

DESCENTRALIZACION Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN URUGUAY¹

Rémy Prud'homme (prudhomme @univ-paris12.fr) & Hervé Huntzinger
(huntzing@noos.fr)²

20 Septiembre 2001

SOMMAIRE

Descentralizacion y relaciones intergubernamentales en Uruguay	1
I - Introducion	3
II - El contexto socio-economico	4
A - Le contexte institutionel	4
B - Le contexte régional.....	6
III - La structure des relations intergouvernementales	11
IV - Un sector clave: los transportes.....	13
A – Les routes départementales; une responsabilité partagée	14
B – Le Modèle uruguayen de gestion routière.....	16
V - Las Finanzas de los Gobiernos Departamentales	17

¹ Rapport préparé pour el Banco Interamericano de Desarrollo.

² Les auteurs sont respectivement professeur émérite à l'Université de Paris XII et consultant associé à TETRA Paris. Ils sont redevables à Sergio Botana et à son équipe, à la Oficina de Programacion y Presupuesto de la Presidencia de la Republica, qui ont généreusement fourni informations, chiffres, et contacts, à Montevideo et dans une demi-douzaine d'intendencias. Les idées exprimées dans ce rapport n'engagent bien entendu que leurs auteurs.

VI - El sistema de transferencias	24
A – Présentation	25
B – Évaluation du système des transferts.....	29
VII – La réforme du système des transferts.....	32
A – Présentation du nouveau système.....	32
B - Evaluation du nouveau système	36
VIII - Les améliorations possibles	39
IX - Conclusions	46
Annexos	48
Anexo A - El Efecto Intendente.....	48
Anexo B - Tres Indicadores de Desarrollo	49
Anexo C - Impuesto sobre Inmuebles Urbanos	50
Anexo D - Impuesto sobre Vehiculos	51
Anexo E - Impuesto sobre Propiedad rural.....	52
Anexo F - Bases Economicas de los Impuestos y Indicadores de Desarrollo....	53
Anexo I- Simulacion del sistema de transferencias a los Departamentos, 2004.....	56
Anexo J - Transferencias y Base Fiscal, 2004	57
Anexo L - Ciudades mayores de Uruguay	59

Montevideo, fondé par l'Espagne 1726 comme forteresse militaire, a bientôt tiré profit de son port normal pour devenir un centre commercial important. Annexé par le Brésil - - comme province séparée en 1821 -- l'Uruguay a déclaré son indépendance quatre ans après et a fixé sa liberté en 1828 après une lutte de trois ans.

Les administrations de président BATLLE au début du 20ème siècle ont établi des réformes politiques, sociales, et économiques répandues. Un mouvement urbain marxiste violent de guérillero a appelé le président de Tupamaros, lancé vers la fin des années 60, de l'Uruguay mené pour être d'accord sur la commande militaire de son administration en 1973. Par la fin de l'année, les rebelles avaient été écrasés, mais les militaires suite pour augmenter sa prise dans tout le gouvernement.

La règle civile n'a pas été reconstituée jusqu'en 1985. En 2004, la coalition de la gauche centriste EP-FA a gagné les élections nationales qui efficacement ont fini 170 ans de commande politique précédemment tenus par les parties Colorado et Blanco. Les états politiques et de travail de l'Uruguay sont parmi le plus libre sur le continent.

I - Introduction

L'Uruguay est un pays assez grand en termes géographique (187.000 km²) et plutôt petit en termes de démographique (3,2 millions d'habitants). La taille du pays se compare à celle du Royaume-Uni (245.000 km²), et la population à celle de l'Irlande (4 millions d'habitants).

Quatre caractéristiques importantes pour l'analyse des problèmes de décentralisation et de relations intergouvernementales peuvent être mentionnées.

Tout d'abord, l'Uruguay est un pays homogène. Cela est vrai du point de vue géographique. Le pays est tout entier composé d'une plaine assez uniforme, sans chaînes de montagne, et dans régions naturelles contrastées. Cela est également vrai du point de vue culturel et linguistique.

Ensuite, l'Uruguay est un pays relativement riche. Le PIB par habitant y est estimé à un peu plus de 6.000 US\$ par an, au taux de change en vigueur, et à près de 10.000 US\$ par an en termes de parité de pouvoir d'achat. C'est moins que l'Argentine, mais nettement plus que le Brésil ou que le Mexique. La décennie 1980-90 a été une année de déclin économique, durant laquelle le PIB a cru (0,4% par an) plus lentement que la population. La décennie suivante a été bien meilleure (3,7% de croissance du PIB sur la période 1990-99), mais les années 1999 et 2000 sont des années de crise (-3,2% pour le PIB en 1999, -1,1% en 2000) et les projections pour 2001 font apparaître une croissance faible (+1,5%).

Troisièmement, l'Uruguay est un pays assez fortement politisé. Trois partis, eux-mêmes divisés en tendances organisées, dominent la vie politique du pays: les Blancos (appelés parti National), les Colorados, et le Frente Amplio. Le parti Blanco pourrait être comparé au parti Républicain américain, ou encore à la CDU allemande. Le parti Colorado pourrait être assimilé au parti démocrate américain, ou à un parti social-démocrate scandinave. La rivalité entre ces deux partis est ancienne, et a caractérisé la

vie politique du pays pendant la plus grande partie du vingtième siècle. Le Frente Amplio, qui n'est pas vraiment un parti, mais un "front", rassemble des partis allant du centre gauche à la gauche extrême et son apparition est plus récente. Les différents partis sont inégalement représentés dans l'espace national. Le Frente Amplio est surtout bien implanté à Montevideo. Le parti Blanco trouve la plupart de ses électeurs dans l'intérieur du pays. Le parti Colorado recrute à la fois à Montevideo et à l'intérieur du pays. Le pays est actuellement gouverné par une coalition Colorado-parti National. Les passions politiques sont vives, mais canalisées dans un cadre légal et démocratique ancien. D'une façon générale, la politique et les structures économiques sont à dominante socio-démocrates. Les idées et les décisions de Batlle y Ordóñez au début du siècle —le Battlismo— ont laissé une marque profonde et durable sur le pays: l'Etat y est puissant, de nombreux secteurs sont nationalisés, l'assurance-retraite, l'assurance-chômage et l'assurance-maladie y sont plutôt généreuses, l'éducation y est développée et favorisée.

Quatrièmement enfin, l'Uruguay est traditionnellement un pays centralisé. L'histoire de l'Uruguay, qui a gagné son indépendance contre les pays fédéraux qu'étaient l'Argentine et le Brésil, et qui avait besoin d'un pouvoir fort pour maintenir cette indépendance y a contribué. Le Battlismo également.

En Uruguay comme ailleurs, cependant, de fortes pressions s'exercent en faveur d'une plus grande décentralisation. La décentralisation y est vue à la fois comme un transfert de pouvoir et de ressources de l'Etat central vers les collectivités locales, et comme la réduction des disparités interrégionales. La Constitution (approuvée en 1967) reflète très clairement ce double souci: "(...) el Estado impulsara políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general" (art. 50). Cette note examine les problèmes liés à la décentralisation en Uruguay, et en particulier ceux qui se rapportent aux relations financières entre niveau de gouvernement.

II - El contexto socio-económico

La décentralisation et les relations entre niveau de gouvernement s'inscrivent dans un contexte institutionnel, qui doit d'abord être présenté. Elles s'inscrivent également dans un contexte spatial, géographique, que l'on peut encore appeler régional, qui intéresse à la fois leur finalité et leurs caractéristiques, et qui doit également être analysé.

A - Le contexte institutionnel

Le pays est divisé en 19 départements, comme le montre la Carte 1. Si l'on met de côté le département de Montevideo qui est à la fois beaucoup plus petit et beaucoup plus peuplé que les autres, la taille moyenne d'un département est d'environ 10.000 km², et sa population de 100.000 habitants. La dispersion des tailles (1 à 3) et des populations (1 à 2, si l'on exclut le département de Canelones) est plutôt faible. A titre de comparaison, un département uruguayen est ainsi deux fois plus grand, et sept fois moins peuplé qu'un département français.

Carte 1. L'Uruguay : divisions administratives



Source : SAS Institute Inc., Cary, NC, USA

Le système de gouvernement uruguayen est à deux niveaux: le gouvernement central, et les gouvernements départementaux. Il n'y a pas d'autre niveau de gouvernement. Les gouvernements départementaux (qu'on appelle aussi parfois municipaux) sont composés d'un pouvoir législatif, une Junta Departamental de 31 membres, et d'un pouvoir exécutif, l'Intendente Departamental (ou Municipal).

La Junta et l'Intendente sont élus conjointement, pour une durée de cinq ans. Les élections sont au scrutin de liste, et à un tour. Un parti peut présenter plusieurs listes. L'Intendente Municipal est "el candidato de la lista mas votada del partido politico mas votado", comme le dit élégamment la Constitution (art. 271). Un Intendente peut donc être élu avec seulement une majorité relative. Les membres de la Junta sont élus à la proportionnelle. Mais la loi constitutionnelle introduit une disposition importante: "Si el lema que haya obtenido el cargo de Intendente solo hubiese obtenido la mayoria relativa de sufragios, se adjudicara a este lema la mayoria de los cargos de la Junta" (art. 272). Cette disposition écarte en principe le risque de conflit entre exécutif et législatif au niveau départemental, et assure l'Intendente Municipal de l'appui majoritaire de sa Junta. Elle contribue à asseoir son pouvoir. Mais elle ne signifie pas que la junta est totalement entre les mains de l'intendente. A l'intérieur du parti majoritaire, les conflits de tendances ne sont pas rares, et la discipline n'est pas toujours absolue. En pratique, l'intendente doit prendre en compte les vues des membres de la junta, et parfois se battre pour faire partager les siennes.

Ce qui donne de la force à l'intendente, c'est son élection directe au suffrage universel. A l'exception du président de la République, tous les autres élus du pays —

sénateurs, députés, membres des juntas— le sont au scrutin de liste. Comme le montre l'Annexe A, relative aux élections de 1999 et 2000, dans tous les départements (sauf un), le parti de l'intendant élu a davantage de voix aux élections départementales qu'aux élections nationales qui ont eu lieu six mois plus tôt. La différence est souvent considérable, puisque la médiane des différences s'établit à +39%. Cet "*effecto intendente*" ne s'explique guère par la plus grande participation (+4%) aux élections départementales. Il ne s'explique sans doute pas non plus par un glissement du corps électoral entre la première élection et la seconde, puisqu'il a concerné tous les partis politiques. Il s'explique par l'attrait de la personne et de la fonction de l'intendente, capable de mobiliser des électeurs bien au delà des frontières de son propre parti.

L'Intendente nomme un Secretario General, qui l'assiste dans sa tâche. Les responsables des grands services du département sont également nommés par l'Intendente et changent généralement avec lui. Un Intendente ne peut pas obtenir plus de deux mandats consécutifs. Les membres de la Junta ne sont pas rémunérés. Le salaire de l'Intendente est fixé par la Junta *avant* l'élection. On constate d'importantes différences de salaire (de 1 à 3) entre Départements. Les 19 Intendentes se réunissent en un Congreso de Intendentes, expressément prévu par la Constitution, "con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales".

La décentralisation, c'est-à-dire la dévolution de pouvoir aux gouvernements départementaux, est un engagement clair de l'Uruguay. L'entité qui est plus spécialement chargée de cette politique est la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). "L'OPP, dit la Constitution, asistira al Poder Ejecutivo en (...) la planificación de las políticas de descentralización". Les textes prévoient à cet effet la formation d'une Comisión Sectorial que estara exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministros competentes". Le rôle de cette Commission, qui n'a pas été très grand dans le passé, devrait augmenter à l'avenir.

B - Le contexte régional

La primauté de Montevideo

La dimension régionale du développement uruguayen est depuis longtemps dominée par la dichotomie entre le département de Montevideo et les 18 autres départements du pays, désignés sous le nom de "intérieur". Cette dichotomie peut cependant parfois être trompeuse, du fait de l'effecto Canelones (voir boîte 1)

Boîte 1: El Efecto Canelones

D'un point de vue économique, social, fonctionnel, on peut considérer que le département de Canelones, adjacent à Montevideo, fait partie de l'agglomération de Montevideo. Une fraction importante des habitants de Canelones travaillent à Montevideo. Des entreprises se localisent à Canelones pour profiter des avantages de la capitale. Certaines des données disponibles pour les deux départements sont de ce fait peu significatives, ou même trompeuses. C'est le cas en matière de population et de PBI par habitant.

La croissance de la population de Montevideo apparaît particulièrement faible, et la croissance de la population de Canelones particulièrement rapide. Les chiffres sont exacts, bien sur, mais ils sont l'envers et l'endroit d'une même médaille.

Le PBI de chacun des départements rend compte de la production effectuée sur le territoire de chaque département. Lorsque l'on divise le PBI de Montevideo par le nombre des habitants de Montevideo, on obtient un chiffre très élevé qui reflète le fait que ce PBI a été en partie produit par des habitants qui habitent Canelones. De la même façon, lorsque l'on divise le PBI de Canelones par le nombre des habitants, on obtient un chiffre très bas, qui reflète le fait que certains de ces habitants ont contribué au PBI de Montevideo. Le PBI par habitant, qui est un indicateur de richesse, apparaît ainsi trois fois plus élevé à Montevideo qu'à Canelones, ce qui ne correspond pas à la réalité économique et sociale.

Pour beaucoup d'analyses, il est donc utile de regrouper Montevideo et Canelones, d'un côté, et les 17 autres départements du pays, de l'autre¹. Ce regroupement n'est pas parfait. La partie nord du département de Canelones n'appartient pas, d'un point de vue socio-économique, à l'agglomération du Gran Montevideo. En revanche, la partie est du département de San Jose pourrait être considérée comme faisant partie de cette agglomération. L'agrégation des départements de Montevideo et de Canelones n'est donc qu'une approximation —imparfaite, mais significative— de "l'agglomération" économique du Gran Montevideo. Le tableau 1 montre le degré de primauté du "centre" en Uruguay.

Tableau 1 - Importance relative du centre et de la périphérie, 1999-2000

	Poblacion 1999	Produccion 1999	Ingresos 2000
Montevideo	42,0	59,0	56,4
18 otros departamentos	58,0	41,0	43,6
Gran Montevideo	56,5	66,0	70,3
17 otros departamentos	43,5	34,0	29,7
Uruguay	100,0	100,0	100,0

Fontes y notas: Poblacion: Censos de poblacion, con extrapolacion a 1999; Produccion: Datos de PBI proporcionados por el PDP (OPP); Ingresos: Encuesta continual de hogares de la INE.

Le tableau 1 donne plusieurs mesures de la célèbre primauté de Montevideo. Il n'existe sans doute aucun autre pays au monde où le poids de la ville centre dans l'ensemble du pays soit aussi élevé (si l'on exclut des villes-Etat comme Singapour ou Hong-Kong, qui n'ont pour ainsi dire pas de périphérie). Le Gran Montevideo concentre environ les deux-tiers de l'activité du pays.

Cette primauté s'accroît-elle au cours du temps? Les chiffres du tableau 2 montrent que non. Si l'on considère le poids de la seule ville de Montevideo, on voit qu'il diminue. Mais cette diminution est trompeuse. Elle reflète le fait que la ville croît à sa périphérie immédiate, dans le département de Canelones. Si l'on considère le grand Montevideo, on voit que son poids est constant en termes de population depuis 15 ans, et qu'il a cessé de croître en termes de production depuis le milieu de la décennie passée.

¹ C'est ce que font certaines administrations uruguayennes, comme la Dirección Nacional de Vialidad du ministère de Transportes y Obras Públicas.

Tableau 2 - Evolution de l'importance relative du Gran Montevideo, 1985-1999

	Poblacion (en % pais)	Produccion (en % pais)
1985	56,7	62,3
1990	56,6	65,4
1996	56,5	66,3
1999	56,5	66,0

Fuentes y notas: Gran Montevideo= Montevideo + Canellones; Poblacion: datos de los Censos intrapolados y extrapolados; Produccion: PBI estimado por el PDM de la OPP

La primauté du centre n'est pas seulement une affaire quantitative, mais aussi qualitative. Montevideo n'est pas seulement plus gros, mais également plus riche et plus productif. Le tableau 3 rassemble des indicateurs de disparité entre le centre et la périphérie.

Tableau 3 - Disparités entre centre et périphérie, Uruguay, Années récentes

	Montevideo	18 depart.	Gran Montevideo	17 depart.	Ratio
Produccion/cap (2000)	-	-	14997	8556	1,8
Salarios (2000)	7924	5063			1,6
Ingresos/hogar (2000)					
Medio	15758	9571			1,6
Mediana	11200	7498			1,5
Medio			14997	8556	1,8
Productividad (1999)					
	<i>16687</i>	<i>8735</i>			<i>1,9</i>
			13867	9811	1,4
Equipement des ménages (2000)					
Auto	30%	27%			1,1
TV color	92%	80%			1,2
Videocassette	46%	24%			1,9

Fuentes y notas: La production es el PBI estimado por el PDM de la OPP, y viene en US\$ corrientes por ano. Los salarios son en pesos per mes, y vienen de la Encuesta Continua de Hogar, tal como los salarios. L'équipement de los hogares viene de la misma fuente y es en porcentaje de los hogares; La productividad est el PBI en US\$ corrientes dividido por le numero de trabajadores; la cifras en *italica* no tienen gran significacion porque dividen la produccion de Montevideo por los trabajadores que viven en Montevideo sin tomar en cuenta los que viven en Canellones.

