

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er juin 1994

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique),

Par M. Jacques GOLLINET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Aïadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 974, 1229 et T.A. 204.

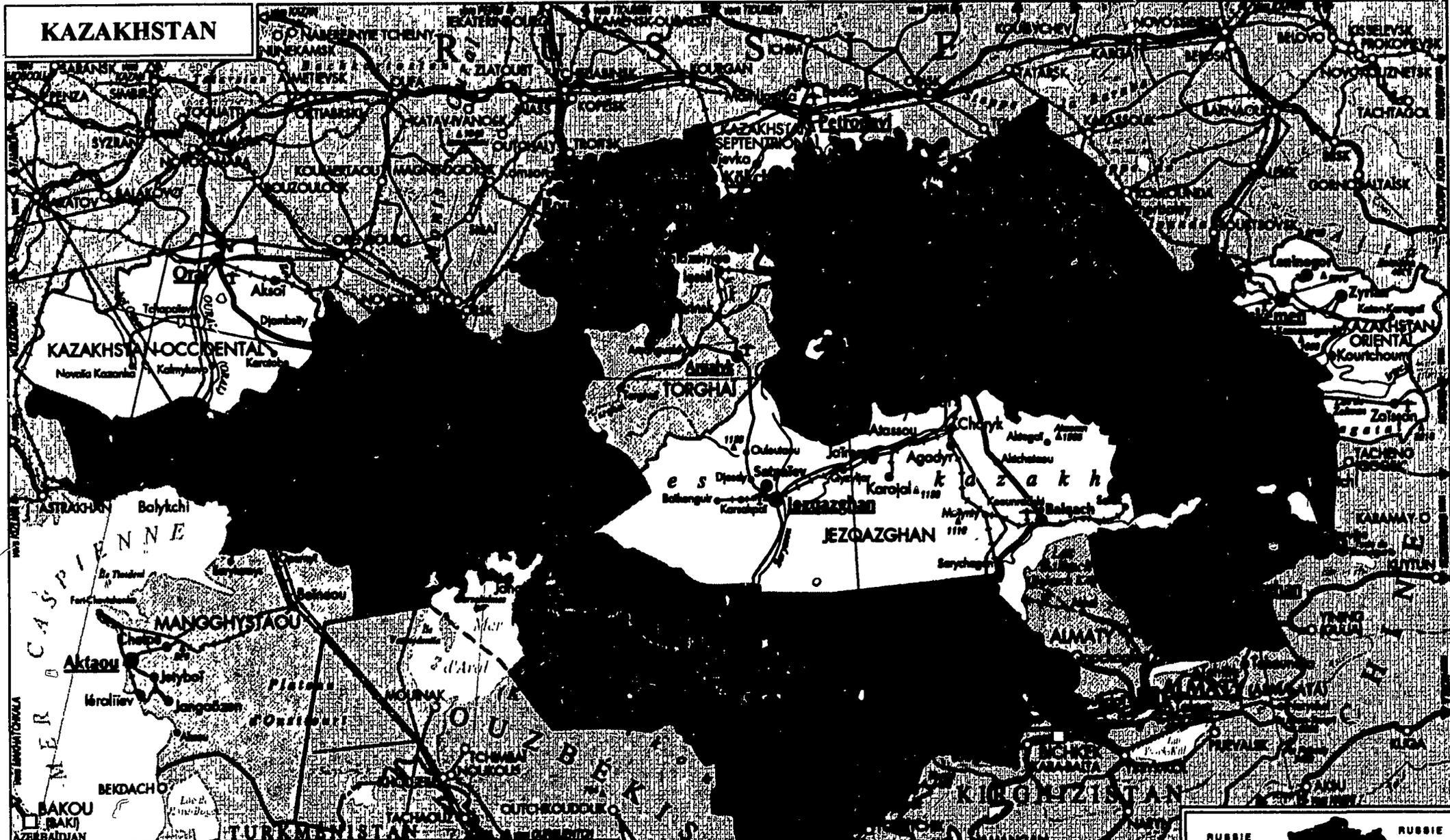
Sénat : 447 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	5
A - SITUATION DU KAZAKHSTAN APRÈS DEUX ANS D'INDÉPENDANCE : ÉBAUCHE DE BILAN	7
1. La crise économique héritée de l'indépendance	7
a. une économie de type colonial	7
b. l'inflation importée de Russie	7
c. une grave diminution du niveau de vie	8
d. la poursuite de la récession économique	8
2. Le désastre écologique hérité de la période soviétique	8
a. la catastrophe de la mer d'Aral	8
b. l'impact sanitaire de la pollution	9
c. le risque nucléaire	10
3. Une vie politique quelque peu atone	10
a. une certaine permanence du cadre institutionnel	10
b. une opinion faiblement mobilisée	11
4. Premières orientations de la diplomatie kazakhe	12
a. le rôle déterminant des relations avec la Russie	12
b. l'indispensable diversification des interlocuteurs et la recherche de relations étroites avec l'Occident	13
<i>b1. une attitude exemplaire sur le plan stratégique</i>	13
<i>b2. l'aide occidentale au Kazakhstan</i>	14
c. la tentative de recentrage régional	14
B - LE TRAITÉ D'AMITIÉ DU 23 SEPTEMBRE 1992 ET LA COOPÉRATION FRANCO-KAZAKHE	16
1. De nombreuses références ou contexte international de l'après guerre froide	16
a. vers la construction d'une "Europe pacifique et solidaire"	16
b. l' "apport décisif des accords de désarmement"	16

	<u>Pages</u>
2. La coopération politique franco-kazakhe	17
a. un "esprit d'amitié et de confiance mutuelle"	17
b. des "consultations régulières aux niveaux appropriés"	18
3. Les grands secteurs de la coopération franco-kazakhe	19
a. secteurs présentés comme prioritaires	19
<i>a1. l'agriculture</i>	19
<i>a2. l'énergie</i>	19
<i>a3. l'extraction minière</i>	19
<i>a4. l'industrie</i>	19
<i>a5. la recherche et l'espace</i>	20
<i>a6. la sûreté nucléaire civile</i>	20
b. aspects économiques de la coopération bilatérale	21
<i>b1. le cadre général des échanges</i>	21
<i>b2. la coopération franco-kazakhe dans les organisations économiques internationales</i>	22
<i>b3. le protocole de coopération économique annexé au présent traité</i>	22
c. La coopération institutionnelle	23
<i>c1. coopération décentralisée</i>	23
<i>c2. coopération interparlementaire</i>	23
<i>c3. coopération entre institutions judiciaires</i>	23
<i>c4. l'inexistence de la coopération en matière de police</i>	23
<i>c5. actions ponctuelles de coopération juridique bilatérale</i>	23
d. La coopération en matière de santé et de protection de l'environnement	24
e. La coopération militaire	25
f. La coopération culturelle, scientifique et technique	25
Conclusion du rapporteur	26
Examen en commission	27
Projet de loi	28

