une réalité purement subjective. À cet égard, les accords conclus lors des négociations bilatérales devraient avoir une justification juridique, qui pourrait être atteinte s'ils étaient soumis à un encadrement des directives qui les canalisaient et préfiguraient.

Le garant ultime de la solidarité demeure l'État central. Un accord entre l'État central et une Communauté Autonome peut toujours préserver le principe de solidarité par des moyens appropriés. En fait, l'effet paradoxal qu'un modèle de négociation bilatérale généralisée pourrait

avoir est qu'il pourrait aboutir à une recentralisation renouvelée, avec une revalorisation du gouvernement central, qui aurait alors une marge de manœuvre plus discrétionnaire dans la négociation d'accords bilatéraux, et par conséquent, dans l'établissement du système de financement. Dans tous les cas, imaginer un système de financement autonome composé de 17 commissions bilatérales est compliqué, mais pas impossible. Dans cette hypothèse, l'État serait confronté à un véritable « sudoku financier ». Mais, précisément parce que c'est un sudoku, sa résolution ne serait pas impossible. En fin de compte, des modèles standardisés de négociation et d'allocation des ressources seraient générés. De plus, il resterait toujours la possibilité pour les CC.AA qui n'auraient pas la volonté politique, l'énergie ou l'intérêt de s'impliquer dans une négociation complexe de s'en remettre à un système normalisé de financement, comme l'actuel système multilatéral. Et dans le cas où l'un des accords bilatéraux serait contraire à la solidarité, ou constituerait un perturbateur pour l'organisation uniforme de l'économie, il pourrait toujours être soumis à un contrôle de constitutionnalité. C'est ce qui peut actuellement se produire dans les accords avec le Pays basque ou la Navarre.

Certains auteurs ont estimé que le principe constitutionnel d'égalité des CC.AA exige que la conception du modèle de financement soit nécessairement abordée de manière multilatérale, entre toutes les CC.AA au sein du CPFF (Piazuelo 1994 : 112). Selon cette logique, le principe d'égalité ne peut tolérer que « le cadre de base du financement des CC.AA puisse être différent d'une CC.AA à l'autre, fracturant ainsi le régime commun et créant deux nouvelles catégories distinctes de CC.AA » (García Morillo *et al.* 1998 : 115). Cependant, la Cour Constitutionnelle a reconnu la compatibilité de la multilatéralité de la LOFCA avec la bilatéralité des Commissions mixtes, ainsi que les spécificités du régime de financement de Ceuta et Melilla. Selon la haute cour, la coexistence des deux voies régulatrices est possible si la primauté est accordée aux accords adoptés au sein du CPFF par rapport à ceux convenus par les Commissions mixtes, qui agissent dans le cadre prédéfini par ceux adoptés de façon multilatérale. Ce qui nous donne une piste pour une architecture constitutionnelle : que les négociations bilatérales se fassent sur une base multilatérale de conditions minimales communes.

L'approche bilatérale au financement a un impact non seulement sur la Communauté Autonome où elle s'applique, mais elle façonne également la capacité financière de l'État central et, par conséquent, des autres CC.AA. À cet égard, une référence a été largement faite à la possible course à la baisse des impôts si l'autonomie financière augmente (Sáenz Royo 2014; Guerrero Vázquez 2022). En cas de concurrence fiscale à la baisse, les CC.AA les moins nanties ne pourraient pas concourir et finiraient par recourir au parapluie financier de l'État (qui pourrait toujours « suppléer » aux CC.AA sur la base de l'art. 149.3 CE – Guerrero Vázquez 2022). Cette hypothèse, peut-être un peu exagérée, présente un inconvénient : si les revenus des CC.AA les plus prospères augmentent, il y aurait moins d'argent pour l'État central. Et par conséquent, sa capacité d'agir en tant que « remplaçant » serait compromise. Évidemment, ce discours est fortement

influencé par ce qui s'est passé avec les impôts sur les successions et la propriété (Ruiz Almendral 2003). Cependant, tous les impôts ne sont pas également enclins à une course à la baisse : cela dépend de la mobilité du facteur économique en question.