Indubitablement, des disparités existent entre le centre et la périphérie. La productivité du travail est plus élevée à Montevideo que dans le reste du pays. Dans tous les pays du monde, la productivité de la grande ville est plus élevée que celle du reste du pays. C'est que la grande ville se spécialise dans les secteurs à plus forte productivité, et aussi qu'elle est en général plus productive dans chacun des secteurs. Pour les mêmes raisons, les salaires sont plus élevés à Montevideo. Il en va de même de la production par habitant, et des revenus. On retrouve ces disparités dans les taux d'équipement des ménages.

Ce qui est notable, c'est l'ampleur de ces disparités: environ 40 ou 50%. Elle n'est pas négligeable, mais elle reste finalement modeste. Dans beaucoup de pays, les disparités entre la grande ville et le reste du pays sont beaucoup plus considérables. Au

Brésil, par exemple, l'écart entre Sao Paulo et le reste du pays n'est pas de 1 à 1,5 mais de 1 à 3 ou 4. Bien entendu, un écart de 50% peut néanmoins être socialement considéré comme excessif, et comme devant être réduit.

Les disparités interdépartementales

La réalité régionale uruguayenne est dominée par cette dichotomie centre-périphérie, mais elle ne se réduit pas à cette dichotomie. Des différences et des disparités existent entre les 17 départements de l'"intérieur". Il n'est pas facile de les mettre en évidence, car les classements que l'on peut faire varient selon les critères utilisés. On dispose de trois critères chiffrés de niveau de développement des départements: le PIB par habitant, les revenus par foyer, et les carences" des logements en élément de confort. L'annexe B indique la valeur de ces indicateurs en 1999.

Ce qui frappe d'abord, c'est que ces trois indicateurs ne racontent pas la même histoire. Ils ne convergent pas. L'Annexe B donne les coefficients de détermination (R²) des paires d'indicateurs, pour les 19 départements, pour 18 départements (sans Montevideo), pour 17 départements (sans Montevideo et Canellones): ces coefficients sont tous faibles. Il faut donc manier avec précaution ces indicateurs de niveau de vie.

La deuxième observation est que les disparités entre département sont faibles, relativement à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays. Les coefficients de dispersion (écart-type divisé par moyenne) sont tous inférieurs à 0,31. Pour les revenus des départements de l'intérieur, ils sont inférieurs à 0,14.

De plus, un examen plus fin des réalités socio-économiques montre que beaucoup de départements ne sont pas homogènes, et que des disparités intra-départementales sont souvent aussi importantes que les disparités interdépartementales.

On peut cependant distinguer trois grandes zones: le Sud, le Centre, et le Nord. Le tableau 4 présente les principales données relatives à ces zones.

Tableau 4 - L'Uruguay en trois régions, structure en 1999 et évolution 1985-99

	Sur	Centro	Norte	Uruguay
Structure 1999				
Poblacion (% total)	70	18	12	100
Produccion (% total)	79	13	7	100
Produccion/cap (index)	113	75	60	100
Productividad (index)	116	81	63	100
Evolucion 1985-99 (Tasas anuales de crecimiento)				
Poblacion	0,71	0,39	0,55	0,62
Produccion	11,7	9,6	9,6	11,2
Produccion/cap	10,9	9,2	9,0	10,6

Fuentes y notas: Sur = Colonia, San Jose, Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha; Centro = Salto, Paysandu, Rio Negro, Soriano, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja; Norte = Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres; las tasas de crecimiento de la produccion vienen calculadas en US\$ corrientes: no reflejan un crecimiento real, pero permiten la comparacion entre las tres regiones.

Pour la plupart des indicateurs, les départements les plus riches sont les départements du Sud: Colonia, San Jose¹, Canelones, Montevideo, Maldonado, Rochas. De la même façon, les départements du Nord apparaissent plus pauvres: Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres. Les départements du Centre sont généralement dans une situation intermédiaire: Salto, Paysandu, Rio Negro, Soriano, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja. A l'intérieur de ce Centre, on pourrait distinguer entre les départements de l'Est, riverains du fleuve Uruguay, qui présentent des traits communs, et les autres départements de cette zone. Mais les données disponibles sur le niveau de développement justifient mal cette distinction. Pour la production par habitant ou pour la production par travailleur, les plus grandes différences sont entre la région Sud et les deux autres (du fait du poids et de la position du Gran Montevideo), mais les différences entre le Centre et le Nord, qui sont d'environ 25-30%, sont également marquées, et justifient la distinction proposée.

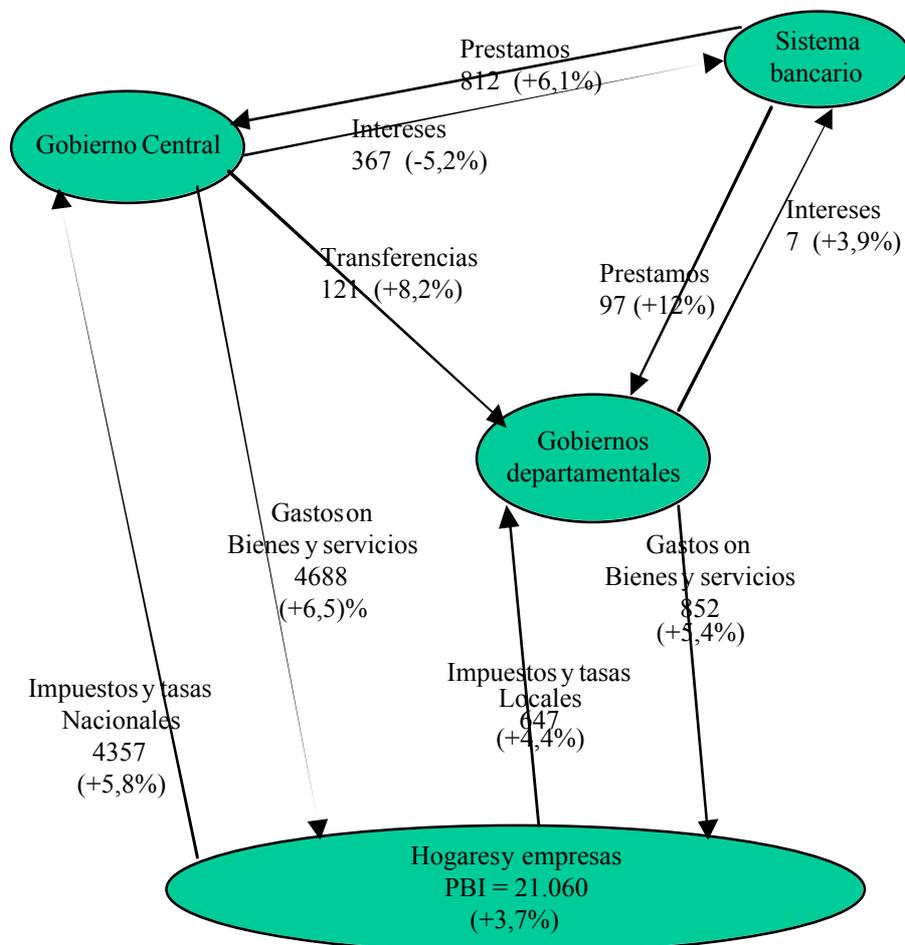
En termes dynamiques, la situation est également favorable au Sud. La croissance de la population, de la production, et de la production par habitant, y a été plus rapide que dans le reste du pays sur la période 1985-99. La population a augmenté un plus vite dans le Nord que dans le Centre, mais la production par habitant y a augmenté un peu moins vite, en sorte que la production a augmenté au même rythme dans ces deux régions. Les disparités entre le Centre et le Nord n'ont donc pas été modifiées; les disparités avec le Sud se sont plutôt aggravées, au moins dans le long terme.

¹ Les revenus des ménages à San Jose sont élevés, mais le PBI par habitant y est bas; c'est que ce chiffre est obtenu en divisant le PBI de San Jose par le nombre de résidents à San Jose, alors qu'un certain nombre de ces résidents travaillent –et obtiennent des revenus– à Montevideo. Le chiffre du PBI par habitant pour San Jose n'est donc pas très significatif.

III - La structure des relations intergouvernementales

Du point de vue économique et financier, l'importance relative des deux niveaux de gouvernement, et leurs relations, est synthétisée dans la Figure 1.

Figure 1 - Structure et Evolution des Relations Intergouvernementales, 1999 et 1990-99 (en G US\$)



Notes: Pour chacun des flux considérés figurent deux chiffres. Le premier donne l'importance de ce flux en 1999, et il est exprimé en milliards de dollars (G US\$). Le second indique le taux de croissance en pesos constants de ce flux au cours de la période 1990-99. Le taux de croissance est la pente de la droite de régression semi-logarithmique du flux par rapport au temps, qui gomme les effets de début et de fin de période.

Sources: Calculs des auteurs à partir de sources diverses

Ce schéma montre l'importance des impôts et taxes nationales, qui constituent, avec les prêts du système bancaire, les ressources de l'Etat. Les dépenses sont de trois types: des intérêts versés au secteur bancaire, des transferts aux départements, et des dépenses pour la production de biens et services publics. Les départements, pour leur part, disposent des impôts et taxes qu'ils prélèvent, des transferts en provenance du gouvernement central, et des prêts du système bancaire. Ils paient des intérêts, et effectuent des dépenses en biens et services publics. L'importance des neuf flux ainsi distingués, et leur taux de croissance pendant la décennie écoulée, permet de mieux comprendre la structure des relations intergouvernementales ainsi que leur évolution.

Structure

L'Uruguay est-il un pays décentralisé? La notion de décentralisation n'est nullement simple. Trois critères quantitatifs permettent de l'approcher. Le tableau 5 en donne la valeur pour l'Uruguay et pour un certain nombre d'autres pays.

Tableau 5 - Indicateurs de décentralisation, Uruguay et pays choisis, années récentes

	Décentralisation des impôts (%)	Décentralisation des dépenses (%)	Automomie des gouv. Locaux (%)
Uruguay	13	15	86
Irlande	2	31	43
Nlle Zélande	6	11	nd
Espagne	14	35	30-69
France	11	19	77
Royaume-Uni	4	27	34
Italie	6	25	38
Portugal	6	12	53
Pays-Bas	4	26	54

Sources et notes: Le taux de décentralisation des impôts est défini comme le rapport des impôts locaux au total des impôts prélevés; le taux de décentralisation des dépenses est le rapport des dépenses locales aux dépenses publiques totales; le taux d'autonomie local est le rapport des impôts et taxes locales au total des recettes locales. Les données relatives aux deux taux de décentralisation viennent du World Bank Development Report 1999/2000, p. 216-17. Les données relatives à l'autonomie viennent de Dexia. 1997. *Les Finances locales dans quinze pays de l'Union européenne*, p. 48. La comparabilité des concepts utilisés n'est pas absolument garantie.

Le poids des prélèvements des départements dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (12,9%) est assez élevé en Uruguay. C'est autant ou plus que dans beaucoup d'autres pays, et en tout cas que ceux du tableau 5. Les pays où l'on a des chiffres plus élevés sont souvent des pays —comme l'Argentine ou le Brésil— où les gouvernements subnationaux bénéficient d'impôts partagés, qui sont en fait des impôts nationaux dont le taux est décidé par le gouvernement central; la part remise aux gouvernements subnationaux est en fait beaucoup plus un transfert qu'un impôt local, même si elle n'est généralement pas présentée ainsi dans les annuaires statistiques. En Uruguay, les impôts et taxes départementaux représentent un peu plus de 3% du PIB du pays.

Le taux de décentralisation des dépenses, c'est-à-dire le poids des dépenses des départements dans le total des biens publics est en Uruguay d'un peu plus de 15%. C'est un chiffre modeste, au regard de ce que l'on trouve dans beaucoup d'autres pays. Les dépenses des départements représentent cependant près de 4% du PIB.

La raison en est que le poids des transferts dans les ressources totales des départements (16%) est relativement faible en Uruguay, plus faible ou beaucoup plus faible que dans beaucoup d'autres pays. Ce faible poids a une contre-partie positive. L'autonomie financière des départements, mesurée comme le ratio des ressources propres aux ressources totales, est forte en Uruguay. Les départements tirent l'essentiel de leurs ressources de leurs propres impôts et taxes, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de pays.

A ces critères quantitatifs s'ajoutent des critères plus qualitatifs, comme le degré de liberté des gouvernements subnationaux dans le maniement de leurs impôts et dans l'emploi de leurs ressources. Il semble assez élevé en Uruguay surtout pour les dépenses. Les transferts cependant sont rarement "libres", à la différence de ce qui se passe dans beaucoup de pays. D'une façon générale l'Uruguay n'apparaît pas comme un pays particulièrement centralisé.

Evolution

Trois faits principaux marquent l'évolution de la décennie passée. Le premier est que les transferts (du gouvernement central aux gouvernements départementaux) ont fortement augmenté, à un taux de plus de 8% par an. Comme on le verra, le gouvernement central a réduit certains impôts locaux et accordé des transferts compensatoires aux départements.

Le second est que les impôts et taxes des départements, et a fortiori leurs dépenses, ont augmenté nettement plus vite que le PIB. L'élasticité des impôts locaux au PIB s'élève ainsi à 1,2 lors de la décennie 1990. Lorsque le PIB augmente de 10%, les impôts locaux augmentent de 12%. L'élasticité des dépenses des départements a une élasticité encore plus grande, voisine de 1,5. Toujours dans la période 1990-99, lorsque le PIB augmente de 10%, ces dépenses augmentent de 15%.

Le troisième est que les impôts et les dépenses du gouvernement central ont augmenté encore plus rapidement. L'élasticité des impôts nationaux par rapport au PIB a été proche de 1,6, celle des dépenses proche de 1,8 —chiffres peu soutenables dans le moyen terme. Il en résulte que le poids financier des départements, en dépit de la forte augmentation des subventions, s'est réduit en Uruguay au cours des années 1990. Le poids des impôts et taxes départementaux dans le total des impôts et taxes prélevés dans le pays a diminué. Le poids des dépenses des départements dans le total des dépenses publiques également. Comme le montre le tableau 6, on peut dire que la décentralisation a reculé en Uruguay.

Tableau 6 - Indicateurs de décentralisation, 1990 & 1999

	1990 (%)	1999 (%)
Taux de décentralisation		
des impôts	17,7	12,9
des dépenses	17,3	15,4
Taux d'autonomie	88,3	86,2

Sources: calcul des auteurs

IV - Un secteur clave: los transportes

En Uruguay les transports intérieurs sont essentiellement des transports terrestres : la relative petite taille du pays a limité la marché intérieur aérien et les transports ferroviaires occupent une place réduite, faible pour le fret, nulle pour les voyageurs. « Transports terrestres » peut donc être assimilé à transports par la route.

Le réseau routier uruguayen est très dense ; rapporté soit à la surface, soit à la population il est le plus dense d'Amérique latine et se rapproche à cet égard de réseaux routiers européens, ainsi que le suggère le tableau 7.

Tableau 7 – Densidad vial: Uruguay, Argentina y Francia

	Uruguay	Argentina	Francia
Km de routes revêtues /1000 km ²	208	34	1360
Km de routes revêtues /1000 hab	12	3	19

Fuente : 5 años haciendo obras; 1995-1999 – D.N.V.-M.T.O.P.

Ce réseau routier, qui compte à peu près 68.000 km, se partage entre un réseau national (RN) d'un peu moins de 9.000 km¹ et réseau départemental (RD) d'environ 59.000 km. Dans ce domaine la répartition des compétences est simple : le gouvernement national est responsable du réseau national, les gouvernements départementaux sont responsables des RD situés sur leurs territoires respectifs. Cette division des responsabilités – chacun son réseau – ne donne pas une image exacte de l'état et du fonctionnement de la décentralisation dans le domaine des routes.

A – Les routes départementales; une responsabilité partagée

La responsabilité de l'entretien, de l'amélioration et de la réalisation du réseau départemental est partagée entre les gouvernements départementaux et le gouvernement national pour le financement, pour la détermination du niveau de service et même s'agissant de l'efficacité de la production du service.

Les routes départementales et les transferts financiers

Depuis 1989 la Dirección Nacional de Vialidad (D.N.V.) du Ministerio de Transportes y Obras Públicas (M.T.O.P.) transfère aux gouvernements départementaux une somme annuelle moyenne de 11 millions de dollars afin de les aider pour le mantenimiento du réseau départemental rural²

Le réseau départemental, qui est dense, a été l'objet dans les années 70 et 80 d'un développement important. L'objectif prioritaire de la D.N.V. est le maintien et l'amélioration du niveau de service de l'existant. Tel est l'objet de ce qui est appelé le « Convenio » M.T.O.P. - D.N.V. avec les gouvernements départementaux.

L'allocation du transfert correspondant au Convenio est régie par une formule qui tient compte de la population, du territoire et du kilométrage de voirie départementale de chaque département. L'application de cette formule a donné, pour la période quinquennale 1995-1999, les résultats qui apparaissent au tableau 8.

