

L'État espagnol et le financement autonome. Le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique (1980-2009)

Mathieu Petithomme

Mathieu Petithomme : Chercheur à l'Institut universitaire européen, Département des sciences politiques et sociales

Résumé :

L'État des communautés autonomes espagnol n'est pas simplement un mode d'organisation institutionnel favorisant la subsidiarité et la décentralisation administrative. L'organisation territoriale du pouvoir au sein d'un système s'inspirant du fédéralisme sans pour autant être pourvu d'un État fédéral révèle aussi des enjeux socio-économiques majeurs. La question du financement autonome illustre pour l'État espagnol le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique. L'étude détaillée des processus de négociations relatifs aux réformes du régime de financement autonome entre 1980 et 2009 souligne que les asymétries de pouvoir et le rôle prédominant joué par le catalanisme politique au sein de la vie politique espagnole contemporaine ont peu à peu permis au premier principe de s'imposer dans la pratique politique.

Introduction

L'État des communautés autonomes espagnol est sans aucun doute l'un des objets de recherche les plus passionnants pour penser «le fédéralisme sans l'État fédéral». Ne correspondant ni à un État unitaire, ni complètement à un État fédéral, le cas espagnol semble vouloir échapper aux caractérisations les plus usuelles. Dès le départ, suite à la mort de Franco en 1975, à la transition démocratique et au vote de la Constitution de 1978, l'État «autonome» élèvera au rang de norme constitutionnelle le principe de l'autonomie des communautés autonomes, générant ainsi une décentralisation administrative beaucoup plus forte que dans un État unitaire. Un nombre croissant de compétences a donc été transféré vers le niveau régional au cours des trois dernières décennies, comme l'éducation ou les infrastructures. De plus, la décentralisation instaurée ne sera pas seulement administrative, mais engendrera aussi un processus économique et politique. Économique dans le sens où la question de la répartition du financement autonome, focale principale

de cet article, deviendra de manière récurrente «le» point de crispation majeur entre l'État central et les communautés autonomes d'une part, et entre les communautés autonomes elles-mêmes d'autre part. À travers ce prisme, c'est l'enjeu des implications socio-économiques de l'organisation territoriale d'un fédéralisme sans État fédéral qui devient la pierre d'achoppement des tensions politiques. Le modèle espagnol engendre enfin une déconcentration du pouvoir politique au travers de l'instauration de sous-systèmes partisans et de «gouvernements» autonomiques.

Néanmoins, alors que le plus souvent, la notion de fédéralisme est utilisée pour qualifier un type d'État, l'État fédéral, dont elle apparaît dès lors indissociable, le concept ne permet pas de caractériser le cas espagnol, qui présente pourtant certains traits des États fédéraux classiques¹. Plutôt, suivant Luis Moreno, il s'agit d'évoquer «la fédéralisation de l'Espagne» comme étant un processus centrifuge contribuant à la mise en œuvre d'un type imparfait de fédéralisme caractérisé par une «concurrence ethno-territoriale multiple»². C'est à ce titre que le cas espagnol illustre bien le fait qu'il existe un fédéralisme sans État fédéral, puisqu'à l'intérieur même de l'État, les autorités régionales se prévalent d'une autonomie avec laquelle le gouvernement central doit composer. Pour la majorité des décisions, tant du point de vue de la répartition des compétences administratives, de la solidarité socio-économique nationale ou de la définition politique de la «nation» espagnole, l'État central doit penser au pluriel en jouant les équilibristes afin de préserver l'unité tout en s'accommodant à la diversité. Le cas espagnol correspond assez bien à l'idée de Georges Scelle d'un «fédéralisme octroyé», en réponse à l'inefficience historique de l'unitarisme dans les royaumes de Castille et d'Aragon, et au discrédit plus récent d'un centralisme autoritaire sous Franco³. Pour autant, l'Espagne n'est pas un État fédéral classique pour plusieurs raisons qui se résument toutes à l'idée de la substitution de la symétrie fédérale par une fédéralisation asymétrique⁴.

D'abord, alors que dans les États fédéraux classiques, les États fédérés sont représentés au sein d'une chambre territoriale propre qui contrebalance le pouvoir du Parlement ou du Congrès national, le Sénat espagnol ne joue pas cette fonction et se rapproche plus du modèle d'un État unitaire

bicaméral⁵. Dépourvues d'une arène parlementaire propre représentant chaque communauté autonome sur un pied d'égalité, celles-ci doivent donc négocier directement avec le gouvernement central. Ne possédant pas toutes les mêmes ressources ni le même capital politique, un certain bilatéralisme entre l'État et chacune des communautés se substitue alors le plus souvent au multilatéralisme fédéral classique. Le système institutionnel espagnol renforce donc un processus de fédéralisation asymétrique sous le joug des pressions centrifuges des nationalismes périphériques⁶. Alors que dans un État fédéral classique, une réforme visant à restreindre ou à amplifier l'étendue des compétences propres aux États fédérés ne peut s'établir que multilatéralement, dans le cas espagnol, les plus puissantes communautés autonomes peuvent souvent contribuer à définir une nouvelle norme nationale, comme dans le cas d'une réforme du financement autonome, qui aura des implications pour toutes les autres communautés. À cet égard, l'objectif historique du catalanisme politique a toujours été de se convertir en groupe de pression au sein même de l'État espagnol, ce qui est souvent possible grâce à un système électoral permettant potentiellement aux nationalistes périphériques de dominer le gouvernement de leurs communautés, tout en obtenant quelquefois un pouvoir de chantage majeur en tant que partenaire minoritaire d'une coalition avec le gouvernement central. Dans le cas où ce dernier n'obtient pas de majorité absolue, il doit obtenir le soutien d'un ou de plusieurs partis nationalistes afin d'instituer le chef du gouvernement et d'obtenir un minimum de stabilité au cours de la législature⁷.

La focale privilégiée par cet article est celle de l'aspect socioéconomique de la fédéralisation asymétrique de l'État espagnol, souvent évoqué au travers de la problématique du fédéralisme fiscal. En science politique, le modèle autonome est presque exclusivement abordé à partir d'une grille d'analyse institutionnelle importée des travaux sur le fédéralisme qui constitue souvent la perspective principale⁸. Bien que le fédéralisme ait des implications institutionnelles, administratives et politiques majeures, il engendre aussi un débat socioéconomique sous-jacent fondamental sur la répartition territoriale des ressources, des bénéfices et des opportunités au sein d'un État plurinational⁹. La fédéralisation progressive de l'État

espagnol entraîne ainsi depuis les années 1980 des débats politiques récurrents autour du dilemme entre l'autonomie régionale d'une part, et la solidarité nationale ou interterritoriale d'autre part. La compétition pour la prévalence de l'un ou l'autre des deux principes constitutionnels donne lieu à d'intenses tensions politiques qui contribuent à définir les choix de société de l'Espagne de demain.

L'article est construit en quatre temps complémentaires. Afin de situer le débat relatif à la fédéralisation contemporaine de l'État espagnol, la première section revient sur la problématique de la définition de l'identité nationale et la construction de l'État des communautés autonomes suivant une perspective historique. La question du financement autonome est ensuite traitée dans les trois sections postérieures afin de souligner les implications socioéconomiques de la fédéralisation asymétrique de l'Espagne contemporaine. En s'appuyant sur un corpus étendu et original de coupures de presse, l'article tente de retracer les principales évolutions du système de financement autonome de 1980 à 2009. Il se focalise sur les débats politiques lors de chacune des six principales conjonctures de renégociations du modèle : 1980, 1986, 1993, 1996, 2001 et enfin 2009. La comparaison longitudinale des arguments mise en avant permet de souligner la constance de certaines figures de discours, en illustrant de même le rôle central joué par le nationalisme catalan dans la (re)définition du système de financement autonome et la fédéralisation de celui-ci.

1. La problématique de la définition de l'identité nationale espagnole et la construction de l'État des communautés autonomes

La polémique ancestrale liée à la nature de l'État espagnol et la définition des ou de la nation le composant fût l'un des facteurs à l'origine des guerres civiles du 19^e et du 20^e siècle¹⁰. Les historiens considèrent généralement que le nationalisme espagnol émergea au début du 19^e siècle, notamment au travers de la résistance à l'armée napoléonienne en 1808, alors que les nationalismes périphériques se développeront à la fin du siècle, en lien étroit avec le processus de modernisation. Par nationalisme, nous entendons la promotion idéologique d'une « communauté imaginée », la revendication d'un projet politique de nationalisation ou d'autodétermination fondée

sur une dimension culturelle partagée¹¹. Le nationalisme donne lieu au développement d'une «invention de la tradition», à un processus historique au travers duquel des usages et des coutumes de création récente se convertissent en «traditions nationales»¹². À cet égard, la première revendication concrète de l'existence d'une «nation espagnole» fut formulée par la Constitution de 1812 signée à Cadiz, établissant le pouvoir souverain de la nation sur l'Église et la monarchie¹³. Les libéraux réunis Cadiz construisirent alors le mythe de la Guerre d'indépendance, expression de l'identité populaire espagnole qui se révolta contre l'influence étrangère, en l'occurrence française¹⁴.

Le processus de modernisation que connut l'Espagne à partir du milieu du 19^e siècle fut asymétrique et relativement lent, alors même que pendant la période du libéralisme conservateur ou la Restauration, l'État central tenta toujours de promouvoir le modèle centraliste d'État-nation, ce qui générera d'importantes tensions et finira même par créer les conditions de l'émergence de contre-modèles nationalistes alternatifs à partir de la périphérie plus socio-économiquement développée, en Catalogne et au Pays Basque à la fin du 19^e siècle¹⁵. Selon Alvarez Junco, les déficiences de l'État libéral, la relative absence de guerre extérieure et l'inaptitude étatique à imposer un service militaire national engendrèrent une transmission assez faible du sentiment d'identité nationale¹⁶. De plus, la perte des dernières colonies de l'Empire espagnol, à savoir la reconnaissance de l'indépendance de Cuba et la cession des Philippines, de Porto-Rico et de Guam aux États-Unis suite à la guerre hispano-américaine de 1898, entraîna une profonde crise d'identité nationale de telle sorte qu'au début du 20^e siècle, aucun imaginaire national n'a réussi à s'imposer et plusieurs allégeances et discours identitaires coexistent¹⁷. Dès cette période, se développe alors trois principaux discours promouvant chacun une vision singulière de l'identité nationale : le discours du nationalisme libéral promu à Cadiz et se retrouvant au sein du gouvernement républicain de 1931-33 ayant concédé un statut d'autonomie à la Catalogne et au Pays Basque sous la Seconde République en 1936, le projet contre-révolutionnaire national-catholique visant à l'«espagnolisation» du pays, et enfin, le nationalisme périphérique demandant la reconnaissance d'identités différenciées et autonomes¹⁸.

Les nationalismes périphériques ne se développèrent pas tant en réaction à l'imposition d'un nationalisme majoritaire fort, mais plutôt en substitution à un État central faible et perçu comme inefficace. De façon schématique, deux facteurs centraux expliquent ainsi le développement d'un nationalisme revendicateur parmi l'élite bourgeoise catalane à la fin du 19^e siècle : d'une part, un sentiment d'exclusion des structures de pouvoir pendant la Restauration, les partis libéraux et conservateurs alternant au gouvernement à Madrid, laissant les élites catalanes dépourvues d'espace politique national ; et d'autre part, un sentiment de supériorité vis-à-vis de l'État central, le courant catalaniste considérant que la Catalogne est un modèle de modernité que le reste de l'Espagne devrait suivre. La question de la défense des intérêts catalans est donc centrale afin de comprendre la volonté des classes aisées de se convertir en groupe de pression au sein même de l'État, rassemblant ainsi différents groupes politiques autour de la Lliga Regionalista en 1901 en s'appuyant sur le particularisme linguistique et culturel. Suivant une trajectoire différenciée, le Pays Basque connaît l'essor d'un nationalisme protecteur fondé par Sabino Arana lors de la même période, qui constitue principalement une réponse sociale défensive de la petite bourgeoisie urbaine de Vizcaya, se sentant inquiétée par le processus d'industrialisation et l'arrivée massive d'immigrants espagnols provenant des zones rurales. L'«autre» espagnol fut alors présenté comme une menace pour la cohésion sociale mais aussi pour la pureté raciale de la nation Basque¹⁹.

