



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2011  
COM(2011) 925 final

2011/0458 (COD)

Proposition de

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**accordant une assistance macrofinancière à la République kirghize**

{SEC(2011) 1619 final}

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **(1) Contexte de la proposition**

#### **• Motivation et objectifs de la proposition**

En 2009, la République kirghize a été secouée par la crise mondiale. Ensuite, ses problèmes économiques ont été aggravés par une révolte populaire qui a mis fin en avril 2010 au régime du Président Bakiyev, accusé de corruption et d'atteinte à la démocratie. Le vide de pouvoir a donné lieu à des violences interethniques dans le sud du pays en juin 2010, qui ont fait près de 470 morts et quelque 300 000 déplacés. Malgré ces événements tragiques, le nouveau gouvernement intérimaire est parvenu à faire approuver des réformes démocratiques lors d'un référendum constitutionnel organisé le 27 juin 2010. La nouvelle constitution renforce entre autres les compétences du parlement. Des élections législatives libres ont eu lieu en octobre 2010 et ont permis de mettre en place la première démocratie parlementaire de la région. Les élections ont également ouvert la voie pour un gouvernement de coalition. La situation politique demeure fragile, mais des élections présidentielles ont eu lieu le 30 octobre 2011 et un président nouvellement élu a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2011, tandis que le gouvernement mène résolument un processus de démocratisation et de réforme qui contraste avec la situation politique des pays voisins d'Asie centrale.

Consciente des efforts des autorités démocratiques kirghizes en vue d'atténuer les conséquences des événements tragiques récents, la communauté internationale s'est engagée à soutenir le pays lors d'une conférence des donateurs organisée en juillet 2010. L'UE était l'un des principaux donateurs. Le FMI a accordé une aide à la République kirghize en 2010 sous forme d'une facilité de crédit rapide de trois mois. En juin 2011, le Fonds a approuvé avec les autorités kirghizes des modalités de suivi (facilité de crédit élargie) pour un montant de 106 millions de dollars en faveur d'un vaste programme de réforme et d'ajustement économiques pour la période comprise entre le milieu de l'année 2011 et le milieu de l'année 2014.

En 2010, le Président et le ministre des finances de la République kirghize ont demandé officiellement une assistance macrofinancière (AMF) à l'UE afin de compléter le soutien du FMI.

La Commission a dès lors examiné la situation macroéconomique et les besoins de financement de la République kirghize. Cette évaluation montre notamment que les événements politiques tragiques de l'an dernier et les dépenses sociales et de reconstruction connexes ont entraîné d'importants besoins de financement extérieur et de mesures de soutien budgétaire pour la période 2011-2012. Ils sont partiellement couverts par la communauté internationale, mais il reste des besoins substantiels.

Pour compléter les ressources mises à disposition par le FMI, la Commission propose une AMF plafonnée à 30 millions d'euros en faveur de la République kirghize, à déboursier pour moitié sous forme de prêts et pour moitié sous forme de dons. Le déficit des opérations courantes devrait rester de l'ordre de 8 % du PIB en 2011 et 2012 avant de retomber progressivement à quelque 5 % du PIB en 2014 au plus tard. Sur la base des projections relatives aux comptes courants, aux entrées de capitaux privés et au financement officiel (à l'exclusion des opérations de soutien budgétaire), le programme du FMI prévoit un déficit de financement de la balance des paiements de

271 millions de dollars en 2011 et de 149 millions de dollars en 2012. Après déduction du financement net du FMI et des déboursements au titre des opérations de soutien budgétaire de la Banque mondiale, il reste un déficit de financement extérieur de quelque 330 millions de dollars pour les deux ans, qui doit être couvert par d'autres donateurs. L'opération d'AMF proposée (30 millions d'euros) correspondrait à environ 12,4 % du déficit de financement extérieur résiduel pour 2011-2012.

L'octroi d'une AMF à la République kirghize, parallèlement à la mise en œuvre de la facilité de crédit élargie du FMI et à l'octroi d'un soutien financier de la part d'autres donateurs multilatéraux (Banque mondiale) et régionaux (Banque asiatique de développement et fonds anticrise EurAsEC) se justifierait pour les raisons suivantes:

- l'AMF contribuerait à combler le déficit de financement estimé de la balance des paiements;
- en soutenant l'adoption d'un cadre approprié de réformes macroéconomiques et structurelles, l'AMF peut à la fois contribuer à la stabilité économique et politique et accroître l'efficacité des interventions au titre d'autres instruments d'aide de l'UE;
- en participant au maintien de la stabilité économique du pays durant cette période critique, l'AMF aide les autorités démocratiques à empêcher d'autres violences interethniques qui auraient de graves retombées politiques et économiques sur les autres pays de la région;
- le soutien politique et économique de l'UE en faveur de la nouvelle démocratie parlementaire de la République kirghize donnerait un signal politique témoignant du soutien ferme de l'UE à l'égard des réformes démocratiques en Asie centrale, conformément à la politique de l'UE à l'égard de la région, formulée dans la stratégie pour l'Asie centrale pour la période 2007-2013, et aux déclarations des dirigeants européens;
- ce soutien serait également conforme à l'importance accordée au renforcement du lien entre l'assistance extérieure de l'UE et les progrès accomplis dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, rendu plus explicite récemment lors du dernier examen de la PEV (politique européenne de voisinage) et lors de la dernière communication commune de mars 2011 sur la politique de voisinage vers le sud;
- de la même manière, cela montrerait aux autres pays de la région que l'UE est disposée à aider des pays comme la République kirghize, qui s'engagent clairement sur la voie de la démocratisation et des réformes politiques, à faire face à leurs difficultés économiques.

Dans ce contexte, et compte tenu du soutien politique ferme de l'UE à l'égard de la jeune démocratie parlementaire kirghize, la Commission estime que les conditions politiques et économiques sont réunies pour une AMF portant sur un montant limité. La République kirghize ne fait pas partie de la zone géographique dans laquelle intervient en principe l'AMF, mais les critères de Genval prévoient dans des circonstances exceptionnelles la possibilité d'approuver des opérations en dehors de cette zone géographique. L'AMF de l'UE contribuerait à couvrir les besoins de financement extérieur du pays, identifiés en collaboration avec le FMI dans le cadre de sa facilité de crédit élargie.

L'AMF proposée soutiendrait l'agenda de réforme économique du gouvernement approuvé avec la communauté internationale des donateurs. Elle réduirait la vulnérabilité financière à court terme dont continue de pâtir l'économie, tout en facilitant les réformes destinées à redresser la balance des paiements et la situation budgétaire sur le court terme. Cette aide permettrait également d'encourager les mesures destinées à renforcer la gestion des finances publiques (sur la base des mesures soutenues par l'opération en cours de soutien budgétaire sectoriel de l'UE), les réformes fiscales destinées à promouvoir la viabilité des finances publiques et les mesures destinées à renforcer le système bancaire.

La nouvelle assistance macrofinancière proposée aurait un caractère exceptionnel et une durée limitée, et devrait être menée parallèlement à la facilité de crédit élargie du FMI. Elle compléterait le soutien apporté par les donateurs internationaux et bilatéraux.