¹ 8679 km

² A l'exclusion donc de la part du réseau départemental correspondant aux parties urbaines des départements

Tableau 8 – Allocation de los recursos financieros de la D.N.V. en apoyo a los gobiernos departamentales y para la red nacional

	Apoyo departamentos		Inversion Red nacional	
	Total (M USD)	Total/cap. (USD)	Total (M USD)	Total/cap. (USD)
Montevideo	0,6	0,5	25,6	18
Artigas	3,2	43	13,8	179
Canelones	12,1	27	102,8	220
Cerro Largo	3,4	41	10,5	124
Colonia	3,6	30	9,6	78
Durazno	3,6	65	6,4	113
Flores	1,1	45	21,3	852
Florida	2,8	42	15,2	230
Lavallejas	3,0	50	9,5	156
Maldonado	3,9	31	56,6	406
Paysandu	2,9	26	31,5	275
Rio Negro	1,7	33	14,9	281
Rivera	2,4	24	22,5	224
Rocha	3,3	47	25,7	362
Salto	4,8	41	11,3	93
San Jose	3,0	31	57,3	578
Soriano	2,4	29	13,9	167
Tacuarembó	2,7	32	16,1	188
Treinta y Tres	3,2	62	20,9	411
URUGUAY	63,8	20	485,4	150

Fuente : 5 años haciendo obras; 1995-1999 – D.N.V.-M.T.O.P.

La détermination du niveau de service

Ce transfert est largement un transfert spécifique. Son utilisation par les gouvernements départementaux n'est pas entièrement libre. Ils ne peuvent pas l'affecter comme ils l'entendent sur les segments du réseau routier qu'ils détermineraient eux-mêmes.

La majorité du transfert – 60% - est affecté aux tronçons de réseau déterminés par la D.N.V. en fonction de critères de niveau de trafic, de prise en compte de la continuité du réseau et de l'état de la viabilité ; seuls 40% du transfert est affecté librement¹ par les gouvernements départementaux.

La D.N.V. établit un coût moyen kilométrique des travaux de maintenance en fonction des caractéristiques techniques des travaux à réaliser : ce coût varie presque de 1 à 15 selon que l'entretien est "basique", important ou extraordinaire. Cette typologie des travaux est déterminée par les services régionaux² de la D.N.V. Elle définit donc très précisément ce qui est à accomplir par chaque gouvernement départemental et avec quels moyens financiers.

La réception des travaux est effectuée par le D.N.V. à la suite de quoi sont liquidés les montants de subventions correspondants aux travaux accomplis.

¹ librement en terme de choix de tronçons du réseau, mais évidemment affecté au mantenimiento

² regroupant 2 ou 3 départements

La détermination d'un taux de subvention est difficile car les gouvernements départementaux effectuent les tâches prédéfinies avec leurs propres moyens techniques et humains, souvent sans tenir une comptabilité analytique précise. Le taux de subvention est généralement considéré comme élevé au point que certaines intendances dépenseraient moins que le montant des subventions allouées, tout en respectant les normes techniques définies par la D.N.V. ; auquel cas ils peuvent affecter le supplément de ressources à d'autres segments de leur réseau situés hors le Convenio.

La responsabilité est plus encore partagée quand on note dans certains départements l'étroite coordination entre services régionaux de la D.N.V. et services techniques des Intendencias. Le transfert financier s'accompagne d'un transfert de compétences et de techniques routières.

Incitation à l'amélioration de l'efficacité productive

Le souci de la D.N.V. est d'obtenir un bon niveau de service mais aussi de voir l'argent transféré utilisé à bon escient. Un aspect de cette recherche de l'efficacité productive et managériale est le rythme d'utilisation dans le temps de l'enveloppe transférée.

Toute Intendance qui n'aura pas utilisé – c'est à dire réalisé les travaux prédéfinis – 60% de son enveloppe au 31 août de l'année civile considérée doit en rétrocéder une quotité à la D.N.V. qui l'affecte dans les 5 mois restants à celles des Intendances qui sont en avance. C'est ce que la D.N.V. appelle le système des premios y castigos. On a cru pouvoir vérifier que ce système « carotte-bâton » est généralement accepté.

Ceci illustre la stratégie plus générale de la D.N.V. très orientée vers le développement d'un « modèle » uruguayen de gestion routière très soucieux d'efficacité administrative et productive.

B – Le Modèle uruguayen de gestion routière

La D.N.V. est évidemment maître d'ouvrage direct sur le réseau national. La politique de gestion relative à ces quelques 8700 km qui supportent l'essentiel du trafic a beaucoup évolué ces dernières années. Les principaux volets de ce changement sont au nombre de trois.

D'abord l'adoption progressive de contrats définis en termes de niveaux de service et non plus de moyens (coûts x kilométrage). Ce pilotage par les niveaux de service à atteindre concerne déjà les entreprises privées adjudicataires de travaux et concernera à terme la D.N.V., elle-même transformée en agence publique de prestations techniques.

Deuxièmement a été définie et est en cours de mise en place une stratégie de diversification des intervenants. A terme proche le réseau national sera partagé, quant à sa maintenance et le respect des objectifs de niveau de service, en trois parties : environ 10% sous la responsabilité de concessionnaires qui apporteront le financement et le récupéreront par le péage, 40% par des entreprises adjudicataires de travaux sur

objectifs et la moitié restante par la D.N.V. agence de prestations et dès lors devenue comparable quant à ses coûts et ses prestations aux deux autres catégories.

Troisièmement et en relation avec ce qui vient d'être dit sur la transformation de la D.N.V., son efficacité administrative est en voie d'amélioration : le nombre de fonctionnaires a été réduit de 3500 en 1995, il est passé à 2050 en 1999.

A cet égard il est intéressant de remarquer qu'un certain nombre d'entre eux ont été « externalisés » de la D.N.V. et aidés à se transformer en entrepreneurs de travaux publics- les micro-empresas – .Pendant une période de 3 à 4 ans ils sont attributaires privilégiés des marchés d'entretien et acquièrent ainsi la capacité de devenir des compétiteurs « à armes égales » sur le marché des adjudications de travaux.

D'une façon générale, cependant, le domaine des transports reste très centralisé en Uruguay. Ainsi que le montre le tableau 8, la valeur des investissements sur le réseau national est d'environ 7 fois supérieure à celle des investissements sur le réseau départemental¹. L'allocation entre les 19 départements des investissements de la D.N.V. est, de très loin, la variable essentielle de la géographie des dépenses dans un domaine aussi important que les routes.

V - Las Finanzas de los Gobiernos Departamentales

Cette section examine rapidement les recettes et les dépenses des gouvernements départementaux, en mettant l'accent sur leurs impôts, et en négligeant les transferts qui sont examinés plus en détail dans la section suivante.

Structure des dépenses

Les données disponibles sont présentées par fonction (rémunérations, constructions, etc) mais pas par nature (transport, assainissement, éducation, etc.). On ne dispose donc pas de données permettant de savoir vers quels secteurs s'oriente la dépense des gouvernements départementaux. La présentation par fonction elle-même n'est pas très fiable, en particulier pour apprécier l'investissement. Une partie importante des investissements, en particulier dans les routes, est en effet effectuée directement en régie par les gouvernements départementaux, et des dépenses qui ont contribué à l'investissement —qui sont en fait des investissements— sont classées dans les rubriques "remuneraciones" ou "materiales y suministros". Les données brutes qui permettraient des analyses économiques chiffrées des dépenses des gouvernements départementaux existent sans doute, car ces gouvernements tiennent des comptabilités détaillées. Mais ces données brutes ne semblent pas rassemblées et synthétisées au niveau national. On se contentera d'une approche plus juridique et des enseignements des visites sur le terrain pour présenter l'action des départements et son évolution. On distinguera les fonctions traditionnelles des fonctions nouvelles.

¹ certes sous-estimé car ne tenant pas compte des dépenses des gouvernements départementaux hors celles donnant lieu aux subventions du M.T.O.P.

Fonctions traditionnelles - Les fonctions traditionnelles des gouvernements départementaux ne sont guère définies dans Constitution, mais bien plutôt dans la loi N° 9515 qui date de 1935. Elles concernent la création et l'entretien des rues, routes, ponts et canaux, l'enlèvement et l'élimination des ordures, l'éclairage public, les cimetières, l'hygiène et la propreté, le développement urbain. Les textes mettent davantage l'accent sur l'action réglementaire (autorisations, interdictions, etc.) que sur la production directe de biens et de services. Trois grands services publics souvent alloués aux collectivités locales dans beaucoup de pays, l'éducation, la santé, et la fourniture d'eau, échappent en Uruguay à la compétence des gouvernements départementaux.

Fonctions nouvelles - Au cours des années récentes, on a vu les gouvernements départementaux s'engager, en réponse à la demande de leurs électeurs, dans deux directions nouvelles. La première concerne justement ces services d'éducation, de santé, et de fourniture d'eau. Ils sont en principe assurés par les ministères de l'éducation et de la santé et par une société nationale, l'OSE. Mais beaucoup de gouvernements départementaux, peu satisfaits de l'action de l'Etat dans ces domaines, interviennent en complément. Ils financent des écoles ou des cliniques et payent parfois des infirmières ou des médecins. La seconde direction nouvelle concerne le développement économique. Pour tous les intendants rencontrés, la création d'emplois et d'activités est une préoccupation essentielle. Cette fonction a toujours existé¹, mais elle prend une ampleur nouvelle.

Le champs d'action des gouvernements départementaux augmente-t-il plus rapidement que leurs ressources? Cette question importante n'a pas de réponse "scientifique". L'extension du champs d'action des gouvernements départementaux est limitée par leurs ressources. Et cette extension est de fait plus que de droit. Mais l'impression prévaut que la pression pour la dépense locale est grande, plus grande peut-être que la pression pour la dépense nationale. La proximité du citoyen et de l'élu au niveau départemental pourrait expliquer ce phénomène.

Structure des recettes

La structure des recettes des gouvernements départementaux est présentée au tableau 7. Les chiffres, qui varient d'une année sur l'autre (en particulier ceux qui se réfèrent aux prestamos, c'est-à-dire à l'augmentation brute de la dette), ne sont là que pour préciser les ordres de grandeur. Ils font apparaître trois faits majeurs. Le premier (déjà mentionné à la section III ci-dessus) est la place prépondérante occupée par les ressources propres, c'est-à-dire par les impôts et taxes. Les transferts du gouvernement central ne représentent guère plus de 15% du total des ressources. Les prêts du secteur bancaire représentent moins encore —et ils ont représenté davantage n 1999 que pendant la plupart des années antérieures.

¹ La loi de 1935 prévoit explicitement ce type d'activité: "Compete igualmente al Intendente (...) Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganaderia (...) Propender igualmente a la prosperidad del Departamento: Estimulando la fundacion y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, prevision, credito y ahorro; Cooperando a las iniciativas privadas en la forma que considere mas eficaz" (art. 36)

Tableau 7 - Ingresos de los Gobiernos Departamentales, 1999

	In M US\$	in %	in %
Impuestos y tasas			
Impuestos			
Sobre Inmuebles urbanos	134,1	17,6	15,6
Sobre vehiculos	203,2	26,7	23,7
Sobre propiedades rurales	51,4	6,8	6,0
Otros impuestos	12,5	1,6	1,4
Total impuestos	401,2	52,7	46,8
Tasas y beneficios	239,2	31,4	27,9
Total impuestos y tasas	640,4	84,1	74,7
Transferencias	121,0	15,6	14,1
Total ingresos (sin prestamos)	761,4	100	88,8
Prestamos	95,8	-	11,2
Total ingresos (incl. Prestamos)	857,2	-	100,0

Note: les chiffres regroupent les données relatives aux départements de l'intérieur ainsi qu'à Montevideo.

Le deuxième fait concerne l'importance relative des impôts dans les ressources propres. Elle est dominante (63%), mais les taxes (et subsidiairement les produits de l'activité) ne sont pas négligeables non plus. Ces taxes représentent la contre-partie de services rendus (permis et autorisations, abattage du bétail, revenus de la propriété départementale, etc.). Elles peuvent avoir une dimension fiscale, lorsque le prix perçu est plus élevé que le coût de production. Mais cette dimension est difficile à apprécier.

Le troisième fait se rapporte à la structure des impôts. Si l'on néglige les impôts divers (sur les spectacles et sur les ventes de bétail aux enchères), trois impôts sont essentiels: l'impôt sur les véhicules, qui est d'assez loin le plus important des impôts locaux uruguayens; l'impôt sur les immeubles urbains, qui pèse également assez lourd; et l'impôt sur les terres agricoles rurales, qui pèse globalement moins lourd, mais qui a la caractéristique évidente de n'être pratiquement pas perçu à Montevideo; dans les départements de l'intérieur, son poids est comparable à celui de l'impôt sur les immeubles urbains.

Ces trois impôts sont des impôts sur la propriété. En théorie, les impôts sur la propriété sont parmi les meilleurs (les moins mauvais) des impôts locaux. Mais ce sont des impôts difficiles à administrer. Ce sont également des impôts assis sur des stocks, par opposition à des impôts assis sur des flux (comme les impôts sur le revenu ou sur les ventes). Les stocks varient moins que les flux, ce qui donne aux impôts assis sur les flux une plus grande stabilité dans le temps. Mais les stocks participent moins que les flux au développement de l'activité économique, ou ils y participent d'une manière difficile à saisir fiscalement. On peut donc dire que le système fiscal uruguayen est foncièrement sain, même s'il manque un peu de diversité.

L'impôt sur les immeubles urbains

Un impôt est défini par sa base ou assiette (B), par son taux (t) et par son produit (P). En principe, on a:

$$P = B \cdot t$$

La base de l'impôt sur les immeubles urbains est en principe la valeur vénale de ces immeubles. Cette valeur est appréciée par chaque département. Des cadastres ont été

recemment établis dans presque tous les départements, mais ils ne sont pas utilisés. On utilise des estimations de valeur anciennes, auxquelles on applique chaque année un coefficient de réévaluation proposé par le gouvernement national. Le rapport entre la base économique véritable et la base juridique apparente effectivement utilisée n'est donc pas constant. L'utilisation du cadastre permettrait de rapprocher ces deux grandeurs; de ce fait, elle se traduirait (à taux et à rendement constants) par des baisses de l'impôt pour certains et par des hausses pour d'autres, ce qui est politiquement difficile. De toutes façons, puisque les évaluations sont le fait de chaque département, rien n'assure que ce rapport entre base économique véritable et base juridique apparente est le même pour tous les départements. Les données relatives aux bases juridiques apparentes effectivement utilisées n'ont donc aucune signification pour les comparaisons entre départements.

Il en va de même pour les taux apparents appliqués. Non seulement un taux apparent n'a de sens que par rapport à une base, mais encore les gouvernements départementaux ne poursuivent pas partout la collecte avec la même énergie. Accepter davantage de retard de paiement (la morosidad) par exemple, c'est en termes économiques baisser le taux de l'impôt.

On a donc ignoré bases et taux apparents pour estimer, département par département, la base économique véritable. On en déduit le taux économique véritable en divisant le produit, qui est connu, par la base ainsi estimée. Pour estimer ces bases, on a utilisé la valeur locative annuelle moyenne par ménage¹, que l'on a multipliée par le nombre de ménages dans chaque département. Les résidences secondaires, nombreuses dans certains départements (presque aussi nombreuses que les résidences principales à Maldonado), posent un problème particulier. On a estimé que leur valeur locative était égale à 4 fois la valeur locative des résidences principales², et multiplié ce chiffre par le nombre de résidences secondaires. La somme de ces deux valeurs locatives donne une estimation de la base économique de l'impôt sur les immeubles urbains. En divisant par la population de 1999, on obtient la base économique par habitant. Le taux résulte de la division du produit de l'impôt par la base économique. Ces données sont reproduites dans l'Annexe C pour chacun des départements. Elle permettent de répondre à deux questions importantes.

L'impôt sur les immeubles urbains est-il lourd? Le taux économique véritable est d'environ 5% de la valeur locative. Ce taux est un taux moyen qui s'entend compte tenu des sous-estimations de la base juridique, de l'évasion fiscale et de la morosidad. Si certains payent moins que cela, alors d'autres payent davantage. Un tel taux est assez élevé, mais pas confiscatoire ou insupportable. Il correspond à environ 50 US\$ par habitant, soit un peu plus de 150 US\$ par logement, avec de grande variation selon les départements. Si l'on postule que la valeur d'un logement est égale à environ trois fois le revenu de la famille qui l'occupe, la taxe annuelle représente environ 0,3% de la valeur vénale du logement.

L'impôt sur les immeubles urbains est-il bien distribué entre les départements? La réponse est: non. De grandes différences existent entre les bases par habitant, les taux, et les produits par habitant, beaucoup plus grandes que les différences qui existent

¹ disponible dans l'enquête permanente sur les revenus des ménages.

² Ce ratio est une estimation grossière qui mériterait d'être affinée, mais qui donne néanmoins des ordres de grandeurs significatifs.

entre départements pour le PBI ou le revenu par habitant ou les carences des logements. Ces différences apparaissent dans l'Annexe C. Elles sont synthétisées dans le tableau 7.

Tableau 7 - Disparidades en Bases Economicas per capita del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos, 1999

	Uruguay (19 depart.)	Interior (18 depart.)
Minimum (US\$)	292	292
Maximum (US\$)	2343	2343
Max/min	8,0	8,0
Medio (US\$)	665	646
Ecart-type (US\$)	460	483
Indice dispersion	0,69	0,75

Fuente: Calculos de los autores

En ce qui concerne cet impôt, la richesse fiscale par habitant varie considérablement d'un département à un autre. Entre le département le plus riche (Maldonado) et le plus pauvre (Rivera) la différence est de 1 à 8. L'indicateur de dispersion est de 0,69 si l'on considère les 19 départements du pays et de 0,75 si l'on ne considère que les 18 départements de l'intérieur. On note d'ailleurs que ces disparités ne viennent pas principalement de Montevideo. Les bases par habitants ne sont que médiocrement reliées aux indicateurs de développement économique. On trouvera en annexe F les résultats des corrélations entre bases économiques des impôts et indicateurs de développement. Au niveau départemental, la base économique par habitant de l'impôt sur les immeubles urbains n'a pratiquement aucun rapport avec le revenu par foyer ou les carences des logements (coefficients de détermination R2 inférieurs à 0,15), et en a un bien lâche avec le PIB par habitant (R2 égal à 0,46).

