

N° 516

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de partenariat
et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres,
d'une part, et la République kirghize, d'autre part (procédure accélérée),*

Par M. Jean-Pierre GRAND,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoine, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Sénat : 432 et 517 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE TENDU.....	5
A. UN PAYS PIVOT MAIS RELATIVEMENT FRAGILE	5
B. UN RÉÉQUILIBRAGE STRATÉGIQUE VERS L'UNION EUROPÉENNE.....	6
II. UN ACCORD AMBITIEUX MAIS POLITIQUEMENT SENSIBLE.....	6
A. UN ACCORD TRÈS COMPLET	6
B. DES ENJEUX SENSIBLES À MAÎTRISER	7
III. UN OUTIL DE PROJECTION ÉCONOMIQUE ET D'INFLUENCE POUR L'UNION EUROPÉENNE	7
A. UN LEVIER ÉCONOMIQUE STRUCTURANT.....	7
B. UN INSTRUMENT D'INFLUENCE GÉOPOLITIQUE	8
INTRODUCTION	9
I. LE KIRGHIZSTAN, UN ÉTAT CHARNIÈRE EN QUÊTE D'ÉQUILIBRE GÉOPOLITIQUE.....	9
A. UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE AU CŒUR DE L'EURASIE.....	9
B. UNE TRAJECTOIRE POLITIQUE RÉVÉLATRICE D'UNE STABILISATION INACHEVÉE	10
C. UNE ÉCONOMIE STRUCTURELLEMENT VULNÉRABLE	11
II. L'AFFIRMATION STRATÉGIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN ASIE CENTRALE : ENTRE CONCURRENCE DES MODÈLES D'INTÉGRATION ET IMPÉRATIF SÉCURITAIRE	12
A. UNE INTENSIFICATION POLITIQUE DEPUIS 2022 : DE LA STRATÉGIE RÉGIONALE À LA STRUCTURATION D'UN DIALOGUE STRATÉGIQUE	12
B. CONCURRENCE DES MODÈLES D'INTÉGRATION : UEEA ET GLOBAL GATEWAY	13
C. LA DIMENSION SÉCURITAIRE : AFGHANISTAN, GESTION DES FRONTIÈRES ET STABILITÉ RÉGIONALE.....	15

III. DES RELATIONS FRANCO-KIRGHIZES CONSOLIDÉES DANS LE CADRE EUROPÉEN : AFFIRMATION D'UNE INFLUENCE SPÉCIFIQUE	16
A. LA FRANCE, ACTEUR MOTEUR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE EN ASIE CENTRALE ET PARTENAIRE POLITIQUE EXIGEANT	16
B. UNE PRÉSENCE ÉCONOMIQUE FRANÇAISE ENCORE MESURÉE MAIS STRATÉGIQUEMENT POSITIONNÉE	17
C. UNE DIPLOMATIE D'INFLUENCE FONDÉE SUR LA COOPÉRATION HUMAINE, CULTURELLE ET INSTITUTIONNELLE	19
IV. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT RENFORCÉ.....	20
A. UN ACCORD MIXTE RÉVÉLATEUR D'ENJEUX INSTITUTIONNELS ET DIPLOMATIQUES.....	20
1. <i>La question de la mixité ou l'affirmation des compétences partagées</i>	20
a) Le désaccord institutionnel initial	20
b) Les fondements juridiques de la mixité	21
c) La portée politique de la ratification nationale.....	21
2. <i>Les ajustements diplomatiques liés à la question chypriote</i>	22
a) Un point de tension externe aux négociations techniques.....	22
b) Le compromis du 15 janvier 2024	22
c) Une illustration du caractère hautement politique des accords commerciaux.....	22
B. UN PARTENARIAT AMBITIEUX CONFRONTÉ AUX RÉALITÉS INTERNES KIRGHIZES	23
1. <i>Une convergence normative exigeante</i>	23
a) Les clauses essentielles.....	23
b) Les fragilités démocratiques récentes	23
c) La logique d'engagement critique	24
2. <i>Une dynamique économique ambivalente</i>	24
a) Une croissance forte mais partiellement conjoncturelle.....	24
b) L'impact du SPG+	24
c) Les perspectives pour la France.....	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
ANNEXE 1 : CARTE DE L'ASIE CENTRALE	33
ANNEXE 2 : CARTE DU KIRGHIZSTAN.....	35
ANNEXE 3 : STRUCTURE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION RENFORCÉ - APC+.....	37
ANNEXE 4 : PRINCIPALES DÉPENDANCES ÉCONOMIQUES DU KIRGHIZSTAN.....	39
ANNEXE 5 : SIGNATURE DE L'ACCORD APC+.....	41

L'ESSENTIEL

Le projet de loi soumis à l'examen du Parlement vise à autoriser l'approbation de **l'accord de partenariat et de coopération renforcé (APC+) signé le 25 juin 2024 entre l'Union européenne et la République kirghize**. Il se substitue au cadre conventionnel établi en 1995, devenu insuffisant au regard des évolutions géopolitiques et économiques intervenues depuis lors.

Cet accord intervient dans un contexte de **recomposition rapide des équilibres eurasiatiques**. La guerre en Ukraine, la redéfinition des flux commerciaux et la montée en puissance de nouvelles stratégies d'influence ont contribué à **repositionner l'Asie centrale comme un espace stratégique**. Dans ce cadre, le Kirghizstan, bien que de poids économique limité, occupe une position charnière.

L'accord poursuit un **double objectif : approfondir les relations économiques et politiques avec le Kirghizstan**, tout en permettant à l'Union européenne de **structurer durablement son influence dans une région marquée par la concurrence des puissances et des modèles d'intégration**.

I. UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE TENDU

A. UN PAYS PIVOT MAIS RELATIVEMENT FRAGILE

Situé au cœur de l'Eurasie, le Kirghizstan occupe une position stratégique entre Russie et Chine, avec une vocation de hub de transit régional. Cette centralité ne compense toutefois pas une économie structurellement fragile, marquée par une forte dépendance extérieure et des marges de manœuvre limitées du fait de son appartenance à l'Union économique eurasiatique.

Le pays cherche aujourd'hui à **diversifier ses partenaires et attirer des investissements**.

Caractéristiques du Kirghizstan

Population : environ 7 millions

Capitale : Bichkek

Régime : présidentiel

Religion : majorité musulmane (sunnite)

Membre de l'UEEA depuis 2015

Économie : dépendante, orientée importations

B. UN RÉÉQUILIBRAGE STRATÉGIQUE VERS L'UNION EUROPÉENNE

Le rapprochement avec l'Union européenne s'est accéléré dans le contexte post-Ukraine. Il répond à des intérêts convergents : diversification économique pour le Kirghizstan, stabilisation régionale et limitation des contournements de sanctions pour l'UE.

L'APC+ traduit une **montée en puissance du partenariat UE-Asie centrale**.

Données économiques clés

Commerce UE–Kirghizstan : 2,845 Md€ (2023)

Hausse : +116 % en un an

Déficit commercial kirghize : environ –7 Md\$

Exportations : 3,6 Md\$ / Importations : 10,6 Md\$

Contournement sanctions : +903 % (2021–2022)

II. UN ACCORD AMBITIEUX MAIS POLITIQUEMENT SENSIBLE

A. UN ACCORD TRÈS COMPLET

L'APC+ est un accord global couvrant l'ensemble des dimensions de la relation bilatérale (politique, sécurité, justice, économie). Il vise une convergence progressive vers les normes européennes et instaure un dialogue renforcé sur les droits de l'Homme, la sécurité et la coopération judiciaire, tout en structurant les échanges économiques et les investissements.

L'accord APC +

Accord "nouvelle génération", complet et transversal

Alignement progressif sur les normes européennes

Renforcement du dialogue : droits de l'Homme / État de droit / sécurité (terrorisme, criminalité)

Volet économique central : commerce, investissements, concurrence, développement durable

B. DES ENJEUX SENSIBLES À MAÎTRISER

L'accord s'inscrit dans un contexte sensible. La situation des droits de l'Homme se dégrade, notamment en matière de libertés publiques. Par ailleurs, l'environnement régional reste instable, en particulier du fait des tensions frontalières avec le Tadjikistan.

