



N° 2911

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2026.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE  
SÉNAT, *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 MME CAROLE GUILLERM,

Députée

AVEC

**EN ANNEXE**  
**LE TEXTE DE LA COMMISSION**  
**DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **2691**.

Sénat : **432, 516** et T.A. **517** (2025-2026).



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'ACCORD ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KIRGHIZSTAN REFLÈTE LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ASIE CENTRALE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.....</b>	<b>7</b>
A. UN ACCORD SOUHAITÉ PAR LE KIRGHIZSTAN DANS LE DOUBLE OBJECTIF DE DIVERSIFIER SES PARTENARIATS ÉCONOMIQUES ET D'ÉQUILIBRER SES RELATIONS EXTÉRIEURES AVEC SES VOISINS.....	7
1. Un pays au cœur de l'Eurasie .....	7
2. Un pays fortement dépendant de quelques puissances régionales, à la recherche de nouveaux partenaires .....	9
B. UN ACCORD QUI TÉMOIGNE DE L'APPROFONDISSEMENT DES RELATIONS ENTRE L'ASIE CENTRALE ET L'UNION EUROPÉENNE, NOTAMMENT DEPUIS LE DÉBUT DE LA GUERRE D'AGRESSION RUSSE CONTRE L'UKRAINE .....	13
1. Le Kirghizstan, un pays qui participe au contournement des sanctions appliquées à la Russie dans le cadre du conflit ukrainien.....	13
2. Un pays investi d'enjeux sécuritaires .....	15
3. Dans ce contexte, une intensification des relations entre l'Union européenne et l'Asie centrale .....	16
<b>II. L'ACCORD CONCLU PROPOSE UN RENOUVEAU AMBITIEUX DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KIRGHIZSTAN MAIS APPELLE QUELQUES POINTS DE VIGILANCE .....</b>	<b>18</b>
A. UN ACCORD ATTENDU QUI PRÉVOIT UNE COOPÉRATION APPROFONDIE DANS TOUS LES DOMAINES.....	18
1. Un accord dont la signature a longtemps été retardée .....	18
2. L'accord du 25 juin 2024 : un accord de facture classique et multisectorielle...	18
B. LA SUBSISTANCE DE POINTS DE VIGILANCE .....	20
1. Le Kirghizstan, un État démocratique fragile .....	20
2. Le transfert de données de l'Union vers le Kirghizstan.....	20

C. UNE APPROBATION DE L'ACCORD SOUHAITABLE ET UTILE.....	22
1. Un signal géopolitique nécessaire pour l'Union européenne et la France.....	22
2. Un accord porteur d'opportunités non négligeables pour la France .....	23

**EXAMEN EN COMMISSION ..... 27**

**ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES..... 39**

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA  
RAPPORTEURE..... 41**

## INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi n° 2691, déposé le 17 avril 2026 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de partenariat et de coopération renforcé (APC +) entre l'Union européenne et la République kirghize. Cet accord a été officiellement signé le 25 juin 2024 après plusieurs années de négociations.

Il intervient alors que l'Asie centrale est investie d'une nouvelle dimension stratégique sous l'influence de la guerre d'agression russe en Ukraine, du retour des talibans en Afghanistan et de la transformation des flux commerciaux. Malgré son faible poids économique, le pays trouve sa place au cœur des politiques d'influence de plusieurs grandes puissances mondiales telles que la Russie, la Chine et la Turquie. Les États européens, longtemps peu investis dans cet espace – seules l'Allemagne, la Hongrie et la France y disposent à ce jour d'une ambassade – tentent d'y renforcer leur présence, en s'appuyant notamment sur l'Union européenne (UE), qui y a ouvert une délégation.

Dans cette perspective, l'APC + vient remplacer un précédent accord de partenariat datant de 1995 et entré en vigueur en 1999. Ce dernier était devenu largement obsolète. L'APC + assure une meilleure harmonisation des réglementations entre le Kirghizstan et l'UE, facilite leur coopération économique, participe au rapprochement de leurs politiques étrangères et améliore l'échange d'informations et de bonnes pratiques en matière de contrôle des exportations de biens à double usage. Il complète la stratégie régionale de l'UE pour l'Asie centrale, élaborée en 2019, ainsi que la feuille de route commune de 2023 pour le renforcement des liens entre l'UE et l'Asie centrale. Il assure à la fois la diversification des alliances du Kirghizstan, soucieux de réduire sa dépendance à la Russie, et le renforcement de l'influence de l'UE dans la région. La rapporteure soutient l'ambition de cet accord qui doit permettre de développer, sans naïveté, la dimension partenariale de l'UE avec le Kirghizstan, afin d'amoindrir l'influence de la Russie sur ce pays.

Selon les informations disponibles, six États membres ont déjà ratifié l'APC + : la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, Malte, la Slovaquie et la Slovénie. Son approbation par la France est désormais très attendue par les autorités kirghizes : celles-ci considèrent qu'elle enverra un signal fort au reste des États européens du fait de la place centrale qu'occupe notre pays au sein de l'UE.



## I. L'ACCORD ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KIRGHIZSTAN REFLÈTE LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ASIE CENTRALE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

### A. UN ACCORD SOUHAITÉ PAR LE KIRGHIZSTAN DANS LE DOUBLE OBJECTIF DE DIVERSIFIER SES PARTENARIATS ÉCONOMIQUES ET D'ÉQUILIBRER SES RELATIONS EXTÉRIEURES AVEC SES VOISINS

#### 1. Un pays au cœur de l'Eurasie

Le Kirghizstan devient indépendant en août 1991 lors de l'effondrement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), sans avoir connu de véritable mouvement national comparable à ceux du Caucase ou des pays baltes. Contrairement à plusieurs autres républiques d'Asie centrale, la présidence n'est pas confiée à l'ancien premier secrétaire du parti communiste local mais à Askar Akaïev, président de l'Académie des sciences, élu le 27 octobre 1991. Sous sa direction, le pays s'engage dans une phase de profondes réformes politiques et économiques.

Rompue au système monopartite soviétique, le Kirghizstan se lance pourtant dans une entreprise de démocratisation de ses institutions et de son système politique. Soutenue par les pays occidentaux, cette ouverture se traduit par la multiplication des partis politiques et une vie publique particulièrement dynamique. Toutefois, dès 1993, le président Askar Akaïev fait évoluer la Constitution dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif, afin de mener à bien des réformes jugées prioritaires. Le président obtient alors de larges prérogatives, notamment le pouvoir de nommer et révoquer les ministres, les gouverneurs régionaux et le premier ministre après consultation du Parlement, ainsi que la possibilité de dissoudre l'Assemblée. Le régime prend ainsi une tournure de plus en plus présidentialiste, tout en conservant son image de démocratie.

Par ailleurs, la vie politique kirghize demeure fortement structurée par des logiques régionales et locales. Le pays reste, en effet, marqué par une opposition entre sa partie Nord, plus urbanisée et russifiée, et le Sud, davantage rural et religieux. Ces clivages, enracinés dans des réseaux de solidarités locales, influencent profondément les dynamiques politiques et sociales. Après la chute du président Akaïev <sup>(1)</sup>, originaire du Nord, en mars 2005, le pouvoir est confié à Kourmanbek Bakiev, son ancien premier ministre issu du Sud du pays. Cet

---

(1) Après la révolution des roses en Géorgie (2003) et la révolution orange en Ukraine (2004), le Kirghizstan connaît une révolution « jaune citron », de la couleur des drapeaux de l'opposition, ou « révolution des tulipes », en 2005. Celle-ci a des causes politiques, les manifestants protestant alors contre les fraudes du pouvoir lors des législatives de février-mars 2005. Elle s'explique aussi et surtout par les frustrations économiques et sociales qui traversent le pays. La moitié des 5 millions de Kirghiz vit, à cette période, sous le seuil de pauvreté tandis qu'un quart de la population active a émigré en Russie ou au Kazakhstan pour y trouver du travail. Quant au salaire moyen, il atteint tout juste les 30 euros par mois.

épisode ouvre une nouvelle ère dans l'histoire politique du Kirghizstan, marquée par une succession de mobilisations populaires qualifiées de révolutions. En effet, Kourmanbek Bakiev est à son tour renversé en avril 2010 alors que la population conteste les résultats des élections législatives jugées frauduleuses. Si son arrivée au pouvoir a permis un renouvellement des élites politiques et administratives, son régime a rapidement suscité des critiques, y compris parmi certaines figures issues de la « révolution des tulipes », telles que Roza Otounbaeva et Felix Koulov, dans un contexte de détérioration des conditions de vie de la population.

Après la fuite de Kourmanbek Bakiev en Biélorussie, Roza Otounbaeva, ancienne ministre des affaires étrangères, prend la tête du gouvernement provisoire. Une nouvelle Constitution est adoptée par référendum en juin 2010 : elle instaure un régime parlementaire, marquant une rupture importante avec le système présidentiel précédent et constituant une spécificité notable en Asie centrale, région où les régimes présidentiels restent la norme. Un nouveau changement de Constitution intervient le 7 mai 2021 avec l'arrivée au pouvoir de Sadyr Japarov, toujours en place à ce jour.

Ce dernier est élu président de la République kirghize le 10 janvier 2021 avec 79 % des voix pour une durée de six ans, au terme d'une campagne ouverte, toutefois marquée par son omniprésence et un inégal accès des dix-sept candidats en lice aux ressources financières disponibles et au grand public. Condamné à onze ans et six mois de prison en août 2017 pour avoir organisé des manifestations au cours desquelles des notables et officiels avaient été pris en otage, Sadyr Japarov a été libéré de prison le 5 octobre 2020 à la faveur des événements ayant conduit à l'annulation des élections législatives du 4 octobre 2020, et a assumé les fonctions de premier ministre, puis de président par intérim jusqu'à son élection à la tête du pays. Outre le scrutin présidentiel, les électeurs se sont prononcés le même jour en faveur d'une réforme de la Constitution destinée à accroître les pouvoirs présidentiels, dont le mandat est toutefois limité à cinq ans renouvelables une fois, au cours d'un référendum organisé par et pour le candidat Japarov.

Après les élections législatives de 2021 remportées majoritairement par des candidats soutenant le pouvoir, de nouvelles élections législatives anticipées ont été convoquées, le 30 novembre 2025, après l'autodissolution du Parlement monocaméral kirghiz à la fin du mois de septembre précédent. Cette annonce fait suite à l'adoption, en juin 2025, d'une nouvelle loi électorale modifiant en profondeur le mode de scrutin, désormais majoritaire uninominal, ainsi que le découpage des circonscriptions (limitées à 30), et introduisant un quota d'un tiers de femmes sur les 90 sièges de députés disponibles. Ces dernières élections ont été marquées par une faible mobilisation de la population (36,9 % de participation, en légère hausse toutefois par rapport aux élections législatives de 2021) et par un environnement pré-électoral « restrictif », selon les termes de la mission d'observation électorale du bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) : cette lecture repose principalement sur la mise à l'écart des partis politiques au profit de candidats indépendants. Des élections présidentielles sont annoncées pour janvier 2027.