Boite n° 2: L'effet Punta del Este

Des résidences secondaires, souvent d'une grande valeur, sont concentrées dans les départements de Maldonado, notamment à Punta del Este, ainsi que, dans une moindre mesure, dans le département de Rocha. Ces résidences sont assujetties à l'impôt sur les immeubles urbains. La valeur locative (ou vénale) des immeubles urbains est donc très élevée dans ces départements. Lorsque cette valeur est divisée par le nombre d'habitants permanents, pour le calcul de la base économique par habitant, on obtient un chiffre qui est égal à plusieurs fois le chiffre moyen pour le pays (trois fois dans le cas de Maldonado, deux fois dans le cas de Rocha). Pour partie, cette différence est à mettre en balance avec les coûts supplémentaires qu'imposent à ces départements la présence saisonnière de nombreux touristes. Mais pour l'essentiel, elle s'analyse comme une rente assez peu justifiée.

Une partie importante —environ les trois quarts— de ces résidences sont possédés par des Argentins. Une partie non négligeable de l'impôt sur les immeubles urbains est donc payée et supportée par des étrangers. Elle représente environ 60% des impôts payés à Maldonado, et 50% des impôts payés à Rocha, soit environ 15 millions de US\$, plus de 10% du produit de l'impôt, et environ le quart du produit de l'impôt dans les départements de l'intérieur.

La cause principale de cette situation est évidemment la concentration de résidences secondaires dans certains départements, ce qu'on peut appeler "l'effet Punta del Este" (voir Boite n° 2). Elle entraîne une concentration de la base fiscale à Maldonado qui n'est pas du tout anecdotique, mais amène à se demander si, du point de vue des impôts départementaux, la véritable dichotomie n'est pas entre Maldonado et les autres départements du pays plutôt qu'entre Montevideo et les départements de l'intérieur.

L'impôt sur les véhicules

El impuesto o patente sobre vehiculos est le plus important des impôts départementaux en termes de rendement, surtout dans les départements de l'intérieur. Il rapporte plus de 200 millions de dollars par an. Il frappe tous les véhicules enregistrés selon un barème compliqué qui pèse plus lourdement sur les véhicules de tourisme que sur les véhicules utilitaires. Les départements sont les maîtres des taux de ce barème, qui peuvent donc varier d'un département à un autre. La disparité des taux a amené un certain nombre de véhicules à se faire enregistrer dans les départements à taux bas. Pour lutter contre les effets considérés néfastes de ce phénomène classique de "concurrence fiscale", el Congreso de Intendentes a défini un barème-type qui est conseillé, mais pas imposé, aux départements. On constate donc des différences dans les taux, qui peuvent aussi provenir de la plus ou moins grande tolérance dont font preuve les différents départements à l'égard de la fraude ou de la morosidad. Pour estimer la base économique, on a additionné aux véhicules de tourisme les véhicules autres que de tourisme affectés d'un coefficient 0,5. La base est ainsi mesurée en "équivalents véhicules de tourisme". L'annexe D donne pour chacun des départements la base économique par habitant, le produit de l'impôt et le taux effectif.

Là encore, mais moins qu'en ce qui concerne l'impôt sur les immeubles urbains, la base par habitant est inégalement répartie. Elle va de 80 (équivalents véhicules de tourisme pour 1000 habitants) à Rivera à 413 pour Maldonado, qui apparaît encore une fois comme le département le mieux doté. Les régressions présentées en annexe F montrent que cette base par habitant est —comme la précédente— très mal corrélée avec les indicateurs de développement comme le revenu par foyer ou les carences des logements et même le PIB par habitant. La base par habitant de Montevideo est un peu plus élevée que la base moyenne, mais dépassée par celle de beaucoup de départements de l'intérieur. La dispersion des taux est moindre que la dispersion des bases par habitant. Les taux vont de 195 US\$ par équivalent-voiture particulière à Montevideo, qui a le taux le plus bas après Durazno à 442 US\$ à Maldonado. La dispersion des recaudaciones par tête est important en apparence, mais cette importance est largement attribuable à deux départements seulement: Maldonado et Flores, qui combinent des bases importantes et des taux élevés.

L'impôt départemental sur les véhicules est un impôt lourd. Il s'élève en moyenne à plus de 300 dollars par véhicule. Cette somme représente une fraction importante de la valeur en capital des véhicules. La somme des impôts payés annuellement sur un véhicule, pendant toute son existence, est du même ordre de grandeur que sa valeur d'achat. Dans un pays pauvre, où seuls les foyers riches possèdent une automobile, un impôt sur les véhicules a un caractère progressif. Mais l'Uruguay n'est pas un pays pauvre, et le taux de 200 automobiles-équivalents pour 1000 habitants suggère que 6 ou 7 familles sur 10 possèdent un véhicule. L'impôt frappe donc, et assez sévèrement, les classes moyennes. On peut se demander s'il n'est pas, aux taux élevés pratiqués, un frein au développement de l'automobile et à la mobilité.

L'impôt sur les propriétés rurales

Le troisième impôt local uruguayen frappe les propriétés rurales. Il est assis sur la valeur des terrains agricoles. Le taux légal formel est fixé par le gouvernement

central, qui l'a récemment diminué —en remplaçant cette diminution par un transfert d'un montant équivalent (voir section suivante). On pourrait donc considérer cet impôt, dont le taux n'est en principe pas contrôlé par les gouvernements départementaux, comme un impôt national redistribué aux départements, et donc comme un transfert. Mais on peut également considérer que les gouvernements départementaux jouissent d'une réelle marge de manœuvre dans l'identification de la base, dans son évaluation, dans la collecte, dans la tolérance à l'égard de la morosidad, etc. Cette marge de manœuvre fonctionne comme un taux décidé par chaque gouvernement départemental. C'est l'option choisie. Elle conduit à considérer cet impôt comme un véritable impôt départemental, comparable aux deux autres. On a estimé la base économique de l'impôt sur les propriétés rurales en multipliant les surface agricoles par l'indice de productivité¹. L'annexe E donne la base économique par habitant, la recaudacion par habitant, et par division, le taux de l'impôt.

La dispersion des bases par habitant est très grande. Elle est évidemment dominée par la quasi- inexistence de terre agricole à Montevideo. Mais entre les seuls départements de l'intérieur, on observe de grandes différences. Canelones, et Maldonado, et d'une façon générale les départements du sud, ont des bases par habitant faibles. Les taux sont plus proche les uns des autres, à l'exception du taux de Maldonado qui est trois fois plus élevé que les autres (la notion de taux pour Montevideo, un département qui n'a presque pas de base, et très peu de recaudacion, n'a pas de sens). Comme le montrent les chiffres de l'annexe F, la base par habitant est d'autant plus élevée que le département est un département pauvre, ce qui rend cet impôt spatialement régressif. Il faut cependant interpréter ce résultat avec prudence, car la corrélation entre la base par habitant et les indicateurs de développement est faible ou très faible.

L'ensemble des trois impôts départementaux

Pour l'analyse du système fiscal départemental, et aussi pour la définition de politiques de transferts, c'est l'ensemble des trois impôts départementaux qui doit être considéré. On ne peut ajouter sans précaution les bases de ces trois impôts, puisqu'elles sont exprimées dans des unités différentes. On calcule donc, pour chaque département, ce que rapporterait chaque impôt si le département appliquait à cet impôt le taux moyen national. L'addition des trois montants ainsi calculés donne, pour chaque département, le montant de sa recette fiscale "potentielle", celle qu'il pourrait obtenir en appliquant les taux moyens nationaux. Ce potentiel fiscal est une sorte de base économique moyenne (pondérée par l'importance effective de chaque impôt) qui reflète la dotation fiscale initiale de chaque département. Le tableau 8 présente cette base économique globale par habitant, la recaudacion par habitant, et le taux implicite appliqué à la base économique globale.

Tableau 8 - Los Tres Impuestos Departamentales, por Departamento, 1999

	Base economica / cap (US\$)	Recaudacion / cap (US\$)	Tasa

¹ Ces informations sont disponibles dans: Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca, CONEAT, *Grupo de Suelos Indices de Productividad*, 1994.

Montevideo	111	103	0,93
Artigas	86	78	0,92
Canellones	80	79	0,98
Cerro Largo	91	101	1,11
Colonia	118	119	1,01
Durazno	170	138	0,81
Flores	191	196	1,03
Florida	134	127	0,95
Lavallejas	140	128	0,91
Maldonado	241	358	1,49
Paysandu	114	93	0,82
Rio Negro	132	133	1,01
Rivera	61	62	1,02
Rocha	157	165	1,05
Salto	94	96	1,02
San Jose	95	98	1,04
Soriano	123	121	0,98
Tacuarembó	106	100	0,94
Treinta y Tres	102	95	0,93
Uruguay	113	113	1,00

Le tableau 8 fait apparaître l'inégalité des départements uruguayens devant l'impôt local. Plus que la disparité des recaudaciones par habitant, c'est la disparité des bases globales par habitant qui doit retenir l'attention. Elle est assez sérieuse, puisqu'elle va de 61 (à Rivera) à 241 (à Maldonado), soit un ratio maximum/minimum de 4. La dichotomie principale n'est pas entre Montevideo et le reste du pays. Avec 111 US\$, Montevideo est proche de la moyenne du pays, et en dessous de la valeur médiane: sa plus grande base par habitant en termes d'impôt sobre inmuebles urbanos est compensée par la quasi-inexistence d'une base en termes d'impôt sur les propriétés rurales. Les départements privilégiés sont Maldonado, Flores et Rocha. Les corrélations présentées à l'Annexe F montrent que la base globale par habitant n'est pas du tout fonction des revenus par ménages ou des carences des logements ($R^2 < 0,1$). Cette base est un peu moins mal corrélée au PIB par habitant ($R^2 = 0,3$), mais le lien reste fragile, et on a vu que le PIB par habitant n'était pas un indicateur de développement très significatif du fait de "l'effet Canelones".

Cette absence de lien entre base fiscale et niveau de développement rend le système fiscal local uruguayen spatialement régressif. A taux d'imposition donné, les habitants des départements les plus pauvres payent une part plus importante de leur revenu en impôts locaux.

A l'exception de Maldonado, qui a des taux d'imposition plus élevés que les autres départements, les départements ont des taux assez proches les uns des autres. Il s'ensuit que la disparité des recaudaciones par habitant est assez semblable à la disparité des bases fiscales globales par habitant.

VI - El sistema de transferencias

En 1990, les transferts du gouvernement national en faveur des gouvernements départementaux représentaient 11% des ressources de ces derniers, beaucoup moins que

dans la plupart des pays développés. En 1999, les transferts représentaient 15% des ressources des gouvernements départementaux. Ce pourcentage s'est encore accru significativement en 2000 suite à la compensation sous forme de transfert de l'équivalent de 18% de l'impuesto inmobiliario rural. Dans les années à venir, ce pourcentage va continuer à croître du fait de la montée en régime, à partir de 2001, des dispositions législatives relatives aux Fondo del Interior mis en place pour assurer le transfert supplémentaire de plusieurs dizaine de millions de dollars en faveur des gouvernements départementaux.

L'Uruguay des décennies 70 et 80 était tout à la fois celui d'une très grande autonomie fiscale des gouvernements départementaux et d'une tradition centralisatrice forte. L'Uruguay des années à venir sera celui d'une autonomie fiscale moindre mais aussi d'un rôle accru des gouvernements départementaux grâce à cette augmentation des transferts.

La présente section rend compte du système des transferts tel qu'il a évolué entre 1990 et 1999. La section suivante analysera le système à venir et suggèrera des pistes d'évolution possibles.

A – Présentation

Les différents transferts

Les différentes composantes du système de transferts sont présentées ci-dessous au tableau 9. Pour chacune d'entre elles sont indiqués les montants en 1999, l'année de leur création, la nature du critère d'allocation spatiale et le degré de liberté de leur utilisation par les gouvernements départementaux.

Tableau 9 – Características de las transferencias según su naturaleza

	Importe 1999 (M US \$)	Año de creación	Criterio de alocación	Grado de libertad de utilización
Impuestos compartidos ¹				
IMESI nafta y tabacco (5%)	15,3	Antes 1989	Territorio y población	Bajo
IMESI gas-oil (6%)	15,2	1996	Origen	Alto
Utilidades Casinos (10%)	5,3	Antes 1989	Origen ²	Medio
Imp. immob. rural (18%)	(12,6)	2000 ³	Origen	Alto
Reembolso gastos				
Aportes patronales BPS	27,1	1991	Origen	Nulo
Subvenciones para Inversiones				
Convenio M.T.O.P.	11,2	1988	Territorio y población	Nulo
Convenio D.I.P.R.O.D.E.	13,9	1996	Territorio y población	Nulo
Desarrollo urbano (B.I.D.)	10,0	Antes 1989	Territorio y población	Nulo
Saneamiento urbano (B.I.D.)	22,0	Antes 1989	Montevideo, Canelones	Nulo
Total	120,0 ³			

¹ el porcentaje asociado a cada uno de los impuestos compartidos indica la alícuota de la recaudación total que beneficia a los gobiernos departamentales

² asignación según el valor de los gastos o recaudación al origen o según el origen geográfica (casinos)

³ 132,6 M US \$ tomando en cuenta el 18% del Impuesto Inmobiliario rural transferido a partir de 2000

L'IMESI correspond aux droits d'accise perçus respectivement sur l'essence (nafta), les tabacs et sur le gas-oil.

Le produit des casinos donne lieu à un prélèvement par le gouvernement national, dont une quotité de 10% est reversée aux gouvernements départementaux selon l'appartenance géographique des casinos.

Le Convenio M.T.O.P. a été présenté en chapitre IV, le Convenio D.I.P.R.O.D.E. est d'une nature comparable. Les programmes de soutien aux investissements relatifs aux réseaux urbains sont financés par la B.I.D. L'un dit de Desarrollo Municipal en faveur des gouvernements départementaux de l'intérieur, l'autre dit de Saneamiento Urbano en faveur des Intendances de Montevideo et Canelones pour les réseaux d'évacuation et traitement des eaux usées et pluviales.

Les montants transférés

Le total des ressources transférées aux gouvernements départementaux a été multiplié par 2,5 pendant la décennie 1989 – 1999. Il représente en l'an 2000 un sixième de leurs ressources globales.

Le montant total des transferts porté au tableau 9, soit 120 millions de dollars, est la valeur représentée d'une part par les 98 millions de dollars transférés en faveur des 18 départements de l'Intérieur rubriques du tableau 9 auxquels s'ajoutent les 22M

USD de la rubrique Saneamiento Urbano transféré¹ en faveur du « Grand Montevideo ».

Il est généralement considéré que les transferts aux entités décentralisées sont d'autant meilleurs que leurs montants sont stables, sûrs et aisément anticipés par ces dernières. Les recettes de transfert doivent être peu élastiques aux évolutions macro-économiques et en particulier aux évolutions budgétaires nationales. Le gouvernement national est en effet le mieux à même de définir le « policy mix » – la combinaison de politiques monétaire, fiscale et budgétaire – approprié aux circonstances. Tel est bien le cas, dans l'ensemble du système uruguayen.

Les transferts correspondant à des subventions d'investissement représentent près de 45% du total. Ils sont déterminés dans le cadre des programmes pluri-annuels et donnent lieu à des relations contractuelles soit entre le gouvernement national et les gouvernements départementaux – c'est le cas des Convenios M.T.O.P. et D.I.P.R.O.D.E. – soit entre le gouvernement national et la B.I.D. en faveur des gouvernements départementaux, s'agissant des 2 programmes bénéficiant respectivement aux départements l'Intérieur et aux départements de Montevideo et Canelones.

Le transfert correspondant à la prise en charge des cotisations patronales – près de 20% du total des transferts – donne lieu à indexation.

Les transferts correspondant au partage d'impôts nationaux représentent environ 36% du total des transferts. Ils sont définis comme un pourcentage fixe du produit de chacun de ces impôts au niveau national : 5% des droits d'accise sur l'essence et les tabacs, 6% des droits d'accise sur le gazole, 10% des produits des casinos et – depuis 2000 – 18% du produit de l'impôt immobilier rural.

Certes, on pourrait considérer que les recettes de transfert aux gouvernements départementaux ont partie liée à la conjoncture économique et fiscale du pays à cause du rôle joué par les impôts partagés. L'analyse des chroniques 1990 – 1999 montre néanmoins que les recettes correspondantes ne décroissent pas en monnaie constante.

Par ailleurs, la tendance longue période est bien d'accroître l'indépendance entre les recettes des gouvernements départementaux et l'évolution de la conjoncture du secteur agricole dont le poids économique et fiscal est important pour les territoires de l'Intérieur. Tel fut le cas en 1995 / 1996 quand une part majoritaire du produit fiscal des gouvernements départementaux lié au négoce et aux centres de bétail a été compensée par l'IMESI assis sur le gazole. Tel est de nouveau le cas en 2000 quand près du cinquième du produit de l'impôt immobilier rural est devenu transfert garanti aux gouvernements départementaux

C'est précisément parce que l'économie agricole est durement affectée depuis plusieurs années, fragilisant de ce fait le recouvrement des ressources fiscales correspondantes des gouvernements départementaux, que les transferts s'y sont substitués en partie.

