



COMMISSION EUROPÉENNE

URUGUAY
(DSP PIN 2007-2013)
REVUE À MI-PARCOURS et
programme indicatif national 2011- 2013

Mai 2010

REVUE À MI-PAROURS et
PROGRAMME INDICATIF NATIONAL CE/URUGUAY 2011-2013

PROJET

1. RÉSUMÉ

Depuis que la stratégie de la programmation 2007-2013 a été définie, les problématiques économiques et sociales auxquelles sont confrontées l'Uruguay n'ont pas fondamentalement changé: le pays se caractérise, dans la région, par sa grande stabilité politique, une croissance soutenue qui a continué malgré la crise mondiale et une situation sociale en amélioration, mais qui – malgré les efforts des gouvernements en place – présente encore des carences.

La programmation en cours se concentre sur deux grands domaines prioritaires: la cohésion sociale et territoriale - qui donne lieu au programme INTEGRA - et la recherche et l'innovation pour le développement économique - qui se traduit par un appui budgétaire à la politique nationale d'innovation sous le nom d'INNOVA.

Étant donné que les conventions de financement des programmes INTEGRA et INNOVA ont été signées en février 2008, il est encore prématuré de parler de résultats consolidés. Cependant, dans le cadre du programme INTEGRA, il importe de signaler que la mise en œuvre des activités a été extrêmement rapide. À l'heure actuelle, le programme compte 15 projets dans 17 des 19 départements du pays et a permis de contribuer au processus de décentralisation au niveau national. Les premiers impacts visibles du programme INNOVA concernent le renforcement des capacités d'action de l'agence pour la recherche et l'innovation et la mise en place des infrastructures clés du projet, comme le pôle technologique de Pando ou l'Institut Pasteur. Les premières leçons à tirer de cette première phase sont le besoin de concentrer les domaines d'action d'INTEGRA et l'importance de continuer la gestion d'INNOVA selon les modalités de l'aide budgétaire.

Pour la seconde période de programmation (2011-2013), les autorités nationales ont confirmé les deux priorités sectorielles (cohésion et innovation) et leur intérêt pour le renouvellement des programmes existants (INTEGRA et INNOVA), elles ont également manifesté leur volonté d'introduire dans le programme de coopération une troisième priorité dans le domaine de la justice et des droits de l'homme.

Concrètement, pour renforcer le dispositif actuel, le programme INTEGRA propose une concentration accrue dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de la santé, de l'emploi au niveau local et de l'environnement. Pour le programme INNOVA, il est proposé de veiller au changement climatique et à la protection de la biodiversité et de renforcer la dimension créatrice d'emplois, en particulier grâce à l'insertion internationale de la recherche et de l'innovation.

Le troisième secteur, ajouté à la requête du gouvernement uruguayen, prévoit la mise en place d'actions en matière de prévention de la délinquance, de santé et d'éducation en vue de l'amélioration des conditions de réclusion et réinsertion des détenus en complément à l'appui à la réforme du système pénal entrepris par les autorités.

Pour couvrir ces trois secteurs, une augmentation de 5 millions d'euros est proposée, ce qui porte la dotation financière sur la période 2011-2013 à un total de 16 millions d'euros.

2. REVUE À MI-PAROURS

2.1. Analyse des principaux développements politiques, économiques, sociaux et environnementaux

2.1.1. Situation politique

L'Uruguay est un pays stable tant sur le plan politique que sur le plan économique. Pour la première fois de son histoire, la gauche (Frente Amplio, FA) gouverne le pays depuis mars 2005 et ce parti a entamé un nouveau mandat le 1^{er} mars 2010. La politique du FA a amorcé une dynamique de croissance en favorisant les investissements et en augmentant les dépenses sociales. Le gouvernement a également mené deux grandes réformes: la réforme fiscale (impôt sur le revenu) et la réforme de la santé. Au cours de la période 2005-2009, les plans d'urgence sociale (*Plan de Emergencia Social et Plan de Equidad*), la forte croissance économique de ces dernières années et l'augmentation des revenus de la population qui a suivi ont permis de réduire sensiblement la pauvreté.

En 2010, le gouvernement prévoit de réformer l'organisation de l'État afin de gagner en efficacité et d'élargir les dépenses sociales (nouvelle politique de logement social) tout en maintenant l'équilibre budgétaire. La majorité législative du gouvernement permettra l'adoption, au parlement, de nouvelles réformes pour les années à venir.

En matière de politique extérieure, l'Uruguay défend le multilatéralisme et cherche de nouveaux débouchés pour réduire sa dépendance commerciale vis-à-vis de certains marchés. Il souhaite donc conclure des accords commerciaux avec des pays tiers, sans remettre en cause son appartenance au Mercosur. Durant sa présidence du Mercosur en 2009, l'Uruguay a tenté de relancer les négociations en vue de conclure un accord d'association avec l'UE. En marge du dernier sommet de Prague de mai 2009, l'Uruguay a indiqué qu'il souhaitait progresser sur la voie d'un accord commercial avec l'Union européenne, indépendamment des autres pays du Mercosur.

L'Uruguay a été le premier pays à ratifier l'entrée du Venezuela dans le Mercosur et, récemment, il a resserré ses liens avec le Brésil et le Paraguay.

À la suite du différend avec l'Argentine au sujet de l'usine de cellulose sur la rive orientale du fleuve-frontière Uruguay, les relations avec Buenos Aires se sont détériorées et un pont binational est toujours bloqué par des manifestants argentins. L'arrêt de la Cour internationale de justice sur ce différend est attendu pour juin 2010.

2.1.2. Situation économique

Selon les chiffres de la Banque Centrale de l'Uruguay (BCU), le PIB uruguayen a augmenté de 8,9 % en 2008, ce qui fait suite à cinq années consécutives de forte croissance. Malgré la crise mondiale une croissance de 2,2 % est attendue pour 2009¹. Un système financier fort, une politique budgétaire maîtrisée et une moindre dépendance commerciale ont permis au pays de bien faire face à la crise. Des mesures de soutien ont toutefois été prises dans les secteurs les plus touchés (produits laitiers, tourisme), ce qui se traduit par des abattements fiscaux et l'encouragement des partenariats publics - privés.