Le débat autour de la définition de l'identité nationale espagnole est particulièrement devenu la focale principale des débats politiques depuis la transition démocratique. L'identité mono-culturelle que tenta d'imposer le régime franquiste par la répression militaire et le contrôle social a très fortement remis en question la légitimité du nationalisme espagnol. L'autoritarisme de quarante années de dictature, l'inefficience du centralisme administratif franquiste, la répression autoritaire des nationalismes périphériques, mais aussi et surtout, la négation de langues minoritaires et du caractère culturellement pluriel de l'Espagne ont durablement délégitimé le nationalisme espagnol majoritaire. Au travers de la propagande d'État, le franquisme tenta d'imposer une vision réductrice

et déformée de l'identité espagnole, promouvant une identité «nationale-catholique», à savoir l'image ethnique d'une Espagne historiquement «blanche», catholique et parlant le castillan. La période suivant la mort de Franco en 1975 et l'établissement de la Constitution en 1978 ouvrit donc une structure d'opportunité politique favorable à la réaffirmation des identités nationales minoritaires, alors même que l'idée d'un nationalisme majoritaire espagnol était dorénavant perçue avec un certain «complexe d'infériorité», substituant ainsi pour beaucoup au sein du débat public la terminologie de la «nation espagnole» par celle d'«État espagnol»²⁰.

Après plus de trente années, suite à la transition démocratique, l'Espagne d'aujourd'hui est-elle donc une nation plurielle ou un État pluriel ? Cette question n'est pas simplement une controverse historique et philosophique liée à la volonté de vivre ensemble des Espagnols. C'est aussi et surtout une question politique fondamentale qui affecte les débats publics quotidiens, les négociations entre les différentes forces sociales, le modèle de citoyenneté du pays ainsi que le paradigme institutionnel de l'organisation territoriale de l'État. Depuis la transition démocratique, il est possible d'observer un processus de «réinvention» de l'identité nationale espagnole au travers duquel les acteurs politiques et sociaux tentent de «concilier des imaginaires traditionnels basés sur des mythes avec une origine et une évolution commune, avec un environnement social, économique et politique qui change à grande vitesse»²¹. Le débat sur la nature de l'identité espagnole est aujourd'hui tellement vigoureux que se succèdent les invocations à une pluralité de modèles qui révèlent tous une vision sous-jacente différente de l'identité nationale. Selon l'article 2 de la Constitution, l'Espagne est «une nation de nationalités et de régions»²². Pour la droite et les conservateurs, l'Espagne est une «nation composée de nationalités minoritaires», la différenciation entre «nation majoritaire» et «nationalités majoritaires» étant utilisée afin de souligner le caractère indivisible de la «nation espagnole», reconnaissant néanmoins l'existence de «nationalités» en son sein. La vision d'une «nation de nations» promue par la gauche socialiste est nuancée par la gauche alternative qui évoque un «État post-national», alors que les nationalistes périphériques Basques, Catalans et Galiciens parlent d'un «État de nations et de

régions», niant l'existence d'«une nation espagnole» tout en différenciant «les nationalismes historiques» dotés d'une langue, d'une culture et d'une histoire propre au reste des «régions autonomes» espagnoles.

La problématique de la définition de l'identité nationale espagnole met donc finalement en jeu trois lignes de clivages complémentaires : les tensions entre l'unité et le pluralisme, celles entre l'asymétrie et la symétrie, et enfin, le dilemme de la conciliation de la solidarité interrégionale avec la décentralisation administrative mais aussi politique. Ce dernier point est particulièrement capital, car il réfère à l'accès aux services publics, de même qu'à la distribution des opportunités et des bénéfices au sein du territoire national. La Constitution de 1978, définie dans un contexte de consensus entre les différentes forces politiques, reconnaît la centralité et l'importance égale des deux principes relatifs à l'autonomie régionale et à la solidarité nationale²³. Les questions du financement autonome et de l'étendue du fédéralisme fiscal constituent à cet égard des débats paradigmatiques des clivages qui traversent l'Espagne contemporaine et dont les rapports de force contribuent à définir les contours si incertains de ce fédéralisme à l'espagnole.

2. Le fédéralisme fiscal et l'État des communautés autonomes : Symbole des tensions entre autonomie et cohésion nationale

La question du financement des communautés autonomes, souvent considérée au travers de la problématique du «fédéralisme fiscal» est un exemple concret des dilemmes contemporains de la progressive fédéralisation de l'État espagnol. En effet, la distribution de degrés d'autonomie économique entre les différents niveaux territoriaux s'associe toujours au développement de modèles fédéralistes, de telle sorte que La Pergola affirme que «le cœur du régionalisme et du fédéralisme est le problème fiscal»²⁴. Une littérature récente particulièrement intéressante s'est développée sur cette question du rapport entre fédéralisme et répartition territoriale des opportunités et des bénéfices économiques, notamment sous l'impulsion de Moreno, Palier et McEwen²⁵. Au-delà d'un processus institutionnel de transfert progressif des compétences vers les communautés autonomes, le modèle spécifique espagnol d'instauration

graduelle d'un «fédéralisme sans l'État fédéral» est aussi une dynamique aux implications économiques majeures, au premier rang desquelles se trouve le dilemme entre solidarité nationale d'une part et autonomie régionale d'autre part. Dans ce sens, est-il possible pour l'État central d'assurer la solidarité et l'égalité entre les citoyens des différentes communautés autonomes, alors même que les instruments économiques en matière fiscale à sa disposition deviennent chaque fois plus limités ? Comment l'État central peut-il préserver l'intérêt et la cohésion nationale lorsqu'il est largement dépendant du soutien de gouvernements et de nationalismes périphériques pour agir ? Afin de fournir des éléments de réponses, nous revenons sur les principales étapes du développement d'un fédéralisme fiscal asymétrique en Espagne, en retraçant les processus de négociations entre les principales forces politiques entre 1980 et 1996, et en illustrant notre propos par les argumentations concurrentes des principaux acteurs concernés.

2.1. Le premier système de financement du modèle autonome (1980-1993)

2.1.1. L'opportunisme nationaliste et le régime fiscal foral au Pays Basque et de la Navarre

Dès l'approbation de la loi organique du financement des communautés autonomes (LOFCA) le 22 septembre 1980 sous le gouvernement centriste de l'UCD et les pactes politiques de 1981 et 1982, le principe de «la parité de structure, de compétences et de financements», c'est-à-dire l'obligation d'équité et de solidarité entre les différentes communautés autonomes, fut établi. Néanmoins, dès le départ, deux exceptions furent faites pour le Pays Basque et la Navarre, qui disposent d'un système fiscal différent fondé sur le précédent historique des «*fueros*» médiévaux, ainsi que pour les îles Canaries en fonction de la situation géographique propre de l'archipel²⁶. Il fut ainsi établi un système des fors (en français) pour le Pays Basque et la Navarre et un système commun pour les quinze autres communautés autonomes. Les fors introduisirent au Moyen-âge un système de droit local, générant des statuts juridiques applicables à un lieu défini afin de réguler la vie locale en établissant un ensemble de normes, de privilèges et de droits octroyés par le roi ou le seigneur de la terre considérée,

et ce, en concertation avec la population²⁷. Les fors médiévaux ne furent plus octroyés après le 13^e siècle. Ils furent abolis par Philippe V, premier roi espagnol de la dynastie des Bourbons lors des décrets de Nueva Planta signés entre 1707 et 1716. Les décrets engendrèrent la dissolution de l'organisation territoriale des royaumes de la couronne de Castille et l'annulation des privilèges en vigueur dans ses municipalités, de même que l'abolition des fors des royaumes de la couronne d'Aragon qui avaient pris parti contre lui lors de la guerre de Succession²⁸.

Pour autant, lors de la rédaction de la Constitution, le PNV Basque et les élites politiques de Navarre firent de la préservation de cette «réalité historique» une condition *sine qua non* de leur soutien respectif au texte. Selon Ramon Fernández «les fors ne sont ni n'ont jamais été un corps de normes figées et immuables», de telle sorte qu'il n'y a jamais eu d'accord politique ni historiographique sur l'étendue des pouvoirs des fors, de même que «les droits historiques des territoires foraux n'ont jamais pu être totalement remis en cause»²⁹. Le nationalisme basque a donc su tirer profit des fors en promouvant une vision mythifiée de ceux-ci afin d'obtenir une légitimité historique et de négocier des droits fiscaux particuliers pendant la transition³⁰. Ce privilège reconnu au Pays Basque et à la Navarre pendant la transition a donc une incidence majeure pour le reste de l'Espagne, dans le sens où ces deux communautés autonomes définissent et collectent elles-mêmes leurs impôts au sein de leur territoire, participant seulement au budget de l'État central pour les compétences qui lui sont exclusivement réservées comme la politique extérieure ou l'armée par exemple³¹. Bien qu'elles comptent parmi les régions les plus socio-économiquement développées, non seulement l'État central ne prélève quasiment aucun impôt au sein de ces deux communautés, mais elles-mêmes ne redistribuent presque aucune ressource à l'État, mis à part ceux relatifs au fond de compensation interrégional. En d'autres termes, ces deux communautés paient au gouvernement central le coût des services de l'État que celui-ci fournit au sein de leur territoire respectif. Néanmoins, un projet national d'infrastructure impulsé par le gouvernement central bénéficiera à l'ensemble des Espagnols mais sera seulement financé par les impôts collectés au sein de quinze des dix-sept communautés autonomes.

Depuis les années 1980, le Pays Basque et la Navarre contribuent donc de moins en moins au budget du gouvernement central mais bénéficie de fait des mêmes services de l'État sur leur territoire, se trouvant ainsi dans une situation largement privilégiée par rapport au reste des communautés autonomes³².

En effet, le financement autonome commun applicable au reste des communautés autonomes est tout à fait différent, l'État central demeurant le principal collecteur des impôts, dont la redistribution entre les différentes communautés autonomes dépend de critères négociés puis définis périodiquement entre le gouvernement, les principales forces politiques nationales et les communautés autonomes. Là encore, il fut établi une distinction entre d'une part, les communautés autonomes choisissant d'obtenir le nombre le plus important de compétences dont l'éducation et la santé par exemple, telles que la Catalogne, la Galice, l'Andalousie et Valence, et d'autre part, celles préférant assumer le nombre minimal de compétences. Alors que le modèle appliqué pour le Pays Basque et la Navarre était alors celui de l'autonomie fiscale, le processus engendré dans le reste des communautés autonomes s'apparentait plutôt à un processus traditionnel de décentralisation économique. D'une manière générale, trois grandes étapes peuvent être définies dans l'évolution du modèle de financement autonome, le système de négociations annuelles basé sur le critère du «coût effectif» entre 1980 et 1986, le système de financement fondé sur les indicateurs socioéconomiques entre 1987 et 1991 et l'essor des principes de coresponsabilité et d'autonomie fiscale à partir de 1992.

2.1.2. Les mécanismes de décentralisation économique initiaux basés sur «le coût effectif»

Lors du vote de la LOFCA en 1980, la préoccupation majeure du gouvernement de l'UCD était de favoriser la mise en place progressive d'un processus de décentralisation sans pour autant engendrer l'établissement d'une «Espagne à plusieurs vitesses». Dans ce sens, suite à quarante années d'imposition d'un centralisme autoritaire presque sans aucune délégation de compétence au niveau régional ou local, la hantise de l'UCD fut alors de ne pas favoriser indirectement une augmentation

des inégalités territoriales dans la prestation des services publics. Les premières mesures encadrant le financement autonome eurent donc un caractère provisionnel. Deux principes majeurs furent définis : d'une part, la redistribution économique sera une fonction revenant exclusivement au gouvernement central et d'autre part, les régions ne bénéficieront pas d'un important degré d'autonomie financière, puisque cela engendrerait nécessairement de plus grandes inégalités interrégionales³³. Suite au prélèvement des impôts, la part revenant à chaque communauté autonome devait donc être transférée par l'État central en fonction de la quantité des prestations de services que les communautés choisirent de mettre en place³⁴. Il s'agissait alors avant tout d'une décentralisation économique laissant aux communautés autonomes le choix de la structure et de la répartition des services, celles-ci bénéficiant de deux types de transferts provenant de l'État central, un financement inconditionné, la participation aux revenus de l'État (PIE), et un financement conditionné, le fonds de compensation interterritorial (FCI). De 1980 à 1986, la répartition des ressources provenant du FCI vers les communautés autonomes les plus défavorisées se fondait alors sur une pondération en fonction de quatre critères : le revenu par habitant pour 70 %, le solde migratoire pour 20 %, le taux de chômage pour 5 % et la superficie de la communauté autonome considérée pour 5 %³⁵.

