

**Office fédéral des affaires économiques extérieures**  
Section aide financière aux républiques de la CEI

Kasachstan 861.5-dej/stb

Berne, le 27 septembre 1993

**Mission de clarification au Kazakhstan en relation avec la mise sur pied éventuelle de garanties de crédit, Almaty, 6 - 9 septembre 1993**

**1 Remarques liminaires**

Une délégation<sup>1)</sup> suisse s'est rendue du 6 au 9 septembre à Almaty en vue de mener les clarifications nécessaires en relation avec la mise sur pied éventuelle de garanties de crédit dans le cadre du programme d'assistance financière aux républiques de la CEI. Le programme préparé par le Ministère des finances comprenait des entretiens avec des hauts responsables des Ministères-clés en matière de gestion économique et de relations économiques internationales et avec des représentants de la banque centrale et des banques actives dans le domaine des paiements internationaux. Il a été complété sur place, avec le soutien du personnel de notre nouveau Consul honoraire, par des contacts avec des représentants d'entreprises suisses ou ayant des contacts d'affaires avec la Suisse (ABB, Coramin) et par une rencontre avec le Conseiller économique de l'Ambassade de France.

L'impression générale que l'on retire est que le Kazakhstan, comme les autres républiques de la CEI, n'était pas préparé au changement de système; aussi le passage brutal du pays à l'indépendance et à la libéralisation politique et économique intervenue il y a deux ans n'a pas encore été complètement maîtrisé. Les autorités kazakhes, dont plusieurs représentants sont jeunes, dynamiques et compétents, sont en train d'essayer de mettre de l'ordre et d'organiser la vie économique du pays sans se gêner de demander des conseils à l'extérieur.

D'un autre côté, des signes apparents du changement peuvent être observés un peu partout et sont de nature diverse: les personnes se sentent libres et parlent ouvertement de leurs problèmes; la jeune génération est très active dans le processus de transformation puisqu'elle y voit un nouvel avenir pour elle et le pays tout entier et entend saisir sa chance en développant son initiative; des petits marchés où s'échangent toutes sortes de produits se sont formés un peu partout.

L'approvisionnement de base de la population semble assuré; en tous les cas le marché d'Almaty que nous avons visité était bien achalandé. Aux dires de nos accompagnateurs, les prix demandés sont abordables, notamment du fait que les produits de base comme le pain ou le lait sont encore subventionnés.

1) Délégation suisse: J. Derron, OFAEE, P. Silberschmidt, Directeur du bureau de la GRE



## 2

**Situation économique**

Le Kazakhstan dispose au départ d'un atout de taille représenté par l'importance et la diversité de ses richesses naturelles, ce qui lui a permis, malgré la division des tâches imposée par le système de la planification centralisée, de mettre en place une économie relativement diversifiée. L'agriculture compte pour 38% dans le PIB et l'industrie pour 45%, le secteur minier représentant de loin l'activité la plus importante.

Il n'en reste pas moins que le pays est très fortement dépendant du commerce extérieur et de son grand voisin la Fédération de Russie.

Le Kazakhstan a été très touché par la dissolution de l'Union soviétique. Le revenu national a régressé de 14% l'an dernier, alors qu'il s'était déjà réduit de 13% en 1991. La baisse a été de 16% au cours des trois premiers mois de 1993. Les efforts entrepris pour stopper le recul de la production n'ont pas apporté le succès escompté, en raison de la persistance des effets négatifs dus à l'effondrement de l'ancien système d'échanges, mais aussi des fortes augmentations des prix de certains intrants cruciaux pour l'économie kazakhe et de la suppression de transferts financiers en provenance de l'ancienne Union.

En raison de la politique d'expansion monétaire dans la zone rouble et de la baisse de l'offre de produits, la libéralisation des prix a conduit à une explosion inflationniste comparable à celle enregistrée dans d'autres républiques (2500% en 1992, 27% pour le seul mois de mars 1993). Malgré le recul de l'activité économique, les chiffres officiels du chômage sont jusqu'à maintenant restés très faibles.

Pour ce qui des chiffres du commerce extérieur, les échanges avec les pays autres que ceux de l'ex-URSS ont été pratiquement équilibrés en 1992, suite à une forte augmentation des exportations de pétrole et une baisse des importations. Par contre, le Kazakhstan a enregistré l'an dernier un déficit estimé à 1,6 mrd. de \$ dans son commerce avec les pays de l'ex-URSS. Si la question de la dette de l'ancienne Union soviétique est réglée (option zéro), celle du remboursement des crédits techniques accordés par la Russie au cours de ces deux dernières années fait toujours l'objet de discussions entre Moscou et Almaty.

