

Priorités de coopération de voisinage du Conseil de l'Europe avec la République kirghize (2015 – 2017, prolongées jusqu'en 2019)

Rapport final (4 février 2015 – 31 décembre 2019)

Document préparé par le Bureau de la Direction générale des programmes

Point examiné par le GR-EXT lors de sa réunion du 14 novembre 2019

RÉSUMÉ

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM) a adopté les « Priorités 2015-2017 pour la République kirghize dans le cadre de la coopération avec le voisinage » (Priorités de coopération avec le voisinage) lors de sa 1218^e réunion du 4 février 2015. À sa 1301^e réunion, le 29 novembre 2017, le CM a chargé le Secrétariat de poursuivre la mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage et décidé de prolonger la validité du document jusqu'à fin 2019.

Le présent rapport final décrit les progrès réalisés dans chaque secteur dans le cadre d'objectifs clairement définis. Il n'a pas pour objet de susciter une réflexion sur la situation générale du pays au plan politique, social et économique, ni de fournir des informations détaillées sur des projets à titre individuel.

Élaborées conjointement avec les autorités kirghizes, les Priorités de coopération avec le voisinage avaient pour but de faciliter la transition politique de la République kirghize vers la démocratie en l'aidant à relever les défis qu'elle rencontre en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie. Le soutien aux réformes constitutionnelles et électorales et la lutte contre la corruption faisaient partie des principales priorités.

La mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage a été assez lente, en particulier en raison du manque de moyens financiers. Au second semestre 2016 et en 2017, la coopération s'est toutefois nettement intensifiée grâce à la signature de deux programmes conjoints avec l'Union européenne (UE) – l'un portant sur la réforme électorale et l'autre sur la lutte contre la corruption. De plus une contribution du Royaume-Uni a permis au Conseil de l'Europe de mener des activités visant à faire la promotion d'une école d'études politiques et à mettre en place éventuellement une telle école.

Le budget global des Priorités de coopération avec le voisinage était estimé à 3 400 000 euros. Un financement total de 1 473 242 euros (43 %) a été obtenu². Malgré les retards dans la mise en œuvre et le niveau limité des financements, la République kirghize a confirmé qu'elle souhaitait poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe pour faire avancer le programme national de réformes.

Dans le cadre de la politique à l'égard des régions voisines, les autorités kirghizes ont poursuivi un dialogue régulier avec le Conseil de l'Europe, notamment tout au long de la mise en œuvre des projets.

La coopération entre la République kirghize et le Conseil de l'Europe est globalement fructueuse. Le pays est membre à part entière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) depuis 2004. Le Parlement kirghize bénéficie du statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). C'est sur cette base que l'APCE suit les progrès en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie accomplis par la République kirghize, y compris sous l'angle de la coopération technique.

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

² Dont un montant de 150 000 euros calculé au *pro rata* pour la période 2015-2016.

Les actions mises en œuvre dans le cadre des Priorités de coopération avec le voisinage ont permis de contribuer au *Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies*, notamment à l'objectif de développement durable (ODD) 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives », et en particulier à atteindre la cible 16.5 : « Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes » et 16.6 : « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ».

Le Conseil de l'Europe a l'intention de renforcer sa coopération avec la République kirghize au-delà de 2019, notamment dans le cadre d'un nouveau programme régional conjoint avec l'UE. Des efforts seront entrepris pour favoriser la progression vers un espace juridique commun entre l'Europe et la République kirghize, notamment en encourageant les autorités à aligner davantage la législation nationale sur les normes européennes et internationales, à consolider les réformes constitutionnelles et administratives, à lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent, à promouvoir la bonne gouvernance et à renforcer la protection des droits de l'homme.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
TABLE DES MATIÈRES	3
LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	4
1. INTRODUCTION	5
1.1 APERÇU GÉNÉRAL	5
1.2 ÉVALUATION GLOBALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS	5
2. ANALYSE PAR SECTEUR.....	6
2.1 PROMOTION D'UN ESPACE JURIDIQUE COMMUN.....	6
2.2 RÉFORME JUDICIAIRE.....	6
2.3 COOPÉRATION AVEC LA COMMISSION DE VENISE.....	6
2.4 PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE.....	7
2.5 ÉDUCATION.....	7
2.6 FORMATION DE NOUVELLES GÉNÉRATIONS DE DIRIGEANTS : ÉCOLE D'ÉTUDES POLITIQUES	8
2.7 COOPÉRATION LIÉE AU STATUT DE PARTENAIRE POUR LA DÉMOCRATIE AUPRES DE L'APCE ACCORDÉ AU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE KIRGHIZE	8
2.8 DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE.....	8
3. MISE EN OEUVRE ET COORDINATION.....	8
3.1 QUESTIONS TRANSVERSALES	9
3.2 GESTION DU RISQUE ET DURABILITÉ	9
3.3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS.....	10
4. FINANCEMENT ET PARTENAIRES.....	11
ANNEXE I : PROJETS ACHEVÉS.....	13
ANNEXE II : FINANCEMENT.....	14