Le pays a été marqué jusqu'en février 2026 par un duumvirat composé de Sadyr Japarov, premier président originaire de l'oblast <sup>(1)</sup> d'Issyk-koul dans le Nord-Est du pays, et de son allié Kamtchibek Tachiev, à la tête des services de sécurité. Ce dernier apportait au pouvoir la caution d'une partie du Sud du pays au mode de vie plus traditionnel et abritant une forte minorité ouzbèke, même si la normalisation des relations avec l'Ouzbékistan depuis 2016 contribuait déjà à améliorer la situation. Cet équilibre a été bousculé par le limogeage de Kamtchibek Tachiev par décret présidentiel le 10 février 2026.

## **2. Un pays fortement dépendant de quelques puissances régionales, à la recherche de nouveaux partenaires**

Au cœur de l'Eurasie et frontalier de la Chine, le Kirghizstan n'a cessé de jouer la carte d'une politique étrangère multisectorielle, sans obtenir néanmoins le succès de son voisin kazakh. Le Kirghizstan entend devenir un pays de transit des marchandises entre l'Asie et l'Europe, la priorité étant accordée au projet de construction d'une voie ferrée Chine-Kirghizstan-Ouzbékistan dans le cadre de l'initiative One Belt, One Road (OBOR) <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, la résolution des derniers différends frontaliers – accords signés avec l'Ouzbékistan en 2022 et avec le Tadjikistan en 2025 <sup>(3)</sup> – permet au Kirghizstan de bénéficier pleinement de la dynamique de renforcement de l'intégration régionale entre les pays d'Asie centrale.

La Chine s'impose dans le domaine des infrastructures et détient, fin 2024, près de 36 % de la dette publique kirghize externe et 25 % de la dette publique totale <sup>(4)</sup>. En 2024, elle devient le premier partenaire commercial du pays (34,7 % du volume total des échanges du pays), suivie par les pays de l'Union économique eurasiatique (UEEA) <sup>(5)</sup>, dont la Russie, qui représente à elle seule 27,8 % des échanges commerciaux du Kirghizstan. Ce dernier rejoint l'UEEA en 2015, ce qui facilite la mobilité de la main-d'œuvre kirghize vers le Kazakhstan et la Russie. Les transferts d'argent de la diaspora kirghize représenteraient près de 18 % du

---

(1) Un oblast est l'équivalent d'une province. Le Kirghizstan en compte sept.

(2) One Belt, One Road est une initiative de développement économique lancée par la Chine en 2013. Elle vise à renforcer les liens commerciaux et les échanges entre la Chine et les pays d'Asie, d'Europe et d'Afrique. Elle passe par la construction d'infrastructures de transport et d'énergie.

(3) Il convient de noter que la résolution de ce conflit s'est faite sans l'intervention de la Russie, pourtant désireuse de s'immiscer dans le processus. Les présidents tadjik et kirghiz se sont entendus pour mettre fin au conflit opposant leurs deux pays de manière souveraine.

(4) Il faut souligner que la dette bilatérale contractée vis-à-vis de la Chine n'est pas « collatéralisée », c'est-à-dire qu'elle ne donnerait pas lieu à des saisies d'actifs en cas de défaut.

(5) Fondée à Astana le 29 mai 2014 par la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, l'Union économique eurasiatique (UEEA) compte aujourd'hui cinq États membres depuis l'adhésion de l'Arménie en octobre 2014 et du Kirghizstan en août 2015. Cette union économique de libre-échange reprend une idée ancienne consistant à associer les États de l'espace post-soviétique au sein d'une organisation de coopération commerciale approfondie. Contrairement à la Communauté des États indépendants (CEI), créée le 25 décembre 1991 pour prendre la suite de la défunte URSS, qui ne prévoyait que la mise en place d'accords économiques bilatéraux, l'UEEA entend bâtir un cadre institutionnel qui puisse présider à un espace commun de libre-échange.

produit intérieur brut (PIB) kirghiz en 2024, soit 3,1 milliards de dollars, d'après les derniers chiffres de la Banque mondiale.

Le Kirghizstan reste surtout tributaire de ses relations avec la Russie, alliée historique et stratégique où vit une importante communauté de travailleurs migrants kirghiz.

### **La relation russo-kirghize : un lien historique toujours d'actualité**

Avant l'expansion coloniale russe en Asie centrale au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, puis leur intégration à l'URSS, les identités centrasiatiques étaient dépourvues de caractère national. C'est le régime soviétique qui importe le concept de nations ethniques, fondées sur des critères identitaires homogénéisés. Entre 1924 et 1936, l'URSS entame un processus de définition des frontières et des nations qui forment les cinq Républiques fédérées, aujourd'hui indépendantes, d'Asie centrale. Les Kirghiz sont alors élevés au rang de nation constitutive de l'URSS, sur la base d'une distinction fondée sur leur mode de vie plus que sur une réalité ethnique homogène. Le roman national kirghiz se structure alors autour du récit d'un peuple nomade, tandis que les Ouzbeks sont réputés sédentaires et urbains. Dans les faits toutefois, la soviétisation du pays s'accompagne d'un violent mouvement de sédentarisation de la population tout comme au Kazakhstan voisin. Culturellement et ethniquement, le Kirghizstan est peuplé de Kirghiz, majoritaires (près de 80 % de la population), d'Ouzbeks (autour de 14 % de la population) et de Russes (soit 4 % du pays, ces derniers ayant massivement émigré vers la Russie à la chute de l'URSS).

Le russe est la langue des élites du pays et de l'enseignement dans le système universitaire : il a le statut de langue officielle tandis que le kirghiz est langue d'État. Les relations bilatérales avec la Russie sont ainsi intenses. Outre le partage de la langue, la toponymie des lieux et la statuaire témoignent de l'héritage soviétique bien que la promotion de références nationales jugées plus légitimes s'impose progressivement. Leurs relations s'articulent également autour d'une alliance sécuritaire, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), conclue en 2002. Pensée comme le pendant oriental de l'Alliance atlantique, elle regroupe autour de la Russie plusieurs ex-Républiques soviétiques, dont le Kirghizstan, afin de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme, le trafic de drogue, l'immigration illégale et le crime organisé dans la région.

Historiquement, la République kirghize était l'entité la plus intégrée financièrement aux autres Républiques soviétiques au temps de l'URSS : elle réalisait alors 96 % de son commerce avec ses partenaires soviétiques. À la chute de l'Union soviétique, et malgré une volonté de jouer la carte du libéralisme et de l'ouverture, le pays n'a pas su s'extraire de ses dépendances commerciales et énergétiques, ni améliorer fondamentalement sa situation économique. Le Kirghizstan est toujours très lié à la Russie pour ses approvisionnements énergétiques, le pays étant totalement dépendant des importations pétrolières et gazières en provenance de ce pays. Les transferts des Kirghiz émigrés en Russie ont également un rôle socio-économique majeur pour sa population : ils représentent près d'un cinquième du PIB du Kirghizstan et 93 % des transferts totaux. Ces derniers ont même contribué à un tiers du PIB de Bichkek avant la pandémie de la covid-19. Ils permettent par ailleurs de combler le déficit de la balance de paiement dont souffre le pays, un déséquilibre hérité de la période soviétique. D'autres projets économiques d'envergure sont à l'étude à l'instar de la construction de la première centrale nucléaire dans le pays avec le soutien de la Russie via l'entreprise russe Rosatom. Plus généralement, dans toute l'Asie centrale, les investisseurs russes sont actifs dans les domaines du transport, des télécommunications, de l'exploitation minière et des médias russophones, relais d'influence du Kremlin en Asie centrale : c'est le

cas de Nomad TV, nouvelle station de télévision russe basée à Bichkek et inaugurée à l'occasion de la visite d'État du président russe au Kirghizstan en novembre 2025 avec le soutien de la fondation Evrasia. L'UEEA vient enfin compléter ce dispositif.

Militairement, l'armée kirghize, si elle n'est pas vassalisée, dépend aussi de la Russie. Peu performante, c'est l'une des plus faibles de la région. La Russie lui fournit la majorité de son matériel et forme ses soldats et officiers. Par sa taille, elle n'a de sens que dans un cadre multilatéral, comme celui de l'OTSC. De plus, le Kirghizstan héberge, avec le Tadjikistan, l'une des seules bases militaires russes actuellement opérationnelles en Asie centrale : la 999<sup>e</sup> base aérienne de Kant, à quelques kilomètres à l'Est de Bichkek. Cette présence renforce la subordination militaire kirghize à l'égard de la Russie.

*Sources diverses.*

Au-delà de ces grandes puissances hégémoniques, plusieurs pays sont influents au Kirghizstan. C'est le cas de la Turquie, qui dispose d'une université dans le pays, la Kirgizistan Turkiye Manas Universitesi, et capitalise sur le partage d'un islam sunnite <sup>(1)</sup> et de son expertise dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), de la Corée du Sud, pour des raisons historiques <sup>(2)</sup>, ou encore des États-Unis. Si les organisations non gouvernementales (ONG) du pays ont été très affectées par la suspension de l'Agence fédérale américaine pour le développement international (USAID) <sup>(3)</sup>, le président Trump continue d'être présent dans le pays à travers la signature de *deals* commerciaux. Les États-Unis entendent, en effet, diversifier leurs approvisionnements en ressources stratégiques en s'appuyant notamment sur l'Asie centrale <sup>(4)</sup>. Les entreprises américaines se positionnent également dans le pays : le lancement officiel de Starlink au Kirghizstan a été confirmé le 23 mai 2026. Les internautes kirghiz peuvent désormais commander des équipements et souscrire un abonnement directement *via* la plateforme officielle du groupe américain. Boeing est également très offensif dans la zone après la signature, en 2025, de trois contrats avec Air Astana, Uzbekistan Airways et Somon Air, pour un total de 37 appareils. Enfin, à l'image de leur présence grandissante dans la région centrasiatique, les Émirats arabes unis sont le principal acteur du golfe Persique engagé dans des projets structurants au Kirghizstan à travers leur société publique de développement des énergies renouvelables Masdar. Ils se classent au 11<sup>e</sup> rang des investisseurs étrangers dans le pays.