Bien que ces critères fussent largement en faveur d'une redistribution de l'État central vers les régions les plus pauvres, la raison d'être du FCI étant de garantir la solidarité nationale entre les communautés autonomes, cette voie de financement conditionnée demeurait néanmoins secondaire et relativement marginale par rapport à la voie principale relative à la PIE. Bien évidemment, la question centrale était alors celle de la répartition du PIE global entre les différentes communautés. Le critère utilisé pour définir les ressources redistribuées à chaque communauté était dans ce cas celui d'une évaluation préalable du «coût effectif» potentiel des prestations de services que chaque communauté autonome mettra en œuvre, le plus souvent basé sur les dépenses passées des régions sous les administrations centralistes. Le dilemme majeur relevait bien évidemment du fait que les négociations, les intérêts politiques et les relations inégales

de pouvoir entraient en jeu dans la définition de ces «coûts effectifs», supplantant le plus souvent les considérations techniques sur l'autel du caciquisme régionaliste. Le dilemme majeur de cette période fut celui de la renégociation annuelle constante des ressources redistribuées par le gouvernement central aux communautés, les asymétries de pouvoir se convertissant alors en répartitions inégales des ressources de l'État. De même, l'absence de forum de débat multilatéral entre toutes les communautés autonomes et le gouvernement, le système institutionnel espagnol n'étant pas pourvu jusqu'à ce jour de chambre basse représentant les différentes communautés autonomes comme au sein des États fédéraux classiques, engendra ainsi la prédominance de négociations bilatérales entre chaque communauté autonome et le gouvernement central, favorisant indirectement la défense des intérêts des communautés les plus puissantes.

2.1.3. L'introduction du critère de développement économique pour le PIE

Étant donné que le caractère provisionnel de la LOFCA devait expirer en 1986 après une période de six ans, la *Generalitat* de Catalogne proposa une réforme du modèle de financement autonome le 18 février 1985 qui ouvrit la voie à une seconde étape. Le mécontentement des élites politiques catalanes se fondait en fait sur deux éléments complémentaires. Tout d'abord, autour de la contestation du caractère fortement redistributif du FCI. La Catalogne étant la plus riche région espagnole, l'État central prélève donc au sein de cette communauté autonome plus d'impôts qu'ailleurs, qui sont redistribués vers les régions plus pauvres tels que la Galice, l'Estrémadure ou la Castille-la-Manche en raison du principe de solidarité et de cohésion socio-économique nationale. Bien que les revenus du FCI représentent un apport faible et secondaire par rapport au PIE, les élites politiques catalanes usent et abusent de l'argument de «la perfusion» de la Catalogne au bénéfice du reste de l'Espagne. De plus, le second argument des élites politiques catalanes est tout simplement celui de la situation de faveur octroyée par l'État central au Pays Basque et à la Navarre : étant donné que la Catalogne constitue elle aussi une «nationalité historique», elle doit pouvoir bénéficier du même système d'autonomie financière. Indirectement, l'établissement d'un précédent

dans le cas Basque et Navarrais entraîne ainsi une «fuite en avant» vers la désolidarisation progressive de certaines communautés autonomes vis-à-vis de l'État central. Ainsi, sous la pression des nationalistes catalans, le système de financement autonome basé sur le «coût effectif» fut modifié le 7 novembre 1986 suite à d'intenses négociations, de nouveaux indicateurs socio-économiques étant alors utilisés comme critère de la répartition pour une période de cinq ans jusqu'en 1992. Alors que sous la pression des communautés les plus défavorisées, le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez se compromettra à ce que le nouveau système ne redistribue pas moins de fonds à chaque communauté que le précédent, le principal changement fut l'introduction du critère relatif au développement économique de chaque communauté selon l'article 13 de la LOFCA. D'une manière générale la répartition du PIE entre les différentes communautés fut environ équivalente à celle obtenue avec le premier système, mis à part pour la Catalogne et les îles Canaries qui bénéficièrent un peu plus du système de financement sur critères socio-économiques.

2.1.4. L'essor du principe d'autosuffisance financière pour le FCI

Malgré cela, en vue de l'objectif ultime des élites catalanes d'obtenir un système aussi favorable que celui du Pays Basque et de la Navarre, n'ayant que peu bénéficié de la réforme du PIE selon ses aspirations ultimes, la *Generalitat* demanda dès le mois de juillet 1989 une nouvelle réforme du FCI. Comme nous l'avons vu, celui-ci fut établi suivant deux objectifs principaux : l'autosuffisance financière et la solidarité nationale. Afin de limiter leur contribution à l'élément de solidarité nationale du FCI relatif à la redistribution en faveur des régions les plus pauvres, l'argument des nationalistes de CiU fut alors très simple : plutôt que de redistribuer une «rente» des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres qui décourage la créativité, l'investissement et la bonne gestion, il vaut mieux permettre à chaque communauté d'obtenir une autosuffisance financière en transférant une partie de la collecte des impôts de l'État central aux communautés, de telle sorte que celles-ci seront alors plus autonomes, moins dépendantes des autres communautés et deviendront alors plus responsables de l'usage qu'elles feront de l'argent de leurs contribuables, sous peine de vote sanction lors des prochaines élections autonomiques³⁶.

Pour autant, cet argument du nationalisme catalan cache en fait aussi la volonté de réduire la part de revenus prélevés en Catalogne qui sera allouée par la suite à la redistribution nationale, dans le but que ces fonds puissent bénéficier et être réinvestis exclusivement en Catalogne. En fait, selon le nouveau FCI introduit en février 1990, une partie des fonds continua à être allouée à la redistribution et à la solidarité nationale, mais c'est la proportion destinée à l'autosuffisance financière qui fut substantiellement augmentée. De la sorte, les communautés autonomes ayant choisi le plus important degré d'autonomie incluant les compétences en matière d'éducation et de santé pouvaient donc elles aussi bénéficier du FCI au motif que leurs prestations de services étant les plus importantes, elles auraient besoin d'une autosuffisance financière proportionnellement plus importante que les autres communautés.

2.2. La redéfinition des critères de financement autonome sous la pression du nationalisme catalan

2.2.1. La mise en place progressive du principe de coresponsabilité fiscale

La fin de la période de vigueur de cinq années suite à la réforme du PIE en 1986 donna lieu à de nouvelles et intenses négociations à la fin de l'année 1991, puis à la mise en place d'une seconde réforme. Comme auparavant, les tensions politiques entre communautés se focalisaient alors sur la question des critères utilisés pour la répartition. Sous la pression des nationalistes catalans, furent introduits les critères de la population et de la dispersion de celle-ci au sein de chaque communauté autonome, de telle sorte que plus le peuplement général et la densité d'une communauté seront élevés, plus elle pourra obtenir des ressources. Non seulement ces nouveaux critères furent introduits, mais le gouvernement catalan mis une pression très forte sur l'État central afin de définir progressivement des mécanismes de coresponsabilité fiscale. Le rapport du groupe de travail du Conseil de politique fiscale et financière (CPFF) remis au gouvernement le 30 juin 1992 recommandait alors de transférer aux communautés autonomes 15 % des fonds obtenus au travers de l'impôt sur le revenu (IRPF). Cependant, la plupart des communautés autonomes les plus défavorisées s'opposait à l'introduction de ce mécanisme défendant que bien que

toutes les communautés autonomes pourraient obtenir 15 % des impôts sur le revenu prélevés régionalement, les fortes différences d'activités et de revenus économiques par habitant selon les communautés auront alors pour conséquence que certaines communautés recevront structurellement plus de fonds que d'autres. La cession de 15 % de l'IRPF, l'application du même critère sans compensation pour les inégalités interterritoriales de revenus au moment initial n'engendrerait qu'une différenciation croissante dans la prestation des services publics d'une communauté à une autre³⁷.

2.2.2. L'État autonome comme processus de négociation

Dès 1993, les nationalistes conservateurs catalans de Convergencia y Unió (CiU) mirent en concurrence le principe de solidarité avec l'argument de la coresponsabilité fiscale. Il manquait alors simplement une conjoncture politique favorable à la mise en place des recommandations du CPF pour permettre une évolution vers un plus important degré d'autonomie financière. En 1993, pour la première fois depuis 1982, le PSOE gagna les élections mais sans pour autant disposer d'une majorité absolue. Afin d'obtenir une stabilité gouvernementale, il dut donc former une coalition avec le PNV et CiU, partis nationalistes de centre-droit aux orientations économiques proches de celles du PSOE et qui surtout, suite à la ratification du Traité de Maastricht en 1992, partageaient avec le parti majoritaire une orientation pro-européenne, ce qui n'était pas le cas d'IU, parti postcommuniste de la gauche alternative et autre partenaire potentiel du PSOE. Les accords du 7 octobre 1993 furent approuvés par onze des quinze communautés autonomes et soulignèrent un profond clivage entre d'une part, les communautés «riches» favorables à la cession de 15 % de l'IRPF, telles que la Catalogne gouvernée par CiU et Madrid dirigé par le PSOE à l'époque, et d'autre part, les communautés «pauvres» considérant que la réforme engendrerait une augmentation des inégalités telles que l'Estrémadure et l'Andalousie administrée par le PSOE et la Castille-et-León, la Galice et les Baléares gérées par le PP³⁸. Au clivage entre les régions riches et pauvres se superposa une division au sein même des familles politiques. La Galice, la Castille-et-León et l'Estrémadure préférèrent opter pour le système antérieur et décidèrent donc de ne pas appliquer la nouvelle réforme, considérant que toutes

les régions ne bénéficieront pas de la même manière de la cession de 15 % de l'IRPF. Selon les communautés pauvres, le nouveau système contribuerait à accentuer les inégalités socioéconomiques, remettant en cause les principes constitutionnels de l'égalité de droit et de la solidarité interterritoriale dont les pouvoirs publics sont les garants. Ce que ces accords mirent aussi clairement en évidence fut ce que les économistes Burguet et Vega avaient déjà constatés dès 1990, à savoir, que le système de financement autonome est un jeu de pouvoir, un «processus de négociation» entre les différents niveaux de gouvernement³⁹.

3. La mise en place de l'autonomie financière et l'essor d'un fédéralisme fiscal asymétrique (1993-1996)

3.1. Deux visions opposées des implications de l'État autonome pour l'autonomie financière régionale et la solidarité nationale

En fait, le caractère «ouvert» du système des communautés autonomes et de la Constitution de 1978 donne lieu à deux interprétations opposées de la nature de la structure territoriale de l'État espagnol, dont l'une ou l'autre s'impose alternativement en fonction de la conjoncture et des rapports de forces politiques. Il est ainsi possible de distinguer deux idéaux-types, la vision «citoyenne» qui met l'accent sur les individus, sur la solidarité nationale, l'égalité des droits et de l'accès aux services de l'État, et la vision «communautaire» qui s'intéressent avant tout aux intérêts des communautés autonomes régionales et qui met en avant les principes de la décentralisation, de l'autonomie et de l'autosuffisance financière.

Quatre arguments principaux sont formulés par la vision «citoyenne» mise en avant par les communautés autonomes les plus défavorisées. Tout d'abord, le prélèvement des impôts et la redistribution de ceux-ci par les communautés elles-mêmes engendreraient des tendances déséquilibrées qui mettent en cause l'intégration économique globale du territoire national⁴⁰. De même, pour les défenseurs de cette vision, le financement autonome et donc la définition de l'intérêt général national ne peut pas être dépendant de négociations politiques et d'accords de gouvernements entre le parti au pouvoir et ses partenaires nationalistes de coalition minoritaire, étant donné que par définition, telle pratique reviendrait à

ce qu'une minorité de communautés autonomes, en concertation avec le gouvernement central, décide du futur du reste des communautés⁴¹. Troisièmement, le principe de solidarité implique que «tous les citoyens bénéficient d'un accès égal aux biens et aux services économiques, ce qui exige une redistribution des ressources publiques, afin que ces services soient distribués en fonction des nécessités et non en fonction de la capacité fiscale» de chaque communauté autonome⁴². Enfin, la cession d'une partie de l'IRPF, et en général, d'un degré chaque fois plus important d'autonomie financière pour les communautés autonomes limite donc non seulement les marges de manœuvre mais aussi les instruments socio-économiques à disposition du gouvernement central de telle sorte que sur le long terme, c'est sa viabilité même qui est mise en question⁴³.

En opposition, les partisans de la vision «communautaire» plaçant l'intérêt de chaque communauté autonome au dessus de celui des citoyens espagnols pris dans leur ensemble développent un argumentaire autour de quatre points majeurs. Premièrement, sans autonomie financière, il ne serait pas possible de parler d'un vrai État des autonomies. La condition principale de l'autonomie financière est la mise en œuvre du principe de coresponsabilité fiscal qui impliquerait donc que les communautés autonomes bénéficient d'une autonomie, pas seulement dans la définition de leurs dépenses, mais aussi dans l'étendue des prélèvements et des moyens leur permettant d'obtenir des revenus⁴⁴. Selon les nationalistes, l'autonomie financière permettrait dans le même temps de mettre fin aux discours de victimes de certaines communautés autonomes et la tendance à critiquer l'État central en disant qu'elles ne reçoivent pas suffisamment de fonds⁴⁵. De plus, cela permettrait à chaque communauté d'être moins dépendante de l'État central mais aussi plus responsable dans le prélèvement et la gestion de leurs ressources vis-à-vis de leurs électeurs, contribuant ainsi à réduire substantiellement le déficit public. Enfin, le dernier argument revient à souligner qu'étant donné que l'organisation territoriale et institutionnelle de l'État espagnol se rapproche chaque fois plus du modèle d'un État fédéral, il semble donc logique que le pays adopte une structure financière qui s'adapte à cette réalité sociopolitique.

