

L'autonomie fiscale basque face à la crise espagnole: l'amour du risque d'Euskadi

Contact presse

Agence Point Virgule

Chrystel Libert : 01 73 79 50 61

clibert@pointvirgule.com

Solenn Morgon : 01 73 79 50 70

smorgon@pointvirgule.com

**→ Faut-il être riche
pour faire le choix de l'autonomie fiscale ?
voir p.7**

**→ L'autonomie fiscale est-elle une menace
pour la solidarité nationale ?
voir p.12**

**→ Les marchés financiers apprécient-ils l'autonomie
fiscale ?
voir p. 15**

**→ Le modèle basque est-il reproductible en Europe ?
voir p. 18**

Sommaire

I – Un choix fait au pire moment p.6

- A) Une décision prise en pleine crise économique et industrielle p.6
- B) Un pari risqué p.7

II – Un système unique au monde p.9

- A) Une indépendance financière presque totale p.9
- B) Une autonomie plus forte que dans les Etats fédéraux p.10
- C) Une région qui finance l'Etat central p.11
- D) Les avantages de l'autonomie fiscale p.12

III – Des résultats étonnants p.14

- A) Une région sinistrée devenue leader de l'économie espagnole p.14
- B) Une gestion publique exemplaire selon les agences de notation p.15

IV – Un exemple qui ne laisse pas indifférent p.18

- A) Un atout contesté... p.18
- B) ... et convoité p.19

Annexes p. 20

La Communauté autonome du Pays Basque (Euskadi)

Présentation

Euskadi (la Communauté Autonome Basque) est l'une des 17 régions ou « Communautés autonomes » de l'Etat espagnol.

Situé au nord de l'Espagne, sur le versant ouest des Pyrénées et le long du Golfe de Gascogne, Euskadi regroupe 2,1 millions d'habitants au sein de trois provinces : la Biscaye, l'Alava et la Guipuzcoa. Vitoria est la capitale administrative du Pays Basque, la capitale économique et principale agglomération (1 million d'habitants) est Bilbao et San Sebastian, la principale ville touristique.

Depuis 1979, le système institutionnel dit « d'autogouvernement » d'Euskadi s'organise autour d'organes communs (un parlement et un gouvernement) et d'organes propres à chacune des trois provinces.

Contrairement à la France, l'Espagne reconnaît et garantit dans sa constitution le droit à l'autonomie des régions et des trois nationalités: le Pays Basque, la Catalogne et la Galice.

Les Parlements des 17 régions espagnoles votent leurs propres lois et les gouvernements régionaux peuvent donc, selon la majorité élue, mener des politiques tout à fait différentes.

Toutes les régions ne disposent pas du même niveau d'autonomie : chacune négocie avec l'Etat l'étendue et le nombre de ses compétences. Celles-ci peuvent être extrêmement larges puisque l'Etat central n'est tenu de conserver, au minimum les seules défense, représentation diplomatique et douanes parmi ses prérogatives.

Enfin, les régions espagnoles disposent d'une autonomie financière plus ou moins étendue selon les cas qui permet à certaines, comme le Pays Basque et la Navarre, de déterminer et de gérer seules la quasi-totalité de leurs impôts après versement d'une partie à l'Etat

L'Institut France-Euskadi (IFE)

Créé à Paris en 1997 et signataire d'une convention avec la Communauté autonome du Pays Basque, l'Institut France-Euskadi (IFE) est une association dont l'objectif est de faire connaître le Pays Basque et de favoriser la coopération économique entre le Pays Basque et la France.

L'Institut France-Euskadi est présidé par Jean-Philippe Larramendy.

Un exemple unique au monde

Une région qui dispose d'un système fiscal propre, différent de celui de l'Etat auquel elle appartient : le modèle a de quoi surprendre, ou même choquer, vu d'un pays centralisé comme la France.

Il faut dire que l'autonomie fiscale dont dispose la région en vertu d'un accord signé avec Madrid en 1981 est étonnante à plusieurs égards. D'abord par son étendue : le Pays Basque détermine librement ses ressources et en dispose comme il le souhaite. Ensuite par sa spécificité : c'est à ce jour, avec la Navarre, la seule région au monde totalement autonome financièrement. Enfin par son efficacité : la plupart des observateurs attribuent le redressement économique spectaculaire de la région à la maîtrise de l'ensemble des ressources fiscales par l'exécutif local. De là à en conclure que l'autonomie fiscale constitue la clé du développement économique des territoires, il n'y a qu'un pas.