KAZAKHSTAN



- | | | |
|---|----------------------------|-----------------------|
| ■ Capitale d'État
(plus de 1 150 000 hab.) | — Limite de région | ✈ Aéroport, aérodrome |
| ● Plus de 500 000 hab. | Argalyk Capitale de région | — Canal |
| ● Plus de 100 000 hab. | — Route principale | — Oléoduc |
| ● Plus de 50 000 hab. | — Autre route | — Gazoduc |



Mesdames, messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan, signé le 23 septembre 1992 à Paris.

Précisons tout d'abord que l'ensemble de l'Asie centrale totalise 50,8 millions d'habitants sur une surface qui équivaut pratiquement à huit fois celle de la France, et que le Kazakhstan, qui compte 16,8 millions d'habitants, est l'Etat le plus peuplé de la région avec l'Ouzbékistan (20,7 millions).

Pays le plus vaste d'Asie centrale (2,7 millions de km², soit 5 fois la France), le Kazakhstan est une création artificielle de l'histoire bien que sa culture s'appuie sur une histoire très ancienne, à travers notamment la route de la soie et les exploits de Tamerlan. Il n'a d'unité ni géographique, ni humaine. Au nord, les minorités russes et européennes représentent plus des deux tiers de la population, tandis que les Kazakhs ne représentent que 28 % de l'ensemble. A l'ouest et au sud-ouest, le Kazakhstan jouxte le territoire ouzbek, et les Kazakhs sont nettement majoritaires (50 à 60 % de la population). La seule frontière naturelle de ce pays composite est constituée par les montagnes du sud et du sud-est.

Le Kazakhstan est la seule ex-république soviétique où la nationalité de base n'est pas majoritaire. Les kazakhs ("hommes libres", en turc), anciennes tribus pastorales nomades refoulées, voire contraintes à la sédentarisation à partir du XIXe siècle par les colonies de peuplement russes, ne représentent (selon les statistiques parues en juin 1993) que 43,2 % d'une population composée à 36,4 % de Russes, et où la présence de certaines minorités (Allemands de la

Volga, Tatars) s'explique par les déplacements forcés de populations pratiqués par le régime soviétique. Le mouvement nationaliste kazakh s'est développé en réponse à la dislocation de l'organisation sociale traditionnelle kazakhe, aggravée dans les années 1920 par la collectivisation. Les déportations et exécutions massives ordonnées par le pouvoir soviétique contre les opposants kazakhs à la collectivisation se traduisirent par une vague d'émigration telle qu'en 1930, les Kazakhs ne représentaient plus que 30% de la population de leur république.

Pour en revenir au présent traité, il s'agit du premier traité bilatéral d'importance conclu par le Kazakhstan avec un partenaire occidental depuis que cette ancienne république soviétique a accédé à l'indépendance, proclamée le 16 décembre 1991. La plupart de ses stipulations sont conformes aux clauses habituellement retenues dans les traités de même objet passés entre la France et les anciens satellites ou républiques de l'Union soviétique, sous réserve de l'originalité résultant de la référence à la vocation kazakhe d'Etat charnière entre l'Europe et l'Asie.

Après un rappel de l'évolution du Kazakhstan depuis la fin de l'URSS, votre rapporteur montrera comment le présent traité s'inscrit dans le cadre de relations de coopération qui doivent évoluer pour s'adapter aux besoins actuels de ce nouveau partenaire.

*

* *

A - SITUATION DU KAZAKHSTAN APRÈS DEUX ANS D'INDÉPENDANCE : ÉBAUCHE DE BILAN

"Contraint" à l'indépendance par l'implosion de l'Union soviétique, le Kazakhstan connaît, en dépit d'importantes difficultés économiques, d'une catastrophe écologique malaisément concevable et d'une situation politique marquée par l'atonie, une remarquable stabilité qui ne semble pas avoir été affectée, à ce jour, par les pressions croissantes exercées par la Russie.

1°) La crise économique héritée de l'indépendance

a. La situation héritée de la période soviétique est une **économie de type colonial** : les exportations sont constituées aux deux-tiers de matières premières et de produits de première transformation (minerais et métaux, pétrole et produits pétroliers), tandis que les produits manufacturés doivent être importés. Il est significatif que même le pétrole produit au Kazakhstan ne soit pas raffiné sur place. L'un des défis auxquels se heurtent les autorités kazakhes est de réussir la **transformation des structures de production** vers les filières incorporant de la valeur ajoutée, ce qui passe par la mise en oeuvre de réformes et, notamment, de mesures de privatisation.

b. A cette difficulté d'ordre structurel s'ajoute **l'inflation importée de Russie** (le Kazakhstan n'a quitté la zone rouble que le 15 novembre 1993, quand a été introduite la monnaie nationale, le tengue). En 1992, les prix de gros ont augmenté de 2470 % (300 % en 1991), les tarifs de fret, de 2000 % en moyenne, et les denrées alimentaires ont connu une hausse de 5700 % pour le sucre, de 4000 % pour l'huile, de 3000% pour la farine, de 1400 % pour le pain et de 2100 % pour la viande. L'émission monétaire de 1993 n'a pu corriger la tendance, puisque l'on enregistre, au premier trimestre 1993, 123 milliards de roubles en circulation, soit 19 fois le montant émis pendant le premier trimestre 1992. Les difficultés monétaires ont été aggravées, jusqu'à la réforme de novembre 1993, par le monopole russe d'émission des liquidités.

c. La diminution du niveau de vie est imputable au décalage entre l'augmentation des salaires et celle des prix (cette dernière étant deux fois plus rapide) : le salaire mensuel minimum représentait, en juin 1993, 4 500 roubles, soit l'équivalent de 2 kg de viande.

d. La poursuite de la récession se traduit par une chute de la production (- 10 % à la fin de 1993 par rapport à 1992). Le ralentissement touche tant la production énergétique (charbon : - 6,6 % ; pétrole : - 11,5 %) que l'agriculture (- 13 %). En termes réels, le revenu national avait, à la fin de 1992, diminué de 40 % par rapport à 1991. L'évolution pour 1993-1994 semble confirmer cette évolution.