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
DG-DEVCO	Direction Générale - Coopération internationale et développement de la Commission européenne
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
GR-EXT	Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures
ODD	Objectifs de développement durable des Nations Unies
ODGP	Bureau de la Direction générale des programmes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PMM	Méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe
Priorités de coopération avec le voisinage	Priorités 2015-2019 pour la République kirghize dans le cadre de la coopération avec le voisinage
UE	Union européenne

1. INTRODUCTION

1.1 APERÇU GÉNÉRAL

Le présent rapport décrit l'impact de la mise en œuvre des Priorités 2015-2019 pour la République kirghize dans le cadre de la coopération avec le voisinage. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM) a adopté le document sur les Priorités de coopération avec le voisinage lors de sa 1218^e réunion du 4 février 2015. A sa 1301^e réunion, le 29 novembre 2017, le CM a chargé le Secrétariat de poursuivre la mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage et prolongé la validité du document jusqu'à fin 2019.

Ce document a été élaboré comme un cadre stratégique de coopération, conformément à la politique du Conseil de l'Europe à l'égard de ses régions voisines³, en collaboration étroite avec les autorités kirghizes. Il a pour objectif de contribuer à faciliter la transition politique de la République kirghize vers la démocratie en l'aidant à relever les défis qu'elle rencontre en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie.

Le présent rapport décrit les résultats obtenus sur le plan stratégique. Par conséquent, il ne fournit pas d'informations détaillées sur les projets à titre individuel réalisés dans le cadre des Priorités de coopération avec le voisinage.

1.2 ÉVALUATION GLOBALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS

Les programmes d'assistance technique du Conseil de l'Europe font partie intégrante de la stratégie triangulaire de l'Organisation. Cette stratégie unique en son genre s'articule sur des activités normatives, de suivi et de coopération. Une fois développées, les normes juridiquement contraignantes font l'objet d'un suivi effectué par des mécanismes indépendants, complété par une coopération technique destinée à faciliter leur mise en œuvre. Les actions du Conseil de l'Europe sont conçues et mises en œuvre dans des domaines où le Conseil de l'Europe possède une solide expertise et apporte une importante valeur ajoutée. L'approche du Conseil de l'Europe fondée sur les droits de l'homme est un élément indissociable de la coopération technique permettant ainsi de contribuer dans une large mesure à la promotion des droits de l'homme.

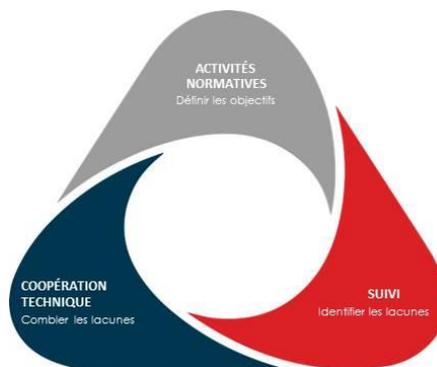


Figure 1 : Stratégie triangulaire du Conseil de l'Europe

Dans le cas de la République kirghize, qui est un État non membre du Conseil de l'Europe, les mécanismes de suivi ne s'appliqueront qu'une fois ce pays devenu Partie contractante aux conventions concernées.

La mise en œuvre effective des Priorités de coopération avec le voisinage a été lente et son étendue limitée, notamment en raison du manque de financement. De façon générale, les donateurs habituels qui soutiennent les activités de coopération du Conseil de l'Europe montrent peu d'intérêt pour les réformes menées en République kirghize. Certains secteurs en particulier (comme la justice, la gouvernance locale et l'éducation) n'ont bénéficié d'aucun financement malgré les initiatives de mobilisation de fonds.

Par leur participation à des réunions consacrées à l'élaboration de nouveaux projets, les autorités kirghizes ont réaffirmé leur intérêt pour le développement d'une coopération plus étroite avec le Conseil de l'Europe. À trois occasions au moins, des représentants de la République kirghize sont venus à Strasbourg de leur propre initiative pour des consultations (avec le soutien de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)), ce qui témoigne également de leur volonté de travailler avec le Conseil de l'Europe.