Sur le plan économique, outre la Russie et la Chine, les principaux fournisseurs du Kirghizstan sont le Kazakhstan (11 % de ses importations), l'Ouzbékistan (5 %), la Corée du Sud (3,9 %), la Turquie (2,9 %), les États-Unis (1,7 %) et l'Allemagne (1,5 %). Les importations kirghizes se composent principalement de matériels de transport (38,4 %), seul poste en recul au cours de l'année 2025 en raison de la chute des importations de voitures. Pour mémoire, les

---

(1) 90 % de la population du Kirghizstan pratique un islam sunnite.

(2) De nombreux Coréens ont été déportés en Asie centrale sous Staline.

(3) Ces financements profitaient surtout à des ONG investies dans la défense des droits des minorités, dans la lutte contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement.

(4) « Donald Trump renforce son partenariat avec cinq pays d'Asie centrale », *Euronews*, 7 novembre 2025.

achats de véhicules ont été multipliés par plus de quatre depuis 2021 et représentaient, en 2024, la moitié des importations du pays.

Quant aux exportations du Kirghizstan, elles concernent principalement l'or. La Russie demeure le premier client du pays, suivi par le Kazakhstan, la Suisse, l'Ouzbékistan et le Royaume-Uni. Au cours de l'année 2025, les statistiques disponibles reflètent un recul relatif des exportations en raison de la baisse des ventes d'or à l'étranger, creusant ainsi le déficit commercial du pays. Cette diminution s'explique par la baisse de la production de la mine de Kumtor, première mine d'or d'Asie centrale, par une politique de rétention accrue des ressources disponibles menée par les autorités kirghizes afin de renforcer les réserves du pays, ainsi que par la plus grande vigilance de la communauté internationale à l'égard des flux régionaux d'or d'origine russe.

Dans ces conditions, le Kirghizstan entend diversifier ses partenaires économiques et équilibrer ses relations extérieures avec ses voisins. Cette politique a été initiée par le président Japarov, premier président s'exprimant en langue kirghize, soucieux de promouvoir l'identité nationale de son pays <sup>(1)</sup>. Le Kirghizstan souhaite ainsi se rapprocher de l'UE pour attirer de nouveaux investissements directs étrangers (IDE).

#### **Le Kirghizstan à la recherche d'une diversification de ses partenariats**

Depuis 2022, les États d'Asie centrale cherchent à diversifier leurs alliances et réduire leurs dépendances vis-à-vis des infrastructures héritées de l'URSS et du marché russe. Le Kirghizstan s'inscrit dans cette dynamique. Sa diplomatie s'oriente progressivement vers un retour du « multivectorialisme », stratégie visant à équilibrer ses relations entre la Russie, la Chine, les États-Unis et l'Union européenne afin de substituer de nouvelles routes commerciales et partenariales à la Russie. Il consolide ses liens avec ces États et organisations, mais également avec la Turquie et d'autres puissances moyennes eurasiatiques.

Bien que le Kirghizstan en soit exclu, la région s'inscrit de manière croissante dans les voies commerciales transcaspennes, liant l'Asie centrale à l'Europe *via* le Caucase et la Turquie, considérées comme des alternatives crédibles à moyen terme face au réseau d'infrastructures de transport contrôlé par la Russie. L'approfondissement de l'intégration régionale centrasiatique apparaît comme l'outil idoine pour mieux défendre les intérêts de ces États sur la scène internationale. Les rencontres au format « minilatéral » se multiplient : les sommets « C5 + 1 » associant les cinq présidents centrasiatiques à un autre chef d'État, non Russe depuis 2022, sont devenus réguliers. Ces échanges ont, par exemple, contribué à la résolution de différends territoriaux persistants, avec la signature de l'accord tripartite de Khodjent, conclu en mars 2025 par le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, relatif aux enclaves territoriales de la vallée de la Ferghana.

---

(1) Parmi ses initiatives pour promouvoir la langue kirghize, peuvent être citées plusieurs lois officialisant le changement de noms de communes, jusqu'alors russifiées : en 2022, une dizaine de localités ont changé de nom ; en 2025, d'autres municipalités rurales ont suivi. La ville de Jalal-Abad elle-même a été rebaptisée du nom de Manas, héros national. Est également mis en valeur l'auteur Tchinguiz Aïmatov, célèbre pour ses romans comme pour ses convictions politiques et sa dénonciation des crimes staliniens, dont son père a été victime.

Cette tentative d'émergence du pays sur la scène internationale, en tant qu'État pleinement indépendant, s'est notamment traduite, le 2 juin 2026, par son élection par 142 voix contre 49 pour siéger au Conseil de sécurité des Nations unies comme État non membre permanent pour une durée de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027.

### Sommets minilatéraux au format « C5 + 1 » (2022-2025)

Composition C5+1	Date	Lieu
C5 + Russie	octobre 2022	Astana
C5 + UE	octobre 2022	Astana
C5 + Chine	mai 2023	Xi'an
C5 + UE	juin 2023	Cholpon Ata
C5 + Etats-Unis	septembre 2023	New York
C5 + Allemagne	septembre 2023	Berlin
C5 + Allemagne	septembre 2024	Astana
C5 + UE	avril 2025	Samarcande
C5 + Italie	mai 2025	Astana
C5 + Chine	juin 2025	Astana
C5 + Etats-Unis	novembre 2025	Washington

Sources diverses.

## B. UN ACCORD QUI TÉMOIGNE DE L'APPROFONDISSEMENT DES RELATIONS ENTRE L'ASIE CENTRALE ET L'UNION EUROPÉENNE, NOTAMMENT DEPUIS LE DÉBUT DE LA GUERRE D'AGRESSION RUSSE CONTRE L'UKRAINE

### 1. Le Kirghizstan, un pays qui participe au contournement des sanctions appliquées à la Russie dans le cadre du conflit ukrainien

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a profondément déstabilisé les pays d'Asie centrale qui conservent des liens étroits avec cette dernière. Les prises de position des dirigeants centrasiatiques ont oscillé entre une relative mise à distance de la politique russe et un alignement sur les positions de Moscou <sup>(1)</sup>.

Dans le cas du Kirghizstan, sa forte dépendance à la Russie influence considérablement ses prises de position sur le conflit ukrainien. Ainsi, bien que les dirigeants kirghiz fassent preuve de prudence vis-à-vis de la Russie et qu'un courant de soutien à l'Ukraine anime la société civile, la relation bilatérale reste vitale pour le Kirghizstan.

Malgré les sanctions occidentales imposées par l'UE et les États-Unis à l'encontre de la Russie, les échanges économiques entre les deux pays ont augmenté, faisant paradoxalement de la guerre en Ukraine un catalyseur du rapprochement commercial russo-kirghiz. Depuis le début de la guerre en Ukraine, le PIB kirghiz a, en effet, connu une augmentation significative de respectivement 9 % et 7 % en 2022 et 2023. Au cours de ces deux années, les

(1) « L'influence russe en Asie centrale au prisme de la guerre en Ukraine », *Olivier Ferrando, AOC Média, 23 juin 2023.*

revenus budgétaires du pays ont doublé et le PIB par tête a augmenté de 80 % <sup>(1)</sup>. En parallèle, les exportations kirghizes vers la Russie sont passées de 352,8 millions d'euros en 2021 à plus de 960 millions d'euros en 2022, alors que les importations de produits venant de l'UE ont été multipliées par dix dans le même temps.

Cette dynamique traduit la mise en place d'un système de contournement des sanctions par Moscou et Bichkek, permettant à de nombreuses marchandises sanctionnées – en particulier dans le secteur aurifère (« blanchiment » de l'or russe, intégré artificiellement à la production nationale) et dans le domaine bancaire, considéré comme à risque élevé de contournement – d'entrer en Russie, *via* le territoire du Kirghizstan. Ce dernier ne comptabiliserait pas officiellement ces réexportations vers la Russie en raison de l'appartenance conjointe des deux pays à l'union douanière de l'UEEA, creusant ainsi artificiellement sa balance commerciale. En effet, l'important déficit courant du Kirghizstan en 2024 (31 % de son PIB) est imputable aux réexportations non comptabilisées vers la Russie. Le Kirghizstan a d'ailleurs adopté un programme spécial baptisé Digital Nomad et un régime fiscal simplifié permettant d'attirer une cinquantaine d'entreprises russes du numérique, dont une filiale d'Apple <sup>(2)</sup>.

La réexportation de biens sanctionnés vers la Russie place le Kirghizstan en porte-à-faux à l'égard de la politique européenne. Le 26 février 2026, l'envoyé européen aux sanctions David O' Sullivan s'est rendu à Bichkek pour appeler les autorités kirghizes à mettre fin au transit de biens sanctionnés pouvant être utilisés par le complexe militaire russe, principalement des machines-outils à commande numérique et des radios. Les autorités kirghizes affirment ne pas avoir aidé délibérément la Russie et tentent de minimiser les risques de sanctions secondaires dont le pays pourrait faire l'objet. La banque nationale kirghize, la KUB, a rappelé aux banques commerciales nationales qu'elles étaient tenues de se conformer à la législation relative à la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, tandis que les autorités alertent les entreprises sur la nécessité de procéder à des vérifications attestant que leurs clients russes ne sont pas soumis à des sanctions.

Dans les faits, les pratiques changent encore peu et n'ont pas empêché l'activation, pour la première fois et par l'intermédiaire du 20<sup>e</sup> paquet de sanctions du 23 avril 2026 <sup>(3)</sup>, du mécanisme anti-contournement de l'Union <sup>(4)</sup>. L'UE a ainsi

---

(1) « Le Kirghizstan en pointe dans le contournement des sanctions visant la Russie », *Eugène Berg, La tribune, 14 novembre 2024.*

(2) « L'Asie centrale face à l'invasion russe de l'Ukraine : les débordements d'un conflit régional », *Olivier Ferrando, regards sur l'Eurasie, l'année politique 2022, Les Études du centre international de recherches (CERI) n° 266-267, pp. 38-43, 2023.*

(3) « Guerre en Ukraine : quelles sanctions de l'Union européenne contre la Russie ? », *Boran Tobelem, toute l'Europe, mis à jour le 23 avril 2026.*

(4) *L'Union européenne s'est dotée d'un « mécanisme anti-contournement » qui permet au Conseil, en dernier ressort, de restreindre l'exportation de certains biens et technologies prioritaires vers un ou plusieurs pays en particulier si ces biens font l'objet de contournement systématique via ce pays pour contribuer à l'effort de guerre russe.*

acté l'interdiction d'exporter certains produits manufacturés vers les pays représentant un risque élevé de réexportation vers la Russie, dont le Kirghizstan, accusé d'être dans l'incapacité systématique et persistante d'empêcher la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation vers la Russie de certaines machines-outils et d'équipements de télécommunication utilisés pour la fabrication de drones et de missiles en Russie. Ce paquet de sanctions a également visé deux banques kirghizes, Keremet – cette dernière ayant déjà été sanctionnée par les États-Unis en janvier 2025 – et Kapital, ainsi qu'une structure liée à une cryptomonnaie adossée à des dépôts en roubles placés dans une banque russe <sup>(1)</sup>.