- **Contexte général**

Le ralentissement significatif de la croissance de l'économie kirghize en 2009 (la croissance du PIB est passée d'un taux moyen de 8,5 % en 2007-2008 à 2,3 % en 2009) était une conséquence de plusieurs facteurs extérieurs sévères, notamment une diminution des fonds envoyés par les travailleurs migrants, une chute de la demande pour les exportations et un recul des investissements étrangers directs et autres. Avant les événements dramatiques de 2010, on prévoyait une relance de la croissance économique à 4,5-5,5 % en 2010. Toutefois, la révolte populaire d'avril 2010, et surtout l'escalade du conflit ethnique en juin, ont gravement détérioré les perspectives économiques. La fermeture des frontières, notamment avec le Kazakhstan, a nui aux échanges, et la situation en matière de sécurité a fortement réduit le tourisme et perturbé la production agricole. L'activité économique a chuté de 10 % durant le deuxième trimestre de 2010. Pour l'ensemble de l'année, le PIB réel a reculé de 1,4 %. Le PIB a de nouveau progressé de 5,5 % durant le premier semestre de 2011, grâce à la reprise de l'activité dans l'agriculture et le secteur minier et à l'accroissement des fonds envoyés par les émigrés.

Le déficit budgétaire est passé de 3,5 % du PIB en 2009 à 6,5 % en 2010, reflétant les coûts budgétaires des mesures liées à la crise et l'impact du ralentissement de l'activité économique. Toutefois, compte tenu du manque de moyens pour réaliser des projets de reconstruction, le déficit a finalement été nettement inférieur aux 12 % du PIB annoncés par le FMI. Une partie des dépenses qui n'ont pas été effectuées en 2010 a été reportée à 2011, ce qui a contribué à porter le déficit budgétaire planifié à 7,6 % du PIB. Les projets dans le secteur de l'énergie, financés par des prêts accordés par des pays voisins à des conditions avantageuses, pourraient creuser le déficit budgétaire de 2011 de 0,7 point de pourcentage du PIB de plus. L'accroissement du déficit reflète également les décisions du gouvernement de maintenir les augmentations des retraites accordées par le gouvernement précédent et de relever les salaires des enseignants et des travailleurs du secteur des soins de santé, dont les revenus se situaient au-dessous du niveau minimal. Selon le FMI, la détérioration temporaire des finances publiques en 2011 sous-tend la relance économique et peut se justifier sur le plan politique. Par ailleurs, le programme du FMI représente un effort considérable d'assainissement budgétaire pour le reste de la période de programmation. En septembre 2011, les effectifs du FMI ont convenu à titre préliminaire avec le gouvernement de renforcer encore les objectifs budgétaires à moyen terme fixés au titre de la facilité de crédit élargie, avec un déficit budgétaire (à l'exclusion des projets d'infrastructure dans le

secteur de l'énergie) qui retomberait progressivement d'environ 8 % du PIB en 2011 à 3,8 % du PIB en 2014 au plus tard.

Un bond enregistré dans les prix des denrées alimentaires et des produits énergétiques sur les marchés mondiaux a entraîné une flambée de l'inflation en glissement annuel, passant de 0 % fin 2009 à 22,7 % en juin 2011. Alors que les prix des denrées alimentaires et de l'énergie sont la principale cause d'accélération de l'inflation, les pressions sur les prix ont commencé à toucher d'autres produits. La banque centrale a nettement resserré la politique monétaire depuis le milieu de l'année 2010. Elle a notamment augmenté ses ventes de titres à court terme, relevé les obligations en matière de réserves de 8 à 9 %, et augmenté le taux d'escompte de 2,7 % au milieu de l'année 2010 à plus de 13 % en septembre 2011. Ces mesures commencent à porter leurs fruits, et selon les prévisions du FMI, l'inflation devrait retomber de 17,5 % en août 2011 à 13 % fin 2011.

La position extérieure de l'économie kirghize, qui est très ouverte, reste précaire en raison de la volatilité des termes de l'échange, ce qui laisse planer l'incertitude quant au financement du déficit considérable des opérations courantes. En effet, les difficultés de la balance des paiements sont apparues en 2008 déjà, en raison de l'augmentation des prix des produits de base importés et d'une diminution des exportations d'électricité. Les prix des produits de base importés ont recommencé à augmenter en 2010. De plus, les exportations de produits agricoles et les services tels que le tourisme et le transport de transit ont été touchés en 2010 par la fermeture des frontières avec les pays voisins en raison des problèmes de sécurité. Le déficit des opérations courantes devrait atteindre quelque 8 % du PIB en 2011 et en 2012. Ces chiffres reposent sur l'hypothèse d'un financement extérieur par des donateurs couvrant l'écart de financement extérieur de 330 millions de dollars (après le financement du FMI et les opérations de soutien budgétaire de la Banque mondiale).

La valeur nominale des réserves de change a atteint 1,9 milliard de dollars en septembre 2011, mais le ratio de couverture des importations au moyen des réserves de change est tombé de 4,9 mois en 2009 à 4 mois à la mi-2011 selon les estimations, dès lors que la valeur nominale des importations a augmenté plus rapidement que les réserves de change. Sur la base des hypothèses habituelles, le taux de couverture des importations est proche du niveau approprié, mais le FMI estime qu'en l'absence d'aide officielle à la balance des paiements, les réserves tomberaient au-dessous des niveaux conseillés. En outre, la position extérieure reste très vulnérable aux chocs exogènes liés aux fluctuations des prix des produits de base sur les marchés internationaux.

La banque centrale applique un régime de taux de change flottant dirigé, au titre duquel le taux de change peut être adapté en cas de pressions substantielles ou de chocs, tout en veillant à maintenir un taux de change compétitif. Dans le contexte de la crise financière mondiale, le taux de change a fait l'objet de pressions significatives à la baisse entre août 2008 et août 2009. Ensuite, le taux de change s'est globalement stabilisé entre septembre 2009 et juin 2010. Depuis lors, la monnaie nationale tend à se déprécier lentement. Selon le FMI, le niveau actuel du taux de change est globalement conforme aux fondamentaux.

Face aux événements politiques de l'an dernier et à leurs implications économiques, la communauté internationale a organisé une réunion des donateurs de haut niveau pour la République kirghize le 27 juillet 2010 à Bishkek. Lors de cette conférence, les

donateurs se sont engagés à apporter une aide d'urgence de 1,1 milliard de dollars avant la fin de 2011. L'UE faisait partie des principaux donateurs, et s'est engagée à un soutien de 117,9 millions d'euros en faveur d'un certain nombre de domaines critiques. La Banque mondiale s'est engagée pour 200 millions de dollars, notamment pour deux opérations d'urgence: un projet de relance d'urgence de 70 millions de dollars et une opération de soutien à la relance économique (ERSO) de 30 millions de dollars. La Banque asiatique de développement s'est engagée pour 100 millions de dollars sous forme d'une opération de soutien budgétaire appelée assistance d'urgence pour la relance et la reconstruction. La République kirghize a également demandé une aide de 106,7 millions de dollars au titre du Fonds anticrise de la communauté économique eurasiennne (EurAsEC) (sous la forme d'un prêt à conditions privilégiées). Toutefois, le déboursement du prêt a été postposé à plusieurs reprises.

La facilité de crédit rapide du FMI de 22,2 millions DTS a été mise en œuvre durant la période comprise entre septembre et décembre 2010. Les autorités ont rempli tous les objectifs du programme de la facilité de crédit rapide, ce qui a permis d'établir des bases favorables pour le programme de suivi. Toutefois, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'un accord complet dans les tranches de crédit supérieures et qu'il était à très court terme, l'accord de facilité de crédit rapide n'était pas suffisant pour que la Commission puisse envisager à ce stade de présenter une proposition d'AMF. En juin 2011, le FMI a approuvé avec les autorités kirghizes une facilité de crédit élargie de 66,6 millions DTS (106 millions de dollars), à l'appui d'un programme d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles de trois ans. La facilité de crédit élargie a établi un cadre pour des politiques et des réformes économiques à moyen terme. Le FMI est parvenu à un accord technique avec les autorités kirghizes concernant la première révision de la facilité de crédit élargie en septembre 2011, dans la perspective de mesures d'assainissement budgétaire encore plus ambitieuses compte tenu des résultats économiques et budgétaires meilleurs que prévu.