Dans un contexte régional marqué par l'annulation ou le report de divers projets en raison de la crise, l'investissement direct étranger a subi un ralentissement en 2009.

¹ Estimation de l'EIU, rapport pays, février 2010.

Les autorités uruguayennes estiment que les exportations connaîtront un recul d'environ 12 % en 2009, alors qu'elles avaient progressé de 32 % en 2008 selon la BCU. Le commerce extérieur sera affecté par la chute de la demande et des prix des exportations (viande, céréales et produits laitiers). Celles-ci devraient toutefois reprendre en 2010, grâce à la croissance de la demande en denrées alimentaires de pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil.

L'inflation a stagné à 5,9 % en 2009, soit dans la fourchette de 3 % et 7 % établie par la banque centrale. Le gouvernement espère la maintenir dans cette marge en 2010. L'assainissement des finances publiques a été rendu possible par une politique budgétaire prudente caractérisée par une accumulation de réserves et la couverture des besoins financiers à moyen terme. Grâce à sa bonne gestion, la dette extérieure a diminué ces dernières années, passant de 88 % du PIB en 2002 à 53 % en 2008.

2.1.3. Situation sociale

Durant la période 2005-2009, deux plans sociaux ont été mis en œuvre: celui d'urgence entre 2005 et 2007 et un plan dit «d'équité» (*Plan de Equidad*), de 2007 à 2009. Ce nouveau plan ciblait les familles des catégories les plus vulnérables tout en privilégiant la rémunération du travail.

Les indicateurs sociaux se sont améliorés entre 2004 et 2008: la pauvreté est passée de 33 % à 21,7 % et la pauvreté extrême de 3,5 % à 1,7 % de la population. Le chômage est tombé de 13,1 % en 2004 à 7,9 % en 2008 et à 7,7 % en septembre 2009. Les dépenses sociales ont augmenté et atteignent déjà 30 % du PIB. C'est la conséquence d'une politique redistributive favorisée par un afflux de recettes fiscales dû à une forte croissance économique.

Les flux migratoires – inchangés depuis la crise de 2002 – conduisant à l'émigration d'environ 20 000 Uruguayens par an, en majorité vers l'Europe et les États-Unis, ont été freinés en 2009 par le renforcement des contrôles migratoires et la crise économique en Europe. La presse nationale fait état actuellement du mouvement inverse de retour au pays des Uruguayens dont l'intégration à l'étranger était précaire (chiffres non disponibles).

Objectifs du Millénaire pour le développement. L'Uruguay a progressé sur la voie de la réalisation des OMD. Il se situe en 47^e position du classement de l'IDH 2008 des Nations unies. Pour sa part, l'indicateur de pauvreté humaine (IPH-1) classe l'Uruguay au 7^e rang des 135 pays en développement qui le composent.

En ce qui concerne les inégalités entre hommes et femmes dans le cadre du développement humain, 36 pays sur 157 font mieux que l'Uruguay selon le *GDI* (indicateur sexospécifique du développement). La question de la violence domestique est particulièrement préoccupante dans le pays.

Santé. En dépit de la détérioration des services et infrastructures de santé, en particulier dans l'intérieur du pays, et de l'écart croissant en matière de couverture sanitaire des citoyens en fonction de leur affiliation – ou non – à des mutuelles privées, l'Uruguay présente des indicateurs de santé relativement bons à l'échelle mondiale. L'espérance de vie est de 75,9 ans et la mortalité maternelle est de 26 pour 100 000 naissances vivantes. En ce qui concerne le sida, sa propagation semble limitée mais les statistiques nationales à cet égard sont toutefois contradictoires et les chiffres réels ont tendance à être minimisés. La réforme de la santé adoptée en 2007 a créé un système sanitaire intégré et cherche à donner un caractère universel aux soins prodigués et à apporter des améliorations systémiques. Le modèle a subi trois changements importants qui ont été mis en œuvre au niveau i) de l'aide sanitaire, ii) du financement, et iii) de l'administration. La réforme a étendu la couverture et le nombre d'affiliés au système privé de santé devrait également augmenter; la Banque interaméricaine de

développement (PID) estime à 50 % l'augmentation entre 2008 et 2010. Selon les estimations, cette réforme devrait entraîner, vers la fin 2009, un triplement des recettes de santé par rapport à 2004.

La consommation de drogue affecte essentiellement les jeunes des secteurs défavorisés et constitue un facteur important dans l'augmentation de la délinquance.

Éducation. Conformément à la révision du budget 2008, le gouvernement a tenu, en 2009, sa promesse électorale visant à consacrer 4,5 % du PIB à l'éducation, ce qui est trois fois plus que les dépenses consenties en 2004. En 2009, une réforme de l'éducation a été mise en œuvre, elle a actualisé les programmes d'étude et introduit une structure de décision davantage basée sur la coopération entre le corps enseignant et les autorités. Cette réforme a cependant une incidence limitée sur les problèmes de fonctionnement liés au caractère tricéphale du système national d'éducation (ministère de l'éducation, ANEP – UTU).

Le niveau d'éducation en Uruguay reste relativement bon. Le taux d'alphabétisation est de 96,8 %². Le taux brut d'inscription dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur se situe à 88,9 %. Le problème majeur reste la forte proportion de décrochage scolaire dans le secondaire, principalement chez les élèves de familles humbles en zones rurales et en périphérie de Montevideo. Le phénomène du décrochage scolaire est préoccupant dans le secondaire et a un impact direct sur le chômage et l'insécurité. La faible valorisation sociale des professions techniques a également un impact sur le manque de disponibilités en ressources humaines dans de nombreux secteurs de l'économie.

Droits de l'homme. L'Uruguay s'est engagé à promouvoir des standards élevés en matière de droits de l'homme³ et le pays jouit d'une réputation internationale de défenseur des droits de l'homme et de la paix dans un cadre multilatéral, ce qui se traduit notamment par sa participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU dans divers pays (Haïti, Congo) et par le fait d'avoir été choisi pour réaliser l'exercice pilote de réforme du système des Nations unies "One UN". Dans le cadre de sa participation à l'examen périodique universel des Nations unies pour l'année 2009, l'Uruguay a accepté 88 recommandations pour l'amélioration de la situation nationale des droits de l'homme⁴.