³ www.coe.int/fr/web/programmes/neighbourhood-cooperation

Il est à noter que des représentants des autorités kirghizes compétentes ont pris une part active aux programmes conjoints Union européenne/Conseil de l'Europe spécifiques au pays, principalement dans les domaines de la réforme électorale et de la lutte contre la corruption. Les actions du Conseil de l'Europe dans ces domaines ont contribué à la réalisation de l'objectif à long terme consistant à poursuivre le développement de l'État de droit dans les pays d'Asie centrale en général et en République kirghize en particulier, en aidant les autorités à adopter un cadre juridique stable et démocratique et des pratiques conformes aux normes européennes et autres normes internationales. Les activités du Conseil de l'Europe ont permis aux groupes cibles de mieux comprendre les normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, dont la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Ces résultats ont été obtenus grâce à l'utilisation combinée des outils dont dispose le Conseil de l'Europe et dont l'éventail va de l'offre d'avis juridiques et d'expertises à l'organisation d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation telles que des conférences, des formations, des séminaires et des visites d'étude.

Tout au long de la mise en œuvre des projets, les autorités kirghizes se sont engagées toujours plus avant dans un dialogue constructif avec le Conseil de l'Europe et l'effet des actions concrètes peut être considéré comme positif.

2. ANALYSE PAR SECTEUR

2.1 PROMOTION D'UN ESPACE JURIDIQUE COMMUN

Les autorités kirghizes ont manifesté leur intérêt pour plusieurs conventions ouvertes aux États non membres du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine pénal, ainsi que pour l'Accord partiel établissant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). À la suite de l'adoption des Priorités de coopération avec le voisinage, une délégation kirghize composée de deux représentants du Bureau du Procureur général de la République kirghize, accompagnée d'un représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁴, s'est rendue au Conseil de l'Europe en mars 2015 puis en mars 2016. Ces visites ont été suivies de mesures concrètes en vue de l'adhésion à cet Accord partiel. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a soutenu les autorités kirghizes dans le cadre d'un projet bilatéral pour améliorer leur législation relative à la lutte contre la corruption (voir partie 2.4 ci-dessous).

Le Conseil de l'Europe reste disposé à aider les autorités kirghizes à mieux harmoniser la législation nationale avec les normes du Conseil de l'Europe afin d'envisager l'éventuelle ratification d'un certain nombre de conventions de l'Organisation ouvertes aux États non membres.

2.2 RÉFORME JUDICIAIRE

Faute de financements, aucune action n'a été entreprise dans ce secteur au cours de la période de référence.

2.3 COOPÉRATION AVEC LA COMMISSION DE VENISE

La République kirghize est membre à part entière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) depuis 2004 (observateur depuis 1993). Au cours de la période de référence, la Commission de Venise a coopéré avec la République kirghize principalement dans le domaine de la réforme électorale.

Dans le cadre du programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe « Renforcer la démocratie par des réformes électorales en République kirghize », mis en œuvre entre janvier 2017 et juillet 2019, le Conseil de l'Europe a apporté son soutien aux autorités kirghizes en matière électorale. Parmi les domaines d'intervention de ce programme conjoint figuraient l'élaboration d'une stratégie de réforme du système électoral national, la création de listes électorales inclusives, l'amélioration du dispositif de plaintes, la protection des données personnelles, la sensibilisation des partis politiques et des candidats aux divers aspects du processus électoral.

A la suite de recommandations formulées en 2017-2018 par des experts nationaux et de la Commission de Venise, le Conseil pour le développement durable de la République kirghize a adopté, le 13 août 2018, la Stratégie 2018-2020 pour l'amélioration du droit électoral en République kirghize. Conformément aux recommandations, ce document définit les modalités d'amélioration de la « législation électorale » plutôt que du système électoral. Le groupe de travail sur la réforme de la législation électorale a entrepris l'élaboration du projet de loi sur les partis politiques en avril 2019. La première série d'amendements à la législation sur les infractions liées aux élections a été préparée en février 2019. Des échanges de vues supplémentaires sur les projets de loi se sont tenus en juillet 2019. Le groupe de travail prévoit de finaliser les projets et de soumettre les deux textes au parlement avant fin 2019.

⁴ Le bureau de l'OSCE à Bichkek a apporté un soutien financier dans le cadre de ces deux visites.

La Stratégie de cybersécurité de la République kirghize a été adoptée en juin 2019, également avec le soutien du Conseil de l'Europe. C'est une avancée majeure, qui fait suite à l'introduction de passeports biométriques lors des élections de 2015, la protection suffisante des données à caractère personnel des citoyens restant une priorité.

La résolution des contentieux électoraux reste l'un des aspects les plus importants du processus électoral global. Le Conseil de l'Europe a également aidé la Commission électorale centrale à créer un mécanisme de traitement des plaintes en ligne ouvert à tous les partis en cas d'allégation de violation du droit électoral et qui renforce la compétence des juges. Ce mécanisme contribue à briser un certain nombre d'obstacles qui entravent le processus électoral.