Avec le soutien de plusieurs donateurs (CE, Banque asiatique de développement, Banque mondiale et Nations unies), la République kirghize a élaboré une stratégie de développement du pays pour la période 2012-2014, qui a déjà été approuvée par le gouvernement. Cette stratégie couvre un vaste éventail de domaines politiques allant de la politique macroéconomique à l'ordre public, la réforme judiciaire, le commerce et la politique de l'environnement.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Aucune

- **Cohérence avec les autres politiques et objectifs de l'Union**

La coopération entre l'UE et la République kirghize repose sur un Accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1999. L'UE accorde à la République kirghize les avantages du Système de préférences généralisées (SPG).

Dans ses conclusions du 26 juillet 2010 concernant la République kirghize, le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'est félicité des efforts du nouveau gouvernement kirghize visant à mettre en place un cadre institutionnel démocratique, et a invité la Commission à poursuivre son aide, notamment sous la forme de nouveaux programmes d'assistance, aux autorités kirghizes pour la mise en œuvre de leur programme de

réforme, et à contribuer à soutenir le développement économique et social durable du pays. En octobre 2010, Mme Ashton, Haute Représentante et Vice-présidente de la Commission, s'est félicitée de l'organisation pacifique des élections législatives et a rappelé que l'UE était disposée à aider la République kirghize, notamment en encourageant la relance économique.

Lors de la conférence internationale des donateurs de juillet 2010, la Commission européenne s'est engagée à verser à la République kirghize une assistance d'un montant maximal de 117,9 millions d'euros. Les instruments de crise tels que l'instrument de stabilité, d'aide humanitaire, l'instrument de coopération au développement, et les allocations accordées au titre d'un certain nombre de lignes budgétaires thématiques, font partie des sources de financement. L'aide met principalement l'accent sur le développement rural et le secteur agricole, le secteur de l'éducation, la sécurité sociale et les réformes juridiques. L'UE envisage d'accorder un soutien budgétaire sectoriel à la République kirghize au titre de l'instrument de coopération au développement pour un total de 33 millions d'euros sur la période 2011-2013, afin de soutenir des réformes dans les secteurs de la protection sociale, l'éducation et la gestion des finances publiques. Les déboursements effectués au titre de ces programmes et projets portent sur le moyen terme et sont subordonnés à la réalisation d'actions approuvées par les autorités kirghizes. En soutenant l'adoption d'un cadre approprié pour les réformes macroéconomiques et structurelles, l'AMF renforcerait l'efficacité de ces interventions.

## **(2) Consultation des parties intéressées et analyse d'impact**

### **• Consultation des parties intéressées**

L'AMF fait partie intégrante du soutien international au programme de stabilisation et de relance économique de la République kirghize. Les services de la Commission ont coopéré étroitement avec le FMI et la Banque mondiale lors des préparatifs de la conférence internationale des donateurs, et la mise en œuvre des mesures d'aide promises a fait l'objet de concertations avec les donateurs multilatéraux et bilatéraux. Les services de la Commission se sont également concertés avec le Fonds monétaire international lors de l'élaboration de la présente proposition d'AMF. La Commission a aussi consulté les États membres de l'UE au sein du Comité économique et financier et du groupe de travail des conseillers financiers avant de soumettre sa proposition d'AMF. Enfin, elle a maintenu des contacts réguliers avec les autorités kirghizes.

### **• Obtention et utilisation d'expertise**

Une évaluation opérationnelle destinée à vérifier la qualité et la fiabilité des circuits financiers et des procédures administratives du secteur public kirghize sera effectuée par la Commission avec l'aide d'experts externes.

### **• Analyse d'impact**

L'AMF et le programme d'ajustement et de réforme économiques qui l'accompagne contribueront à réduire les besoins de financement à court terme de la République kirghize, tout en soutenant les mesures prises pour renforcer la balance des paiements et la viabilité budgétaire à moyen terme, et obtenir une croissance plus forte et durable

comme convenu avec le FMI. Cela contribuera notamment à améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion des finances publiques. Une évaluation ex-ante a été réalisée et est jointe à la présente proposition. Elle analyse la situation macroéconomique, les enjeux de la réforme, les risques et la valeur ajoutée par l'UE dans cette opération.

### **(3) Éléments juridiques de la proposition**

- **Résumé des mesures proposées**

L'Union européenne met à la disposition de la République kirghize une AMF d'un montant total maximal de 30 millions d'euros, versée pour moitié sous forme de dons et pour moitié sous forme de prêts. Cette assistance contribuera à couvrir les besoins de financement externes résiduels de la République kirghize en 2012, tels que définis par la Commission à partir des estimations du FMI.

Il est prévu de verser les fonds en 2012, en deux tranches égales, comportant chacune un volet de dons et un volet de prêts. L'assistance sera gérée par la Commission. Des mesures spécifiques seront prises pour prévenir la fraude et d'autres irrégularités, conformément au règlement financier. Le décaissement de la première tranche devrait intervenir au cours du premier semestre 2012. La seconde tranche pourrait, sous réserve de la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures, être versée au second semestre 2012.

Comme il est d'usage en cas d'assistance macrofinancière, les décaissements seraient subordonnés au résultat positif des examens de la mise en œuvre du programme prévu par l'accord du FMI pour la facilité de crédit élargie. En outre, la Commission et les autorités kirghizes conviendraient ensemble de réformes structurelles spécifiques dans le cadre d'un protocole d'accord. La Commission ciblera les réformes structurelles destinées à améliorer la gestion macroéconomique globale et les conditions pour une croissance durable (objectifs de transparence et d'efficacité dans la gestion des finances publiques, réformes budgétaires et stabilité financière).

La décision de décaisser la moitié de l'aide proposée sous forme de dons et l'autre moitié sous forme de prêts est justifiée par le niveau de développement de la République kirghize (mesuré à partir du revenu par habitant) et par les indicateurs de sa dette. Elle est également cohérente avec le traitement réservé à la République kirghize par la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le FMI, en tant que pays exclusivement IDA bénéficiant d'un accès aux facilités de financement de ces institutions dans des termes très avantageux.

- **Base juridique**

La base légale pour la présente proposition est l'article 209 du TFUE, dès lors qu'il y a lieu de considérer la République kirghize comme un pays en développement au sens de l'article 208 TFUE. Selon le Fonds monétaire international, la République kirghize appartient à la catégorie des «économies émergentes et en développement»; selon la

Banque mondiale, la République kirghize fait partie du groupe des «économies à faibles revenus» et des «pays IDA»; selon l'UN-OHRLS<sup>1</sup>, la République kirghize appartient à la catégorie des «pays sans littoral en développement»; Selon le comité de l'assistance au développement de l'OCDE, la République kirghize fait partie de la liste des «autres pays à faibles revenus».

- **Principe de subsidiarité**

La proposition relève d'une compétence partagée de l'UE. Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où l'objectif consistant à rétablir la stabilité macroéconomique de la République kirghize à court terme ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les seuls États membres, et peut donc être mieux réalisé par l'Union européenne. Cela tient essentiellement aux contraintes budgétaires rencontrées au niveau national et à la nécessité d'une coordination très étroite entre donateurs, afin de maximiser l'ampleur et l'efficacité de l'aide.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité: elle se limite au minimum requis pour atteindre l'objectif de stabilisation macroéconomique à court terme et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.