Il faut prendre en compte le fait que la Convention navarraise ou le Concert économique basque ne génèrent pas en soi des privilèges, mais seulement dans la mesure où la loi nationale correspondante qui les exprime ne tiendrait pas compte des principes de solidarité. Bilatéralité et solidarité ne sont pas antinomiques en elles-mêmes. Lorsqu'on constate qu'une Communauté Autonome a une compétence et qu'une autre n'en a pas, ou qu'une Communauté Autonome a un régime financier et qu'une autre n'en a pas, il ne s'agit pas nécessairement de privilèges consacrant une inégalité. Cela peut être un traitement différencié justifié par une situation différenciée. Ainsi, si la Catalogne reçoit une allocation supplémentaire ou une réduction d'impôts pour la reconversion industrielle, négociée bilatéralement, est-ce un privilège? Ou est-ce une politique publique légitimement déterminée dans le but de satisfaire à une demande de politiques publiques jugées nécessaires? D'autre part, le fait qu'une Communauté Autonome ait une plus grande capacité de décision qu'une autre en matière de politique fiscale, parce qu'elle en a décidé ainsi librement, ne peut pas être considéré comme un privilège dans la mesure où ce traitement différencié a été une option politique ouverte aux autres CC.AA. Il faut souligner que la notion d'asymétrie de compétences comme privilège intrinsèque qui contredit inévitablement le droit à l'égalité ne serait pas pertinente ici. Si une Communauté A a une compétence fiscale (par exemple, la gestion des impôts) qu'une Communauté B n'a pas, cela ne signifie pas que les citoyens de la Communauté A ont une capacité de décision fiscale supérieure à celle des citoyens de la Communauté B, car les citoyens de la Communauté B maintiennent leur participation dans la compétence de l'État central. Il peut être argumenté cependant que dans le cas de la Communauté A, le principe démocratique se trouve renforcé compte tenu d'un meilleur ajustement entre la demande et l'offre de politiques publiques, même s'il peut y avoir une asymétrie de pouvoir dans la mesure où les citoyens de la Communauté A continuent de participer aux processus de prise de décision en matière de politique fiscale de l'État central, influençant ainsi indirectement la politique de la Communauté B. Ces arguments, cependant, ne peuvent être avancés que dans la mesure où le droit des autres CC.AA à configurer librement leur politique fiscale suivant le modèle bilatéral ou multilatéral est préservé.

L'existence de fait d'inégalités notables tant économiques que sociales, d'une région à l'autre du territoire espagnol donne une légitimité à l'impératif de solidarité interterritoriale faisant en sorte que les zones à plus grande capacité économique assument certains sacrifices ou coûts en faveur d'autres moins favorisées (STC 64/1990, FJ 9). Dans un État présentant un degré d'asymétrie économique persistante et une tendance centripète dans la localisation des activités génératrices de revenus, le système de financement doit reposer sur une attribution de fonds sur une base solide et relativement uniforme. Mais, tant qu'un seuil minimal de financement de l'État central et de

solidarité entre les CC.AA est garanti, il n'y aurait aucune raison de remettre en question la présence de disparités dans les régimes financiers (García Ruiz et Girón Reguera 2005 : 53). Notre perspective est que l'égalité ne peut être comprise de manière isolée, mais comme faisant partie du binôme égalité-liberté. Et la valeur liberté ne peut être atteinte ici que s'il y a une coresponsabilité fiscale et une modulation fiscale par communauté autonome. Nier cela, c'est nier la valeur démocratique des institutions politiques autonomes.

5. Conclusion

Fondée sur le principe dispositif, l'organisation territoriale consacrée par la CE offre la souplesse nécessaire pour prendre en compte des spécificités dans le financement des différentes CC.AA, tout en évitant les inégalités. Conformément au principe d'unité, la CE défend l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits constitutionnels. Cela n'exige pas une uniformité totale, mais plutôt la jouissance d'un niveau minimal des droits pour tous, une réalité qui peut toujours être préservée par des flux de solidarité prévus par le truchement d'un système de péréquation. Un système de financement bilatéral qui intègre ce mécanisme de péréquation peut favoriser un meilleur alignement entre l'offre et la demande de politiques publiques, en accord avec les principes d'autonomie et de démocratie inscrits dans la CE. Un système bilatéral de financement ouvert à toutes les CC.AA, prenant en compte les ajustements nécessaires au principe de solidarité, peut être envisagé comme viable et approprié pour optimiser simultanément les principes d'unité, autonomie, solidarité et démocratie. C'est ainsi que l'on pourra parvenir à trouver le toujours difficile équilibre constitutionnel entre égalité et liberté dans l'État des autonomies.

6. Bibliographie

Boadway, R. (2000). Recent developments in the economics of federalism. Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, *The State of the Federation 1999-2000*, 74, pp. 46 et suivantes.

Cuenca, A. (2014). Autonomía y coresponsabilidad: La política tributaria de las CC.AA de régimen común. *Papeles de Economía Española*, 139, p. 110.

De la Fuente, A. (1999). Algunas reflexiones sobre el papel redistributivo de la inversión pública. En *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Barcelone : Ariel, p. 137.

De la Fuente, A. (2012). Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'Economia i d'Història Econòmica, Unitat Fonaments de l'Anàlisi Econòmica.