3.2. Des principes irréconciliables ?

En 1996, pour la première fois depuis la transition démocratique, le Parti populaire, profondément rénové par José Maria Aznar sortit vainqueur des urnes. Néanmoins, comme dans le cas du PSOE en 1993, celui-ci n'obtint pas la majorité absolue de telle sorte qu'il dut former un pacte de gouvernement pour pouvoir investir le président et gouverner de manière stable, en sollicitant le soutien des partis nationalistes et/ou régionalistes de centre-droit, CiU, le PNV et la Coalition Canaries (CC). Alors même que le PP avait fortement critiqué le PSOE pour avoir réformé le système de financement autonome sous la pression du nationalisme catalan en 1993, la droite espagnole suivit en fait la même voie, procédant à une nouvelle réforme qui reprenait les quatre principales revendications de la *Generalitat* dirigée par Jordi Pujol, à savoir, céder non plus 15 % mais 30 % de l'IRPF aux communautés autonomes qui le désirerait, admettre la gestion conjointe de l'IRPF par des représentants de l'administration centrale et des communautés autonomes, éliminer certains mécanismes de correction précédemment inclus dans l'IRPF, et octroyer une capacité de législation plus importante aux communautés autonomes qui le désire en matière d'impôts d'État⁴⁶. Au contraire, alors même que le PSOE avait octroyé un pacte similaire à CiU trois années plus tôt, les socialistes critiquèrent le pacte comme «irresponsable», «déséquilibrant», «régressif», parce qu'il mettrait fin au principe de l'unité fiscale «même revenu, même impôt», engendrant une discrimination des citoyens en fonction de leur lieu de résidence⁴⁷. Ainsi, l'absence de limite institutionnelle aux transferts des compétences et au processus de «fédéralisation» de l'organisation territoriale de l'État espagnol engendre inévitablement une «compétition fiscale» entre les différentes communautés autonomes sur le plan économique⁴⁸. À la vision portée par la Catalogne, s'opposait celle des «communautés pauvres» comme celle du président de la communauté autonome d'Estrémadure, Rodriguez Ibarra. Selon lui, alors que les citoyens des communautés autonomes acceptant le transfert de 30 % de l'IRPF contribueront aux dépenses générales de l'État à hauteur de 70 %, ceux des autres communautés participeront à hauteur de 100 %⁴⁹. De plus, avec l'octroi d'un surplus d'autonomie financière, le gouvernement central perdra un certain nombre des instruments à sa disposition, et le retrait

de l'État central se ressentira donc avant tout au sein des communautés autonomes les plus défavorisées⁵⁰. Même le PSC, parti des socialistes catalans, critiqua l'accord entre le PP et CiU⁵¹.

3.3. Les cinq arguments récurrents du nationalisme catalan

D'une manière générale, la négociation de 1996 permet de mettre en avant cinq éléments structurels du discours du nationalisme catalan en relation avec le système de financement autonome : 1) le soutien à un processus ouvert ; 2) la volonté d'obtenir la mise en place d'un système similaire au modèle foral en vigueur pour le Pays Basque et la Navarre ; 3) la dénonciation d'une situation injuste et de discriminations imposées par l'État central à la Catalogne ; 4) la volonté d'obtenir le degré maximum d'autonomie financière et finalement ; 5) l'objectif de substituer une négociation multilatérale par des accords bilatéraux avec l'État central.

Le premier argument majeur du nationalisme catalan relève de la mise en avant du caractère *ouvert* et *processuel* du modèle autonome. Comme le souligne Jordi Pujol en 1996 : «nous devons obtenir la garantie que le modèle continuera à évoluer de manière graduelle»⁵². Cet élément structurel du discours nationaliste est de même bien illustré par les mots de Francesc Homs de CiU : «le modèle autonome comporte toujours l'établissement de nouvelles relations entre l'État central et les entités autonomes, favorisant le développement de nouveaux débats qui exigent une redéfinition constante de la répartition des compétences»⁵³. Au contraire, selon Manuel Fraga, président de la Xunta de Galicia en 1996, «il faudrait réformer la Constitution pour avancer vers un modèle fédéraliste, puisque si l'on ne définit pas un grand pacte d'État, les accords conjoncturels vont naître sous la menace permanente du fait que lorsqu'une nouvelle combinaison politique sera mise en œuvre, la question de la définition et de l'étendue du modèle sera ouverte à nouveau»⁵⁴. Face à la demande gradualiste du nationalisme catalan, la position initiale du PP en 1996 fut de définir un nouveau pacte avec CiU en échange du soutien à l'investiture de José Maria Aznar, mais aussi de «fermer le modèle autonome espagnol dans un délai de deux législatures»⁵⁵. Il s'agissait ainsi de parachever le développement des dix-sept statuts

d'autonomie avant de clore le modèle autonome à travers la définition des compétences étatiques intransférables aux communautés autonomes, en accord avec les articles 8 et 150.2 de la Constitution de 1978 et la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel. Dès 1996, Mariano Rajoy, alors Ministre des Administrations publiques considérait qu'«il n'est pas bon de maintenir perpétuellement ouvert le modèle de l'État», de telle sorte qu'il faudrait «obtenir un consensus de base sur les compétences intransférables de l'État, et celles qui au contraire peuvent être assumées par les communautés autonomes»⁵⁶.

La volonté d'obtenir la mise en place d'un système similaire au modèle foral en vigueur au Pays Basque et en Navarre constitue le second axe récurrent du programme politique du nationalisme catalan depuis le milieu des années 1980. Par exemple, quelques mois à peine après avoir négocié le nouveau système de financement autonome en 1996, Pujol déclara dès le mois d'octobre de la même année qu'il demanderait une renégociation dès 2001, afin de mettre en œuvre «un pacte fiscal entre la Catalogne et le gouvernement central similaire à la situation du *'concierto económico'* dont bénéficient le Pays Basque et la Navarre»⁵⁷. Le troisième élément central du discours nationaliste est lié à la nécessité de corriger les discriminations que le financement autonome ferait subir à la Catalogne. En février 1996, Pujol met ainsi en avant le montant des *revenus par habitant* transférés de l'État vers la Catalogne, dont le montant par tête était moindre en 1996 en Catalogne qu'en Estrémadure ou en Andalousie⁵⁸. D'un certain point de vue, les revenus par habitant transférés de l'État vers les communautés autonomes devraient être égaux : un citoyen catalan devrait recevoir autant qu'un citoyen andalou. Néanmoins, le point de vue opposé, généralement mis en avant par les communautés autonomes plus pauvres est tout aussi recevable. L'argument de la *dette historique* de l'État espagnol et des communautés autonomes les plus avancées en faveur des régions les moins développées, notamment en raison de la faiblesse historique de l'État central et le développement inégal du territoire national, constitue d'ailleurs l'un des éléments des statuts d'autonomies adoptés par l'Estrémadure et l'Andalousie en 1980⁵⁹. Cette vision relative à la nécessité de compenser

des déséquilibres socioéconomiques ancrés historiquement, explique par exemple l'argument suivant lequel le revenu par habitant redistribué par l'État central devrait être plus élevé au sein des régions plus pauvres: au sein des zones rurales, les plus faibles densités et les plus grandes dispersions des populations, engendrent des coûts d'accès aux services publics plus importants. En 1996, ce point de vue a par exemple été mis en avant par les fédérations d'Estrémadure tant du PSOE que d'Izquierda Unida, qui demandèrent au Tribunal Constitutionnel un référendum en 1997, au motif que le nouveau système de financement autonome portait atteinte au principe de compensation interterritoriale⁶⁰. Ainsi, du point de vue normatif, on voit bien comment les deux déclinaisons de l'argument sont tout aussi recevables : chaque citoyen espagnol devrait en théorie recevoir la même quantité de financement de l'État central, mais d'un autre côté, les infrastructures et les services publics n'étant pas au même niveau de développement en Catalogne qu'en Galice, il serait donc tout autant moralement justifiable de transférer plus d'argent par habitant en Galice qu'en Catalogne, jusqu'à ce que la première communauté autonome, aux services publics, moins développés atteigne le niveau d'accessibilité et de prestations fournies par la Catalogne plus riche et mieux dotée.

Le quatrième élément du discours nationaliste est lié à la question de *l'autonomie* et de *la responsabilité financière*, qui suscite les mêmes interprétations divergentes. Il est mis en avant l'argument selon lequel «les dépenses des communautés autonomes doivent être de plus en plus liées à leurs revenus. Chaque communauté devrait assumer un plus grand degré de responsabilité lorsqu'il s'agit d'expliquer ce qui va être dépensé, son budget et quelles décisions vont être prises pour récolter les fonds nécessaires»⁶¹. L'équilibre du rapport entre les revenus et les dépenses des communautés autonomes est mis en avant dans le but de réduire le déficit public de l'État. Selon cette vision, une plus grande autonomie financière des communautés autonomes engendrerait nécessairement une plus grande responsabilité : les gouvernements autonomes devant eux-mêmes gérer leurs dépenses, ils deviendront plus redevables vis-à-vis de leurs électeurs. L'argument de la responsabilité financière se décline par exemple suivant la vision de Josep Antoni Duran de *l'Unió Democràtica*,

partenaire de Pujol au sein de la coalition CiU, pour lequel «le financement autonome doit être basé sur l'autosuffisance et l'égalité, mais en récompensant les communautés qui apportent le plus grand effort fiscal, comme au Canada ou en Belgique par exemple [...] l'égalité doit garantir la solidarité mais pas sans limites, parce que la solidarité consiste aussi à générer la culture de l'effort et du travail. La subvention n'est pas de la solidarité»⁶². Au contraire, le socialiste Griñà considérait que le plus important était «de mettre en pratique un système de financement qui favorise une politique de redistribution et de solidarité comme c'est le cas au sein de l'Union Européenne. Certains pays comme l'Espagne reçoivent plus qu'ils ne donnent alors que pour d'autres comme l'Allemagne c'est le contraire»⁶³. On voit bien ici comment les deux visions sont tout aussi moralement justifiables suivant l'accent mis sur le principe d'égalité ou sur celui de solidarité.

Enfin, le cinquième point majeur du nationalisme catalan est lié à la volonté de favoriser le développement de «pactes bilatéraux» avec l'État central, plutôt que de négocier le système de financement autonome de manière multilatérale avec l'ensemble des communautés autonomes. La spécificité catalane, le «fait différencié», la reconnaissance constitutionnelle d'une différenciation entre «nationalités» et simples «régions» sont autant d'éléments mis en avant afin de justifier la légitimité d'un traitement spécial pour la Catalogne. Contrairement à cette vision de «l'hétérogénéité nécessaire» du modèle de financement autonome, Manuel Chaves, José Bono et Juan Carlos Ibarra, présidents socialistes des communautés autonomes d'Andalousie, de Castilla-la-Mancha et d'Estrémadure s'opposèrent à la réforme de 1996 en déposant un recours devant le Tribunal constitutionnel, au motif qu'une réforme du modèle des relations financières de l'État devrait nécessairement être négociée par l'ensemble des communautés autonomes sur un pied d'égalité, pour ne pas créer de déséquilibres⁶⁴.

3.4. L'influence de CiU sur l'évolution du discours du PP et la réforme de 1996

Le rôle central joué par le nationalisme catalan dans la définition du

Le système de financement autonome est bien souligné par l'influence de CiU sur l'évolution du discours du PP et la réforme de 1996. Avant les élections de 1996, José Maria Aznar évoquait la nécessité de favoriser «le développement homogène de l'État des autonomies» et de permettre une «stabilisation du processus autonome»⁶⁵. Dans la période précédant les élections, les relations entre le PP et CiU demeuraient donc relativement conflictuelles. José Maria Aznar déclarait ainsi en octobre 1993 : «si nous avions gagné les élections, nous n'aurions pas commencé par la cession de 15 % de l'IRPF, mais par le soutien à l'administration unique qui réduit les dépenses au lieu de les augmenter»⁶⁶. En 1995, le jugement de Francisco Alvarez Cascos est encore plus clair : «Pujol vit en démocratie mais fait partie de la théocratie. Il dispose d'un rang divin, il ne se trompe jamais dans ses déclarations. Nous sommes plus modestes, quelquefois nous avons raison quelquefois nous avons tort. Il serait bon que Pujol descende de son Olympe et facilite la construction d'une Catalogne plurielle. Pujol est un grand désastre pour la Catalogne parce que ses thèses sont insoutenables»⁶⁷. Peu avant les élections de 1996, José Maria Trias du PP soulignait de même en référence à CiU : «ils sont aussi installés dans la corruption et l'absence de solidarité comme les socialistes, et ils n'ont pas non plus de projets pour l'Espagne parce qu'ils ne veulent pas en avoir, ce qui les intéresse c'est la Catalogne, pas l'Espagne»⁶⁸. Enfin, Aznar déclarait au début du mois de mars 1996 : «je suis disposé à dialoguer, à tendre la main, mais contester cette offre en disant 'je ne voterais pas l'investiture d'Aznar. Soit il me donne 300 000 millions, soit je ne joue pas le jeu' ne me paraît pas une attitude correcte. Cela me semble néanmoins une position très illustrative pour les électeurs catalans»⁶⁹.