De façon générale, la réforme électorale est loin d'être achevée et le Conseil de l'Europe continuera d'aider les autorités kirghizes dans ce processus.

2.4 PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITÉ ÉCONOMIQUE

Le programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe « Renforcer la prévention et la lutte contre la corruption en République kirghize » a été mis en œuvre par le Conseil de l'Europe entre juillet 2016 et juillet 2018. Au cours de cette période, le Conseil de l'Europe a contribué à l'élaboration de plusieurs propositions institutionnelles, législatives et politiques importantes visant à renforcer le système de lutte contre la corruption au Kirghizstan.

Le projet a permis de faciliter les réformes législatives en République kirghize par le biais d'une série d'examens juridiques détaillés au regard des normes internationales et européennes menés dans le domaine de la lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte, la lutte contre le blanchiment de capitaux et l'entraide judiciaire. Les conclusions de ces examens sont prises en compte ou actuellement à l'étude par les autorités nationales. De plus, des propositions visant à réviser le système d'évaluation de l'étanchéité à la corruption de la législation ont été formulées dans le cadre du projet, afin de soutenir le programme de réforme du gouvernement dans ce domaine.

Le projet a appuyé des réformes institutionnelles et stratégiques dans plusieurs domaines clés du cadre national de lutte contre la corruption. La stratégie anticorruption et les pratiques de coopération interinstitutions ont été passées en revue et les recommandations formulées dans le cadre du projet sont actuellement prises en compte par le gouvernement dans le cadre de ses réformes. Une méthodologie très complète de mesure des risques de corruption a été élaborée et mise en application au Kirghizstan, et les fonctionnaires kirghizes ont été formés à son utilisation. De plus, des orientations pratiques ont été fournies dans le cadre du projet pour aider les autorités compétentes à mettre en œuvre les nouvelles exigences de la loi relative à la déclaration du patrimoine. Le cadre des commissions d'éthique et disciplinaires de la fonction publique a également été examiné, et les membres de ces commissions ont reçu une formation spécialisée.

Le projet a permis de renforcer les capacités et les compétences des autorités judiciaires, des autorités de poursuite et des forces de police afin qu'elles gèrent efficacement les affaires de corruption et de criminalité économique spécialisée. Un programme de formation, y compris une formation de formateurs, sur les méthodes d'enquête et les procédures opérationnelles applicables aux infractions de corruption a été dispensé avec succès. Ce même auditoire a bénéficié de formations sur l'application des normes relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts. Il convient de mentionner tout spécialement la participation active et constructive des bénéficiaires kirghizes. En décembre 2017, le Cabinet du Président kirghize a décerné au projet un certificat de reconnaissance de sa contribution à l'élaboration d'un cadre politique de lutte contre la corruption en République kirghize.

De plus, les autorités kirghizes⁵ ont bénéficié du soutien plein et entier du projet pour concevoir, formuler et mettre en œuvre la politique de communication anticorruption.

Au total, pendant toute la durée du projet, 505 personnes de plus de 50 institutions bénéficiaires ont pris part à 25 activités. Le ratio global de participation selon le sexe était de 71 % d'hommes et de 29 % de femmes.

2.5 ÉDUCATION

Faute de financements, aucune action n'a été entreprise dans ce secteur au cours de la période de référence.

⁵ Notamment le Conseil de sécurité, le Bureau du Procureur général, le Cabinet du Premier ministre, le ministère de la Justice, le Service du personnel d'État, la Police financière, le Service anticorruption du Comité d'État sur la sécurité nationale, et le Comité d'État sur les technologies de l'information et de la communication.

2.6 FORMATION DE NOUVELLES GÉNÉRATIONS DE DIRIGEANTS : ÉCOLE D'ÉTUDES POLITIQUES

Le document sur les Priorités de coopération avec le voisinage prévoit la possibilité de créer une école d'études politiques au Kirghizstan. Les premiers contacts avec de possibles partenaires de la société civile ont été établis par le Secrétariat du Conseil de l'Europe dès 2013.

Le soutien financier du Royaume-Uni a permis au Conseil de l'Europe d'organiser deux événements pilotes au Kirghizstan, en janvier et février 2017, afin d'étudier la faisabilité de cet objectif au Kirghizstan. Une évaluation des besoins a été réalisée et des sujets spécifiques d'actualité politique ont été identifiés⁶.

Faute de financements, aucune autre activité n'a été entreprise dans ce secteur.

