

Kazakhstan

Développement, dérives, défis et perspectives

Claude Béglé, Conseiller national, 18 Septembre 2018

Résumé:

Le Kazakhstan sort d'une double transition politique et culturelle:

- a) celle des tribus nomades qui peuplaient ce pays de steppes, avec à leur tête un Khan à l'autorité incontestée; et
- b) celle de l'ère soviétique, rigide et faisant fi des libertés individuelles.

De plus, il est situé à un carrefour géopolitique charnière, entre Russie, Chine, monde musulman et influence occidentale.

Comment introduire dans un tel contexte des structures permettant l'émergence d'un État de Droit, au sens où nous l'entendons en Occident?

Les immenses ressources de son sous-sol (pétrole et minerais) lui donnent les moyens de son développement, tout en attirant des convoitises. Du temps de l'URSS, à côté des mines se trouvaient de grands conglomérats de transformation, connectés à des goulags qui leur fournissaient une partie de la main d'œuvre. La plupart de ces entreprises ont été entre-temps privatisées, parfois à vil prix, ce qui a engendré l'émergence d'entrepreneurs très fortunés. Les richesses du Kazakhstan semblent extrêmement concentrées aux mains de quelques centaines de familles.

Cette concentration des richesses semble aller de pair avec une forte centralisation du pouvoir politique. Le système en place est celui d'un régime présidentiel, avec des aspects assez autoritaires. Pour que le système soit pérenne, il serait sans doute souhaitable que l'évolution en cours vers une économie de marché à l'occidentale s'accompagne d'une transition vers davantage de démocratie, avec l'émergence de contre-pouvoirs effectifs.

Il semble que le Gouvernement kazakh soit pleinement conscient de la nécessité de réformer le système et qu'il travaille à le faire évoluer vers une organisation institutionnelle qui lui vaudrait une vraie légitimité internationale; mais à son rythme, et pour autant qu'il puisse lui-même piloter le processus. Un tel agenda ne va pas sans crainte. On ressent parmi les élites de la hantise qu'une réelle opposition prenne souche. D'où le besoin d'éradiquer toute tentative de contestation. Ce qui engendre forcément des dégâts collatéraux, notamment de sérieuses atteintes aux droits de l'Homme, comme nous avons

pu le constater. Le système répressif reste rude, parfois humiliant et pouvant aller jusqu'à des tortures. L'autoritarisme et l'arbitraire sont encore trop présents.

Une transition démocratique allant vers ce que nous entendons par État de Droit ne va pas automatiquement de soi. Et c'est dommage. C'est ainsi que les partisans d'un opposant comme Mukhtar Abliazov sont en train de passer à la clandestinité, son mouvement DVK ayant été déclaré illégal le 13 mars 2018. Selon les Autorités, ce personnage est un criminel ayant des démêlés avec la justice britannique, contesté par beaucoup. Mais il est aussi suivi et admiré par d'autres, a été ministre de l'économie, puis banquier. Depuis son exil en France, il exhorte ses troupes à se mobiliser en faveur de réformes sur le modèle occidental.

Cela étant, pour que la situation puisse réellement évoluer dans le bon sens et sans bain de sang, il faudra probablement la conjonction de trois facteurs:

- a) des pressions internationales, auxquelles le Kazakhstan est sensible, car il souhaite adhérer à l'OCDE;
- b) une évolution au sein même du Gouvernement, certains ministères et hauts fonctionnaires étant déjà convaincus de la nécessité de procéder à des réformes; et
- c) un terreau favorable, avec l'émergence d'une société civile prête à assurer une telle transition.

Dans un tel contexte, peut-être notre pays pourrait-il, de concert avec des organisations telles que l'OSCE ou le Conseil de l'Europe, partager son savoir-faire en matière de démocratie, pour autant bien sûr que le Kazakhstan y soit favorable. C'est ainsi que la Division de la Sécurité Humaine du DFAE pourrait offrir sa contribution au Kazakhstan pour soutenir une société civile digne de ce nom, laquelle permettrait à son tour l'émergence d'institutions démocratiques internationalement reconnues.

1. Un pays complexe en pleine transition

Le Kazakhstan est un de ces pays peu connus, avec ses mystères, ses zones d'ombre et surtout ses contradictions. Car il est en pleine transition économique, sociale, culturelle et politique.

Avec 2.7 millions kilomètres carrés (66 fois la Suisse), il est le neuvième plus grand pays du monde. En revanche, c'est un pays peu peuplé: 18.3 millions d'habitants.

Son PIB en 2018 est estimé à 179,2 Mia \$, essentiellement grâce aux ressources de son sous-sol, et croît actuellement de 3.2% par an, ce qui constitue toutefois un tassement après une expansion bien plus forte. Un PIB par habitant de 9.708 \$ place le pays au 57ème rang mondial selon la Banque mondiale, à peu près au même rang que la Russie et la Turquie.

Sa position au cœur de l'Asie centrale et ses richesses en sous-sol confèrent à ce pays une assez grande importance géostratégique. Il se trouve en effet à un carrefour d'influences venant de Russie, de Chine, du Moyen-Orient et des multinationales occidentales. Bel imbroglio !

Les Kazakhs se sont toujours méfiés de leurs voisins de l'Est, ayant été envahis successivement par les Huns, les Mongols et les Dzungars. Cette méfiance s'est même étendue jusqu'aux Chinois. C'est pourquoi les Kazakhs ont recherché la protection de la Russie du Tsar. Mais une fois devenue bolchévique, cette même Russie a « annexé » le Kazakhstan au sein de ce qui allait devenir la vaste Union soviétique. Il en a fait pleinement partie, accueillant notamment la base spatiale de Baïkonour et le principal site d'essais nucléaires de l'empire soviétique, deux emblèmes hautement symboliques de celui-ci. D'ailleurs l'actuel Président Nazarbayev, à l'époque proche de Gorbatchev, a failli devenir le Vice-Président de l'URSS. L'économie kazakhe a toujours été étroitement liée à celle de la Russie, les voies de communications étant essentiellement orientées Nord-Sud. Aujourd'hui encore, deux-tiers des échanges économiques du Kazakhstan se font avec ce pays.