Nécessitant l'appui de CiU pour gouverner, l'évolution du discours du PP après les élections est ainsi particulièrement prononcée. Dès le 1 mars 1996, Aznar évoquait alors toujours «le développement homogène» du modèle autonome, mais parallèlement «au respect des faits différenciés»⁷⁰. Contrairement au programme politique du PP avant 1996, le parti accepta donc la plupart des demandes des nationalistes catalans, notamment l'augmentation de la part de l'IRPF cédée par l'État aux communautés autonomes de 15 % à 30 %, de même que la gestion de 30 % de l'IVA par

celles-ci. La question de la solidarité interterritoriale demeura de même tout à fait marginale dans le cadre des négociations. Les «retournements de vestes» ne sont néanmoins pas uniquement l'apanage du PP. Le PSOE ayant lui-même négocié avec CiU en 1993, critiqua le PP pour «mettre en danger la paix territoriale en cédant aux pressions de CiU». Le Ministre socialiste des Administrations publiques, Joan Lerma déclara alors que la cession de 30 % de l'IRPF aux communautés autonomes serait «clairement en faveur de la Catalogne» tout en «augmentant les inégalités entre les communautés autonomes». Selon le PSOE, ce serait «l'autonomie financière exigée par CiU qui aurait primé» puisque «Pujol a réussi à compromettre Aznar dans une direction donnée, mais Aznar n'a pas pu compromettre Pujol en faveur de la solidarité»⁷¹.

Les ambiguïtés tant du PSOE que du PP furent utilisées politiquement par CiU pour renforcer sa position et apparaître comme un pôle central de définition du modèle. Pujol déclara par exemple en octobre 1996 : «il n'est pas possible qu'une question si importante que celle-ci dépende de majorité circonstancielle. Il est un peu dérangentant que le PSOE ait approuvé la cession de 15 % de l'IRPF en 1993 et que maintenant, certains socialistes dénoncent l'inconstitutionnalité de la cession de 30 % de l'IRPF. De même, le PP fut opposé à la cession de 15 % lorsque le parti était dans l'opposition alors qu'il est maintenant en faveur de la coresponsabilité fiscale»⁷². Favorables à un modèle ouvert qui peut être renégocié en leur faveur en fonction de la conjoncture politique, le passage ci-dessus reflète bien le renversement de figure de discours : la crispation politique et la «situation provisionnelle» engendrée par les indécisions du PSOE et du PP seraient préjudiciables au modèle autonome, de telle sorte qu'il faudrait un «pacte stable avec le PP et le PSOE». L'idée d'un «pacte stable» ne renvoie évidemment pas à la possibilité d'une constitutionnalisation de la question du financement autonome et donc à sa fermeture, mais se comprend comme «la nécessité de progresser de manière permanente vers plus de délégations de compétences», et d'assurer à la Catalogne une situation similaire au système foral avec «le plus grand degré d'autogouvernement possible»⁷³. L'échange du soutien aux investitures tant de Felipe González en 1993 que de José Maria Aznar

en 1996, contre un système de financement autonome en faveur de la Catalogne souligne ainsi bien la capacité de chantage des nationalistes sur la définition des modalités du système, qui demeure paradoxalement «indéfini» puisque sujet à des renégociations perpétuelles.

4. Le financement autonome et les réformes de 2001 et de 2009 : Le symbole d'un «modèle indéfini» ?

En 2001 puis à nouveau en 2009 ont eu lieu deux nouvelles réformes du financement autonome, soulignant la redéfinition constante des modalités du système à chaque législature. Depuis le début des années 1990, le PP déclare vouloir clore cette question pour éviter des renégociations perpétuelles. Néanmoins, bien que le Parti Populaire fût réélu en obtenant une majorité absolue le 12 mars 2000, cette fermeture de la question du financement autonome ne fut jamais mise en œuvre, le PP choisissant alors de reléguer cette question au second plan pour éviter un affrontement direct avec l'ensemble de la classe politique catalane. L'année 2001 ne présida donc pas à une fermeture finale du financement autonome, mais plutôt à un accord consensuel sur un nouvel élargissement de l'autonomie et des marges de manœuvres financières des communautés autonomes. Par rapport à 1996, la négociation du gouvernement avec les communautés autonomes permit à celles-ci de gérer non plus 30 % mais 33 % de l'IRPF, de même que 35 % de l'IVA (contre 30 % en 1996) et jusqu'à 40 % des impôts spéciaux sur l'alcool, l'essence et le tabac.

En l'absence d'une redéfinition constitutionnelle des modalités du financement autonome, l'accord politique défini en 2001 et adopté en 2002 prévoyait ainsi nécessairement une nouvelle réforme en 2007. Celle-ci eut finalement lieu durant l'été 2009. Elle fut justifiée par trois éléments : 1) la nécessité d'augmenter les ressources des communautés autonomes en raison du surcoût des services publics engendré par une forte progression démographique depuis 2002 (la population espagnole ayant augmenté de sept millions d'habitants depuis lors) ; 2) la réduction des disparités liées au niveau de ressources par habitant ; 3) le besoin d'adapter le système de financement autonome aux différents statuts d'autonomie récents, notamment le statut catalan de 2005. La réforme de

2009 a de nouveau augmenté la part des ressources prélevées directement par les communautés autonomes, qui auront en charge jusqu'à 50 % de l'IRPF et de l'IVA de même que 58 % des impôts spéciaux. Une part sans précédent des ressources de l'État, 75 %, sera distribuée entre les communautés autonomes dans le but que toutes puissent obtenir le même niveau de financement par habitant, un élément qui favorise les communautés autonomes les plus peuplées comme la Catalogne et l'Andalousie. De plus, à travers le processus de «nivellement», le principe de solidarité interterritoriale a été remis en cause, puisque si une communauté est capable de générer les ressources nécessaires pour le reste de ses compétences à travers ses propres impôts, celle-ci ne devra pas redistribuer l'argent restant au gouvernement central comme jusqu'alors. Cette mesure bénéficie ainsi aux communautés autonomes qui génèrent le plus d'impôts en raison de leurs plus grands niveaux de richesses, tels que Madrid, la Catalogne et les Baléares.

L'analyse des débats politiques accompagnant la nouvelle réforme de 2009 permet ainsi de souligner certaines constantes, étant déjà apparues en 1993 et en 1996, comme par exemple : 1) la mise en avant des discriminations imposées à la Catalogne par les nationalistes ; 2) la critique de la réforme par l'opposition (bien que celle-ci ait soutenu la réforme antérieure); et finalement ; 3) l'appropriation par le gouvernement (qu'il soit du PP en 1996 et 2000 ou du PSOE en 2009) de certains des arguments des nationalistes. Tout d'abord, la position de José Montilla, président de la *Generalitat* et du gouvernement tripartite catalan ERC/PSC/IC-IU, durant l'été 2008 est emblématique du discours de l'injustice imposée à la Catalogne. Dans un contexte de dégradation des relations entre la direction nationale du PSOE et la branche catalane du PSC, Montilla mit à nouveau en avant le thème des discriminations imposées à sa région. Les passages suivants sont emblématiques de cette figure récurrente du discours du nationalisme catalan : «la Catalogne est maltraitée économiquement par le gouvernement central»; «sans réforme du système en vigueur il se produira l'asphyxie de la Catalogne» ; «le système autonome défini en 1996 puis en 2001 est profondément injuste pour la Catalogne»⁷⁴. Signe de ces désaccords, Montilla assista pour la première fois en deux ans à la réunion du

Conseil Territorial du PSOE en juillet 2009, organisme réunissant pourtant régulièrement les membres des communautés autonomes dirigées par le parti⁷⁵. Deuxièmement, durant les négociations de l'été 2009, la critique du gouvernement par l'opposition fut une fois encore une constante, même si celle-ci avait pris des mesures allant dans le même sens dans le passé. Ainsi, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les communautés autonomes du PP ont «rejeté le modèle de financement autonome» tout en «acceptant l'argent du gouvernement central»⁷⁶. Ceci souligne bien les dilemmes récurrents du principal parti de l'opposition, quelle que soit sa couleur politique, qui s'oppose stratégiquement au gouvernement central, même s'il a lui-même soutenu des mesures similaires lors de la précédente législature, soulignant la forte *politisation* de la question du financement autonome. Cela illustre d'autre part la compétition entre communautés autonomes, qui veut qu'aucune d'entre elles ne désire renoncer à des bénéfices potentiels.

Enfin, l'appropriation par le gouvernement de certains arguments des partis nationalistes est soulignée à nouveau à travers la question de la démographie. Le premier élément de la réforme, celui des ajustements démographiques, bénéficie surtout à la Catalogne et à l'Andalousie. Suivant les mots de José Luis Rodríguez Zapatero : «certaines communautés autonomes ont augmenté leur population de 1,2 millions d'habitants, d'autres de 40 000 et certaines n'ont pas connu de croissance démographique»⁷⁷. Même si cet élément justifie évidemment une augmentation de la proportion de ressources redistribuées vers les communautés autonomes aux démographies les plus dynamiques, il convient néanmoins de considérer l'effet d'engendrement d'un «cercle vertueux» ou au contraire d'un «cercle vicieux» : les communautés autonomes du littoral espagnol à la démographie plus dynamique reçoivent ainsi plus d'argent, ce qui leur permet en retour de progresser plus vite, alors que les communautés autonomes rurales, à la démographie moins dynamique ne reçoivent pas de surplus de ressources, ce qui leur permettrait potentiellement de compenser leur manque de dynamisme démographique et de renforcer leur attractivité. José Luis Rodríguez Zapatero souligna néanmoins en juillet 2009 : «je suis convaincu que ce sera

un accord satisfaisant pour la Catalogne», déclarant de même «la nécessité d'évoluer vers une égalité dans la prestation des services aux citoyens et une équité dans le financement par habitant», l'une des revendications traditionnelles de la *Generalitat*⁷⁸. ERC, le parti indépendantiste catalan s'est d'ailleurs réjoui du nouveau système défini durant l'été 2009, Joan Puigercos qualifiant celui-ci «d'accord magnifique pour la Catalogne» puisque le parti aurait «gagné contre l'État espagnol»⁷⁹.

Au final, comme le souligne bien José Maria Ruiz Soroa, «force est de constater que ce qui se dénomme aujourd'hui encore en 2009 comme le *nouveau système* de financement autonome n'a rien à voir avec un système ou un modèle, de la même manière qu'il ne l'a jamais été»⁸⁰. Selon l'auteur, «ce qui a été fait fut de suivre un *a priori* politique, à savoir que la Catalogne devrait recevoir un financement supérieur à celui qu'elle disposait antérieurement, en situant la communauté autonome au-dessus de la moyenne nationale»⁸¹. Bien qu'il soit tout à fait défendable, comme nous l'avons vu, de souligner la nécessité de progresser vers une égalité de financement en revenu par habitant, d'autres arguments opposés comme la nécessité de plus importants financements dans les régions dotées d'une population dispersée, la question de la dette historique et l'ensemble des éléments liés au principe de solidarité interterritoriale sont tout aussi moralement recevables. Dans la plupart des États fédéraux comme en Allemagne par exemple, la constitutionnalisation des relations financières entre la Fédération et les Länder favorise une stabilité suffisante pour ne pas constamment ouvrir à nouveau le débat en fonction des conjonctures politiques et des accords de gouvernement⁸². En Espagne au contraire, lors de la rédaction de la Constitution de 1978, la priorité du moment fut liée à l'instauration du nouveau système de distribution du pouvoir territorial, de telle sorte que la question du financement autonome ne fut pas résolue, étant simplement évoquée par les articles 156, 157 et 158 du Titre VIII de la Constitution. Cette «indéfinition» des caractéristiques et des limites du système de financement autonome a donc largement renforcé la *politisation* de la question, favorisant le plus souvent des réformes dans le sens voulu par les partis nationalistes.