¹ Formellement, il s'agit d'un prêt de la B.I.D. avec 6 ans de différé d'amortissement et taux d'intérêt variable.

Les critères d'allocation

En ce qui concerne la répartition des transferts entre les différents départements du pays, la première caractéristique du système est que pour l'essentiel – tant s'agissant des types de transferts que des montants transférés – les transferts ne concernent que les seuls 18 départements de l'Intérieur.

Le seule exception est constituée par le transfert correspondant au programme de Saneamiento Urbano en faveur de Montevideo et la partie urbaine du département de Canelones. Ce simple fait montre d'ailleurs bien que la dichotomie Montevideo / Intérieur a perdu de sa pertinence. L'urbanisation de la capitale ne s'arrête pas, notamment à l'est, aux frontières du département de Montevideo, pas plus que le réseau d'évacuation et de traitement des eaux usées et pluviales que le programme financé exclusivement par la B.I.D. permet de mettre en place.

Tous les autres transferts concernent donc exclusivement les 18 départements de l'Intérieur ; soit en 1999 un sous-total de 120 millions de dollars. Une petite moitié de ce montant est alors répartie selon une règle très simple tenant compte, pour l'essentiel, de la surface et de la population de chaque département. Soit T_i le montant des transferts correspondants en faveur du département i et T le montant total ; la formule est la suivante :

$$T_i = T \left(0,5 \frac{P_i}{\sum P_i} + 0,5 \frac{S_i}{\sum S_i} \right)$$

avec P : population

S : surface

i : indice du département

Cette modalité d'allocation spatiale vaut pour l'IMESI essence et tabac, les Convenios M.T.O.P. et D.I.P.R.O.D.E. et le programme de soutien au développement urbain financé par la B.I.D.

Une autre petite moitié de ces 120 millions de dollars 1999 est allouée en fonction des valeurs respectives des dépenses ayant donné lieu à compensation¹ ou des recettes fiscales propres² ayant été transférées au niveau national et ce telles qu'elles étaient au moment de la décision de les compenser par des transferts.

¹ Les contributions patronales sur les dépenses de personnel en 1991

² l'impôt sur les ventes de bétail en 1995 et l'impôt immobilier rural en 2000

Un cas particulier d'allocation spatiale concerne enfin la quotité du produit de l'activité des casinos donnant lieu à transfert. La règle d'allocation est alors celle de l'origine géographique des dits casinos. Cette règle s'apparente à l'acceptation des conséquences d'« effets d'aubaine » qui jouent différemment entre les départements.

La simplification générale des règles d'allocation entre proportionnalité à la population et surface ou reproduction garantie dans le temps de situations historiques confère au système des transferts une transparence certaine, un faible aspect discrétionnaire et donc un degré élevé d'acceptabilité politique.

Le degré de liberté dans l'utilisation des transferts

Dans leur grande majorité les transferts aux gouvernements départementaux sont des transferts liés avec une liberté d'utilisation nulle ou faible.

Il en va évidemment ainsi des transferts qui sont la simple contrepartie des dépenses des gouvernements départementaux que le niveau national prend à sa charge : cas des contributions patronales relatives aux dépenses de personnel des Intendances

Il en va de même quand les recettes correspondantes sont en fait pre-affectées au paiement par les gouvernements départementaux de leurs dépenses sur produits et services prestés par les sociétés nationales publiques : A.N.T.E.L. pour les télécommunications, I.T.E. pour l'électricité, A.N.C.A.P. pour les carburants et O.S.E. pour l'eau et l'assainissement.

Il en va également ainsi quand les transferts sont des subventions à des opérations d'investissement dont la nature, la localisation et les modalités administratives d'exécution sont déterminées par les « donateurs » à savoir la B.I.D., la D.N.V. et la D.I.P.R.O.D.E.

Les seuls transferts vraiment libres d'utilisation sont ceux qui sont venus compenser les allègements fiscaux en faveur de l'économie agricole et du secteur rural. Tel est le cas du transfert de l'IMESI gazole et, à partir de 2000, du transfert en compensation de l'allègement de l'impôt immobilier rural.

B – Évaluation du système des transferts

Que peut-on penser de ce système de transferts? L'évaluation se fonde sur l'identification des objectifs classiquement assignés à tout système de transfert, que présente la Boîte 3, et sur l'efficacité du système actuel à les atteindre.

Boîte 3: Objectifs des systèmes de transferts

1 - *Corriger le "déséquilibre vertical"* - Les gouvernements locaux ont souvent plus de fonctions à assurer que de recettes fiscales pour les financer, parce que les bons impôts sont surtout des impôts nationaux. La correction de ce déséquilibre vertical est une justification des transferts.

2 - *Compenser les disparités de bases fiscales* - Certains gouvernements locaux ont plus de base fiscale par habitant que d'autres. Ils ne peuvent donc pas se battre à armes égales. Les transferts doivent chercher à compenser, au moins partiellement, ces "déséquilibres horizontaux".

3 - *Corriger les disparités de "besoins"* - Certains gouvernements locaux, parce qu'ils sont plus peuplés, ou plus grands, ou moins développés, ont davantage besoin de ressources que d'autres. Corriger, au moins partiellement, ces disparités est un objectif des système de transfert.

4 - *Influencer les comportements des gouvernements locaux* - Tout en respectant la liberté des gouvernements locaux, le gouvernement central peut légitimement vouloir orienter leurs comportements, dans le sens de l'efficacité par exemple, ou en direction des secteurs qui lui semblent prioritaires.

Ces objectifs légitimes sont malheureusement partiellement contradictoires. C'est ce qui rend difficile le dessin d'un système de transfert. Aucun pays au monde n'est pleinement satisfait de son système de transfert.

Correction des déséquilibres verticaux

L'objectif de correction des déséquilibres verticaux est plutôt bien atteint ou plus précisément est mieux atteint depuis quelques années. Les bons impôts sont souvent nationaux et les « mauvais » impôts sont souvent locaux. En Uruguay, et dans les années récentes, les impôts sur les ventes de bétail et sur la valeur de la propriété rurale sont devenus des impôts effectivement trop lourds pour les contribuables concernés : éleveurs, agriculteurs. La capacité contributive du secteur agropecuario a fléchi comme fléchissaient les recettes fiscales correspondantes. A ce titre, la substitution entre impôts locaux et transferts nationaux est une évolution souhaitable et pertinente.

L'augmentation de la proportion des transferts dans les recettes des gouvernements départementaux est également pertinente au regard de l'accroissement du rôle des gouvernements départementaux¹, en particulier dans les fonctions d'animation du développement économique et social de leurs territoires.

Compensation des disparités de bases fiscales

La compensation des disparités des bases fiscales entre les départements —un objectif classique et fondamental des systèmes de transferts— n'est absolument pas réalisée par le système des transferts actuel. Les départements les plus pauvres en base fiscale ne sont pas ceux qui reçoivent le plus de transferts.

Les corrélations présentées à l'annexe H montrent que la relation entre les transferts par habitant et la base fiscale globale par habitant est presque inexistante ($R^2 = 0,04$) ; on peut rajouter que non seulement elle est faible mais, dans la mesure limitée où elle existe, elle est inverse de ce quelle devrait être. Lorsque la base fiscale par habitant augmente, le transfert par habitant augmente également (coefficient de corrélation = +0,20). Il est vrai que les départements de Montevideo, Canelones et Rivera à base fiscale faible –inférieure à la moyenne nationale– bénéficient de transferts respectivement très faible ou faible. Mais à l'inverse, plusieurs autres départements comme Flores, Rio Negro, Durazno et Soriano dotés de (très) bonnes bases fiscales bénéficient aussi de transferts abondants.

¹ du fait de leurs initiatives propres et non pas à cause d'évolutions législatives quant aux compétences des gouvernements départementaux

Correction des disparités de « besoins »

Le système de transfert actuel corrige faiblement les disparités de « besoins » entre les départements. Si l'on considère que les « besoins » sont liés soit au revenu des ménages soit à l'indicateur de carencias, on peut conclure que les transferts exercent alors un effet correcteur faible mais avéré : les coefficients de détermination sont respectivement égal à 0,36 (vis à vis des revenus) et 0,23 (vis à vis des carencias) avec un coefficient de corrélation rendant compte vis à vis des transferts par habitants d'une relation inverse avec le revenu par ménage et d'une relation de même sens avec les carencias.

La correction des « besoins » n'est pas assurée si l'on considère que ceux-ci sont à apprécier au regard du niveau de développement mesuré par le PBI / habitant. Mais, plus que d'une incapacité du système des transferts, il convient de douter de la pertinence de cet indicateur de développement¹.

Influencer les comportements des gouvernements locaux

Le fait que la plupart des transferts soient liés et non pas libres est le signe d'une volonté forte du gouvernement national et également des « donateurs », la B.I.D. en particulier, d'orienter le comportement des gouvernements départementaux. Cet infléchissement concerne la répartition sectorielle des investissements où les priorités nationales envers les secteurs des transports, de l'aménagement urbain et des réseaux urbains sont clairement relayées par les gouvernements départementaux

Cet infléchissement joue aussi au niveau de l'efficacité des gouvernements départementaux comme on a pu l'illustrer à partir de l'analyse du secteur des transports marqué par les transferts relatifs à la voirie rurale².

Finalement, on peut donc dire que l'actuel système des transferts satisfait assez bien l'objectif de correction du « déséquilibre vertical », modestement celui visant à prendre en compte les disparités territoriales de « besoins », pas du tout enfin celui consistant à compenser les disparités de bases fiscales. Par ailleurs, il est plutôt un efficace levier d'orientation des comportements des gouvernements départementaux dans la voie des priorités nationales.

Autant dire que le système des transferts donne lieu à une évaluation contrastée. On ne saurait être surpris par ce résultat, pour deux raisons. La première tient au fait que les quatre objectifs sont partiellement contradictoires ; dès lors le système idéal n'existe pas, pas plus en Uruguay qu'ailleurs. La deuxième raison tient au caractère quelque peu disparate de l'actuel système de transferts qui peut être présenté comme un empilement d'une dizaine de couches successives qui toutes ont vu le jour en réponse à des demandes ou urgences ayant chacune sa motivation propre. Plus que d'un système cohérent, on est en face d'un ensemble dont chaque partie a sa propre cohérence.

¹ comme on l'a vu supra en fin de section V page **XX**

² cf. supra la section IV

VII – La réforme du système des transferts

La modification constitutionnelle de 1996 a renforcé le caractère décentralisé de l'Uruguay. La légitimité et la représentativité que les gouvernements départementaux ont acquises devaient logiquement s'accompagner d'un rôle accru dans la dépense publique. Il a fallu attendre 5 ans pour que le volet financier s'adapte au volet institutionnel. La réforme des relations financières entre le gouvernement national et les gouvernements départementaux a été définie dans le cadre de la loi de finances pluriannuelle – loi n° 17296 – qui porte sur la période quadriennale 2001-2004. Cette réforme sera d'abord présentée et évaluée. On examinera ensuite les options qui permettraient d'aller plus loin ou plus efficacement dans la direction engagée.

A – Présentation du nouveau système

La réforme des relations financières entre niveaux de gouvernement tient en 5 articles de la loi de finances, correspondant aux 3 principes qui régiront désormais le nouveau système de transferts. Le premier principe est le maintien en valeur constante de l'actuel système de transferts ainsi pérennisé dans son montant et ses règles d'attribution et d'utilisation. Le deuxième principe est la création d'un nouveau transfert global en faveur des gouvernements départementaux de l'intérieur et de Montevideo. Le troisième principe est la mise en place d'un Fonds pour le soutien à l'investissement en faveur des seules Intendencias de l'Intérieur.

Boîte 4 - La réforme en cours

La réforme en cours peut être résumée par l'équation suivante :

$$\begin{aligned} \text{Nouveau système} &= \text{Système actuel} \\ &+ \text{Nouveau transfert global} \\ &+ \text{Fonds de développement de l'Intérieur.} \end{aligned}$$

Montant des transferts supplémentaires

Les transferts supplémentaires en faveur des gouvernements de l'Intérieur se composent de deux parts : un transfert global et des subventions aux investissements des départements de l'Intérieur.

Le montant du nouveau transfert global est égal à la différence entre d'une part le montant des transferts du système actuel et d'autre part la proportion des recettes budgétaires totales de l'Etat national affectées à partir de 2001 aux gouvernements de l'Intérieur. Cette proportion – fixée par la loi de finances quadriennale – sera croissante dans le temps : 3,18% en 2001, 3,37% en 2002 et 2003 et 3,54% en 2004.

Le fait que cette proportion soit croissante et que le montant des transferts actuels soit figé, en valeur constante, explique que la différence soit elle-même croissante : 28,7 millions de dollars en 2001, 37,5 millions de dollars en 2002 et 2003 et 45,4 millions de dollars en 2004.

Le transfert global ainsi défini est réparti en trois enveloppes (partidas). La première est de loin la plus importante et représente un transfert aux seuls gouvernements départementaux de l'Intérieur ; la deuxième est réservée à l'Intendance de Montevideo afin de compenser le surcroît de cotisations patronales – 3 points – qui, en comparaison des gouvernements départementaux de l'Intérieur, grève ses dépenses de personnel ; la troisième correspond au solde permettant d'atteindre la proportion des recettes budgétaires nationales.

Le montant des subventions aux investissements des gouvernements départementaux de l'Intérieur est égal à une proportion, également croissante dans le temps, de celles des ressources fiscales nationales assises sur les bases fiscales situées dans ces mêmes 18 départements. La proportion est de 5% en 2001 et croîtra par paliers de 2,5 points jusqu'à 12,5% en 2004, soit des montants prévisionnels de 10 millions de dollars en 2001 progressant jusqu'à 25 millions en 2004.

Le tableau 10 présente l'ensemble du nouveau système de transferts tel qu'il évoluera jusqu'en 2004.

Tableau 10 - Evolucion de 2001 à 2004 de los importes de transferencias a los gobiernos departamentales (en M USD)

	2001	2002	2003	2004
Transferencias del sistema vigente	119 ¹	119	119	119
Nueva transferencia global	28,7	37,5	37,5	40,3
Trsf. a las GD Interior	20	30	30	40
Trsf. al GD Montevideo	0	2,1	4,2	4,2
Trsf. del excedente	8,7	5,4	3,3	1,2
Subvenciones del F.D.I.	10	15	20	25
TOTAL	157,7	171,5	176,5	189,3

Fuente : documentacion O.P.P.

Note : les 119 millions d'USD de transferts du système actuel correspondent aux 120 millions d'USD du tableau 9, si, par rapport à ce dernier chiffre, on ôte le montant du programme BID Saneamiento Urbano- que l'OPP ne traite pas comme un transfert –, on ajoute le transfert de la quotité de l'impôt immobilier rural et enfin on considère que les quelques millions d'USD de différence qui demeurent rendent compte de la différence entre données de rendimiento de cuentas et données prévisionnelles.

Ainsi en 4 ans les gouvernements départementaux, en particulier ceux de l'Intérieur, vont bénéficier, en monnaie constante, de 70 millions de dollars supplémentaires (189,3-119) soit une augmentation de 60% de la somme qu'ils auraient perçue selon le système en cours. Ce changement implique un taux de progression annuel moyen sur la période 2000-2004 égal à 14,7%, très supérieur au taux déjà élevé de 8,2% constaté dans la décennie 1990-1999

Critères d'allocation

La règle de la proportionalité à la población et au territorio, fixée par le débat parlementaire de 1972 –ley 14082- à l'occasion de la mise en place du 1er grand transfert en faveur des gouvernements départementaux, continue de s'appliquer à ceux des transferts du système actuel auxquels elle s'appliquait précédemment – IMESI essence et tabac, programmes de soutien à la voirie rurale, aux investissements urbains (P.D.M. III)¹

Cette règle vaudra aussi pour le nouveau transfert global s'agissant des gouvernements départementaux de l'Intérieur, Le gouvernement départemental de Montevideo sera, quant à lui, attributaire d'une enveloppe spécifique

La pérennisation de cette règle d'allocation s'accompagne de son actualisation : les données de population départementale utilisées seront toutes celles issues du recensement de 1996, alors que jusqu'à aujourd'hui les références démographiques étaient anciennes et disparates.

Evidemment ceux des transferts du système vigente qui étaient alloués selon les origines historiques et géographiques soit des dépenses soit des recettes, resteront distribués selon les mêmes règles.

Le fait nouveau et important est, pour les transferts du F.D.I, l'adoption d'une nouvelle règle qui introduit deux critères supplémentaires: l'inverse du PBI par habitant, et le niveau de carencias. La formule utilisée donne le même poids à l'inverse du P.B.I. par habitant et à la proportion de carencias dans les logements, qu'aux deux indicateurs classiques de population et surface.

L'introduction de cette nouvelle formule d'allocation des transferts rend bien compte de la volonté politique du gouvernement national d'utiliser le système de transfert afin de favoriser le développement économique et social des départements de l'Intérieur.

S'agissant des relations financières et donc du système de transferts, l'Uruguay a connu deux périodes et s'engage en 2001 dans un troisième et nouvelle période. La première – avant les années 70 – voyait le gouvernement national et les gouvernements départementaux vivre en quelque sorte séparément avec un système de transfert très embryonnaire. La deuxième, qui s'est déployée dans les décennies 80 et 90, fut celle des transferts de compensation de dépenses croissantes et/ou de recettes affectées par la crise de l'économie du secteur rural. La troisième période débute aujourd'hui avec un Uruguay où le gouvernement national en accord avec les prêteurs internationaux entend favoriser un développement économique et social plus équilibré géographiquement.