2°) Le désastre écologique hérité de la période soviétique

Le Kazakhstan n'échappe pas, comme du reste l'ensemble de l'Asie centrale, au triste constat de la ruine écologique apparue au grand jour avant l'écroulement de l'URSS.

L'environnement a, en effet, été la première victime d'une idéologie soucieuse d'organiser une "seconde nature" régentée par l'élément industriel, à la place de ce que l'écrivain Maxime Gorki appelait la "première nature antique et inorganisée, et même hostile aux intérêts de l'humanité laborieuse" : dans l'esprit de l'auteur de ces lignes navrantes, "Dans l'Union des Soviets, la raison scientifique organisée jouit désormais d'une liberté illimitée dans sa lutte contre les éléments naturels".

Le bilan de la lutte menée contre l'environnement par sept décennies de pouvoir des Soviets est accablant.

a. La catastrophe de la mer d'Aral est très éclairante des dégâts causés par la bureaucratisation de la production : les gigantesques travaux hydrauliques conduits sous la houlette du planificateur dans le cadre d'une irrigation mal conçue et mal contrôlée se sont traduits par la construction de kilomètres de canaux et de puissantes stations de pompage, tandis que rien n'était prévu en matière d'adduction pour approvisionner les habitations en eau potable. De surcroît l'eau qui a servi à irriguer les terres contenait

trop de sel pour cet usage : la mer d'Aral a ainsi contribué à aggraver la situation de l'agriculture. L'une des conséquences de ce programme est la perte de 26 800 km³ d'eau : depuis 1960, la mer d'Aral a perdu quelque 40% de sa surface. Des maisons construites à l'origine au bord de l'eau en sont aujourd'hui éloignées de 50 km. La pêche y est désormais impossible, et les anciens ports sont devenus de désolants cimetières de bateaux ...

b. L'impact sanitaire de la pollution

A Almaty (nom kazakh d'Alma-Ata qui signifie "père des pommes"), le "niveau général des pollutions dépasse plusieurs fois les plafonds admis (...). Plus de 4 000 sources permanentes de pollution ne sont pas dotées de systèmes de captation des gaz et des poussières (...). De plus, les zones vertes de la ville sont 2,6 fois inférieures à la norme sanitaire" (1).

En conséquence, les habitants des quartiers centraux, les plus pollués, souffrent de maladies respiratoires 2,4 fois plus souvent que ceux des quartiers périphériques. Ils sont 4,5 fois plus atteints de maladies nerveuses.

- La ville de Karaganda est très représentative des méfaits de l'urbanisme soviétique. Les industries les plus nuisibles avaient été, à l'origine, reléguées dans un quartier périphérique où l'habitat était moins concentré. Mais l'extension des industries locales n'a pas entraîné l'implantation de celles-ci dans une zone éloignée. La teneur de l'atmosphère en oxyde de carbone dans le quartier concerné dépasse 9 fois la norme admise (4 fois en ce qui concerne l'oxyde d'azote, 7 fois s'agissant des poussières industrielles). "Les troubles endocriniens chez les habitants de ce quartier sont 48 fois plus fréquents que chez les citadins vivant dans des conditions d'hygiène relative"(2).

- De manière générale, l'usage de pesticides en quantités énormes, caractéristique de l'Asie centrale, pourrait être l'une des causes de la forte mortalité infantile que connaît cette

(1) Désastres écologiques en URSS. Mikhaïl Lemechev. Paris, Le sang de la terre, 1991.

(2) M. Lemechev, op. cit.

région, à travers l'empoisonnement par le lait maternel, où sont fortement concentrées les substances nocives.

c. Le risque nucléaire

Le traumatisme résultant des nuisances dues aux essais nucléaires auxquels Moscou a procédé à partir de 1948 depuis le site de Semipalatinsk a justifié que la fin des essais, proclamée par le président Nazerbaev en août 1991 (dès avant l'indépendance officielle du Kazakhstan), ait constitué la première manifestation de la souveraineté kazakhe. La sensibilisation de l'opinion kazakhe aux problèmes nucléaires s'explique également par le fait que les autorités soviétiques ont aussi utilisé le site de Semipalatinsk comme terrain d'observation des nuisances causées par le nucléaire dans l'hypothèse d'une guerre totale : toute prévention des risques et toute protection de la population étaient, dès lors, exclues.

Notons que l'hostilité de la population kazakhe à l'égard du nucléaire s'exprime à l'encontre, non seulement de la Russie, mais aussi de la Chine.

3°) Une vie politique quelque peu atone

La faible mobilisation de la population et le renforcement des pouvoirs du Chef de l'État caractérisent, pour l'essentiel, la vie politique kazakhe, dont l'accession à l'indépendance ne semble pas avoir révolutionné le cadre institutionnel.

a. Une certaine permanence du cadre institutionnel

. La Constitution adoptée le 28 janvier 1993 afin de remplacer la Constitution soviétique de 1978 n'a pas introduit les novations qu'auraient été le bicaméralisme, l'empêchement du Président ou le droit de dissolution. Les principales institutions sont le Conseil (ou Soviet) suprême et le chef de l'État. Par ailleurs, l'intégration, dans la loi fondamentale, de dispositions relatives aux

associations sociales et à la famille évoque les textes constitutionnels de type soviétique.

. Le recours aux *pleins pouvoirs* témoigne de la prédilection du président Nazerbaev pour un pouvoir présidentiel fort. Le vote des pleins pouvoirs n'a assorti ceux-ci d'aucune limite, ni de durée, ni d'objet.

. La *convocation d'élections anticipées* par le président Nazerbaev a mis fin, un an avant le terme constitutionnel, au mandat du Parlement élu en mars 1990 et a conduit à la dissolution des assemblées locales.

La loi électorale prévoyait la nomination directe par le chef de l'Etat de 42 des 177 futurs élus, et la campagne a opposé les deux principaux partis, alliés en une liste d'Union nationale, "Unité du peuple du Kazakhstan" (parti du Président Nazerbaev) et "Congrès du peuple". Ce quasi-monopole contraste avec la prolifération de partis politiques qui s'était manifestée lors de l'indépendance (on en a alors compté jusqu'à 40).