En réponse, les autorités kirghizes ont réagi plus fermement. Le ministère de la justice kirghize a annoncé la fermeture de cinquante entreprises dont les activités présentent des risques élevés de sanctions soulevés par les États-Unis et le Royaume-Uni. Cette décision inédite s'inscrit dans un cadre juridique renouvelé permettant au ministère de la justice kirghiz de prendre des mesures immédiates sur la base d'un signalement. Il n'est toutefois pas certain que l'impact de ces mesures restrictives suffise à améliorer la situation des autorités kirghizes et permette d'envisager une levée des sanctions secondaires de l'UE. Dans le même temps toutefois, le président Japarov a rappelé qu'il considère les sanctions comme une forme d'ingérence, allant parfois jusqu'à nier l'existence même des faits allégués à l'encontre des entités sanctionnées.

Plus largement et au-delà du contournement des sanctions contre la Russie, le Kirghizstan bénéficie économiquement de la guerre en Ukraine du fait du ralentissement du commerce international avec la Russie <sup>(2)</sup>. Toutefois, le conflit n'a pas que des avantages. La Russie est, en effet, fréquemment accusée par les pays d'Asie centrale de recruter leurs ressortissants, malgré les interdictions formelles de leurs autorités, pour aller combattre sur le front ukrainien. Ces recrutements peuvent se faire contre des remises de peine octroyées aux prisonniers ou l'octroi d'un passeport russe. Certains enrôlements se font toutefois de force, la Russie n'hésitant pas à pratiquer de véritables raids pour trouver de nouveaux soldats.

## **2. Un pays investi d'enjeux sécuritaires**

Outre la question ukrainienne, les pays d'Asie centrale doivent faire face au retour des talibans au pouvoir en Afghanistan depuis le 15 août 2021 : l'ensemble des pays de la zone, à l'exception du Tadjikistan, ont repris un dialogue avec Kaboul. Ces discussions se déroulent selon des degrés de coopération plus ou moins poussés. Toutefois, plus que les talibans, ce sont les

---

(1) « Le Kirghizstan prend des mesures pénalisant le contournement des sanctions contre la Russie », *La gazette du Caucase*, 20 mai 2026.

(2) *L'ambassadeur du Kirghizstan en France a souligné que près de 9 000 nouveaux projets industriels étaient en cours au Kirghizstan.*

groupes djihadistes implantés en Afghanistan qui sont perçus comme des menaces sécuritaires directes sur les Républiques d’Asie centrale <sup>(1)</sup>.

Le Kirghizstan, qui ne partage pas de frontière commune avec l’Afghanistan, est moins exposé que certains de ses voisins aux remous de la crise afghane. Soucieux de mener une politique de bon voisinage, il a annoncé ne pas envisager d’ingérence en Afghanistan et a établi de nouveaux canaux de communication avec les talibans. En septembre 2021, le Kirghizstan a fait le choix d’envoyer une délégation à Kaboul pour rencontrer les dirigeants du nouveau régime. La rencontre a été menée sur fond de poursuite du projet CASA-1000 <sup>(2)</sup> et de la connexion des réseaux énergétiques de l’Asie centrale vers l’Asie du Sud-Est, le pays fournissant de l’électricité à l’Afghanistan <sup>(3)</sup>. Si le Kirghizstan a d’abord envisagé la délivrance de plusieurs centaines de visas à des étudiants en provenance d’Afghanistan, il a finalement renoncé à ce projet, notamment sous la pression de Moscou, qui craint l’incursion de djihadistes dans l’espace centrasiatique parmi les réfugiés afghans.

En ce sens, les pays d’Asie centrale, dont le Kirghizstan, sont des interlocuteurs importants pour les États européens sur la question afghane. Il existe d’ailleurs des réunions régulières entre ces États autour de l’avenir de l’Afghanistan à l’image de la 7<sup>e</sup> réunion des représentants spéciaux et envoyés spéciaux de l’UE et de l’Asie centrale pour l’Afghanistan, qui s’est tenue le 12 novembre 2025 à Bruxelles.

### **3. Dans ce contexte, une intensification des relations entre l’Union européenne et l’Asie centrale**

Au regard des enjeux propres à la région centrasiatique, les relations entre l’Union européenne et l’Asie centrale se sont significativement densifiées. Ce rapprochement s’est notamment traduit par l’adoption d’une feuille de route commune pour 2023-2025 assurant la pérennisation de la stratégie de l’UE dans la zone formalisée en 2019. Les contacts de haut niveau se sont multipliés avec la visite du président du Conseil européen Charles Michel à Astana, au Kazakhstan, en octobre 2022 puis, en juin 2023, à Cholpon-Ata, au Kirghizstan. Ce dernier a, par ailleurs, accueilli le premier forum économique UE-Asie centrale consacré aux thématiques liées à la relance verte, à la digitalisation et à l’amélioration du climat des affaires en septembre 2021. D’autres événements internationaux se sont succédé au cours de l’année 2025 à l’instar du premier sommet UE-Asie centrale, réunissant les cinq dirigeants centrasiatiques ainsi que la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil européen à Samarcande, en Ouzbékistan, en avril 2025 ; la 20<sup>e</sup> réunion ministérielle UE-Asie centrale

---

(1) « Les conséquences en Asie centrale du retour des talibans au pouvoir », *Michaël Levystone, briefings, Institut français des relations internationales, 26 octobre 2021.*

(2) *Il s’agit d’un projet électrique permettant l’exportation de l’excédent d’hydroélectricité du Kirghizstan et du Tadjikistan vers l’Afghanistan et le Pakistan.*

(3) « L’Asie centrale face aux talibans », *Catherine Poujol, revue Esprit, 2022.*

organisée à Achgabat, au Turkménistan, les 3 et 4 mars 2025 a permis de préparer cette échéance.

L'UE demeure un partenaire important pour la région à la fois sur le plan économique et *via* le soutien à des projets régionaux comme le Border Management Programme in Central Asia (BOMCA), le Central Asia Drug Action Programme (CADAP) et l'EU Action Against Drugs and Organised Crime (EU-ACT 2). Dans le cadre de la stratégie Global Gateway <sup>(1)</sup>, l'UE contribue également au développement de la connectivité de l'Asie centrale avec l'annonce, en janvier 2024, d'un investissement de 10 milliards d'euros dans le corridor de transport transcasprien entre l'Union et la région.

Enfin, l'Union européenne négocie des accords de partenariat et de coopération avec la plupart des pays de la zone. L'accord du 25 juin 2024 est le second de ce type conclu avec un État d'Asie centrale et membre de l'UEEA, après celui signé entre l'UE et le Kazakhstan en 2015. Un troisième accord a été signé le 24 octobre 2025 à Bruxelles avec l'Ouzbékistan et un partenariat similaire devrait voir le jour avec le Tadjikistan, les négociations initiées en février 2023 s'étant conclues le 18 juillet 2025. Seules les négociations avec le Turkménistan demeurent bloquées en raison des atteintes sérieuses portées aux droits de l'homme dans le pays. Il faut noter que l'APC + a été négocié à partir de 2016 à la demande du Kirghizstan, suite à la signature de l'accord de partenariat entre l'UE et le Kazakhstan un an plus tôt.

---

(1) Global Gateway est la stratégie de l'Union européenne visant à développer des liens intelligents, propres et sûrs dans les domaines du numérique, de l'énergie et des transports, et à renforcer les systèmes de santé, d'éducation et de recherche dans le monde entier.

## **II. L'ACCORD CONCLU PROPOSE UN RENOUVEAU AMBITIEUX DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KIRGHIZSTAN MAIS APPELLE QUELQUES POINTS DE VIGILANCE**

### **A. UN ACCORD ATTENDU QUI PRÉVOIT UNE COOPÉRATION APPROFONDIE DANS TOUS LES DOMAINES**

#### **1. Un accord dont la signature a longtemps été retardée**

Si cet accord de partenariat a été paraphé en 2019 par les deux parties, sa traduction n'a été finalisée qu'en juin 2022. Sa signature a longtemps échoué sur sa nature mixte, la Commission insistant pour conclure l'accord seule, en contradiction avec la pratique valant jusqu'alors et les directives de négociation. Elle a finalement accepté de faire évoluer sa position lors du comité des représentants permanents des États membres de l'UE (Coreper) du 31 mars 2023, afin de ne pas retarder davantage la signature de l'accord. Au-delà de cette question institutionnelle, la conclusion de l'accord a été affectée par les relations entre le Kirghizstan et la République turque de Chypre-Nord (RTCN). À la suite d'une visite du dirigeant chypriote turc à Bichkek en décembre 2023, la République de Chypre a, en effet, exprimé des réserves à l'égard du texte, demandant l'introduction d'un protocole additionnel rappelant les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, ce qui aurait impliqué la réouverture formelle des négociations.

Finalement, un compromis a été trouvé le 15 janvier 2024 en intégrant, dans la décision du Conseil relative à la signature de l'accord, un rappel explicite des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, à travers la référence aux résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil de sécurité des Nations unies. Une déclaration conjointe du Conseil, du service européen d'action extérieure et de la Commission a été adoptée le 24 janvier 2024 pour rappeler ces mêmes principes. Enfin, un nouvel article a été introduit afin de prévoir la possibilité de saisir un conseil de coopération en cas de difficulté relative aux relations avec la RTCN.

#### **2. L'accord du 25 juin 2024 : un accord de facture classique et multisectorielle**

L'accord APC + se donne pour objectif une harmonisation réglementaire dans certains secteurs, au moyen d'une assistance de l'Union, le développement d'une coopération plus poussée en matière de politique étrangère et l'encouragement des liens économiques et commerciaux entre l'UE et le Kirghizstan. Il présente une facture classique similaire à celle d'autres accords du même type. Une partie importante de l'accord relève ainsi de la politique étrangère et de sécurité. L'APC + comprend à ce titre les clauses standard de l'UE sur les droits de l'homme (**article 5**, titre II), la Cour pénale internationale (**article 8**,

titre II), les armes de destruction massive (**article 11**, titre II), les armes légères et de petit calibre (**article 12**, titre II) ainsi que la lutte contre le terrorisme (**articles 16 et 19**, titre III).

L'accord propose de développer le dialogue et d'approfondir la coopération entre l'UE et le Kirghizstan en matière de sécurité et de défense, alors que le pays partage des défis communs avec l'Europe comme la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'islam radical. Le renforcement du dialogue politique (**article 3**, titre II) doit notamment permettre de préserver la paix, la stabilité et la sécurité régionales. L'accord mentionne plus particulièrement l'amélioration des conditions de la coopération régionale (**article 10**, titre II). Cette dimension revêt une importance particulière dans une région qui a connu d'importants conflits armés sur fond de différends territoriaux et d'accès aux ressources en eau, fin avril 2021 (55 morts en trois jours) ainsi qu'en janvier et septembre 2022 (104 morts).