En revanche, une nouvelle tendance est en train de se dessiner. Le Kazakhstan essaie de diversifier ses débouchés et de se rendre moins dépendant de son grand voisin du Nord. C'est ainsi qu'il joue de ses contacts avec la Chine pour établir de nouveaux rapports de force. Certes, ses appréhensions par rapport aux Chinois n'ont pas disparu. Mais l'initiative « Belt and Road » lui permet d'établir un nouveau type de trafic, avec cette fois-ci des voies de communications Est-Ouest. Cela permettra à terme aux produits chinois de mieux transiter vers le Kazakhstan tout comme vers l'Europe. Les ports de Kouryk et d'Aktaou, aménagés sur la Caspienne, permettent déjà un transit vers l'Azerbaïdjan et de là vers l'Occident sans passer par la Russie. Cet axe Est-Ouest n'est d'ailleurs pas à sens unique. Les Kazakhs espèrent bien parvenir à développer sur leur sol une industrie agro-alimentaire et d'en écouler les produits vers la masse des consommateurs chinois.

Ce panorama de la complexité du pays ne serait pas complet sans évoquer encore les flux migratoires. Ce territoire a été occupé depuis l'âge de pierre par des peuples nomades. Suite à son annexion par l'Union soviétique, une importante famine a décimé un tiers de la population autochtone, notamment du fait de la sédentarisation imposée. En revanche, le nombre des Caucasiens venus de l'Ouest a fortement augmenté. Les purges staliniennes, ont amené d'importants contingents de Tatars de Crimée, de Polonais, de Tchétchènes, d'Allemands de la Volga et d'autres peuples déportés. Les résidents non-Kazakhs ont constitué jusqu'à 60% de la population totale. Et la langue russe prédominait. En revanche, depuis l'indépendance du pays, en 1991, un mouvement inverse s'est amorcé. Aujourd'hui, la population est composée à 63.1 % de Kazakhs, 23.7 % de Russes, 2.9 % d'Ouzbeks, 2.1 % d'Ukrainiens, 1.4 % d'Ouïgours, 1.3 % de Tatars, le solde étant très éparpillé. Le Kazakhstan a donc hérité d'une impressionnante complexité aux plans ethnique, culturel et religieux, les confessions sunnite et orthodoxe étant les deux principales.

2. Une économie à deux vitesses

Le Kazakhstan est un des pays les plus dynamiques d'Asie centrale. Il poursuit depuis des années une politique résolument consacrée à la croissance. Il a réussi à mettre sur pied un système fiscal moderne, à réformer son régime de taxes et à créer un fonds de réserve alimenté par les revenus du secteur pétrolier.

L'économie kazakhe repose essentiellement sur les immenses ressources de son sous-sol. L'Ouest du pays est riche en pétrole et en gaz. Les réserves en hydrocarbures sont équivalentes à celles de l'Irak. Le Kazakhstan possède à lui-seul 75 % des réserves de la Mer Caspienne. Le pétrole constitue ainsi plus de la moitié des exportations du pays. Un oléoduc part du gisement de Tengiz à destination de la Mer Noire. Quant au projet d'exploitation de Kachagan, au large de la ville d'Atyraou, il constitue l'un des plus grands champs pétroliers à ciel ouvert du monde, avec des réserves estimées à plus de 20 milliards de barils. Par ailleurs, le Kazakhstan est aussi très riche en gaz, ce qui en a fait la première République ex-soviétique à avoir remboursé intégralement sa dette au FMI, et cela sept ans avant l'échéance!

Le sous-sol kazakh recèle encore bien d'autres matières premières. Les produits de l'extraction minière constituent un tiers des exportations du pays. Le Kazakhstan est notamment le premier producteur d'uranium, avec 17% des réserves mondiales et environ un tiers de la production actuelle. Il recèle 16,6 milliards de tonnes de minerais ferreux, soit 8 % des réserves mondiales. Il se place au second rang mondial pour ses réserves en manganèse (600 millions de tonnes), et au huitième rang pour celles de fer, avec 12,5 milliards de tonnes. Et il est le neuvième producteur mondial de charbon. On y trouve du chrome, un tiers des gisements mondiaux, ainsi que du potassium.

C'est dire si de nombreux pays lorgnent sur ces richesses naturelles et font les yeux doux aux Autorités kazakhes. Actuellement, environ un tiers des ressources pétrolières sont exploitées par des conglomérats russes, un tiers par des multinationales occidentales et un tiers par des Chinois. La surenchère est de mise. Qui dit mieux? Mais cette situation connaît aussi son revers de la médaille. Comme le pétrole contribue à la moitié du financement du budget national, il suffit d'une baisse du cours du brut pour créer un déficit important et entraîner l'arrêt brutal de certains projets et le mécontentement populaire.

L'agriculture représente seulement 5 % du PIB du Kazakhstan, mais elle emploie encore 20% de la population. Elle repose essentiellement sur la production de céréales, de fourrage pour animaux et des cultures industrielles, comme le coton, le lin et le tournesol. L'élevage joue naturellement un rôle important chez un peuple d'origine nomade: ovins, bovins, et dans une moindre mesure chevaux et chameaux. Finalement, dans un pays de steppes parfois semi-désertiques, l'approvisionnement en eau joue un rôle crucial. D'où certains projets très appréciés de la Coopération au développement suisse.