L'assemblée issue de ces élections est composée d'une **nette majorité de proches du Président** (152 des 177 élus), ce qui devrait permettre à celui-ci de mener la réforme économique et le programme d'austérité préconisé par le FMI.

Les observateurs dépêchés au Kazakhstan par l'Assemblée parlementaire de la CSCIE ont mis en évidence les entorses aux règles démocratiques résultant, d'une part, de la pratique du vote multiple et, d'autre part, des difficultés rencontrées par certains candidats au moment de l'enregistrement.

b. Une opinion faiblement mobilisée

Réservant sa capacité de mobilisation au désastre écologique et à la crise économique, l'opinion publique semble peu concernée par les débats politiques, bien que le taux de participation constaté à l'occasion des dernières élections se soit élevé à 73 %.

Cette situation pourrait être imputable, en partie, aux obstacles mis à l'accès des partis et mouvements politiques (parti socialiste, mouvement antinucléaire ...) aux médias.

Le souvenir laissé par les violents incidents de décembre 1986, quand la jeunesse kazakhe s'opposa aux forces de l'ordre russes à cause du remplacement du Premier secrétaire du Parti communiste kazakh par un Russe, peut aussi contribuer à expliquer la réserve de l'opinion kazakhe.

4°) Premières orientations de la diplomatie kazakhe

La recherche de relations étroites avec l'Occident et l'affirmation d'ambitions régionales sont susceptibles de rééquilibrer l'importance attachée aux relations avec la Russie, et de permettre au Kazakhstan de se manifester davantage sur la scène internationale.

a. Le rôle déterminant des relations avec la Russie s'explique par la situation de dépendance réciproque qui caractérise encore les relations entre les deux Etats (la Russie absorbe ainsi les deux tiers des exportations du Kazakhstan).

L'introduction d'une monnaie nationale, le tengue, en novembre 1993, s'est expliquée par les prétentions de la Russie en matière financière : transfert à la Banque centrale russe de la quasi-totalité des réserves en devises et en or, et alignement complet d'Almaty sur les décisions macro-économiques de la Russie.

Divers contentieux, qui n'ont pas encore été réglés à ce jour, sont à l'origine de tensions entre les deux partenaires :

- Les Kazakhs se considèrent comme propriétaires du cosmodrome de Baïkonour, qu'ils ont décidé de louer à la Russie pour 7 milliards de dollars.
- Le statut des troupes russes stationnant sur le territoire kazakh et la présence de forces stratégiques au Kazakhstan n'ont fait l'objet d'aucun accord.
- La population du Kazakhstan compte, d'après des statistiques établies en juin 1993, 36,4 % de Russes (43,2 % de Kazakhs ; 4,1 % d'Allemands, 2,2 % d'Ouzbeks, et 2 % de Tatars). Or les Russes tiennent, encore aujourd'hui, de nombreux leviers de commande, ce qui ne peut que justifier une certaine rancœur, même latente, à l'encontre des "pieds rouges". On peut néanmoins espérer que les sentiments antirusse de la population soient passagers (à condition de ne pas être artificiellement entretenus et encouragés dans une

perspective démagogique. Il est possible que la simple constatation des interdépendances et des complémentarités des économies, et la nécessité de trouver un terrain d'entente, puissent désamorcer toute ébauche de crise entre la Russie et le Kazakhstan.

Quoi qu'il en soit, la présence au Kazakhstan d'une forte minorité russe, très nettement dominante dans toute la partie nord-ouest du pays, semble "imposer au gouvernement une politique nationale modérée, voire la création d'un Etat binational"⁽¹⁾, ce qui semble peser en faveur de la retenue à l'égard de Moscou. Comme le président Ouzbek, le chef de l'Etat kazakh a exclu d'accorder aux Russes la **double nationalité**, estimant que cet avantage reviendrait à placer 40% de la population du Kazakhstan sous tutelle russe. Le président kazakh s'est déclaré favorable à l'élaboration des mesures de libre-circulation des personnes au sein de la CEI (Communauté des Etats indépendants).

b. L'indispensable diversification des interlocuteurs et la recherche de relations étroites avec l'Occident passe par une attitude "exemplaire" en matière stratégique, par l'instauration de dialogues bilatéraux privilégiés, et par l'adhésion aux organisations internationales occidentales.

b1. L'adhésion du Kazakhstan au Traité de non prolifération nucléaire, le 13 décembre 1993, en qualité d'Etat **non nucléaire**, s'est traduite par une forte augmentation de l'assistance américaine. Celle-ci s'élèvera donc à 170 millions de dollars, pour 1994 et 1995, en vue d'aider au démantèlement des armes nucléaires.

Parallèlement à ces crédits, la signature entre Washington et Almaty d'un protocole de coopération militaire, prévoyant une aide à la reconversion de l'économie de défense, ainsi qu'une "Charte de partenariat démocratique" sanctionnent l'"exemplaire" politique du Kazakhstan en matière nucléaire.

(1) Hubert Morelle, "Au risque des nationalités" in *Après l'URSS. Inventaire pour un drame.*

b2. La mise en place d'une assistance économique spécifique sanctionne la volonté kazakhe de se rapprocher de l'Occident.

Cette volonté s'est traduite par l'adhésion aux principales organisations occidentales : COCONA, Banque Mondiale, FMI, CSCE, ONU et BERD.

L'aide économique attribuée au Kazakhstan transite par le FMI. C'est ainsi que l'accord de confirmation négocié avec le FMI en décembre 1993 permettra au Kazakhstan de recevoir un prêt de 250 millions de dollars, tandis que l'aide bilatérale américaine passe de 91 à 226 millions de dollars, et que l'aide japonaise s'élève à 220 millions de dollars.

c. La tentative de recentrage régional pourrait constituer la parade du Kazakhstan aux pressions de la Russie. Après les réunions au sommet des cinq républiques d'Asie centrale, en décembre 1991 et janvier 1993, le Kazakhstan a conclu, le 11 janvier 1994, un accord d'union économique et douanière avec l'Ouzbékistan, auquel s'est jointe depuis la Kirghizie. On connaît toutefois les difficultés susceptibles de jalonner cette entreprise : les économies d'Asie centrale sont, en effet, très peu intégrées (héritage de la Division internationale socialiste oblige), les politiques économiques ne sont pas coordonnées, et les projets collectifs sont rares. Par ailleurs, la tendance actuelle semble être au renforcement des barrières douanières et à la création de monnaies nationales, en contradiction apparente avec l'idée de marché régional unique.