L'accord entend également renforcer les opportunités en matière de commerce et d'investissement entre l'UE et le Kirghizstan et devrait profiter à la fois aux entreprises européennes et kirghizes. Depuis 2016, la République kirghize bénéficie d'un accès unilatéral et préférentiel au marché de l'UE grâce au dispositif spécial d'incitation au développement durable (SPG +) du schéma de préférences généralisées de l'Union. Ce dernier a assuré une augmentation du commerce de marchandises entre l'UE et le Kirghizstan de 116 % en 2023 par rapport à 2022 pour atteindre un montant de 2,8 milliards d'euros. Le titre commercial de l'accord (titre IV) s'appuie sur les engagements de l'Organisation mondiale du commerce visant à promouvoir les règles et normes pour le commerce international. Concernant le commerce de marchandises, l'accord prévoit (**article 87**, chapitre VII, titre IV) que chaque partie pourra adopter des mesures restrictives afin de protéger sa position financière extérieure ou sa balance des paiements. Il comprend également plusieurs dispositions sur la protection de l'environnement et du climat (**articles 248 à 283** du titre V) pour promouvoir une croissance économique durable par le biais du commerce. Il peut être noté que l'APC + confère à la stratégie Global Gateway, dont le corridor transcasprien est la déclinaison centrasiatique, une substance politique et économique, cette dernière résidant dans la levée des obstacles au commerce des biens kirghiz, qui trouveront alors à s'acheminer vers l'Europe.

L'accord couvre enfin d'autres domaines de coopération (titre VI) comme la protection des consommateurs, la politique sociale et de l'emploi, la santé, l'éducation et la formation, la politique de la jeunesse ou encore la culture (**articles 284 à 309**).

## **B. LA SUBSISTANCE DE POINTS DE VIGILANCE**

### **1. Le Kirghizstan, un État démocratique fragile**

Depuis quelques années, le Kirghizstan connaît une évolution préoccupante même s'il demeure le pays le plus libéral d'Asie centrale. Plusieurs projets de loi, dont certains d'inspiration russe, ont été adoptés depuis la réforme constitutionnelle de 2021 qui consacre le passage d'un régime parlementaire, jusqu'ici unique en Asie centrale, à un régime présidentiel. Le président a désormais la faculté d'annuler les décisions de la Cour constitutionnelle en invoquant les notions de « valeurs morales » et de « conscience sociale ». Fin octobre 2025, trois médias indépendants kirghiz – Temirov Live, Kloop.kg et Ayt Ayt Dese – ont été qualifiés d'extrémistes par un tribunal de Bichkek, interdisant de fait la diffusion et le partage de leur contenu. D'autres lois problématiques ont récemment été adoptées dont un texte d'avril 2024 visant les ONG recevant des financements étrangers. Une loi sur les médias de masse datant d'août 2025 contraint également davantage les financements étrangers des médias kirghiz soumis à de nouvelles obligations d'enregistrement et restrictions. Le gouvernement a même envisagé la réintroduction de la peine de mort, fin 2025, avant de retirer son projet devant les vives critiques suscitées et l'avis négatif formulé par la Cour constitutionnelle kirghize.

Cette dérive est toutefois en partie contenue par la candidature du Kirghizstan au poste de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations unies pour le mandat 2027-2028. Cette perspective incite, en effet, le pays à maintenir un engagement au sein des instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Le Kirghizstan a ainsi accepté la majorité des recommandations issues du dernier examen périodique universel mené en 2025, dont certaines en faveur du renforcement de la liberté d'expression et de l'adhésion à la convention dite d'Istanbul <sup>(1)</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'évolution du régime et le respect des droits de l'homme constitueront des points d'attention importants pour l'UE. 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, en particulier dans le cadre du dialogue politique UE-Kirghizstan. Le gouvernement français a lui-même exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations à l'égard de certaines dérives, en particulier lors de la condamnation de journalistes en 2024.

### **2. Le transfert de données de l'Union vers le Kirghizstan**

Pour qu'un État membre de l'UE puisse procéder à des transferts des données à caractère personnel prévus par un accord avec un État tiers, l'article 45

---

(1) En vigueur depuis 2014, la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite d'Istanbul, vise à prévenir les violences fondées sur le genre, à protéger les victimes de violences et à sanctionner leurs auteurs.

du règlement général sur la protection des données (RGPD) <sup>(1)</sup> prévoit que ce pays tiers doit être couvert par une décision d'adéquation, adoptée par la Commission européenne, attestant que le pays en cause comporte une législation assurant un niveau de protection équivalente des données à caractère personnel. Force est toutefois de constater que peu d'États dans le monde bénéficient à ce jour de telles décisions d'adéquation. Le Kirghizstan ne fait pas partie de ceux-ci.

À défaut, l'article 46 du RGPD précise qu'il faut s'assurer que ces transferts soient entourés de garanties appropriées. Dans le cadre de cette analyse, il convient de prendre en compte, d'une part, l'état du droit kirghiz en matière de protection des données et, d'autre part, les garanties contenues dans l'accord lui-même. En effet l'article 46 du RGPD dispose que les garanties appropriées *« peuvent être fournies, sans que cela ne nécessite une autorisation particulière d'une autorité de contrôle, [notamment] par un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les autorités ou organismes publics »*. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, cette exigence se matérialise d'ordinaire sous la forme d'une clause relative à la protection des données personnelles, insérée au sein de l'accord.

En l'espèce, les **articles 16 et 19** de l'APC + contiennent la garantie générale selon laquelle les échanges découlant de la mise en œuvre de ses dispositions s'opèrent dans le respect des législations nationales des parties en matière de protection des données. En outre, cet accord mixte, négocié par la seule Commission européenne au nom de l'Union et de ses États membres, comprend une clause générale contenant plusieurs garanties à l'**article 13**. Ce dernier précise que l'UE et le Kirghizstan doivent échanger leurs bonnes pratiques et expériences en la matière. Pour faciliter leur coopération, la République kirghize doit aussi s'efforcer d'adhérer et de mettre en œuvre la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée le 28 janvier 1981, ainsi que son protocole additionnel sur les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données, en date du 8 novembre 2001.

Certes, la section des finances du Conseil d'État a estimé, le 10 février 2026, à l'occasion de l'examen de cet accord, que ledit article 13 ne comportait pas, dans sa rédaction actuelle, les garanties appropriées attendues au titre de l'article 46 du RGPD, pour encadrer de façon satisfaisante les transferts de données à caractère personnel entre la France et le Kirghizistan. Toutefois, il a admis que l'ensemble de ces transferts, y compris ceux réalisés au titre de ses articles 16 et 19, peuvent reposer sur la dérogation prévue à l'article 49, paragraphe 1, du RGPD. En effet, le Conseil d'État a estimé qu'au regard notamment des objectifs énoncés au préambule et au titre I de l'APC, les

---

(1) *Le RGPD est un texte réglementaire européen qui harmonise les règles de traitement des données à caractère personnel dans toute l'Union européenne.*

finalités<sup>(1)</sup> qu'il poursuit peuvent être considérées comme relevant de motifs importants d'intérêt public justifiant de tels transferts vers le Kirghizstan.

Au surplus, conformément à l'article 13 de l'accord, les parties reconnaissent qu'il importe de promouvoir et de garantir les droits fondamentaux, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel. Elles s'engagent à coopérer pour veiller à la protection et à l'application effective de ces droits.

## **C. UNE APPROBATION DE L'ACCORD SOUHAITABLE ET UTILE**

### **1. Un signal géopolitique nécessaire pour l'Union européenne et la France**

L'approbation de l'accord de partenariat et de coopération renforcé du 25 janvier 2024 entre l'UE et le Kirghizstan présente un intérêt géopolitique majeur dans un contexte marqué par une recomposition des équilibres stratégiques en Asie centrale et constituera un signal politique fort de la volonté de l'UE de s'affirmer comme un partenaire durable et crédible dans toute la région.

Le Kirghizstan, sans remettre en cause ses liens historiques avec Moscou, a multiplié les initiatives diplomatiques en direction de l'Union, des États-Unis, de la Turquie ou encore des pays du Golfe. Il apparaît opportun que l'UE réponde à une demande réelle de diversification stratégique exprimée par les autorités kirghizes et consolide sa place parmi les partenaires de référence du pays.

L'accord revêt également une importance particulière au regard des enjeux de connectivité et de sécurisation des échanges entre l'Europe et l'Asie. Depuis 2022, l'Union européenne s'efforce de développer des itinéraires commerciaux alternatifs permettant de réduire sa dépendance aux routes passant par la Russie. Bien que le Kirghizstan ne soit pas directement situé sur l'axe principal reliant la Chine à la mer Caspienne, il occupe une position stratégique au cœur des réseaux de transport régionaux et peut contribuer à l'amélioration des connexions entre l'Asie centrale et les marchés européens. Ce faisant, en renforçant son partenariat avec Bichkek, l'Union européenne affirmera sa volonté d'être un acteur de la structuration des nouvelles routes commerciales eurasiatiques.

L'approbation de l'accord permettra en outre à l'Union européenne de concrétiser les engagements pris lors des sommets et réunions de haut niveau organisés avec les pays d'Asie centrale ces dernières années. En ce sens, la France ne saurait remettre en cause la crédibilité de la parole donnée en son nom et en celui de ses partenaires européens.

---

*(1) Son article premier précise notamment que la coopération favorisée par cet accord de partenariat est un processus qui contribue au développement durable, à la paix, à la stabilité et à la sécurité, grâce à une convergence accrue en matière de politique étrangère et de sécurité, à une coopération politique et économique efficace et au multilatéralisme.*

Enfin, au-delà de ses effets pratiques, l'approbation de l'APC + présente une forte portée symbolique. Elle adressera un message clair à l'ensemble des États de la région, partenaires comme rivaux de l'Europe, selon lequel l'UE entend demeurer un acteur engagé dans le voisinage élargi et accompagner les États d'Asie centrale dans leur développement économique et institutionnel. À l'heure où la Chine propose des financements massifs d'infrastructures et où la Russie conserve d'importants leviers d'influence politique, économique et sécuritaire, la crédibilité de l'Union repose plus que jamais sur sa capacité à offrir des partenariats concrets et durables.

En définitive, une approbation de l'accord APC + avec le Kirghizstan apportera la démonstration que l'Union et la France sont déterminées à défendre leurs intérêts stratégiques et leur présence dans une région dont l'importance ne cesse de croître.