Enfin, des incertitudes juridiques subsistent, notamment sur la protection des données, en l'absence de reconnaissance d'un niveau adéquat par l'Union européenne, même si des dérogations pour motif d'intérêt public sont possibles.

Points de vigilance

Droits de l'Homme (presse, ONG)

Instabilité régionale (Tadjikistan, Afghanistan)

Données personnelles (pas d'adéquation RGPD)

Contournement des sanctions russes

III. UN OUTIL DE PROJECTION ÉCONOMIQUE ET D'INFLUENCE POUR L'UNION EUROPÉENNE

A. UN LEVIER ÉCONOMIQUE STRUCTURANT

L'APC+ constitue un levier de développement économique pour le Kirghizstan. Il vise à améliorer le climat des affaires, attirer les investissements européens et renforcer l'intégration du pays dans les échanges internationaux, dans la continuité des dispositifs existants.

B. UN INSTRUMENT D'INFLUENCE GÉOPOLITIQUE

L'APC+ permet à l'Union européenne de renforcer sa présence en Asie centrale face à la Russie et à la Chine. Il s'inscrit dans une stratégie plus large de connectivité régionale.

Dimension économique et stratégique	
Global Gateway	Concurrence Russie / Chine
Corridor transcasprien : 10 Md€	Sécurisation des routes commerciales

Il participe à l'ancrage du Kirghizstan dans l'espace normatif européen.

INTRODUCTION

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation de l'accord de partenariat et de coopération renforcé (APC+) entre l'Union européenne, ses États membres et la République kirghize, signé à Bruxelles le 25 juin 2024.

Cet accord se substitue au cadre conventionnel établi par l'accord de partenariat et de coopération signé en 1995 et entré en vigueur en 1999, qui constituait jusqu'à présent le fondement juridique des relations entre l'Union européenne et le Kirghizstan.

Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de ce premier accord, l'évolution des équilibres régionaux, la recomposition des flux commerciaux eurasiatiques et l'intensification du dialogue entre l'Union européenne et les États d'Asie centrale conduisent à privilégier un instrument plus ambitieux, à la fois juridiquement plus complet et politiquement plus structurant.

Au-delà de sa portée juridique, cet accord s'inscrit dans un contexte de recomposition rapide des équilibres en Eurasie, marqué par la concurrence accrue des puissances et des modèles d'intégration. Il traduit la volonté de l'Union européenne de structurer sa présence dans la région, tout en répondant à l'intérêt manifesté par les États d'Asie centrale pour une diversification de leurs partenariats extérieurs.

La commission relève, à cet égard, que la région ne saurait être appréhendée comme un ensemble homogène, comme l'a souligné M. Michaël Levystone¹ lors de son audition. Les trajectoires politiques, économiques et diplomatiques des États qui la composent demeurent différenciées, ce qui appelle une approche adaptée à chaque partenaire.

I. LE KIRGHIZSTAN, UN ÉTAT CHARNIÈRE EN QUÊTE D'ÉQUILIBRE GÉOPOLITIQUE

A. UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE AU CŒUR DE L'EURASIE

Le Kirghizstan est un État enclavé d'Asie centrale d'une superficie de 199 900 km², peuplé d'environ 7,16 millions d'habitants. Dominé par les massifs du Tian Shan, son territoire, largement montagneux, est structuré par des vallées étroites, dont celle de Ferghana au sud, espace densément peuplé et historiquement sensible. La capitale, Bichkek, concentre les institutions politiques, tandis qu'Och et Djalalabad constituent les principaux centres urbains du sud.

¹ Audition de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat le 25 mars 2026

Cette configuration géographique a durablement façonné les structures politiques et sociales du pays. Elle explique en partie la fragmentation des espaces de peuplement et la difficulté de consolidation d'une autorité centrale forte. Les Kirghiz, peuple turcique de tradition nomade, ont longtemps évolué dans un cadre fondé sur la mobilité et les solidarités tribales, davantage que sur une territorialité strictement délimitée. L'espace kirghiz s'inscrivait ainsi dans des dynamiques de circulation reliant la Chine, le monde musulman et l'espace russe, plutôt que dans une logique d'État-frontière.

L'intégration progressive à l'Empire russe au XIX^e siècle, puis l'incorporation au système soviétique, ont introduit une structuration administrative et territoriale durable. La délimitation des frontières opérée durant cette période, devenue internationale à partir de 1991, demeure à l'origine de tensions persistantes, notamment dans la vallée de Ferghana, en raison de son inadéquation partielle avec les réalités ethniques et hydrauliques locales.

L'indépendance proclamée le 31 août 1991 a ainsi vu émerger un État souverain dont les structures administratives, linguistiques et économiques restent largement héritées de la période soviétique. Le maintien du russe comme langue officielle aux côtés du kirghize et l'inscription dans des cadres régionaux tels que l'Union économique eurasiatique, que le pays a rejointe en 2015, témoignent de cette continuité.

Malgré un produit intérieur brut modeste, évalué à 12,6 milliards d'euros en 2023, le Kirghizstan occupe une position géographique stratégique à l'interface de plusieurs puissances régionales. Cette centralité, conjuguée à son héritage historique, contribue à faire du pays un acteur contraint, dont la souveraineté s'exerce dans un environnement fortement dépendant.

B. UNE TRAJECTOIRE POLITIQUE RÉVÉLATRICE D'UNE STABILISATION INACHEVÉE

Depuis l'indépendance, le Kirghizstan présente une trajectoire politique singulière en Asie centrale, marquée par une alternance entre phases d'ouverture et épisodes de recentralisation du pouvoir.

Le pays s'est initialement distingué par une plus grande pluralité politique et une société civile active. Cette spécificité s'est toutefois accompagnée d'une instabilité institutionnelle récurrente, illustrée par les crises politiques de 2005, 2010 et 2020, qui ont conduit à des changements de pouvoir sous la pression de mobilisations populaires.

L'élection présidentielle anticipée du 10 janvier 2021, qui a porté au pouvoir M. Sadyr Japarov, s'est inscrite dans un contexte de recomposition rapide des équilibres politiques. La réforme constitutionnelle adoptée en avril

2021 a renforcé les prérogatives du président, traduisant un infléchissement vers une présidentialisation accrue du régime.

Cette évolution peut être interprétée comme une tentative de stabilisation institutionnelle après plusieurs séquences de crise. Elle s'inscrit également dans un environnement régional où la concentration du pouvoir exécutif constitue le modèle dominant.

Toutefois, les évolutions récentes appellent une vigilance particulière. L'adoption de textes relatifs à la régulation de l'information, au statut des organisations de la société civile ou encore aux « représentants de l'étranger », ainsi que les condamnations de journalistes en 2024, traduisent un durcissement du cadre d'exercice des libertés publiques.

Le système politique kirghiz demeure ainsi caractérisé par un équilibre fragile entre recherche de stabilité et respect des principes démocratiques. Si aucun facteur immédiat de déstabilisation majeure n'est identifié à ce stade, la persistance de tensions sociales et les échéances électorales à venir constituent des éléments d'attention.

C. UNE ÉCONOMIE STRUCTURELLEMENT VULNÉRABLE

L'économie kirghize demeure marquée par des fragilités structurelles liées à l'enclavement du pays, à la faiblesse de sa base productive et à sa dépendance à des facteurs externes.

Les échanges extérieurs restent fortement déséquilibrés, avec un déficit commercial important. Cette situation s'accompagne d'une dépendance significative aux transferts de travailleurs migrants, principalement en provenance de Russie, qui représentent une part substantielle du produit intérieur brut. Par ailleurs, la part élevée de la dette détenue par des créanciers chinois contribue à structurer l'environnement économique du pays.

Cette double dépendance, à la fois migratoire et financière, limite les marges de manœuvre du Kirghizstan et l'expose aux évolutions conjoncturelles régionales.