Mais cette liberté de gestion a ses contreparties, au premier rang desquelles le risque financier encouru par la région : le Pays Basque doit générer les ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins, sans pouvoir espérer de compensation de l'Etat espagnol en cas de défaut. Un risque considérable, que la région n'a pas hésité à prendre au début des années 80 alors qu'elle traversait une terrible crise économique.

Une chose est sûre, de plus en plus de régions européennes s'intéressent de très près au modèle financier basque. Tout comme la justice européenne qui, interrogée sur l'autonomie fiscale basque, vient de rendre un avis très favorable à l'existence d'une fiscalité régionale distincte de l'Etat, entrouvrant la porte à la multiplication de ce modèle dans toute l'Union européenne.

I – Un choix fait au pire moment

L'autonomie fiscale : un privilège réclamé par les régions riches ? L'exemple du Pays Basque (Euskadi) fait voler en éclat cette idée reçue. Si aujourd'hui la région basque est effectivement la plus riche d'Espagne, elle était, au moment où elle a obtenu son autonomie financière en 1981, dans une situation économique désespérée. Loin d'un « cadeau », le choix de l'autonomie financière représentait bien au contraire un pari extrêmement risqué.

A) Une décision prise en pleine crise économique et industrielle

En 1975, Franco meurt : quarante ans de dictature prennent fin. L'Espagne sort de son isolement politique et économique. Le pays se trouve simultanément confronté à deux épreuves économiques : l'ouverture à la concurrence internationale et la crise énergétique et sidérurgique mondiale.

Région traditionnellement industrielle, centrée sur les métiers de la sidérurgie, le Pays Basque subit de plein fouet ces bouleversements successifs. Dès la fin des années 70, Euskadi entre dans une crise très grave qui se traduit notamment par des faillites en cascade dans l'industrie et une situation catastrophique du marché de l'emploi.

Pendant cette période, le taux de croissance du PIB de la région est, selon les années, soit nul, soit négatif. En 1980, il enregistre même une chute record de -10%. Le taux de chômage oscille autour de 20%, atteignant parfois 25%. Dans le seul secteur de l'industrie, entre 1975 et 1986, 150 000 postes sont supprimés. A l'échelle de la population française, cela correspond à environ 4 millions et demi d'emplois.

**La région choisit
l'autonomie fiscale en
pleine récession
économique**

C'est dans ce contexte économique et social terrible que le gouvernement basque va prendre une décision historique.

A la fin des années 70, comme la Catalogne, le Pays Basque est en pleine négociation de son futur statut d'autonomie avec le nouveau gouvernement espagnol qui organise le retour à la démocratie. En plus du transfert d'un certain nombre de compétences, le Pays Basque demande à récupérer son autonomie financière abolie par la dictature de Franco.

B) Un pari risqué

Comment expliquer qu'une région exsangue renonce quasiment à toute subvention de la part de l'Etat central ? Le choix peut paraître insensé. Car derrière l'autonomie fiscale qui sera dévolue au Pays Basque en 1981 se cache le concept décisif de « risque unilatéral ».

En vertu de l'accord signé le 9 janvier 1981 entre le Pays Basque et l'Etat espagnol – nommé *Concierto Economico* – la région détermine et gère librement l'ensemble des impôts auxquels sont assujettis l'ensemble des résidents et des sociétés installées sur son territoire.

Ces recettes doivent lui permettre de financer seule l'ensemble des compétences transférées par l'Etat espagnol, qui sont très vastes : l'enseignement, la santé, les moyens de communication, le développement économique, l'agriculture, la culture, l'urbanisme, le logement, les transports, le tourisme, la police, le patrimoine...

C'est là qu'intervient le « risque unilatéral » qui se situe au cœur du *Concierto Economico* et qui rend la région 100% responsable de ses finances publiques. En cas de baisse des recettes fiscales, le gouvernement régional doit continuer d'assumer seul ses dépenses, sans aucune compensation à

Même en cas de crise économique, le Pays Basque ne doit compter sur aucune aide de l'Etat

attendre de la part de l'Etat espagnol. Très concrètement, cela signifie qu'en cas de récession économique ou en cas d'augmentation des charges, Madrid ne verse pas un euro au Pays Basque pour lui permettre de continuer de financer son système éducatif, ses dépenses de santé ou encore sa politique de logement. En d'autres termes, la région doit subvenir à ses propres besoins, pour le meilleur mais aussi pour le pire...

Or en 1980, Euskadi se trouve précisément dans la pire des situations économiques. Plus qu'un choix c'est donc un véritable pari qui est fait par les autorités basques, décidées à prendre l'avenir de la région en main.