Selon le constat dressé par la Commission, à partir des estimations faites par le FMI dans le cadre de l'accord de facilité de crédit élargie, le montant de l'assistance correspond à 12,4 % du déficit de financement résiduel pour la période 2011-2012. Ces chiffres sont conformes aux règles habituelles de partage des charges pour les opérations d'AMF. Ce partage des charges est jugé acceptable pour l'Union, compte tenu de l'aide promise à la République kirghize par les autres donateurs et créanciers bilatéraux et multilatéraux.

- **Choix des instruments**

Les autres instruments ne conviendraient pas, car en l'absence de règlement-cadre régissant l'instrument d'assistance macrofinancière, des décisions ad hoc du Parlement européen et du Conseil fondées sur l'article 209 ou 212 du TFUE sont les instruments juridiques appropriés pour cette assistance.

Le financement de projets ou l'assistance technique ne sont pas des instruments adéquats ou suffisants pour atteindre ces objectifs macroéconomiques. L'AMF aurait pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de réduire la contrainte financière extérieure et de contribuer à créer des conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, et des conditions propices aux réformes structurelles. En soutenant la mise en place d'un cadre global favorable aux politiques structurelles et macroéconomiques, l'AMF peut renforcer l'efficacité des mesures qui, en République kirghize, bénéficient de financements en vertu d'autres instruments

---

<sup>1</sup> Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins développés, les pays sans littoral en développement et les petits États insulaires en développement.

financiers de l'UE plus étroitement ciblés.

**(4) Incidence budgétaire**

Le volet «dons» de l'assistance (15 millions d'euros) serait financé par les crédits d'engagement inscrits en 2012 sur la ligne budgétaire 01 03 02 («Assistance macroéconomique»), et les paiements seraient effectués en 2012.

Conformément au règlement instituant le Fonds de garantie<sup>2</sup>, le provisionnement du Fonds devrait avoir lieu en 2014 pour un montant maximum de 1,35 million d'euros. Ceci correspond à 9 % du prêt de 15 millions d'euros qui devrait être déboursé en 2012.

**(5) Informations supplémentaires**

• **Réexamen/révision/clause de suppression automatique**

La proposition contient une clause de caducité. L'AMF proposée serait mise à disposition pour une période de 2 ans à compter du premier jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord.

---

<sup>2</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (version codifiée), article 5. Le provisionnement provient de la ligne budgétaire 01 04 01 14 («Provisionnement du Fonds de garantie»).

Proposition de

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**accordant une assistance macrofinancière à la République kirghize**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 209,

vu la proposition de la Commission européenne<sup>3</sup>,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire<sup>4</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) La coopération avec l'UE repose sur un Accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1999. L'UE accorde à la République kirghize les avantages du Système de préférences généralisées (SPG).
- (2) L'économie kirghize a été touchée par la crise financière internationale en 2009 et par des violences ethniques en juin 2010, ce qui a nui à l'activité économique et augmenté de manière substantielle les dépenses publiques nécessaires pour la reconstruction et l'aide sociale, entraînant d'importants déficits budgétaires et de financement extérieur.
- (3) Lors de la réunion de haut niveau des donateurs organisée en juillet 2010, la communauté internationale s'est engagée pour un soutien d'urgence de 1,1 milliard de dollars en vue de contribuer à la relance de l'économie kirghize. L'UE a annoncé qu'elle apporterait un maximum de 117,9 millions d'euros sous forme d'assistance financière lors de cette réunion des donateurs.
- (4) Dans ses conclusions du 26 juillet 2010 concernant la République kirghize, le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'est félicité des efforts du nouveau gouvernement kirghize visant à mettre en place un cadre institutionnel démocratique et a invité la Commission à poursuivre son aide, notamment sous la forme de nouveaux programmes d'assistance aux autorités kirghizes pour la mise en œuvre de leur programme de réforme, et à contribuer à soutenir le développement économique et social durable du pays.

---

<sup>3</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>4</sup> Position du Parlement européen du... 2012 et décision du Conseil du... 2012.

- (5) Le soutien politique et économique de l'UE en faveur de la nouvelle démocratie parlementaire de la République kirghize donnera un signal politique témoignant du soutien ferme de l'UE à l'égard des réformes démocratiques en Asie centrale, conformément à la politique de l'UE à l'égard de la région, formulée dans la stratégie pour l'Asie centrale pour la période 2007-2013, et aux déclarations des dirigeants européens;
- (6) L'ajustement et le redressement économiques de la République kirghize sont soutenus par une aide financière du Fonds monétaire international (FMI). En juin 2011, les autorités kirghizes ont approuvé la facilité de crédit élargie de trois ans du FMI, représentant 66,6 millions DTS, pour aider le pays.
- (7) L'UE envisage d'accorder un soutien budgétaire sectoriel à la République kirghize au titre de l'instrument de coopération au développement pour un total de 33 millions d'euros sur la période 2011-2013, afin de soutenir des réformes dans les secteurs de la protection sociale, l'éducation et la gestion des finances publiques.
- (8) La République kirghize a demandé l'assistance macrofinancière de l'Union européenne en 2010 au vu de l'aggravation de la situation et des perspectives économiques.
- (9) Dès lors que malgré le soutien macroéconomique du FMI et de la Banque mondiale, il reste un déficit de financement résiduel de la balance des paiements, et compte tenu de la vulnérabilité de la position extérieure aux chocs exogènes, qui implique de maintenir un niveau approprié de réserves de change, l'assistance macrofinancière est considérée comme une réponse adéquate à la demande formulée par la République kirghize dans les circonstances actuelles qui sont exceptionnelles. Le programme d'assistance macrofinancière de l'UE en faveur de la République kirghize (ci-après «l'assistance macrofinancière de l'Union») permettrait de soutenir le calendrier de réformes structurelles et de stabilisation économique du pays, en complément des ressources mises à disposition au titre de l'accord financier du FMI.
- (10) L'assistance macrofinancière de l'Union ne devrait pas seulement compléter les programmes et les moyens accordés par le FMI et la Banque mondiale; elle devrait également garantir la valeur ajoutée de la contribution de l'Union.
- (11) La Commission devrait veiller à ce que l'assistance macrofinancière de l'Union soit cohérente, juridiquement et sur le fond, avec les mesures prises dans les différents domaines d'action extérieure de l'Union et dans le cadre de ses autres politiques.
- (12) L'assistance macrofinancière devrait avoir pour objectifs de renforcer l'efficacité, la transparence et la fiabilité de la gestion des finances publiques dans la République kirghize. La réalisation de ces objectifs devrait faire l'objet d'un suivi régulier par la Commission.
- (13) Les conditions attachées à la fourniture de l'assistance macrofinancière de l'Union devraient être conformes aux principes et objectifs fondamentaux de la politique de l'Union vis-à-vis de la République kirghize.
- (14) Afin d'assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de cette assistance macrofinancière, il est nécessaire que la République kirghize adopte les mesures appropriées pour prévenir et lutter contre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité liée à

cette assistance. Il est également nécessaire que la Commission et la Cour des Comptes effectuent respectivement des contrôles et des audits appropriés.