La croissance récente, proche de 9 % en 2023 et 2024, doit toutefois être interprétée avec prudence. Elle s'explique en partie par la réorientation des flux commerciaux consécutive à la guerre en Ukraine, le pays jouant un rôle accru de plateforme de transit et de réexportation. Cette dynamique apparaît en partie conjoncturelle et ne traduit pas une transformation structurelle de l'économie.

Les autorités kirghizes mettent néanmoins en avant une dynamique récente d'industrialisation, marquée par l'ouverture de plus d'une centaine d'unités de production par an et la mise en œuvre de nombreux projets

industriels structurants, traduisant une volonté de diversification économique.

La vulnérabilité macroéconomique demeure significative. Ainsi, les transferts des travailleurs migrants représentent encore environ 19 % du PIB, tandis que la Chine détient 36 % de la dette publique totale. Cette double dépendance, migratoire et sécuritaire à l'égard de la Russie, financière et commerciale vis-à-vis de la Chine, structure l'environnement stratégique du pays¹.

Dans ce contexte, la trajectoire économique du Kirghizstan demeure caractérisée par une forte exposition aux évolutions régionales, qu'elles soient commerciales, financières ou migratoires. L'enjeu principal réside dans la consolidation d'un modèle de développement plus résilient, capable de réduire ces dépendances.

Le bénéfice du régime SPG+ depuis 2016 constitue, à cet égard, un levier de diversification, en facilitant l'accès au marché européen en contrepartie d'engagements normatifs. Ce mécanisme participe également de l'influence réglementaire de l'Union européenne.

Toutefois, la relation avec l'Union européenne ne se substitue pas aux liens structurants avec la Russie et la Chine. Elle s'inscrit plutôt dans une logique de rééquilibrage, les États de la région cherchant à diversifier leurs partenariats afin de préserver leurs marges de manœuvre stratégiques.

Cette situation s'inscrit dans une stratégie étrangère dite « multivectorielle », assumée par les autorités kirghizes, consistant à articuler une forte dépendance énergétique et migratoire à la Russie, un partenariat économique structurant avec la Chine, et une volonté croissante de diversification vers l'Union européenne.

II. L’AFFIRMATION STRATÉGIQUE DE L’UNION EUROPÉENNE EN ASIE CENTRALE : ENTRE CONCURRENCE DES MODÈLES D’INTÉGRATION ET IMPÉRATIF SÉCURITAIRE

A. UNE INTENSIFICATION POLITIQUE DEPUIS 2022 : DE LA STRATÉGIE RÉGIONALE À LA STRUCTURATION D’UN DIALOGUE STRATÉGIQUE

L'Union européenne n'est pas un acteur nouveau en Asie centrale. Toutefois, la guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022 a profondément accéléré la redéfinition de son positionnement dans la région.

Ce conflit a mis en évidence la nécessité de diversifier les approvisionnements énergétiques, de sécuriser les chaînes logistiques et de réduire les dépendances à l'égard d'acteurs concurrents. Dans ce contexte,

¹ Ces éléments sont synthétisés en annexe 4.

L'Asie centrale apparaît désormais comme un espace stratégique, tant du point de vue économique que géopolitique.

La stratégie adoptée par l'Union européenne en 2019 a constitué le premier cadre structuré d'engagement régional. Elle a été prolongée par la feuille de route conjointe 2023-2025, qui organise les priorités politiques, économiques et sécuritaires de l'Union. Ce cadre traduit un changement d'échelle : l'Asie centrale n'est plus appréhendée comme un espace périphérique, mais comme un partenaire à part entière dans les équilibres eurasiatiques.

Cette évolution s'est accompagnée d'une intensification des contacts politiques. Les visites du président du Conseil européen en 2022 et 2023, puis la tenue du premier sommet UE-Asie centrale en avril 2025, ont institutionnalisé un dialogue au plus haut niveau. Pour la première fois, les cinq États de la région ont été réunis dans un cadre formel avec les dirigeants européens, consacrant l'émergence d'un espace régional reconnu comme tel.

Dans ce contexte, le Kirghizstan ne constitue pas un partenaire isolé, mais l'un des maillons d'un dispositif régional plus large. **L'accord de partenariat et de coopération renforcé doit être appréhendé comme l'expression bilatérale d'une stratégie globale d'affirmation européenne en Asie centrale.**

B. CONCURRENCE DES MODÈLES D'INTÉGRATION : UEEA ET GLOBAL GATEWAY

L'Asie centrale constitue aujourd'hui un espace de coexistence entre plusieurs modèles d'intégration, porteurs de logiques distinctes.

Le Kirghizstan est membre de l'Union économique eurasiatique depuis 2015. Cette organisation repose sur une intégration économique structurée autour d'une union douanière et d'une harmonisation réglementaire, offrant des avantages immédiats en termes d'accès au marché russe et de circulation de la main-d'œuvre. Elle implique en contrepartie une limitation des marges de manœuvre commerciales autonomes.

À l'inverse, l'approche européenne, notamment à travers l'initiative *Global Gateway*, ne vise pas une intégration institutionnelle, mais le développement de connexions fondées sur l'investissement, la transparence et l'alignement progressif sur des standards internationaux.

L'annonce en janvier 2024 d'un engagement financier de 10 milliards d'euros en faveur du corridor de transport transcasprien illustre cette approche. Ce corridor, reliant la Chine à l'Europe via la mer Caspienne et le Caucase du Sud, s'inscrit dans cette logique de diversification des routes commerciales. M. Levystone souligne que le développement du *Middle Corridor* ou corridor transcasprien s'inscrit dans une dynamique d'accélération des flux liée aux recompositions géopolitiques récentes.



Source : Carte du Corridor transcaspien <https://middlecorridor.com/en/route>

Dans cette perspective, les autorités kirghizes mettent également en avant des projets structurants de connectivité régionale. L'ambassadeur a ainsi insisté sur le projet de ligne ferroviaire reliant la Chine, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan, appelé à renforcer l'intégration du pays dans les flux eurasiatiques. Ce projet illustre la volonté de Bichkek de valoriser sa position géographique en tant que plateforme de transit, tout en diversifiant ses partenariats d'infrastructure.

La différence entre ces deux modèles ne réside pas seulement dans leurs instruments, mais dans leur philosophie. L'UEEA procède d'une logique d'intégration verticale et institutionnelle, centrée sur une puissance pivot. *Global Gateway* s'inscrit dans une logique de connectivité horizontale, visant à multiplier les interconnexions sans imposer un cadre supranational contraignant.

Toutefois, la commission relève que la capacité de l'Union européenne à s'imposer comme un acteur structurant demeure conditionnée à la mobilisation effective de moyens financiers et à la concurrence d'autres initiatives. Et à l'heure actuelle, les investissements européens demeurent encore en deçà des besoins, laissant une marge d'influence importante à d'autres acteurs, notamment la Chine.

Par ailleurs, la forte progression des exportations européennes vers le Kirghizstan depuis 2022, qui ont connu une augmentation exceptionnelle, passant de 263 millions d'euros en 2021 à 2,7 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de près de 9,4 %, apparaît largement imputable à des phénomènes de réexportation et de contournement des sanctions visant la Russie. Cette évolution souligne le rôle du Kirghizstan comme plateforme de transit dans les flux commerciaux régionaux. Les autorités kirghizes contestent toutefois une interprétation exclusivement liée au contournement des sanctions, mettant en avant une dynamique d'industrialisation rapide, la modernisation des infrastructures et un renforcement des dispositifs nationaux de contrôle des exportations.

Dans ce contexte, la coexistence de ces cadres place le Kirghizstan dans une situation d'arbitrage stratégique. Le pays ne peut se soustraire à ses engagements eurasiatiques, mais cherche à diversifier ses partenariats. L'accord avec l'Union européenne s'inscrit dans cette logique de diversification progressive, sans remise en cause des équilibres existants.

C. LA DIMENSION SÉCURITAIRE : AFGHANISTAN, GESTION DES FRONTIÈRES ET STABILITÉ RÉGIONALE

Au-delà des enjeux économiques et normatifs, l'engagement de l'Union européenne en Asie centrale répond à un impératif sécuritaire croissant.