2.7 COOPÉRATION LIÉE AU STATUT DE PARTENAIRE POUR LA DÉMOCRATIE AUPRES DE L'APCE ACCORDÉ AU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE KIRGHIZE

En avril 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a accordé le statut de Partenaire pour la démocratie au Parlement de la République kirghize, qui l'avait demandé en octobre 2011.

Durant la période de référence, les membres du Parlement de la République kirghize n'ont que sporadiquement assisté aux sessions de l'APCE et n'ont pas pleinement utilisé leur possibilité de participer aux travaux des commissions qu'offre le statut de Partenaire pour la démocratie. Cette tendance semble s'être inversée depuis janvier 2019 dans la mesure où la présence des membres du Parlement de la République kirghize est devenue plus régulière.

En février 2017, M. Katushev, Secrétaire général du Parlement de la République kirghize, accompagné de deux autres représentants du parlement, s'est rendu à Strasbourg, où il a eu des discussions poussées avec le Président et le Secrétariat de l'APCE, ainsi qu'avec des membres de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

À l'invitation des autorités kirghizes, une délégation de 17 membres de l'APCE, conduite par Doris Fiala (Suisse, ADLE), s'est rendue dans le pays du 13 au 16 octobre 2017 pour observer le déroulement des élections présidentielles. Onze candidats étaient en lice, dont seulement une femme. Dans une déclaration préliminaire publiée le lendemain de l'élection, les observateurs internationaux ont notamment relevé que « l'élection présidentielle du 15 octobre au Kirghizstan a contribué à renforcer les institutions démocratiques en permettant une transition harmonieuse de la présidence [et que] l'élection a été concurrentielle, les électeurs ayant eu le choix entre un large éventail de candidats qui ont le plus souvent pu faire campagne librement, même s'il subsiste des cas d'abus de ressources publiques, de pressions et d'achats de voix ».

Faute de financements, l'APCE et le Parlement kirghize n'ont développé aucune activité de coopération.

2.8 DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Faute de financements, aucune action n'a été entreprise dans ce secteur au cours de la période de référence.

Néanmoins les partenaires kirghizes ont déclaré qu'ils souhaitent vivement instaurer une coopération réellement appropriée dans le domaine de la gouvernance locale. A l'approche de la nouvelle phase de la réforme territoriale et administrative qui doit être lancée courant 2019, l'assistance du Conseil de l'Europe a été sollicitée. Cette nouvelle phase de la réforme a pour objet de créer des structures administratives au niveau local plus solides et plus efficaces en fusionnant les districts et communes (décentralisation et regroupement). Dans un premier temps, le soutien du Conseil de l'Europe a été demandé dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle loi organique (code de l'administration locale) actuellement en cours de rédaction par le Gouvernement kirghize.

Le Conseil de l'Europe se tient prêt à aider les autorités kirghizes à entreprendre les réformes administratives nécessaires, sous réserve de la disponibilité de fonds suffisants.

3. MISE EN OEUVRE ET COORDINATION

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM) évalue la mise en œuvre globale des Priorités de coopération avec le voisinage par l'intermédiaire de son Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT).

⁶ Des informations relatives à ces événements ont été fournies dans le rapport de suivi présenté au GR-EXT en octobre 2018. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d9eb6

La coordination globale de la coopération technique mise en œuvre par le Conseil de l'Europe relève de la compétence du Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP), qui dirige les activités de programmation et de mobilisation des fonds nécessaires pour la coopération.

L'expertise, socle de la valeur ajoutée des projets de coopération, est fournie par les différents services concernés de l'Organisation. La mise en œuvre des projets peut comprendre des évaluations de besoins, une expertise législative, le renforcement de capacités, des actions de sensibilisation ainsi que des évaluations par des pairs. La méthodologie suivie, alignée avec la *Méthodologie de gestion de projet du Conseil de l'Europe* (PMM), vise à renforcer le sentiment d'appartenance des acteurs locaux et à garantir la durabilité des résultats.

Le Conseil de l'Europe met en œuvre des projets en coopération étroite avec les autorités de la République kirghize destinés aux acteurs gouvernementaux, au parlement et à la société civile.

Le Conseil de l'Europe assure la coordination étroite avec les partenaires internationaux concernés, notamment : l'Union européenne (UE). Cette coordination s'est révélée être un élément essentiel dans le cadre la mise en œuvre des projets menés dans les secteurs de la lutte contre la corruption et de la réforme électorale. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a travaillé en collaboration rapprochée avec la Direction Générale - Coopération internationale et développement de la Commission européenne à Bruxelles (DG-DEVCO) dans le cadre de discussions relatives à un éventuel nouveau programme régional conjoint.