Un pari que n'osera pas faire à l'époque la Catalogne. A la même époque, la Catalogne se trouve dans une situation économique peut-être moins désespérée que le Pays Basque, mais très critique. Alors que la possibilité d'obtenir l'autonomie financière lui est proposée, la région catalane refusera. Comme l'explique Pedro Luis Uriarte, ministre des finances du gouvernement basque de 1980 et 1984 et principal négociateur du *Concierto Economico*, « Pour les Basques, l'autonomie financière était un acte de foi, si l'on entend par foi la croyance en ce que l'on ne voit pas ».

Aujourd'hui, la Catalogne est devenue une région prospère – c'est la 4^{ème} région la plus riche d'Espagne derrière le Pays Basque, la Communauté de Madrid et la Navarre. Elle demande à présent à bénéficier d'une indépendance financière. Mais à une importante réserve près : la Catalogne refuse toujours le risque unilatéral ; elle ne veut pas renoncer à la compensation financière potentielle de Madrid.

Les origines historiques de l'autonomie fiscale basque

Le premier Accord Economique (ou *Concierto Economico*) qui définit formellement les prérogatives des provinces basques en matière fiscale date de 1878 et fut renouvelé à plusieurs reprises jusqu'à l'arrivée de Franco au pouvoir.

Après la guerre civile, le Pays Basque s'étant opposé au régime franquiste, le dictateur mit fin à cet accord. Le texte signé en 1981 entre Madrid et le gouvernement basque constitue donc, d'une certaine manière, un rétablissement des droits historiquement accordés par l'Etat espagnol aux provinces basques. On retrouve le même processus historique et par conséquent un système similaire dans la région voisine de Navarre.

II – Un système unique au monde

L'étendue du pouvoir tributaire issu de l'accord de 1981 fait du Pays Basque (Euskadi) un exemple à nul autre pareil, y compris si on le compare aux systèmes en vigueur dans des pays fédéraux. Une exception institutionnelle certes, mais surtout un formidable outil de gestion publique.

A) Une indépendance financière presque totale

L'indépendance financière, issue de l'Accord économique (*Concierto Economico*) signé avec l'Espagne en 1981, est à bien des égards exceptionnelle.

Les prérogatives fiscales du Pays Basque (Euskadi) sont aussi étendues que celle de l'Etat espagnol sur le reste du territoire. Concrètement, cela signifie que le Pays Basque fixe les taux et l'assiette, collecte et gère seul l'ensemble des ressources fiscales.

En fait, ce sont les trois provinces de la région – la Biscaye, l'Alava et le Guipuzcoa – qui exercent ce pouvoir tributaire. Chacune dispose ainsi de son propre impôt sur le revenu des personnes physiques, son propre impôt sur les sociétés, ses propres impôts sur le patrimoine, sur les successions, les donations...

En ce qui concerne la TVA, la liberté d'Euskadi pour fixer les taux est encadrée, comme l'est celle de l'Espagne et des Etats membres, par les règles d'harmonisation européenne. Elle se limite donc dans ce cas à la perception et à la gestion de cette taxe.

1% seulement des recettes du Pays Basque proviennent de l'Etat et de l'Europe

La structure de la partie « recettes » du budget du gouvernement basque met bien en évidence l'étendue de cette autonomie financière. 90% des ressources sont issues des impôts prélevés par les provinces basques ; 6% proviennent de l'emprunt public basque; 3% des recettes propres de la Communauté autonome ; et seulement 1% des transferts de l'Etat espagnol et des fonds européens.

Les limites de l'autonomie fiscale : l'harmonisation avec le reste de l'Espagne

Aussi étendue soit-elle, l'autonomie fiscale du Pays Basque (Euskadi) n'en est pas pour autant dépourvue de limites.

Lors de la signature de l'accord qui la met en place, en 1981, la volonté commune du Pays Basque et du gouvernement espagnol est d'éviter toute dérive vers la constitution d'un paradis fiscal. Deux conditions sont donc posées concernant la définition des taux et des assiettes.

La première est le respect d'une pression fiscale équivalente sur l'ensemble du territoire espagnol. Le niveau d'imposition global au Pays Basque doit ainsi être au minimum égal à la moyenne espagnole. Concrètement, cela signifie que si par exemple le taux de l'impôt sur les sociétés est légèrement plus faible en Euskadi que dans le reste de l'Espagne, le taux de l'impôt sur le revenu sera, quant à lui, légèrement supérieur.

La seconde condition est la libre circulation des capitaux et des personnes au sein de l'Etat. L'existence d'un système fiscal distinct au Pays Basque ne doit pas perturber les mouvements au sein du marché intérieur. Jusqu'à présent, le respect de ces deux conditions n'a pas posé de problème entre le Pays Basque et l'Etat espagnol.