- García Morillo, J., Pérez Tremps, P., et Zornoza Pérez, J. (1998). Constitución y financiación autonómica, p. 128.
- Girón Reguera, E. G. (2007). La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75-111.
- Guerrero Vázquez, P. (2022). Más allá de la ley orgánica de financiación de las CC.AA: Implicaciones constitucionales en el diseño del sistema de financiación subcentral. *Revista española de derecho constitucional*, 42(126), pp. 196-197.
- Heald, D., Geaghan, N., et Robb, C. (1998). Financial arrangements for UK devolution. *Regional & Federal Studies*, 8(1), pp.28 et suivantes.
- Linares, J., et de Rosales, M. (1980). Comentarios a la ley orgánica de financiación de comunidades autónomas. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, (65), p. 140.
- Medina Guerrero, M. (1991), Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 82 et suivantes.
- Oates, W. E. (1985). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. College Park, MD : Département d'économie, University of Maryland.
- Piazuelo, V. T. (1994). Derechos históricos y autonomía financiera: Los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (42), p. 112.
- Plaza y Jabat, M. S. (1996). El concierto económico con el País Vasco. Cuestiones jurídicas que se plantean en torno al mismo. *Doctrina del Tribunal Constitucional al respecto*, Palau 14, *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, número. 27, p. 92.
- Porrás-Gómez, A. M. (2014). Metagovernance and control of multi-level governance frameworks: The case of the EU structural funds financial execution. *Regional & Federal Studies*, 24(2), 173-188.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1985). Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las CC.AA. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, p. 65.
- Ruiz Almendral, V. (2003). *Impuestos Cedidos y Corresponsabilidad Fiscal*. Valencia: Tirant lo blanch, pp. 350 et suivantes.
- Ruiz, J. L. G., et Girón Reguera, E. G. (2005). La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria? *Revista Española de Derecho Constitucional*.

Sáenz Royo, E. (2014). Recensión a Estado autonómico y reforma federal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 427-438. Guerrero Vázquez, supra note 3, pp. 189-219.

Solozábal Echavarría, J. J. (2019). *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel, p. 432. Tajadura Tejada, J. (2010). El principio de cooperación en el Estado Autonómico. *El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*. Granada: Comares, pp. 41-43.

Zornoza Perez, J. (1996). 'Los recursos de las CC.AA'. *Cuadernos y Debates* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid), No.8.



Dans la même série

Emancipatory Federalism and Juridical Pluralism

The Multinational European Context

Joxerramon Bengoetxea
University of the Basque Country

Multinational Federalism

Issues of Identity, Legitimacy and Regime Resilience

James Bickerton
St. Francis Xavier University

A Dynamic Federalism

Perspective on Multinational Multi-tiered Systems

Patricia Popelier
University of Antwerp

Le Québec peut-il exercer une souveraineté sur les droits fondamentaux?

Noura Karazivan
Université de Montréal

LES GRANDES CONFÉRENCES DU CAPCF

Les **Grandes conférences du Centre d'analyse politique : constitution et fédéralisme** se tiennent deux fois par an et bénéficient du soutien financier du Programme d'appui à la recherche instauré par le Secrétariat québécois aux relations canadiennes (SQRC) du Gouvernement du Québec.

Ces conférences souhaitent exposer à la fois la communauté scientifique et le grand public aux débats actuels autour des enjeux sociétaux, culturels et politiques les plus à même d'améliorer les relations intercommunautaires et de réimaginer les relations intergouvernementales sur une base plus égalitaire. Pour ce faire, cette nouvelle série de conférences donne la parole à des chercheurs et des professeurs établis dont les travaux ont ouvert de nouvelles pistes de réflexion et remis en question les cadres conceptuels et normatifs dominants.

Le Québec en tant que société distincte, en tant que région-État, nation, membre de la fédération canadienne et en tant que sujet politique sera naturellement au cœur des travaux des chercheurs mobilisés dans le cadre du présent projet scientifique.

The **Major Conferences of the Centre for Political Analysis: Constitution and Federalism** are held twice a year and receive financial support from the Secrétariat québécois aux relations canadiennes (SQRC) of the Government of Quebec's Canadian Relations Support Program.

These conferences aim to expose both the scientific community and the general public to current debates pertaining to societal, cultural and political issues with a view to improving inter-community relations and re-imagining intergovernmental relations on a more egalitarian basis. To this end, this new series of conferences gives a voice to established researchers and professors whose work has opened up new vistas for reflection and challenged the prevailing conceptual and normative frameworks.

Quebec as a distinct society, as a region-state, as a nation, as a member of the Canadian federation and as a political subject will naturally be at the heart of the work of the researchers involved in this scientific project.

Alain-G. Gagnon, Directeur



CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE
CONSTITUTION FÉDÉRALISME