Afin de garantir l'efficacité des activités et d'éviter tout chevauchement, le Conseil de l'Europe travaille également en coordination avec d'autres acteurs pertinents présents dans la région, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le bureau de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Bichkek. Comme mentionné précédemment, le bureau de l'OSCE a financé plusieurs visites effectuées à Strasbourg par des représentants kirghizes pour permettre des échanges sur la coopération principalement en matière pénale.

3.1 QUESTIONS TRANSVERSALES

Le Conseil de l'Europe privilégie une approche fondée sur les droits de l'homme à tous les niveaux et à toutes les étapes de ses activités. Ses *acquis*, notamment ses instruments et institutions juridiques, associés aux principes d'égalité, de non-discrimination, de participation équilibrée des femmes et des hommes et de participation de la société civile, renforcent encore davantage la valeur ajoutée des activités du Conseil de l'Europe.

Dans le cadre de cette approche fondée sur les droits de l'homme, le Conseil de l'Europe, dans les activités qu'il a menées, a mis l'accent sur l'intégration de la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes et sur l'autonomisation des femmes dans l'appareil judiciaire. Pour plus d'informations, voir la *page web* du Conseil de l'Europe sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et sa *boîte à outils sur l'intégration de la dimension de genre dans les projets de coopération*.

Le Conseil de l'Europe encourage également la participation de la société civile comme indiqué dans *les lignes directrices sur la participation des organisations de la société civile aux activités de coopération du Conseil de l'Europe* (disponibles en anglais uniquement). Le Conseil de l'Europe a encouragé les représentants des organisations de la société civile (OSC) et des milieux universitaires à participer à ses activités. Les OSC ont été des partenaires essentiels lorsqu'a été examinée la possibilité de créer une école d'études politiques au Kirghizstan, et elles ont pris part aux événements organisés dans le cadre de la mise en œuvre des deux programmes conjoints Union européenne/Conseil de l'Europe.

Les Priorités de coopération avec le voisinage ont également contribué au *Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies*, notamment à l'objectif de développement durable (ODD) 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives », et en particulier à atteindre la cible 16.5 : « Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes » et 16.6 : « Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ».

3.2 GESTION DU RISQUE ET DURABILITÉ

Considérant la nature de son mandat, le Conseil de l'Europe est parfois amené à intervenir dans des environnements complexes et instables qui l'exposent à des risques. L'analyse des risques liés aux Priorités de coopération avec le voisinage ainsi que les possibles stratégies d'atténuation de ces risques sont fondées sur les lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la gestion du risque et sur *la politique de gestion du risque* de l'Organisation (disponible en anglais uniquement), adoptée en juin 2016. Tous les programmes déployés dans le cadre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard de ses régions voisines ont leurs propres modalités d'évaluation et d'atténuation des risques.

Les autorités kirghizes compétentes sont en contact avec plusieurs acteurs internationaux pour des projets concernant l'État de droit, l'accent étant mis sur la lutte contre la corruption et les réformes judiciaires, d'où un risque de double emploi. Une coordination étroite entre les différents acteurs internationaux contribue à réduire ce risque dans le cadre de la mise en œuvre des projets dans ce domaine et revêt donc une importance capitale. Dans le même temps, d'autres domaines présentant un grand intérêt pour les autorités kirghizes tels que les réformes de la gouvernance locale sont délaissés par les donateurs internationaux et nécessiteraient des actions de sensibilisation renforcées susceptibles d'attirer les financements.

La mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize dépend de la stabilité intérieure du pays et de la volonté consensuelle de la classe politique de faire avancer les réformes. Dans certains cas, la concrétisation des actions prévues a été freinée par l'actualité politique. C'est ce qui est arrivé notamment dans le cadre du projet relatif aux réformes électorales, la charge de travail des bénéficiaires liée à l'organisation des élections présidentielles du 15 octobre 2017 ayant causé des retards dans la mise en œuvre des activités programmées. L'engagement politique est fondamental dans le but de concrétiser les réformes et/ou d'adopter les textes de loi rédigés avec l'aide du Conseil de l'Europe.

L'insuffisance des contributions budgétaires aux Priorités de coopération avec le voisinage a également sérieusement compromis l'efficacité de la mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage et la pérennité de l'action du Conseil de l'Europe dans le pays. Plusieurs secteurs d'importance pour les autorités kirghizes, en particulier les réformes de la justice et de la gouvernance locale ainsi que l'éducation, n'ont bénéficié d'aucun financement. Par ailleurs, il n'a pas été possible, pour des raisons financières, de poursuivre le projet de création d'une école d'études politiques, malgré le vif intérêt qu'y portent les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires locales.

Ces risques ont été atténués grâce à un dialogue politique permanent avec les autorités à tous les échelons et à une coopération renforcée avec d'autres organisations internationales, surtout l'Union européenne (UE), dans le but de veiller à ce que la mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage coïncide avec l'évolution du contexte politique.