B) Une autonomie plus forte que dans les Etats fédéraux

A bien des égards, le système fiscal basque constitue un exemple unique : cette configuration, où le gouvernement central est dépossédé de tout pouvoir fiscal sur un territoire, ne se retrouve nulle part ailleurs.

Dans le cas du Pays Basque, il s'agit en effet de deux trésors qui coexistent au sein d'un même Etat souverain : le trésor basque, perçu sur territoire basque, et le trésor espagnol qui est perçu dans les autres communautés autonomes de l'Etat espagnol. En dehors de l'exception basque, le contrôle entier d'un impôt, de la définition du taux et de l'assiette à la gestion du produit, est très rarement accordé à des administrations locales, sauf pour des impôts mineurs. Au Pays Basque, rappelons que c'est le cas pour la totalité des impôts

prélevés sur le territoire, de l'impôt sur le revenu à l'impôt sur les sociétés en passant par la TVA (avec pour cette dernière les limitations européennes évoquées plus haut).

Ce modèle est, à l'évidence, très éloigné du modèle européen le plus courant où l'Etat central définit puis collecte l'ensemble des impôts, à l'exception de quelques impôts locaux, pour la plupart relevant du foncier ou du bâti et de quelques taxes. Mais il l'est également des systèmes fédéraux européens où, contrairement à une idée reçue, les régions ne sont pas autonomes financièrement mais où le pouvoir fiscal est partagé entre l'Etat central et les territoires fédérés.

L'Allemagne est ainsi souvent citée en exemple pour la forte autonomie dévolue à ses Länder. En matière économique notamment, ceux-ci disposent en effet de compétences très étendues. Toutefois, les Länder tirent seulement 10% de leurs ressources financières des impôts qui leur sont propres (impôt sur la fortune, droits de succession, droits de mutation, taxe sur les véhicules). Pour 70%, leurs recettes fiscales sont constituées par les impôts partagés avec l'Etat fédéral. Ce partage s'effectue selon des lois fixées au niveau fédéral, tout comme la définition des taux et bases d'imposition, sur lesquels les Länder n'ont aucun pouvoir. On est loin du système basque...

C) Une région qui finance l'Etat central

L'exception basque ne s'arrête pas à l'étendue du pouvoir fiscal dont dispose la région. Non seulement le Pays Basque ne reçoit aucun financement de la part de Madrid, mais c'est même lui qui finance une partie des charges générales de l'Etat espagnol.

Autant dire qu'il s'agit d'un système exactement contraire à celui que l'on connaît en France, où c'est l'Etat qui finance pour une large part le budget des collectivités locales. Rappelons que dans l'hexagone, les transferts de l'Etat (dotations et compensations) représentent près de 55% des recettes des régions – pour financer des compétences autrement plus réduites que celles du Pays Basque.

11% du budget d'Euskadi subventionne l'Etat espagnol

En vertu du *Concierto Economico* de 1981, le Pays Basque est tenu de contribuer aux dépenses engagées par l'Etat central dans le cadre non seulement de ses compétences propres (notamment la défense et la représentation diplomatique) mais également des compétences qui ne lui ont pas encore été transférées, comme la recherche. Cette contribution appelée quota (*cupo*) est versée chaque année par le Pays Basque à Madrid.

Elle s'élève à 6,24% des dépenses engagées par l'Etat espagnol dans le cadre de ses compétences exclusives (pour l'essentiel la défense, la représentation diplomatique, la maison royale et les douanes). Cette contribution est loin d'être symbolique : en 2006, elle a représenté 11,37% du budget du Gouvernement basque. En outre, elle est supérieure au poids du Pays Basque dans l'Etat espagnol (6,24% des dépenses de l'Etat pour seulement 4,9% de la population espagnole).

On peut souligner que ce *cupo* est une nouvelle illustration du « risque unilatéral » supporté par le Pays Basque dans le cadre de son autonomie financière. En effet, en cas de crise économique ou de baisse importante des recettes fiscales de la région, celle-ci restera tenue de verser chaque année 6,24% des dépenses de l'Etat. Le risque réside dans la déconnexion entre les recettes disponibles et les dépenses qui doivent être assumées.

Le *cupo*, instrument de solidarité

Le versement annuel effectué par le Pays Basque à Madrid a également pour objectif de financer la solidarité avec les autres régions espagnoles. Chaque année, le Pays Basque contribue à hauteur de 6,24% au fonds de solidarité interrégional destiné à assurer la péréquation entre les 17 Communautés autonomes de l'Etat. Ce fonds est géré par le gouvernement espagnol, ce qui implique que si celui-ci décide de développer l'effort de solidarité en abondant davantage le fonds, la contribution du Pays Basque s'en trouvera augmentée pour autant.