- (15) Le déboursement de l'assistance financière de l'Union est sans préjudice des prérogatives de l'autorité budgétaire.
- (16) L'aide doit être gérée par la Commission. Pour garantir que le Parlement européen et le Comité économique et financier sont en mesure de suivre la mise en œuvre de la présente décision, la Commission devrait régulièrement les informer de l'évolution de la situation concernant l'assistance et leur fournir les documents y afférents.
- (17) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution de la présente décision, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Il y a lieu que ces compétences soient exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission<sup>5</sup>.
- (18) Des conditions de politique économique, qui seront arrêtées dans un protocole d'accord, accompagneront l'assistance macrofinancière de l'Union. Pour garantir des conditions de mise en œuvre uniformes et pour des raisons d'efficacité, la Commission devrait être habilitée à négocier ces conditions avec les autorités kirghizes sous la supervision du comité des États membres prévu au règlement (UE) n° 182/2011. Le fait que l'assistance soit plafonnée constitue la justification requise à la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 182/2011, pour soumettre l'adoption du protocole d'accord à la procédure consultative.
- (19) Selon le Fonds monétaire international, la République kirghize appartient à la catégorie des «économies émergentes et en développement»; selon la Banque mondiale, la République kirghize fait partie du groupe des «économies à faibles revenus» et des pays IDA; selon l'UN-OHRLS<sup>6</sup>, la République kirghize appartient à la catégorie des «pays sans littoral en développement»; selon le comité de l'assistance au développement de l'OCDE, la République kirghize fait partie de la liste des «autres pays à faibles revenus». Par conséquent, il y a lieu de considérer la République kirghize comme un pays en développement au sens de l'article 208 TFUE, ce qui justifie le choix de l'article 209 TFUE comme base légale de la présente décision,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

1. L'Union européenne met à la disposition de la République kirghize une assistance macrofinancière d'un montant maximal de 30 millions d'euros, en vue de soutenir la stabilisation de son économie et de couvrir les besoins de sa balance des paiements tels qu'ils sont définis dans le programme actuel du FMI. Sur ce montant, 15 millions d'euros maximum sont versés sous forme de dons et 15 millions d'euros maximum sous forme de prêts. Le versement de l'assistance macrofinancière proposée est soumis à l'approbation du budget 2012

---

<sup>5</sup> JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

<sup>6</sup> Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins développés, les pays sans littoral en développement et les petits États insulaires en développement.

par l'autorité budgétaire. La Commission est habilitée à emprunter les ressources nécessaires pour le compte de l'Union pour financer le volet «prêt» de l'assistance macrofinancière de l'Union. Le prêt a une durée maximale de 15 ans.

2. La Commission gère le décaissement de l'assistance macrofinancière de l'Union, dans le respect des accords ou des ententes conclus entre le FMI et la République kirghize ainsi que des principes et des objectifs fondamentaux en matière de réforme économique énoncés dans l'Accord de partenariat et de coopération conclu entre l'Union et la République kirghize et dans la Stratégie pour l'Asie centrale pour la période 2007-2013. La Commission informe régulièrement le Parlement européen et le Comité économique et financier de l'évolution de la gestion de l'assistance et elle leur communique les documents y afférents.
3. L'aide financière de l'Union européenne est mise à disposition pour deux ans, à compter du premier jour suivant l'entrée en vigueur du protocole d'accord visé à l'article 2, paragraphe 1.

### *Article 2*

1. La Commission, statuant conformément à la procédure consultative visée à l'article 6, paragraphe 2, est habilitée à convenir avec les autorités de la République kirghize des conditions de politique économique et des conditions financières attachées à l'assistance macrofinancière de l'Union, conditions qui doivent être inscrites dans un protocole d'accord (ci-après «le protocole d'accord») comportant un calendrier pour leur réalisation. Les conditions de politique économique et les conditions financières énoncées dans le protocole d'accord sont compatibles avec les accords ou autres conventions visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3. Elles visent notamment à renforcer l'efficacité et la transparence de l'assistance ainsi que la responsabilité de sa mise en œuvre, y compris au niveau des systèmes de gestion des finances publiques en République kirghize. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs font l'objet d'un suivi régulier par la Commission. Les modalités financières détaillées de l'assistance sont précisées dans un accord de don et un accord de prêt conclus entre la Commission et les autorités de la République kirghize.
2. Durant la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière de l'Union, la Commission vérifie la fiabilité des circuits financiers et des procédures administratives de la République kirghize, ainsi que des mécanismes de contrôle interne et externe applicables à cette assistance, et le respect du calendrier convenu.
3. La Commission vérifie périodiquement que les politiques économiques de la République kirghize sont conformes aux objectifs de l'assistance macrofinancière de l'Union européenne et que les conditions de politique économique convenues d'un commun accord sont respectées. La Commission exerce cette tâche en étroite coordination avec le FMI et la Banque mondiale et, s'il y a lieu, le Comité économique et financier.

### *Article 3*

1. Sous réserve des conditions visées au paragraphe 2, la Commission met l'assistance financière de l'Union européenne à la disposition de la République kirghize en deux tranches, comportant chacune un élément de don et un élément de prêt. Le montant de chaque tranche est fixé dans le protocole d'accord.

2. La Commission verse les tranches du prêt pour autant que les conditions économiques fixées dans le protocole d'accord soient remplies. Le décaissement de la seconde tranche intervient au minimum trois mois après le versement de la première.
3. Les fonds de l'Union européenne sont versés à la Banque nationale de la République kirghize. Sous réserve des dispositions arrêtées dans le protocole d'accord, et notamment de la confirmation de besoins de financement budgétaire résiduels, les fonds de l'Union peuvent être transférés au Trésor de la République kirghize en tant que bénéficiaire final.

#### *Article 4*

1. Les opérations d'emprunt et de prêt relatives à l'élément de prêt de l'assistance de l'Union européenne sont effectuées en euros en appliquant la même date de valeur et n'impliquent pour l'Union ni transformation d'échéance, ni risque de change ou de taux d'intérêt, ni aucun autre risque commercial.
2. Si la République kirghize le demande, la Commission prend toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte d'inclure une clause de remboursement anticipé dans les conditions d'octroi du prêt, assortie d'une clause correspondante dans les conditions des opérations d'emprunt.
3. À la demande de la République kirghize, et si les circonstances autorisent une amélioration du taux d'intérêt du prêt, la Commission peut refinancer tout ou partie de ses prêts initiaux ou réaménager les conditions financières correspondantes. Les opérations de refinancement ou de réaménagement sont réalisées dans les conditions prévues au paragraphe 1 et n'ont pas pour effet d'allonger la durée moyenne des prêts concernés ni d'augmenter le montant du capital restant dû à la date de ces opérations.
4. Tous les frais encourus par l'Union européenne et directement liés aux opérations d'emprunt et de prêt prévues par la présente décision sont à la charge de la République kirghize.
5. Le Parlement européen et le Comité économique et financier sont tenus informés du déroulement des opérations visées aux paragraphes 2 et 3.

#### *Article 5*

L'aide financière de l'Union européenne est mise en œuvre conformément aux dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes<sup>7</sup>, ainsi qu'à ses modalités d'application. En particulier, le protocole d'accord et l'accord de don ainsi que l'accord de prêt conclus avec les autorités de la République kirghize prévoient des mesures appropriées de prévention et de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre irrégularité en rapport avec l'assistance fournie. Afin de garantir une plus grande transparence dans la gestion et le décaissement des fonds, le protocole d'accord, l'accord de don et l'accord de prêt prévoient en outre la réalisation de contrôles, notamment de contrôles et vérifications

---

<sup>7</sup> JO L 248 du 16.09.2002, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1).

sur place, par la Commission et en particulier par l'Office européen de lutte antifraude. Ces documents prévoient également la réalisation d'audits par la Cour des comptes, le cas échéant sur place.