Le Kirghizstan, bien que ne partageant pas de frontière directe avec l'Afghanistan, se trouve exposé aux dynamiques régionales de déstabilisation via le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. La prise de pouvoir des Talibans en août 2021 a ravivé les inquiétudes en matière de radicalisation, de trafics et de flux migratoires. M. Levystone a également mis en évidence le rôle des dynamiques transfrontalières, notamment liées aux diasporas centrasiatiques, dans la compréhension de la situation afghane. L'Asie centrale demeure une zone de transit majeure pour les stupéfiants en provenance d'Afghanistan à destination de la Russie et de l'Europe.

Les affrontements armés survenus en 2021 et 2022 à la frontière kirghizo-tadjike, notamment autour de l'enclave de Vorukh, ont mis en lumière la fragilité persistante des délimitations héritées de la période soviétique. **La signature d'un accord de délimitation en 2025** marque toutefois une **évolution positive**, contribuant à stabiliser la situation régionale. Les autorités kirghizes soulignent que cet accord a permis une réduction significative des tensions frontalières, avec une quasi-disparition des incidents armés depuis sa signature.

Dans ce contexte, l'Union européenne soutient plusieurs programmes régionaux visant à renforcer les capacités institutionnelles et la gestion des frontières, notamment les programmes *Border Management Programme in Central Asia* (BOMCA) et le *Central Asia Drug Action Programme* (CADAP).

L'accord de partenariat et de coopération renforcé prévoit un approfondissement de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, de criminalité organisée et de blanchiment de capitaux. Ce volet sécuritaire participe d'une stratégie visant à prévenir la diffusion de menaces susceptibles d'affecter directement la sécurité européenne.

La commission relève toutefois que cette coopération s'inscrit dans un environnement concurrentiel. La Russie conserve une architecture sécuritaire régionale structurée, tandis que la Chine développe une présence croissante fondée sur la protection de ses intérêts économiques.

Dans ce contexte, l'Union européenne privilégie une approche fondée sur la coopération civile et le renforcement de l'État de droit. L'APC+ s'inscrit ainsi dans une stratégie de stabilisation régionale, dont l'efficacité dépendra de la capacité de l'Union à traduire ses engagements en actions concrètes et à maintenir un niveau d'exigence élevé.

III. DES RELATIONS FRANCO-KIRGHIZES CONSOLIDÉES DANS LE CADRE EUROPÉEN : AFFIRMATION D'UNE INFLUENCE SPÉCIFIQUE

A. LA FRANCE, ACTEUR MOTEUR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE EN ASIE CENTRALE ET PARTENAIRE POLITIQUE EXIGEANT

L'action de la France au Kirghizstan s'inscrit dans le cadre de la politique extérieure de l'Union européenne, tout en contribuant à en orienter les priorités. Elle participe activement à la définition de la stratégie européenne en Asie centrale et figure parmi les États membres les plus engagés dans le développement d'un dialogue structuré avec la région.

Dans les enceintes européennes, la France a constamment soutenu une approche équilibrée combinant ouverture économique, sécurisation des investissements et exigence normative. Cette ligne stratégique se retrouve dans l'architecture même de l'accord de partenariat et de coopération renforcé, qui associe un approfondissement commercial substantiel à des clauses explicites relatives aux droits de l'Homme, à l'État de droit et aux engagements internationaux.

Le dialogue politique avec le Kirghizstan s'inscrit dans un cadre institutionnalisé, notamment à travers le Conseil de coopération et les dialogues sectoriels, en particulier celui consacré aux droits fondamentaux. Ce dialogue revêt une importance particulière au regard des évolutions internes récentes, qui appellent une attention soutenue en matière de libertés publiques et de pluralisme politique.

Dans ce contexte, l'accord renforcé constitue, pour la France au sein du cadre européen, un levier diplomatique permettant de concilier accompagnement des autorités kirghizes et maintien d'un niveau d'exigence élevé. Il répond également à l'attente exprimée par les États de la région de disposer de partenaires extérieurs capables d'offrir des alternatives crédibles aux dépendances existantes¹.

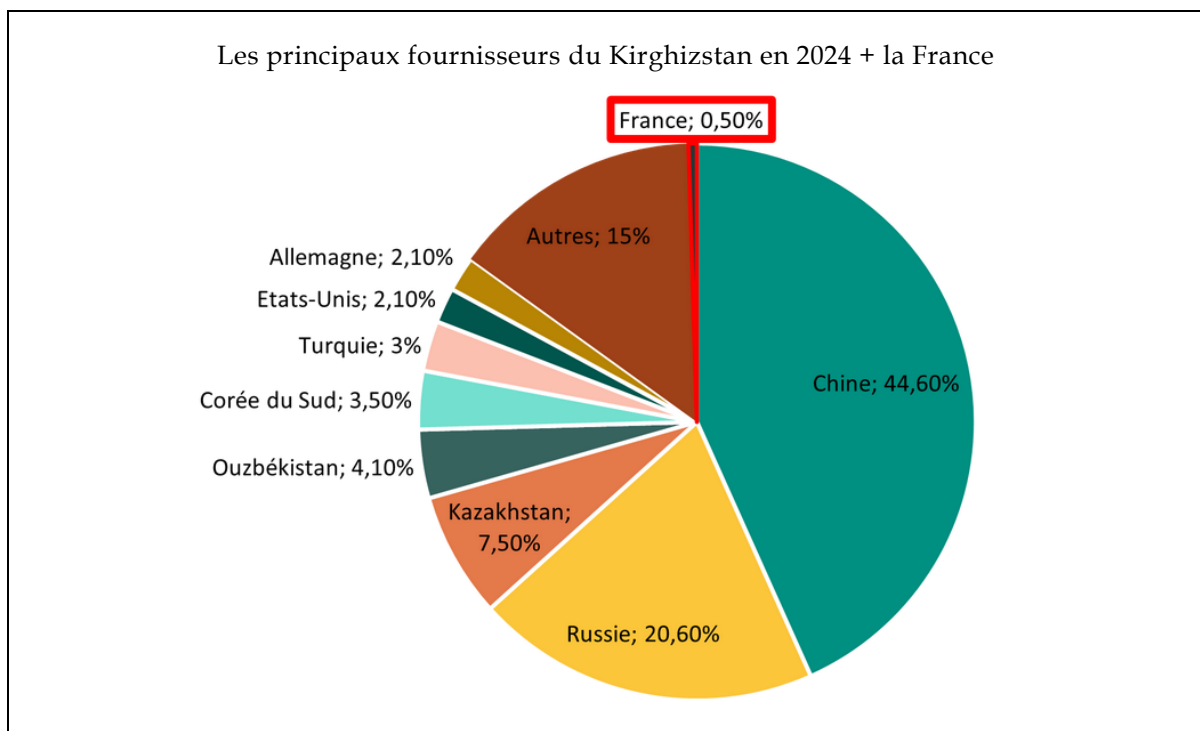
Ainsi, la position française ne se limite pas à la mise en œuvre d'une politique européenne commune. Elle participe à l'équilibre entre coopération et conditionnalité, dans un environnement régional marqué par la concurrence des influences.