D) Les avantages de l'autonomie fiscale

L'autonomie fiscale du Pays Basque suscite un large consensus. Au Pays Basque, l'opinion publique et les médias y sont largement favorables. Comme l'explique Carmen Larrasco, journaliste à El Economista, le principal magazine économique basque, « *l'autonomie fiscale est considérée comme un fait acquis que personne ne songe à remettre en cause. De manière générale, les Basques sont très satisfaits de ce système* ».

Une satisfaction confirmée par un sondage réalisé par le Gouvernement Basque entre le 16 et le 18 septembre 2008, selon lequel 80% des basques souhaitent que les pouvoirs publics défendent le statut fiscal de leur région au niveau européen.

Cette approbation générale dépasse les clivages politiques et les limites géographiques de la région. Au moment de la signature de l'accord avec Madrid en 1981, le projet avait été approuvé par la totalité des partis démocratiques représentés au Parlement basque, y compris le parti socialiste (PSOE) et le parti populaire (PP). Il a également été approuvé par le Parlement espagnol. Dans le reste de l'Espagne, rares sont les voix qui contestent le système fiscal basque, sauf récemment la Communauté autonome de la Rioja, voisine du Pays Basque (voir chapitre IV).

**Un dispositif approuvé
par l'ensemble de la
classe politique et de la
population**

Ce consensus s'explique par les avantages évidents qui résultent de l'autonomie fiscale pour la région, le premier étant naturellement la maîtrise totale de la politique budgétaire par l'exécutif local. L'autonomie de gestion des recettes, conjuguée à l'étendue des compétences transférées par Madrid au Pays Basque, confère à la région une marge de manœuvre extrêmement large pour piloter seule l'ensemble de sa politique économique et sociale. La maîtrise des ressources lui permet par exemple de privilégier des orientations économiques majeures comme la priorité donnée à l'innovation. Le Pays Basque vient ainsi de lancer un ambitieux programme nommé Innobasque, dont le but est de faire d'Euskadi la première région référente en matière d'innovation en Europe d'ici 2030. Au total, cet effort de la région en faveur de l'innovation va mobiliser 6,8 milliards d'euros en 4 ans (2005-2009) : une ambition que seule l'autonomie financière – et le dynamisme économique de la région – autorisent.

Autre avantage de l'autonomie fiscale largement apprécié par les Basques : la proximité entre la perception et l'utilisation des ressources fiscales. Les Basques paient leurs impôts à la province dans laquelle ils habitent : l'Alava, la Biscaye ou le Guipuzcoa. Pour comparer le système à la France, il faudrait imaginer que les Français paient l'intégralité de leurs impôts – impôt sur le revenu, TVA... – à leur Conseil général.

Les avantages de cette proximité sont évidents. Des circuits financiers plus courts, donc moins complexes. Une administration fiscale plus proche, des relations avec les contribuables plus simples. Enfin, une utilisation des ressources prélevées plus lisible et plus transparente pour les citoyens.

III – Des résultats étonnants

Pour les responsables politiques et les observateurs du Pays Basque (Euskadi), l'autonomie fiscale constitue non seulement la clé de voûte du système d'autogouvernement mis en place à la fin des années 70 mais aussi le moteur essentiel du redressement économique spectaculaire de la région après la crise industrielle. Une réussite d'autant plus remarquable qu'elle a été réalisée dans un souci de bonne gestion qui place le Pays Basque parmi les cinq régions les plus saines financièrement d'Europe.

A) Une région sinistrée devenue le leader de l'économie espagnole

Les derniers résultats publiés par l'Institut national de statistiques espagnol montrent que le Pays Basque est devenu la région la plus riche d'Espagne en 2007, devant la Communauté de Madrid. Pour la première fois, une Communauté autonome dépasse les performances de la région capitale qui s'était toujours logiquement imposée comme la plus riche du pays. Le PIB par habitant au Pays Basque s'élève ainsi en 2007 à 30 599 € contre 29 965 € à Madrid, un chiffre supérieur de 30% à la moyenne espagnole. Autre indicateur de performance : le taux de chômage, qui oscillait autour de 20% dans les années 90, s'élevait à 6,8% en 2007, contre 8,3% pour l'ensemble de l'Espagne.