Modalités d'utilisation

Les modalités d'utilisation restent inchangées pour les transferts relevant du sistema vigente ; pour l'essentiel ces transferts sont affectés soit à des postes de dépenses courantes soit à des investissements déterminés par les « donateurs » de

¹ Avec dans ces deux derniers cas la prise en compte de facteurs d'allocations supplémentaires – cf. par exemple pour la voirie rurale la longueur du réseau- qui ne changent pas l'essentiel

transferts. Au-delà de cette continuité la mise en place des transferts supplémentaires s'accompagne de deux faits nouveaux : un transfert important totalement libre d'utilisation et le F.D.I caractérisé par un dispositif institutionnel innovant, quoique complexe.

Le nouveau transfert global sera en effet entièrement libre d'utilisation par les gouvernements départementaux. Après l'IMESI gazole en 1996, pour une valeur 2000 de 15,2 millions de dollars, puis la quotité transférée en 2000 de l'impôt immobilier rural, pour une valeur 2000 de 12,6 millions de dollars, l'introduction de ce nouveau transfert – pour une valeur 2000 de 20 millions de dollars s'élevant en monnaie constante à 40 millions de dollars en 2004 – rend bien compte d'un changement d'attitude du gouvernement national en faveur des transferts globaux c'est à dire en faveur d'un approfondissement de la décentralisation.

Les subventions du F.D.I. aux Intendencias de l'Intérieur iront à des projets d'investissement qui auront reçu l'aval des instances nationales créées par la réforme constitutionnelle de 1995: le Congrès des Intendants et la Comision Sectorial.

Le Congrès des Intendants se prononcera sur 30% des investissements financés par le F.D.I. Il devra tenir compte du degré de priorité sociale des projets d'investissements qui lui seront soumis et, à les avoir déclarés ainsi prioritaires, la subvention du F.D.I. couvrira 100% de la dépense.

La part complémentaire des ressources du F.D.I. (70%) sera affectée à des projets qui auront reçu l'aval de la Comision Sectorial composée à parts égales de représentants d'une part des ministères du gouvernement¹ et d'autre part du Congrès des Intendants et présidée par alternance par un membre de ces deux collèges. L'O.P.P. assure le secrétariat de cette instance, la première qui ait jamais existé en Uruguay, où pouvoir exécutif et exécutifs départementaux travailleront et décideront ensemble. Les décisions de la Comision Sectorial sont prises à la majorité absolue ; nul projet d'investissement proposé par un gouvernement départemental donné n'obtiendra le « feu vert » de la Comision au cas où les représentants des ministères le considèrent tous comme non éligible aux subventions du F.D.I. Tout projet avalisé sera alors subventionné à hauteur de 80%, le département concerné finançant les autres 20%.

En clair, hors les 30% soumis au seul aval du Congrès des Intendants, le F.D.I, pour près des trois-quarts de sa capacité d'intervention, financera ceux des projets d'investissement des gouvernements départementaux qui iront dans le sens des priorités sectorielles du gouvernement national. Dans ce contexte l'O.P.P., secrétariat de la Comision Sectorial, va jouer un rôle important en veillant à ce que remontent des Intendencias des projets aptes à recueillir l'adhésion des 2 collèges et donc du gouvernement national.

Le nouveau système de transferts complète donc le système actuel par deux nouvelles catégories de transfert qui sont aux antipodes l'une de l'autre : un transfert global entièrement libre d'utilisation et un dispositif de transferts spécifiques où

¹ en l'occurrence les ministères suivants ; des finances, des transports et des travaux publics, de l'agriculture et pêche, de l'industrie énergie et mines, du logement urbanisme et environnement et du tourisme

L'incitation à relayer les priorités nationales sera la clef de l'obtention des dites subventions par les gouvernements départementaux

Plus de décentralisation et de latitude d'action d'un côté, plus d'intervention en faveur d'un développement économique et social équilibré géographiquement de l'autre côté : au regard des chiffres – en prévision 2004 – la balance est à peu près égale : 40 et 25 millions de dollars respectivement.

B - Evaluation du nouveau système

Que penser de ce nouveau système? Comme au chapitre VI, on peut esquisser l'évaluation au regard des objectifs qui sont assignés à tout système de transferts entre niveaux de pouvoirs publics.

Correction des déséquilibres verticaux

Comme on l'a dit plus haut, le taux désirable de décentralisation des dépenses est plus élevé que le taux désirable de décentralisation des impôts. C'est ce qu'on appelle les déséquilibres verticaux. Les transferts ont —entre autres objectifs— pour but et pour effet de contribuer à réduire ces déséquilibres. De ce point de vue, le nouveau système de transfert, du simple fait qu'il marque une augmentation sensible des transferts, est plus efficace que le système antérieur.

Pour apprécier la contribution du nouveau système aux autres objectifs d'un système de transferts, on a effectué une simulation de la répartition des transferts entre les 19 départements uruguayens présentée à l'annexe I. Une vue synthétique est donnée par le tableau 11 qui donne pour les années 1999 et 2004, avant et après le nouveau système, les résultats des corrélations effectuées entre les transferts par habitant d'une part et différents indicateurs de base fiscale, de besoins ou de niveaux de développement, d'autre part.

Tableau 11 - Corrélations entre transferts et bases fiscales, revenus, carencias et PIB, 1999 et 2004

	Antes 199	Despues 2004	
Transferencias/capita y:			
Base fiscal/capita			
R2	0,04	0,03	Pas de progrès
Coefficiente correlacion	+0,21	+0,18	
Ingresos/hogar			
R2	0,32	0,37	Léger progrès
Coefficiente correlacion	-0,57	-0,41	
Indice de carencias			
R2	0,20	0,37	Progrès
Coefficiente correlacion	0,45	0,45	
PBI/capita (19 departameientos)			
R2	0,12	0,20	Progrès
Coefficiente correlacion	0,35	-0,19	

Fuente: Calculos de los autores

Correction des disparités de bases fiscales

Le dispositif de transferts des années 90 ne prend pas en compte les déséquilibres horizontaux de base fiscale. Il en va toujours de même pour le nouveau dispositif. La liaison entre transferts par habitant et base fiscale par habitant reste très lâche ($R2 = 0,03$), et elle fonctionne dans un sens opposé au sens recherché (coefficient de corrélation = $+0,18$). Ce sont toujours les départements les mieux dotés en bases fiscales qui obtiennent les transferts les plus importants.

Il ne s'ensuit pas que le système de transfert ne réduit pas les disparités de ressources des départements. D'une façon paradoxale, un système de transport égalitaire ou même régressif peut finalement contribuer à réduire des disparités (voir Boite N° 5).

Boite N° 5 - Le paradoxe de la réduction des inégalités par un transfert égalitaire

Imaginons un pays composé de deux départements seulement, les départements A et B. Les bases fiscales par habitant sont très inégalitaires, puisque A a 100 et que B a 20, ce qui fait un rapport de 5 à 1. Considérons un système de transferts "progressif" qui donne 40 à A, le département riche, et 80 à B, le département pauvre. Le total des ressources de A devient 140, le total des ressources de B 100, ce qui donne un rapport de 1,4 beaucoup moins inégalitaire que le rapport initial de 5. Rien de surprenant. Le paradoxe commence lorsque l'on examine l'impact d'un système de transferts égalitaire, qui donnerait 60 à chaque département. Ce système va réduire les inégalités de ressources, qui vont passer de 5 à 2. Le paradoxe s'aggrave lorsque l'on considère un système de transferts régressif, qui donne 80 à A, le département riche, et 40 à B, le département pauvre. Même un tel système réduit les inégalités, qui passent de 5 à 3.

	A	B	A/B
<i>Sans transferts:</i>			
Base fiscale	100	20	5
<i>Avec transferts progressifs:</i>			
Base fiscale	100	20	
Transferts	40	80	
Ressources totales	140	100	1,4
<i>Avec transferts égalitaires:</i>			
Bases fiscales	100	20	

Transferts	60	60	
Ressources totales	160	80	2
<i>Avec transferts régressifs:</i>			
Bases fiscales	100	20	
Transferts	80	40	
Ressources totales	180	60	3

Ce paradoxe, ou ce phénomène, s'observe effectivement en Uruguay. L'annexe J donne, pour chacun des départements et en valeur par habitant, la base fiscale totale ou potentiel fiscal (ce que ce département collecterait en impôts locaux s'il appliquait à ses bases le taux moyen du pays), les transferts en 2004, et les ressources totales (la somme de ces deux ressources). A partir de ces données on peut établir au tableau 12 les indicateurs de disparités relatifs aux bases fiscales, aux transferts, et aux ressources: les rapports maximum/minimum et écart-type/moyenne.

Tableau 12 – Disparités interdépartementales des bases fiscales des transferts et des ressources financières par habitant, 2004

Max/min	Indice dispersion	
(1) Base fiscal/hab (potencial fiscal)	4,0	0,25
(2) Transferencias/hab	8,8	0,36
(3) = (1) + (2) Recursos potenciales	2,8	0,27
(4) = ((1)-(3))/(1) Variacion (en %)	-30%	-20%

Fuente: Calculo de los autores

Notas: Max/min = valor mas alta dividida por la valor mas baja; Indice dispersion = écart-type (standard error) dividido por la media

On constate alors que les transferts contribuent significativement à la réduction des disparités de bases fiscales/hab. La disparité des ressources totales est nettement moins importante —de 20 à 30% moins importante— que la disparité de bases fiscales.

Correction des disparités de besoins

La prise en compte de l'indicateur des carences dans la formule d'allocation des subventions du F.D.I. conduit tout naturellement à une certaine correction des disparités de besoins. Celle-ci est assez nette lorsque l'on prend les carencias comme indicateur de besoins. Elle est également visible, bien que légère, lorsque l'on considère les revenus par foyer comme un indicateur de besoins.

Correction des disparités de développement

L'ancien système ne contribuait pas à corriger les différences de niveau de développement *telles que les mesurent les chiffres du PBI/habitant disponibles*. Au contraire, plus un département avait un PIB/habitant élevé, et plus les transferts par habitant dont ils bénéficiait étaient élevés (c'est ce qu'indique le signe positif du coefficient de corrélation). Le nouveau système, parce qu'il considère explicitement cet indicateur dans le cadre de l'indice O.P.P. relatif aux subventions du F.D.I., est plus efficace. La liaison entre transferts et PIB est mieux affirmée, et surtout elle change de sens: les départements les plus pauvres reçoivent plutôt davantage de transferts par habitant que les autres (c'est ce que signifie le signe négatif du coefficient de corrélation).

Au total, le nouveau système de transferts représente un vrai progrès. Il sert mieux certains des objectifs d'un système de transferts, et il n'en sert aucun plus mal. Il est cependant loin d'être totalement satisfaisant. De plus, l'allocation des fonds du FDI peut conduire à des conflits

Les conflits potentiels dans le fonctionnement du FDI

Le fonctionnement du FDI, tel qu'il est prévu par les textes, semble recèler une contradiction potentielle. D'un côté, chaque département a droit annuellement à une certaine somme pré-déterminée sans ambiguïté au moyen d'une formule. D'un autre côté, tous les investissements financés par le FDI doivent revoir l'approbation du Congreso de Intendentes ou de la Comisión Sectorial. Rien ne garantit l'adéquation de ces deux règles.

La répartition des transferts au moyen d'une formule convient bien à une subvention globale, dont l'usage est laissé à chaque département —mais dans ce cas, le Centre (ici le Congreso de Intendentes et la Comisión Sectorial) n'a aucune garantie et aucun contrôle sur l'usage des fonds, sur le type de projet qui sera engagé, sur les coûts. La répartition des transferts par le Centre sur la base de l'examen et de l'approbation des projets permet au contraire un certain contrôle de qualité et surtout d'orienter les projets vers des secteurs considérés au niveau national comme prioritaires —mais dans ce cas rien ne garantit que le total alloué à chaque département obéira à une répartition préétablie. Un mathématicien dirait que l'on a créé un système dans lequel il y a plus d'équations que d'inconnues.

Un risque de conflit ou d'impasse existe donc. Supposons un département qui a "droit", de par la formule de distribution, à des investissements à hauteur de 1 million de dollars. Ce département présente au Congreso de Intendentes et à la Comisión Sectorial un projet mauvais ou plus exactement jugé tel par ces instances. Que va-t-il se passer? La Comisión Sectorial et le Congreso de Intendentes ne peuvent pas dire oui à un projet qu'ils considèrent comme inacceptable. Mais ils ne peuvent pas non plus dire non, puisque le département dont il s'agit a droit à ce transfert.

On peut espérer que de tels conflits ne se produiront pas. On peut imaginer que l'OPP veillera à ce que chaque département produise assez de projets pour que le Centre puisse choisir ceux qui lui apparaissent les plus désirables jusqu'au plafond de transfert alloué par la formule à chaque département. Il n'en reste pas moins que la contradiction entre les deux approches prévues par les textes reste sérieuse, et appelle réflexions.

VIII - Les améliorations possibles

Le système de relations intergouvernementales en Uruguay est évidemment perfectible, comme tous les systèmes similaires. Avant d'explorer sept voies d'améliorations possibles, il convient de souligner le fait qu'il n'y a pas dans ce domaine de système parfait.

L'impossible système idéal

Tout système des transferts vise à répondre à plusieurs objectifs qui sont partiellement contradictoires entre eux : on a eu l'occasion de le vérifier. Tout système de transferts est aussi une partie d'un tout dont les autres parties sont les ressources fiscales propres et les dépenses de production de biens et services publics locaux. Transferts, impôts locaux et dépenses locales sont les trois dimensions d'un système de relations intergouvernementales. Idéalement, on voudrait avoir simultanément:

- un taux de décentralisation fiscale faible, c'est-à-dire des impôts locaux assez faibles (disons inférieurs à 10% du total des impôts);
- un taux de décentralisation des dépenses assez élevé, c'est-à-dire des dépenses locales assez importantes (disons supérieures à 40% du total des dépenses publiques totales);
- un taux d'autonomie locale fort, c'est-à-dire une part importante des ressources locales provenant de l'impôt et des ressources propres, mais non des transferts (disons supérieure à 60%).

Il est facile de voir que ces trois conditions ne peuvent malheureusement pas être réunies simultanément. Tous les systèmes de relations intergouvernementales sont donc nécessairement imparfaits, et violent une ou plusieurs de ces deux contraintes. Ils constituent tous des compromis peu satisfaisants et sans cesse remis en question. Ici la part des impôts locaux est plus lourde qu'il ne faudrait du point de vue du coût économique de la fiscalité. Là c'est la part des dépenses locales qui n'est pas aussi élevée que l'efficacité économique le voudrait. Ailleurs, c'est le poids des transferts dans les ressources locales qui est trop élevé et qui réduit l'autonomie locale et l'"accountability" des élus locaux.

En 1999 l'Uruguay, au regard de ces 3 grands paramètres caractéristiques de l'état de la décentralisation était dans la situation du tableau 13, situation qui va nettement évoluer.

Tableau 13 – Características de la descentralización, 1999-2004

(%)	1999 (%)	2004
Impuestos locales/totales	12,9	12,6
Gastos publicos locales/totales	15,7	16,1
Transferencias/recursos locales	14,1	19,2

Notas: Pour 2004, on a supposé que les impôts nationaux et locaux représentaient un pourcentage constant du PIB. Le PIB a été estimé sur la base d'un taux de croissance égal au taux de croissance du PIB de la période 1990-99. Les transferts pour 2004 résultent des décisions prises.

A l'horizon 2004 les gouvernements départementaux uruguayens auront un rôle politique légèrement accru, un poids fiscal relatif légèrement diminué et un état de dépendance envers le gouvernement national plus marqué.

L'impossibilité de définir un système de relations intergouvernementales parfait ne doit cependant pas empêcher la réflexion sur les voies d'améliorations possible. On en évoquera sept.

Elargir les compétences des gouvernements départementaux?

Faut-il augmenter encore davantage les compétences et les responsabilités des gouvernements départementaux? Les gouvernements départementaux uruguayens sont des institutions compétentes, crédibles et à forte légitimité : conséquence heureuse de la réforme constitutionnelle de 1996 et des efforts entrepris tant par les Uruguayens eux-mêmes que sous l'influence des établissements prêteurs internationaux. Les Intendances ont pris et prennent beaucoup d'initiatives allant dans le sens d'une meilleure efficacité et efficience : nous en avons été le témoin. Enfin ces mêmes Intendances se sont résolument engagées dans la voie du soutien au développement économique local, de l'édification des conditions cadres de la croissance à partir de leurs ressources propres et des avantages comparatifs de leurs territoires respectifs.

Dans ce contexte de dynamisme croissant et de compétences accrues on peut penser qu'il est souhaitable que les gouvernements départementaux développent leur rôle dans la fourniture des biens et services publics. La réforme en cours leur en donnera les moyens financiers. Faut-il aller plus loin encore, et envisager des transferts de compétences et ou une augmentation des transferts financiers?

Les gouvernements locaux ne devraient-ils pas jouer un rôle plus important en matière de santé et d'éducation? Ces fonctions se prêtent assez bien à la décentralisation, et elles sont effectivement décentralisées dans beaucoup de pays. De plus, les gouvernements départementaux sont déjà engagés —bien au delà de ce que prévoient les textes— dans ces deux domaines. Ils apportent des compléments à l'action du gouvernement central, et pallient parfois son insuffisance. Ils acquièrent, petit à petit, une expertise dans ces secteurs. D'un autre côté, un transfert de responsabilités dans ces secteurs coûteux impliquerait une très forte augmentation des transferts. Ces transferts accrus augmenterait beaucoup la part des transferts dans les ressources des départements, et réduirait sérieusement l'autonomie des gouvernements municipaux.