Lors de sa visite, le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture, M. Nowak, a constaté les conditions de vie déplorable dans les prisons (surpeuplement, infrastructures défectueuses, manque d'hygiène et d'accès aux soins de santé, violations des droits humains) et l'incapacité de gestion des autorités (manque de ressources humaines et de qualifications du personnel de surveillance). Le rapporteur a incité le gouvernement à chercher des solutions. Une réforme de la justice – ou tout au moins du système pénal – est indispensable. À cette réforme devrait s'ajouter d'urgence une amélioration des conditions de détention et de réclusion, en particulier en matière de soins de santé et de programmes d'éducation. Le ministre des affaires étrangères, Gonzalo Fernández, a exprimé ouvertement sa préoccupation à ce sujet auprès de la commission en 2009 et il a été convenu d'étudier les possibilités de coopération en la matière.

Pour apporter une réponse à court terme – et en complément d'un projet d'appui à la définition et mise en place d'une réforme du système pénal et d'amélioration des conditions de vie dans les prisons et de réinsertion des détenus, un renforcement budgétaire de la ligne thématique «Droits

² 2008 NHDR des Nations unies

³ <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/uruguay.pdf>

⁴ http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/UY/A_HRC_WG6_5_L11_URY_E.pdf

de l'homme CE» a été demandé pour financer certaines activités complémentaires qui seraient menées par des ONG.

En 2008, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a adopté une série de recommandations pour l'Uruguay, notamment sur la question de la violence contre les femmes⁵. La réforme des codes civil et pénal uruguayens est nécessaire pour prévenir la violence domestique et assurer une protection efficace aux victimes.

2.1.4. Tendances en matière d'environnement et d'énergie

L'indice de performance environnementale (IPE) 2008 place l'Uruguay en 36^e place sur les 149 pays mentionnés et il ne fait état d'aucun problème majeur en la matière. L'environnement est protégé par la loi 16.466 de 1994.

Le changement climatique affecte le pays sous la forme de sécheresses et d'inondations fréquentes. Le président Vázquez a donc lancé un appel en mars 2009 pour que le pays revoie sa base productive à la lumière de ces changements, afin de réduire la variable climatique du secteur agricole, notamment les émissions de CO₂ émanant du bétail.

En ce qui concerne l'usine de cellulose de l'entreprise finlandaise Botnia, des études internationales relèvent qu'elle fonctionne dans les limites autorisées, en deçà des niveaux fixés par la législation de l'UE, qui est la plus exigeante du monde.

S'agissant de ressources énergétiques, l'Uruguay ne dispose pas, à ce jour, d'hydrocarbures (bien que des recherches soient menées sur la côte Atlantique, en face du département de Rocha) mais il s'approvisionne en énergie hydroélectrique. Lors des pics de consommation – et si les réserves d'eau sont insuffisantes – l'entreprise du secteur recourt à la production thermique (diesel). Le changement climatique a poussé l'Uruguay à se tourner plus souvent vers ce type d'énergie. La sécheresse de 2008-2009 a nécessité l'utilisation massive de la production thermique et a provoqué un débat national sur les différentes solutions énergétiques (nucléaire, énergies renouvelables: éolienne ou biomasse). Actuellement l'Uruguay dispose d'un nombre limité de parcs éoliens et serait en mesure de produire des agro-carburants (éthanol) à l'exemple de ses voisins.

En tant que dimension horizontale, l'environnement est pris en compte dans l'ensemble des actions de coopération de la CE. Ce domaine fera l'objet d'un projet spécifique – ECONORMAS – qui sera coordonné par le laboratoire technologique de l'Uruguay (LATU) dans le cadre de la coopération avec le Mercosur et appuiera le programme de travail du Mercosur dans ce secteur. Ce programme comprend – en particulier – la lutte contre la désertification. Par ailleurs, les thèmes de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie feront l'objet de dialogues sectoriels entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine, l'Uruguay compris, instaurés dans le contexte du suivi du sommet de Lima de 2008 afin de procéder à des diagnostics conjoints, promouvoir l'échange d'expérience au niveau technique et politique et concerter des positions communes au sein des instances internationales compétentes.

2.1.5. Coopération régionale

La coopération régionale – avec le Mercosur – couvre deux tiers du programme de travail interne du Mercosur qui inclue les domaines économique et commercial, social et institutionnel et comprend actuellement 11 projets, pour un montant total de 52 millions d'euros. La coopération avec le Mercosur porte notamment sur des projets dans les secteurs de l'intégration économique (coordination macroéconomique, harmonisation statistique), de l'harmonisation

⁵ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CEDAW/C/URY/CO/7&Lang=E>

des normes sanitaires et phytosanitaires, des biotechnologies, de la société de l'information, des normes techniques et environnementales, de l'intégration sociale (mobilité des étudiants, appui à la formation des enseignants) et de l'appui au secteur audiovisuel. Ces projets complètent les actions entreprises dans le cadre de la coopération bilatérale. L'Uruguay participe pleinement à tous les projets et en coordonne trois en lien étroit avec ses homologues des institutions concernées dans les quatre pays du Mercosur.

Par ailleurs, l'Uruguay bénéficie également des programmes horizontaux tels qu'AL-INVEST, URB-AL, ALBAN et EUROSOCIAL qui réunissent de nombreux représentants de la société civile, tels que les entrepreneurs, collectivités locales, universités et décideurs nationaux des administrations publiques (santé, fiscalité, éducation ...). Ces programmes établissent des synergies avec les actions bilatérales, en particulier dans le domaine de la fiscalité et de l'éducation. L'Uruguay bénéficie aussi du programme @LIS II qui contribue au renforcement de la coopération en matière réglementaire et de politiques pour le développement de la société de l'information et soutient l'interconnexion des réseaux de recherche de l'Uruguay avec ceux du reste de l'Amérique Latine et de L'Union Européenne. Le réseau CLARA (Cooperacion Latino Americana de Redes Avanzadas), d'interconnexion entre centres universitaires latino américains, dont la coordination est réalisée depuis l'Uruguay, est l'une des activités de @LIS II.