Pour un territoire sinistré par la crise il y a encore quinze ans, la réussite est spectaculaire. Ce « miracle économique basque » est le fruit de la politique économique volontariste menée par les pouvoirs publics basques à partir du début des années 90 grâce à un instrument essentiel : la maîtrise de la politique budgétaire, rendue possible par l'autonomie fiscale négociée avec Madrid.

En 2007, le Pays Basque est la région la plus riche d'Espagne

En 1991, face à la situation économique dramatique, le gouvernement basque fait le choix de sauver son industrie traditionnelle. Le pari est osé à un moment où partout en Europe, y compris dans le reste de l'Espagne, le secteur de l'acier est sinistré. Malgré ce contexte, le Gouvernement basque reste convaincu que l'industrie de l'acier a la capacité de devenir un pilier du redressement industriel et économique.

Sur les conseils d'un spécialiste des stratégies de compétitivité, le Professeur de Harvard Michael Porter, les pouvoirs publics basques vont lancer une politique industrielle

audacieuse fondée sur l'innovation et l'organisation de l'économie en clusters. Autonome financièrement, la région est libre de fixer des priorités adaptées à sa situation économique et à son tissu industriel et de financer les dispositifs adéquats.

Parallèlement à la reconversion des industries traditionnelles (sidérurgie, métallurgie, machine-outil...), le Pays Basque va engager la diversification de son tissu industriel, en développant des secteurs à plus haut contenu technologique. C'est ainsi que la région, tirant parti de ses savoir-faire initiaux, va acquérir en une dizaine d'années des positions significatives dans les industries électrotechnique, aéronautique ou encore automobile. A titre d'exemple, le secteur aéronautique va être créé *ex nihilo* sous l'impulsion du gouvernement basque et en concertation avec les industriels réunis en cluster. Quinze ans plus tard, la production basque représente 20% de la production aéronautique espagnole. Plus récemment, le gouvernement basque a décidé de soutenir la création et le développement de secteurs jugés stratégiques comme les biotechnologies. A chaque fois, l'autonomie fiscale de la région lui permet de décider et de financer ces axes d'action prioritaires.

Région la plus riche d'Espagne, le Pays Basque a aussi gagné sa place parmi les régions leaders de l'Union européenne. Euskadi fait aujourd'hui partie des dix régions industrielles les plus riches d'Europe, aux côtés de la Bavière, du Bade-Wurtemberg, ou encore de la Lombardie.

B) Une gestion publique exemplaire selon les agences de notation

Le « miracle économique basque » aurait pu se produire au prix d'une gestion dispendieuse de l'argent public rendu disponible par l'autonomie fiscale de la région, à coup de subventions ou de politiques d'achats publics. Il n'en est rien, bien au contraire. Le Pays Basque (Euskadi) est un modèle de gestion publique aux yeux des deux principales agences mondiales de notation : Moody's et Standard & Poor's.

Une des 5 régions les mieux gérées d'Europe

Les deux agences attribuent à Euskadi la note maximale AAA, qui place la région parmi les meilleurs élèves de l'Union européenne en matière de gestion publique. Euskadi est l'une des cinq régions d'Europe à bénéficier d'une telle notation chez Standard & Poor's. Elle est la seule Communauté autonome d'Espagne à afficher de telles performances financières – à

titre d'exemple, la Communauté de Madrid bénéficie d'une notation inférieure de AA+ et la Catalogne de AA¹.

Les quatre autres régions européennes à être aussi bien notées sont deux régions capitales, l'Ile-de-France et le Land autrichien de Vienne, la Bavière et la Haute-Autriche.

Selon l'agence, la notation du Pays Basque « reflète le niveau très bas d'endettement de la région, dont la diminution a été rendue possible grâce à ses performances financières (...). La croissance continue des recettes, grâce à l'économie performante de la région, la gestion rigoureuse des dépenses ainsi que le bas niveau de besoins en investissement devraient permettre d'atteindre cet objectif ».

Pour établir ces classements qui évaluent la solidité du crédit à long terme d'une collectivité territoriale, les agences de notation se fondent sur de nombreux critères, au premier rang desquels le dynamisme économique, la performance budgétaire et la situation financière. Si la vitalité de l'économie basque est connue et reconnue, son incroyable santé financière l'est moins. Euskadi est ainsi de loin la région la moins endettée d'Espagne, affichant un taux d'endettement enviable : 1,25% du PIB en 2007 (source : Banco de España, Boletín de Estadístico). A titre de comparaison, le taux d'endettement de la Communauté de Madrid est de 5.6% et celui de la Catalogne de 7,65%. Et celui de la France de 64% du PIB... En outre, et comme le soulignent les agences de notation, ce chiffre est en baisse constante, puisqu'il s'élevait à 2% en 2005 et 1,5% en 2006. Les analystes de Standard & Poor's prévoient même une nouvelle diminution de la dette au Pays Basque pour les deux prochaines années.