Ainsi s'explique l'adhésion du Kazakhstan à l'Organisation de coopération économique (OCE) fondée en 1985 par l'Iran, le Pakistan et la Turquie, et rejointe par l'Afghanistan en novembre 1992. Lors de la réunion de Quetta (au Pakistan) de février 1993, a été élaboré un programme de développement de l'Organisation en huit points :

- construire une voie routière donnant aux pays d'Asie centrale accès aux ports pakistanais,
- relier l'ensemble des Etats membres par chemin de fer,
- développer les communications aériennes entre Etats membres,
- harmoniser les systèmes douaniers,

- simplifier la délivrance de visas,
- rationaliser les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie et du tourisme,
- étudier la complémentarité des structures des commerces extérieurs des pays membres.

L'exemple de l'Organisation de coopération économique illustre le fait que l'ancienne Asie centrale soviétique ne paraît pas viable sans intervenants extérieurs (qu'il s'agisse de l'Iran, de la Turquie, du Pakistan, voire de la Chine, du Japon ou de Hong-Kong). A cet égard, le développement de relations privilégiées avec la Turquie mérite d'être souligné. Echanges de visites au plus haut niveau dès 1991, ouverture d'un centre culturel turc à Almaty en 1992, réalisation par la Turquie du système "Eurasie" qui permet de diffuser 7 heures par jour, dans toute l'Asie centrale, des émissions de télévision turque (dans une langue simplifiée, voire avec des sous-titres turcs pour familiariser les spectateurs avec l'alphabet latin), proposition du Premier ministre turc, en 1992, de créer une confédération des peuples turcophones : les illustrations du rapprochement abondent. Dans ce contexte a été imaginé par les dirigeants turcs le concept de "Plan Marshall asiatique", qui serait fondé sur une aide de Bruxelles et des organisations internationales.

Après avoir subi une indépendance qu'il n'avait pas revendiquée, le Kazakhstan pourrait être en mesure de relever avec succès les défis que lui opposent les actuelles difficultés économiques et les tensions avec la Russie. Reste que l'ampleur de la tâche à accomplir au Kazakhstan - ne serait-ce que sur le plan écologique - implique une aide internationale substantielle.

Votre rapporteur examinera ci-après les moyens consacrés par la France à la coopération avec le Kazakhstan, conformément au traité d'amitié conclu le 23 septembre 1992.

*

* *

B - LE TRAITE D'AMITIE DU 23 SEPTEMBRE 1992 ET LA COOPERATION FRANCO-KAZAKHE

Le présent traité d'amitié est caractérisé, comme tous les accords de même objet conclus avec nos partenaires de l' "autre Europe" ou de l'ex-URSS, par des références appuyées au contexte international de l'après-guerre froide, par la volonté d'asseoir les relations entre les Parties sur une étroite coopération politique, et par la mise en oeuvre de coopérations sectorielles destinées à favoriser la transition kazakhe en cours.

1°) De nombreuses références au contexte international de l'après-guerre froide

L'arrière-plan international dans lequel s'inscrit ce traité concerne la sécurité et la stabilité internationales à travers, d'une part, l'Europe et, d'autre part, le désarmement.

a. Vers la construction d'une "Europe pacifique et solidaire"

- L'article 8 prend acte du projet de politique étrangère et de sécurité commune, mis en oeuvre dans le cadre de l'Union européenne, et susceptible d'apporter une "contribution essentielle à la stabilité du continent et du monde entier".

- L'article 7 renvoie à l'étroite coopération du Kazakhstan et de la France dans le cadre de la Conférence pour la coopération et la stabilité en Europe (CSCE), en vue de "garantir la stabilité, la sécurité et l'état de droit sur le continent européen", et de parvenir, à terme, à la conclusion d'un 'Traité de sécurité européenne.

b. L' "apport décisif des accords de désarmement"

. L'article 9 se réfère aux mesures de confiance et de sécurité prévues par la CSCE, ainsi que le processus de prévention des conflits mis en oeuvre dans le cadre du Forum de sécurité.

Rappelons que le Forum de sécurité, dont le mandat a été adopté lors du Sommet de juillet 1992, à Helsinki, de la CSCE, vise la négociation de nouvelles mesures de désarmement et de confiance,

l'ouverture d'un "dialogue de sécurité", dont l'ambition dépasse les seules questions politico-militaires, ainsi que la réduction des risques de conflit.

Les objectifs du Forum sont :

- l'élaboration d'un code de conduite résultant d'une adaptation de principes de la CSCE au nouveau contexte européen (non recours à la force, droits de l'homme, minorités, statut des frontières) et intégrant les obligations souscrites par les Etats en matière de désarmement et de prévention des conflits ;

- l'harmonisation des accords existant en matière de désarmement (dans le cadre du traité sur les forces conventionnelles en Europe et des mesures de confiance et de sécurité souscrites par tous les Etats membres de la CSCE) ;

- l'instauration de tables régionales de négociation (eu égard au risque que font peser, sur la stabilité européenne, la multiplication de contentieux locaux dus aux problèmes posés par les minorités nationales).

Il serait opportun de préciser les rapports entre le Forum de sécurité d'une part et, d'autre part, le COCONA (Conseil de coopération Nord-atlantique) et le projet de Conférence sur la stabilité.

L'article 9 renvoie également à la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive. Rappelons que celle-ci pose d'importants problèmes sur l'ensemble du territoire de l'ex-URSS. La France prend acte du fait que le Kazakhstan a adhéré au TNP en tant qu'Etat "non doté d'armes nucléaires". Le Kazakhstan a également adhéré au traité Start I en ratifiant le protocole de Lisbonne de mai 1992.

2°) La coopération politique franco-kazakhe

Les stipulations ci-après ne s'écartent pas des clauses retenues, à cet égard, par les traités d'amitié passés avec les ex-satellites ou républiques soviétiques.

a. Un "esprit d'amitié et de confiance mutuelle"

De manière générale, l'article 1 appelle à une "étroite coopération" dans tous les domaines entre les deux Parties. L'article 5 engage la France et le Kazakhstan à "harmoniser le plus possible

leurs positions, lorsque ceci leur semble nécessaire", au sein des organisations internationales dont elles sont membres (notamment à l'ONU).