2.2. Nouveaux objectifs et engagements de la CE/UE

La coopération de la CE en Uruguay s'inscrit dans les priorités de la politique de coopération européenne au développement telles que la suppression de la pauvreté dans un cadre de développement durable et la réalisation des objectifs du Millénaire.

S'agissant des priorités birégionales, lors du V^e sommet Amérique latine et Caraïbes – UE, qui s'est tenu à Lima en mai 2008, les pays ont décidé de se concentrer sur deux défis majeurs: d'une part, la réduction de la pauvreté et la promotion de l'intégration sociale et, d'autre part, le développement durable et le changement climatique.

Sur la période 2011-2013, les priorités birégionales établies entre l'UE et l'Amérique latine – changement climatique et protection de la biodiversité, énergies renouvelables, infrastructures notamment – feront l'objet, en tant qu'axes transversaux complémentaires, d'une attention opérationnelle prioritaire.

La revue à mi-parcours a permis d'analyser l'impact et/ou d'encourager la traduction opérationnelle des initiatives politiques de l'UE sur la coopération avec l'Uruguay. La programmation pour la période 2007-2013 avait établi deux secteurs de concentration qui soutiennent les priorités politiques de développement social et économique du pays: (i) le renforcement de la cohésion sociale et territoriale, première priorité du gouvernement; et (ii) le soutien à la recherche et à l'innovation pour le développement économique durable.

Pour la période 2010-2013, un troisième secteur, ajouté à la requête du gouvernement uruguayen, prévoit la mise en place d'actions en matière de santé et d'éducation en vue de l'amélioration des conditions de réclusion et réinsertion des détenus en complément à l'appui à la réforme du système pénal entrepris par les autorités.

La coordination des partenaires est assurée par la Oficina de Planificacion y Presupuesto (OPP). Bien qu'il n'y ait pas encore de division sectorielle des tâches ou de programmation conjointe, la communication entre les bailleurs de fonds permet de promouvoir les synergies et la

cohérence et d'éviter la duplication des initiatives et des dotations budgétaires destinées aux mêmes bénéficiaires.

La coopération CE est de mieux en mieux coordonnée avec les autres bailleurs, en particulier avec les États membres de l'UE, et est en phase avec les priorités du pays. La délégation organise des réunions régulières de coordination de l'aide au niveau européen et procède régulièrement à la mise à jour de l'inventaire des actions de coopération au niveau européen. Elle joue un rôle de premier plan dans la divulgation et l'état d'avancement de la mise en œuvre du code de conduite sur la division du travail.

Enfin, la coopération communautaire est définie et mise en œuvre en étroite collaboration avec les acteurs non étatiques (société civile, collectivités locales, ...) de diverses manières:

- consultation des acteurs pour définir les priorités stratégiques pluriannuelles et lors de l'identification d'actions spécifiques de coopération bilatérale; et
- pour identifier les priorités d'action relatives aux lignes thématiques de coopération, avant chaque appel à propositions.

Lors de la phase de formulation des priorités de la coopération, le parlement national est consulté par le pouvoir exécutif au sujet des postes budgétaires qui cofinanceront les projets bilatéraux et, après exécution, les autorités rendront des comptes. La délégation CE entretient également des relations avec le parlement sur des sujets de coopération. Les parlementaires uruguayens affichent un intérêt considérable pour les projets qui sont réalisés dans leurs circonscriptions.

2.3. Résultats, performances et enseignements

Conformément à la stratégie mise en place et compte tenu des secteurs de concentration convenus entre la CE et l'Uruguay et des délais prévus, les priorités pluriannuelles 2007-2010 et les dotations indicatives figurent dans le tableau suivant:

<i>Secteurs de concentration 2007-2010</i>	<i>Montants indicatifs 2007-10 en €</i>
1. Cohésion sociale et territoriale	12 millions (60 %)
2. Recherche et développement (R&D) + innovation	8 millions (40 %)
Total	20 millions

Il est encore prématuré de parler de résultats consolidés, les paragraphes suivants abordent donc les réalisations accomplies à ce jour.

2.3.1. Programme INTEGRA

Le programme INTREGA, de cohésion sociale et territoriale, dont le cofinancement 2007-2010 par la CE s'élève à 12 millions d'euros, contribue à améliorer la cohésion sociale et territoriale au moyen de la réalisation de projets dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la création d'emplois et du développement durable. Ces projets sont gérés par les autorités locales et départementales, et avec la participation de la société civile et d'autres organismes nationaux compétents en la matière.

Suite à la signature de la convention de financement relative au programme INTEGRA, le 25 février 2008, les activités suivantes du programme ont été mises en œuvre:

1. 15 projets de 17 départements du pays (sur 19) sont soutenus par le "*fondo concursable*"⁶; 40 % des fonds approuvés sont destinés au développement productif et social, 23 % à la santé, 18 % à des projets de renforcement institutionnel des autorités départementales et/ou des acteurs locaux, 11 % au développement durable et 8 % à l'éducation. L'instrument du fonds, qui met en œuvre 75 % du budget, est complété par des actions réalisées à partir de l'unité de gestion à l'aide de deux mécanismes: études et formation pour contribuer au renforcement des capacités institutionnelles, et conception d'instruments de politique publique qui garantissent l'efficacité et la durabilité.
2. La deuxième composante du programme vise la rationalisation et la coordination des instruments de mobilisation de ressources existantes dans le pays. Dans ce cadre, l'offre de services sociaux et productifs provenant de différents organismes étatiques a été identifiée ainsi que les besoins de ces services. Une proposition de création d'une Agence nationale pour le développement économique⁷ a été présentée. Afin de progresser vers la création d'un système de planification sociale et territoriale, un instrument a été conçu au cours de cette première étape. Il a permis de systématiser les informations utiles à la formulation de politiques et de projets de décentralisation et de développement local.
3. Finalement, le dispositif mentionné sera complété par un soutien à la conception de moyens destinés à élaborer des politiques locales de développement économique et social ainsi que par une aide aux autorités départementales et à l'élaboration et la mise au point d'au moins trois plans stratégiques de développement territorial. Par ailleurs, une aide technique sera fournie pour le renforcement institutionnel à plusieurs niveaux, notamment l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la conception, la planification et la réalisation des actions de développement local.