#### *Article 6*

1. La Commission est assistée par un comité. Il s'agit d'un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

#### *Article 7*

1. Le 30 juin de chaque année au plus tard, la Commission adresse au Parlement européen et au Conseil un rapport qui rend compte de la mise en œuvre de la présente décision durant l'année précédente et comporte une évaluation de cette mise en œuvre. Ce rapport indique le lien entre les conditions de politique économique définies dans le protocole d'accord, les résultats économiques et budgétaires de la République kirghize à cette date et les décisions de la Commission de verser les tranches de l'assistance.
2. Deux ans au plus tard après l'expiration de la période de mise à disposition prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, la Commission soumet un rapport d'évaluation *ex post* au Parlement européen et au Conseil.

#### *Article 8*

La présente décision prend effet le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles,

*Par le Parlement européen*  
*Le président*

*Par le Conseil*  
*Le président*

## FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

### **1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure GPA/EBA
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectif(s)
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

### **2. MESURES DE GESTION**

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

### **3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
  - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
  - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits opérationnels*
  - 3.2.3. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
  - 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*
  - 3.2.5. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

## FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

### 1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

#### 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une assistance macrofinancière à la République kirghize

#### 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure GPA/EBA<sup>8</sup>

Domaine(s) politique(s): Titre 01 – Affaires économiques et financières

Activité(s): 03 - Affaires économiques et financières internationales

#### 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

La proposition/initiative porte sur une **action nouvelle**

La proposition/l'initiative porte sur une **action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire**<sup>9</sup>

La proposition/l'initiative est relative à **la prolongation d'une action existante**

La proposition/l'initiative porte sur une **action réorientée vers une nouvelle action**

#### 1.4. Objectif(s)

##### 1.4.1. Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative

«Promouvoir la prospérité au-delà de l'Union européenne»

Les principaux domaines d'activité concernant la DG ECFIN sont les suivants:

Développer, contrôler et mettre en œuvre l'assistance macrofinancière aux pays tiers partenaires, en coopération avec les institutions financières internationales compétentes.

##### 1.4.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) GPA/EBA concernée(s)

Objectif spécifique n° 3: «Apporter une AMF à des pays tiers pour résoudre leurs crises de balance des paiements et rétablir la viabilité de leur dette extérieure».

---

<sup>8</sup> GPA: gestion par activités) – EBA: Établissement du budget par activité

<sup>9</sup> Tel(le) que visé(e) à l'article 49, paragraphe 6, point a) ou b), du règlement financier.

Activité(s) GPA/EBA concernée(s) Relations économiques et financières internationales, gouvernance mondiale.

#### *1.4.3. Résultat(s) et incidence(s) attendu(s)*

L'assistance proposée consiste en un prêt de l'UE de 15 millions d'euros et en un don de 15 millions d'euros maximum à la République kirghize (ce dernier devant être financé sur le budget général), en vue de contribuer à redresser la situation de la balance des paiements. Le don et le prêt qui composent cette assistance seront décaissés en deux versements. L'assistance aidera le pays à surmonter les difficultés économiques et sociales liées au conflit ethnique et politique et aux conséquences de la crise financière mondiale. Elle permettra également de promouvoir des réformes structurelles destinées à soutenir une croissance économique durable et à améliorer la gestion des finances publiques.

Une évaluation ex ante a été élaborée par les services de la Commission en septembre et octobre 2011 (voir document de travail des services de la Commission joint à la proposition de la Commission). Cette évaluation a conclu au bien-fondé de cette assistance macrofinancière de l'UE.

#### *1.4.4. Indicateurs de résultats et d'incidences*

Les autorités, notamment le ministère des finances de la République kirghize, devront rendre compte régulièrement aux services de la Commission de l'évolution d'un ensemble d'indicateurs. Elles remettront aussi, préalablement au décaissement de la seconde tranche de l'assistance, un rapport complet sur le respect des conditions arrêtées en matière de politiques menées.

Les services de la Commission continueront de contrôler la gestion des finances publiques, après l'évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives réalisée en République kirghize en préparation de cette opération. La délégation de l'Union européenne en République kirghize fera également le point régulièrement sur des aspects pertinents pour le contrôle de cette assistance. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec le FMI et la Banque mondiale, afin de bénéficier des informations qu'ils retirent de leurs activités actuelles en République kirghize.

La présente opération fera quant à elle l'objet d'une évaluation ex-post dans les deux ans suivant la fin de sa période de mise en œuvre.

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil prévoit la remise au Conseil et au Parlement européen d'un rapport annuel comportant une évaluation de la mise en œuvre de l'opération.

### **1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

#### *1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Le décaissement de l'assistance sera subordonné à l'accomplissement de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de l'accord triennal actuel conclu par la République kirghize et le FMI

dans le cadre de la facilité de crédit élargie du Fonds. La Commission doit en outre convenir avec les autorités kirghizes d'un certain nombre de conditions, relatives aux politiques à mener, qui doivent être remplies pour qu'elle puisse débloquer la seconde tranche. Ces politiques doivent être compatibles avec les accords que la République kirghize a passés avec le FMI. Préalablement au déblocage de l'aide, les services de la Commission vérifient donc, en coopération avec les autorités nationales, que ces conditions ont bien été respectées.

#### *1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE*

La République kirghize est le pays de la région qui s'est engagé dans des réformes démocratiques. En aidant ce pays à surmonter les difficultés économiques liées à la récession mondiale et au conflit ethnique, l'AMF proposée contribuera à promouvoir la stabilité macroéconomique, les réformes économiques et les progrès politiques dans la région. En complétant les ressources mises à disposition par les institutions financières internationales, l'UE et d'autres donateurs, elle renforcera l'efficacité globale de l'enveloppe d'aide financière accordée par la communauté internationale des donateurs au lendemain de la crise.

Outre l'impact financier de l'AMF, le programme proposé confortera le gouvernement dans sa volonté de réforme et dans son aspiration à un resserrement des relations avec l'UE. Ce résultat dépendra notamment du respect des conditions liées au déboursement de l'aide. De la même manière, le programme montrera aux autres pays de la région que l'UE est disposée à aider des pays comme la République kirghize, qui s'engagent clairement sur la voie de la démocratisation et des réformes politiques, à faire face à leurs difficultés économiques.

#### *1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires*

Une évaluation externe récente, portant sur des programmes d'assistance macrofinancière, montre que la méthode consistant à sélectionner un nombre limité de réformes structurelles essentielles donne de bons résultats; elle suggère de conserver cette méthode, en prévoyant un suivi approprié et un dialogue politique étroit sur toute la période de mise en œuvre de l'assistance.

#### *1.5.4. Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés*

L'UE faisait partie des principaux donateurs, et s'est engagée lors de la conférence des donateurs de juillet 2010 à un soutien de 117,9 millions d'euros en faveur d'un certain nombre de domaines critiques. Une partie de ces engagements s'inscrivent dans des instruments d'urgence (notamment l'instrument de stabilité (IS) et l'aide humanitaire ECHO). Une autre partie, accordée principalement au titre de l'instrument de coopération au développement (ICD) et d'allocations sur la base d'un certain nombre de lignes budgétaires thématiques, portait sur l'augmentation et l'accélération des décaissements pour des programmes/projets déjà approuvés. L'aide met principalement l'accent sur le développement rural et le secteur agricole, le secteur de l'éducation, la sécurité sociale et les réformes juridiques. Le soutien accordé au titre de l'instrument de coopération au développement concerne notamment un programme d'appui à la politique sectorielle (PAPS) pour un montant de 33 millions d'euros sur la période 2011-2013, en vue de soutenir des réformes dans les domaines de la protection sociale, l'éducation et la gestion des finances publiques. L'assistance macrofinancière aurait

pour principale valeur ajoutée, par rapport aux autres instruments de l'UE, de contribuer à la création de conditions macroéconomiques stables, notamment en facilitant le rééquilibrage de la balance des paiements et de la situation budgétaire, ainsi que de conditions propices aux réformes structurelles.