3.3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les enseignements tirés de la mise en œuvre des Priorités de coopération avec le voisinage au cours de la période de référence sont les suivants.

- L'adoption des Priorités de coopération avec le voisinage a donné aux autorités nationales l'espoir d'un renforcement de la coopération et suscité un intérêt accru pour l'Organisation. Malgré l'insuffisance des financements nécessaires, la coopération avec le Conseil de l'Europe est perçue de manière positive et a de bonnes chances d'être relancée à condition que des fonds soient disponibles, notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption.
- Dans certains secteurs tels que la coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en matière de réformes électorales, les progrès restent tributaires du rythme des réformes nationales. L'actualité politique du pays, comme par exemple l'élection présidentielle, peut retarder considérablement les activités prévues en raison de la mobilisation des institutions bénéficiaires dans le processus politique. Des méthodes de travail flexibles et l'adaptation du rythme des interventions sont nécessaires pour amortir l'effet du ralentissement de certaines activités de coopération.
- La politique du Conseil de l'Europe à l'égard de ses régions voisines étant fondée sur une approche axée sur la demande, il est important que le cadre de coopération reste souple. Des contributions volontaires sans préaffectation permettraient de s'adapter aux besoins et à la dynamique des processus de réforme.
- Étant donné le grand nombre d'acteurs internationaux travaillant dans les mêmes domaines, la coordination quotidienne avec d'autres partenaires internationaux est indispensable pour obtenir des résultats concrets et assurer une complémentarité des activités. Celle-ci est d'autant plus cruciale faute d'une présence opérationnelle dans le pays. Les résultats obtenus jusqu'à présent auraient pu être encore meilleurs avec le soutien d'une présence régionale du Conseil de l'Europe en Asie centrale.
- Le dialogue constructif instauré au niveau technique s'est accompagné d'un dialogue politique régulier dans le cadre du statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

4. FINANCEMENT ET PARTENAIRES

Le budget des Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize s'élève à 3 400 000 euros. Un financement total de 1 473 242 euros (43 %) a été obtenu, tous les fonds étant préaffectés. L'Union européenne (UE) a été le principal donateur, assurant 92 % du financement total. Une contribution volontaire du Royaume-Uni a fourni 4 % du financement, les 4% restants provenant du budget ordinaire du Conseil de l'Europe. Il est à noter que 57 % du budget (1 926 758 euros) est resté sans financement.

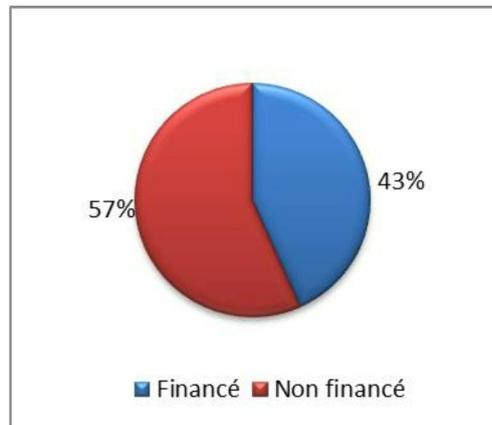


Figure 2 : Etat de financement des Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize, part en pourcentage au 30 septembre 2019