En février 2010, 91 % des fonds d'INTEGRA ont été engagés et 35 % de ceux-ci ont été décaissés, ce qui est particulièrement élevé.

Enseignements tirés et incidences (impact)

Le programme n'étant en marche que depuis mai 2008 il est trop tôt pour pouvoir en mesurer les résultats et les impacts. On peut néanmoins constater que la mise en œuvre du *fondo concursable* a été extrêmement rapide, montrant l'intérêt réel des autorités nationales dans cette action.

Le *fondo concursable* a essentiellement des effets sur les résultats 1 (renforcer le pouvoir d'attraction territoriale des départements de l'intérieur et de la périphérie de Montevideo), les projets approuvés par le fonds ayant des objectifs de développement économique et/ou social. Le fonds a également des effets sur les résultats 3 (accompagner les différents acteurs dans leur entreprise de processus de coordination, de dialogue et d'exécution d'initiatives pilote qui constituent les moyens d'établissement d'une politique et d'une stratégie nationale de décentralisation et de développement local) car les projets sélectionnés impliquent une décentralisation des politiques publiques et l'amélioration de la coordination aux niveaux national/départemental/local. Le *fondo concursable* aura une incidence partielle sur le résultat 2 (capacités institutionnelles des autorités départementales/locales développées et renforcées pour la formulation, l'exécution et la gestion de politiques de rapprochement du citoyen destinées à renforcer la cohésion sociale et l'attrait du territoire).

⁶ Fonds faisant l'objet d'appels d'offres.

⁷ *Agencia Nacional para el Desarrollo Económico* (ANDE)

L'un des enseignements les plus remarquables est qu'à travers le programme, des capacités sont pérennisées dans les départements et les autorités locales ainsi que dans les réseaux entre les différents acteurs locaux, afin de présenter des demandes et de gérer localement le territoire de manière plus efficace et participative. On promeut ainsi une gouvernance moderne, qui renforce le rôle des autorités locales et la participation des citoyens.

Quant aux modalités d'exécution du programme, bien que le *fondo concursable* puisse être un instrument valable pour créer des opportunités locales de développement économique et social, qu'il stimule l'initiative locale et qu'il encourage la qualité, il convient d'analyser l'inclusion, dans le règlement du *fondo concursable*, de critères de discrimination positive qui favorisent les départements et les régions les moins développées.

Une évaluation du programme est prévue en 2010.

2.3.2. Programme INNOVA

Le programme INNOVA de recherche, développement et innovation, qui reçoit 8 millions d'euros de la CE sur la période 2007-2010, a pour objectif de renforcer les capacités d'innovation des centres d'excellence (biotechnologies, médecine, etc.), de promouvoir les relations entre secteurs privé et public et de soutenir l'innovation et le transfert de technologies au niveau national.

Le programme soutient la stratégie nationale pour l'innovation, dont il fait partie, mise en œuvre par l'Agence nationale pour l'innovation et la recherche (*Agencia Nacional para la Innovación e Investigación – ANII*) créée en décembre 2007.

Pour réaliser cet objectif, le programme INNOVA a établi cinq grandes lignes d'action:

- 1) soutenir l'Institut Pasteur de Montevideo dans son rôle de centre d'excellence;
- 2) appuyer le processus d'internationalisation du Centre d'essais de logiciels;
- 3) transformer le pôle technologique de Pando en parc scientifique et technologique;
- 4) promouvoir la R&D dans les processus de mise en grappe, en se concentrant sur l'intérieur du pays;
- 5) exécuter un programme de renforcement des ressources humaines.

La contribution est réalisée selon la modalité de l'aide budgétaire et le premier versement de 50 % de l'apport communautaire (4 millions d'euros) a été effectué le 17 juillet 2008.

Incidences

Il est encore trop tôt pour évaluer avec certitude l'impact du programme sur la politique nationale d'innovation.

À ce jour, quatre des cinq composantes du programme INNOVA ont été mises en œuvre. Le budget alloué à des activités tendant à consolider le système national d'innovation (*SNI*) a été exécuté à hauteur de 25 %.

Dans les faits, le programme a permis: a) de consolider l'*installation d'un centre international d'excellence* tel que l'Institut Pasteur de Montevideo; b) de progresser dans la *transformation à court terme* d'un pôle technologique en parc technologique; c) de progresser dans l'*internationalisation* d'un centre public-privé dans le domaine des logiciels (centre d'essais de logiciels); d) de créer un *centre pilote public-privé* dans un secteur exportateur clé pour le pays, le secteur laitier; e) de former un *premier noyau de ressources humaines* aux tâches de gestion

et d'articulation technologique, f) de soutenir le processus de *consolidation de la refonte institutionnelle* lié aux domaines de la science, de la technologie et de l'innovation, en particulier la capacité opérationnelle de l'ANII.

Une évaluation détaillée du programme sera effectuée en 2010.

2.3.3. Risques liés à la mise en œuvre des actions de coopération

Les risques liés à la mise en œuvre des actions de coopération actuelles sont faibles. De fait, il existe un consensus généralisé au sein des décideurs, qui s'est exprimé à nouveau lors de la récente réunion de la commission mixte qui s'est tenue à Montevideo en février 2010, sur la poursuite des programmes INNOVA et INTEGRA et l'ajout de la nouvelle priorité sur la réforme de la justice. Le changement de gouvernement qui interviendra le 1^{er} mars 2010, ne devrait pas avoir d'incidence majeure sur les priorités de la programmation de la coopération de l'Union européenne, d'une part en raison de la continuité politique du président élu et d'autre part du fait du caractère général des priorités choisies. L'installation du nouveau gouvernement signifiera un changement des cadres des équipes dirigeantes qui ne devrait pas affecter de façon significative la gestion des projets.

2.4. Cohérence, fondements et améliorations qualitatives

2.4.1. Cohérence des politiques pour le développement

L'Uruguay n'a pas signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cependant, selon l'Oficina de Planificación y Presupuesto, le pays respecte les fondements de la Déclaration et devrait prendre position au cours du premier semestre 2010.