L'AMF ne constitue pas un soutien financier régulier; elle n'est pas non plus censée soutenir le développement économique et social des pays bénéficiaires. Elle doit donc s'interrompre dès que la situation financière extérieure du pays est redevenue viable et peut ensuite être relayée par les instruments de coopération régulière de l'UE, notamment par l'appui budgétaire direct prévu au titre de l'instrument de coopération au développement.

L'assistance macrofinancière est également censée compléter les interventions des institutions financières internationales, et en particulier les programmes d'ajustement et de réforme soutenus par le FMI. L'assistance macroéconomique n'est versée que si les conditions économiques et financières qui s'y rattachent sont remplies.

## 1.6. **Durée et incidence financière**

Proposition/initiative à **durée limitée**

- Proposition/initiative en vigueur: pour 2 ans et six mois à compter de l'entrée en vigueur du protocole d'accord, conformément à l'article 1, paragraphe 4) de la proposition de décision.
- Incidence financière de 2012 à 2014 (provisionnement du Fonds de garantie et évaluation ex-post)

Proposition/initiative à **durée illimitée**

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
- puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

## 1.7. **Mode(s) de gestion prévu(s)<sup>10</sup>**

**Gestion centralisée directe** par la Commission

**Gestion centralisée indirecte** par délégation de tâches d'exécution à:

- des agences exécutives
- des organismes créés par les Communautés<sup>11</sup>
- des organismes publics nationaux/organismes avec mission de service public

---

<sup>10</sup> Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

<sup>11</sup> Tels que visés à l'article 185 du règlement financier.

- des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné au sens de l'article 49 du règlement financier
- Gestion partagée** avec les États membres
- Gestion décentralisée** avec des pays tiers
- Gestion conjointe** avec des organisations internationales (*à préciser*)

## Remarques

Une coopération active sera demandée au siège du SEAE et aux délégations de l'UE pour assurer le suivi de l'aide.

## **2. MESURES DE GESTION**

### **2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu**

Cette assistance est de nature macroéconomique et conçue pour être compatible avec le programme économique soutenu par le FMI. Le contrôle de l'action par les services de la Commission portera sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord de facilité de crédit élargie et des réformes spécifiques qui seront arrêtées avec les autorités kirghizes dans un protocole d'accord. Ces autorités, et notamment le ministère des finances, devront rendre compte chaque trimestre aux services de la Commission de l'évolution d'une série d'indicateurs et leur remettre un rapport de conformité complet préalablement au décaissement de la seconde tranche.

Les services de la Commission continueront de contrôler la gestion des finances publiques, après l'évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives réalisée en République kirghize en préparation de cette opération. La délégation de l'Union européenne en République kirghize fera également le point régulièrement sur des aspects pertinents pour le contrôle de cette assistance. Les services de la Commission resteront en contact étroit avec le FMI et la Banque mondiale, afin de bénéficier des informations qu'ils retirent de leurs activités actuelles en République kirghize.

La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil prévoit la remise au Conseil et au Parlement européen d'un rapport annuel comportant une évaluation de la mise en œuvre de l'opération. Par ailleurs, il est prévu que dans les deux années suivant la fin de la période de mise en œuvre, la Commission ou ses représentants dûment habilités procèdent à une évaluation indépendante ex-post de l'assistance.

### **2.2. Système de gestion et de contrôle**

#### *2.2.1. Risques identifiés*

Cette opération d'assistance macrofinancière comporte des risques fiduciaires, des risques liés aux politiques mises en œuvre et des risques liés à la situation politique générale.

L'assistance macrofinancière n'étant pas affectée à des dépenses précises (contrairement au financement de projets, par exemple), elle risque d'être utilisée de manière frauduleuse. En général, ce risque dépend de facteurs tels que l'indépendance de la banque centrale, la qualité des systèmes de gestion et des procédures administratives, les fonctions de contrôle et de supervision des circuits financiers, la sécurité des systèmes informatiques et l'adéquation des capacités d'audit interne et externe.

En ce qui concerne les risques liés aux politiques mises en œuvre, l'hypothèse retenue est que le gouvernement de la République kirghize tiendra son engagement de procéder à l'ajustement budgétaire et de mettre en œuvre l'accord passé avec le FMI. Cette hypothèse sera validée à partir d'un contrôle régulier, par le FMI, des indicateurs de performance et du respect des étapes d'ajustement structurel. Il existe un risque que le gouvernement de la République kirghize ne se conforme pas aux conditions du programme du FMI, car les objectifs du programme peuvent s'avérer plus difficiles à respecter que prévu et le contexte politique du pays peut changer. Par ailleurs, la République kirghize reste vulnérable aux dégradations éventuelles des termes de l'échange en raison de chocs exogènes. Néanmoins, les autorités se sont montrées résolues à coopérer avec les institutions financières internationales pour mettre en œuvre le programme de réforme. Dans ce contexte, le succès de l'intervention précédente du FMI à court terme au Kirghistan est de bon augure.

Il existe également un risque de recrudescence des tensions ethniques et d'instabilité politique. Le pays a organisé des élections présidentielles le 30 octobre 2011, de manière pacifique et sous la surveillance d'une mission internationale d'observation. Les risques politiques restent gérables, compte tenu des efforts impressionnants déployés récemment par la République kirghize pour mettre en place des institutions démocratiques légitimes.

#### 2.2.2. *Moyen(s) de contrôle prévu(s)*

L'assistance macrofinancière sera soumise à des procédures de vérification, de contrôle et d'audit, sous la responsabilité de la Commission, et notamment de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que de la Cour des Comptes européenne.

### 2.3. **Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

Afin de se conformer aux exigences découlant du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, les services de la Commission ont mis en place un programme permanent d'évaluations opérationnelles des circuits financiers et des procédures administratives dans tous les pays tiers bénéficiant d'une assistance macrofinancière de l'Union européenne. Il est également tenu compte, lorsqu'elles sont disponibles, des conclusions de l'évaluation des sauvegardes réalisée par le FMI et d'autres rapports pertinents du FMI et de la Banque mondiale.

En République kirghize, les services de la Commission, avec l'aide d'experts externes dûment mandatés, effectueront une évaluation opérationnelle des circuits financiers et des procédures administratives en place au ministère des finances et à la Banque nationale. Ils seront particulièrement attentifs aux systèmes de gestion et d'organisation, à la gestion et au contrôle des fonds, à la sécurité des systèmes informatiques, aux capacités d'audit interne et externe et à l'indépendance de la banque centrale.

La base juridique proposée pour l'assistance macrofinancière à la République kirghize comprend une disposition relative aux mesures de prévention de la fraude. Le détail de ces mesures sera précisé dans un protocole d'accord. Il est envisagé de subordonner le versement de l'assistance au respect de conditions précises, notamment en matière de gestion des

finances publiques, dans un souci d'efficacité, de transparence et de responsabilisation accrues.

En outre, la Commission entend mettre l'accent, parmi les conditions de cette opération relatives aux politiques à mener, sur la réforme de la gestion des finances publiques.

