

CA1
EA533
94P21
FRE
ex.1
DOCS

**Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international**

GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 94/21

**La situation politique et économique et la politique étrangère
au Kazakhstan**

par

le professeur S. Neil MacFarlane

(Mars 1994)

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Tél. : (613) 944-0367, télécopieur : (613) 944-0375). On peut obtenir des copies de ce document en en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du Ministère (1-800-267-8376; région d'Ottawa (613) 944-4000, télécopieur : (613) 996-9709), en mentionnant le code ~~SP43F~~.

SP54F

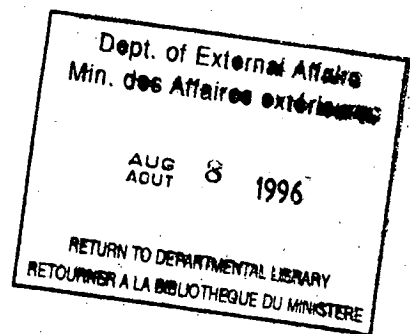
An English version of the Paper is also available.

POLICY PLANNING STAFF PAPERS/DOCUMENTS DU GROUPE
DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

| CODE BPTÉ | DOC NO. | TITLE/TITRE | AUTHOR/ AUTEUR | STATUS/ TATUT * | FRENCH VERSION ANGLAISE |
|--------------|------------|---|--|-----------------------|-------------------------------|
| SP6A | 91/8 | Canada and Asia Pacific Security The North Pacific Cooperative Security Dialogue: Recent Trends | Stewart Henderson | A/D | Yes/Oui |
| SP6F | 91/8 | Le Canada et la sécurité coopérative dans le Pacifique nord: les tendances | Stewart Henderson | A/D | Yes/Oui |
| SP8A | 92/1 | Japanese National Security Policy: Changing Perceptions and Responses | Stewart Henderson | A/D | Yes/Oui |
| SP8F | 92/1 | La Politique japonaise de sécurité nationale: autres interprétations, autres réponses | Stewart Henderson | A/D | Yes/Oui |
| SP9A | 92/2 | Sovereignty, Non-Intervention and the Intrusive International Order | André Ouellette Stewart Henderson Daniel Livermore | A/D | Yes/Oui |
| SP9F | 92/2 | La souveraineté, la non-intervention et l'ordre international indiscret | André Ouellette Stewart Henderson Daniel Livermore | A/D | Yes/Oui |
| SP10A | 92/3 | Canada and Asia Pacific Security - The North Pacific Cooperative Security Dialogue: Recent Trends | Stewart Henderson | A/D | No/Non |
| SP11A | 92/4 | Japan and Russia: The Northern Territories Border Dispute | Stewart Henderson | A/D | See 92/9 voir 92/9 |
| SP13A | 92/6 | Leadership or Followership: The Canada-EC Transatlantic Declaration | Evan Potter | A/D | No/Non |
| SP14A | 92/7 | World Population Growth and Population Movements: Policy Implications for Canada APR92 | Michael Shenstone | A/D | Yes/Oui |
| SP14F | 92/7 | Croissance démographique mondiale et mouvements de population: conséquences pour les politiques canadiennes | Michael Shenstone | A/D | Yes/Oui |
| SP15A | 91/6 | Diplomatic Recognition in an Inter-Dependent World: Emerging Themes | Policy Planning Staff | A/D | No/Non |
| SP16F | 92/9 | Le différend frontalier entre le Japon et la Russie JUN92 | Stewart Henderson | A/D | See 92/4 voir 92/4 |
| SP20F | 93/2 | La sécurité en Asia-Pacifique: perspectives et mesures canadiennes | Stewart Henderson | A/D | No/non |
| SP21A | 93/3 | Minorities: Addressing an Emerging International Security Issue | André Ouellette Daniel Livermore | A/D | Yes/oui |
| SP21F | 93/3 | Les minorités: un nouveau problème de sécurité internationale | André Ouellette Daniel Livermore | A/D | Yes/oui |
| SP29A | 93/11 | Canada at the United Nations in the Reform Decade: A Strategic Checklist | Dorothy Armstrong | Not A/D | No/Non |

Avertissement

Ce document a été rédigé par M. S. Neil MacFarlane, professeur d'études politiques à l'Université Queen's (Kingston) et coordonnateur du programme d'études post-soviétiques au Centre des relations internationales. Les opinions exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions et les politiques du Gouvernement du Canada et de ses organismes.



43 277 087

La situation politique et économique et la politique étrangère au Kazakhstan

| | |
|---------------------------------------|----|
| INTRODUCTION | 3 |
| LES CONDITIONS ÉCONOMIQUES | 5 |
| LE CONTEXTE POLITIQUE | 12 |
| i) Les questions ethniques | 12 |
| ii) L'islam | 15 |
| iii) Le processus politique | 16 |
| LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ | 23 |
| IMPLICATIONS POUR LE CANADA | 27 |

INTRODUCTION

Malgré son éloignement, le Kazakhstan présente beaucoup d'intérêt pour le Canada et ce, pour au moins six raisons. Premièrement, il est l'un des quatre États qui ont hérité de l'arsenal nucléaire de l'ex-Union soviétique. Même si, comme la Biélorussie et l'Ukraine, il doit être dénucléarisé, contrairement à ce dernier, son attitude à l'égard du désarmement nucléaire a été beaucoup plus coopérative. Il est donc permis de croire que la dénucléarisation a de très bonnes chances de réussir dans son cas. Le succès suppose toutefois une stabilité politique à toutes les étapes, et le maintien de bonnes relations entre la Russie et le Kazakhstan. L'influence grandissante des nationalistes kazakhs plus radicaux pourrait retarder le processus, sinon le faire échouer, comme le ferait d'ailleurs toute détérioration significative des relations avec la Russie.

Ce qui m'amène à la deuxième raison. De sérieuses tensions peuvent se développer entre les deux États, compte tenu particulièrement de la montée du nationalisme en Russie où la droite n'a accepté ni la finalité de la dissolution de l'empire soviétique, ni l'arrangement territorial intervenu entre la Russie et le Kazakhstan. Dans le Kazakhstan septentrional, la population est majoritairement russe. Les relations entre cette dernière et le gouvernement à Almaty sont tendues. Du temps de l'Union soviétique, l'économie de la région était étroitement liée à celle de la Sibirie centrale et occidentale. La perturbation de ces liens a causé, de part et d'autre de la frontière, des difficultés importantes aux entreprises (et à leurs employés).

Troisièmement, il peut aussi se développer des conflits avec la Chine. L'indépendance du Kazakhstan et des autres États d'Asie centrale, et la montée parallèle de la «conscience turque» parmi les populations autochtones des républiques, pourraient avoir des ramifications importantes pour la Chine puisqu'elles pourraient déclencher une politisation des ethnies parmi les Kazakhs, les Ouïgours et les Mongols du Xinjiang et de la Mongolie intérieure.

Quatrièmement, l'érosion de la structure d'autorité et l'aggravation de la récession économique ont encouragé le retour à la culture traditionnelle du pavot destiné à la production d'opium. Le Kazakhstan et les autres républiques d'Asie centrale sont de nouveau présentes sur le marché mondial des narcotiques, tant comme producteurs légitimes que comme filières de l'opium provenant de l'Afghanistan.

Cinquièmement, depuis son indépendance, le Kazakhstan a joué un rôle stabilisateur important dans les relations internationales des pays d'Asie centrale. La

région dans son ensemble présente un potentiel économique considérable pour l'Occident. De plus, le conflit au Tadjikistan montre l'interaction étroite entre le processus politique en Asie centrale et la stabilité des États voisins ayant d'importantes minorités d'origine centrasiatique (les Ouzbeks et les Tadjiks en Afghanistan par exemple). S'il y avait de l'instabilité ou des conflits au Kazakhstan, celui-ci serait moins en mesure de jouer ce rôle stabilisateur dans la région.

Sixièmement, le Kazakhstan présente un intérêt économique très certain pour les investisseurs occidentaux, particulièrement dans le secteur des ressources naturelles. À lui seul, le contrat d'exploitation des gisements d'hydrocarbures de Tenghiz passé entre la société Chevron et le gouvernement éclipse en valeur toutes les autres coentreprises négociées dans l'ex-Union soviétique. La conclusion de ces négociations a permis de mettre en place très rapidement toute une série d'autres coentreprises¹. Le Kazakhstan — comme d'ailleurs le reste de l'Asie centrale — renferme en abondance plusieurs des matières premières dont la production et la commercialisation sont bien connues des entreprises canadiennes².

Plusieurs compagnies canadiennes dans les secteurs de l'énergie et des métaux non ferreux (notamment Cameco au Kirghizistan et les sociétés canadiennes d'extraction de l'or en Ouzbékistan et au Kazakhstan³) ont déjà commencé à investir dans la région. L'évolution de la situation politico-économique là-bas déterminera dans une large mesure ce qu'il adviendra de ces activités.

