

L'initiative de la route et de la ceinture au Kazakhstan

Le Kazakhstan est un élément central des liaisons de commerce et de transport sur le continent eurasiatique. Le Kazakhstan est à la fois l'objet et le sujet d'intérêts géopolitiques chinois, russes et occidentaux. Le cas du Kazakhstan montre que la forme et la réussite de l'initiative de la route et de la ceinture chinoise dépendent largement de facteurs internes et non externes.

Par Benno Zogg

En septembre 2013, le président chinois Xi Jinping a annoncé une ombrelle, une marque, pour d'ambitieux projets en cours et futurs: «Une ceinture, une route», rebaptisée depuis «initiative de la route et de la ceinture» (Belt and Road Initiative, BRI selon l'acronyme anglais). Ce vaste concept géoéconomique et géostratégique vise à encourager l'interconnexion et le développement économique et à diversifier les itinéraires de commerce et de transport. La BRI englobe des investissements pilotés par la Chine dans des infrastructures et dans des projets de développement dans des dizaines de pays pour une valeur totale estimée à mille milliards de dollars, un chiffre inédit au XXI^e siècle. Xi Jinping a annoncé ce projet au Kazakhstan, ce qui était tout sauf fortuit. Le Kazakhstan, mais aussi le Pakistan, ont été prédestinés à être des piliers essentiels de la dimension terrestre du plan chinois.

Occupant un vaste territoire en Eurasie et affichant d'importantes réserves pétrolières et minérales, le Kazakhstan jouit d'une position géostratégique de premier choix. La Chine considère le Kazakhstan comme un partenaire crucial de transit, une source d'énergie et un voisin stable du Xinjiang, sa province instable. La Chine a investi des



Les piliers d'un tramway dans la capitale kazakhe devant l'Université Nazarbayev. Le projet a été arrêté après que des fonds ont commencé à disparaître et que le donateur chinois s'est retiré. *Benno Zogg*

milliards dans les infrastructures énergétiques et de transport du Kazakhstan, avant même le lancement de la BRI. Dans le même temps, le Kazakhstan est l'allié le plus proche de la Russie en Asie. Les liens sociaux, économiques, politiques et militaires entretenus avec la Russie sont solides. L'Occident ne dispose que de peu d'influence et il s'intéresse principalement au pétrole et à l'uranium du Kazakhstan ainsi qu'à la stabilité du voisinage de l'Afghanistan.

Officiellement, le Kazakhstan poursuit une politique étrangère «multivecteurs» faite de bonnes relations avec tous ces acteurs et tente d'équilibrer et de compenser ses relations avec l'un ou avec l'autre. Cela inclut également l'influence de la coopération et de la concurrence parmi les Etats d'Asie centrale. Le gouvernement du Kazakhstan a ardemment salué les efforts chinois visant à établir le Kazakhstan comme un centre régional de transit, parce qu'ils étaient

conformes à ses propres stratégies de développement nationales. Le Kazakhstan a pris en charge dans une large mesure le projet BRI sur son territoire. Les perceptions de la Chine et de ses activités au Kazakhstan sont toutefois différentes. Alors que l'élite a été en mesure de tirer son épingle du jeu sur le plan matériel, la population fait preuve de scepticisme vis-à-vis de la Chine. Pour des pays au-delà de l'Asie centrale, un examen de l'expérience du Kazakhstan pourrait fournir des indices sur la BRI, sur les défis et sur les opportunités qu'offre une Chine lancée sur une trajectoire ascendante et leur interaction avec les politiques locales et avec les intérêts géopolitiques d'autres puissances. Le cas kazakh montre que la manifestation de la BRI et son succès potentiel sont autant un reflet de la structure politique du pays d'accueil que de la Chine.

Le Kazakhstan avant la BRI

Le Kazakhstan est devenu un pays indépendant après la chute de l'Union sovié-

Le gouvernement reconnaît la dépendance excessive du secteur minier et cherche ardemment à diversifier son économie.

tique. Le Kazakhstan est le neuvième pays du monde par la superficie pour une population d'à peine 18 millions d'habitants. Son premier président, Nursultan Nazarbayev, a établi un système d'«autoritarisme souple». Les élections ont été une mascarade, l'opposition politique et les médias libres étant fortement restreints. La corruption est endémique et l'élite a accumulé d'immenses fortunes. Le Kazakhstan connaît actuellement une transition politique. M. Nazarbayev conserve des mandats qui lui permettent d'exercer d'importants pouvoirs et le successeur, Kassym-Jomart Tokayev, devrait maintenir le système actuel. L'insatisfaction parmi la population à propos de l'accumulation illégitime de richesses et des inégalités est généralisée. Des milliers de manifestants ont exprimé leur colère au sujet du manque de participation politique au printemps 2019. Néanmoins, l'élite politique est réticente à adopter des réformes fondamentales.