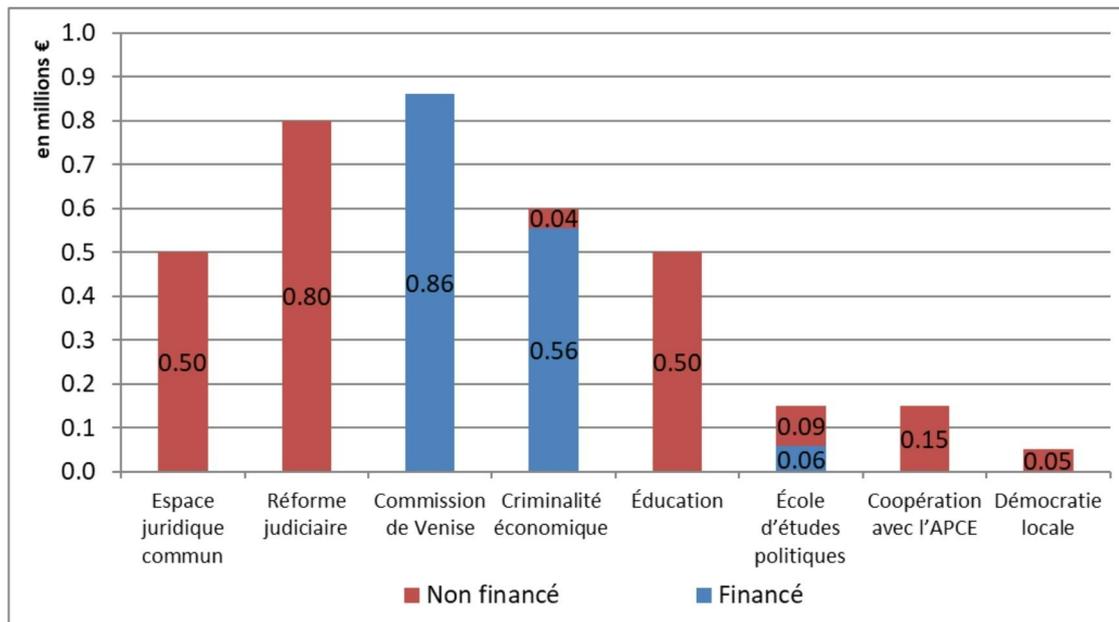


Figure 3 : Etat de financement des Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize par secteur/pilier, en millions d'euros, au 30 septembre 2019

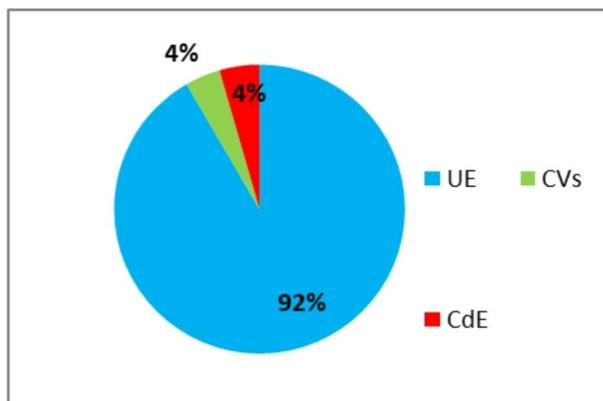


Figure 4 : Sources de financement des Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize, part en pourcentage au 30 septembre 2019

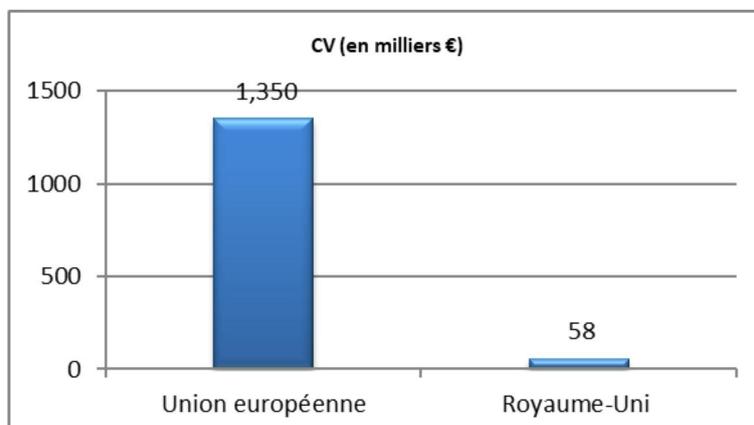


Figure 5 : Contribution des donateurs aux Priorités de coopération avec le voisinage pour la République kirghize, en milliers d'euros, au 30 septembre 2019

ANNEXE I : PROJETS ACHEVÉS

Titre	Durée
Renforcer la démocratie par des réformes électorales en République kirghize	01/01/2017 - 31/07/2019
Renforcer la prévention et la lutte contre la corruption en République kirghize (PSPCC-KY)	01/08/2016 - 31/07/2018
Formation de nouvelles générations de dirigeants : École d'études politiques	01/12/2016 - 31/03/2017

ANNEXE II : FINANCEMENT

Situation financière au 30 septembre 2019 (montants en euros)

Secteurs		Budget total Priorités de coopération avec le voisinage	Financement budget ordinaire	Financement programmes conjoints	Financement contributions volontaires	Total des financements assurés	Non financé
1	Promotion d'un espace juridique commun	500 000	0	0	0	0	500 000
2	Réforme judiciaire	800 000	0	0	0	0	800 000
3	Coopération avec la Commission de Venise	650 000	10 000	850 000	0	860 000	-210 000
4	Prévention et lutte contre la corruption et la criminalité économique	600 000	55 556	500 000	0	555 556	44 444
5	Éducation	500 000	0	0	0	0	500 000
6	Formation de nouvelles générations de dirigeants : École d'études politiques	150 000	0	0	57 686	57 686	92 314
7	Coopération liée au statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'APCE accordé au Parlement de la République kirghize	150 000	0	0	0	0	150 000
8	Démocratie locale et régionale	50 000	0	0	0	0	50 000
TOTAL		3 400 000	65 556	1 350 000	57 686	1 473 242	1 926 758