. La coopération politique franco-kazakhe vise la "défense et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

b. des "consultations régulières aux niveaux appropriés"

. L'article 3 prescrit des "consultations régulières aux niveaux appropriés". Relevons, à cet égard, que la relative fréquence des rencontres entre responsables de haut niveau des deux Parties respecte les engagements souscrits en vertu de l'article 3 :

- rencontres entre les deux chefs d'Etat (septembre 1992 : visite d'Etat du Président Nazerbaev, septembre 1993 : visite d'Etat du Président de la République, et février 1994 : escale technique à Paris du Président Nazerbaev et entretien avec le Président de la République);

- visites en France de ministres kazakhs (juin 1992 : ministre de la défense, août 1992 : vice-premier ministre);

- visites de membres du gouvernement français au Kazakhstan (janvier 1992 : ministre des affaires étrangères, mars 1992 : ministre délégué aux affaires étrangères, juillet 1992 : ministre de la recherche, mars 1993 : ministre du commerce extérieur, septembre 1993 : ministres des affaires étrangères, de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur). Les ministres des affaires étrangères se sont entretenus trois fois (septembre 1992, septembre 1993 et février 1994), en marge des rencontres entre chefs d'Etat.

. Le protocole de coopération signé, le 17 septembre 1993, entre les ministres des affaires étrangères, MM. A. Juppé et T. Souleïnenov, permet l'organisation des réunions de travail entre les deux ministères que prévoit l'article 3 du présent traité.

. Des consultations spécifiques sont tenues, sur la base de l'article 4, en cas de menace contre la paix, au cours desquelles les Parties "s'efforcent d'adopter une position commune".

3°) Les grands secteurs de la coopération franco-kazakhe

Parmi les secteurs envisagés par le présent traité, que l'on retrouve dans tous les accords de même objet conclus avec l' "autre Europe" et avec les pays issus de la disparition de l'URSS, certains revêtent, du fait des spécificités de la situation du Kazakhstan, une importance particulière.

a. Secteurs présentés comme prioritaires

L'article 11 accorde une "priorité particulière" au développement de la coopération dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, des ressources minières, de l'industrie, de la sûreté nucléaire civile, de la recherche et de l'espace.

Cette priorité affichée s'explique par la nécessité, pour le Kazakhstan, de libérer son économie des structures héritées de la période soviétique.

a1. En matière agricole et agro-alimentaire, des projets sont poursuivis par les sociétés sucden (filrière sucrière), Actini (secteur laitier), Matallixa (légumes) et Amalric (traitement de la laine). Une quinzaine de responsables agricoles ont été formés en France. Cette présence est relativement faible, eu égard aux potentialités qu'offre le Kazakhstan, exportateur net de 4 à 7 millions de tonnes de céréales, et à la nécessité que constitue la sortie d'un modèle fondé sur la monoculture.

a2. Dans le domaine de l'énergie, on relève la présence d'Elf et Total (sans compter leurs sous-traitants), ainsi que des études de développement auxquelles participent EDF et GDF. Cet ensemble ne saurait être comparé à la production du géant américain Chevron. Hydrocarbon envisagerait un projet de modernisation de raffineries.

a3. En ce qui concerne le secteur minier, on ne relève à ce jour aucun projet, alors que les richesses du sous-sol kazakh sont considérables. Le Kazakhstan produit, en effet, 7 % de l'or de l'ancienne Union Soviétique. Son sous-sol contient 6,5 % des réserves mondiales de minéraux utiles.

a4. Dans le domaine industriel, la présence française, au demeurant très inégale, concerne les secteurs suivants :

- bâtiments : si Bouygues a remporté le marché de la construction du Palais présidentiel en février 1993, en revanche celui du ministère des affaires étrangères lui a échappé ;

- transports : on note la présence de Dassault, de Geismar, de Sofrerail, d'Airbus-Industries et de Bouygues (par l'agrandissement de l'aéroport d'Almaty). L'absence d'escale de la compagnie Air-France au Kazakhstan et de convention entre les administrations d'aviation civile étant susceptible de desservir les intérêts des exportateurs français, un accord relatif aux transports aériens entre les gouvernements français et kazakh est actuellement en préparation. Par ailleurs, les transports ferroviaires semblent réservés à la concurrence allemande et autrichienne.

- télécommunications : on relève dans ce secteur une présence déjà importante des sociétés turques, israéliennes et australiennes. Le développement des lignes intérieures a ouvert des débouchés à SET-Alcatel et ATT. D'autres marchés restent à conquérir dans le domaine des liaisons télex. Un accord sur les télécommunications a été signé, le 4 février 1994, entre France-Télécom et le ministère de la communication du Kazakhstan.

a5. Dans le domaine de la recherche et de l'espace, une coopération assez active s'est mise en place. De manière générale, un aide-mémoire sur la coopération culturelle, scientifique et technique a été conclu entre les deux Parties sur le fondement de l'article premier du présent accord, ainsi qu'une déclaration d'intention commune entre le vice-premier ministre, M. Abilsiitov, et le ministre français de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. François Fillon, le 17 septembre 1993.

C'est ainsi que la Compagnie générale de géophysique a formé des ingénieurs kazakhs. L'accord passé, le 17 septembre 1993, entre le CNRS et l'Académie des sciences du Kazakhstan a abouti à la mise en oeuvre d'actions de coopération dans le domaine spatial, conduites, du côté français, par le Centre national d'études spatiales. En effet, l'indépendance a obligé le Kazakhstan à mener de manière souveraine l'exploitation du cosmodrome de Baïkonour, jusqu'alors dirigée par Moscou. Rappelons que les Français sont, depuis Jean-Loup Chrétien, assez familiers du site de Baïkonour !

a6. En matière de sûreté nucléaire civile, on relève qu'EDF a participé à une mission dans ce domaine, dans le cadre d'un projet TACIS. Eu égard à ce que l'on peut imaginer, à la lumière de précédents fâcheux, de l'état du site de Semipalatinsk, il est clair qu'il s'agit là d'une priorité absolue, à laquelle la communauté internationale n'accorde ni l'attention ni les moyens qu'elle mérite.