Les actions de coopération de la CE en Uruguay se basent sur le règlement relatif à l'ICD et sont conformes aux politiques de l'UE pour le développement.

Ces actions de la coopération européenne ont été définies avec les autorités nationales et, après consultation des représentants des acteurs non étatiques, elles correspondent aux priorités de développement du pays. Elles soutiennent les politiques nationales, tant en matière de décentralisation et de développement territorial que de recherche et d'innovation.

La relation entre les thèmes de la coopération et les politiques communautaires est étroite et il existe effectivement de réelles possibilités de connexion entre ces actions et celles de la coopération internationale des politiques européennes, en particulier dans le domaine scientifique et technologique avec le 7^e programme-cadre de RDT qui offre une plateforme permettant aux centres de recherche d'intégrer la communauté scientifique européenne.

La coopération européenne en Uruguay tient compte du code de conduite qui définit les principes et les mécanismes de la cohérence et de la coordination des politiques et actions de développement des donateurs. Bien que la mise en œuvre de ce code dans le pays soit encore à un stade précoce, il existe déjà un forum d'échange d'informations qui rend possible une coordination entre donateurs européens et autres.

2.4.2. Fondements

La mise en œuvre des programmes INTEGRA et INNOVA est relativement récente. Néanmoins, il est plus que vraisemblable que ces programmes atteignent leurs objectifs, voire même les dépassent. Ils sont étroitement liés à de fortes stratégies nationales et les autorités (nationales et locales) tout comme les bénéficiaires font preuve d'un grand intérêt pour produire des résultats à court terme.

Le gouvernement qui est entré en fonction le 1^{er} mars a indiqué que ces priorités en coopération avec l'UE seront les mêmes que celles du gouvernement précédent étant donné que les domaines d'intervention correspondent à des priorités nationales qui reçoivent le soutien unanime de tous les secteurs politiques. De fait, à l'heure où a lieu cette révision à moyen terme, il y a un consensus général entre les autorités et les acteurs non étatiques en Uruguay sur la pertinence du PIN initial établi dans le cadre du DSP 2007-2013: (i) contribuer à mieux cibler l'investissement public dans les départements les moins favorisés et (ii) favoriser la création d'emplois qualifiés via le développement de la recherche et de l'innovation. Le gouvernement uruguayen estime que les secteurs de concentration mis en évidence avec la CE (cohésion sociale et territoriale ainsi qu'innovation, recherche et développement économique) restent actuellement au centre stratégique en termes de développement national et que l'envergure des enjeux prouve la nécessité de poursuivre les efforts dans ce sens.

2.4.3. Les domaines d'intervention de la coopération de la CE

La poursuite des programmes de coopération de l'Union Européenne (UE) en Uruguay est jugée utile pour la période 2011-2013 tandis que les défis en matière de développement économique, social et territorial du pays restent valables, qu'il s'agit de priorités pour le gouvernement en place et que leur caractère général dépasse les options politiques partisans:

- dans le domaine économique: l'accent sur une diversification de la production et sur une productivité basées sur l'innovation et la recherche et le développement;
- dans le domaine social et sur le plan territorial, la nécessité d'améliorer le développement humain des départements les plus pauvres reste un thème d'actualité.

À ces deux priorités s'ajoutent la question de la situation carcérale critique en Uruguay qui relève des droits humains. Une intervention en matière de réforme de la justice, assortie de mécanismes de prévention des délits et de réinsertion sociale et économique des détenus est nécessaire et requise par le gouvernement avec le soutien d'une partie de la société.

2.4.4. Axes transversaux

Les actions prévues incluent la quasi-totalité des préoccupations transversales⁸: le programme INTEGRA couvre des thèmes tels que la protection de l'environnement, l'égalité hommes-femmes, la bonne gouvernance, la participation de la société civile au processus décisionnel, le tout par le biais de projets spécifiques. Dans un avenir proche, il pourrait inclure également le recours aux énergies renouvelables dans les localités de l'intérieur. Le programme INNOVA tient compte des thèmes suivants: protection de la biodiversité et changement climatique, égalité hommes-femmes, participation de la société civile et bonne gouvernance, en tant que dimensions transversales dans toutes ses actions.

Des réponses nationales au changement climatique seront également encouragées. À cet égard, le gouvernement uruguayen a récemment accordé une haute priorité à ce problème et à ses conséquences sur le développement productif et social, et a créé un système national de réponse au changement climatique (SNRCC) composé d'autorités nationales au plus haut niveau. En effet, l'économie du pays est fortement basée sur le secteur agricole, qui est à la fois source de pollution (production de méthane, pollution des sols et utilisation d'eau, etc.) et extrêmement vulnérable aux effets du changement climatique. L'Agence nationale pour la recherche et l'innovation (ANII) a été chargée de la coordination technique des aspects liés aux capacités

⁸ Promotion des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la démocratie, et de la bonne gouvernance, droits de l'enfant et droits des populations autochtones, développement compatible avec la protection de l'environnement et lutte contre le VIH/sida. En outre, une importance particulière sera accordée au renforcement de l'État de droit, à l'amélioration de l'accès à la justice et au soutien de la société civile, ainsi qu'à la promotion du dialogue, de la participation et de la réconciliation et au renforcement des institutions. Source: article 3, paragraphe 3, du règlement ICD n° 1905/2006.

nationales d'exécution du futur plan d'action de réponse au changement climatique 2010-2015. Par conséquent, l'intégration de la question du changement climatique et de la protection de la biodiversité dans les programmes INTEGRA et INNOVA pour la période 2011-2013 prendra un relief particulier.

La perte de vies humaines, de moyens de subsistance et de biens pour le développement, associée à l'augmentation du coût des efforts de reconstruction, a récemment placé la question de la réduction des catastrophes et de la gestion du risque au cœur des préoccupations de l'Union européenne. En février 2009, la Commission a adopté une communication intitulée «Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement»⁹. Cette communication prévoit que la Commission devra intégrer cette dimension dans tous ses instruments de développement. Par ailleurs, une attention particulière sera aussi portée à la réduction des risques liés aux désastres naturels.