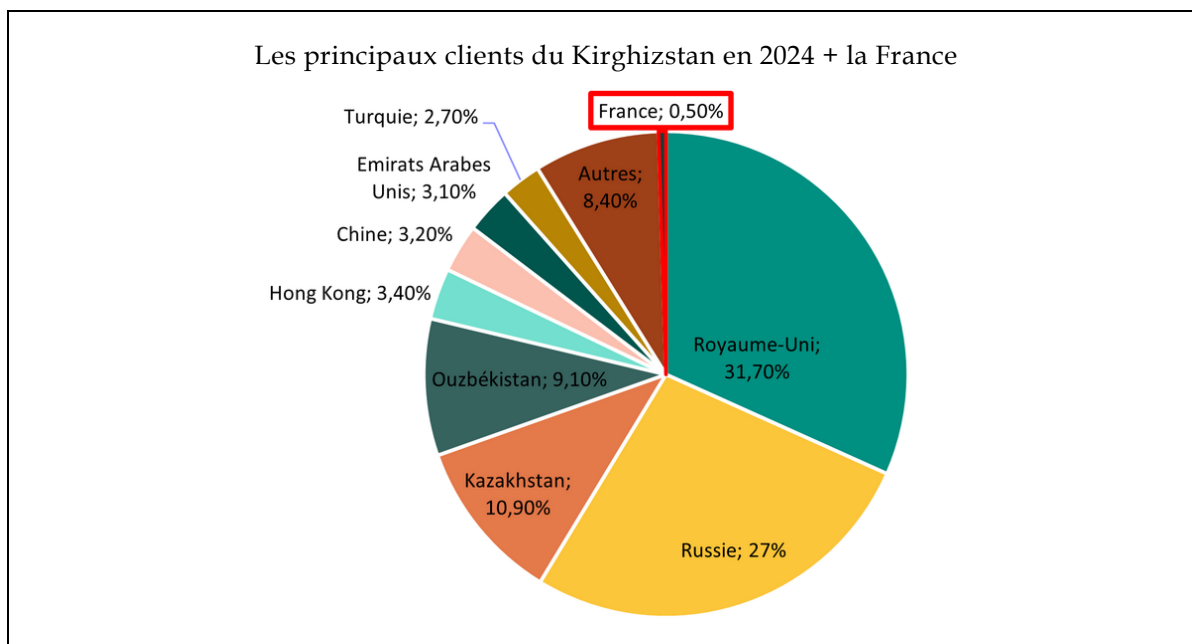
¹ Cf l'audition de Michaël Levystone par la CAED, le 25 mars 2026

B. UNE PRÉSENCE ÉCONOMIQUE FRANÇAISE ENCORE MESURÉE MAIS STRATÉGIQUEMENT POSITIONNÉE

La présence économique française au Kirghizstan demeure encore limitée, en comparaison avec celle de certains partenaires européens disposant d'une implantation plus ancienne. Cette situation reflète moins un désengagement qu'un positionnement encore en développement dans un environnement économique contraint.

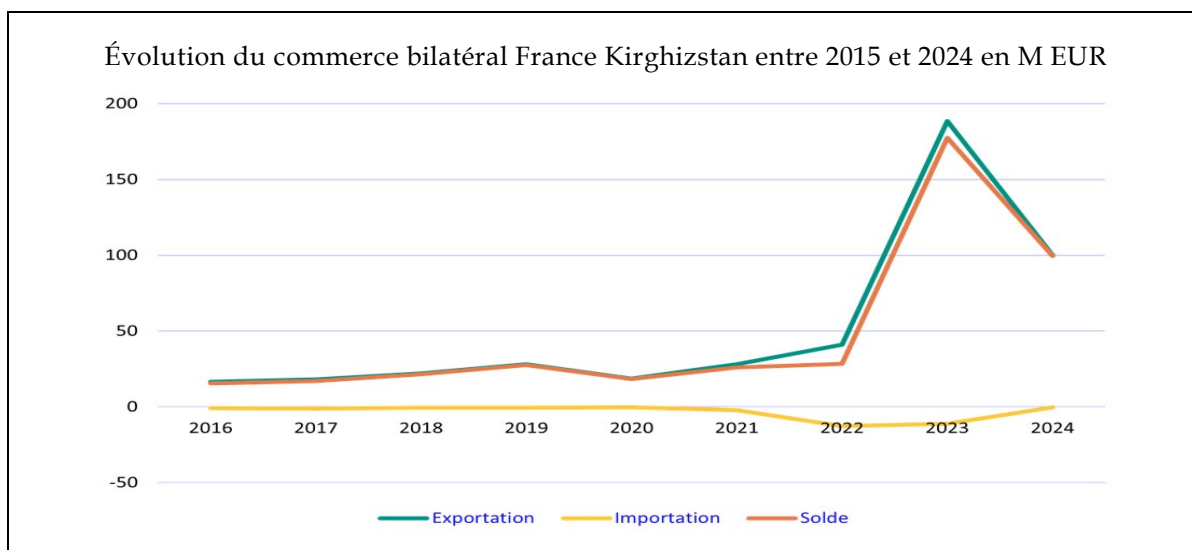
Les échanges commerciaux entre l'Union européenne et le Kirghizstan ont atteint 2,8 milliards d'euros en 2023, en progression significative. Cette dynamique s'inscrit notamment dans le cadre du régime SPG+ précité et facilite son accès au marché européen. Cette dynamique doit toutefois être nuancée, compte tenu de la structure de l'économie kirghize, caractérisée par une faible diversification productive et une dépendance persistante à des facteurs externes.





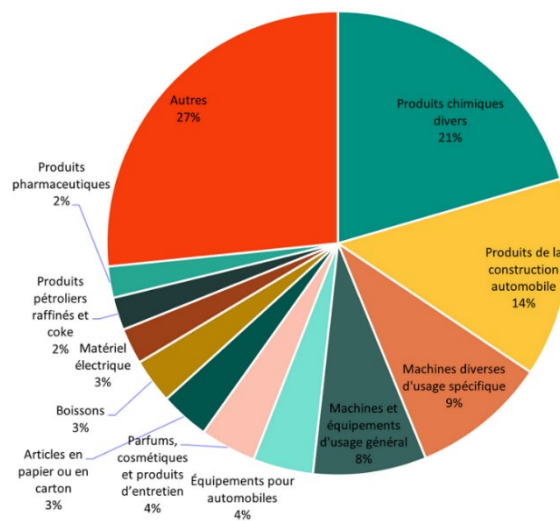
Ces données illustrent la concentration des échanges du Kirghizstan sur un nombre limité de partenaires, confirmant la dépendance structurelle de son économie et la faible diversification de ses échanges.

Dans ce contexte, l'approfondissement des relations économiques avec l'Union européenne, et en particulier avec la France, peut contribuer à élargir les perspectives de développement. Plusieurs secteurs apparaissent particulièrement porteurs, notamment les infrastructures de transport et de logistique, l'hydroélectricité et les énergies renouvelables, le tourisme durable, ainsi que l'exploitation et la transformation de minéraux critiques. L'accord de partenariat et de coopération renforcé constitue, à cet égard, un cadre favorable, en renforçant la sécurité juridique des investissements et en améliorant la transparence des règles applicables aux opérateurs économiques.



Toutefois, les échanges bilatéraux entre la France et le Kirghizstan demeurent d'ampleur limitée et concentrés sur un nombre restreint de secteurs. La présence française repose principalement sur quelques acteurs structurants, traduisant à la fois le potentiel de développement et les contraintes liées à l'environnement économique local.

Composition (2024) et évolution des exportations françaises vers le Kirghizstan en M EUR



Dans ces conditions, **la stratégie française apparaît davantage fondée sur un positionnement ciblé, privilégiant des segments à forte valeur ajoutée**, plutôt que sur une présence extensive. Cette approche est cohérente avec les priorités économiques françaises et avec les besoins de transformation du tissu économique kirghiz.

C. UNE DIPLOMATIE D'INFLUENCE FONDÉE SUR LA COOPÉRATION HUMAINE, CULTURELLE ET INSTITUTIONNELLE

Au-delà des relations politiques et économiques, l'action française au Kirghizstan repose également sur une diplomatie d'influence structurée, fondée sur la coopération universitaire, scientifique et culturelle.

Ces actions contribuent à la formation des élites administratives, au renforcement des capacités institutionnelles et à la diffusion de standards juridiques et administratifs conformes aux principes européens. Elles participent ainsi à l'ancrage de relations durables, dépassant le cadre des échanges économiques.

Cette démarche s'inscrit dans un environnement régional où la stabilisation repose autant sur le renforcement des institutions que sur la gestion des enjeux sécuritaires. Les programmes soutenus par l'Union

européenne, tels que le BOMCA ou le CADAP, illustrent cette articulation entre coopération technique et sécurité régionale.

La contribution française, qu'elle s'inscrive dans un cadre bilatéral ou européen, participe de cette logique de stabilisation par le renforcement des capacités. Elle repose sur des instruments souples, fondés sur l'expertise, la formation et la construction de réseaux.