Alors que le système politique du Kazakhstan est autoritaire, le régime a mené une politique économique libérale et a maintenu des éléments de l'Etat-providence, si bien qu'une partie de la richesse a eu des retombées positives pour la population. Les niveaux de revenu moyens sont similaires à

ceux de la Russie et donc plus élevés que ceux de la région ou que ceux de Chine. Le Kazakhstan réalise 60% du PIB de l'Asie centrale et attire jusqu'à un million de travailleurs immigrés venant de ses voisins plus pauvres.

Ses impressionnants niveaux de croissance économique ont été stimulés par ses immenses ressources en hydrocarbures et en minéraux. Le pays fait état des onzièmes réserves de pétrole du monde. Par ailleurs, le Kazakhstan est le premier producteur d'uranium et dispose de dépôts de cuivre, de phosphorite, de zinc ainsi que d'or. Alors que les richesses issues de ces ressources ont rempli les caisses de l'Etat, la dépendance vis-à-vis du secteur minier s'est accrue.

Le gouvernement reconnaît cette dépendance excessive et cherche ardemment à diversifier son économie. Il a souligné qu'il fallait stimuler son potentiel agricole et financer des projets infrastructurels visant à encourager le commerce et à établir le Kazakhstan comme un centre commercial et de transit. Nul ne conteste que le pays a besoin de meilleures interconnexions. Des institutions multilatérales telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ainsi que la Banque asiatique de développement l'ont également reconnu.

Une politique «multivecteurs»

Le Kazakhstan a cultivé une image positive à l'étranger et a poursuivi une politique étrangère équilibrée faite de bonnes relations avec toutes les principales puissances. Le pays est membre d'institutions multilatérales régionales telles que l'Union économique eurasiatique (UEE) et l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), toutes deux pilotées par la Russie, ainsi que de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS).

Les relations du Kazakhstan avec son voisin septentrional sont étroites, mais elles ne sont pas totalement le fruit d'un choix délibéré. La Russie et le Kazakhstan partagent des systèmes politiques similaires et des liens économiques et de transport tels que des pipelines et des chemins de fer. A ce jour, les Russes ethniques constituent une importante minorité d'environ un quart de la population kazakh. La langue russe et les médias russes sont répandus et représentent une manifestation du soft power considérable. Alors que les forces de défense du

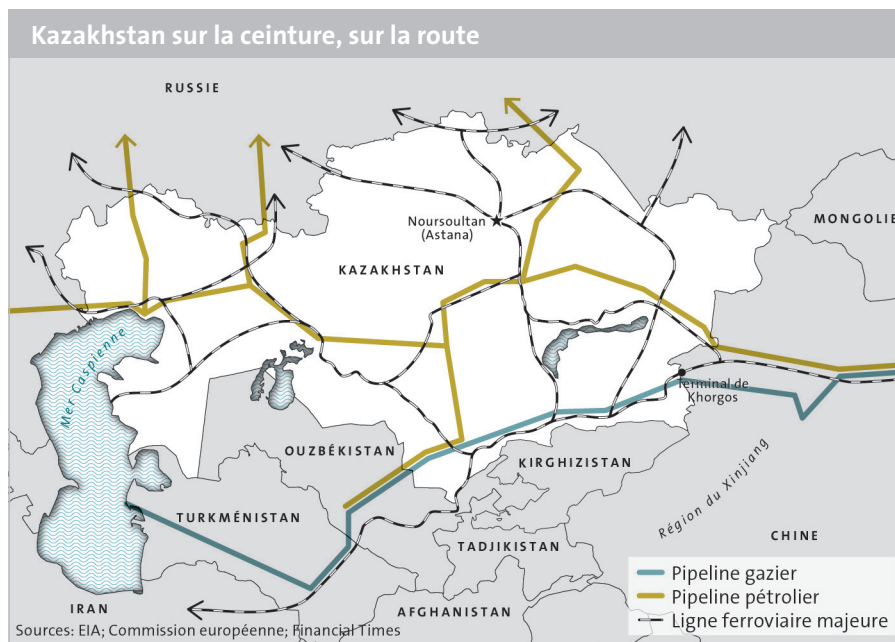
Kazakhstan ont commencé à acheter du matériel chinois, la Russie demeure le partenaire incontesté du pays dans le domaine sécuritaire et militaire. Tandis que l'influence de la Russie est substantielle, le gouvernement du Kazakhstan se méfie d'une éventuelle soumission à des intérêts russes. Il s'est abstenu de soutenir les contre-sanctions russes frappant l'Occident après 2014 et il s'oppose à la transformation de l'UEE en alliance politique.