¹ Lors d'un entretien avec un fonctionnaire de l'ambassade américaine à Almaty en juin 1993, celui-ci s'est plaint de devoir aider chaque semaine une nouvelle firme américaine désireuse de faire des affaires au Kazakhstan.

² En particulier, le Kazakhstan est un grand producteur de cuivre (33 % des réserves de l'ex-URSS, selon les estimations soviétiques). Il est le troisième producteur mondial d'uranium et un important producteur d'or. À la fin de l'an dernier, le gouvernement a annoncé son intention de tripler la production d'or d'ici à la fin de la décennie.

³ Voir David G. Haglund, S. Neil MacFarlane et Vladimir Popov, *Change in the Former Soviet Union and Its Implications for the Canadian Minerals Sector: The Cases of Copper, Gold, Nickel, and Uranium* (Kingston, ON : Centre des études de ressources, paraîtra en 1994).

CONDITIONS ÉCONOMIQUES

La situation économique au Kazakhstan est quelque peu contradictoire. La base de ressources y est remarquablement solide. Le pays possède des réserves considérables de pétrole, de gaz naturel et de minéraux non ferreux (or, cuivre, uranium, plomb et zinc)⁴. Il a aussi une capacité considérable au niveau de la production céréalière dans le nord (quoique les précipitations soient imprévisibles) et de l'élevage.

Cela dit, l'effondrement de l'Union soviétique et de son économie dirigée a eu sur le Kazakhstan des effets semblables à ceux observés dans d'autres républiques de l'ex-URSS, des effets beaucoup plus sévères que n'en a eu l'introduction de l'économie de marché en Europe centrale et orientale. En 1991-1992, le revenu national a chuté de 17,4 %, la production industrielle de 16,2 % et le commerce, de 40,2 %. En 1993, le revenu national avait régressé aux niveaux de 1976. Les prix ont augmenté beaucoup plus rapidement que les revenus des particuliers durant cette période; l'inflation a été de 255 % supérieure à la croissance des revenus des particuliers en 1992⁵.

La situation a continué de se détériorer en 1993, le PIB enregistrant un nouveau recul de 20 à 25 %, la production industrielle baissant de 20 à 22 %, et le commerce de détail fléchissant de 20 %. Selon des sources à Almaty, l'inflation a atteint 142,6 % en 1993. Entre 1991 et le milieu de 1993, l'investissement a chuté de 70 %, ce qui a mené Noursoultan Nazarbaïev à conclure plutôt euphémiquement à la fin de 1993 que le Kazakhstan tardait à bénéficier des retombées du passage à l'économie de marché.

Le problème de l'inflation s'aggrava vers la fin de 1993 lorsque le Kazakhstan, après avoir refusé les conditions rattachées au projet de zone rouble de la Russie (voir ci-après), introduisit sa propre monnaie — le tenge — qui se déprécia rapidement par rapport au rouble et, a fortiori, par rapport au dollar⁶.

⁴ *ibid.*

⁵ Geonomics, *The Russian Economy in 1993: Forecasts and Annual Survey of 1992* (Middlebury, VT : Geonomics, 1993), p. 39.

⁶ Le 15 novembre, un dollar valait 4,68 tenges au taux officiel; le 31 mars 1994, il en valait 19,94. Le 18 novembre 1993, les banques commerciales offraient 5,5 tenges contre un dollar; le 31 mars, elles en offraient 25,5.

Les raisons premières du déclin économique du Kazakhstan tiennent au caractère fondamentalement non compétitif de sa base industrielle, à l'insuffisance des fonds d'investissement destinés à la modernisation, aux conséquences de la baisse de la demande de produits industriels lourds par le secteur de la défense, à un régime fiscal qui pénalise nettement l'activité de production par rapport à l'activité commerciale et à l'érosion rapide du commerce entre les républiques dans l'ex-Union soviétique. Ce dernier facteur a entravé l'approvisionnement en intrants essentiels tout en privant nombre d'entreprises kazakhes de leurs marchés traditionnels.

Le commerce de produits énergétiques faisait particulièrement problème. Même si le commerce du pétrole et des produits pétroliers tend à s'équilibrer (du pétrole est exporté du Kazakhstan occidental à Orenbourg et importé du bassin d'hydrocarbures de la Sibérie occidentale, à destination des centres de raffinage dans le sud-est du Kazakhstan), la Russie s'est servie des livraisons énergétiques au Kazakhstan à des fins politiques. Ainsi, à l'heure actuelle, Moscou a suspendu ses livraisons de pétrole pour forcer le Kazakhstan à accorder la double citoyenneté à la minorité russe dans ce pays. Le Kazakhstan n'a aucun moyen de transporter son pétrole des régions productrices du nord-ouest vers les centres de consommation au sud-est⁷.

Enfin, en 1993, l'économie a été profondément déstabilisée du fait de l'association monétaire avec la Russie. Comme le rouble était la monnaie officielle au Kazakhstan jusque dans les derniers mois de l'année, le pays était assujéti à la politique monétaire de Moscou; il comptait également sur la Russie pour l'approvisionner en nouveaux billets afin de soutenir la masse monétaire en situation d'inflation. À terme, cet arrangement se révéla de moins en moins fiable, les Russes eux-mêmes arrivant à peine à satisfaire à la demande de nouveaux billets à l'intérieur de la Fédération. Au milieu de 1993, bon nombre de travailleurs du secteur public n'avaient pas été rémunérés depuis plusieurs mois faute d'argent, ce qui déclencha des grèves généralisées dans les secteurs des hydrocarbures et des métaux non ferreux.

L'annonce d'une réforme monétaire en Russie en juillet provoqua à Almaty un mouvement d'achat-panique parmi une population qui cherchait désespérément à se débarrasser des vieux billets qu'elle avait thésaurisés. Le taux de change rouble/dollar passa de 1 000 contre un à 3 000 contre un avant de se stabiliser sous la barre des 2 000 quatre jours après l'annonce⁸. Cette crise ajouta aux spéculations selon

⁷ Le Kazakhstan a riposté en entreprenant la construction entre Aktioubinsk et Tchimkent d'un pipeline qui doit être terminé en juillet 1994.

⁸ Eric Rudenshiold, «Currency Is a Tender Issue», *Central Asia White Paper* (Almaty, International Republican Institute, juillet 1993).

lesquelles le Kazakhstan suivrait l'exemple du Kirghizistan et émettrait sa propre monnaie. Toutefois, à l'automne, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan convinrent initialement de rester dans la zone rouble. Les deux États changèrent d'idée à la mi-novembre lorsqu'il leur devint évident que les conditions imposées par la Russie (notamment l'obligation pour les membres de faire des dépôts substantiels d'or et de devises étrangères à la Banque centrale de Russie) étaient inacceptables.

L'augmentation rapide du chômage et du sous-emploi sont les conséquences immédiates de la détresse économique. En 1993, le taux officiel de chômage au Kazakhstan se situait en moyenne à 1,1 %; le taux réel était de 2,6 % en octobre. En janvier 1994, il avait grimpé à 9,6 %. Ce dernier chiffre reflète le début d'une conversion du chômage déguisé au chômage déclaré, alors que les usines inactives se départissent enfin de leurs travailleurs. Il est vraisemblable que la situation continuera et s'aggravera. En février 1994, on estimait que 1 194 entreprises, comptant au total plus de 500 000 travailleurs, avaient entièrement ou partiellement cessé leur production et mis leurs travailleurs au temps partiel, soit plus de 400 entreprises et quelque 150 000 travailleurs de plus que le mois précédent.

Qui plus est, le niveau de vie de ceux qui continuent à travailler a nettement baissé. La détresse sociale de plus en plus grande a accentué les possibilités de grèves du genre de celles susmentionnées dans le secteur des ressources naturelles⁹, ce qui contribue au déclin de la production. Une migration rurale-urbaine considérable — largement imputée à la catastrophe écologique dans la région de la mer d'Aral — et la croissance accélérée de la population rurale, doublée d'une capacité d'absorption limitée de l'économie rurale, ajoutent à cette détresse.

La montée en flèche du taux de criminalité est une conséquence manifeste de cet état de choses¹⁰. L'aggravation des tensions interethniques dans les villes en est une autre. Les migrants qui cherchent où se loger voient que la grande majorité des appartements dans des villes comme Almaty sont occupés par des Russes et d'autres

⁹ Le secteur militaire lui-même n'a pas été épargné en 1993, des cas de grèves et d'émeutes étant rapportés parmi le personnel militaire au cosmodrome de Baïkonour. Déclenchées entre autres pour protester contre les conditions de vie, les grèves reflétaient aussi un certain désillusionnement à l'égard de la conscription.

¹⁰ Pour une bonne analyse du problème, et particulièrement de ses incidences sur les étrangers, voir Sergei Kozlov, «Alma-Ata - Otkryti Gorod», *Nezavisimaya Gazeta* (16 février 1994), p. 6. Les crimes rapportés ont augmenté de 15,6 % entre 1991 et 1993. Ce chiffre est probablement en deçà de la vérité puisqu'un grand nombre ne voient tout simplement pas l'utilité de signaler aux autorités qu'un acte criminel a été commis.