D'une manière générale, Calsamiglia et Esteban résument bien le dilemme

du cas espagnol et la tension inhérente entre les principes de solidarité et d'autonomie : «un système de financement articulé exclusivement autour du principe de la solidarité impliquerait que les ressources reçues par chaque communauté autonome soient totalement indépendantes de n'importe quelle action du gouvernement autonome et qu'en conséquence, il dispose d'une autonomie financière et d'une responsabilité fiscale nulles. Au contraire, dans un système de financement dépendant exclusivement du principe d'autonomie, les gouvernements autonomes définiraient leurs propres destins et ils paieraient directement les conséquences de leurs décisions, mais il n'y aurait plus alors de place pour la solidarité nationale et l'égalité»⁸³. La problématique centrale du «fédéralisme sans l'État fédéral» de l'Espagne contemporaine est ainsi liée à la relation entre les problèmes d'*intégration* (la volonté de vivre ensemble) et d'*articulation* (la mise en œuvre des institutions fédérales), deux éléments de nature différente. La *question de l'intégration* affecte seulement les nationalités historiques aux revendications autonomistes voire séparatistes telles que la Galice, mais surtout la Catalogne et le Pays Basque, puisque seules ces communautés autonomes exercent à des degrés divers des pressions sur l'État central, relatives à leur insertion/retrait des régulations politiques nationales. Au contraire, la *question de l'articulation* affecte l'ensemble des communautés autonomes, puisque la modification des règles du jeu nationales, suivant les pétitions d'une ou de plusieurs communautés autonomes données, affecte indirectement toutes les autres en faisant évoluer le cadre étatique de référence. Depuis la transition démocratique, la plupart des gouvernements ont implicitement accepté l'idée selon laquelle les déficiences d'intégration historique du Pays Basque et de la Catalogne pourraient être compensées par l'évolution des schémas d'articulations. En donnant plus d'autonomie politique et financière, en renforçant l'autogouvernement, ces régions s'intégreraient plus en retour dans l'ensemble national. Néanmoins, la force du nationalisme est au contraire de présenter une concession de l'État central comme une dette, de convertir une évolution vers plus de fédéralisation comme la réparation d'une injustice historique antérieure. L'exemple du financement autonome est ainsi emblématique du processus de fédéralisation asymétrique de l'Espagne contemporaine, ou comment les gouvernements

nationaux successifs, à défaut de vouloir et de pouvoir trancher la question de l'intégration, ont préféré s'en remettre à faire évoluer les mécanismes d'articulation, sans trop savoir d'ailleurs à quoi mènera une fédéralisation sans État fédéral.

Conclusion

Ainsi, comment l'État espagnol peut-il préserver la cohésion et la solidarité nationale tout en reconnaissant l'autonomie régionale et le pluralisme ? La Constitution de 1978 peut-elle encore fournir le socle du contrat social liant les Espagnols ? Ces dernières années, sous l'influence des conservateurs, nombreux sont les auteurs ayant évoqué «la balkanisation», «le suicide de l'Espagne» ou «l'exacerbation des nationalismes», renforçant la nécessité de «défendre la nation espagnole» devant «l'assaut nationaliste à l'État»⁸⁴. Le premier mandat de José Luis Rodriguez Zapatero a ainsi été qualifié de «législature de la crispation», Enrique Gil Calvo célébrant même l'avènement d'un nouveau type de «lutte politique à l'espagnole»⁸⁵. Qu'en est-il vraiment ? En quoi l'exemple des négociations politiques sous-jacentes à la définition du modèle de financement autonome national nous enseigne-t-il sur les dilemmes du fédéralisme sans l'État fédéral de l'Espagne d'aujourd'hui ? L'étude des processus de définition puis de réforme du financement autonome entre 1980 et 2009, souligne clairement que la détermination de la répartition des bénéfices et des opportunités fiscales au sein de l'État espagnol relève constamment d'un rapport de force, d'un jeu de pouvoir et de négociations soulignant une «tripartition de l'espace politique» entre le gouvernement central, les partis politiques et les communautés autonomes⁸⁶.

Au sein de ce jeu politique, le dilemme majeur est celui du «contexte de fédéralisation asymétrique» qui tend systématiquement à faire pencher la balance en faveur du principe de l'autonomie régionale au détriment de celui de la solidarité nationale comprise en termes de redistribution des ressources. Notre étude a ainsi bien souligné comment le catalanisme politique a continuellement réussi à jouer le rôle d'un groupe de pression, obligeant les gouvernements de droite comme de gauche à réformer le financement autonome en situation de coalition ou non. Suite aux

pétitions des nationalistes de CiU, en 1986 le critère du développement économique fut introduit dans la définition du PIE, en 1989 le FCI fut réformé en renforçant l'autosuffisance financière permettant à la Catalogne de bénéficier aussi du fonds, en 1993 les critères de la population et sa dispersion dans le calcul du PIE furent introduits, tout en engendrant une cession de 15 % de l'IRPF aux communautés autonomes, de 30 % en 1996, de 33 % en 2001 puis finalement de 50 % en 2009 Bien que le principe du FCI ait été sauvegardé, à aucun moment le fonds n'a été amplifié, afin de compenser la fuite en avant vers plus d'autonomie fiscale par le maintien parallèle de la cohésion nationale et du principe constitutionnel d'une redistribution de l'État en fonction de la nécessité et non de la capacité fiscale.

En fait, il semble que l'Espagne entre aujourd'hui dans une «seconde transition», dans le sens où sa Constitution de 1978, consensuelle mais ambiguë à la fois, définit les principes régissant l'organisation territoriale de l'État, sans pour autant fixer de limites claires à la répartition des compétences et à l'étendue de chacun des principes, la solidarité et l'autonomie dans le cas du financement autonome. Le *status quo* constitutionnel engendre donc nécessairement une survalorisation du politique puisque dans un contexte asymétrique, les acteurs politiques les plus puissants peuvent utiliser les marges d'interprétation de la norme constitutionnelle sans pour autant la remettre totalement en cause. Tous les acteurs politiques ou communautés autonomes n'ont cependant pas les mêmes moyens ni ressources pour défendre leurs intérêts. Comme dans le modèle fédéral, la reconnaissance d'importants degrés d'autogouvernement, les principes de la coopération et de la subsidiarité bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle. Néanmoins, alors que dans la Constitution fédérale, l'organisation territoriale de l'État définit une limite au pouvoir constituant des États fédérés, la Constitution autonome espagnole n'est pas pourvue d'une telle provision, engendrant ainsi la prévalence des pressions centrifuges sur les visions centripètes, de même que des négociations politiques conjoncturelles sur un ordre constitutionnel structurel qui demeure flou et sujet à interprétation sur certains points. Les arguments des communautés riches et pauvres sont

tout autant valables de telle sorte qu'il n'existe pas de réponse sur le type de financement autonome le plus souhaitable en dehors de positions normatives. Pour autant, le problème central demeure celui du niveau d'application du principe de l'intérêt général. Pour les nationalistes et pour chaque communauté autonome prise individuellement, la répartition des bénéfices du financement autonome est considérée suivant l'intérêt particulier de la communauté. Toutefois, l'intérêt national de l'Espagne dans son ensemble n'équivaut pas nécessairement à la somme des intérêts individuels de ses communautés autonomes. C'est bien sur ce point que le bât blesse, et qu'au-delà des luttes politiques quotidiennes, les à-coups et réformes successives contribueront à dessiner le visage de l'Espagne de demain. En définitive, la possibilité de fédéralisation sans les limitations propres à l'État fédéral, semble tout autant constituer une marque de la flexibilité exemplaire de l'État des autonomies, qu'elle ne constitue aussi son dilemme central.

Bibliographie

AGUILERA DE PRAT (C. R.), «Los socialistas ante los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996», *Revista de Estudios Políticos*, 2001, p. 9-43.

AJA (E.) (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, vol. II., Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996.

ALONSO DE LOS RIOS (C.), *Si España cae... Asalto nacionalista al Estado*, Madrid, Espasa Calpe, 1994.

ALVAREZ-JUNCO (J.), «The Nation-building Process in Nineteenth-Century Spain», in MAR-MOLINERO (C.) et SMITH (A.) (dir.), *Nationalism and the Nation in the Iberian Peninsula. Competing and Conflicting Identities*, Oxford, Berg, 1996, p. 89-107.

ÁLVAREZ-JUNCO (J.), «El nacionalismo español como mito movilizador. Cuatro guerras», in CRUZ (R.) et PÉREZ LEDESMA (M.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 35-67.

ÁLVAREZ JUNCO (J.), «El nacionalismo a comienzos del siglo XXI», in RIBOT (L.), VALDEON (J.) et VILARES (R.) (dir.), *Año mil, año dos mil. Dos milenios*

en la Historia de España, Madrid, Sociedad Estatal en el nuevo milenio, p. 263-278.

ÁLVAREZ-JUNCO (J.), *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001.

ANDERSON (B.), *Imagined Communities: reflections on the origin and the spread of nationalism*, Londres, Verso, 1983.

APARICIO PÉREZ (M. A.), «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», in APARICIO PÉREZ (M. A.), *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 53-75.

BALFOUR (S.), *The End of the Spanish Empire*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

BALFOUR (S.) et QUIROGA (A.), *España Reinventada. Nación e identidad desde la transición*, Madrid, Península, 2007.

BARRERO (G.), MARIA (A.), MARTIN (A.) et LUZ (M.), *Textos de Derecho local español en la Edad Media. Catálogo de Fueros y Costumbres municipales*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Ciencias Jurídicas, 1989.

BASTIDA (X.), *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 201-16.

BENEGAS (J. M.), «El Partido Socialista y España», *Temas para el debate*, n° 30, mai 1997, p. 42-45.

BOYD (C. P.), *Historia Patria. Politics, History and National Identity in Spain 1875-1975*, New Jersey, Princeton University Press, 1997.

BURGUET (R.) et VEGA (F.), «El sistema de financiación autonómica como un proceso de negociación», *Investigaciones Económicas*, vol. XIV, n° 1, 1990, p. 165-79.

CALSAMIGLIA (X.) et ESTEBAN (J. M.), «Criterios para la Reforma de la

Financiación de las Comunidades Autónomas», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Barcelona, Civitas, 1991.

CASTELLS (A.), «La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Barcelona, Civitas, 1990.

CEBRIÁN (J. L.), «El problema de España», *Claves de la Razón Práctica*, 1997, p. 2-3.

CONSTITUCION ESPAÑOLA , approuvée le 31 octobre 1978, ratifiée par référendum le 6 décembre 1978, signée par Sa Majesté le Roi le 27 décembre 1978, in Generalitat Valenciana, Conselleria de Presidencia, Subsecretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes, Area de Publicaciones, <http://www.gva.es/cidaj/pdf/constitucion.pdf> (consulté le 28/10/2008).

CORCUERA ATIENZA (J.), *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1991.

DIEGO VILLAGRAN (E. DE), *El suicidio de España*, Madrid, Libroslibres, 2005.

DOWLING (A.), «Convergencia i Unió, Catalonia and the new Catalanism», in BALFOUR (S.) (éd.), *The Politics of Contemporary Spain*, Londres, Routledge, 2005, p. 106-120.

ERGEÇ (R.), «Les aspects juridiques du fédéralisme», in Centre d'étude du fédéralisme, *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 38-51.

FERNANDEZ (T. R.), *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid, Civitas-Centro de estudios constitucionales, 1985, p. 45-54.

FERNANDEZ MARUGAN (F. M.), «La financiación autonómica. Sin consenso, sin sistema», *Temas para el debate*, n° 26, janvier 1997, p. 34-35.

FUSI (J. P.) et PALAFOX (J.), *España 1808-1996*, Madrid, Espasa, 1997.

FUSI (J. P.), *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.

GARCIA MORILLO (J.), «La noción constitucional de España», *Temas para el debate*, n° 30, 1997, p. 49-51.

GELLNER (E.), *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983 INAR (J. J.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Monreal, 1991.

GIL CALVO (E.), *La lucha política a la española. Tragicomedia de la crispación*, Madrid, Taurus, 2008.

GRANJA SAINZ (J. L. de la), *El siglo de Euskadi. El nacionalismo vasco en la España del siglo XX*, Madrid, Tecnos, 2003.

GRUNBERG (G.) et SCHWEISGUTH (E.), «Vers une tripartition de l'espace politique», in BOY (D.) et MAYER (N.) (dir.), *L'Électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 179-218.

HOBBSBAWM (E. J.), *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

LA PERGOLA (A.), *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1994.

LINZ (J. J.), «Early state-building and late peripheral nationalisms against the state: the case of Spain», in EISENSTADT (S. N.) et ROKKAN (S.) (dir.), *Building States and Nations: Analysis by Region*, Beverly Hills/Londres, Sage, 1973, p. 32-116.

LOPEZ LABORDA (J.), *Los equilibrios financieros en el Estado de las autonomías*, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1991.

MCEWEN (N.), *Nationalism and the State: welfare and identity in Scotland and Quebec*, Presses inter-universitaires européennes/Peter Lang, Regionalism and Federalism Book Series, 2005.

MCEWEN (N.) et MORENO (L.) (dir.), *The Territorial Politics of Welfare*, Oxon/New York, Routledge, 2005.

MEDRANO (J. D.), *Naciones divididas. Clase, política y nacionalismo en el País Vasco y Catalunya*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

MOA (P.), *Contra la balcanización de España*, Madrid, La esfera de los libros, 2005.

MONASTERIO ESCUDERO (J.), «La evolución reciente de la hacienda autonómica», *Papeles de economía española*, n° 59, 1994, p. 241-43.