## **2. Un accord porteur d'opportunités non négligeables pour la France**

Initiée en 1992 et soutenue par le traité d'entente, d'amitié et de coopération franco-kirghize du 3 juin 1994, notre relation politique au Kirghizstan s'est intensifiée au cours des années 2000 lors de l'intervention française en Afghanistan (2001-2012), avec l'ouverture d'une antenne diplomatique en 2004, puis d'une ambassade fin 2009. Cette dernière a été transformée en poste de présence diplomatique en 2015.

Les relations bilatérales entre la France et le Kirghizstan demeurent toutefois limitées : seuls 71 ressortissants français sont recensés au Kirghizstan. Aucune information n'est, en revanche, disponible sur le nombre de ressortissants kirghiz installés en France, la République kirghize ne disposant pas de recensement de sa population à l'étranger. Plusieurs rencontres entre les autorités des deux pays ont eu lieu récemment : le président kirghiz Sadyr Japarov s'est entretenu avec le président français le 10 novembre 2023, en marge du Forum pour la paix, et s'est ensuite rendu à Paris lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, en juillet 2024.

Les échanges commerciaux entre la France et le Kirghizstan concernent de faibles volumes : ils ont atteint un pic de 188 millions d'euros en 2023. Les exportations françaises vers le Kirghizstan représentent, en 2024, un montant de 100 millions d'euros et sont principalement constituées de produits chimiques (20,4 millions d'euros), de produits de la construction automobile (13,8 millions d'euros) et de machines diverses (9,4 millions d'euros). Quant aux importations, elles se sont portées à 11 millions d'euros en 2023, avant de se stabiliser à 0,4 million d'euros en 2024 : les bons résultats de l'année 2023 sont principalement dus à une forte importation de produits pharmaceutiques. Le reste des importations concerne la culture et l'élevage, les produits à base de fruits et de légumes ainsi que le bois et les articles issus de ce matériau. La balance commerciale entre les deux États est excédentaire pour la France, du fait de nos très faibles importations en provenance du Kirghizstan. Ce dernier ne fait pas

l'objet d'investissements dans le cadre de l'aide publique au développement français.

Les entreprises françaises restent peu présentes dans le paysage kirghiz. Dans le secteur de l'hydroélectricité, General Electric Hydro France modernise actuellement le barrage de Toktogul et, dans l'hôtellerie, le groupe Accor a ouvert un hôtel Novotel à Bichkek en 2019. Certaines entreprises françaises commercent avec le Kirghizstan à travers leurs filiales présentes au Kazakhstan et en Ouzbékistan. Parmi ces entreprises, figurent la cimenterie Vicat ainsi que l'équipementier Schneider Electric. De plus, Airbus Hélicoptères a livré un H145 en 2022 et des discussions sont en cours pour de nouvelles acquisitions.

Sur le plan culturel, Bichkek accueille, depuis mars 1993 une Alliance française et s'est dotée, en 2012, d'un Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC), lequel œuvre à la recherche et aux échanges en sciences humaines et sociales. Bichkek est l'une des villes retenues dans le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle de janvier 2019 pour la mise en place d'un centre culturel franco-allemand, projet en cours de réalisation. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Noël Barrot a également reçu à Paris, le 16 avril 2026, le premier vice-premier ministre kirghiz Daniyar Amangeldiev. Un accord intergouvernemental sur la création de centres culturels a été signé à cette occasion. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, Sciences Po Paris et l'Université de Poitiers disposent de partenariats avec, respectivement, l'American University of Central Asia, la Kyrgyz National University et Osh State University.

L'essentiel des relations entre l'UE et le Kirghizstan se joue à l'échelle européenne, notamment par le truchement de cet accord de partenariat. Eu égard à la faiblesse de nos relations avec cet État, la France n'attend pas de retombées économiques majeures même si le Kirghizstan présente quelques opportunités réelles pour les entreprises françaises. Les secteurs de la santé, de l'énergie, du tourisme et des transports semblent être les plus prometteurs. À l'occasion des dernières rencontres économiques de haut niveau, plusieurs projets concrets ont été identifiés par nos entreprises : c'est le cas de la société Ellipse pour la construction de la cité hospitalière de Bichkek, de Poma et de MND <sup>(1)</sup>, qui pourraient équiper diverses stations de ski, de Veolia pour le chauffage urbain de la capitale kirghize ou encore d'Électricité de France dans le secteur de l'hydroélectricité et du solaire, autant de domaines que l'expertise américaine ne couvre pas. Par ailleurs, la compagnie nationale Asman Airlines a récemment acquis auprès d'Airbus deux A320neo d'occasion et serait intéressée par une nouvelle commande. Enfin, les autorités kirghizes ont manifesté leur intérêt pour développer, avec la France, une expertise dans divers domaines, dont le sauvetage en montagne.

---

(1) MND est un groupe industriel français spécialiste de la mobilité par câble, des systèmes d'enneigement, de la sécurité en montagne et des infrastructures de loisirs à sensations.

Il est à noter que l'accord n'implique pas de conséquences financières pour la France. Les aides octroyées au Kirghizstan dans le cadre de cet accord incombent à la seule UE. L'article 304 du titre VI prévoit, en effet, la possibilité du versement d'une aide financière de l'Union ou d'aides non remboursables et de prêts, éventuellement en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres institutions financières internationales.

De manière générale, il semble important que la France renforce son intérêt pour cette région. L'Assemblée nationale a pleinement son rôle à jouer dans ce cadre, en particulier à travers la diplomatie parlementaire. Le groupe d'amitié France-Asie centrale devrait d'ailleurs se rendre dans la région à l'automne prochain. Le président du Parlement kirghiz a également fait part de son souhait de visiter notre pays.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Le mercredi 10 juin 2026, à 10 heures 15, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, 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 (n° 2691).*

**M. le président Bruno Fuchs.** 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 en remplace un autre, qui date de 1995 et doit être renouvelé. Conclu par l'Union européenne, il doit être ratifié par tous les États membres pour entrer en vigueur. Si l'un des Parlements devait ne pas le ratifier, son application serait mise en cause. Or il a un sens important.

Le projet de loi autorisant son approbation a été adopté par le Sénat le 15 avril dernier.

**Mme Carole Guillerm, rapporteure.** Notre commission est saisie du projet de loi autorisant 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. Ce texte a déjà été approuvé par la partie kirghize et par six États membres de l'Union européenne. Son approbation par la France est très attendue par le Kirghizstan, qui m'a rappelé, par la voix de son ambassadeur, combien la position française sur ce texte importe pour entraîner nos voisins européens à approuver rapidement l'accord.

Permettez-moi d'abord de vous donner quelques éléments de contexte, afin de mettre en lumière l'importance du Kirghizstan, pays d'Asie centrale encore méconnu en France. Le Kirghizstan est une République d'Asie centrale de 7 millions d'habitants, enclavée entre la Chine, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan.

Indépendant depuis la dissolution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), en 1991, il a longtemps été présenté comme le pays le plus libéral d'Asie centrale, grâce à une vie publique dynamique, une alternance politique respectée – cinq présidents se sont succédé en trente ans – et un régime parlementaire ayant longtemps constitué une singularité remarquable dans la région. Toutefois, en 2021, la Constitution a été révisée pour renforcer les prérogatives présidentielles de Sadyr Japarov, élu avec près de 80 % des voix.

Le Kirghizstan est dans une situation de dépendance à l'égard de plusieurs de ses voisins, au premier rang desquels la Russie, pour des raisons historiques évidentes. Outre l'usage de la même langue, la Russie fournit l'essentiel du gaz et des hydrocarbures du pays, accueille la grande majorité des travailleurs migrants kirghizes, dont les transferts d'argent représentent près de 20 % du produit

intérieur brut (PIB) du pays, et dispose d'une base militaire à quelques kilomètres de Bichkek.

Les deux pays sont liés par une alliance sécuritaire, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), et sont membres de l'Union économique eurasiatique. La Chine, de son côté, est devenue le premier partenaire commercial du Kirghizstan : elle représente 35 % de ses échanges et détient près de 36 % de sa dette publique externe.

C'est précisément parce que le Kirghizstan perçoit ces dépendances comme un risque existentiel qu'il cherche, depuis quelques années, à diversifier ses alliances et à pratiquer ce que ses dirigeants appellent le « *multivectorialisme* ». Son élection, le 2 juin dernier, comme membre non permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour la période 2027-2028 illustre son ambition de renforcer sa présence et son influence à l'échelle internationale en tant qu'État indépendant à part entière.

Par ailleurs, les pays d'Asie centrale ont acquis une nouvelle centralité depuis le début de la guerre d'agression russe en Ukraine, du fait de leur proximité avec Moscou. Si la société civile kirghize est traversée par un mouvement de soutien à l'Ukraine, le gouvernement, lui, reste relativement complaisant à l'égard de Moscou, en raison de la densité des liens avec la Russie.

Le Kirghizstan profite économiquement de la guerre, grâce à la réorientation des flux commerciaux autrefois dirigés vers son voisin russe et au contournement des sanctions occidentales imposées à la Russie. Ce positionnement a valu au Kirghizstan de subir des sanctions secondaires de la part de l'Union européenne, qui a enclenché le mécanisme anti-contournement dans le cadre du vingtième paquet de sanctions en avril dernier.

Cette situation illustre le coût politique que peut avoir, pour le Kirghizstan, une telle dépendance à la Russie. Elle explique aussi pourquoi l'Union européenne cherche à accroître sa présence en Asie centrale, comme le prouve l'accord du 25 juin 2024.

L'APC+ remplace un accord de 1995, entré en vigueur en 1999 et devenu largement obsolète. Sa négociation a débuté en 2016, à la demande du Kirghizstan, après la conclusion d'un accord similaire entre l'Union européenne et le Kazakhstan.

L'APC+ a été paraphé en 2019 mais sa signature a longtemps été retardée par deux obstacles : une querelle institutionnelle interne sur la nature mixte de l'accord ; les réserves de la République de Chypre liées aux relations entre Bichkek et la République turque de Chypre-Nord (RTCN). Un compromis a été trouvé en janvier 2024, consistant à inscrire explicitement, dans la décision du Conseil, la référence aux résolutions 541 et 550 du Conseil de sécurité réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de Chypre.

Sur le fond, l'accord est multisectoriel et ambitieux. Il couvre trois grands domaines.

D'abord, il traite de coopération politique et sécuritaire. L'APC+ comporte des clauses standard de l'Union européenne, relatives notamment aux droits de l'homme, à la Cour pénale internationale (CPI), aux armes de destruction massive et à la lutte contre le terrorisme. Il prévoit un dialogue politique renforcé pour préserver la stabilité régionale, dans une zone qui a encore connu de graves conflits frontaliers en 2021 et en 2022.