Il serait en revanche beaucoup plus facile de décentraliser la fonction cycle de l'eau (eau potable + assainissement) actuellement assurée —hors Montevideo— par la société publique nationale O.S.E. En l'occurrence il ne s'agirait pas tellement d'une décentralisation de l'argent correspondant que du libre pouvoir d'organiser le service eau-assainissement selon les caractéristiques et stratégies propres à chaque département (ou regroupements de départements organisés en régions). L'eau est un service relevant d'une logique mixte publique et marchande. Cette mixité même appelle la diversité qui pourrait pleinement s'exprimer dans un cadre décentralisé, comme elle s'exprime au niveau national s'agissant des routes avec la diversification des prestataires succédant à l'ancien monopole de la D.N.V.

Lier transferts et augmentation des impôts locaux?

Il est souvent proposé faire du taux des impôts locaux, ou de son augmentation, un critère de répartition des transferts, c'est-à-dire de donner plus à ceux qui imposent plus. Cette proposition nous semble mal justifiée. Le système fiscal local en Uruguay n'est pas loin d'atteindre des limites s'agissant de la pression fiscale. L'impôt sur les véhicules est un impôt lourd qui frappe fortement une part importante de la population. La base sur laquelle il est assis ne peut que s'accroître ; l'augmentation du taux ne paraît ni souhaitable ni acceptable. L'impôt sur la propriété rurale est déjà en bonne part

allégé et compensé par un transfert. Il est appelé à ne pas croître, au contraire, dans un contexte de difficultés fortes pour l'économie du secteur agropecuario. L'impôt sur les immeubles urbains est mal distribué entre les départements du fait notamment de l'effet Punta del Este.

A côté des impôts, un rôle important dans les ressources propres des gouvernements départementaux, est joué par les *tasas* : recettes en contrepartie de services rendus (autorisations accordées, permis de construire, etc.) Par construction même, les recettes de *tasas* sont peu élastiques.

De fait les marges de manœuvre des gouvernements départementaux envers leurs ressources propres sont faibles. A vrai dire leur accroissement significatif n'est ni possible ni souhaitable.

Il n'apparaît pas désirable de lier l'augmentation des transferts ou l'octroi de subventions supplémentaires aux gouvernements départementaux avec la nécessité pour ces derniers d'accroître le prélèvement fiscal local.

Corriger les disparités de bases fiscales ?

Comme on l'a vu, le système de transferts en vigueur ne prend pas du tout en compte les inégalités de bases fiscales entre départements, le fait que certains départements sont fiscalement plus riches que d'autres. Corriger ces inégalités est pourtant un préalable à la poursuite de la décentralisation. L'une des vertus de la décentralisation est d'encourager une sorte de concurrence entre départements. Mais pour que ce jeu concurrentiel entre départements ait un sens et une utilité, encore faut-il qu'il se joue à armes égales. Sinon, les départements les mieux dotés par l'histoire ou la chance gagneront à coup sur, et les disparités de développement augmenteront. C'est bien la raison pour laquelle la plupart des systèmes de transferts s'efforcent de corriger explicitement, au moins partiellement, les disparités de bases fiscales.

De ce point de vue, le système uruguayen laisse à désirer, notamment du fait de "l'effet Punta del Este". Les départements qui ont la chance d'avoir une base fiscale beaucoup plus grande que les autres, du fait de la concentration de résidences secondaires de grande valeur, reçoivent actuellement autant d'argent que les autres départements, toutes choses égales par ailleurs. Le seul département contre lequel la loi discrimine explicitement est le département de Montevideo, bien que sa base fiscale par habitant soit proche de la moyenne du pays. Une prise en compte explicite des disparités de bases fiscales devrait être mise à l'étude.

Elle peut prendre deux formes. L'une consiste à introduire un critère supplémentaire dans la formule de répartition. L'autre consiste à introduire un ou plusieurs seuils de bases fiscales par habitants, à partir desquels les transferts sont réduits ou supprimés.

La prise en compte des disparités de bases fiscales dans le système de transfert ne saurait être immédiate. Elle suppose un préalable: la connaissance exacte des bases fiscales. Actuellement, ces bases ne sont pas connues avec précision. Pour les besoins de l'analyse, ce rapport a procédé à des *estimations* de ces bases par département. Ces estimations donnent sans doute des ordres de grandeur significatifs, mais elles restent

discutables, perfectionables, et ne pourraient pas être en pratique utilisées dans une procédure d'allocation.

Améliorer le calcul des PIB départementaux?

La nouvelle formule de répartition des transferts prend explicitement en compte le PIB par habitant, ou plus exactement l'inverse du PIB par habitant. Toutes choses égales par ailleurs, on donne davantage aux départements qui ont un PIB par habitant plus faible. En principe, ce critère de répartition est tout à fait justifié. En pratique, cependant, ce critère est plus discutable. Il suppose en effet que le chiffre du PIB par habitant d'un département reflète bien le niveau de développement de ce département. Cette hypothèse n'est probablement pas vérifiée. On l'a vu en ce qui concerne les départements de Montevideo, Canellones et San Jose. La production produite sur le territoire de chaque département est divisée par la population qui réside dans chaque département. Mais en pratique, un nombre non négligeable de résidents de Canellones et à un moindre degré de San Jose travaillent et "produisent" à Montevideo. En divisant la production de Montevideo par le nombre des seuls résidents de Montevideo, on gonfle artificiellement le PIB par habitant de Montevideo. Symétriquement, en divisant la production de Canellones par le nombre des résidents de ce département —y compris ceux qui n'y travaillent pas— on abaisse artificiellement le PIB par habitant de Canellones. C'est ce que l'on a appelé l'"effet Canellones". Il fausse la signification des statistiques sur le PIB par habitant, et par voie de conséquence l'impact désirable de ce critère de répartition —au bénéfice de Canellones et subsidiairement de San Jose, qui jouisse d'une sorte de "rente statistique".

Des solutions à ce problème peuvent être imaginées. On pourrait, par exemple, rapporter le PBI de chaque département au nombre des actifs qui travaillent dans le département. On aurait ainsi un indicateur de productivité, qui reflèterait mieux que le PBI par habitant le niveau de développement de chaque département. On pourrait également utiliser d'autres indicateurs de développement, comme le revenu par foyer ou par habitant, tel qu'il résulte des enquêtes déjà existantes, et qui est probablement plus significatif que le PBI par habitant tel qu'il est calculé concrètement.

Mieux prendre en compte le rôle du Grand Montevideo?

Le système actuel de relations intergouvernementales discrimine assez nettement contre les départements du Grand Montevideo, comme le montre le tableau 14, qui est une estimation pour 2004.

Tableau 14 - Ressources fiscales et de transferts, Montevideo, Canellones et autres départements, 2004

	Base fiscal (US\$/cap)	Transferencias (US\$/cap)	Recursos (US\$/cap)
Montevideo	111	19	131
Canellones	80	47	127
Otros departamentos (media)	126	117	243

Notas: La estimacion de la base fiscal se relaciona a 1999; se supone que no cambiara hasta 2004; las cifras de tranferencias resultan de la nueva formula. Las cifras por los 17 otros departamentos son una media no ponderada por la poblacion.

Les bases fiscales ou potentiel fiscaux (ce que un gouvernement départemental collecterait s'il appliquait le taux moyen national) par habitant de Canellones, et même de Montevideo, ne sont pas plus élevées que celles des autres départements. Elles sont même sensiblement inférieures. Les transferts dont bénéficient Montevideo et Canellones sont, par habitant, beaucoup plus faibles que ceux dont bénéficient les autres départements. Il en résulte que les ressources disponibles par habitant sont nettement plus faibles —environ deux fois plus faibles— à Montevideo ou à Canellones que dans les autres départements. Ces fortes disparités s'expliquent facilement par la nature des impôts locaux et par les critères de répartition. Le poids de l'impôt sur les propriétés rurales n'est pas négligeable dans les autres départements: il est évidemment beaucoup plus réduit à Montevideo et à Canellones. Pour ce qui est des transferts, Montevideo est généralement exclu du système, et Canellones —un département très peuplé— est défavorisé par le poids donné à la surface dans les formules d'allocation¹.

La question se pose de savoir si cette discrimination à l'égard des départements du Grand Montevideo est totalement justifiée. On peut trouver des arguments pour et des arguments contre.

On peut penser que le souci de l'aménagement du territoire uruguayen appelle un rééquilibrage en faveur des départements de l'intérieur. Augmenter les ressources des gouvernements départementaux est l'un des instruments possible de ce rééquilibrage. Il s'agit-là d'un argument d'équité. On peut y ajouter des arguments d'efficacité. Si les départements de l'intérieur, qui sont déjà peu peuplés, perdent de la population, un processus cumulatif de désertification peut s'enclencher, qui conduira à une sous-utilisation coûteuse du stock de capital public. Les routes, par exemple, seront peu utilisées; il deviendra peu rentable de les entretenir, et elles se détérioreront; cette détérioration à son tour diminuera leur utilisation; et ainsi de suite. De plus, une partie importante de l'activité du pays, y compris l'activité de la capitale, repose sur les activités agro-pecuarias qui en forment la base, et qui sont évidemment localisées dans les départements de l'intérieur. Si la base s'affaiblit, c'est l'édifice tout entier qui sera fragilisé. Tout cela justifie la priorité accordée aux départements de l'intérieur.

D'un autre côté, on notera que le glissement du primaire au secondaire et au tertiaire est inéluctable. Ce qu'on a dit à propos des régions peut se dire des nations: hier, c'était la région qui faisait la ville, aujourd'hui, c'est la ville qui fait la région. La

¹ Même si, comme on l'a souligné plus haut, Canellones se trouve favorisé par l'introduction dans la formule de répartition d'un PIB par habitant calculé d'une façon qui minore le véritable PIB par habitant de ce département.

ville est la locomotive du développement. Le succès et le développement économique de l'Uruguay dépendra largement du succès et du développement du Grand Montevideo. Le degré très élevé de primauté de Montevideo renforce cette affirmation. Le développement de la globalisation également. Montevideo n'est pas tellement en concurrence avec Fray Bentos ou Salto. Il est en concurrence avec Cordoba ou Rosario ou Porto Alegre. Affaiblir Montevideo n'est pas renforcer Fray Bentos ou Salto, c'est renforcer ou prendre le risque de renforcer Cordoba ou Porto Alegre. Il est d'ailleurs à peu près sûr que Montevideo "perd" au jeu du budget de l'Etat, et que le budget de l'Etat a pour effet de transférer des ressources de Montevideo vers les autres départements — ce qui est du reste certainement très désirable¹. Les autres départements ont donc un intérêt "fiscal" à l'enrichissement de Montevideo. Plus Montevideo est riche, et plus d'impôts sont payés au budget; plus d'impôts sont payés au budget, et plus les dépenses effectuées dans les autres départements sont importantes². Or le développement du Grand Montevideo dépend en partie de la gestion publique de la zone, qui dépend elle-même en partie des ressources fiscales et de transfert disponibles dans la zone. Tout cela milite pour que l'on ne tue pas la poule aux œufs d'or, et que le système de relations intergouvernementales dote convenablement les départements du Grand Montevideo.

Introduire des contrats Etats-départements ?

On a vu que le système actuel d'allocation des ressources du FDI risque de conduire à des impasses ou à des conflits. Il est difficile d'avoir à la fois une répartition géographique pré-déterminée, et un pouvoir central de contrôle et d'orientation des dépenses des départements. L'Uruguay n'est pas le seul pays où se pose ce problème. Dans beaucoup de pays, on cherche un système qui assure simultanément une répartition géographique a priori et une répartition sectorielle a priori, ou si l'on préfère un système qui assure à la fois la liberté de choix de chaque département et la volonté d'orientation du centre. Une autre façon de s'exprimer consiste à dire que l'on cherche à remplir une matrice départements x secteurs dont on a déterminé les deux marges, c'est-à-dire la répartition par département et la répartition par secteur.

Le problème ainsi posé n'a pas de solution magique. Une voie de solution consiste à séparer les deux objectifs. Le transfert est divisé en deux parties. Une certaine somme est allouée selon des critères géographiques, et le centre renonce à exercer un contrôle strict sur l'utilisation de ces sommes. L'autre partie est allouée par le centre selon des critères sectoriels ou fonctionnels, et l'on renonce à ce que la répartition spatiale résultante soit prédéterminée.

Une autre voie— devenue très commune dans de nombreux pays européens — est celle de la contractualisation. Le gouvernement national détermine dans un premier temps ses priorités sectorielles et les fait largement connaître. Ce panier de priorités est proposé à chaque niveau de gouvernement local qui a simultanément élaboré un plan de

¹ Les auteurs n'ont pas effectué ce calcul (lourd) sur le cas de l'Uruguay, mais ils l'ont fait pour six pays européens, pour le Brésil, la Thaïlande, le Maroc et la Côte d'Ivoire: dans tous les cas, les zones métropolitaines riches contribuent au budget plus qu'elles n'en reçoivent; il n'y a aucune raison pour qu'il n'en aille pas ainsi en Uruguay.

² La privatisation partielle du port de Montevideo en fournit un exemple récent: le produit de cette privatisation a été en majorité affectée à des dépenses publiques supplémentaires dans les départements de l'intérieur.

même nature. La rencontre des priorités respectivement « descendantes » et « ascendantes » détermine pour chaque gouvernement local ce qui relèvera du contrat qu'il signera avec le gouvernement national. Evidemment plus le terrain de la rencontre entre priorités sera large, plus le contrat sera financièrement doté. Mais d'une part il est des gouvernements locaux suffisamment riches ou autonomes pour ne pas vouloir faire beaucoup coïncider les priorités et d'autre part le jeu inverse de l'incitation financière contractuelle sert d'efficace contrepoids.

Introduire des prix relatifs?

Une autre voie de solution au problème de la contradiction entre la logique spatiale et la logique sectorielle – à laquelle il est fait recours dans certains pays d'Amérique latine – est le recours à la technique des prix relatifs. Ces prix sont des taux de subvention. Ils varient selon le secteur considéré, afin de refléter les priorités sectorielles du gouvernement national: si celui-ci préfère, par exemple, les projets de transport aux projets d'éducation, il offre un taux de subvention plus élevé pour les projets de transport. Ils varient également selon le département considéré, en fonction des priorités géographiques affichées, qui sont en général inversement reliées au niveau de développement. Dans le cas simple où il y aurait seulement deux secteurs (transports et éducation) et deux départements (riche et pauvre), les taux de subventions seraient par exemple pour les transports de 40% dans le département riche et de 80% dans le département pauvre, et pour l'éducation de 20% dans le département riche et de 40% dans le département pauvre.

Confrontés à ces prix, et en fonction de ses priorités, chaque département choisirait ses projets. En théorie, il existe un système de prix relatifs qui permettrait de respecter les priorités géographiques et les priorités sectorielles du gouvernement central, tout en permettant aux départements d'effectuer librement leurs choix —sous la contrainte des prix relatifs imposés. En pratique, il est évidemment très difficile de trouver, surtout du premier coup, ce système de prix relatifs-là. Mais on peut imaginer un processus d'essais et d'erreurs qui nous en approcherait petit à petit.

IX - Conclusions

La situation des relations intergouvernementales en Uruguay est plus satisfaisante qu'on ne le dit généralement. Bien entendu, le pays est caractérisé par la forte primauté de la capitale, qui est encore plus grande que ne le suggèrent les chiffres du seul département de Montevideo. Le grand Montevideo concentre une partie considérable des hommes et des activités du pays. Mais cette forte concentration ne doit pas être confondue avec un fort degré de centralisation.

Les gouvernements locaux —qui sont les gouvernements départementaux, puisqu'il n'y a que deux niveaux de gouvernement en Uruguay— apparaissent assez puissants. L'élection au suffrage universel direct de leurs responsables, les intendentes, donne à ceux-ci une forte légitimité politique. Le montant des impôts locaux dans le total des impôts du pays (13%) est élevé au regard des normes internationales. Le montant des dépenses locales par rapport aux dépenses publiques totales (15%) n'est pas non plus négligeable.

Surtout, l'évolution récente témoigne d'une montée en puissance des gouvernements départementaux. L'action de ces gouvernements déborde le champ de leurs activités traditionnelles (routes départementales, voirie, hygiène publique, etc). Les intendentes sont conduits par la demande de leurs électeurs à intervenir dans des domaines comme l'éducation ou la santé qui sont formellement du ressort de l'Etat central. Surtout, ils apparaissent de plus en plus comme les organisateurs ou les chefs d'orchestre du développement économique local. Bien entendu, le développement économique, la création d'activités et d'emplois, sont et seront toujours principalement le fait des entrepreneurs (locaux ou non), mais le meilleur orchestre a besoin d'un chef pour produire une belle symphonie. Les intendentes et leurs services remplissent de plus en plus cette fonction.

Le système institutionnel accompagne cette évolution. La loi de budget de 2000 prévoit une augmentation importante des transferts du centre aux gouvernements départementaux. Cette note a examiné avec quelque détail le système ancien de transferts, et la façon dont cette loi le modifie. Le diagnostic est plutôt encourageant. Les critères de répartition des transferts, qui étaient très grossiers, et assez peu performants, ont été enrichis et ils fonctionnent moins mal qu'auparavant. Le niveau des transferts (par rapport aux ressources propres des gouvernements locaux) était suffisamment bas pour que l'augmentation des transferts n'affecte pas sérieusement l'autonomie et la responsabilité de ces gouvernements locaux. La réforme est clairement un pas en avant.