Un des grands défis du Kazakhstan est de passer d'une économie de rente à une économie diversifiée. Le gouvernement cherche à accroître la productivité des entreprises, à réduire le rôle de l'Etat dans l'économie, ainsi que la bureaucratie. Mais du vœu pieux à la réalité, il y a encore un pas. Le climat n'est pas très favorable aux affaires pour qui n'a pas les bons relais là où il le faudrait.

Pour bien comprendre le fonctionnement de l'économie kazakhe, il faut remonter à ce qui s'est passé lors de l'effondrement de l'Union soviétique. Les anciens conglomérats ont été démantelés. Certains d'entre eux faisaient partie d'ensembles qui s'étendaient au-delà de la frontière des États nouvellement apparus. La rentabilité de ces conglomérats est devenue précaire, leur ancienne manière de fonctionner n'étant plus adaptée au nouveau contexte. Ces entreprises ont donc souvent été bradées à vil prix, dans un processus accéléré de privatisations. Les repreneurs, souvent financés par des crédits bancaires attribués de façon empirique et arbitraire, sur la base de copinages, sont devenus, au fil des ans, des oligarques à la tête d'affaires qui généraient de confortables dividendes ou qui ont été revendues plusieurs fois leur prix initial. C'est ainsi que se sont constituées des fortunes colossales, qui ont continué à progresser par la suite.

D'ici à 2020, le Gouvernement envisage de privatiser encore 900 entreprises supplémentaires, ceci pour quelques 7 milliards de dollars. Mais aujourd'hui comme hier, les conditions de ces ventes semblent peu transparentes.

Le corollaire de toutes ces transactions est la corruption omniprésente dans le pays. D'ailleurs, selon les estimations de Transparency International, le Kazakhstan se situe au 122ème rang mondial sur 175 pays observés, au même rang que l'Azerbaïdjan ou la Moldavie, mais mieux que par exemple que l'Ukraine (130) ou la Russie (rang 135). Attribution d'appels d'offres, de terrains, de licences, de permis ou de crédits, conditions réglementaires, interprétation de la loi, la liste est longue des opportunités qui permettent

aux fonctionnaires et même à des juges de s'arranger avec leurs administrés. Certes, le Gouvernement kazakh prend certaines mesures préventives judicieuses, dont le passage à l'e-administration. Mais le clientélisme et les petits arrangements entre amis demeurent un fléau national. Et c'est un mal qui ronge la société du haut jusqu'en bas. Même dans les prisons, selon ce que j'ai entendu de plusieurs sources convergentes, il semble possible de louer des téléphones portables en s'arrangeant avec certains gardiens, sans parler de l'obtention de drogue.

Tout cela laisse de véritables stigmates dans la société kazakhe. L'écart semble se creuser entre une poignée de nantis, rejointe par une classe moyenne heureusement grandissante, et les laissés-pour-compte de la croissance. Il semble que près de 20% de la population vit proche du seuil de pauvreté (1\$ par jour) et que toute une frange additionnelle craint de s'en rapprocher. Or, cela est particulièrement dangereux. Car c'est ainsi que se constitue le terreau d'une contestation rampante, voire de certaines formes de radicalisation. La stabilité du pays exige un développement économique plus inclusif. Il ne s'agit pas là d'une variante à étudier, mais bien d'une nécessité incontournable.

3. Un système sécuritaire surtout au service des élites

Le système politique est celui d'un régime présidentiel autoritaire. Le Président Nursultan Nazarbayev est au pouvoir depuis 1990. Durant ces presque trois décennies, il lui a été possible de consolider son autorité, tant au niveau des institutions que de la nomination (ou destitution) des cadres du système. La Constitution date de 1995, de même que l'installation d'un Parlement bicaméral. Certes, cela a permis de marquer une césure d'avec le système antérieur, où tout dépendait du Parti communiste, dont d'ailleurs le Président Nazarbayev lui-même est issu. Mais l'essentiel est ailleurs. Ce qui compte, bien davantage que les structures telles qu'elles ont été dessinées sur le papier, c'est le fonctionnement du système au quotidien.

La réalité est que le Président Nazarbayev détient quasiment toutes les clés du pouvoir, au plan institutionnel, politique, avec des prolongements personnels, quant à sa fortune et celle de ses proches. Il est communément entendu qu'environ deux cents familles se partagent l'essentiel des richesses du pays. Ce qui permet une consolidation du pouvoir par un contrôle d'entreprises stratégiques et des principaux médias.

Dès lors, les responsables du système sécuritaire tendent à concevoir leur mission de la façon suivante: comment protéger l'ordre établi et les fortunes proches du pouvoir contre d'éventuels usurpateurs, criminels de droit commun ou personnes aspirant à renverser le système politique en place? Plus précisément, comment à la fois défendre les intérêts d'une certaine élite et protéger la société dans son ensemble ? Car, de jure, il s'agit bien sûr de veiller au bien commun. Mais qu'en est-il dans les faits ? Quelle part des moyens engagés l'est-elle pour protéger les intérêts de l'élite en place ?

Le système répressif au Kazakhstan tient par certains égards de la caricature. Pas étonnant, dans la mesure où il est l'héritier direct de l'ancienne administration des goulags. Les choses y sont naturellement plus rudes que sous nos cieux. Mais il faut garder le sens du relatif: dans certains autres pays, la machette se substitue tout bonnement à la prison!

Cela étant, comme j'étais en visite au Kazakhstan dans le cadre d'une mission sous l'égide de la Fédération italienne des droits de l'Homme, l'occasion m'a été donnée avec mes collègues de recueillir de nombreux témoignages de parents de détenus ou d'anciens prisonniers. J'ai essayé de croiser ces témoignages et de les comparer avec ceux des Autorités kazakhes que nous avons rencontrées (Vice-Ministre des Affaires Étrangères, Commissaire aux Droits de l'Homme, Chef de l'Autorité Anti-Corruption, représentant du Ministère de l'Intérieur, Procureur Spécial, Directeur de l'Administration Pénitentiaire). Voilà en résumé l'impression qui se dégage des témoignages recueillis.