Européens. Malgré les politiques d'action positive la fonction publique compte toujours un élément slave important. Il reste à voir quand et comment les privations accumulées déborderont sur la scène politique.

Avant d'aborder la situation politique, il importe de noter que le gouvernement a fait de la privatisation et de l'investissement étranger, particulièrement dans le secteur des ressources naturelles, les composantes clés de sa stratégie de normalisation et de croissance économiques. Ainsi, le Kazakhstan a conçu un ambitieux projet de privatisation qui, comme on le verra ci-après, donne aux étrangers la possibilité de jouer un rôle important dans le processus.

Pourtant, et malgré les progrès notables en ce qui concerne le logement¹¹, le secteur de la vente au détail et la petite entreprise¹², le rythme de la privatisation des moyennes et grandes entreprises a été particulièrement anémique. Ce n'était qu'au début de 1994 que la privatisation à grande échelle devait s'engager. Presque tous les résidents du Kazakhstan ont déjà reçu des bons de privatisation. La première vente aux enchères a eu lieu le 29 avril. Cinquante grandes entreprises doivent être privatisées durant la première ronde; on prévoit que 2 500 d'entre elles auront été vendues aux enchères d'ici à la fin de 1995.

La privatisation à grande échelle a été retardée d'abord parce qu'un bon nombre des entreprises en cause étaient difficiles à privatiser puisqu'elles n'étaient pas concurrentielles. Deuxièmement, bon nombre de responsables locaux se sont montrés réfractaires à un processus qui risque de causer des perturbations importantes dans certains secteurs sous leur juridiction et de créer de nouveaux centres de pouvoir économique à leurs dépens.

Enfin, le programme est inextricablement lié à la question des relations interethniques. La propriété industrielle qui sera vraisemblablement touchée par la privatisation sera pour l'essentiel concentrée dans le nord du pays, dans des régions occupées en grande partie par des Slaves. De plus, les personnes qui travaillent dans les entreprises modernes de l'ensemble du pays sont aussi en majorité d'origine slave. Il s'ensuit que les plans de privatisation qui avantagent les travailleurs et les gestionnaires de l'entreprise en question (comme le fait la loi kazakhe) céderont sans doute à des non Kazakhs un grand nombre de propriétés publiques de grande valeur. Cela s'applique à la fois aux entreprises industrielles et aux terres agricoles

¹¹ La privatisation du parc immobilier est essentiellement terminée.

¹² Depuis le début du programme, environ 8 900 petites entreprises ont été privatisées, un peu plus de la moitié d'entre elles par le biais d'émission d'actions.

appartenant aux kolkhozes¹³. Il en va de même du logement urbain, occupé en grande partie par des Russes et d'autres minorités. En d'autres termes, un vigoureux effort en vue de mettre en oeuvre des plans de privatisation risquait d'exacerber des relations déjà tendues entre la nationalité titulaire et les autres groupes ethniques.

En ce qui concerne l'investissement étranger, 491 coentreprises étaient enregistrées au Kazakhstan à la fin de 1992 (soit 375 de plus qu'en 1991)¹⁴; vingt seulement étaient effectivement en activité, et elles employaient 6 000 personnes. La croissance des investissements étrangers s'est maintenue en 1993. C'est, de loin, dans le secteur énergétique que la participation étrangère a été la plus importante. Outre le contrat de 20 milliards de dollars passé avec la société Chevron, un groupe ayant à sa tête la société Elf-Aquitaine a obtenu des droits d'exploration dans l'oblast d'Aktioubinsk; de plus, un consortium dirigé par British Gas et AGIP a négocié un accord d'exploration et d'exploitation des gisements pétroliers et gaziers de Karachanskii dans l'oblast d'Ouralsk, projet qui pourrait représenter à terme un investissement de 5 milliards de dollars¹⁵.

L'Occident a manifesté un intérêt certain pour des coentreprises dans le secteur des minéraux, quoiqu'aucun projet n'en soit encore au stade de la production; le plus avancé à cet égard est un projet conjoint entre Goldbelt Resources et Pegasus en vue du retraitement des résidus miniers. Un deuxième projet prometteur est celui de Bakyrtychik (actuellement au stade du financement) dans le cadre duquel les sociétés Minproc et Chilewich extrairont des minerais réfractaires; l'investissement dans ce cas sera de l'ordre de 12 à 15 millions de dollars.

L'infrastructure gouvernementale d'accueil de l'investissement étranger est organisée plus efficacement au Kazakhstan qu'en Russie, les relations d'autorité y étant plus clairement démarquées entre les organisations. C'est le département des liens économiques avec l'étranger qui, dans l'appareil présidentiel, est chargé de la politique régissant la participation étrangère à l'économie kazakhe. Le ministère des Relations économiques extérieures est le principal organe exécutif chargé des liens économiques avec les autres pays. En 1992, le Président Nazarbaïev a complété ces

¹³ Incidemment, il n'est pas prévu à l'heure actuelle de privatiser les terres agricoles.

¹⁴ On en comptait 300 dans le secteur de l'exploitation des minéraux. *Far Eastern Economic Review* (4 février 1993), p. 48.

¹⁵ Le champ de gaz naturel de Karachagansk est l'un des plus grands au monde (possiblement 20 billions de mètres cubes de gaz). «The Next Frontier», *Far Eastern Economic Review* (4 février 1993), p. 48.

structures en créant par décret présidentiel une agence de l'investissement international à laquelle il a confié le mandat spécifique d'encourager et de faciliter l'investissement étranger direct. L'investissement étranger dans le secteur des ressources naturelles relève des ministères de la Géologie et de l'Écologie et des Ressources biologiques.

Les textes législatifs suivants gouvernent l'investissement étranger au Kazakhstan :

1. la «Loi sur l'investissement étranger au Kazakhstan» (7 décembre 1990);
2. la «Loi sur les principes fondamentaux de l'activité économique étrangère» (15 décembre 1990);
3. la «Loi sur l'activité en matière d'investissement au Kazakhstan» (10 juin 1991), gouvernant tous les investissements — y compris les investissements étrangers — dans la république;
4. la «Loi sur la régulation des devises étrangères» (13 juin 1991);
5. la «Loi sur les concessions» (23 novembre 1991);
6. un document législatif antérieur, la «Loi sur les zones économiques franches» (30 novembre 1990).

Viennent s'ajouter plusieurs décrets présidentiels, dont l'«Ordonnance relative à la préservation de l'activité économique étrangère» (31 décembre 1991) et l'«Ordonnance relative à l'organisation de l'activité économique étrangère durant la période de stabilisation économique et de transition à l'économie de marché» (25 janvier 1992). Cette dernière ordonnance était particulièrement significative puisqu'elle établissait que toutes les personnes morales (indépendamment du type de propriété) avaient le droit de se livrer à une activité économique étrangère sans permis spécial, exception faite de l'exportation de certains produits d'importance pour le gouvernement (par exemple le pétrole, le gaz, le charbon, l'acier laminé, les céréales, le coton et la laine). Concrètement, cela signifie que les investisseurs occidentaux doivent s'inscrire auprès du ministère des Finances et du ministère des Relations économiques extérieures.

Du point de vue du partenaire étranger, les caractéristiques les plus importantes de cet ensemble de textes législatifs sont les suivantes :

1. Les personnes morales étrangères n'ont aucune restriction quant à leur niveau de participation à des coentreprises et elles peuvent établir des sociétés qui sont des filiales à 100 % de firmes étrangères.
2. Les personnes morales étrangères ont les mêmes droits et obligations que les Kazakhs, sauf dans certains domaines définis par les lois et les traités internationaux du Kazakhstan (par exemple les privilèges inhérents aux zones économiques franches et les exonérations fiscales temporaires — voir ci-après).
3. L'investissement étranger est autorisé dans toute sphère d'activité économique, à l'exception de la production de biens ayant une incidence militaire directe.
4. Les profits résultant de coentreprises sont frappés d'un impôt de 25 %. Toutefois, exception faite des industries de la pêche et des ressources naturelles, les coentreprises sont exonérées d'impôts sur les profits réalisés les deux premières années de production rentable. Les coentreprises dans les secteurs des biens de consommation, du développement agricole, de la biotechnologie, de l'électronique et de l'industrie du cuivre bénéficient d'un congé fiscal durant cinq ans et d'une réduction de 50 % des impôts applicables aux profits pour une période additionnelle de cinq ans.
5. La nationalisation de la propriété étrangère est prohibée.

Pour impressionnant et libéral qu'il soit, cet ensemble de textes législatifs ne cadre que partiellement avec la réalité économique. Il reste encore beaucoup à faire au niveau de la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement central et les autres paliers de gouvernement. Les projets peuvent être annulés ou retardés aux niveaux national, régional et local, et ils le sont effectivement. Le pouvoir décisionnel semble attribué de façon informelle aux titulaires des charges, de sorte que les étrangers ne savent trop qui a vraiment le dernier mot. Les institutions officielles fonctionnent en parallèle avec des réseaux officieux d'influence et l'interaction des familles et des clans, et peut-être leur importance est-elle éclipsée par eux. Par conséquent, si le régime d'investissement peut paraître fort libéral sur papier, il reste que pour assurer le succès d'une coentreprise, il faut s'armer de patience et chercher à savoir de quoi il retourne vraiment.