Les relations avec l'Occident se limitent largement à l'énergie et à la sécurité. Des entreprises européennes et américaines détiennent des parts importantes du secteur pétrolier du Kazakhstan, leurs technologies s'étant révélées déterminantes. A l'heure actuelle, un tiers des exportations du Kazakhstan sont destinées à l'Union européenne. Il s'agit presque intégralement de matières premières telles que du pétrole brut et des minéraux. Politiquement, il n'existe aucune approche européenne unifiée vis-à-vis du Kazakhstan. Les Etats-Unis perçoivent le Kazakhstan par le prisme de la sécurité en tant que voisin de l'Afghanistan ainsi que de ses deux principaux rivaux géopolitiques, la Russie et la Chine. L'Occident a régulièrement critiqué le Kazakhstan pour les restrictions de ses libertés publiques, le manque de liberté dont jouissent ses médias et ses élections inéquitables. Compte tenu de son influence limitée dans la région, l'Occident a été incapable d'initier des changements significatifs.

L'empreinte chinoise au Kazakhstan

Les liens qui unissent le Kazakhstan et la Chine se sont intensifiés à partir du milieu des années 1990. La BRI leur a fourni leur dernier stimulus en date. Pour la Chine, il est probable que la mise en œuvre des objectifs de la BRI aurait été inimaginable sans la participation du Kazakhstan, à moins d'accepter des coûts, des risques et des détours substantiels. Les activités chinoises au Kazakhstan sont principalement guidées par trois motivations internes: la sécurité énergétique, la diversification des itinéraires commerciaux et le développement et la stabilité intérieure. Ces motivations s'appuient sur la logique géoéconomique fondamentale de la BRI: la stabilité et la sécurité, que la Chine tente d'établir dans son voisinage, peuvent être obtenues par la médiation du développement économique.

La Chine essaie de diversifier ses sources d'énergie. La majeure partie de son pétrole provient de pays potentiellement instables en Afrique et au Moyen-Orient et atteint la



Chine en passant par le détroit de Malacca et par des eaux largement dominées par les États-Unis et par ses alliés. Par conséquent, garantir l'approvisionnement terrestre, depuis l'Asie centrale, était déjà devenu une priorité au cours des années 2000. Le Kazakhstan est un maillon essentiel dans cette tentative en tant que fournisseur, en particulier de pétrole et d'uranium, et en tant que pays de transit, par exemple pour le gaz venant du Turkménistan, le premier fournisseur de gaz de la Chine.

La connectivité et les liens d'infrastructures constituent un aspect central de la BRI. Des infrastructures routières et ferroviaires plus performantes au Kazakhstan permettent aux produits chinois d'atteindre leurs marchés de destination. Le transport ferroviaire plutôt que maritime est certes plus cher, mais il divise par deux les temps de transport entre la Chine et l'Europe de l'ouest. Un débouché à l'ouest permet également à la Chine de développer son arrière-pays en grande partie négligé, y compris la province du Xinjiang. Les Ouïghours, une minorité musulmane locale, ont été décrits par les autorités chinoises comme une force déstabilisatrice cultivant un sentiment extrémiste. La Chine cherche à «pacifier» le Xinjiang en y injectant des investissements, en y installant un système de surveillance tous azimuts et en envoyant jusqu'à un million de musulmans, dont de nombreux Kazakhs ethniques, dans des soi-disant «camps de rééducation». De bonnes relations avec le plus grand voisin

occidental de la Chine, le Kazakhstan, sont par conséquent aussi cruciales pour la défense des intérêts intérieurs chinois.

En conséquence, la Chine a investi des sommes considérables au Kazakhstan, et à un rythme accéléré depuis l'annonce de la BRI. En 2009, la Chine a accordé un prêt de dix milliards de dollars en échange de parts dans le secteur pétrolier et gazier. Le hub de conteneurs de Khorgos à la frontière, une coentreprise sino-kazakh, un projet phare de la BRI, a été un élément majeur qui a permis au Kazakhstan de devenir un centre de transit de la BRI entre l'Est et l'Ouest. A l'heure actuelle, le Kazakhstan traite 70% des marchandises qui transitent par voie terrestre entre la Chine et l'UE.