Il y a plusieurs types de prisons, dont certaines où les détenus (politiques ou de droit commun) seraient systématiquement battus à leur arrivée. Ceux qui feraient la forte tête, ou qui demanderaient une révision de leur procès, ou dont les parents interviendraient pour demander leur libération, semblent faire l'objet d'un traitement plus sévère. Comme s'il s'agissait de briser leur résistance et leur ôter l'envie de protester. Le cas de M. Muldajanow, responsable de l'administration pénitentiaire de la région orientale, nous a souvent été cité comme étant particulièrement dur.

Un ancien détenu de droit commun, Vladimir - marchant avec des cannes à cause de plusieurs blessures aux jambes -, nous a décrit le régime auquel il a dû obéir : soumission absolue aux gardiens avec interdiction de les regarder dans les yeux, nombreux coups de matraques, promenade obligatoire par -20 degrés insuffisamment vêtu, etc. La plupart des autres récits corroboraient cela. D'autres détenus se sont plaints de l'insuffisance des soins médicaux. De façon générale, tous les détenus rencontrés ont dénoncé l'arbitraire qui règne en prison. Et du fait qu'une partie de l'argent alloué par le Gouvernement pour l'entretien des prisonniers soit siphonné par les employés de l'administration pénitentiaire (ce que nous n'avons bien sûr pas pu vérifier).

Plusieurs cas de tortures nous ont été reportés. Notamment celui d'un détenu qui a été battu à mort en prison, avec une quarantaine de cicatrices identifiées post-mortem. Ses gardiens ont été jugés et incarcérés à leur tour (entre six et huit ans de réclusion). Les cas de tortures les plus souvent cités sont les coups, les électrochocs, la tête plongée dans un bassin et le viol collectif. On nous a ainsi raconté le cas de ce détenu qui aurait été obligé d'enfoncer ses mains au fond des toilettes, parmi les excréments des gens de sa cellule. Et s'il ne le faisait pas, derrière lui, attendait un homme prêt à le violer.

D'ailleurs, ce ne sont le plus souvent pas les gardiens qui procèdent eux-mêmes à ces basses-oeuvres, mais des codétenus auxquels certains privilèges seraient accordés s'ils

acceptent de coopérer avec l'autorité pénitentiaire. Il y a aussi la question du « travail volontaire », qui semble plutôt s'assimiler à du travail semi-forcé.

C'est un système où l'humiliation et l'arbitraire règnent en maître. De surcroît, il semble difficile de parvenir à bien documenter les divers cas de sévices, dans la mesure où il arrive que l'évaluation médicale ne se fasse que plusieurs semaines après les faits. Quant aux témoins oculaires, il est rare que des voisins de cellule soient appelés pour témoigner de ce qu'ils ont vu. On nous a rapporté que quelques détenus sembleraient même avoir fait des tentatives de suicide. Certaines d'entre elles sont probablement fictives, mais probablement pas toutes.

Selon Amnesty International, 700 cas présumés de torture auraient été dénoncés en 2016 au bureau du Procureur Général. Et au cours des cinq années précédentes, 158 fonctionnaires de l'administration pénitentiaire auraient été reconnus coupables d'abus de droit sur des prisonniers.

Il est vrai toutefois que le nombre total de prisonniers a fortement baissé au cours des dernières années. En 1991, le Kazakhstan pointait au troisième rang mondial quant au nombre de détenus. Or, il est entretemps descendu au 91^{ème} rang, ce qui est positif.

Cet usage fréquent de la contrainte se heurte depuis peu à un nouveau défi. Le Kazakhstan était habitué à ce que règne un ordre solide et beaucoup de sécurité au niveau de la vie quotidienne. Or, il semble que certaines failles dans le dispositif sécuritaire commencent à voir le jour ici et là. La population n'était pas habituée à ce que des gangs de malfaiteurs puissent agir sans en être empêchés par la police. C'est ainsi qu'un patineur, médaillé de bronze aux Jeux olympiques en 2014, Denis Ten, a été assassiné en plein jour et au centre-ville d'Almaty, la capitale économique du pays, ceci apparemment par des malfrats dont le but était de dérober les rétroviseurs de sa voiture! Cela a fait grand bruit à travers tout le pays. Certains sont allés dès lors jusqu'à reprocher aux forces de l'ordre de se concentrer davantage sur la répression de quelques dissidents que sur l'éradication des bandes mafieuses qui commencent à surgir ici et là. Il faut éviter que le droit du plus fort prévale sur l'Etat de Droit, et ceci à tous les niveaux de la société.

En ce qui concerne les droits politiques, il apparaît que le Kazakhstan est trop restrictif en matière de liberté d'opinion (politique ou religieuse), d'expression, de réunion ou d'association, ceci dès que les Autorités soupçonnent que des gens agissent en concertation avec des groupements séditionnels, où tout simplement l'opposition. D'assez nombreuses arrestations se produisent, par exemple sur la base de l'article 405: participation à un groupe extrémiste. Mais reste à définir ce qu'est un « groupe extrémiste ».

Toute une série de cas nous ont été mentionnés, souvent sur la base d'inculpations combinant à la fois des chefs d'accusation d'ordre économique et des éléments à caractère plus politique; parmi lesquels ceux de Muratlek Tungishbayev (arrêté en mars

2018, ancien journaliste, ayant travaillé pour l'ambassade américaine et l'OSCE, militant pour le DVK), d'Iskander Yerimbetov (accusé de gestion frauduleuse de sa société Skyservice, mais en même temps frère de Botagoz Jardemalie - avocate proche de Mukhtar Ablyazov, chef de file du DVK -, apparemment torturé en prison et souffrant de problèmes oculaires), de Aset Norzhhanbay (un chauffeur de taxi ayant manifesté publiquement avec des pancartes en faveur du DVK), de Zhumagulov (accusé de djihadisme, dont le cas a passé entre les mains de trois juges successifs), etc.