MORENO (L.), «The Spanish development of southern European welfare», in KUHLE (S.) (éd.), *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000, p. 146-65.

MORENO (L.), «Europeanization, mesogovernments and safety nets», *European Journal of Political Research*, vol. 42, n° 2, 2003, p. 185-199.

MORENO (L.) et PALIER (B.), «The Europeanization of welfare. Paradigms shifts and social policy reforms», in TAYLOR-GOUBY (P.) (éd.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 145-175.

MORENO (L.), *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, siglo XXI, 2008.

NUNEZ SEIXAS (X. M.), «A State of Many Nations: The Construction of a Pluralist Spanish Society since 1976», in HARZIG (C.) et JUTEAY (D.), *The Social Construction of Diversity: Recasting the master narrative of Industrial Nations*, Oxford, Bergham Books, 2003, p. 284-307.

OTERO NOVAS (J. M.), *Defensa de la nación española. Frente a la exacerbación de los nacionalismos y ante la duda europea*, Toledo, Fénix, 1998.

PAN-MONTOJO (J.) (dir.), *Más se perdió en Cuba. España 1898 y la crisis de fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1998.

PAPELL (A.), *Zapatero 2004-2008. La legislatura de la crispación*, Madrid, Foca, 2008.

PEREZ-GARZON (J. S.), *La gestión de la memoria. La historia de España al servicio del poder*, Barcelona, Critica, 2000.

PORTILLO VALDES (J. M.), *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

RENIU VILAMALA (J. M.), *La formación de gobiernos minoritarios en España*

1977-1996, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

ROPERO MANCERA (R.) «Debate sobre el Acuerdo de Financiación Autonómica, 1992-1996», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona, Civitas, 1992, p. 338-339.

RUIZ HUERTA (J.), «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad», in AJA (E.) (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. 1, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994.

SCELLE (G.), «La doctrine de Léon Duguit et les fondements du droit des gens», *Archives de philosophie du droit*, 1932, p. 110-25.

SOLOZABAL ECHAVARRIA (J. J.), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, siglo XXI, 1998.

TORRES (J.), «Financiación autonómica: algo más que unas cuentas», *Temas para el debate*, n° 24, novembre 1996, p. 73-75.

VILLACORTA MANCEBO (L.), «La construcción del Estado democrático español: Algunas perspectivas», *Revista de Estudios Políticos*, n° 109, 2000, p. 73-101.

Notes

¹ ERGEC (R.), «Les aspects juridiques du fédéralisme», in Centre d'étude du fédéralisme, *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 38.

² MORENO (L.), *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, siglo XXI, 2008.

³ SCELLE (G.), «La doctrine de Léon Duguit et les fondements du droit des gens», *Archives de philosophie du droit*, 1932, p. 110.

⁴ GONZALEZ ENCINAR (J. J.), «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», in GONZALEZ ENCINAR (J. J.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Monreal, 1991, p. 52.

⁵ La réforme du Sénat espagnol est l'une des questions sans cesse reportée depuis la transition démocratique en raison de ses très importantes implications politiques. En effet, les partis nationalistes périphériques comme le PNV, CiU ou ERC se refusent à une telle perspective puisqu'une représentation territoriale des communautés autonomes impliquerait nécessairement une dilution des positions privilégiées de la Catalogne et du Pays Basque qui préfèrent un bilatéralisme de fait avec l'État central plutôt qu'une arène multilatérale institutionnellement reconnue.

⁶ À cet égard, les partis nationalistes périphériques peuvent quelquefois formaliser des accords politiques qui vont même au-delà de la légitimité du système constitutionnel. Deux exemples

récents illustrent ce point : la Déclaration de Barcelone et le Pacte d'Estella en 1998. En juin 1998, les principaux partis nationalistes de Galice, du Pays Basque et de la Catalogne (BNG, EAJ-PNV et CiU) signent une déclaration commune demandant à l'État central de reconnaître officiellement le caractère multilingue, multiculturel et multinational de l'Espagne. L'objectif sous-jacent est alors de faire reconnaître l'Espagne comme «une nation de nations» et non plus simplement «une nation de nationalités et de régions». La même année, les trois forces politiques nationalistes basques (PNV, EA et HB) signèrent le Pacte d'Estella demandant l'autodétermination du Pays Basque, de la Navarre et des départements français du Labourd, de la Soule et de la Basse-Navarre, tentant ainsi d'outrepasser le statut d'autonomie de l'Euskadi défini en 1979 à Gernika en «réinventant» une nouvelle nation basque dorénavant dénommée Euskal Herria. Le caractère anticonstitutionnel des revendications nationalistes a encore été questionné récemment suite à la définition du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne en 2005 et surtout au travers du Plan Ibarretxe portant sur «le droit à décider» des basques au travers d'un référendum régional. Voir APARICIO PÉREZ (M. A.), «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», in APARICIO PÉREZ (M. A.), *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 53.

7 En effet, selon Reniu Vilamala, quatre facteurs principaux conditionnent la formation de gouvernements minoritaires en Espagne : 1) le système électoral, 2) les mécanismes parlementaires d'investiture et de censure, 3) l'influence des partis nationalistes au sein de leur sous-systèmes partisans, mais aussi et surtout, au sein de la politique nationale, et enfin, 4) la diversité voire même l'opposition des objectifs politiques des différents types de partis impliqués au niveau national. Voir RENIU VILAMALA (J. M.), *La formación de gobiernos minoritarios en España 1977-1996*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002, p. 274.

8 Se reporter par exemple à VILLACORTA MANCEBO (L.), «La construcción del Estado democrático español : Algunas perspectivas», *Revista de Estudios Políticos*, n° 109, 2000, p. 73-101 ; SOLOZABAL ECHAVARRIA (J. J.), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, siglo XXI, 1998.

9 Pour le meilleur travail collectif contemporain sur ces aspects, voir MCEWEN (N.) et MORENO (L.) (dir.), *The Territorial Politics of Welfare*, Oxon/New York, Routledge, 2005.

10 CEBRIAN (J. L.), «El problema de España», *Claves de la Razón Práctica*, 1997, p. 2-3.

11 ANDERSON (B.), *Imagined Communities : reflections on the origin and the spread of nationalism*, Londres, Verso, 1983.

12 GELLNER (E.), *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983 ; HOBBSBAWM (E. J.), *Nations and nationalism since 1780 : programme, myth, reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

13 PORTILLO VALDES (J. M.), *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 ; PEREZ-GARZON (J. S.), *La gestión de la memoria. La historia de España al servicio del poder*, Barcelona, Critica, 2000, p. 64-68.

14 ALVAREZ-JUNCO (J.), «The Nation-building Process in Nineteenth-Century Spain», in MAR-MOLINERO (C.) et SMITH (A.) (dir.), *Nationalism and the Nation in the Iberian Peninsula. Competing and Conflicting Identities*, Oxford, Berg, 1996, p. 89-107 ; ÁLVAREZ-JUNCO (J.), «El nacionalismo español como mito movilizador. Cuatro guerras», in CRUZ (R.) et PÉREZ LEDESMA (M.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 35-67.

15 Sur cette question, voir l'article classique de Juan Linz, LINZ (J. J.), «Early state-building and late peripheral nationalisms against the state : the case of Spain», in EISENSTADT (S. N.) et ROKKAN

(S.) (dir.), *Building States and Nations : Analysis by Region*, Beverly Hills/Londres, Sage, 1973, p. 32-116. Pour des travaux plus récents sur l'évolution de l'identité nationale espagnole et la création de contre-modèles périphériques, voir FUSI (J. P.) et PALAFOX (J.), *España 1808-1996*, Madrid, Espasa, 1997 ; FUSI (J. P.), *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.

16 ÁLVAREZ-JUNCO (J.), *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001, p. 13.

17 BALFOUR (S.), *The End of the Spanish Empire*, Oxford, Oxford University Press, 1997 ; PAN-MONTOJO (J.) (dir.), *Más se perdió en Cuba. España 1898 y la crisis de fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1998.

18 BOYD (C. P.), *Historia Patria. Politics, History and National Identity in Spain 1875-1975*, New Jersey, Princeton University Press, 1997, p. 23.

19 Sur ce point, se référer aux deux excellents livres de José Luis de la Granja Sainz et de Juan Diez Medrano : GRANJA SAINZ (J. L. de la), *El siglo de Euskadi. El nacionalismo vasco en la España del siglo XX*, Madrid, Tecnos, 2003 ; MEDRANO (J. D.), *Naciones divididas. Clase, política y nacionalismo en el País Vasco y Catalunya*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

20 NUNEZ SEIXAS (X. M.), «A State of Many Nations : The Construction of a Pluralist Spanish Society since 1976», in HARZIG (C.) et JUTEAY (D.), *The Social Construction of Diversity : Recasting the master narrative of Industrial Nations*, Oxford, Bergham Books, 2003, p. 284-307.

21 BALFOUR (S.) et QUIROGA (A.), *España Reinventada. Nación e identidad desde la transición*, Madrid, Península, 2007, p. 19.

22 En effet, durant les négociations tendues entre les différentes forces politiques pendant la rédaction de la Constitution, la droite espagnole refuse catégoriquement l'usage du terme d'«État» pour définir l'Espagne et celui de «nation» pour caractériser une ou plusieurs régions. Ainsi, la Constitution de 1978 promeut l'idée selon laquelle il n'existe en Espagne qu'une seule «nation politique» espagnole, les régions demandant une autonomie amplifiée en raison de trajectoires historiques particulières seraient ainsi simplement des «nations culturelles», ne pouvant pas accéder au droit à l'autodétermination et à la catégorie d'État. Voir BASTIDA (X.), *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 201-16.

23 L'article 156 de la Constitution de 1978 stipule en effet, que «les Communautés autonomes bénéficient d'une autonomie financière pour le développement et l'exécution de leurs compétences en cohérence avec les principes de coordination avec le budget de l'État et de solidarité entre tous les Espagnols». L'article 158 défend de même qu'une partie du budget de l'État sera transféré aux communautés autonomes en fonction «du volume des services et des activités étatiques qu'elles assument et de la garantie d'un niveau minimal dans la prestation des services publics fondamentaux sur l'ensemble du territoire espagnol». De même, l'article 158 stipule que «dans le but de corriger des déséquilibres économiques territoriaux et de rendre effectif le principe de solidarité, il sera constitué un Fonds de compensation destiné aux dépenses d'investissement dont les ressources seront distribuées entre les communautés autonomes et les provinces». Voir *Constitucion Española*, approuvée le 31 octobre 1978, ratifiée par référendum le 6 décembre 1978, signée par Sa Majesté le Roi le 27 décembre 1978, in Generalitat Valenciana, Conselleria de Presidencia, Subsecretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes, Area de Publicaciones, <http://www.gva.es/cidaj/pdf/constitucion.pdf> (consulté le 28/10/2008).

24 LA PERGOLA (A.), *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1994, p. 313.

25 MORENO (L.), «The Spanish development of southern European welfare», in KUHLE (S.) (éd.), *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, 2000, p. 146-65 ; MORENO (L.),

«Europeanization, mesogovernments and safety nets», *European Journal of Political Research*, vol. 42, n° 2, 2003, p. 185-199 ; MORENO (L.) et PALIER (B.), «The Europeanization of welfare. Paradigms shifts and social policy reforms», in TAYLOR-GOOBY (P.) (éd.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 145-175 ; MCEWEN (N.), *Nationalism and the State : welfare and identity in Scotland and Quebec*, Presses inter-universitaires européennes/Peter Lang, Regionalism and Federalism Book Series, 2005.

26 En raison de la situation insulaire spéciale de l'archipel et son éloignement vis-à-vis de la métropole, il fût donc octroyé un statut fiscal spécial aux îles Canaries, de telle sorte que celles-ci bénéficient d'un régime avec un degré majeur d'autonomie.

27 Il s'agissait en fait d'un pacte solennel entre les peuples et le roi portant sur trois aspects : 1) les coutumes de chaque localité, 2) les privilèges octroyés par les rois et 3) l'ensemble des dispositions qui protégeaient la noblesse et le clergé et la vassalité d'une zone.

28 Barrero (G.), Maria (A.), Martin (A.) et Luz (M.), *Textos de Derecho local español en la Edad Media. Catálogo de Fueros y Costumbres municipales*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Ciencias Jurídicas, 1989.

29 FERNANDEZ (T. R.), *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid, Civitas-Centro de estudios constitucionales, 1985, p. 45-54.

30 CORCUERA ATIENZA (J.), *Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1991, p. 312.

31 MONASTERIO ESCUDERO (J.), «La evolución reciente de la hacienda autonómica», *Papeles de economía española*, n° 59, 1994, p. 241.

32 AJA (E.) (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, vol. II, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, p. 511.

33 Dans les faits, dès le départ, les communautés autonomes disposaient de certains revenus et financements propres provenant de taxes spéciales et de prix publics générés de manière autonome, même si le nombre et le degré de ces niches d'autonomies fiscales demeurait relativement limité.