Ensuite, il porte sur le commerce et l'investissement. En se fondant sur les engagements de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'accord consolide l'accès préférentiel dont bénéficie le Kirghizstan au marché européen depuis 2016. Ce dispositif a permis d'augmenter de 116 % les échanges avec l'Union européenne, pour les porter au montant de 2,8 milliards d'euros en 2023.

L'APC+ confère à la stratégie Global Gateway, dont le corridor transcaspien est la déclinaison centre-asiatique, une substance politique et économique, grâce à la levée des obstacles au commerce des biens kirghizes, qui pourront être acheminés vers l'Europe. Enfin, l'accord couvre d'autres domaines de coopération, tels que la protection des consommateurs, la politique sociale et de l'emploi, la santé, l'éducation et la formation, la politique de la jeunesse, la culture.

Si l'APC+ est un accord de facture classique ne présentant aucune difficulté particulière, deux points de vigilance subsistent.

Le premier est l'état de la démocratie kirghize. Depuis la réforme constitutionnelle de 2021, le pays s'éloigne progressivement de son modèle parlementaire singulier. Le président peut désormais annuler des décisions de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, une loi d'inspiration russe sur les représentants de l'étranger vise les organisations non gouvernementales (ONG) recevant des financements étrangers. En octobre 2025, trois médias indépendants ont été qualifiés d'extrémistes par un tribunal de Bichkek. Les autorités kirghizes ont même envisagé la réintroduction de la peine de mort, avant de reculer en raison des critiques suscitées par son initiative.

Le gouvernement français a exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations. Il est vrai que la candidature du pays comme membre non permanent du Conseil de sécurité l'a incité à ne pas rompre avec les instruments internationaux de protection des droits de l'homme. La Commission européenne a indiqué qu'elle suivra avec attention son évolution dans ce domaine.

Le second point de vigilance est le transfert des données personnelles prévu par l'accord. Le Kirghizstan ne bénéficie certes pas d'une décision d'adéquation au titre du règlement général sur la protection des données (RGPD). Toutefois, la section des finances du Conseil d'État a estimé, le 10 février dernier, que les transferts peuvent reposer sur la dérogation pour « *motifs importants*

*d'intérêt public* » prévue par l'article 49 du RGPD à l'aune des objectifs visés par l'accord.

J'en viens à l'essentiel : pourquoi l'approbation de l'accord est-elle souhaitable et même utile pour la France et pour l'Europe ?

D'abord, elle l'est pour des raisons géopolitiques. À l'heure où la Chine finance massivement les infrastructures de la région et où la Russie conserve d'importants leviers d'influence politique, économique et militaire, la crédibilité de l'Union européenne repose sur sa capacité à ouvrir des partenariats concrets et durables. L'APC+ envoie un signal clair à l'ensemble des États d'Asie centrale : l'Europe entend demeurer un acteur engagé dans ce voisinage élargi.

L'accord revêt également une importance particulière pour la connectivité eurasiatique. Bien que le Kirghizstan ne soit pas situé sur l'axe principal transcaspien, il occupe une position stratégique, au cœur des réseaux de transport régionaux. En renforçant ce partenariat, l'Union européenne affirme sa volonté de peser dans la structuration des nouvelles routes commerciales entre l'Asie et l'Europe.

Ensuite, l'approbation de l'accord a des raisons économiques. Nos relations bilatérales avec le Kirghizstan sont modestes : 71 ressortissants français y sont recensés ; si notre balance commerciale est excédentaire, le montant des exportations, en 2024, était de 100 millions d'euros. Mais des occasions se présentent. Dans le domaine de la santé, la société Ellipse est en discussion pour la construction de la cité hospitalière de Bichkek. En matière d'énergie, le groupe Électricité de France (EDF) cherche à se positionner pour développer le solaire et l'hydroélectricité dans le pays. Les entreprises Poma et MND pourraient équiper des stations de ski. Veolia est candidate pour fournir le chauffage urbain de la capitale. Airbus Hélicoptères a livré un appareil et des discussions sont en cours pour de nouvelles acquisitions. La compagnie nationale Asman Airlines, qui a récemment acquis deux A320neo, serait intéressée par une nouvelle commande.

Ces marchés sont certes modestes mais ils sont réels, dans des secteurs où l'expertise française est reconnue, au surplus peu couverts par la concurrence américaine, pourtant très offensive dans la région. Par ailleurs, l'accord n'entraîne aucune conséquence financière directe pour la France, les aides prévues incombant à la seule Union européenne.

Enfin, sur le plan parlementaire, l'Assemblée nationale a son rôle à jouer dans le renforcement de nos liens avec cette région, notamment dans le cadre de la diplomatie parlementaire. Le groupe d'amitié France-Asie centrale prévoit de se rendre dans la région à l'automne. Le président du Parlement kirghize a fait part de son souhait de visiter notre pays. L'approbation de cet accord est le meilleur signal que nous pouvons adresser.

Mes chers collègues, cet accord me semble utile et stratégique. Il est attendu. Il est dans notre intérêt géopolitique de ne pas abandonner l'Asie centrale

à la seule influence de la Russie et de la Chine. Il est dans notre intérêt économique d'ouvrir la voie à nos entreprises dans un pays en développement qui recèle des opportunités concrètes. Il est dans notre intérêt normatif de disposer d'un cadre exigeant pour continuer à dialoguer avec le Kirghizstan des droits de l'homme, de l'État de droit et du contournement des sanctions imposées à la Russie. Je vous invite à voter le projet de loi.

**M. le président Bruno Fuchs.** Je donne la parole aux orateurs des groupes politiques.

**M. Vincent Ledoux (EPR).** Le texte que nous examinons concerne certes le Kirghizstan mais il nous parle surtout de la place que l'Europe souhaite occuper dans le monde de demain. Depuis la guerre en Ukraine, les équilibres géopolitiques évoluent rapidement. L'Asie centrale, longtemps considérée comme périphérique, est devenue un espace stratégique où se rencontrent les intérêts de la Russie, de la Chine, des États-Unis et, désormais plus fortement, de l'Union européenne.

Le Kirghizstan cherche à diversifier ses partenariats et à s'ouvrir davantage vers l'Europe. Nous avons intérêt à répondre à cette attente, non par naïveté mais parce qu'une Europe absente laisserait mécaniquement la place à d'autres puissances qui, elles, n'hésitent jamais à défendre leurs intérêts.

Toutefois, notre soutien doit rester exigeant. Nous devons demeurer vigilants en matière d'État de droit. Nous devons rester attentifs au contournement des sanctions visant la Russie. L'activation du mécanisme anti-contournement dans le vingtième paquet de sanctions, en avril dernier, a visé deux banques kirghizes, ce qui montre que le problème est loin d'être réglé.

La France est l'un des trois États membres de l'Union européenne disposant d'une ambassade à Bichkek. Cette présence nous oblige. Ne pas ratifier cet accord serait envoyer un signal de désengagement, alors même que notre crédibilité est attendue. Notre groupe votera le projet de loi.

Madame la rapporteure, votre rapport identifie plusieurs projets d'entreprises françaises au Kirghizstan – Ellipse pour la cité hospitalière de Bichkek, Veolia pour le chauffage urbain, EDF dans l'hydroélectricité et le solaire, Poma MND pour les stations de ski. Où en sont ces projets ? S'agit-il de négociations actives comportant des engagements fermes côté kirghize ou de pistes n'ayant pas encore donné lieu à la conclusion de contrats ?

**M. Alain David (SOC).** Il s'agit du deuxième accord de ce type conclu avec un État d'Asie centrale et membre de l'Union économique eurasiatique, après celui signé avec le Kazakhstan en 2015. La conclusion de cet accord intervient dans un contexte de détérioration de la situation des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit au Kirghizstan. À ce sujet, le rapport adopté par le Parlement européen sur l'approbation de cet accord recommandait d'en prévoir la révision sous deux ans, afin de vérifier que les parties respectent ces éléments

essentiels, en précisant que tout manquement à leur mise en œuvre devait donner lieu à une consultation entre les deux parties et, le cas échéant, entraîner sa suspension.

Nous devons être particulièrement vigilants sur les phénomènes de réexportation et de contournement des sanctions visant la Russie. Les chiffres démontrent que le Kirghizstan est un pays de transit pour les biens sanctionnés, dont les exportations de l'Union européenne vers le Kirghizstan ont augmenté de 903 % de 2021 à 2022.

Dans le cadre de son vingtième train de sanctions, l'Union européenne a activé l'outil anti-contournement, en raison de l'incapacité systématique et persistante de la République kirghize à empêcher la vente, la fourniture, le transfert et l'exportation vers la Russie de certaines machines-outils et de certains équipements de télécommunications, importés de l'Union européenne et utilisés pour fabriquer des drones et des missiles en Russie. Forts de cette vigilance, parce que nous sommes favorables à la multiplication de tels accords bilatéraux au profit d'un multilatéralisme tous azimuts, nous voterons, au groupe Socialistes et apparentés, le texte.

**M. Frédéric Petit (Dem).** J'étais observateur des élections de 2021, à Bichkek et en province. Vous avez tout à fait raison de dire que la société n'est pas son gouvernement. J'ai vu des opérations électorales qui non seulement étaient bien organisées mais qui étaient déjà porteuses d'une tradition vieille de trente ans, y compris dans les petites villes. On sentait qu'on savait de quoi on parlait quand on faisait une élection. C'est après l'élection que la dérive a eu lieu.

Si le Kirghizstan n'est pas exactement sur les Nouvelles routes de la soie, il est sur une autre route : celle des réfugiés chinois et ouïghours, qui ne sont pas très loin, derrière les montagnes. Ce pays est un refuge pour des gens qui vivent sous un régime encore moins démocratique. Il importe d'autant plus que nous y soyons présents.

Notre présence est assurée non seulement par une ambassade mais aussi par un centre de l'Alliance française, association très précieuse à mes yeux, dont je tiens à célébrer l'action. Nous avons aussi un centre de recherche, qui marche plutôt bien, où j'ai eu l'occasion de me rendre. La diplomatie scientifique, faite de centres de recherche pas toujours bien coordonnés entre eux, progresse. Elle est particulièrement importante dans cette région ; dans les pays voisins, elle se heurte à des difficultés.

Il faut affirmer notre présence. C'est important pour l'Union européenne et pour la France. Nous voterons le texte.

**M. Jean-François Portarrieu (HOR).** Cet accord intervient dans un moment géopolitique assez singulier. La guerre menée par l'armée russe contre l'Ukraine a profondément redéfini les enjeux de l'Asie centrale. Cette zone,

longtemps considérée comme un espace périphérique, s'impose désormais comme une charnière dans les équilibres eurasiatiques.