L'externalisation de la capacité de production chinoise constitue un élément de plus de la BRI. En 2016, la Chine et le Kazakhstan ont convenu de déplacer au Kazakhstan 51 usines dans des secteurs tels que la sidérurgie, la mécanique ou les produits chimiques totalisant une valeur de plus de 25 milliards de dollars. A ce jour, à peine une poignée d'entre elles ont effectivement été transférées. De nombreux spécialistes s'inquiètent du fait que nombre de ces projets sont susceptibles de ne satisfaire ni les normes environnementales ni la demande du marché intérieur du Kazakhstan.

Enfin, la BRI revêt également un aspect social au Kazakhstan. La Chine distribue

généreusement des bourses d'études. Près de 18 000 Kazakhs étudient actuellement en Chine, et la Chine gère cinq Instituts Confucius, des établissements éducatifs faisant la promotion de la culture et de la langue chinoise au Kazakhstan.

Réactions à la BRI

En tant que partenaire précoce et stable de la BRI, le Kazakhstan a choisi de la suivre selon une approche qui lui est propre. En fait, la majorité des projets de la BRI mis en œuvre au Kazakhstan ont été planifiés et financés par le Kazakhstan lui-même, principalement par le biais de son fonds d'investissement souverain ou en coopération avec des banques de développement multilatérales. Très tôt, le Kazakhstan a intégré ses stratégies de développement nationales telles que «Kazakhstan 2050» à la BRI et a ainsi pris en charge la BRI sur son territoire.

Le Kazakhstan a été prompt à diversifier ses partenaires économiques et le pays est suffisamment attractif et riche pour y parvenir. Les investissements directs étrangers provenant de Chine et les dettes détenues par la Chine n'ont jamais dépassé les 10% du stock total. Il en va tout autrement pour d'autres pays de la région tels que le Kirghizistan, le Tadjikistan ou le Turkménistan qui doivent environ la moitié de leurs dettes à la Chine. Au Kazakhstan, des fonds chinois ont été accueillis comme un complément substantiel à ses propres investissements et les membres de l'élite ont pu en profiter de diverses manières. La corruption semble partie du processus. L'élite politique du Kazakhstan a donc salué la BRI.

Mais les perceptions de la Chine et de l'implication chinoise sont différentes au sein de la population. La Chine souffre d'un scepticisme généralisé basé sur des animosités historiques, sur des stéréotypes, sur une dépendance croissante ainsi que sur la répression dans la province du Xinjiang. Il existe un manque manifeste de compréhension mutuelle et des détails de la BRI. Aspect polémique, des entreprises chinoises au Kazakhstan amènent souvent leurs propres employés, ce qui génère de nombreux conflits. Occasionnellement, des manifestations sinophobes se sont produites, par exemple en 2016 contre une modification du code d'occupation des sols qui aurait permis à des étrangers de louer des terrains pour une période pouvant atteindre 25 ans.

Des experts locaux et internationaux reconnaissent qu'il faut moderniser les infrastructures du Kazakhstan et certains profitent de

relations étroites avec la Chine pour contrebalancer l'influence russe et occidentale. Dans le même temps, ils pointent un manque de transparence dans les projets de la BRI, des problèmes non résolus dans la gestion transfrontalière des eaux, l'influence politique grandissante de la Chine et la probabilité de la réémergence de conflits territoriaux. Les observateurs continuent toutefois de souligner la relation stable et largement positive entre le Kazakhstan et la Chine. Dans des pays participants à la BRI, tels que la Malaisie ou le Sri Lanka, des projets majeurs ont été arrêtés en raison du

Actuellement aucun jeu géopolitique se focalise sur le Kazakhstan, parce qu'aucun des acteurs n'est pleinement disposé à jouer.

tollé suscité. Le remboursement de la dette à la Chine est devenu problématique ou certaines populations ont exprimé un ressentiment fondamental à propos de la BRI. Le Kazakhstan constitue donc en grande partie une «success story».

Evaluation de la BRI

Il semblerait que la plupart des projets de grande envergure tels que la construction de chemins de fer, de routes ou de pipelines au Kazakhstan ont déjà été mis en œuvre. Alors que la BRI reste un projet en cours, les dépenses de la BRI au Kazakhstan ont baissé ces dernières années, conformément à un déclin général des niveaux de dépenses au sein de la BRI. Cependant, il est jusqu'à présent difficile d'évaluer les avantages économiques, car tant le Kazakhstan que la Chine fournissent peu d'informations sur les conditions pour les projets de la BRI.