Le Kazakhstan a certes ratifié huit des neuf conventions internationales sur les droits de l'Homme (sauf celle sur les migrations). Mais la législation nationale ne reflète pas toujours les engagements internationaux souscrits par le pays. Quant à l'interprétation de ces mêmes lois et à leur application, elle est souvent encore bien éloignée de ce qui était prévu. Un exemple: selon Reporters Sans Frontières, le Kazakhstan se situe en 158ème position sur 180 pays en ce qui concerne La Liberté de la presse. La question des libertés religieuses est aussi très intéressante car elle touche à la fois à la liberté de pensée, d'expression, d'association et de réunion.

De nombreux indices laissent à penser que le système judiciaire manque d'indépendance face au pouvoir. Que bon nombre de juges sont corrompus, ou encore qu'ils agissent sous l'influence du pouvoir exécutif. C'est d'ailleurs le Président lui-même qui nomme les membres de la Cour suprême. Le Ministre de la justice dispose de pouvoirs étendus pour réguler le bon fonctionnement des tribunaux et de professions comme celle d'avocat. Quant à la police, deux-tiers de la population considère que celle-ci est corrompue. D'où une certaine difficulté à assumer sa tâche de façon crédible.

Lorsque des prévenus sont arrêtés, il semble assez fréquent que des entretiens musclés aient lieu dans les commissariats, au cours desquels des « aveux » sont obtenus sous la contrainte, ce qui permet alors d'inculper les prévenus. Il arrive d'ailleurs que des personnes soient arrêtés en fonction d'un certain délit, mais qu'en cours d'instruction, le procureur change de chef d'accusation. L'objet du délit évolue, mais le prévenu reste la même cible.

Le Kazakhstan a bien un Commissaire aux Droits de l'Homme, mais il paraît que son influence est plutôt restreinte. Apparemment seuls 2% des cas de torture présumée ont été pris au sérieux et examinés.

En bref, le domaine des droits de l'Homme et des libertés politiques est un de ceux où il serait souhaitable que le Kazakhstan puisse se rapprocher assez rapidement des standards de l'OCDE.

4. Les racines de l'identité kazakhe

Le Kazakhstan moderne a en bonne partie réussi sa mue. Des villes comme Astana en sont le symbole spectaculaire. Il s'est doté d'une économie dynamique et d'institutions qui se veulent modernes. Il cherche à jouer un rôle sur la scène internationale et a même siégé au Conseil de Sécurité de l'ONU. Bien qu'il affiche tous les signes du succès, il lui faut toutefois ancrer son patriotisme dans une tradition. Il lui faut des racines. Il est en quête d'une identité qui lui soit propre.

Remontons un peu dans le temps, car la réalité socio-culturelle kazakhe s'appuie sur deux expériences qui l'ont profondément marqué.

D'une part, il y a l'héritage soviétique qui a imprégné 70 ans de son Histoire, avec une volonté affichée - bien qu'avortée - de réformer le monde. Les champs de pétrole et les mines kazakhs approvisionnaient le vaste empire en énergie et en minerais, les usines pour traiter ces derniers sur place étant bien entendu alimentées en main d'œuvre par les goulags situés à proximité. Aujourd'hui encore, le poids de l'immense Russie pèse lourd sur l'équilibre économique du pays. Et même si l'ethnie caucasienne ne détient plus le pouvoir, la mentalité soviétique prédomine encore chez beaucoup de fonctionnaires. Ce qui explique une bonne partie des dysfonctionnements du pays.

L'autre influence marquante est à chercher dans les origines nomades du peuple kazakh. On est tout près de la Mongolie. Ces vastes steppes étaient aussi le berceau des Huns avant qu'ils ne déferlent vers l'Occident. Ces peuples d'éleveurs itinérants étaient organisés en clans, eux même réunis en hordes (« jus »), avec à leur tête un chef - le « Jus Basy » – , qui était à son tour subordonné au « Khan » suprême. Les ordres de ce dernier n'étaient jamais contestés, car c'était avant tout un chef de guerre tout-puissant, dont une des qualités principales était la force et sa capacité à s'imposer. Dans ce système féodal, la loyauté et l'allégeance à son égard étaient des vertus avec laquelle on ne pouvait transiger, d'autant plus que la fonction n'était pas héréditaire.

Gérer la transition de ce double héritage vers la modernité n'est pas simple. Il faut sans cesse veiller à l'équilibre interne entre les trois principales « jus » du pays: celle du Sud, dont sont traditionnellement issus les chefs suprêmes de la nation (y compris le Président Nazarbayev lui-même); celle du Centre (qui a souvent fourni des intellectuels et des poètes); et celle de l'Ouest (traditionnellement composées de guerriers). Notons aussi que la plupart des incidents sécuritaires proviennent de l'Ouest. Si le développement du pays repose sur la manne pétrolière, provenant précisément de l'Ouest, le cœur du pouvoir est ailleurs.

Étant donné ce double substrat culturel, le pouvoir en place à Astana est hybride, avec une forte composante autoritaire. Même si le pays essaie de se donner les apparences d'un Etat de Droit, on en est dans les faits encore loin; avec en réalité extrêmement peu de contre-pouvoirs effectifs. La Constitution confère au Président de très larges

attributions. Il est ainsi le seul habilité à convoquer des élections parlementaires (ordinaires et extraordinaires), ainsi qu'à dissoudre le Parlement. C'est aussi lui qui, d'entente avec le Majilis du Parlement, nomme le Premier ministre et le démet de ses fonctions. Puis, sur proposition du Premier ministre, il détermine la structure du gouvernement, forme, abolit et réorganise les organes exécutifs centraux de la République qui ne sont pas membres du gouvernement; nomme les membres du gouvernement; nomme les ministres des affaires étrangères, des affaires intérieures et de la justice; et bien entendu peut aussi démettre de leurs fonctions les membres du gouvernement.