Cela dit, il y a un certain ordre même si, pour l'essentiel, il n'est pas formel. Ici comme ailleurs en Asie centrale, la structure clanique et le favoritisme hérités de l'époque soviétique demeurent intacts, contrairement à ce qui se passe en Russie.

Quand une décision est prise au sujet d'un projet donné, elle est généralement respectée. De plus, même si le Kazakhstan, comme la Russie, fait face à des pressions nationalistes quant à la participation d'étrangers au développement du secteur des ressources naturelles, la conclusion du contrat de Tenghiz et l'évolution rapide qu'ont connue d'autres projets depuis donnent à penser que ce problème est peut-être moins aigu qu'en Russie¹⁶.

En somme, au niveau des politiques on espère que la privatisation, l'accroissement de l'investissement étranger ainsi que la diversification et l'expansion du commerce deviendront à terme les moteurs de la reprise économique tout en réduisant la dépendance économique du Kazakhstan à l'égard de la Russie. L'objectif clé, au plan politique, consiste à empêcher que l'instabilité ne s'accroisse dans l'intervalle.

LE CONTEXTE POLITIQUE

À première vue, le Kazakhstan semble un pays stable. Toutefois, l'appareil politique essentiellement non réformé sur lequel préside Nazarbaïev fait face à de graves problèmes, sans parler de l'insatisfaction économique dont il a été fait mention plus haut.

i) Les questions ethniques

La population actuelle de la république est composée de Kazakhs (40 %), de Russes (38 %), d'Allemands (6 %) et d'Ukrainiens (5 %). Ces proportions évoluent cependant en raison de deux facteurs : des taux de croissance démographique différents (les Kazakhs dépassant largement le niveau de reproduction et les autres se

¹⁶ Il reste que, dans la mesure où l'investissement au Kazakhstan dépend des infrastructures dans d'autres pays, les investisseurs peuvent être à la merci des relations du Kazakhstan avec l'étranger, comme des caprices des décideurs dans les États en cause. Récemment, par exemple, la société Chevron a annoncé qu'elle révisait ses plans d'investissement dans le projet de Tenghiz en raison des problèmes qu'elle avait à s'entendre avec la Russie sur la construction d'un pipeline jusqu'à la mer Noire à Novorossisk. *RFE/RL Daily Report*, n° 89 (10 mai 1994).

situant à la limite ou en deça de la limite)¹⁷, et l'émigration (la plus forte chez les Allemands et de moindre importance chez les Russes et les Ukrainiens)¹⁸.

Le Kazakhstan a été remarquablement exempt de rivalités ethniques ouvertes depuis son indépendance, surtout quand on considère que Kazakhs et Russes y vivent en proportions relativement égales, que les Kazakhs ne forment pas une majorité dans leur propre pays et que la population européenne est concentrée dans le Kazakhstan septentrional le long de la frontière avec la Fédération de Russie et dans les grands centres urbains du sud.

Cela dit, des problèmes potentiellement graves pointent à l'horizon. Les populations kazakhes et russes ont une conception diamétralement opposée de l'histoire du Kazakhstan et de leur place dans cette histoire. Pour les Kazakhs, la Russie aura joué un rôle colonialiste, ses émigrants s'appropriant graduellement la steppe kazakhe et apportant avec eux des arrangements politiques et économiques marqués au coin de l'iniquité et de l'exploitation. Ils blâment ce pays pour le génocide commis à l'endroit des Kazakhs en 1916 lorsque ces derniers résistèrent à la conscription puis à nouveau dans les années 1930, lorsque la population nomade fut sédentarisée et collectivisée de force; selon certains rapports, 80 % du bétail et jusqu'à la moitié de la population kazakhe auraient alors péri. Les Russes sont pour leur part d'avis qu'ils ont construit le Kazakhstan. À leur arrivée, il n'y avait rien. C'est à eux que le Kazakhstan doit sa civilisation et son progrès économique. Et maintenant les Kazakhs veulent les en priver.

Deuxièmement, plusieurs mouvements nationalistes (par exemple Alash) militent en faveur de l'expulsion de tous les Russes du Kazakhstan pour les raisons exposées ci-dessus, tandis que certains Russes et Cosaques militent de leur côté en faveur de la sécession du Kazakhstan septentrional et de sa réunification avec la Russie. Même si ni l'un ni l'autre de ces groupes marginaux ne bénéficie d'un appui substantiel au sein de la population et que le gouvernement contrôle de très près leurs activités, le nombre d'adhérents risque fort de grossir si la situation économique difficile perdure.

¹⁷ Jusqu'au recensement de 1989, les Kazakhs étaient le deuxième groupe en importance au pays, après les Russes.

¹⁸ Les statistiques sur les migrations sont généralement contradictoires. Dans un récent article du *Monde*, il est dit qu'un demi-million de Russes ont quitté le pays en 1993. Sophie Shihab, «Kazakhstan : un "autocrate éclairé" face à ses électeurs», *Le Monde* (9 mars 1994), p. 5. Par contraste, Nazarbaïev lui-même soutient que la population russe au Kazakhstan s'accroît en fait, à cause notamment d'une émigration de régions moins stables d'Asie centrale. Il a toutefois noté que la population allemande avait diminué de 300 000 l'an dernier.

Troisièmement, la question de la politique linguistique a été à l'origine de tensions sérieuses entre les deux communautés, étant donné surtout que moins de 1 % des Russes parlent le kazakh¹⁹. Les nationalistes exerçaient des pressions considérables sur le gouvernement Nazarbaïev afin qu'il donne la place de choix à la langue kazakhe dans la constitution de la république. D'autre part, toute émigration significative des Russes aurait été un désastre pour l'économie. Comme solution de compromis, le Soviet suprême inséra dans la constitution une clause faisant du kazakh la seule langue officielle et du russe, la langue de la «communication interethnique»²⁰. Cette solution apaisa les nationalistes dans une certaine mesure, mais elle n'arriva pas à satisfaire les leaders politiques de la communauté russe pour qui leur langue était de la sorte infériorisée.

Quatrièmement, la communauté russe (et d'autres Européens) sont préoccupés par ce qu'ils perçoivent comme une politique d'action en faveur de groupes désavantagés, qui consiste à installer graduellement des Kazakhs de souche à des postes supérieurs de la bureaucratie et des entreprises d'État²¹. Ils ont l'impression que les occasions d'avancement sur la base du mérite ainsi que de l'éducation et de l'expérience s'en trouvent du fait même limitées. Certains groupes russes maintiennent en outre que les Russes font l'objet de discrimination au niveau du logement et de l'accès à d'autres ressources contrôlées par l'État²².

Vu les possibilités de conflit interethnique dans le pays, le gouvernement a remarquablement bien réussi à éviter la surchauffe. Toutefois, le danger de tels conflits risque de s'accroître à mesure que le pouvoir politique en Russie tendra vers la droite et que s'affermira la politique étrangère de la Russie à l'égard des États d'Asie centrale (voir ci-après). Mis à part les problèmes économiques dont il a été question précédemment, la question des relations entre la Russie et le Kazakhstan est, pour ce pays, le dossier le plus délicat dans le court terme.

¹⁹ On évalue cette proportion à moins de 0,6 % à Almaty.

²⁰ Nazarbaïev a justifié cette approche dans «Suverennyi Kazakhstan otvechaet za ravnopravie drugikh natsii», *Nezavisimaya Gazeta* (6 janvier 1994), p. 3.

²¹ Cette analyse est un peu simpliste. Il semble plutôt que Nazarbaïev installe au gouvernement des membres de la grande horde de Kazakhs, une des trois subdivisions de la nation kazakhe. Les deux autres subdivisions sont laissées pour compte.

²² Voir le compte rendu d'une réunion de sociétés russes dans le Kazakhstan septentrional dans le *RFE/RL Weekly Report* (22 décembre 1993).

ii) **L'islam**

Aussi bien les Russes que les analystes occidentaux considèrent généralement que l'islam pourrait être une source importante d'instabilité dans les républiques d'Asie centrale. La croyance religieuse y est restée très forte tout au long de l'ère soviétique, particulièrement dans la campagne où vivaient et vivent toujours la grande majorité des Kazakhs. On peut d'ailleurs s'attendre à ce qu'elle progresse encore plus maintenant que les occasions de pratiquer la religion et de propager la foi se multiplient et qu'on dispose à cet égard de plus en plus de moyens (par exemple le nombre croissant de mosquées et la disponibilité d'exemplaires du Coran).

Il ne fait non plus pas de doute que l'islam suscite un regain d'intérêt en milieu urbain. Ce phénomène fait partie d'un intérêt plus large pour l'héritage du peuple kazakh au sein d'une partie de la population qui a été beaucoup plus sécularisée et russifiée.