Rappelons que, selon les experts, "un énorme désastre aura lieu dans les mois ou les années à venir (dans les centrales nucléaires civiles de l'ex-URSS)", et que 6 à 7 milliards de dollars pourraient suffire à éviter un nouveau Tchernobyl (1), si EDF et ses homologues européens fédéraient leurs efforts.

b. Aspects économiques de la coopération bilatérale

b1. Outre les domaines prioritaires énumérés par l'article 11, l'article 12 envisage le cadre général des échanges économiques franco-kazakhs à travers :

- la formation des acteurs de la vie économique et sociale,
- l'amélioration des conditions de l'activité sur son territoire des entreprises de l'autre Partie,
- et l'échange d'informations économiques.

S'agissant de la formation des acteurs de la vie économique et sociale, qui constitue l'essentiel de notre coopération technique avec le Kazakhstan, les initiatives françaises concernent la formation à la gestion et à l'économie de marché, et fait intervenir des acteurs diversifiés : Banque de France, Universités de Rennes et de Nancy, et sociétés privées (Thomson, CCF), dont les initiatives bénéficient d'un soutien public.

En ce qui concerne les conditions de l'activité des entreprises françaises au Kazakhstan, une convention de prévention des doubles impositions est actuellement en préparation. L'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, conclu entre les deux Parties, n'a été signé que dans sa version française.

Par ailleurs, si la législation kazakhe relative aux investissements étrangers est encore attendue, une Agence nationale pour l'investissement étranger a été créée en décembre 1992. Ses compétences concernent l'encouragement des investissements étrangers, la définition du régime de propriété de ceux-ci et leur encadrement dans les domaines où ils se portent spontanément (essentiellement les matières premières).

Les échanges commerciaux bilatéraux demeurent, en dépit de ces tentatives, limités. En 1992, ils représentaient 20 millions de dollars, et pourraient s'élever à 80 millions de dollars en

(1) "La stratégie de François Heisbourg", L'Express, 8 octobre 1992.

1993, la balance étant favorable à la France. Le principal investissement français au Kazakhstan est la société Elf-Aquitaine, qui pourrait investir 400 millions de dollars sur dix ans, à partir de la signature, en février 1992, d'un contrat relatif au site d'Aktioubinsk. En 1992 ont été conclus une quinzaine de contrats par des sociétés françaises (Bouygues, Amalric, Sucden, Actini, Peugeot, Citroën, Renault), pour un total de 500 millions de francs environ.

La France n'occupe, en dépit de tous ces efforts, que le 15e rang des partenaires économiques du Kazakhstan.

b2. Par ailleurs, l'article 13 encourage les deux Parties à coopérer dans le cadre spécifique des organisations économiques et des institutions financières internationales, tandis que, en vertu de l'article 6, la France s'engage à favoriser le développement des liens entre le Kazakhstan et les communautés européennes (sans pour autant envisager d'association entre Bruxelles et Almaty).

b3. Le protocole de coopération économique annexé au présent traité tire les conséquences du souci, commun aux deux Parties, de développer leur coopération économique afin de contribuer à l'"amélioration de la qualité de la vie de leurs citoyens" (en fait, des citoyens kazakhs) en préconisant notamment les orientations suivantes :

- favoriser le développement de relations de coopération entre PME et à l'échelon régional,
- développer les recherches et productions conjointes,
- faciliter la circulation des personnes entre les deux pays,
- promouvoir les projets communs dans les pays tiers.

. A cet effet, le protocole prévoit la création d'un groupe de travail intergouvernemental franco-kazakh pour la coopération économique et industrielle. Ce groupe s'est réuni à Almaty, le 17 septembre 1993. Il était coprésidé, pour la Partie française, par M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

La Partie kazakhe a pris acte des difficultés causées, pour les investisseurs français, par l'arriéré de 16 millions de dollars dus au consortium Lurgi-Litwin au titre des contrats relatifs aux installations pétrolières de Terguiz I et III.

La Partie française a, à cette occasion, annoncé l'ouverture de crédits bancaires garantis par la COFACE à hauteur de 300 millions de francs.

La création récente d'une chambre de commerce franco-kazakhe devrait favoriser un meilleur dynamisme des échanges entre les Parties.

c. La coopération institutionnelle

Cet aspect de la coopération bilatérale revêt une importance particulière dans tous les pays ex-communistes, où doit être organisée la succession de toutes les institutions (collectivités locales, syndicats, partis politiques, tribunaux...) autrefois gérées par le Parti communiste.

c1. La coopération décentralisée, visée par l'article 14-2, qui encourage les liens directs entre villes et régions, semble encore plus qu'hésitante. On ne compte encore qu'un jumelage, entre la ville de Rennes et la capitale kazakhe.

c2. En ce qui concerne la coopération parlementaire qui fait l'objet de l'article 14-1 du présent traité, il convient de souligner le dynamisme du groupe d'amitié France-Asie centrale du Sénat ...

c3. La coopération entre institutions judiciaires des deux Etats (article 18-1) pourrait être illustrée par le jumelage entre les juridictions de Rennes et d'Almaty, susceptible de résulter de la coopération qui s'est mise en place entre ces juridictions. La visite prochaine du ministre de la justice kazakh, M. Chaikenov, pourrait rendre plus dynamique un secteur encore pionnier de la coopération bilatérale.

c4. La coopération en matière de police (article 18-3), qui envisage sur un plan uniquement théorique la "lutte contre le crime organisé, le trafic illicite de stupéfiants et la contrebande, y compris le trafic illégal d'objets d'art" ainsi que la "lutte contre le terrorisme international", ne connaît pas, à ce jour, d'application effective, de même que la *coopération entre les organisations politiques, sociales et syndicales*, visée par l'article 14-3 .

c5. Enfin, dans le cadre de la *coopération juridique bilatérale*, des experts du Conseil Constitutionnel ont effectué une mission au Kazakhstan, à la fin de 1992, afin de participer à l'élaboration de la constitution kazakhe. L'Ecole Nationale d'Administration a été consultée sur le projet de création d'une école de formation des cadres.

d. La coopération en matière de santé et de protection de l'environnement

. L'article 16 du présent traité tire les conséquences de l'importance du thème de l'écologie au Kazakhstan. La dégradation de l'environnement s'y traduit, en effet, par de graves problèmes sociaux et démographiques, puisque la désertification vide les régions du centre et de l'ouest du pays, sédentarise et urbanise les Kazakhs de souche. L'importance des dégâts causés par le nucléaire lie, par ailleurs, toute action relative à l'environnement à des interventions dans le domaine de la santé (celui-ci n'est pas expressément couvert par le présent traité, à la différence des autres accords passés avec ce type de pays).