## 3

**L'état et l'avancement des réformes économiques**

Une déterminante de poids dans la conduite de la politique économique et des réformes au Kazakhstan est représentée par la volonté affirmée des autorités kazakhes de maintenir des relations étroites avec la Russie. C'est ainsi qu'Almaty a toujours été un défenseur de la zone rouble. Même si le pays a déjà effectué les préparatifs pour l'introduction de sa propre monnaie, le Président Nazarbaev s'est jusqu'à maintenant refusé à franchir ce pas, se rendant bien compte qu'il en résulterait des effets négatifs pour le Kazakhstan dans ses relations avec la Russie: les prix mondiaux seraient alors pleinement appliqués dans les échanges et il serait plus difficile de négocier des crédits avec Moscou que ce n'est le cas dans la situation actuelle où le rouble est la monnaie commune. Ce n'est en fait que forcé par la Russie que cette étape sera franchie. En fait la question devra être tranchée très prochainement, puisqu'un accord de stand-by ordinaire avec le FMI pourrait être conclu ces prochains mois et que le FMI semble faire de l'introduction de la monnaie nationale une condition nécessaire à la conclusion d'un accord. Comme une telle conclusion aurait sans aucun doute pour effet de donner naissance à un flux d'aide

internationale multilatérale, comme bilatérale, le Kazakhstan est donc confronté à un dilemme assez délicat.

En juillet dernier, le Kazakhstan a été mis au bénéfice de la nouvelle facilité de transformation systémique du FMI et a obtenu un premier crédit de 86 millions de \$. Le FMI a pris sa décision tenant compte du fait que le Kazakhstan avait déjà fait des progrès significatifs dans la définition et la mise en oeuvre d'un programme cohérent de réformes économiques et systémiques. Les déséquilibres macro-économiques ont été maintenus dans des limites acceptables; le déficit budgétaire a été limité par des mesures visant à améliorer les recettes fiscales tout en réduisant les dépenses et en ciblant mieux le filet de sécurité sociale. Des pas importants ont été entrepris pour renforcer et moderniser le système bancaire, ainsi que les instruments de la banque centrale pour la conduite de la politique monétaire. Sur le plan systémique, une large libéralisation des prix a été entreprise, l'intervention directe de l'état dans l'économie a été réduite, un cadre légal et institutionnel pour la prise de décision dans les domaines politique et économique a été mis en place et un programme cohérent et ambitieux de privatisation a débuté.

Pour pouvoir bénéficier de la nouvelle facilité, le Kazakhstan a dû s'engager à poursuivre et renforcer les réformes. Le déficit budgétaire ne devrait pas dépasser 6% du PNB en 1993. Pour contribuer à réduire l'inflation, la politique monétaire de la Banque centrale sera sérieusement reserrée notamment par l'application de limites de crédit strictes et en utilisant plus les mécanismes du marché pour l'allocation des crédits. Le programme de privatisation sera accéléré et la libéralisation du commerce poursuivie.

Il reste à voir avec quelle rapidité les mesures décrites dans ce programme pourront être mises en oeuvre et être effectivement appliquées. La visite à Almaty et les contacts qui ont eu lieu ont démontré qu'au Kazakhstan comme dans les autres pays de la CEI, il existe un grand écart entre les intentions et la réalisation effective de celles-ci dans la pratique. Ainsi apparaît-il que l'Etat joue encore un rôle important dans l'économie et que l'initiative des entrepreneurs est gênée par toutes sortes de mesures administratives. D'autre part, le nouveau cadre légal et institutionnel ne semble pas encore avoir pris sur la réalité quotidienne et il ne paraît pas encore être en mesure de régler et de constituer le cadre de référence de l'activité économique.

#### 4 Le régime du commerce extérieur et des devises

A partir de janvier 1992, la libéralisation du commerce extérieur a consisté à éliminer les restrictions quantitatives à l'importation, à réduire sensiblement la part des exportations soumise à des licences ou à des quotas, de même que le nombre des accords commerciaux bilatéraux, et à supprimer le système des commandes de l'Etat dans les opérations d'exportation.

Du côté du système de change, un taux de change unique a été introduit en juillet 1992 et une bourse des devises a lieu chaque semaine. Pour pouvoir financer les importations, la vente obligatoire d'une partie des devises résultant des recettes d'exportation auprès de la banque centrale a été instituée; la part à rétrocéder a varié entre 40 et 100% en 1992; elle est actuellement de 30% et le paiement doit se faire à l'avance. S'ajoute à cette obligation une taxe à l'exportation variant entre 25 et 40%.