D'autre part, il y a peu de signes de tensions entre le gouvernement séculier et le clergé islamiste, et peu d'indications d'une activité politique islamiste (à la différence des activités du Parti de la renaissance islamiste au Tadjikistan et en Ouzbékistan)²³. L'islam a traditionnellement été beaucoup moins doctrinaire au Kazakhstan qu'en Ouzbékistan, pour ne rien dire de l'Iran²⁴. Cela reflète des convictions religieuses de nature différente chez les nomades et dans la population sédentarisée, ainsi que des variations dans l'histoire et les dates de conversion des trois hordes kazakhes²⁵.

L'importance politique du renouveau de l'islam se situe peut-être surtout au niveau de l'image que s'en fait la communauté russe. Au sein de cette dernière, on se méfie profondément de l'islam et on craint beaucoup une «menace islamiste» non seulement sur le plan personnel mais aussi pour la Russie elle-même. En ce sens, le

²³ Et à en juger d'après les déclarations de programme du PRI, on peut difficilement dire qu'il s'agit d'une organisation fondamentaliste.

²⁴ De fait, on retrouve d'importantes influences chamanistes dans la pratique de l'islam en milieu rural.

²⁵ Voir René Grousset, *The Empire of the Steppes: A History of Central Asia* (New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 1970), pp. 521-527; Martha Brill Olcott, *The Kazakhs* (Stanford, CA : Hoover Institution Press, 1987, p. 19; Edward Allworth (sous la direction de), *Central Asia: 120 Years of Russian Rule* (Durham, NC : Duke University Press, 1989), pp. 562-563.

renouveau islamiste est un facteur indirect mais important de déstabilisation, car il renforce le sentiment d'insécurité chez la plus grande minorité non titulaire.

iii) Le processus politique

Par contraste avec d'autres États de la région, par exemple l'Ouzbékistan et le Turkménistan, le Kazakhstan est libéral et démocratique, mais dans certaines limites. Le gouvernement se montre très sensible aux excès potentiellement déstabilisateurs du pluralisme (par exemple les manifestations de chauvinisme national). De façon plus générale, il tient, comme les anciens apparatchiks communistes et les clans qu'il représente, à conserver le pouvoir.

Même si la liberté d'expression et d'association est considérable au Kazakhstan, rien n'indique que le gouvernement soit disposé à envisager un transfert de pouvoir. Cela n'est peut-être pas une mauvaise chose. Bien qu'il soit autoritaire et qu'il favorise son propre sous-groupe ethnique, Nazarbaïev dirige néanmoins un gouvernement raisonnablement efficace (si on le compare à l'ex-URSS) et il constitue peut-être le seul garant de paix au sein de la république.

La transition à l'indépendance ne s'est pas accompagnée au Kazakhstan de l'activisme populaire débridé commun ailleurs dans les États de l'ex-URSS. La plupart des partis kazakhs ont des racines dans le mouvement antinucléaire Nevada-Semipalatinsk, formé au moment de la perestroïka pour protester contre la poursuite des essais nucléaires et contre les effets environnementaux des essais déjà faits à Semipalatinsk, le principal centre d'expérimentation soviétique. Officiellement reconnu par le leadership kazakh, le mouvement a été représenté au Parlement. En d'autres mots, il a constitué, du moins en partie, un prolongement coopté du parti communiste.

C'est donc dire que les groupes politiques étaient peu familiers, au moment où s'est amorcée la transition à l'indépendance, avec l'organisation politique ou la formation de coalitions fondées sur la poursuite d'intérêts communs. Habituellement de petite taille, ils avaient tendance à pratiquer le culte de la personnalité, à être inefficaces sur le plan politique et fréquemment à s'organiser sur une base exclusivement ethnique²⁶. Ils avaient aussi tendance à être très instables, constamment en voie de formation, de scission et de reformation. Fait significatif, Nazarbaïev et son gouvernement ont évité de s'affilier à tout parti politique.

²⁶ Nos chercheurs à Almaty maintiennent cependant qu'avec le temps des partis ethniques comme le mouvement Lad et le parti Alash ont été éclipsés par des mouvements interethniques comme le Congrès national du Kazakhstan et l'Union populaire de l'unité du Kazakhstan.

Des élections parlementaires ont eu lieu en mars 1994 et des élections présidentielles doivent avoir lieu en 1996. Dans le premier cas, c'est la perte graduelle de légitimité du parlement antérieur qui a provoqué le déclenchement d'élections. À la fin de 1993, des pressions croissantes de l'État ont amené de nombreux corps législatifs locaux et régionaux à se dissoudre afin de préparer la voie à de nouvelles élections (et ce, apparemment avec l'encouragement du Président). En novembre, ce mouvement a gagné le Soviet suprême national, quarante de ses membres démissionnant et demandant le remplacement de cette institution héritée de l'ère soviétique par une législature moderne, démocratique et professionnelle. Il semble que ce geste ait lui aussi eu l'appui du Président. Le Soviet finit par acquiescer, prononçant sa dissolution et fixant la date des élections législatives au 7 mars 1994.

La loi électorale prévoit un système de représentation mixte, 135 membres provenant de circonscriptions uninominales et 42 étant élus à partir d'une liste de candidats proposés par le Président²⁷. Pour poser sa candidature comme représentant d'une circonscription, il faut recueillir la signature de 3 000 électeurs de cette circonscription.

Les capacités financières et administratives des partis et la puissance de leurs organisations locales et régionales diffèrent beaucoup. Les partis les plus avantagés à cet égard sont les suivants :

1. Le Parti socialiste du Kazakhstan (le nouveau nom que s'est donné en août 1991 le Parti communiste du Kazakhstan). Il y a assez peu de restrictions à l'adhésion au parti, bien que ses membres viennent surtout des milieux ruraux. Leur nombre s'élevait à environ 50 000 en août 1992, mais a décliné depuis. Surtout composé de Kazakhs (65 %), le parti compte néanmoins un nombre important de membres d'autres minorités. Bien que son «programme» ne soit pas très explicite, on peut supposer qu'il a comme objectif fondamental de préserver les privilèges sociaux et économiques de ses membres dans la transition à la privatisation et à l'économie de marché. Le parti jouit à cet égard d'un avantage marqué, car il a hérité d'une large part de l'accès aux médias et des biens des communistes.
2. Le Parti du Congrès du peuple est dirigé par l'éminent poète Oljas Souleïmenov, un des chefs de file du mouvement Nevada-Semipalatinsk. Ce groupe a lui aussi choisi l'interethnicité et l'ouverture à toutes les classes de la société, cherchant à unir les gens au-delà des divisions

²⁷ Voir le *RFE/RL Weekly Report* (9 décembre 1993).

ethniques et des différences de revenus. Il comptait environ 24 000 membres à la fin de 1992. On croit largement que Nazarbaïev a favorisé la création du Congrès du peuple à un moment où il lui semblait que les stigmates du passé rendaient politiquement indésirable l'affiliation ou une association trop étroite avec les ex-communistes. Avec le temps, il a cependant pris ses distances par rapport au mouvement, en grande partie, croit-on, à cause des ambitions de Souleïmenov.

3. L'Union populaire de l'unité du Kazakhstan, qui a tenu son premier congrès d'organisation en octobre 1993, est officiellement dirigée par Kouanych Soultanov, ex-dirigeant de l'organisation des Komsomols de la république, et actuellement un vice-premier ministre au sein du gouvernement. Ce parti a fait son apparition tardivement sur la scène politique, mais il est lui aussi associé de près au Président, qu'il présente d'ailleurs comme son leader non officiel²⁸. En raison du parcours professionnel de Soultanov et du patronage officieux de Nazarbaïev et de l'appareil de l'État, ce parti a lui aussi une présence importante dans le pays et une capacité organisationnelle considérable. Ne disposant pas non plus d'un programme détaillé, il semble avoir comme objectifs principaux le maintien de la paix entre les ethnies et la stabilité politique²⁹.

On s'attendait à ce que ces trois partis aient une représentation importante dans le nouveau Parlement. Aucun d'entre eux ne constitue une menace réelle pour le programme de paix interethnique et de réforme économique modérée de Nazarbaïev, ou pour son « sous-programme » de favoritisme politique. Il est donc évident que l'État ne leur a pas mis des bâtons dans les roues durant la période précédant les élections.

Divers mouvements d'opposition importants ont cherché à présenter des candidats, soit au plan national ou dans certaines régions du pays. Ces groupes sont plus petits, manquent de fonds, disposent de peu de ressources organisationnelles et ont un accès limité aux grands médias d'information. Bien que certains d'entre eux (par ex. le Parti social-démocrate du Kazakhstan, qui a moins de 1 000 membres) cherchent à transcender les divisions ethniques, la plupart ont une position exclusiviste. Du côté des Kazakhs, on retrouve notamment les groupes suivants :

²⁸ Nazarbaïev est identifié comme le leader du parti dans « Prezidentskaya Komanda nachinaet predvybornuyu bor'bu » *Segodnya* (11 janvier 1994), p. 5.