Il y a bien un Premier ministre, M. Bakytzhan Sagintayev, mais il ne fait aucun doute sur qui est le vrai patron. L'essentiel du pouvoir se trouve donc solidement entre les mains du Président, lequel rappelle également sa primauté dans le mode relationnel instauré, se faisant par exemple appeler « Papa » et attendant de son entourage qu'on le vouvoie, alors que pour sa part, il tutoie en retour.

Le Président Noursoultan Nazarbayev a été réélu pour cinq ans, avec une confortable majorité de 91% des voix. Son mandat dure donc jusqu'en 2020; mais là encore, il a - lui et lui seul - la compétence de déterminer la date des élections présidentielles. Et il n'est pas exclu qu'il avance celles-ci à 2019.

Le Parlement est composé de deux chambres. D'une part, le Majilis (chambre basse), compte 107 députés élus au suffrage universel, pour la plupart selon le mode proportionnel. De l'autre, le Sénat comporte 47 sièges. Quinze sénateurs sont directement nommés par le Président. Les autres sont élus par de grands électeurs, mais ceux-ci ayant été au préalable désignés ... par le Président en personne. Cela fait que le Parlement suit pour l'essentiel la ligne du Président. Quant au pouvoir judiciaire, comme on l'a vu, il n'est lui non plus pas vraiment indépendant.

Cet état de faits un peu particulier est néanmoins jusqu'à présent accepté par une large fraction de la population. Soit par résignation, soit parce que cela est en phase avec l'héritage culturel auquel on l'a habituée. Mais combien de temps ce système va-t-il pouvoir se maintenir en l'état? Difficile à dire.

5. Transition démocratique

Le Kazakhstan a besoin d'évoluer. C'est une évidence. Beaucoup partagent cet avis, qu'il s'agisse de gens au pouvoir (et qui voient en cela un moyen de le pérenniser) ou à l'inverse de ceux qui contestent ce même pouvoir. Les uns et les autres l'expriment bien sûr de façon différente.

Le Gouvernement a déjà pris de lui-même quelques initiatives remarquables pour moderniser le pays. C'est ainsi qu'il a modifié l'an dernier la Constitution et approuvé 68

nouvelles lois, transférant certaines prérogatives du Président au Parlement. Il a décidé d'accélérer la numérisation des services publics et de publier le budget de façon transparente sur internet. Pour établir davantage de justice sociale, il a fait construire des milliers d'écoles et de nombreux hôpitaux. Il a aussi financé 12.000 bourses pour envoyer de bons étudiants kazakhs se former à l'étranger, parfois dans les meilleures universités américaines. Il a enfin considérablement relevé le niveau académique de l'Université Nazarbayev, dont le président est Japonais et dont 90% des professeurs sont étrangers. Il envisage même de promouvoir l'anglais, à côté du kazakh (langue officielle) et le russe (langue de communication inter-ethnique).

Il est probable que la transition vers une économie de marché et la montée en puissance d'une jeunesse bien formée aillent de pair avec davantage d'exigences en matière d'ouverture, y compris au plan politique. Le Gouvernement en est pleinement conscient. Il semble déterminé à réaliser quelques-unes des réformes nécessaires. Il sait qu'il le faudra pour assurer le maintien de la stabilité du pays, de même que pour sa crédibilité internationale. Sa bonne réputation sur la scène internationale et sa candidature à l'OCDE en dépendent.

La question qui se pose au Gouvernement est de savoir comment réaliser cette ouverture sans ouvrir une boîte de Pandore et risquer d'être dépassé par les événements, comme le fut à l'époque le Shah d'Iran. Ou éviter ce qui s'est passé lors du printemps arabe. Car dans des circonstances aussi complexes et dans un environnement géopolitique aussi sensible (au carrefour entre Russie et Moyen-Orient, Chine et Occident), le risque est réel.

Cela entraîne une vraie frilosité de la part des Autorités. C'est ainsi qu'elles verraient d'un mauvais œil à ce stade tout changement qui ne soit pas piloté par l'Etat lui-même. Elles risquent donc fort de tuer dans l'œuf ce type d'initiative, s'il risque d'apparaître comme incontrôlable. L'herbe est souvent coupée si ras qu'une organisation indépendante aurait de la peine à se développer sur ce terrain-là. Et c'est dommage, car le pays aurait beaucoup à gagner si des organisations raisonnables, véritablement porteuses de solutions, pouvaient davantage faire entendre leur voix.

Voyons comment sont organisées les forces politiques dans le pays. Actuellement, trois partis sont officiellement reconnus et peuvent se targuer d'avoir des députés au Parlement.

La principale formation politique est Nour-Otan, le Parti qui soutient le Président, à tel point que celui-ci est aussi... le président du Parti! Nour-Otan a été fondé en 2006 et compte quelques 760.000 membres. Il a obtenu 82,15% des suffrages lors des élections législatives de 2016.

La deuxième force politique autorisée du pays suit loin derrière, avec 7.18% des suffrages obtenus en 2016. Il s'agit de AK Zhol - Parti Démocratique du Kazakhstan, proche du monde des affaires.

La troisième formation politique admise est le Parti Communiste du Kazakhstan. Celui-ci n'est bien entendu plus que l'ombre de ce qu'il représentait à l'époque soviétique. C'est ainsi que le PCK n'a atteint que 7.14% des suffrages en 2016.