Le Pays Basque fait partie des 5 régions les mieux notées d'Europe avec l'Ile-de-France, la Bavière, la région de Vienne et de Haute-Autriche

Autre signe de la santé financière du Pays Basque : sa situation budgétaire. La « gestion rigoureuse des dépenses » reconnue par les agences de notation permet à la région d'afficher chaque année un excédent budgétaire ; en 2007, il s'élevait à 0,7% du PIB, un chiffre qui respecte largement les critères de Maastricht...

¹ Source : Standard&Poor's (Mai 2007), Western European Local and Regional Government Credit Survey

L'autonomie fiscale : une spécificité fortement valorisée par les marchés financiers

Mais ce qui pèse aussi fortement sur l'avis des agences de notation, c'est le système institutionnel en vigueur au Pays Basque et tout particulièrement l'autonomie fiscale dont dispose la région.

L'un des principaux critères de Moody's pour noter les collectivités territoriales est l'évaluation du risque de crédit, c'est-à-dire la mesure de la solidité financière intrinsèque de la collectivité et la probabilité d'un soutien de la part d'une autre entité en cas de défaut de paiement.

Pour l'agence, le cadre institutionnel spécifique du Pays Basque constitue un atout décisif : la capacité de la région à déterminer et à gérer sa politique fiscale, et donc la flexibilité de la fiscalité basque, sont considérées comme extrêmement positives. En outre, Moody's semble confiant dans le fait que les exécutifs des trois provinces basques – qui détiennent le pouvoir tributaire – se porteraient garante de l'exécutif basque en cas de défaut de la région.

Cette valorisation de l'autonomie fiscale par les agences de notation et les avantages financiers qui en découlent en matière de crédit expliquent en partie l'intérêt suscité par le Pays Basque chez d'autres régions européennes.

IV – Un exemple qui ne laisse pas indifférent

Un dynamisme économique spectaculaire, une santé financière exemplaire... l'autonomie fiscale a incontestablement réussi au Pays Basque. Est-ce pour autant la clé du développement des territoires ? Une chose est sûre, le système fiscal exceptionnel de la région ne laisse pas ses voisins européens indifférents.

A) Un atout contesté...

L'autonomie fiscale décidée par le Pays Basque et Madrid en 1981 est-elle conforme à la législation communautaire ? **Oui, a répondu le 11 septembre dernier la Cour de Justice des Communautés Européennes de Luxembourg (CJCE).**

Au-delà du cas d'espèce, c'est un véritable feu vert que la justice européenne a donné à l'autonomie fiscale des régions européennes puisque la Cour reconnaît ainsi aux régions la capacité de disposer d'un système fiscal différent de celui de l'Etat auquel elles appartiennent.

Ce contentieux a pour origine une plainte de la région espagnole de la Rioja, soutenue par la Commission européenne, qui reproche à sa voisine basque de pratiquer une concurrence déloyale à travers un taux d'impôt sur les sociétés inférieur au taux général de l'Etat espagnol. Une fois n'est pas coutume, le Pays Basque et Madrid se sont unis. Leur objectif commun : défendre le système fiscal basque.

Le Pays Basque et le gouvernement espagnol unis contre la Commission européenne pour défendre l'autonomie fiscale

Dans ses conclusions du 11 septembre dernier, la CJCE a justifié sa décision par deux raisons principales. Elle a tout d'abord observé que l'autonomie basque est reconnue par la Constitution et la législation espagnoles, qui lui reconnaissent le droit de fixer, récolter et gérer librement les impôts applicables sur le territoire régional. La Cour a en outre estimé que le Pays Basque jouit d'une autonomie de responsabilité,

puisque les éventuelles pertes financières causées par l'autonomie fiscale ne sont pas compensées par l'Etat central.

B) ... et convoité

La portée de l'enjeu de la décision de la CJCE n'a pas échappé à plusieurs autres régions et Etats européens qui ont décidé de s'engager aux côtés de l'une ou l'autre des parties. La Rioja **était** ainsi soutenue par deux autres régions limitrophes du Pays Basque : la Castille-Leon et la Cantabrie. Le Pays Basque et l'Etat espagnol ont quant à eux été rejoints par le gouvernement britannique et le gouvernement italien.

L'enjeu est en effet de taille pour la Grande-Bretagne qui voit se développer les revendications de certaines de ses « nations », au premier rang desquelles l'Ecosse qui réclame davantage d'autonomie financière. En Italie, ce sont la Sicile et la Sardaigne qui sont particulièrement intéressées par le modèle fiscal basque.