²⁹ *ibid.*

1. Le mouvement Azat est une coalition informelle, formée en 1990, de groupes et de partis réunis autour du thème du renouveau du sentiment nationaliste parmi les Kazakhs. Il est au nombre des organisations ethniques kazakhes plus modérées. Bien que le mouvement soit en faveur de l'intégrité territoriale du Kazakhstan et de l'égalisation des droits des groupes ethniques dans une société qui, à son avis, a longtemps brimé les aspirations des Kazakhs, il prône la compréhension mutuelle entre les ethnies et il accepte la permanence des communautés russes (et des autres groupes non-kazakhs). Davantage un mouvement de droits civiques qu'un parti, il connaît donc les difficultés habituelles que présentent le maintien de la discipline dans ses rangs et l'élaboration d'un programme politique concret susceptible d'attirer l'électorat. Ses perspectives n'étaient donc pas bonnes.
2. Le Parti républicain du Kazakhstan est dirigé par Sobetkazy Akataïev. Groupe qui s'est détaché d'Azat, il adopte une ligne plus dure sur la question des liens avec la Russie. Tout en ne contestant pas le droit qu'ont les Russes de rester au Kazakhstan, le parti a pour principal objectif une rupture complète (sur les plans politique, économique et psychologique) avec Moscou et une réorientation vers la communauté turque et la Turquie en particulier.
3. Le mouvement Zheltoqsan (Décembre) est une autre variante du nationalisme kazakh. Il a été formé en 1989 pour rappeler les émeutes de décembre 1986 à Almaty et les victimes qu'elles firent³⁰. Le mouvement considère que le régime est illégitime du fait de sa participation à la répression des émeutes et il recherche l'indépendance complète du Kazakhstan. Sur ce plan, il ressemble au Parti républicain et au mouvement Azat. Il s'en distingue toutefois au niveau des tactiques, nombre de ses membres croyant que le mouvement ne pourra atteindre ses objectifs ultimes qu'en prenant le pouvoir par des moyens inconstitutionnels.
4. On retrouve à la marge extrême du nationalisme kazakh le mouvement Alash, qui a été formé en 1992 et qui regroupe surtout de jeunes

³⁰ En décembre 1986, des étudiants et d'autres jeunes d'Almaty descendirent dans la rue pour protester contre la nomination d'un Russe comme Premier secrétaire du Parti communiste du Kazakhstan. Les autorités réagirent avec force, tuant de nombreux manifestants et en emprisonnant d'autres. Cet événement est considéré comme marquant le début de la renaissance du nationalisme kazakh moderne.

kazakhs des campagnes et de nouveaux arrivants dans les villes. Bien que ses déclarations officielles soient ambiguës, le mouvement revendique au minimum un redressement radical de ce qu'il perçoit comme des iniquités dans la répartition des revenus et des privilèges entre Russes et Kazakhs. Bon nombre de ses membres prônent en outre l'expulsion des Russes et des autres groupes non-kazakhs de la république.

Du côté russe, le premier mouvement important de défense des droits de leur communauté a été l'Unité, fondé au milieu de 1990. Il n'est pas surprenant qu'il ait centré son programme sur les droits de la personne et des minorités et tout particulièrement sur la défense des droits culturels, économiques et politiques de la population russe contre ce qu'il percevait comme une vague de fond de nationalisme anti-russe. Cible de fortes pressions du gouvernement, le mouvement a fini par se dissoudre³¹. Il a été remplacé par le mouvement Lad, un groupe qui, selon toute apparence, a un programme fondé sur des bases ethniques semblables.

Il y a donc deux niveaux dans la compétition que se livrent les partis. On retrouve d'une part les groupes dont le programme et le personnel ne sont pas perçus comme menaçant le Président. Ceux-ci disposent de ressources substantielles et leurs activités sont peu surveillées. D'autre part, il y a un groupe important de partis qui représentent une menace plus évidente pour la vision qu'a Nazarbaïev de l'avenir du Kazakhstan. Le système électoral a été utilisé pour limiter leurs chances de réussite³².

³¹ Ses leaders n'ont pas amélioré les choses lorsqu'ils ont appuyé le coup d'août 1991 à Moscou puisque cet acte criminel fournissait au gouvernement un prétexte pour dissoudre le mouvement.

³² À titre d'exemple, la loi électorale présidentielle, enfin publiée le 21 octobre 1991, faisait aux candidats l'obligation de recueillir 100 000 signatures pour poser leur candidature à la présidence. La date de clôture des nominations étant le 31 octobre, cela favorisait de toute évidence ceux qui avaient de puissantes organisations politiques et personne ne s'étonna que Nazarbaïev fût le seul candidat. Dans les récentes élections législatives nationales, l'obligation des 3 000 signatures faite aux candidats a évidemment favorisé les partis, y compris celui du Président, qui disposaient d'importantes ressources organisationnelles et financières.

Et lorsque la loi ne suffit pas, on l'enfreint tout simplement³³. Quand des groupes deviennent trop gênants, on procède essentiellement à leur suppression³⁴. On harcèle aussi systématiquement les étrangers qui aident les petits partis à s'organiser³⁵. Durant la période précédant les élections, on a refusé d'inscrire environ 220 candidats. Tous ces agissements ont fait que seuls l'Union populaire de l'unité du Kazakhstan, le Congrès national, le Parti socialiste, le Parti républicain et le mouvement Lad ont effectivement pu participer aux élections.

Au début de 1994, la presse indépendante prédisait que le 7 mars au moins 100 candidats appuyés par le Président seraient élus et que le Parlement deviendrait de la sorte un «département administratif» de la présidence³⁶. Ce ne fut donc pas une surprise quand un Parlement très favorable au Président fut élu. Outre les 42 sièges réservés aux candidats de la «liste présidentielle», le nouveau Parlement comptait 33 députés de l'Union populaire de l'unité du Kazakhstan et environ 60 députés indépendants proches du Président³⁷. Celui-ci détient donc dans les faits

³³ Lors d'une conférence de presse tenue avant les élections par des représentants du Parti vert, des syndicats indépendants et du mouvement Lad, on accusa les commissions électorales locales d'ignorer arbitrairement les instructions de la Commission électorale centrale ainsi que la loi électorale. Voir «Nachalas' predvybornaya kampania», *Nezavisimaya Gazeta* (12 janvier 1994), p. 3.

³⁴ Tel fut le sort d'Edvinsto. Dans le cas du mouvement Alash, on le harcèle en arrêtant ses chefs, en le faisant surveiller par la police secrète et en utilisant la police pour nuire à ses assemblées.

³⁵ Les représentants locaux du National Democratic Institute for International Affairs et du International Republican Institute (des organisations américaines qui sont financées par le USAID et qui s'occupent de la promotion du développement de la démocratie dans d'autres pays) ont éprouvé de sérieuses difficultés à enregistrer leurs bureaux, ont eu des problèmes d'approvisionnement en eau et en électricité et ont eu beaucoup de mal à organiser des réunions au Kazakhstan. Ils ont aussi fait l'objet de menaces et le directeur local du International Republican Institute a été sévèrement battu au début de 1994. Les deux organismes ont choisi de tenir les ateliers de formation et les autres activités qu'ils organisent à l'intention des activistes de partis kazakhs à Pichpek, au Kirghizistan.

³⁶ «Nachalas' predvybornaya kampania» (note 33). Voir aussi *Le Monde* (9 mars 1994), p. 5.

³⁷ Voir *Le Devoir* (10 mars 1994), p. A5.

le contrôle majoritaire. Par contraste, on retrouve le Parti socialiste avec 8 députés, le Congrès national avec 9, le Parti républicain avec un seul et Lad avec 4³⁸.

La composition ethnique du Parlement est également intéressante. Les politiciens russes s'étaient plaints avant les élections que le système était conçu pour assurer la prépondérance des Kazakhs au Parlement, même si ceux-ci ne représentent que 40 à 41 % de la population. C'est effectivement ce qui s'est produit. Selon les données préliminaires, 105 Kazakhs et 49 Russes auraient été élus. Les députés russes représenteraient 28 % de la députation alors que les Russes constituent 37 à 38 % de la population.

Les observateurs de la CSCE et de la Russie ont déclaré après le scrutin que celui-ci n'avait pas été «libre et équitable» pour nombre de raisons, mais entre autres à cause de la brièveté de la campagne électorale, des exigences au chapitre de l'inscription, du rejet arbitraire de candidats, de la présence au sein de la commission électorale de personnes qui étaient aussi des candidats et d'un contrôle insuffisant des procédures de votation. Cela dit, il y a lieu de rappeler que jusqu'à maintenant le Président est assez largement vu comme une valeur sûre et un moindre mal. Il semble, par exemple, que de nombreux Russes aient voté pour des supporters de Nazarbaïev parce qu'ils considéraient ce dernier préférable aux solutions de rechange plus nationalistes du côté kazakh.