Les dispositifs existants axés sur les préoccupations transversales seront complétés en matière de droits de l'homme par l'introduction d'un projet spécifique sur le PIN relatif à la réforme de la justice, la prévention des délits et l'amélioration des conditions de vie des détenus et leur réinsertion sociale et économique.

⁹ COM(2009) 84 final du 23.2.9.

3. PROGRAMME INDICATIF NATIONAL CE-URUGUAY 2011-2013

Le document de stratégie 2007-2013 (DSP) a identifié deux secteurs de concentration dans le programme indicatif national (PIN) de l'Uruguay: la cohésion sociale et territoriale – qui a donné lieu au programme INTEGRA - et la recherche et l'innovation pour le développement économique – qui s'est traduit par un appui budgétaire à la politique nationale d'innovation sous le nom d'INNOVA. Pour la période 2011-2013, il est proposé de confirmer la stratégie proposée dans le PIN initial, en maintenant la concentration sur ces deux domaines prioritaires tout en y ajoutant une troisième priorité dans le secteur de la justice.

La mise à jour des programmes INTEGRA et INNOVA grâce à de nouvelles données relatives à l'augmentation de la contrepartie financière nationale pour INTEGRA (de 40 à 50 %) et l'incorporation substantielle de la lutte contre le changement climatique et de la protection de la biodiversité pour une nouvelle phase de mise en œuvre 2011-2013 d'INNOVA sera également modulée en fonction des évaluations, du contexte national et en consultation avec les autorités uruguayennes.

Le troisième et nouveau secteur concerne la réforme de la justice et du système pénal en particulier. Il répond à la demande des autorités nationales et fait suite au constat dressé par le rapporteur spécial de l'ONU lors de sa mission de mars 2009 en Uruguay. Cet appui sera destiné (i) contribuer à la réforme du système pénal et judiciaire uruguayen, en traitant en particulier la prévention de la criminalité et la resocialisation des délinquants; (ii) consolider un système pénitentiaire qui tienne pleinement compte de la réforme du système pénal et judiciaire et d'une politique pénitentiaire complète qui garantisse aux détenus la couverture des nécessités de base telles que l'eau et la nourriture en quantités suffisantes, le traitement médical et plus de possibilités éducatives, de travail et récréatives. Cette contribution de la CE a un caractère éminemment social mais aussi hautement politique. Elle prévoit des actions à réaliser dans des conditions particulièrement sensibles. L'identification et la formulation de cette nouvelle composante se feront en étroite coordination avec les autorités nationales et la communauté des donateurs, en particulier les Nations unies et les États membres de l'UE, sur la base des rapports pertinents et en accord avec les engagements et les obligations internationales souscrites par l'Uruguay. L'expérience acquise dans le cadre des programmes régionaux, et en particulier EUROSOCIAL, qui dispose d'un réseau éducatif pour l'éducation des personnes privées de liberté, sera mise à profit par la recherche des synergies adéquates.

La mise en place de cette stratégie est cohérente avec celle des États membres et des principaux donateurs en Uruguay, qui sont systématiquement consultés lors de l'élaboration des documents de stratégie pays et de leur examen à mi-parcours, lors de l'identification et de la formulation des projets et également de leur mise en œuvre.

Pour la période 2011-2013, il est proposé de confirmer la stratégie proposée dans le PIN initial, en maintenant la concentration sur les deux domaines prioritaires et en y ajoutant le secteur justice, et ce conformément au tableau suivant:

<i>Secteurs de concentration 2011-2013</i>	<i>Montants indicatifs 2011-2013 en €</i>
1. Cohésion sociale et territoriale	6,5 Mio (41 %)
2. Recherche et développement (R&D) + innovation	4,5 Mio (28 %)
3. Justice (appui à la réforme du code pénal et du système pénal, mesures pour améliorer les conditions de vie des prisonniers et leur réinsertion)	5 Mio (31 %)
Total	16 Mio

3.1. Secteurs de concentration du PIN 2011-2013

Les paragraphes qui suivent présentent les trois secteurs de concentration retenus et la portée indicative des contributions de la CE avec leur cadre logique respectif.

Les résultats et indicateurs pour les secteurs prioritaires sont donnés à titre indicatif. Ils ne sont pas exhaustifs et devront être validés – en temps opportun – lors de l'identification et la formulation des actions à réaliser - avec les représentants des institutions nationales de contrepartie. Ils seront définis avec précision, intégrés et complétés au moment de la préparation des plans d'actions annuels.

3.1.1. Au titre du premier secteur de concentration

Cohésion sociale et territoriale

(Code CAD OCDE: 160)

Objectifs globaux: accroître la cohésion sociale et territoriale en Uruguay en encourageant des initiatives qui améliorent les conditions de vie de la population la plus pauvre et contribuent à réduire les inégalités entre les citoyens et les régions du pays, en termes de revenus et d'accès aux services.

Objectif spécifique: consolider les capacités institutionnelles et administratives des instances nationales et départementales et contribuer à l'augmentation quantitative et à l'amélioration qualitative des investissements publics aux échelons national et décentralisé.

Résultats attendus (à titre indicatif):

- développement, application et/ou consolidation d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire en ciblant la lutte territorialisée contre la pauvreté;
- formulation et évaluation de programmes concentrés sur l'intégration sociale visant la population la plus défavorisée, qu'elle soit urbaine ou rurale;
- renforcement des ministères et des autres institutions responsables des politiques sociales;
- formulation, développement et mise en œuvre d'une stratégie nationale de décentralisation administrative.

Indicateurs: (à titre indicatif)

- réduction de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (en termes généraux et territoriaux);
- réduction de l'indicateur qui reflète les disparités territoriales de répartition des revenus ou augmentation vérifiée de l'investissement public dans les départements les plus pauvres du pays;
- existence et application d'une stratégie nationale de décentralisation et/ou d'un instrument qui garantisse une augmentation significative de l'investissement public local dans des régions et des zones défavorisées;
- modification de la répartition territoriale des investissements publics ;
- constitution et réunion régulière d'un forum réunissant les représentants des parties afin d'examiner l'utilisation de la recherche et de ses résultats dans les progrès de l'agenda de cohésion sociale et territoriale avec un accent particulier sur le changement climatique et la soutenabilité au sens large.