**Catalogne, Ecosse,
Finlande, Sardaigne...
toutes rêvent du modèle
basque**

Car l'autonomie basque suscite beaucoup de curiosité, voire de convoitise. Les visites de délégations officielles de régions européennes se succèdent au pied des Pyrénées pour comprendre et envisager de transposer ce modèle si efficace. Récemment, la Sicile, les Flandres, la Finlande et même une délégation chinoise se sont déplacées à cet effet. Plusieurs régions françaises venues étudier le développement économique du Pays Basque ont elles aussi manifesté leur intérêt pour le système financier en place, comme l'Alsace, la Bretagne ou le Nord-Pas-de-Calais.

Au sein même de la péninsule ibérique, les revendications montent. C'est ainsi que la Catalogne – qui avait refusé l'autonomie fiscale au moment de la négociation de son statut d'autonomie au début des années 80 – veut revenir sur sa décision. A une différence essentielle près : la Catalogne souhaite un dispositif qui exclut le fameux « risque unilatéral » selon lequel la région assume seule l'ensemble de ses dépenses, sans compensation financière de l'Etat central en cas de défaut de paiement. Une demande qui paraît peu conforme à la position défendue par la Cour de Justice de Luxembourg...

ANNEXES

Classement des régions européennes selon Standard & Poor's - 2007

Pays	Région	Notation Mai 2007 ¹
Allemagne	Bade-Wurtemberg	AA+/Stable
	Bavière	AAA/Stable
	Brandebourg	AA-/Stable
	Hesse	AA/Stable
	Rhénanie du Nord-Westphalie	AA-/Stable
	Saxe-Anhalt	AA-/Stable
	Hambourg	AA-/Stable
	Saxe	AA/Stable
Autriche	Styrie	AA+/Stable
	Vienne	AAA/Stable
	Haute Autriche	AAA/Stable
	Basse Autriche	AA+/Negative
France	Champagne-Ardennes	AA/Negative
	Ile-de-France	AAA/Stable
	Nord-Pas-de-Calais	AA-/Stable
	La Réunion	BBB+/Stable
Italie	Campanie	A-/Stable
	Emilie-Romagne	A+/Stable
	Frioul-Vénétie-Julienne	A+/Stable
	Lazio	BBB/Stable
	Ligurie	A+/Stable
	Lombardie	A+/Stable
	Marches	A+/Stable
	Sicile	A+/Stable
	Toscane	A+/Stable
	Ombrie	A+/Stable
	Val d'Aoste	A+/Stable
Espagne	Andalousie	AA/Stable
	Aragon	AA/Stable
	Baléares	AA/Stable
	Pays Basque	AAA/Stable
	Canaries	AA/Stable
	Catalogne	AA/Stable
	Galice	AA-/Positive
	Communauté de Madrid	AA+/Stable
	Navarre	AA+/Positive
	Communauté valencienne	AA/Stable

Source : Western European Local and Regional Government Credit Survey

Les dix régions industrielles les plus riches d'Europe

Région	Taux d'emploi industriel (moy UE27= 27,5%)	PIB par habitant (moy UE27=100)
Bavière	32	135,6
Bade-Wurtemberg	38,2	128,8
Pays Basque	33,6	130,8
Catalogne	34,4	122,1
Alsace	31,5	105,4
Lombardie	38,5	136,5
Piémont	36,1	114,7
Emilie-Romagne	35,4	128,1
Haute-Autriche	33,3	122,6
Vorarlberg	37,4	134,8

Indicateurs : Taux d'emploi dans le secteur de l'industrie par rapport à l'emploi total ; parités de pouvoir d'achat par habitant par rapport à la moyenne UE25=100. Année 2005. Source : Eurostat.

Taux d'endettement des Communautés autonomes espagnoles – année 2007

Communauté autonome	Dettes, en pourcentage du PIB Moyenne nationale = 5,6%
Andalousie	5,1
Aragon	3,6
Asturies	3,2
Baléares	6,9
Canaries	3
Cantabrique	3,1
Castille-La Manche	4,8
Castille et Léon	3
Catalogne	7,6
Extremadure	4,6
Galice	6,7
Rioja	4,1
Madrid	5,5
Murcie	2,5
Navarre	3,7
Pays Basque	1,2
Communauté Valencienne	11,3

Source : Banco de España

institut | France
Euskadi

16 avenue de Friedland 75008 Paris
www.france-euskadi.org
ife@france-euskadi.org