Mais elle n'est qu'un premier pas. D'autres devront suivre dans les années à venir. Plusieurs pistes d'amélioration ont été explorées ou esquissées.

L'une concerne les transferts de nouvelles compétences aux départements. Elle doit être envisagée, avec prudence (car elle supposerait une augmentation parallèle des ressources) dans les domaines de la santé et de l'éducation, avec plus de fermeté en ce qui concerne l'eau et l'assainissement.

Une autre piste se rapporte à la compensation des différences de bases fiscales. Elle est actuellement inexistante (au moins formellement), et les départements mal ou très mal dotés fiscalement n'ont pas de ce fait plus de transferts que les autres. Cela n'est pas bon, du point de vue de l'efficacité comme du point de vue de la justice. Un effort peut et doit être engagé dans cette direction, empruntée par la plupart des pays dans leurs systèmes de transfert.

Une troisième piste vise une meilleure prise en compte des niveaux de développement. Ceux-ci sont, qui n'étaient pas considérés dans l'ancien système de transfert, sont, à juste titre, pris en compte dans le nouveau système de transfert. Mais ils le sont à l'aide d'un indicateur —le PIB par habitant— qui en pratique reflète mal les véritables niveaux de développement du fait de ce que l'on a appelé "l'effet Canellones". Une amélioration de l'indicateur utilisé, la prise en considération d'autres indicateurs, doivent être sérieusement considérées.

Un quatrième champ d'amélioration concerne la possible contradiction entre les deux approches qui règlent la répartition des transferts du FDI: une approche géographique, avec une formule intéressante, d'une part, et une approche sectorielle ou fonctionnelle qui donne au Centre un pouvoir d'orientation et de contrôle, d'autre part.

Ces deux approches également légitimes ne sont pas facilement conciliables, et risquent de conduire à des conflits. Un effort est nécessaire pour prévenir ou régler ces conflits. La séparation des objectifs, la contractualisation, les systèmes de prix relatifs, offrent des solutions partielles, qui devront être sérieusement explorées.

Annexos

Anexo A - El Efecto Intendente

Cuadro A-1 - Efecto Intendente, Elecciones de 1999-2000

	(1) Elecciones departamentales 14.5.2000 Votos del partido mas votado	(2) Elecciones nacionales 31.10.1999 Votos del mismo partido	(3) Efecto intendente Variacion $(3)=((1)-(2))/(2)$
Montevideo	517.889	484.441	+7%
Artigas	27.084	19.793	+37%
Canelones	119.299	90.355	+32%
Cerro Largo	38.077	90.355	+74%
Colonia	38.483	25.639	+35%
Durazno	19.675	14.693	+34%
Flores	14.506	7.343	+97%
Florida	18.527	15.491	+20%
Lavalleja	23.123	15.954	+45%
Maldonado	32.270	20.168	+60%
Paysandu	30.618	19.119	+60%
Rio Negro	13.419	14.314	-7%
Rivera	30.526	28.095	+9%
Rocha	22.070	15.824	+39%
Salto	30.377	29.490	+3%
San Jose	45.180	21.704	+108%
Soriano	22.407	14.875	+51%
Tacuarembó	42.603	25.561	+67%
Treinta y Tres	18.595	13349	+39%

Fuente: Anuario Estadístico 2000, pp. 119-121

Anexo B - Tres Indicadores de Desarrollo

B-1 Tres Indicadores de Desarrollo Economico, por Departamento, 1999

	PBI/capita	Ingresos/hogar	Carencias
Montevideo	141	123	49
Canelones	48	90	122
Artigas	58	59	170
Cerro Largo	65	72	203
Colonia	94	68	93
Durazno	72	67	170
Flores	75	84	130
Florida	79	95	159
Lavallejas	69	80	145
Maldonado	131	86	105
Paysandu	81	70	130
Rio Negro	75	66	139
Rivera	46	60	200
Rocha	93	67	169
Salto	72	71	151
San Jose	57	83	146
Soriano	76	67	123
Tacuarembó	70	64	182
Treinta y Tres	68	74	180
Uruguay	100	100	100
Medio 19 dep	77	76	146
Medio 18 dep	74	73	151
Medio 17 dep	75	72	153
Dispersion (19 dep)	0,31	0,20	0,26
Dispersion (19 dep)	0,26	0,14	0,21
Dispersion (17 dep)	0,25	0,14	0,20
R2 con PBI/cap (19 dep)	1	0,32	0,43
R2 con Ingresos/cap (19 dep)		1,00	0,33
R2 con PBI/cap (18 dep)	1	0,03	0,14
R2 con Ingresos/cap (18 dep)		1	0,21
R2 con PBI/cap (17 dep)	1	0,43	0,43
R2 con Ingresos/cap (17 dep)		1	0,10

Fuentes: Datos sobre el PBI: proporcionados por la OPP; datos sobre ingresos por hogares: INE, *Encuesta Continua de Hogares 2000*; datos sobre carencias: INE, *Censo 1996*; Datos sobre poblacion: INE, *Censo 1996*, extrapolado por 1999 con la tasa de crecimiento de cada departamento registrada entre 1985 y 1996.

Anexo C - Impuesto sobre Inmuebles Urbanos

Bases per capita, Tasos, Recaudacion per capita, Impuesto sobre Inmuebles Urbanos, por Departamento, 1999

	Base economica /cap (USD)	recaudacion /cap (USD)	Tasa
Montevideo	885	56	6,3%
Artigas	370	13	3,4%
Canelones	730	29	4,0%
Cerro Largo	379	12	3,2%
Colonia	539	22	4,0%
Durazno	517	12	2,2%
Flores	609	8	1,2%
Florida	598	15	2,6%
Lavallejas	674	23	3,5%
Maldonado	2343	156	6,7%
Paysandu	520	12	2,4%
Rio Negro	307	17	5,4%
Rivera	292	9	2,9%
Rocha	1348	78	5,8%
Salto	477	22	4,5%
San Jose	533	11	2,0%
Soriano	485	14	3,0%
Tacuarembó	422	16	3,8%
Treinta y Tres	488	11	2,3%
Uruguay	785	42	5,3%
Promedio	665	29	3,7%
Ecart-type	460	35	3,6%
Indice desviacion	0,69	1,21	0,96
Promedio interior	646	27	0
Ecart-type interior	483	36	0
Indice desviacion interior	0,75	1,35	0,40

Fuentes: Base estimada con el valor locativo anual en cada departamento (proporcionado por la encuesta Continua de Hogares 2000) multiplicado por el numero de hogares, aplicando un coeficiente 4 por las residencias no-ocupadas; recaudacion: proporcionado por la OPP; tasa: recaudacion dividida por base.

Anexo D - Impuesto sobre Vehiculos

Bases per capita, Tasos, Recaudacion per capita, Impuesto sobre Vehiculos, por Departamento, 1999

	Base economica per capita (equivalente automovil/1000 hab)	Recaudacion per capita (USD)	Tasa (US\$ per equivalente automovil)
Montevideo	243	47	195
Artigas	98	32	332
Canelones	146	47	318
Cerro Largo	120	44	365
Colonia	259	75	291
Durazno	302	57	188
Flores	312	106	341
Florida	192	59	309
Lavallejas	240	63	263
Maldonado	413	182	442
Paysandu	196	56	285
Rio Negro	186	62	332
Rivera	80	32	399
Rocha	203	60	294
Salto	141	48	340
San Jose	177	58	326
Soriano	196	57	291
Tacuarembó	144	50	348
Treinta y Tres	143	44	312
Uruguay	211	56	265
Promedio	200	62	312
Ecart-type	80	32	59
Indice desviacion	0,40	0,53	0,19
Promedio interior	197	63	321
Ecart-type interior	83	34	54
Indice desviacion	0,42	0,54	0,17

Fuentes: Base economica: (numero de automoviles + 0,5*numero de otros vehiculos) dividido por el numero de habitantes en 1999; tasa: (recaudacion dividido por base economica)*1000

Anexo E - Impuesto sobre Propiedad rural

Bases per capita, Tasos, Recaudacion per capita, Impuesto sobre Propiedad Rural, por Departamento, 1999

	Base economica per capita (ha ponderados por fertilidad)	Recaudacion per capita (US\$)	Tasa (US\$ per ha ponderado)
Montevideo	0,0	0	0,00
Artigas	12,7	33	2,63
Canelones	0,9	3	3,66
Cerro Largo	12,4	45	3,65
Colonia	6,6	22	3,34
Durazno	19,9	69	3,49
Flores	24,1	82	3,42
Florida	16,3	52	3,21
Lavallejas	12,7	41	3,23
Maldonado	2,3	19	8,41
Paysandu	11,1	25	2,29
Rio Negro	20,9	54	2,59
Rivera	7,6	22	2,85
Rocha	10,0	28	2,77
Salto	10,0	26	2,61
San Jose	6,2	30	4,83
Soriano	14,5	49	3,40
Tacuarembó	14,5	33	2,31
Treinta y Tres	12,3	40	3,23
Uruguay	4,9	16	3,16
Promedio	11	35	3
Ecart-type	6	20	2
Indice desviacion	0,59	0,59	0,47
Promedio interior	12	38	3
Ecart-type interior	6	19	1
Indice desviacion interior	0,51	0,51	0,40

Fuentes y notas: base economica: hectares de tierras agricolas multiplicado por el indice de productividad, segun Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca, CONEAT, *Grupo de Suelos Indices de productividad*, 1994, dividido por la poblacion en 1999; tasa: recaudacion dividido por base economica.

Anexo F - Bases Economicas de los Impuestos y Indicadores de Desarrollo

Corelaciones entre Bases Economicas per capita de los Impuestos Departamentales y Indicadores de Desarrollo, 1999

	Coefficiente de determinacion (R2)	Coefficiente de corelacion
Impuesto sobre inmuebles y		
PBI per capita	0,46	0,68
Ingresos per hogar	0,12	0,35
Carencias	0,15	-0,38
Impuesto sobre vehiculos y		
PBI per capita	0,45	0,67
Ingresos per hogar	0,10	0,32
Carencias	0,15	-0,39
Impuesto sobre propiedad rural y		
PBI per capita	0,13	-0,37
Ingresos per hogar	0,21	-0,46
Carencias	0,15	0,46
Los tres impuestos y		
PBI per capita	0,31	0,56
Ingresos per hogar	0,02	0,15
Carencias	0,08	-0,28

Fuente: Calculos de los autores

Anexo G - Transferencias por Departamento, 1999

En M US\$

	Subvenciones para Inversiones	Utilidades Casinos	Aportes patronales BPS	IMESI nafta y tabaco	IMESI gazole	TOTAL
Montevideo						
Artigas						
Canelones						
Cerro Largo						
Colonia						
Durazno						
Flores						
Florida						
Lavallejas						
Maldonado						
Paysandu						
Rio Negro						
Rivera						
Rocha						
Salto						
San Jose						
Soriano						
Tacuarembó						
Treinta y Tres						
Uruguay						
Promedio						
Ecart-type						
Indice desviacion						
Promedio interior						
Ecart-type interior						
Indice desviacion						

Fuentes: Base economica: (numero de automoviles + 0,5*numero de otros vehiculos) dividido por el numero de habitantes en 1999; tasa: (recaudacion dividido por base economica)*1000

Anexo H - Correlaciones entre las Transferencias a los Departamentos en 1999 y varios indicadores

Transf./cap en 1999 y	R ²	Coeff. de correlacion
Base fiscal/cap.	0,04	0,21
Ingreso/Hogar	0,32	-0,57
Indice de carencias	0,20	0,45
PBI/cap.	0,12	0,35

Anexo I- Simulacion del sistema de transferencias a los Departamentos, 2004

	Systema de transf. Vigente				Systema de transferencias suplementario							Nuevo systema 2004	
	su = transf (subvenciones)/cap (USD)	SU1 mio USD (vig. antes 2000)	SU2 moi USD (Imp. imm. rural)	SU transf. Vig. Moi USD	Indice Pob. y Terr. %	Transferencia global			transf. FDI		Total	Total general moi USD (SU+SU')	Transf. / cap (su+su')
SU'1 moi USD						SU'2 moi USD	SU' (1+2) transf. Global moi USD	Ind OPP en %	SU'3 moi USD Subv. FDI	SU'			
Montevideo	16.4	21.9	0.2	22.18			4.2	4.2			4.2	26.4	19.5
Artigas	96.5	6.8	0.6	7.41	5.48	2.2		2.2	6.6	1.6	3.8	11.2	146.6
Canellones	29.3	13.3	0.4	13.71	13.48	5.4		5.4	11.7	2.9	8.3	22.0	47.1
Cerro Largo	88.6	6.5	0.9	7.48	6.18	2.5		2.5	7.8	1.9	4.4	11.9	141.0
Colonia	46.5	5.0	0.7	5.68	5.05	2.0		2.0	3.1	0.8	2.8	8.5	69.4
Durazno	86.2	3.9	1.0	4.85	4.87	1.9		1.9	5.6	1.4	3.3	8.2	145.6
Flores	116.6	2.4	0.5	2.91	2.16	0.9		0.9	2.0	0.5	1.4	4.3	171.5
Florida	69.1	3.7	0.8	4.56	4.81	1.9		1.9	4.6	1.1	3.1	7.6	115.6
Lavallejas	67.2	3.5	0.6	4.08	4.55	1.8		1.8	5.0	1.3	3.1	7.2	117.8
Maldonado	58.2	7.4	0.7	8.10	4.88	2.0		2.0	2.8	0.7	2.6	10.7	77.2
Paysandu	77.5	8.1	0.7	8.86	7.05	2.8		2.8	6.5	1.6	4.4	13.3	116.4
Rio Negro	90.8	4.1	0.7	4.80	4.08	1.6		1.6	3.8	1.0	2.6	7.4	139.8
Rivera	44.9	4.0	0.5	4.51	5.39	2.2		2.2	7.3	1.8	4.0	8.5	84.8
Rocha	47.8	2.9	0.5	3.38	4.96	2.0		2.0	4.8	1.2	3.2	6.6	92.7
Salto	71.2	7.8	0.8	8.60	7.29	2.9		2.9	7.8	2.0	4.9	13.5	111.5
San Jose	46.4	3.9	0.7	4.59	4.09	1.6		1.6	3.8	1.0	2.6	7.2	72.6
Soriano	89.3	6.4	1.0	7.39	4.82	1.9		1.9	4.1	1.0	2.9	10.3	124.8
Tacuarembó	75.4	5.7	0.7	6.43	6.76	2.7		2.7	8.1	2.0	4.7	11.2	130.9
Treinta y Tres	76.4	3.4	0.5	3.89	4.09	1.6		1.6	4.6	1.1	2.8	6.7	131.1
Uruguay	41	121	13	133	100	40	4.2	44.2	100	25	69.2	202.6	62.8

su :transferencias/cap.(sistema vigente)

SU :importe de las transf.(sistema vigente hasta 1999=SU1);(transf.Imp.imm. rural en2000 =SU2).SU=SU1+SU2

SU'1 ySU'2 :transf.global (nuevo sistema)

SU'3 :transf.del FDI (nuevo sistema).SU'=SU'1+SU'2+SU'3

SU+SU'=sistema vigente + sistema nuevo=transf. en 2004 ;su+su'=transf./cap. en 2004

La mesure des transferts en 2004 par département a été réalisée à partir des hypothèses suivantes :

a)les transferts du système actuel ont été répartis selon l'allocation constatée empiriquement pour l'année 1999,en considérant comme transfert le programme Saneamiento Urbano; soit 133 M.USD valeur 2000

b)le transfert global libre d'utilisation a été réparti entre les gouvernements départementaux selon la règle population x territoire actualisée ; soit en 2004 40 M d'USD pour les 18 gouvernements départementaux de l'Intérieur et4,2 pour Montevideo

c)les subventions du FDI reparties selon la formule dite OPP ; soit 25 M USD en 2004.

Annexo J - Transferencias y Base Fiscal, 2004

Tableau 12 – Transferencias y base fiscal por Departamentos, 2004

	af = base ec total/cap (USD)	Transf. / cap (su+su')	Total Rec. Pot./hab.
Montevideo	111	19	131
Artigas	86	147	232
Canelones	80	47	127
Cerro Largo	91	141	232
Colonia	118	69	187
Durazno	170	146	316
Flores	191	172	362
Florida	134	116	250
Lavallejas	140	118	257
Maldonado	241	77	318
Paysandu	114	116	231
Rio Negro	132	140	271
Rivera	61	85	145
Rocha	157	93	250
Salto	94	111	206
San Jose	95	73	167
Soriano	123	125	248
Tacuarembó	106	131	237
Treinta y Tres	102	131	234
Uruguay	113	63	176

Fuente : calculo de los autores

Notes: la base économique fiscale totale, ou potentiel fiscal, d'un département est ce que ce département collecterait en impôts locaux s'il appliquait à ses bases le taux moyen du pays.

Anexo K- Correlaciones entre las transferencias a los Departamentos en 2004 y varios indicadores

	R ²	Coeff. de correlacion
Transf./cap en 2004 y		
Base fiscal/cap.	0,03	0,18
Ingreso/Hogar	0,37	-0,41
Indice de carencias	0,37	0,45
PBI/cap.	0,20	-0,19
PBI/cap(18 dpt.)a)	0,01	-0,10
PBI/cap (17 dpt.) b)	0,11	-0,28

- a) sin Montevideo
- b) sin Montevideo y Canelones

Annexo L - Ciudades mayores de Uruguay

Uruguay : principales viles



Source : CIA (<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/uy.html>).