D'autres formations politiques, dont le Parti national social-démocrate, l'Auyl ou le Parti des patriotes n'ont pas atteint le quorum.

Enfin, des organisations telles que les sociaux-démocrates, Auyl, Birlik et Azat n'ont pas obtenu le droit d'être officiellement enregistrées.

Dès qu'on sort de la ligne officielle, le risque est grand de se voir assimilé à ce que le Gouvernement kazakh considère comme une « organisation extrémiste », qu'il combat bien entendu avec une très grande fermeté: interpellation policière, voire condamnation et emprisonnement.

Comme on l'a vu, toute une série de cas de malversations et d'intimidations nous ont été reportés. De telles circonstances font que bien des sympathisants naturels préfèrent s'abstenir plutôt que de prendre des risques démesurés. Il n'y a donc pas de réelle opposition avec pignon sur rue et les divers mouvements d'opposition existants sont très divisés entre eux. Les quelques opposants se disputent entre eux la légitimité de leurs mouvements respectifs.

Le seul mouvement structuré semble être le DVK (« Choix Démocratique du Kazakhstan »), emmené par Mukhtar Abliazov. Cet entrepreneur à succès, mais très controversé, aujourd'hui âgé de 55 ans, s'est lancé dans les affaires en 1990 en montant une holding nommée « Astana ». Il se trouvait à la tête d'une dizaine de chaînes de télévision, d'une compagnie aérienne, d'usines chimiques, d'une entreprise électrique, etc. Il a aussi présidé la puissante banque BTA. En 1998, le Président Nazarbayev l'a nommé Ministre de l'énergie, du commerce et de l'industrie, avant qu'il ne tombe en disgrâce. Il est alors passé à l'opposition et a fondé en 2001 avec Galymjan Jakiyanov un parti, le DVK. En 2002, il a été arrêté, emprisonné et s'est vu confisquer l'essentiel de ses biens. Il est toutefois parvenu à garder le contrôle de sa banque. Le Président Nazarbayev l'a gracié l'année suivante, probablement suite à diverses pressions internationales (Etats-Unis, Union européenne...). Il s'est exilé. Mukhtar Abliazov a néanmoins pu rentrer au pays en 2005, où il a fondé le groupe industriel Eurasia. Il a continué de présider aux destinées de la banque BTA, dont il était d'ailleurs l'actionnaire majoritaire. Celle-ci a rencontré de sérieuses difficultés en 2008. L'Etat l'a alors nationalisée, puis mise en faillite. Accusé de détournements de fonds, mais accusant en retour l'Etat de manigance, Mukhtar Abliazov a dû à nouveau quitter le pays. Il s'est installé successivement en Grande-Bretagne, en Lettonie, en Lituanie, en Italie et en France. Ces séjours se sont accompagnés d'une suite rocambolesque d'épisodes juridico-sécuritaires (condamnation en Grande-Bretagne, enlèvement avorté de membres de sa famille en Italie, arrestation du frère, de son avocate...).

C'est depuis la France qu'il mène actuellement une fronde systématique contre le pouvoir en place au Kazakhstan. Le DVK a été déclaré « organisation terroriste » le 13 mars 2018. Et les sympathisants de ce parti, dont le signe de ralliement est un ballon bleu, sont étroitement surveillés, quand ils ne sont pas traduits en justice pour des motifs divers. C'est ainsi que Mukhtar Abliazov est devenu à titre personnel l'ennemi public no 1 des Autorités du Kazakhstan, même s'il n'est pas le seul leader de l'opposition. Cela provient probablement du fait qu'il est le mieux organisé de tous. Et donc le plus dangereux. En bon joueur d'échecs, il se livre en temps réel avec les Autorités à une bataille sans merci, dont l'enjeu est tout simplement le pouvoir. Son programme contient indéniablement des éléments intéressants, parfois presque keynésiens. Il décrit la manière dont il serait possible de moderniser les institutions, avec plus de démocratie et d'espaces de liberté. Il milite aussi en faveur d'une nouvelle répartition des immenses richesses du pays.

Mais ses positions sont à ce point éloignées de celles du pouvoir en place que, lorsque Mukhtar Abliazov émet sur le Web, chaque soir vers neuf heures, les autorités coupent internet! L'opinion publique est divisée au sujet de Mukhtar Abliazov. Certains le considèrent comme un « criminel » ou en tout cas un opportuniste, ayant manqué de reconnaissance vis-à-vis du « Khan », cette loyauté restant pour beaucoup une vertu cardinale du système. D'autres le voient comme un oligarque ayant trempé, comme tant d'autres, dans des affaires plutôt troubles, ce que les services d'information officiels relaient bien entendu à profusion, cherchant à jeter le discrédit sur lui, en particulier quant à la manière dont il a géré la banque BTA. A l'inverse, ses supporters placent en lui l'espoir d'un changement. Beaucoup l'admirent, tant pour avoir été un entrepreneur dynamique et ayant réussi à percer dans le monde des affaires. Mais aussi car il est pratiquement le seul à proposer un programme alternatif cohérent, incluant toute une série de propositions sensées et probablement réalisables. Il sait ce qu'il fait, il a un projet étayé et dispose d'un groupe de soutien engagé et qualifié.

Que peut-il se passer? Une évolution vers davantage d'ouverture apparaît comme inéluctable, même si ce que nous entendons chez nous par démocratie ne correspond parfois pas tout-à-fait à l'ADN et à la manière de voir les choses du Kazakhstan.

En revanche, l'idée d'une révolution émanant du peuple lui-même, issue de la base de la pyramide et sans appui d'une partie au moins de l'establishment, semble peu vraisemblable à ce stade, même si le mécontentement d'une partie de la population semble aller en grandissant. Beaucoup dépendra de l'amélioration du niveau de vie de la population. Celle-ci ne contestera probablement pas le fait que les élites jouissent largement des richesses du pays, mais à condition de mieux en bénéficier elle aussi. Et d'avoir plus d'espaces de liberté.