Ainsi, la diplomatie d'influence constitue un levier essentiel de la présence française, permettant d'inscrire son action dans le temps long et de consolider l'ancrage européen dans la région.

En définitive, **les relations franco-kirghizes s'inscrivent dans une articulation cohérente entre engagement national et cadre européen.** Elles traduisent une présence encore mesurée mais structurée, fondée sur une combinaison d'influence politique, économique et institutionnelle, adaptée aux spécificités du contexte kirghiz.

IV. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD DE COOPÉRATION ET DE PARTENARIAT RENFORCÉ

A. UN ACCORD MIXTE RÉVÉLATEUR D'ENJEUX INSTITUTIONNELS ET DIPLOMATIQUES

1. La question de la mixité ou l'affirmation des compétences partagées

a) Le désaccord institutionnel initial

La conclusion de l'accord de partenariat et de coopération renforcé ne s'est pas limitée à un processus technique. Elle a mis en évidence des divergences d'appréciation au sein de l'Union européenne quant à la nature juridique de l'accord.

Bien que le texte ait été paraphé dès 2019, sa signature n'est intervenue qu'en juin 2024, en raison d'un désaccord portant sur sa qualification. La Commission européenne a initialement considéré que l'accord relevait exclusivement de la compétence de l'Union, ce qui aurait permis une conclusion sans intervention des États membres.

Cette position s'écartait toutefois de la pratique suivie pour les accords comparables conclus avec les États d'Asie centrale et ne correspondait pas à l'étendue matérielle du texte. Les États membres ont, en conséquence, soutenu la qualification d'accord mixte, estimant que certaines stipulations relevaient de compétences partagées, voire nationales.

Un compromis est intervenu au sein du Comité des représentants permanents (COREPER) en mars 2023, permettant de lever ce blocage et d'ouvrir la voie à la signature de l'accord.

b) Les fondements juridiques de la mixité

La qualification d'accord mixte découle du champ particulièrement large couvert par l'APC+, qui inclut, outre les aspects commerciaux, des domaines tels que la coopération judiciaire, la sécurité, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme, ainsi que des dispositions impliquant des transferts de données à caractère personnel.

Le Conseil d'État a relevé que certaines stipulations, notamment celles relatives aux articles 16 et 19 de l'accord, prévoient des transferts de données vers la République kirghize dans des domaines relevant, pour partie au moins, de la compétence des États membres. En l'absence de décision d'adéquation au sens de l'article 45 du règlement (UE) 2016/679, ces transferts doivent être strictement encadrés et peuvent être fondés sur l'existence d'un motif important d'intérêt public au sens de l'article 49 du même règlement.

Les autorités kirghizes ont toutefois engagé un rapprochement normatif avec les standards européens en matière de protection des données, notamment à travers l'adoption d'un Code numérique entré en vigueur en février 2026, inspiré du RGPD, et l'examen d'une adhésion à la Convention 108+ du Conseil de l'Europe.

Il a toutefois estimé que les finalités poursuivies par l'accord, notamment en matière de coopération sécuritaire, étaient de nature à justifier de tels transferts dans le respect du droit de l'Union.

La mixité apparaît ainsi juridiquement fondée, en ce qu'elle reflète la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Elle garantit également l'exercice d'un contrôle parlementaire national sur un accord aux implications substantielles.

c) La portée politique de la ratification nationale

La procédure d'autorisation parlementaire ne se limite pas à une exigence constitutionnelle. Elle confère une légitimité politique à un accord engageant la France dans un partenariat stratégique de long terme.

Elle permet également d'inscrire l'examen de cet accord dans le cadre du contrôle démocratique, en particulier au regard des enjeux sensibles qu'il soulève, tels que la protection des données, la coopération sécuritaire et le respect des principes démocratiques.

La mixité ne constitue donc pas un simple mécanisme procédural. Elle traduit une forme de coresponsabilité entre l'Union européenne et ses États membres dans la conduite de l'action extérieure.

2. Les ajustements diplomatiques liés à la question chypriote

a) Un point de tension externe aux négociations techniques

Au-delà des débats institutionnels internes à l'Union, la conclusion de l'accord a été affectée par un facteur extérieur aux négociations : les relations entre le Kirghizstan et la « République turque de Chypre-Nord ».

À la suite d'une visite du dirigeant chypriote turc à Bichkek en décembre 2023, la République de Chypre a exprimé des réserves, demandant l'introduction d'un protocole additionnel rappelant les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale. Une telle demande aurait impliqué la réouverture formelle des négociations.

b) Le compromis du 15 janvier 2024

Un compromis a été trouvé le 15 janvier 2024. Il a consisté à insérer, dans la décision du Conseil relative à la signature de l'accord, un rappel explicite des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, en référence aux résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil de sécurité des Nations unies.

Par ailleurs, un nouvel article a été introduit afin de prévoir la possibilité de saisir le Conseil de coopération en cas de difficulté relative aux relations avec la « RTCN ». Une déclaration conjointe du Conseil, du Service européen d'action extérieure et de la Commission a également été adoptée le 24 janvier 2024.

Ce compromis a permis de préserver la cohésion de l'Union sans rouvrir les négociations.

c) Une illustration du caractère hautement politique des accords commerciaux

Cet épisode illustre le caractère intrinsèquement politique des accords de partenariat conclus par l'Union européenne. Ceux-ci ne se limitent pas à des instruments économiques, mais s'inscrivent dans des équilibres diplomatiques plus larges.

L'APC+ avec le Kirghizstan en constitue une illustration, en ce qu'il engage à la fois des flux économiques et des positions de principe relatives au droit international.

B. UN PARTENARIAT AMBITIEUX CONFRONTÉ AUX RÉALITÉS INTERNES KIRGHIZES

1. Une convergence normative exigeante

a) Les clauses essentielles

L'accord comporte les clauses essentielles traditionnellement présentes dans les accords de partenariat de l'Union européenne. Il consacre le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et de l'État de droit comme fondement de la relation bilatérale.

Il inclut également des dispositions relatives à la coopération internationale en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

Ces dispositions traduisent l'ambition normative de l'Union européenne, en établissant un cadre conditionnel fondé sur des valeurs communes.

b) Les fragilités démocratiques récentes

La mise en œuvre de ces engagements doit toutefois être appréciée à la lumière des évolutions internes du Kirghizstan.

L'adoption récente de textes relatifs aux « représentants de l'étranger » ainsi que les condamnations de journalistes en 2024 ont suscité des préoccupations quant à l'évolution du cadre démocratique. Ces éléments s'inscrivent dans un contexte marqué par le renforcement des prérogatives présidentielles depuis la réforme constitutionnelle de 2021.

Dans ce cadre, la Commission relève que la capacité du Kirghizstan à satisfaire durablement aux exigences normatives de l'accord devra faire l'objet d'un suivi attentif.

Les réponses apportées par le Gouvernement confirment que ces évolutions font l'objet d'une vigilance étroite de la part de l'Union européenne et de la France. Elles soulignent que le dialogue politique, notamment dans le cadre du dialogue UE-Kirghizstan sur les droits de l'Homme, constitue un levier privilégié pour accompagner les autorités kirghizes vers le respect effectif de leurs engagements internationaux. Le Gouvernement indique en particulier que l'Union européenne a, à plusieurs reprises, exprimé publiquement ses préoccupations, notamment à la suite des condamnations de journalistes en 2024, et qu'elle entend maintenir une ligne d'exigence constante en matière de libertés fondamentales.

Les autorités kirghizes mettent pour leur part en avant le rôle de l'Ombudsman et des mécanismes internes de contrôle pour garantir le respect des libertés publiques, ainsi que les ajustements apportés à certains projets de loi à la suite de consultations institutionnelles.

c) La logique d'engagement critique

L'accord s'inscrit dans une logique d'engagement critique, consistant à maintenir un dialogue structuré tout en affirmant des exigences normatives.

Cette approche repose sur l'idée qu'un isolement du partenaire serait contre-productif et que l'évolution institutionnelle peut être accompagnée dans le cadre d'une coopération encadrée.