En somme, si le Kazakhstan se démarque nettement, par exemple, de l'Ouzbékistan ou du Turkménistan, la démocratie y est fragile et limitée, circonscrite par le contrôle serré que le Président exerce sur l'appareil électoral et sur les ressources dont ont besoin les partis pour fonctionner efficacement. On peut faire valoir qu'il s'agit là d'un mal nécessaire dans la turbulence économique et ethnique actuelle au Kazakhstan. Toutefois, cette situation risque de miner la légitimité du processus politique aux yeux du public et de pousser l'opposition dans la marginalité et la clandestinité. Ce n'est pas là une bonne recette pour instaurer de la stabilité politique à long terme.

³⁸ Pour les résultats définitifs, avec une ventilation par parti ou organisation sociale, profession, occupation, sexe et région, voir «Soobshchenie Tsentral'noi Izbiratel'noi Kommissii ob Itogakh VyboraKh VSRK», *Vremya*, n° 5 (19 mars 1994), p. 1.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ

La politique étrangère kazakhe a cinq pôles principaux : la Russie, la Chine, les autres républiques d'Asie centrale, la Turquie et l'Iran — les principales puissances régionales à la périphérie sud de l'ex-URSS — et, enfin, l'Europe et la Communauté transatlantique. Les principales préoccupations du gouvernement kazakh sont la stabilisation et le rétablissement économiques et la sécurité régionale.

En ce qui a trait à la Russie, Nazarbaïev n'était pas favorable à la dissolution de l'Union soviétique et, depuis la disparition de l'URSS, il s'est appliqué à conserver des relations stables et fortes entre la Russie et le Kazakhstan. Cette position témoigne non seulement de sa volonté de maintenir la paix interethnique dans le pays mais aussi de la dépendance marquée de ce dernier à l'égard de la Fédération de Russie, de la loyauté suspecte de l'armée du Kazakhstan — dont les officiers sont à 90 % russophones — et du fait qu'il sait fort bien que des éléments importants en Russie n'acceptent pas le règlement territorial intervenu entre les deux pays. Cette recherche de relations solides avec la Russie s'est accompagnée chez Nazarbaïev d'une volonté ferme de renforcer la CEI. Il a accepté, dans cette optique, d'aliéner une grande partie des éléments marginaux parmi les nationalistes kazakhs.

Malgré les préférences de Nazarbaïev, les relations entre la Russie et le Kazakhstan se sont sérieusement détériorées en 1993 par suite de problèmes divers. D'abord, il y a eu les difficultés monétaires dont il a déjà été fait mention. Les conditions découlant de la réforme de l'union monétaire proposée par la Russie dans le sillage de sa réforme de juillet exigeaient du Kazakhstan qu'il donnât à la Banque centrale de la Russie une part substantielle de ses réserves limitées en devises étrangères et en or. Ces conditions provoquèrent l'effondrement du projet d'union à la fin de 1993, l'émission prématurée d'une monnaie nationale et sa dépréciation rapide.

Ces difficultés faisaient partie de différends économiques plus globaux. Du côté russe, on était très préoccupé par la croissance de l'endettement commercial kazakh. Pour leur part, les Kazakhs se plaignaient amèrement du fait que la Russie ne payait tout simplement pas certaines de ses importations (notamment de charbon) ainsi que du retard considérable qu'elle mettait à faire ses paiements libellés en roubles, ce qu'ils considéraient comme un transfert net de ressources réelles vu la dépréciation rapide du rouble.

En deuxième lieu, l'attention accrue que Moscou portait aux droits des minorités russes dans le « proche étranger » a eu d'importantes retombées négatives. Nazarbaïev a réagi à la proposition de double citoyenneté en comparant l'attitude de Kozyrev à l'égard des Russes dans le Kazakhstan septentrional à celle d'Hitler sur la question des

Sudètes³⁹. À ce problème s'ajoute un troisième facteur. La campagne électorale qui s'est déroulée en novembre et en décembre a donné lieu à de nombreuses déclarations sur le caractère illégitime de la frontière entre la Russie et le Kazakhstan ainsi d'ailleurs que de l'indépendance kazakhe et sur la nécessité de rétablir le contrôle russe en Asie centrale. Les leaders kazakhs se sont dits très préoccupés et contrariés par la teneur de ce débat.

Quatrièmement, le traitement des minorités est aussi une question à double tranchant. En octobre 1993, les autorités russes ont adopté des règlements plus stricts relativement au statut de citoyens de républiques non-russes de la CEI. Elles ont prétendu que les nouvelles restrictions applicables à la résidence ainsi que le droit de détenir sans audience des non-Russes faisaient partie d'un effort pour contrôler la progression de la criminalité dans les villes russes. De fait, il s'agissait sans doute autant d'une volonté de courtoiser les nationalistes russes en se montrant dur à l'égard des non-Russes. Bien que les mesures adoptées aient visé surtout les nationalités caucasiennes, elles frappaient aussi les Kazakhs.

Cinquièmement, le désarmement nucléaire a engendré de sérieux désaccords entre le Kazakhstan et la Russie. Tout particulièrement, les militaires russes se sont plaints que le Kazakhstan n'a pas respecté un accord donnant aux forces armées russes sur son territoire plein contrôle sur les armes nucléaires⁴⁰.

La dégradation des rapports tenait à tous ces facteurs, certes, mais il n'est pas exclu que Nazarbaïev ait trouvé utile, sur le plan électoral, d'apparaître comme un défenseur des intérêts nationaux du Kazakhstan face à une Russie interventionniste et inamicale. Cela souligne un aspect important de la politique du Kazakhstan à l'égard de la Russie. Pour les dirigeants kazakhs, les relations entre la Russie et le Kazakhstan se jouent à deux niveaux. Avec la Russie, les enjeux principaux sont économiques et ethniques et les objectifs tendent vers une intégration et une coopération plus grandes axées sur la dépendance kazakhe. Avec les nationalistes kazakhs, l'objectif est d'éloigner le Kazakhstan de la Russie.

³⁹ En janvier 1994, il avait cependant adopté une position moins extrême et proposait que le Kazakhstan et la Russie règlent par voie d'entente bilatérale la question des droits de leurs nationaux qui se trouvaient dans l'autre pays. Voir «Suverennyi Kazakhstan», *op. cit.* (note 20).

⁴⁰ Cette détérioration est illustrée par la coopération kazakhe à la production d'un reportage de la télévision américaine dans lequel des responsables kazakhs ont déclaré que l'Union soviétique avait délibérément utilisé la population kazakhe vivant à proximité de Semipalatinsk pour observer les effets à court, moyen et long termes d'une exposition massive aux radiations. *Sixty Minutes* (28 mars 1994).

Cela dit, les réalités de la dépendance sont telles qu'il serait improbable que le Kazakhstan puisse soutenir un effort à long terme pour se soustraire à l'influence de Moscou, surtout — comme il le sera montré plus loin — qu'aucune autre puissance ou groupe de puissances n'est en mesure de remplacer la Russie. Cette dépendance du Kazakhstan a récemment été soulignée par l'«embargo» imposé par la Russie sur les livraisons de pétrole aux parties méridionale et orientale du Kazakhstan ainsi que par les difficultés qu'a soulevées, dans le cadre du projet de Tenghiz, l'accès pipelinier à la Fédération de Russie. L'ampleur de la dépendance et l'absence de solutions de rechange sont apparues clairement lors de la visite que Nazarbaïev a effectuée à Moscou après les élections de mars et à l'occasion de laquelle il a signé une série d'accords renforçant la coopération avec la Russie⁴¹.

C'est aussi en 1993 que les relations avec la Chine se sont détériorées. À la source de cette évolution on retrouve la crainte que la Chine ne perçoive l'Asie centrale comme un vide qu'elle peut occuper, probablement en inondant les États de la région avec des immigrants illégaux. Au Kazakhstan, on croit généralement que les Chinois s'installent déjà en grand nombre⁴². Il est intéressant de noter que les autorités kazakhes ont fermé le marché chinois et d'autres entreprises chinoises à Almaty à l'été de 1993. Les relations ont également été perturbées par les essais nucléaires menés par la Chine à Xinjiang à proximité du territoire kazakh.

Les problèmes qu'a connus le Kazakhstan dans ses relations avec la Russie et la perception d'une menace chinoise (perception partagée par d'autres États d'Asie centrale) ont renforcé une autre politique de longue date — la recherche d'une plus grande coopération avec ses voisins asiatiques. Le Kazakhstan a commencé à se définir comme l'une des républiques d'Asie centrale en 1992 et a été un promoteur actif d'une union économique avec ses républiques soeurs. Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan ont d'ailleurs conclu un accord en janvier 1994 prévoyant la libre circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'oeuvre entre les deux pays d'ici l'an 2000. Le Kirghizistan s'est joint à eux une semaine plus tard.

⁴¹ Dans une récente interview sur la question des accords, Nazarbaïev a dépeint des relations entre son pays et la Russie qui s'inspireraient du modèle européen — une union dans les secteurs douanier, bancaire et des paiements, la coopération en matière de défense, la convergence des structures juridiques, la création d'un parlement commun et la formation graduelle d'une fonction publique supranationale fondée sur le comité de consultation et de coordination de la CEI. Voir «Suverennyi Kazakhstan», *op. cit.* (note 20).