Un scénario sur le mode de la révolution française ou bolchévique paraît plutôt improbable; de même que la possibilité pour un groupe encore très minoritaire de renverser à lui seul le pouvoir en place. Le plus plausible est que la transition

démocratique dont le Kazakhstan a besoin provienne de trois mouvements concomitants:

- a) de pressions internationales, auxquelles le Kazakhstan est sensible;
- b) d'une évolution interne au sein même du Gouvernement, certains ministères et hauts fonctionnaires étant déjà convaincus de la nécessité de procéder à des réformes; et
- c) d'un terreau favorable à cette transition, avec l'émergence d'une société civile prête à assumer ses responsabilités.

En ce qui concerne le premier point, il est évident qu'il n'appartient à personne de dicter à un État souverain tel que le Kazakhstan ce qu'il doit faire. Néanmoins, celui-ci est sensible à l'opinion internationale. Cela dans la mesure où il souhaite être reconnu de la part de ses pairs dans le concert des nations et qu'il cherche à adhérer à l'OCDE. C'est pourquoi les Autorités de ce pays ne sont pas indifférentes aux remarques d'observateurs internationaux, y compris en matière de droits de l'Homme. Et il se pourrait qu'il accepte de coopérer pour ce faire avec des tiers, cela d'autant plus si c'étaient en bonne entente avec des pays amis.

Mais c'est bien sûr du pays lui-même que le changement doit provenir: tant de la part de la population elle-même que de celle des Autorités. L'un et l'autre sont importants. La base peut se réveiller et exprimer ses besoins, soit poussée par l'envie d'obtenir une plus grande part des fruits de la croissance, soit influencée par les arguments de l'opposition, les deux étant complémentaires. Le peuple fera forcément entendre sa voix avec le temps. Et à ce titre, la société civile est appelée à jouer un rôle important. Sa montée en puissance va s'avérer nécessaire pour que la transition puisse se faire de façon fluide et sans bain de sang.

Mais il ne faut pas sous-estimer non plus les évolutions susceptibles de se produire au sein même du pouvoir. On vient de le voir, toute une série de réformes sont déjà en voie de réalisation. Et des évolutions substantielles ont l'air de se dessiner au niveau du gouvernement, où deux courants bien distincts se développent en parallèle.

Il y a d'une part ceux qui veulent avant tout sauvegarder les privilèges existants de l'élite au pouvoir et leurs avantages acquis. Ils œuvrent donc pour que perdure, le plus longtemps possible, le statu quo (sans nécessairement être eux-mêmes des conservateurs). C'est le camp des « protecteurs » au sein duquel se retrouvent par exemple bon nombre de fonctionnaires de l'Administration présidentielle, du Ministère de l'intérieur, des Services de renseignement et de l'Administration anti-corruption. Certains de ces hauts-fonctionnaires sont des nostalgiques du système soviétique.

Et de l'autre côté, on trouve les « réformateurs », tenants d'une évolution graduelle, d'une transition progressive de la culture clanique et féodale vers des institutions modernes, mieux à même de survivre dans la durée. Ils sont en faveur d'une séparation plus nette entre les trois pouvoirs, d'une meilleure adéquation aux standards internationaux, d'une répartition plus équitable des richesses, de davantage de transparence et de plus de

libertés démocratiques. Beaucoup de responsables au sein de Ministères tels que les Affaires étrangères, l'Economie, les Finances et la Justice font partie de cette aile libérale.

Que pourrait-il finalement se passer, le moment venu, en cas de retrait de Nursultan Nazarbayev de la Présidence de la République? Il faut d'abord rappeler que le Parlement du Kazakhstan a nommé en juin 2018 Nursultan Nazarbayev Président à vie du Conseil de Sécurité du pays. Ce qui signifie que même au cas où il démissionnerait de la Présidence de la République, Nursultan Nazarbayev continuerait à tenir les rênes effectifs du pays.

Qui pourrait lui succéder? Certains pensent à des membres de sa famille. Mais ce n'est pas sûr du tout; car le modèle des « Khans » n'est pas héréditaire. Des noms d'anciens dirigeants circulent (dont ceux d'un ancien Premier ministre et d'un ex-Vice premier ministre, qui apparaissent comme des réformateurs modérés). Mais il ne s'agit-là que de simples suppositions, parmi tant d'autres. Car rien n'est exclu. Il se pourrait même que les parias d'hier ou d'aujourd'hui - tel Mukhtar Abliazov - se retrouvent, comme par un tour de passe-passe, faire partie demain de la solution. Cela en vertu de leurs compétences.

On peut donc s'attendre à une évolution plus qu'à une révolution, incluant des impulsions en provenance de l'extérieur (communauté internationale, activistes, opposants kazakhs) et des changements à l'intérieur même du système (forces progressistes au sein du gouvernement et de la population). C'est probablement de la combinaison de ces divers facteurs qu'apparaîtront les vecteurs du changement. Un changement nécessaire, car une évolution vers des structures plus démocratiques et un modus operandi plus transparent semble inéluctable.

Proposition

Dans un tel contexte, peut-être la Suisse pourrait-elle - de concert avec des organisations telles que l'OSCE ou le Conseil de l'Europe - partager son savoir-faire en matière de démocratie, de fédéralisme et de société civile, pour autant bien sûr que le Kazakhstan y soit favorable. C'est ainsi que la Division de la Sécurité Humaine du DFAE pourrait offrir de coopérer avec le Kazakhstan pour soutenir une société civile digne de ce nom, laquelle permettrait à son tour l'émergence d'institutions démocratiques internationalement reconnues.

Claude Béglé