34 LOPEZ LABORDA (J.), *Los equilibrios financieros en el Estado de las autonomías*, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1991, p. 122-24.

35 CASTELLS (A.), «La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Barcelona, Civitas, 1990, p. 263.

36 Voir ÁLVAREZ JUNCO (J.), «El nacionalismo a comienzos del siglo XXI», in RIBOT (L.), VALDEON (J.) et VILARES (R.) (dir.), *Año mil, año dos mil. Dos milenios en la Historia de España*, Madrid, Sociedad Estatal en el nuevo milenio, p. 263-278. Voir aussi DOWLING (A.), «Convergencia i Unió, Catalonia and the new Catalanism», in BALFOUR (S.) (éd.), *The Politics of Contemporary Spain*, Londres, Routledge, 2005, p. 106-120.

37 Voir à ce propos, l'avis d'un représentant de la Junta de Extremadura, ROPERO MANCERA (R.), «Debate sobre el Acuerdo de Financiación Autonómica, 1992-1996», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1991*, Barcelona, Civitas, 1992, p. 338-339.

38 Par la suite, les îles Baléares acceptèrent la réforme alors que la Galice opposera une requête au Tribunal constitutionnel, un recours qui d'ailleurs viendra à se reproduire. En effet, un dilemme juridique central est lié aux ambiguïtés de la Constitution de 1978, qui ne permettent pas au Tribunal constitutionnel de statuer en faveur d'une partie ou d'une autre, les deux principes d'«autonomie financière» et de «solidarité entre tous les Espagnols» étant reconnus à valeur égale, aucun des deux ne s'imposant en droit sur l'autre, même si la pratique politique puisse au contraire faire évoluer la balance.

39 BURGUET (R.) et VEGA (F.), «El sistema de financiación autonómica como un proceso de negociación», *Investigaciones Económicas*, vol. XIV, n° 1, 1990, p. 165-79.

40 Sur ce point, Garcia Morillo défend que les pactes de 1993 et 1996 mettent non seulement en cause l'intégration économique globale du territoire national, mais questionnent aussi la viabilité de la Constitution, voir GARCIA MORILLO (J.), «La noción constitucional de España», *Temas para el debate*, n° 30, 1997, p. 49.

41 Pour cet argument, voir par exemple le point de vue d'Ignacio Sotelo en avril 1996, qui contestait l'actuation de CiU et défendait que «personne ne prétend qu'à la longue, nous pouvons être gouverné par le vote de 1,1 millions d'électeurs (soit 4,61 %) qui, se situant à une distance de presque dix points du parti le plus voté en Catalogne, ne peut même pas s'attribuer la représentation de la nation catalane», voir SOTELO (I.), «Sistema electoral y gobernabilidad», *El País*, 2 avril 1996, p. 9-10. Pour le même type d'argument, se référer aussi à CENTENO (R.), *Presupuestos y financiación autonómica*, *El País*, 24 octobre 1996, p. 11 ; RUBIO LLORENTE (F.), «A vuelta con el melón», *El País*, 5 décembre 1998, p. 13-14.

42 CALSAMIGLIA (X.) et ESTEBAN (J. M.), «Criterios para la Reforma de la Financiación de las Comunidades Autónomas», in AJA (E.) (dir.), *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Barcelona, Civitas, 1991, p. 325.

43 Suivant cette perspective et afin d'éviter de remettre constamment en cause la viabilité de l'État espagnol en lui-même, il faudrait combiner la reconnaissance de l'asymétrie et des «faits différenciés» en échange d'un accord des nationalistes pour cesser de questionner de manière permanente la nature même de l'Espagne, dans le but «d'obtenir un accord définitif et permanent seul à même de compenser les ambiguïtés de la Constitution à cet égard», voir BENEGAS (J. M.), «El Partido Socialista y España», *Temas para el debate*, n° 30, mai 1997, p. 42. Ainsi, suite au pacte de 1996, certains analystes socialistes commencèrent à dénoncer plus fortement la capacité de chantage des partis nationalistes, puisque le problème ne se posait pas dans les années 1980, le PSOE gouvernant avec une majorité absolue à cette époque, voir BLAS (A. de), «Politica autonómica y limites del disenso », *El País*, 20 novembre 1997, p. 13; COLOMER (J. M.), «El gran descentralizador», *El País*, 2 avril 1996, p. 9-10.

44 RUIZ HUERTA (J.), «Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas : la introducción de mecanismos de corresponsabilidad», in AJA (E.) (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1993*, vol. 1, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994, p. 532-533.

45 Sur ce point, voir JAUREGUI (R.), «Postnacionalismo», *El País*, 5 août 1998, p. 10 ; PECES-BARBA (G.), «Los nacionalistas y la Constitución», *El País*, 1^{er} août 1998, p. 9-10.

46 Sur ces points, voir «Acuerdo de investidura y Gobernabilidad : texto integro del pacto de legislatura por el PP y CiU», *El País*, 29 avril 2006, p. 18-19 ; «El Gobierno aprueba hoy las nuevas tasas y el recorte de tramos del IRPF», *El País*, 4 octobre 1996, p. 58.

47 FERNANDEZ MARUGAN (F. M.), «La financiación autonómica. Sin consenso, sin sistema», *Temas para el debate*, n° 26, janvier 1997, p. 34-35. Pour une étude exhaustive de l'évolution du positionnement politique des socialistes face à la question du financement autonome entre 1993 et 1996, se référer à AGUILERA DE PRAT (C. R.), «Los socialistas ante los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996», *Revista de Estudios Politicos*, 2001, p. 9-43.

48 Pour J. Torres, la question du financement autonome va donc bien au-delà des comptes, portant d'une manière plus générale sur la gouvernance et la viabilité du modèle autonome, voir TORRES (J.), «Financiación autonómica : algo mas que unas cuentas», *Temas para el debate*, n° 24, novembre 1996, p. 73.

49 Sur ce point, voir RODRIGUEZ IBARRA (J. C.), «30 % + 0,5239 % del IRPF », *El País*, 10 octobre

1996, p. 25. Comme en 1993, certaines communautés autonomes s'opposèrent à la réforme, notamment l'Andalousie de Manuel Chaves et la Castille-la-Manche de José Bono gouvernée par le PSOE, alors que la Galice et la Rioja dirigée par le PP l'acceptèrent en échange d'une consolidation des mécanismes de solidarité interrégionale existants.

50 Cet argument est par exemple défendu à l'époque par Sole Tura, voir SOLE TURA (J.), «Asi no», *El País*, 3 novembre 1996, p. 1 et SOLE TURA (J.), «La propuesta de Andalucía y Extremadura», *El País*, 18 janvier 1997, p. 11-12.

51 Voir par exemple dans le principal quotidien de centre-droit de Catalogne, LLUCH (E.), «Asimétrica financiación autonómica», *La Vanguardia*, 16 janvier 1997, p. 19; LLUCH (E.), «¿Pacto?, ¿qué pacto?», *La Vanguardia*, 24 octobre 1996, p. 21.

52 PASTOR (C.), «Pujol advierte del peligro de involución autonómica si el PP consigue gobernar con las manos libres», *El País*, 22 janvier 1996, p. 2.

53 «¿Existe una deuda histórica con Andalucía y Extremadura?», *El País*, 17 février 1996, p. 8.

54 HERMIDA (X.), «Fraga propone un pacto de Estado para reformar la Constitución», *El Mundo*, 2 avril 1996, p. 11.

55 AIZPEOLEA (L.), «El PP avala el pacto para cerrar en dos legislaturas el modelo autonómico», *El País*, 21 janvier 1996, p. 4.

56 RAJOY (M.), cité in AIZPEOLEA (L.), *Ibid.*, p. 4.

57 PASTOR (C.), «Pujol anuncia que reclamará en el 2001 una financiación semejante al cupo vasco. La Generalitat recaudaría todos los impuestos», *El Mundo*, 9 octobre 1996, p. 13.

58 PASTOR (C.), «Pujol acudirá al Constitucional si el futuro Gobierno no corrige la financiación autonómica», *El País*, 14 février 1996, p. 5.

59 «¿Existe una deuda histórica con Andalucía y Extremadura?», *op. cit.*, p. 8.

60 «Socialistas e IU de Extremadura piden un referéndum para el 30 de marzo», *El Mundo*, 5 octobre 1996, p. 12.

61 TURA (S.), cité in ¿Existe una deuda histórica con Andalucía y Extremadura?, *op. cit.*, p. 8.

62 DURAN (J. A.), «Confederal en cultura, federal en economía», *El País*, 16 avril 1996, p. 15.

63 AROYO (M.), «Criticas socialistas a Aznar por negociar la financiación autonómica antes de gobernar», *El País*, 14 avril 1996, p. 17.

64 Selon l'expression d'Ibarra : «le problème n'est pas tant de savoir combien l'on gagne ou combien l'on perd d'un point de vue régional à chaque nouveau transfert de compétences, mais plutôt de définir quel modèle d'État voulons-nous et quelle participation détiennent les communautés autonomes dans le cadre de ce modèle». Voir «Chaves, Bono, Rodríguez Ibarra dicen que deben ser consultados», *El Mundo*, 21 mars 1996, p. 11.

65 GAUREGUI (J.), «Un documento de 40 folios y seis apartados», *El Mundo*, 19 mars 1996, p. 5.

66 AZNAR (J. M.), Entretien avec le quotidien *El Mundo*, 15 octobre 1993, p. 2.

67 ALVAREZ CASCOS (F.), Cité dans le quotidien *El País*, 24 février 1995, p. 21.

68 MARIA TRIAS (J.), Déclaration lors d'un meeting électoral à Palau Blaugrana, cité in *El País*, 7 mars 1996, p. 13.

69 AZNAR (J. M.), Entretien avec le quotidien *ABC*, 1 mars 1996, p. 2-3.

70 ARROYO (F.), «IC propone un pacto constitucional para definir el nuevo modelo de estado», *El País*, 26 mars 1996, p. 5.

71 «Los socialistas acusan al PP de poner en peligro 'la paz territorial'», *El País*, 28 avril 1996, p. 3.

72 «Pujol quiere un pacto estable con PP y PSOE sobre financiación autonómica», *El País*, 6 octobre 1996, p. 11.

73 *Ibid.*, p. 11.

- 74 MONTILLA (J.), Entretien avec le quotidien *El País*, 26 juillet 2008, p. 8 ; «Montilla pide una nueva reforma de la financiación autonómica», *El Mundo*, 2 août 2008, p. 5.
- 75 DIEZ (A.), «Montilla intentará hoy de reconciliarse con Zapatero y los barones del PSOE», *El País*, 18 juillet 2009, p. 18.
- 76 DIEZ (A.), «Las autonomías del PP rechazan el modelo de financiación pero aceptaran el dinero», *El Mundo*, 10 juillet 2009, p. 14.
- 77 RODRIGUEZ ZAPATERO (J. L.), «El acuerdo de financiación está en la recta final», *El País*, 17 juillet 2009, p. 3.
- 78 *Ibid.*, p. 3.
- 79 NOGUER (M.), «Esquerra Republicana da el visto bueno al acuerdo de financiación autonómica», *El Mundo*, 12 juillet 2009, p. 8.
- 80 RUIZ SOROA (J. M.), «Réquiem por el sistema que nunca existió», *El País*, 27 juillet 2009, p. 6.
- 81 *Ibid.*, p. 6.
- 82 PEREZ AAYALA (A.), «Constitucionalizar la financiación autonómica», *El País*, 12 août 2009, p. 35.
- 83 CALSAMIGLIA (X.) et ESTEBAN (J. M.), *op. cit.*, 1991, p. 325.
- 84 MOA (P.), *Contra la balcanización de España*, Madrid, La esfera de los libros, 2005 ; DIEGO VILLAGRAN (E. de), *El suicidio de España*, Madrid, Libroslibres, 2005 ; OTERO NOVAS (J. M.), *Defensa de la nación española. Frente a la exacerbación de los nacionalismos y ante la duda europea*, Toledo, Fénix, 1998 ; ALONSO DE LOS RIOS (C.), *Si España cae... Asalto nacionalista al Estado*, Madrid, Espasa Calpe, 1994.
- 85 Les expressions sont ici reprises respectivement d'Antonio Papell et d'Enrique Gil Calvo, voir PABELL (A.), *Zapatero 2004-2008. La legislatura de la crispación*, Madrid, Foca, 2008 ; GIL CALVO (E.), *La lucha política a la española. Tragicomedia de la crispación*, Madrid, Taurus, 2008.
- 86 L'expression fut formulée par Grunberg et Schweisguth dans le cas français pour souligner la capacité de chantage du Front national au sein d'un système multipartiste à la bipolarisation dominante, voir GRUNBERG (G.) et SCHWEISGUTH (E.), «Vers une tripartition de l'espace politique», in BOY (D.) et MAYER (N.) (dir.), *L'Électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 179-218.