⁴² Interviews à Almaty en juin 1993 et aussi Bess Brown, dans le *RFE/RL Research Report* III, n° 1 (et janvier 1994), pp. 62-63.

Le Kazakhstan a aussi cherché à établir des relations durables avec la Turquie et l'Iran. Les motifs en sont clairs. D'une part, il espère que la création de tels liens peut contrebalancer dans une certaine mesure l'influence de la Russie tout en réduisant l'isolement du Kazakhstan. Mais il s'intéresse aussi beaucoup à la possibilité que ces pays constituent un débouché pour ses exportations et ainsi lui fournissent une solution de rechange à la dépendance structurelle déjà mentionnée à l'égard de la Russie⁴³. Les rapports avec l'Iran semblent de nature pragmatique et essentiellement économique. Le facteur religieux dans la politique étrangère de l'Iran y occupe peu de place.

De façon semblable, le principal facteur de motivation des relations qui se développent avec la Turquie est économique, même si ce dernier pays est également actif dans les domaines de l'éducation et de la culture⁴⁴. L'établissement de liens étroits avec la Turquie est également perçu favorablement par les nationalistes qu'attire le panturquisme. Le principal problème en ce qui concerne les relations avec la Turquie comme avec l'Iran tient au fait que ces deux pays n'ont pas la capacité économique voulue pour constituer une solution de rechange crédible à la Russie. Cette situation handicape clairement les autres options régionales dans l'effort fait pour contrebalancer l'influence de la Russie.

Pour ce qui est de l'Occident, les Kazakhs comprennent maintenant qu'il y a très peu que les États occidentaux (ou même la CSCE) puissent ou veuillent faire au chapitre d'une assistance ou de garanties significatives en matière de sécurité⁴⁵. Le Kazakhstan recherche donc surtout de l'aide économique et des investissements. Il estime que les capitaux et la technologie de l'Occident peuvent contribuer de façon importante au redressement et au développement de son économie. Cela est particulièrement vrai dans le secteur des ressources naturelles. Comme il a déjà été noté, le Kazakhstan s'est donc montré remarquablement accueillant (si on le compare à l'ex-URSS) en ce qui concerne les coentreprises.

Le gouvernement s'est également attaché à obtenir de l'assistance technique afin de moderniser le secteur agricole. En outre, il espère dans une certaine mesure

⁴³ C'est dans cette optique que le Kazakhstan a signé des accords avec l'Iran sur l'expansion des liens routiers, ferroviaires et pipeliniers entre les deux pays lors de la visite du Président Rafsanjani en octobre 1993.

⁴⁴ Plus de 2 000 étudiants kazakhs sont actuellement inscrits dans des établissements d'enseignement turcs.

⁴⁵ Si le Kazakhstan a adhéré au Partenariat pour la paix de l'OTAN, il ne s'attend pas beaucoup pour autant à des répercussions importantes sur sa sécurité.

pouvoir bénéficier, par le truchement d'organisations multilatérales ou grâce à des accords bilatéraux, d'une aide substantielle pour s'attaquer aux problèmes environnementaux du pays, notamment la catastrophe dans la région de la mer d'Aral.

Les conditions imposées au niveau politique ont cependant été une source de friction importante, particulièrement dans les relations avec les États-Unis. Ces derniers ont tenté, avec un certain succès, de lier l'aide économique à l'acceptation par le Kazakhstan d'une aide au chapitre du développement politique visant notamment l'organisation des partis politiques et la création de groupes fonctionnels indépendants comme les syndicats ouvriers. Il est clair que les autorités kazakhes se méfient de ces efforts⁴⁶.

La deuxième grande question dans les relations avec l'Occident relève de la politique de sécurité et de défense — soit le problème de la prolifération et du désarmement nucléaires. Le Kazakhstan a accepté en principe de remettre ses têtes nucléaires stratégiques à la Fédération de Russie et a signé le Traité de non-prolifération à l'occasion de la visite du vice-président américain Al Gore en décembre 1993. Toutefois, au moment d'écrire ces lignes, les arrangements compensatoires à cet égard n'avaient pas encore été parachevés et les problèmes couplés du démantèlement des missiles et du nettoyage du centre d'expérimentation nucléaire de Semipalatinsk n'avaient pas encore été réglés. Les Kazakhs parlent généralement d'un milliard de dollars en compensation et de deux milliards pour le démantèlement et le nettoyage. Je ne crois pas que des têtes nucléaires aient quitté le pays, mais s'il y en a eu, leur nombre a été très faible. Cela dit, les chances sont assez bonnes que le processus de dénucléarisation se fasse de façon raisonnablement ordonnée. Le sentiment antinucléaire est très fort au Kazakhstan et, à la différence de la situation en Ukraine, le Président n'a pas à composer avec un parlement difficile.

IMPLICATIONS POUR LE CANADA

En discutant des implications de la présente analyse pour le Canada, il faut d'abord se rappeler que le Canada ne peut qu'apporter une contribution très limitée à la solution des problèmes fondamentaux du Kazakhstan, qu'il s'agisse de politique intérieure ou extérieure.

⁴⁶ Lorsque j'étais à Almaty en juin 1993, l'administrateur de l'USAID, William Attwood, y a effectué une visite afin de signifier aux autorités, entre autres choses, que les États-Unis n'appréciaient pas l'ingérence officielle dans les activités des organisations non gouvernementales américaines s'occupant de développement politique et de démocratisation et que si le gouvernement ne se montrait pas plus coopératif, les États-Unis pourraient reconsidérer leur politique d'aide économique.

Cela dit, ce pays est bel et bien important pour le Canada. C'est notamment un marché prometteur pour la technologie et les compétences canadiennes dans le secteur des ressources naturelles. C'est aussi un endroit attrayant où investir dans les ressources naturelles. Troisièmement, vu les conditions climatiques et la variété de cultures, les compétences agricoles canadiennes sont utilisables au Kazakhstan. En d'autres termes, le Canada jouit au départ de certains avantages économiques comparatifs dans ses efforts en vue de bâtir une relation avec cet État. Dans certains cas (par exemple la participation dans le secteur des ressources naturelles), les entreprises canadiennes qui voudront saisir les occasions qui se présentent pourraient en retirer des gains substantiels. En fait, à court et à moyen termes, le Kazakhstan peut se révéler à cet égard plus prometteur que la Russie étant donné son ouverture à la participation étrangère à l'économie. Cet argument milite d'ailleurs en faveur de contacts intergouvernementaux renforcés entre le Canada et le Kazakhstan.

Au chapitre de l'assistance politique, si l'expérience américaine peut donner à conclure qu'il vaut mieux adopter un profil bas, il reste que le Canada a une expertise considérable dans divers dossiers d'une importance cruciale pour le développement politique du Kazakhstan. Il a notamment une longue expérience de la conception d'institutions politiques pour faciliter les relations interethniques dans des sociétés multiculturelles. C'est là une grande priorité des dirigeants kazakhs, pour les raisons qui ont été examinées en détail plus haut⁴⁷.

À un niveau plus global, si le Canada ne peut guère contribuer à la solution des problèmes immédiats de sécurité nationale auxquels font face les décideurs kazakhs, dans le cadre d'initiatives multilatérales le Canada peut aider à la réalisation d'un objectif fondamental de la politique à l'égard de la CEI, à savoir obtenir la reconduction du régime de non-prolifération et le retrait des armes nucléaires des républiques non russes de l'ex-URSS. De plus, en participant aux efforts déployés en vue de renforcer et de mieux définir le rôle de la CSCE et de l'ONU au chapitre de la sécurité et du maintien de la paix dans l'ex-URSS, le Canada peut contribuer à réduire la prépondérance de la Russie dans les affaires de sécurité nationale des États non-russes de l'ex-URSS, y compris le Kazakhstan.

La capacité du Canada de favoriser la réalisation de ces objectifs économiques et de sécurité est sérieusement entravée à l'heure actuelle par deux facteurs : sa présence diplomatique minimale au Kazakhstan et en Asie centrale et la concentration de ses programmes d'assistance technique en Ukraine, dans les États baltes et en Russie.

⁴⁷ Dans cette veine, il est significatif que le Président Nazarbaïev ait prévu d'établir un Conseil des droits des citoyens qui aurait pour tâche première d'élaborer des lois contre l'instigation de troubles ethniques.

POLICY PLANNING STAFF PAPERS/DOCUMENT
DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES



| CODE BPTE | DOC NO. | TITLE/TITRE | AUTHOR/ AUTEUR | STATUS/ TATUT * | FRENCH VERSION ANGLAISE |
|--------------|------------|---|------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| SP54A | 94/20 | The Russian Initiative in the Balkans: Background and Consequences | Global Affairs Research Partner | Not A/D | Yes |

*CODE:

A/D: available/disponible

Not A/D protected document

P: in preparation/en préparation

CA1 EA533 94P21 FRE ex.1 DOCS
MacFarlane, S. Neil
~~La situation politique~~