La France a lancé deux programmes intéressant la coopération en matière d'environnement : il s'agit, d'une part, de l'installation de stations de potabilisation de l'eau en mer d'Aral, et, d'autre part, d'un projet conduit sur le site nucléaire de Semipalatinsk par l'université de Rennes.

. Dans le domaine médical, la France est présente à travers les laboratoires Fabre et les sociétés Sanofi et Sapex (équipements hospitaliers).

Par ailleurs, des jumelages hospitaliers permettent la fourniture de matériels obsolètes ou en surplus en France, mais très précieux pour les établissements kazakhs.

Une initiative propre à une association constituée par quelque 240 médecins libéraux rennais vise l'approvisionnement en insuline des enfants diabétiques d'Almaty, et s'étend également à des actions de formation hospitalière spécifiques.

Enfin, le projet environnement-santé lancé par le pr Chenal, en coopération avec le Centre d'études nucléaires de l'Académie Nationale des Sciences du Kazakhstan, a pour objet d'expérimenter de nouvelles techniques de soin et de diagnostic des nuisances et endémies d'origine nucléaire. Le site de Semipalatinsk présenterait, en fait, des caractéristiques différentes de celles de Tchernobyl.

e. La coopération militaire

Le développement et l'approfondissement des contacts dans le domaine militaire font l'objet de l'article 10 du traité d'amitié.

La France a proposé à la Partie kazakhe un stage de formation d'officiers kazakhs, qui comprend notamment une formation linguistique. Des officiers kazakhs ont également participé à un séminaire sur la conversion des industries de défense.

En effet, le Kazakhstan n'a pas les moyens de former chaque année les quelque 650 officiers nécessaires, en l'état actuel des effectifs de l'armée kazakhe. Près de 450 sont donc formés dans les écoles militaires russes. Toute initiative de la France dans ce domaine est donc une alternative au monopole exercé de fait par la Russie dans ce domaine.

Rappelons que l'armée kazakhe a été constituée le 7 mai 1992, à partir de la 40e armée soviétique, composée de 160 000 hommes ayant participé au conflit afghan et très bien équipés. Faute de moyens budgétaires, les effectifs auraient été ramenés à 100 000 hommes. L'objectif serait, à terme, de parvenir à un effectif de 50 000 hommes.

Le ministre d'Etat, ministre de la Défense, pourrait se rendre prochainement au Kazakhstan, conformément à l'article 10 qui préconise les contacts entre ministères de la Défense des deux pays.

f. La coopération culturelle, scientifique et technique

L'article 15 encourage le renforcement de la coopération franco-kazakhe dans les domaines de l'enseignement, de la culture, de la science et de la technique.

. Un aspect de ce secteur de coopération a été précédemment évoqué à travers la coopération en matière de recherche, d'espace et de sûreté nucléaire visée à l'article 11 (voir a).

. Un alinéa de l'article 15 envisage la création de centres culturels : la mise en oeuvre de cette clause, classique dans ce type de traité, n'est pas encore envisagée.

. La présence culturelle et linguistique française est assurée par un attaché culturel, un attaché linguistique, un lecteur à l'université d'Almaty et un assistant pédagogique. Un accord de coopération a été signé entre le ministère kazakh de l'Education

nationale et le bureau de coopération linguistique et éducative de l'Ambassade de France au Kazakhstan, le 23 juillet 1993.

En matière de diffusion du français, des progrès restent à faire : 8 % des élèves seulement apprennent, en effet notre langue. Un seul lycée dans la capitale permet l'étude du français en première langue. Le seul dictionnaire franco-kazakh existant paraît mériter une sérieuse actualisation. La concurrence de l'anglais est si naturelle qu'il ne reste qu'une place résiduelle à la diffusion du français. Le choix de l'anglais l'emporte à 47 % dans le pays (61 % à Almaty). L'étude de l'allemand (45 % dans l'ensemble du pays ; 32,5 % à Almaty) bénéficie de la présence d'une minorité germanophone dans le pays.

La France est, notamment, complètement absente du secteur audiovisuel, alors que celui-ci constitue un vecteur efficace de diffusion linguistique.

Des actions ponctuelles ont, par ailleurs, concerné la formation aux métiers de la culture et de restauration du patrimoine (domaine dans lequel beaucoup de progrès restent à réaliser). Les quelques échanges culturels classiques (conduits par le Théâtre de la Ville à Paris, le centre chorégraphique de Rennes et le Centre Beaubourg) ne semblent pas avoir débouché sur des coopérations de longue haleine.

Quant à la réciprocité des clauses culturelles inscrites dans le traité d'amitié, elle reste encore théorique. Parmi les quelques propositions que l'on pourrait formuler sur ce point, mentionnons la traduction en français des principales oeuvres littéraires kazakhes.

Les moyens consacrés par la France à la coopération culturelle dans son ensemble représentaient 4,5 millions de francs en 1993, et ont été portés à 6 millions de francs en 1994.

*

+ *

CONCLUSION DU RAPPORTEUR

En conclusion, votre rapporteur tient à souligner l'intérêt que constitue, pour la France, le développement de relations privilégiées avec un pays où de nombreux "chantiers" -écologique,

sanitaire, culturel, coopération décentralisée- s'offrent aux initiatives de toutes natures. Cet intérêt est très largement partagé, eu égard à la nécessité que revêt, pour le Kazakhstan, la diversification d'une politique étrangère actuellement orientée vers la Russie.

Conscient que depuis les bouleversements survenus dans le paysage européen au début des années 1990, la France fait l'objet de sollicitations qu'elle ne pourra jamais satisfaire dans leur intégralité, votre rapporteur propose néanmoins qu'un avis favorable soit donné à l'adoption du présent projet de loi, afin que les relations franco-kazakhes, à défaut d'être dynamiques, soient inscrites dans un cadre juridique adapté à l'indépendance de ce nouveau partenaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 1er juin 1994.

A l'issue de l'exposé de M. Jacques Golliet, rapporteur, la commission a, suivant l'avis favorable de son rapporteur, approuvé le présent projet de loi à l'unanimité.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique), signé à Paris le 23 septembre 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 974.