Activités: elles seront définies en temps utile en vertu de l'objectif spécifique, des résultats escomptés, des indicateurs de performance et des modalités précises de mise en œuvre de la contribution de la CE.

Budget CE: montant estimé à 6,5 millions d'euros pour la période 2011-2013.

3.1.2. Au titre du deuxième secteur de concentration

Innovation, recherche et développement économique

(Code CAD OCDE: 43082)

Objectifs globaux: contribuer à consolider le Système national d'innovation (SNI) en Uruguay pour accroître la capacité de développement scientifique et technologique et, de cette façon, augmenter la productivité, la compétitivité et la durabilité du secteur productif national. Améliorer l'intégration des produits uruguayens dans les marchés internationaux et contribuer ainsi à créer des emplois qualifiés pour les Uruguayens. Encourager la création d'institutions d'appui ou de référence dans les domaines scientifique, environnemental, technologique et/ou de l'innovation, ainsi que dans les domaines sanitaire, vétérinaire et/ou phytosanitaire (MSF).

Objectifs spécifiques: consolider le SNI et les espaces de rencontre des secteurs public et privé. Favoriser la création de plateformes scientifiques et technologiques et d'institutions de référence de haut niveau, adaptées à la demande spécifique du pays en termes de R&D&I, protection de la biodiversité et réponse au changement climatique, santé, hygiène et contrôle des mesures sanitaires et phytosanitaires, et favoriser le maintien et même le retour au pays du personnel uruguayen qualifié.

Résultats attendus (à titre indicatif):

- conception, développement, application et cofinancement d'instruments réglementaires, financiers et fiscaux de soutien à la R&D&I;
- un dialogue politique plus systématique avec l'Union européenne, y inclus sur les technologies de l'information et de la communication.
- consolidation et hiérarchisation du cadre institutionnel associé à l'innovation;
- création d'espaces de planification conjointe pour les secteurs public, universitaire et privé;
- augmentation des investissements publics et privés en innovation, y compris les investissements étrangers directs, éventuellement;
- établissement de stratégies et de mesures destinées à réduire la fuite de cerveaux;
- amélioration de la formation des ressources humaines dans le domaine de l'innovation et de sa gestion;
- augmentation de l'innovation et de la recherche afin d'adapter le système de production au changement climatique ;
- augmentation de l'innovation et de la recherche pour la protection de la biodiversité.

Indicateurs (à titre indicatif):

- augmentation du ratio R&D/PIB;
- augmentation nette du pourcentage d'entreprises technologiques;
- augmentation des exportations liées à l'innovation et au développement technologique;
- amélioration des résultats du pays selon les indicateurs relatifs au développement technologique du PNUD et des réseaux du Forum économique mondial ;
- augmentation de la participation des équipes uruguayennes de recherche dans le Septième Programme Cadre de Recherche et Développement Technologique et la réalisation d'activités de recherche dans les domaines sociaux et de l'innovation technologique.

Activités: elles seront définies en temps utile en vertu de l'objectif spécifique, des résultats escomptés, des indicateurs de performance et des modalités précises de mise en œuvre de la contribution de la CE.

Budget CE: montant estimé à 4,5 millions d'euros pour la période 2011-2013.

Justice (appui à la réforme du code pénal et du système pénal, mesures pour améliorer les conditions de vie des prisonniers et leur réinsertion)

(Code CAD OCDE: 150)

Objectifs globaux: aider les autorités uruguayennes compétentes dans leur volonté de réformer le système de justice nationale, par:

- la modernisation de la législation applicable en matière pénale;
- l'amélioration des conditions de traitement des prisonniers, y compris leurs conditions de détention et de réclusion;
- l'appui aux modalités de réinsertion sociale et professionnelle des condamnés, spécialement celle des jeunes,

Objectifs spécifiques: soutenir la réforme de la législation applicable et du système pénal en général, pour améliorer les conditions de vie des prisonniers, promouvoir leur réinsertion sociale et professionnelle tout en améliorant les prisons, en particulier dans les domaines de la santé et de la formation pendant l'emprisonnement et la réinsertion, spécialement chez les jeunes.

Résultats attendus (à titre indicatif):

- appui à l'élaboration d'une proposition de réforme de la justice pénale, en privilégiant le code pénal et le code du processus pénal;
- contribution à l'adéquation des centres de santé dans les prisons du pays;
- programmes de prévention sanitaire à l'intérieur des prisons et ailleurs avec les familles des prisonniers;
- mesures spécifiques destinées aux femmes et jeunes reclus, en privilégiant les conditions de réclusion et de réinsertion sociale et professionnelle (formation technique);
- mise en œuvre et/ou renforcement des programmes éducatifs et de formation à l'intérieur des prisons, en particulier en matière de formation technique;
- appui à l'élaboration de politiques nationales de prévention de la criminalité, spécialement auprès des jeunes;
- formulation et/ou renforcement de programmes de réinsertion sociale et professionnelle des condamnés ;
- appui à la formation du personnel d'encadrement et d'accompagnement des détenus (gardiens, personnel chargé de la logistique et des actions dans les domaines de la santé et de l'éducation et formation).

Indicateurs: (à titre indicatif)

- adoption de la réforme du code pénal et du code du processus pénal;
- nombre de centres de santé en fonctionnement dans nombre de prisons;
- nombre de personnes (détenus et leurs familles et proches) ayant bénéficié d'action de prévention et de traitement de santé.
- nombre de personnes incarcérées ayant bénéficié d'une formation technique professionnelle sur la période 2012 -2015 (cet indicateur exclut les cours d'alphabétisation) ;
- nombre d'ex-reclus réinsérés sur le marché de l'emploi sur la période 2012 -2015;

Activités: elles seront définies en temps utile en vertu de l'objectif spécifique, des résultats escomptés, des indicateurs de performance et des modalités précises de mise en œuvre de la contribution de la CE sur la base de l'étude de faisabilité.

Budget CE: montant estimé à 5 millions d'euros pour la période 2011-2013