### 3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

#### 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro [Description.....]	CD/CND <sup>(12)</sup>	CD/CND de pays AELE <sup>13</sup>	de pays candidats <sup>14</sup>	de pays tiers	au sens de l'article 18, paragraphe 1, point a) bis, du règlement financier
4	01 03 02 Assistance macroéconomique	Diff.	NON	NON	NON	NON
4	01 04 01 14 Provisionnement du Fonds de garantie	Diff.	NON	NON	NON	NON

Le Fonds de garantie pour les actions extérieures doit être provisionné conformément au règlement, tel que modifié, instituant ce fonds. Ce règlement implique que les prêts sont basés sur l'encours en fin d'exercice: Le montant du provisionnement, calculé au début de l'exercice «n» correspond à la différence entre le montant cible et les avoirs nets du Fonds à la fin de l'exercice «n-1». Il est introduit durant l'exercice «n» dans l'avant-projet de budget «n+1» et est effectivement versé en une seule opération au début de l'exercice «n+1» à partir de la ligne budgétaire «Provisionnement du Fonds de garantie» (01 04 01 14). Il s'ensuit que la part du montant effectivement décaissé qui sera prise en compte dans le montant objectif à la fin de l'exercice «n-1» pour le calcul du provisionnement du Fonds est de 9 % (maximum 1,35 million d'euros).

La ligne budgétaire («p.m.») correspondant à la garantie du budget pour le prêt (15 millions d'euros) ne sera utilisée qu'en cas de mobilisation effective de la garantie. En principe, il ne devrait pas être nécessaire de mobiliser la garantie du budget.

- Nouvelles lignes budgétaires dont la création est demandée: aucune

<sup>12</sup> CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

<sup>13</sup> AELE: Association européenne de libre-échange.

<sup>14</sup> Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

### 3.2. Incidence estimée sur les dépenses

#### 3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En millions d'euros (à la 3e décimale)

<b>Rubrique du cadre financier pluriannuel:</b>	<b>4</b>	L'UE en tant que partenaire mondial
---	----------	-------------------------------------

DG: ECFIN			Année N <sup>15</sup>	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)			TOTAL
• Crédits d'exploitation										
Numéro de ligne budgétaire:	01 03 02	Engagements	(1)	15						<b>15</b>
		Paiements	(2)	15						<b>15</b>
Numéro de ligne budgétaire: 14	01 04 01	Engagements	(1a)		1,35					<b>1,35</b>
		Paiements	(2a)		1,35					<b>1,35</b>
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes A partir de l'enveloppe des programmes spécifiques <sup>16</sup>										
Numéro de ligne budgétaire:	01 03 02	Engagements	(3)	0,03		0,15				<b>0,18</b>
		Paiements	(3a)	0,03		0,15				<b>0,18</b>
<b>TOTAL des crédits pour la DG ECFIN</b>		Engagements	=1+1a +3	15,03		1,50				<b>16,53</b>
		Paiements	=2+2a +3a	15,03		1,50				<b>16,53</b>

<sup>15</sup> L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative (2012)

<sup>16</sup> Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

• TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)								
	Paiements	(5)								
• TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(6)								
<b>TOTAL des crédits relevant de la RUBRIQUE 4</b> du cadre financier pluriannuel	Engagements	=4+ 6	15,03		1,50					<b>16,53</b>
	Paiements	=5+ 6	15,03		1,50					<b>16,53</b>

<b>Rubrique du cadre financier pluriannuel:</b>	<b>5</b>	«Dépenses administratives»
---	----------	----------------------------

En millions d'euros (à la 3e décimale)

		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)			TOTAL
DG: ECFIN									
• Ressources humaines		0,038	0,013	0,013					<b>0,064</b>
• Autres dépenses administratives		0,025	0,005	0,010					<b>0,040</b>
<b>TOTAL DG ECFIN</b>		0,063	0,018	0,023					<b>0,104</b>

<b>TOTAL des crédits relevant de la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel</b>	(Total des engagements = total des paiements)	0,063	0,018	0,023					<b>0,104</b>
---	--	-------	-------	-------	--	--	--	--	--------------

En millions d'euros (à la 3e décimale)

		Année N <sup>17</sup>	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)			TOTAL
<b>TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel</b>	Engagements	15,093	0,018	1,523					<b>16,634</b>
	Paiements	15,093	0,018	1,523					<b>16,634</b>

<sup>17</sup> L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

### 3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3e décimale)

		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)										<b>TOTAL</b>	
<b>RÉALISATIONS</b>																	
de ion <sup>18</sup>	Coût moyen de la réalisation	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nombre de réalisations	Coût	Nbr e total	Tota l Coût
FIQUE n° 1 <sup>19</sup> ...																	
ements ons	7.5	2	15													2	15
ation que	0.03	1	0,03													1	0.03
ion ext	0.15					1	0,15									1	0.15
nnemen ds de ntie	1.35					1	1,35									1	1.35
spécifique n° 1		3	15.03			2	1,50									5	16,53

<sup>18</sup> Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (ex: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites...)

<sup>19</sup> Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)».

<b>TOTAL</b>	3	15.0 3			2	1,50									5	16,53
--------------	---	-----------	--	--	---	------	--	--	--	--	--	--	--	--	---	-------

### 3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

#### 3.2.3.1. Synthèse

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En millions d'euros (à la 3e décimale)

	Année N <sup>20</sup>	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)	TOTAL
--	--------------------------	--------------	--------------	--------------	--	-------

<b>RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel</b>								
Ressources humaines	0,038	0,013	0,013					<b>0,064</b>
Autres dépenses administratives	0,025	0,005	0,010					<b>0,040</b>
<b>Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel</b>	<b>0,063</b>	<b>0,018</b>	<b>0,023</b>					<b>0,104</b>

<b>En dehors du TITRE 5<sup>21</sup> du cadre financier pluriannuel</b>								
Ressources humaines								
Autres dépenses de nature administrative								
<b>Sous-total hors RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel</b>								

<b>TOTAL</b>	<b>0.063</b>	<b>0.018</b>	<b>0.023</b>					
--------------	--------------	--------------	--------------	--	--	--	--	--

<sup>20</sup>

L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

<sup>21</sup>

Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

### 3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

*Estimation à exprimer en valeur entière (ou au plus avec une décimale)*

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	... insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)		
<b>• Emplois du tableau des effectifs (postes de fonctionnaires et d'agents temporaires)</b>							
XX 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	0,3	0,1	0,1				
XX 01 01 02 (en délégation)							
XX 01 05 01 (recherche indirecte)							
10 01 05 01 (recherche directe)							
<b>• Personnel externe (en équivalent temps plein – Équivalent temps plein <sup>22</sup>)</b>							
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)							
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)							
<b>XX 01 04 yy<sup>23</sup></b>	au siège <sup>24</sup>						
	en délégation						
<b>XX 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)</b>							
XX 01 05 02 (AC, INT, END - Recherche directe)							
Autre ligne budgétaire (à spécifier)							
<b>TOTAL</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>				

**XX** est le domaine politique ou titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

Le coût du personnel requis est estimé sur la base de 30 % des dépenses annuelles pour un fonctionnaire de grade AD5-AD12.

<sup>22</sup> AC = agent contractuel; INT = intérimaire; JED = jeune expert en délégation. AL = agent local; END = Expert National Détaché.

<sup>23</sup> Sous-plafond de personnel externe sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

<sup>24</sup> Essentiellement pour les Fonds structurels, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Exemples: préparation des protocoles d'accord et des accords de dons ou de prêts, contacts avec les autorités et les IFI, contacts avec les experts extérieurs pour les évaluations opérationnelles et les évaluations ex post, missions de contrôle et préparation des rapports des services de la Commission, procédures de la Commission liées à la gestion de l'assistance.
Personnel externe	

#### 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- La proposition/l'initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel.
- La proposition/l'initiative nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.
- La proposition/initiative nécessite le recours à l'instrument de flexibilité ou la révision du cadre financier pluriannuel<sup>25</sup>.

#### 3.2.5. *Participation de tiers au financement*

- La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.

### 3.3. **Incidence estimée sur les recettes**

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
  - sur les ressources propres
  - sur les recettes diverses

---

<sup>25</sup> Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.