Le Kirghizstan y occupe une position de pivot malgré son poids économique modeste. Soumis à des influences concurrentes et à une double dépendance, migratoire et sécuritaire à l'égard de la Russie, financière et commerciale vis-à-vis de la Chine, le pays cherche à diversifier ses partenariats afin de préserver ses quelques marges de manœuvre.

Cet accord de nouvelle génération nous semble complet et transversal. Sur le plan politique, il institue un dialogue renforcé et structuré, adossé à un socle très clair de valeurs démocratiques. Sur le plan économique, il constitue un levier structurant, qui renforce la sécurité juridique des investissements, la transparence des règles applicables et les mécanismes de règlement des différends.

Sur le plan institutionnel, il ressortit à la catégorie des accords mixtes, conformément à la position défendue par les États membres, face à une lecture initiale plus restrictive de la Commission européenne. Cette qualification garantit l'exercice d'un contrôle parlementaire national et traduit une coresponsabilité assumée entre l'Union et ses États membres dans la conduite de l'action extérieure. Le groupe Horizons & indépendants votera le projet de loi.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR).** J'ai apprécié le rapport car tout y est dit : ce qui est positif et ce qui est négatif. Il est rare, quand on présente un texte soumis au vote des députés, de dire : « *Il y a ça qui va bien, il y a ça qui ne va pas bien encore ou qui peut aller plus mal* ». Je pense à la potentielle réintroduction de la peine de mort, retirée en raison de l'entrée au Conseil de sécurité de l'ONU comme membre non permanent mais susceptible de revenir à l'ordre du jour sitôt le pays sorti du Conseil de sécurité.

Les États qui forment le lien entre la Russie, la Chine et l'Europe doivent nous intéresser au plus près dans leurs questionnements, leurs souhaits, leurs volontés. En même temps, nous devons aussi nous en inquiéter. C'est compliqué, ce positionnement consistant à dire « *J'ai un pied à l'Est, un pied à l'Ouest et des intérêts dans les deux camps* », alors même que nous, nous condamnons ce qui se passe en Ukraine.

Dans les accords que nous signons, il y a toujours un peu de *business*. Des entreprises françaises vont aller travailler là-bas. Souvent, nos accords politiques défendent beaucoup les intérêts de la France – du moins des entreprises françaises – et ses valeurs.

Il y a quand même la question du lien du Kirghizstan avec la Russie, qui lui permet de contourner les sanctions. Même en Europe, par exemple pour la fourniture de gaz, il y avait les sanctions d'un côté et, de l'autre, les arrangements consistant à passer par d'autres pays.

Au sein de mon groupe, nous sommes sceptiques sur cet accord. En 2024, des journalistes ont été enfermés pour délit d'opinion. J'ai bien noté qu'on parle de démocratie mais celle-ci inclut la liberté d'expression. Nous ne nous opposerons pas à l'approbation de l'accord, car nous pensons qu'il faut continuer à travailler, mais nous ne le soutiendrons pas non plus. Nous nous abstiendrons.

**M. le président Bruno Fuchs.** En somme, vous laissez travailler les autres.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR).** Oui mais nous surveillons. Nous restons vigilants, comme on dit chez nous, sans exclure l'évolution de notre position dans un sens ou dans l'autre.

**M. le président Bruno Fuchs.** Mais il faut le construire, cet accord.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR).** Nous ne nous y opposons pas. Voulez-vous que nous nous y opposions, monsieur le président ? Ça vous gêne que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine ne s'oppose pas à un accord de cette nature ?

Nous avons des arguments pour nous y opposer mais nous ne sommes pas insensibles à ceux de nos collègues qui le soutiennent. Admettez que nous sommes dans une posture d'attente, vigilante, de manière à ce que les choses aillent de mieux en mieux. Nous avons une période à franchir. Vers quoi va-t-elle basculer ? Bien malin qui peut le dire.

**M. Michel Guiniot (RN).** L'accord que nous avons à étudier vise à donner compétence à l'Union européenne pour conclure un partenariat et de coopération renforcé entre elle-même, dont la France fait partie, et la République kirghize. Pourtant, la République française n'a le contrôle ni de l'initiative, ni du contenu de l'accord bilatéral. Nous devons suivre ce qui a été décidé pour nous par l'Union européenne.

J'appelle votre attention, chers collègues, sur les articles 14 et 15 de l'accord, lesquels prévoient expressément une coopération en matière d'asile et de protocole de réadmission. À l'article 14, relatif à la coopération en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières, sont explicitement prévues des formations sur la « *lutte contre le racisme et la xénophobie* ». Est-ce l'endroit pour glisser ce sujet ? Il est dommage qu'aucune formation ne soit prévue pour les étrangers sur le respect des populations locales et sur les différences civilisationnelles.

Au même article, l'Union européenne propose de donner des conseils sur les « *systèmes de gestion des frontières* ». N'est-ce pas du ressort de la souveraineté des États ? Est-ce vraiment l'institution la mieux placée pour donner des conseils sur la gestion des frontières ? Au demeurant, dans les trente pages du rapport, il n'y a pas un mot sur le sujet.

Enfin, j'aimerais dire un mot du titre IV, intitulé « *Commerce et questions liées au commerce* ». La dernière fois que l'Union européenne a conclu un accord commercial global, c'était avec la Communauté du Marché commun du Sud (Mercosur) et la France s'y est opposée. Nous mesurons toutes les conséquences des décisions commerciales imposées à chaque État pour avoir été négociées au nom de tous.

Si les enjeux ne sont pas les mêmes avec le Kirghizstan, les formulations n'en sont pas moins surprenantes. À l'article 22, le point c) prévoit « *l'ouverture effective et réciproque des marchés publics* » ; le point e) prévoit « *la promotion de conditions favorisant une concurrence non faussée* ». Autrement dit, on permet explicitement la concurrence sans imposer le même niveau de normes. Sur le principe, c'est un nouvel affront aux producteurs français ainsi qu'aux consommateurs.

Toutefois, cet accord semble avoir plus d'avantages que d'inconvénients. Nous voterons son approbation.

**M. Michel Barnier (DR).** Le rapport dit les choses de manière objective. Il présente les zones d'ombre et les difficultés mais aussi les potentialités de l'accord et de la République kirghize. Que le rapport soit équilibré et, en même temps, favorable à l'accord est une bonne chose.

Je suis toujours surpris d'entendre parler, comme vient de le faire notre collègue du groupe Rassemblement national, de l'Union européenne comme si nous étions à côté. Vous dites toujours, au Rassemblement national, que l'Union européenne a décidé pour nous, comme si nous n'étions pas dedans. L'Union européenne, c'est nous. Nous sommes dedans : nous siégeons à la Commission européenne, de manière indépendante ; nous sommes également au Conseil et au Parlement européens.

Tout ce que propose l'Union européenne, dont l'accord que nous examinons, nous en sommes partie prenante. La question est de savoir si nous avons, ou non, de l'influence dans le système. Si on préfère rester à côté, il ne faut pas s'étonner que notre influence diminue.

Notre groupe politique approuvera le texte. Il s'agit d'être partie prenante à un accord de manière consciente, raisonnable, délibérée, déterminée, pour favoriser une présence politique, culturelle, et celle de nos entreprises – monsieur Lecoq, ce n'est pas un gros mot.

**Mme Carole Guillerm, rapporteure.** Chers collègues, je vous remercie de vos avis éclairés. Je partage certains commentaires, notamment ceux de monsieur Lecoq sur les zones d'ombre inhérentes à ce type d'accord, qu'il est en même temps nécessaire de conclure dans le contexte géopolitique contraint que nous connaissons.

Au demeurant, mes échanges tant avec le Quai d'Orsay qu'avec l'ambassadeur du Kirghizstan ont montré une volonté d'élargir et de multiplier de tels accords. Dans cette région, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan bénéficient d'une dynamique partenariale ; le Kirghizstan souhaite s'y inscrire. Nous avons vocation à accompagner cette démarche.

Monsieur Ledoux, vous m'avez interrogée sur la situation contractuelle des entreprises que j'ai citées. Les parts contractuelles ne sont pas encore finalisées. Ces entreprises françaises se sont portées volontaires, dans des secteurs qui nous semblent porteurs : la santé, l'énergie, le tourisme, le transport. Ces projets contractuels ont émergé à l'occasion de rencontres économiques. Pour l'heure, il s'agit toujours de projets.

Monsieur Lecoq, il va de soi que l'Union européenne a identifié les questions que vous avez soulevées. J'imagine qu'elle conditionnera la poursuite des échanges au respect des normes, notamment en matière de droits humains, dans le cadre du dialogue entre l'Union européenne et le Kirghizstan.

Monsieur Guiniot, il va de soi que l'objectif de l'accord est de parvenir à une harmonisation commerciale et non de jouer des disparités en matière de normes. Je vous invite à maintenir votre vote.

**M. Jean-Paul Lecoq (GDR).** Ce que vous tenez pour allant de soi ne va pas de soi pour moi. Un accord d'association entre l'Union européenne et Israël est en débat. On aurait pu s'attendre à ce que l'Union européenne soit attentive, comme vous dites qu'elle l'est, à l'évolution de la situation à Gaza. Or, il n'en est guère question pour l'instant.

Comment l'Union européenne réagira-t-elle si le Kirghizstan réintroduit la peine de mort ? Que se passera-t-il alors ? Les instances de l'Union européenne seront-elles convoquées pour discuter de la question ? Comment cela se passe-t-il ?

**Mme Carole Guillerm, rapporteure.** Je laisse les discussions sur l'accord entre l'Union européenne et Israël à d'autres instances et peut-être à d'autres échanges. Vous n'êtes pas sans méconnaître qu'il y a, sur cet accord, des discussions en cours, que le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Noël Barrot, a largement évoquées lors des séances de questions au gouvernement et lors d'auditions.

En ce qui concerne l'accord soumis à nos suffrages, il existe une instance de dialogue entre l'Union européenne et la République kirghize. Si, demain, celle-ci envisageait de réintroduire la peine de mort, notamment dans le contexte des élections de 2027 – nous ne savons pas comment évoluera le régime –, j'imagine que cette question y serait évoquée. À ce stade, les garanties, me semble-t-il, sont préservées.

\*

**Article unique** (autorisation de 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, signé à Bruxelles le 25 juin 2024)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est **ainsi adopté**.*



**ANNEXE 1 :  
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

Est autorisée 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, signé à Bruxelles le 25 juin 2024, et dont le texte est annexé à la présente loi.



**ANNEXE 2 :  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

**S.E. Monsieur Sadyk Sher-Niyaz**, ambassadeur de la République kirghize en France.

**Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

– **Mme Eve Seye**, rédactrice à la sous-direction des relations extérieures de l'Union européenne ;

– **Mme Léna Sabadel**, rédactrice sur l'Asie centrale ;

– **Mme Valeria Manzione**, rédactrice à la mission des accords et traités.