Il est de notoriété publique que des projets de grande ampleur au Kazakhstan s'accompagnent de malversations du fait d'un état de droit défaillant et d'un manque de responsabilité. Les projets de la BRI ne devraient pas faire exception. Un projet d'infrastructure dans la capitale du Kazakhstan

rappelle visuellement que de telles malversations existent: des piliers d'un système ferroviaire léger, pour lequel le Kazakhstan a emprunté 1,5 milliard de dollars auprès de la Banque chinoise du développement international, se dressent actuellement dans la ville comme un squelette. Le projet a été arrêté après que des fonds ont commencé à disparaître et que le donateur chinois s'est retiré.

Le terminal de Khorgos continue de fonctionner en deçà de sa capacité, ce qui soulève des questions quant à sa rentabilité. En général, le simple fait de faire transiter des marchandises produites ailleurs ne fournit pas suffisamment de revenus et d'emplois. Une infrastructure physique seule, dépourvue de procédures l'accompagnant ne peut encourager le commerce que jusqu'à un certain point. Les structures auxquelles les projets de la BRI sont intégrés, l'environnement réglementaire local et des efforts de développement détermineront si le Kazakhstan sera en mesure d'augmenter sa part dans les chaînes de création de valeur ajoutée et d'attirer d'autres investissements.

Des dynamiques régionales et géopolitiques déterminent par ailleurs si un projet de la BRI atteint ses objectifs. Tous les Etats d'Asie centrale se concurrencent dans l'espoir de devenir des corridors de transit et de bénéficier de la BRI. Si des Etats d'Asie centrale parviennent à coopérer dans une certaine mesure, ce pour quoi l'environnement actuel est plus favorable après des décennies de méfiance, leurs chances de dégager des avantages régionaux à leur profit pourraient s'améliorer. Concernant la géopolitique, le cas kazakh met davantage en lumière les limites du soft power chinois. Malgré de vastes sommes déployées au bénéfice ostensible des deux pays et en dépit d'investissements dans l'amélioration de l'image de la Chine, la sinophobie persiste. La Russie continue d'être perçue favorablement bien qu'elle soit en train de perdre de son influence au Kazakhstan. Il est pro-

bable que le gouvernement kazakh continue d'équilibrer l'influence de puissances externes pour s'assurer de la stabilité du pays et de son élite. Comme la Russie et la Chine sont unies dans leur opposition aux Etats-Unis et à ses alliés, elles ne se permettront pas de se faire ouvertement concurrence. Il n'y a donc actuellement aucun jeu géopolitique qui se focalise sur le Kazakhstan, parce qu'aucun des acteurs n'est pleinement disposé à jouer.

Le succès et la rentabilité des projets de la BRI et la probabilité qu'ils soient intéressants pour le peuple du Kazakhstan ne se feront donc ressentir que sur le long terme. En tant que membre du peloton de tête de la BRI, le Kazakhstan permet de se faire une idée précoce de la manière dont la BRI interagit avec la géopolitique et la politique locale. Le cas du Kazakhstan illustre le fait que la réussite de BRI est davantage liée au pays et à ses structures politiques intérieures qu'à la Chine en tant que telle.

Le Kazakhstan, un pays riche ayant une certaine capacité institutionnelle à négocier, à concevoir et à évaluer des projets, a été en mesure de prendre en charge la BRI dans une certaine mesure. Dans la mesure du possible, les donateurs ont été diversifiés. Le manque de transparence autour des projets de la BRI au Kazakhstan a toutefois intensifié la méfiance aussi bien vis-à-vis des intentions chinoises que vis-à-vis des intérêts des élites locales. D'autres pays ayant des capacités institutionnelles et financières similaires à celles du Kazakhstan pourraient suivre l'exemple de la diversification de fonds adoptée par le Kazakhstan, mais ils devraient faire en sorte que la BRI ne soit pas perçue comme opaque et servant uniquement les intérêts de l'élite.

Benno Zogg est chercheur senior au think tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich. Sa recherche se concentre sur la région de l'ex-URSS et le développement et la sécurité dans les contextes fragile.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000362189

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les États-Unis et l'autonomie stratégique européenne No 248
L'Europe et la course à l'Intelligence Artificielle No 247
Médiation de l'ONU en Libye: une paix encore lointaine No 246
Mesurer et réduire les risques de catastrophe No 245
L'attribution publique d'incidents cybernétiques No 244
Réduire la complexité du processus de paix en Ukraine No 243