Le renforcement du dialogue politique, prévu par le titre II de l'accord, constitue à cet égard un instrument central. Cette approche traduit une volonté de l'Union européenne de maintenir un équilibre entre exigence normative et pragmatisme stratégique, dans un contexte où un désengagement créerait un vide susceptible d'être comblé par d'autres puissances.

2. Une dynamique économique ambivalente

a) Une croissance forte mais partiellement conjoncturelle

La croissance enregistrée par le Kirghizstan en 2023 et 2024, proche de 9 %, traduit un dynamisme apparent de l'économie. Elle doit toutefois être relativisée.

Une part significative de cette croissance résulte de la réorientation des flux commerciaux consécutive aux sanctions adoptées à l'encontre de la Russie. Le Kirghizstan joue ainsi un rôle accru de plateforme de transit et de réexportation, comme en témoigne la progression très rapide des échanges avec l'Union européenne.

Cette situation soulève des interrogations quant à la soutenabilité de cette dynamique et à sa compatibilité avec les objectifs de régulation des flux commerciaux.

b) L'impact du SPG+

Depuis 2016, le Kirghizstan bénéficie du régime SPG+, qui facilite son accès au marché européen en contrepartie d'engagements normatifs.

L'accord de partenariat et de coopération renforcé vient compléter ce dispositif en consolidant le cadre juridique applicable aux échanges, notamment en matière de transparence, de protection des investissements et de règlement des différends.

Il contribue ainsi à renforcer la prévisibilité de l'environnement économique.

c) Les perspectives pour la France

Pour la France, l'accord ouvre des perspectives dans plusieurs secteurs, notamment les infrastructures, l'énergie et les services.

Toutefois, ces opportunités doivent être appréciées au regard des fragilités structurelles de l'économie kirghize et de son environnement géopolitique.

M. Levystone a notamment mis en évidence l'absence d'un format structuré de dialogue entre la France et l'ensemble des pays d'Asie centrale, contrairement à certaines initiatives européennes comparables.

L'enjeu pour la France réside ainsi moins dans une présence quantitative que dans sa capacité à se positionner sur des segments à forte valeur ajoutée, en cohérence avec ses priorités stratégiques et les besoins de transformation du Kirghizstan.

L'accord de partenariat et de coopération renforcé avec la République kirghize intervient dans un contexte de compétition stratégique accrue en Asie centrale. Il ne saurait être appréhendé comme un simple instrument technique, mais doit être analysé comme l'expression d'un positionnement stratégique de l'Union européenne dans une région en recomposition.

Face à la pluralité des modèles d'intégration et au retour des logiques de puissance, l'Union européenne entend proposer un cadre de coopération fondé sur la règle de droit, la transparence et la responsabilité mutuelle. Le Kirghizstan, pour sa part, s'inscrit dans une démarche de diversification de ses partenariats, visant à préserver ses marges de manœuvre dans un environnement contraint.

L'accord ne saurait, à lui seul, répondre aux fragilités structurelles de l'économie kirghize ni aux tensions qui affectent son évolution politique. Il établit toutefois un cadre structuré, articulant approfondissement des relations économiques et exigences normatives, dont la mise en œuvre devra faire l'objet d'une attention soutenue.

La commission relève, à cet égard, que le renforcement de l'engagement européen en Asie centrale s'accompagne d'enjeux croissants en matière de crédibilité, tant dans la capacité à mobiliser des instruments concrets que dans le maintien d'un niveau d'exigence élevé.

Dans ces conditions, l'approbation de cet accord traduit moins l'aboutissement d'un processus que l'ouverture d'une relation appelée à se déployer dans la durée, sous réserve d'un suivi attentif de ses conditions de mise en œuvre.

Elle participe, plus largement, de la volonté de la France de contribuer, dans le cadre européen, à la structuration d'un espace eurasiatique plus stable, plus prévisible et fondé sur le respect des règles internationales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 avril, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Grand sur le projet de loi n° 432 (2025-2026) autorisant l'approbation de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République kirghize, d'autre part.

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons à présent le rapport de notre collègue M. Jean-Pierre Grand sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République kirghize.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui un accord qui, à première vue, pourrait sembler technique, mais qui est en réalité profondément stratégique. L'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et la République kirghize, signé le 25 juin 2024, ne constitue pas une simple actualisation juridique : il marque un véritable changement d'échelle dans notre relation avec ce pays d'Asie centrale.

Le Kirghizstan, c'est un État enclavé, situé au cœur d'un espace sous tensions, entre la Russie, la Chine, l'Afghanistan et l'Iran. C'est un pays soumis à des influences multiples, parfois concurrentes, et qui cherche aujourd'hui à desserrer cette dépendance en diversifiant ses partenariats. Dans ce contexte, l'Union européenne ne joue pas un rôle neutre : elle incarne une alternative stratégique. Cet accord s'inscrit ainsi dans un moment géopolitique particulier, marqué par le retour des logiques de puissance et par la volonté de l'Union européenne de renforcer sa présence en Asie centrale.

Ce renforcement passe notamment par des initiatives très concrètes. Je pense en particulier au développement du corridor transcaspien, axe majeur de connectivité entre l'Europe et l'Asie centrale, qui permet de contourner la Russie et de sécuriser les flux commerciaux. L'Union européenne a d'ailleurs annoncé, dans le cadre de sa stratégie *Global Gateway*, un investissement de 10 milliards d'euros pour soutenir ce corridor et, plus largement, les infrastructures de transport et de connectivité dans la région.

Cet accord avec le Kirghizstan s'inscrit pleinement dans cette logique : il ne s'agit pas seulement de dialoguer, mais de structurer des routes, des flux, des échanges, et donc de peser concrètement dans l'organisation économique de l'Eurasie.

Cet accord vient remplacer un cadre ancien, datant des années 1990, devenu obsolète. Il propose une approche beaucoup plus ambitieuse, beaucoup plus structurée, et beaucoup plus exigeante. Il organise un dialogue

politique renforcé, il approfondit la coopération en matière de sécurité, il encadre les relations économiques et commerciales, et il affirme clairement un socle de valeurs fondé sur la démocratie, l'État de droit et le respect des libertés fondamentales.

Sur le plan sécuritaire, il renforce la coopération dans des domaines essentiels : lutte contre le terrorisme, prévention des conflits, lutte contre les trafics. Dans une région marquée par des tensions frontalières récurrentes, notamment avec le Tadjikistan, et par la proximité de zones instables, ces dispositions ne sont pas théoriques : elles répondent à des réalités très concrètes.

Sur le plan économique, cet accord ouvre des perspectives réelles, et c'est un point sur lequel je souhaite insister. Les échanges entre l'Union européenne et le Kirghizstan ont connu une progression significative ces dernières années, avec une forte augmentation du commerce de marchandises.

Cette dynamique est appelée à se poursuivre grâce à un cadre plus sécurisé, plus lisible, et plus favorable aux investissements.

Pour la France, les enjeux sont loin d'être marginaux. Nos entreprises disposent de réelles opportunités dans plusieurs secteurs clés : les transports, notamment l'aviation civile, les énergies renouvelables, en particulier l'hydroélectricité, l'agriculture, ou encore le tourisme. Cet accord offre un cadre juridique et économique qui permet de soutenir leur implantation, de sécuriser leurs investissements et d'ouvrir de nouveaux marchés. Il contribue également à renforcer notre présence économique dans une région où la concurrence internationale est particulièrement forte.

Mais, là encore, il faut être lucide et cet accord n'est pas sans fragilités. La situation des droits de l'homme au Kirghizstan s'est récemment dégradée. Des lois restrictives ont été adoptées, des journalistes ont été condamnés, et des pressions s'exercent sur la société civile. Ces évolutions sont préoccupantes. L'accord comporte des clauses exigeantes, mais elles devront être activement suivies et mises en œuvre.

Autre point de vigilance majeur : le risque de contournement des sanctions visant la Russie. Les données montrent une augmentation très importante de certains flux commerciaux, laissant penser que le Kirghizstan peut servir de plateforme de réexportation.

Ce sujet est central pour la crédibilité de notre politique européenne et devra faire l'objet d'un suivi étroit.

Je veux également évoquer un point plus technique, mais essentiel, celui des transferts de données. Le Conseil d'État a souligné que le Kirghizstan ne bénéficie pas d'un niveau de protection reconnu comme adéquat au sens du droit européen. Cela implique que les échanges de données devront être

strictement encadrés et justifiés. C'est une exigence juridique, mais aussi une question de souveraineté.

Nos travaux ont permis d'aborder ces enjeux de manière approfondie. Nous avons entendu des représentants du Gouvernement, nous avons échangé avec des experts comme Michaël Levystone lors d'une audition organisée dans le cadre de notre commission, et nous avons rencontré Sadyk Sher-Niyaz, l'ambassadeur du Kirghizstan. Ces échanges ont été précieux. Ils ont confirmé la volonté réelle de ce pays de se rapprocher de l'Union européenne, tout en mettant en lumière les contraintes géopolitiques auxquelles il est confronté.

Alors, faut-il approuver cet accord ? À mes yeux, la réponse est claire : oui, mais avec exigence. Oui, parce que cet accord renforce notre présence dans une région stratégique. Oui, parce qu'il nous donne des leviers d'action. Oui, parce qu'il accompagne un pays qui cherche à se rapprocher de nos standards. Mais oui, aussi, à condition d'assurer un suivi rigoureux, notamment sur les droits de l'homme, la transparence économique et le respect des engagements internationaux.

Refuser cet accord, ce serait renoncer à peser. Ce serait laisser d'autres puissances structurer seules les équilibres de la région. L'approuver, au contraire, c'est choisir d'être présents, d'agir, et d'exprimer nos attentes.

Cet accord n'est pas parfait. Mais il est utile. Et dans le contexte actuel, il est nécessaire. Il nous appartient désormais de faire en sorte qu'il soit pleinement mis au service de nos intérêts et de nos valeurs.

C'est dans cet esprit que je vous invite à adopter ce projet de loi.

L'examen de ce projet de loi est inscrit en séance publique à l'ordre du jour du mercredi 15 avril prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la Conférence des présidents, ainsi que votre rapporteure, a souscrit.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

S.E. Monsieur Sadyk SHER-NIYAZ, Ambassadeur de la République kirghize en France

Pour le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

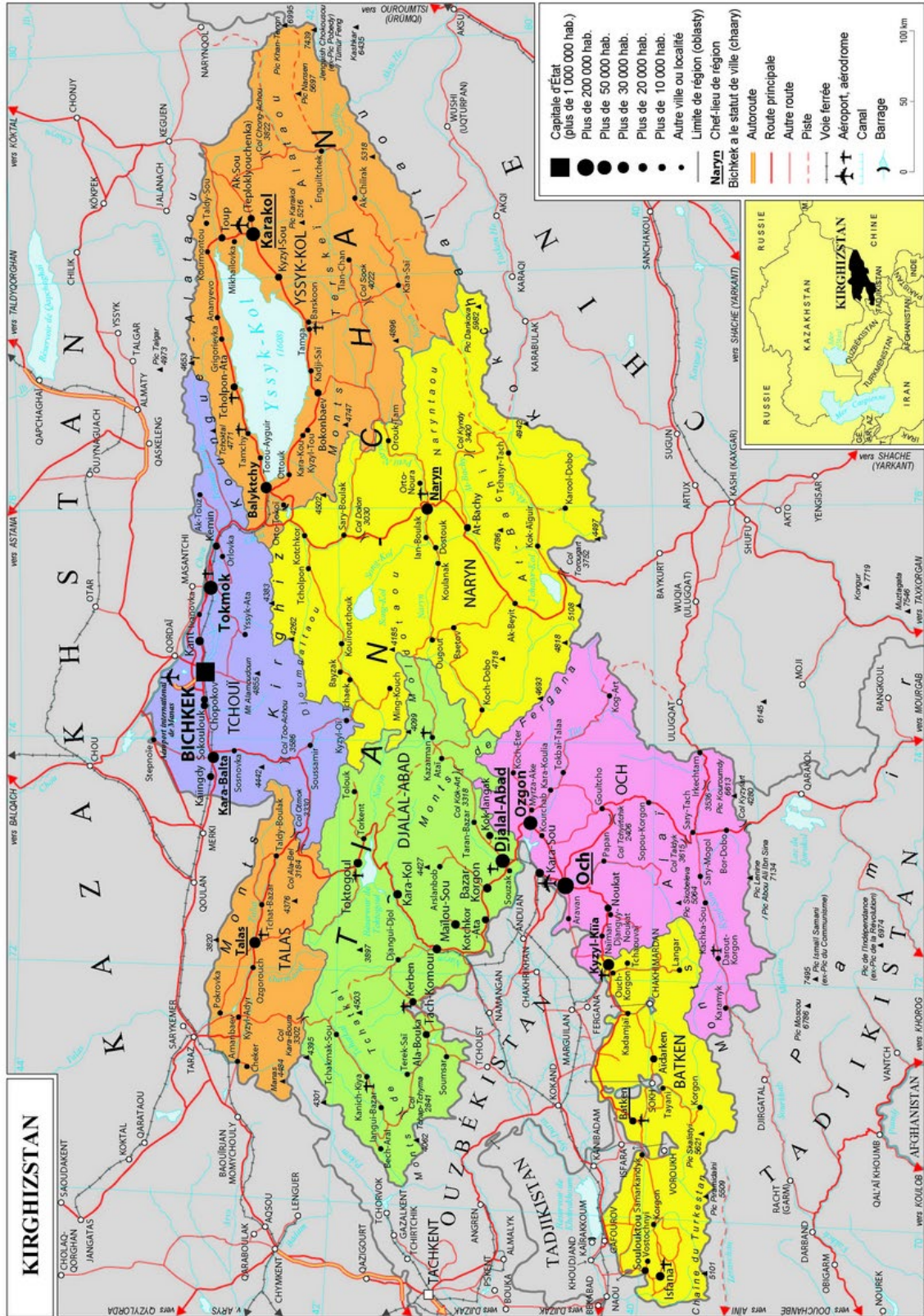
- M. Valeria MANZIONE, Mission des Accords et Traités, Direction des affaires juridiques
- Mme Lena SABADEL, rédactrice géographique
- Mme Eva SEYE, rédactrice, Sous-direction des relations extérieures de l'union européenne (RELEX)

Pour le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance :

- Mme Selma LABROUE, Direction générale du Trésor

M. Michaël LEVYSTONE, co-fondateur de l'Observatoire de la Nouvelle Eurasie, chercheur associé à l'Institut national des langues et civilisations orientales

ANNEXE 2 : CARTE DU KIRGHIZSTAN



ANNEXE 3 : STRUCTURE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION RENFORCÉ - APC+

Domaine	Contenu principal
Dialogue politique	Renforcement du dialogue bilatéral, coopération diplomatique
Commerce et investissements	Accès aux marchés, transparence, concurrence, règlement des différends
État de droit et droits de l'Homme	Clauses essentielles, conditionnalité normative
Sécurité	Lutte contre le terrorisme, criminalité organisée, blanchiment
Coopération sectorielle	Énergie, transport, environnement, agriculture
Données et justice	Encadrement des transferts de données, coopération judiciaire

ANNEXE 4 : PRINCIPALES DÉPENDANCES ÉCONOMIQUES DU KIRGHIZSTAN

Domaine	Acteur principal	Donnée clé
Transferts migratoires	Russie	≈ 19 % du PIB
Dette publique	Chine	≈ 36 % de la dette totale
Commerce extérieur	Chine / Russie	Part majoritaire des échanges
Intégration économique	Union économique eurasiatique	Membre depuis 2015

ANNEXE 5 : SIGNATURE DE L'ACCORD APC+



M. Zheenbek Kulubaev, ministre des affaires étrangères du Kirghizstan et **M. Jan Lipavský**, ministre des affaires étrangères de la République tchèque, au nom de Josep Borrell Fontelles, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, lors de la réunion du Conseil de coopération entre l'Union européenne et la République kirghize le mardi 15 novembre, à Bruxelles