Vu le caractère très défavorable de ces réglementations pour les exportateurs, ceux-ci ont trouvé toutes sortes de moyens pour les détourner, de sorte que les réserves de la banque centrale ne se sont pas accrues comme prévu et que le pays est en manque sérieux de devises. C'est la raison pour laquelle une réglementation sera introduite permettant à l'Etat de mieux contrôler que les exportateurs s'acquittent bien de leurs obligations, tout en augmentant temporairement la part de la vente obligatoire à la banque centrale.

D'autre part, constatant que la libéralisation du côté des exportations a conduit à un certain vilipandage des ressources et matières premières du pays, sans pour autant accroître les réserves en devises, le Président Nazarbaev, par un décret du 30 juillet 1993 a établi le principe d'une recentralisation des exportations pour ce qui est des produits jugés stratégiques pour le pays et qui pourraient couvrir 75% des exportations totales du Kazakhstan. Le Ministère des relations économiques extérieures a été chargé de mettre sur pied un système adéquat. C'est également ce ministère qui sera chargé de déterminer quels sont les besoins du pays en importations de produits essentiels. Si de telles mesures paraissent aller dans le sens contraire à celui souhaité, elles sont inévitables dans la situations actuelle du pays. En tous les cas, les mesures prévues pour ce qui est du système de change ont reçu l'aval du FMI.

## 5 Le système bancaire et financier

Les statuts de la banque centrale, la loi sur les activités bancaires et la loi sur les opérations en devises ont été adoptées par le Parlement en avril dernier. Ces nouveaux statuts de la banque ont renforcé son indépendance vis-à-vis du gouvernement, mais elle reste soumise au contrôle du Parlement. Un système bancaire à deux niveaux a été introduit au Kazakhstan. La banque centrale est chargée de mener la politique monétaire et de la supervision des banques commerciales. Pour l'instant, elle ne peut s'acquitter que partiellement de cette dernière tâche, en raison de la qualité encore rudimentaire des rapports des banques et de son manque de pouvoir effectif pour faire respecter les règles prudentielles.

Les anciennes banques étatiques ont été converties en sociétés par actions dont les actionnaires sont à la fois le gouvernement, mais surtout les entreprises étatiques clientes de la banque en question. Même si le système bancaire kazakhe comprend un grand nombre de banques, l'activité bancaire reste très concentrée et elle est très largement dominée par les anciennes banques étatiques. Pour ce qui est des opérations bancaires internationales, elles sont le fait de deux banques, l'Alembank qui a pris la succession de la Vneshekonombank et qui couvre actuellement environ 70-75% du trafic international et la Turanbank qui a succédé à l'ancienne Promstroibank et dont la part dans les transactions internationales est d'environ 20%. Des entretiens avec des représentants de ces deux banques ont permis d'arriver à la conclusion, que celles-ci pourraient être retenues pour la délivrance des contre-garanties nécessaires. Actuellement, 18 banques sont au bénéfice d'une licence les autorisant à pratiquer des opérations au niveau international.

## 6 La question de la contre-garantie étatique

La question de l'émission de la contre-garantie du côté kazakhe a fait l'objet d'intenses discussions au Ministère des finances. Il apparaît que dans le passé récent des garanties

étatiques aient été émises de manière assez laxiste et sans prendre en considération toutes les implications pour le gouvernement kazakhe.

Pour remédier à cette situation, le Président Nazarbaev, par décret de la fin juillet 1993, a donné la compétence au Ministère des finances de contrôler l'endettement extérieur, d'enregistrer les prêts contractés par le pays et d'autoriser l'émission de garanties. La procédure à suivre pour atteindre ces objectifs n'est pas encore clairement établie. Il apparaît en tous les cas que le Ministère de l'économie joue un rôle important dans la définition de la politique économique. C'est lui qui établit les priorités du programme économique du pays et qui fait un choix à l'intention du Conseil des Ministres des projets qui devraient être réalisés et pour lesquels une garantie d'Etat pourrait être octroyée.

Actuellement, quatre secteurs sont prioritaires: l'énergie, (pétrole et gaz), la production minière et la métallurgie, les transports et communications et le domaine des biens de consommation, y compris les produits alimentaires. Ces deux derniers secteurs pourraient être d'intérêt pour l'industrie suisse.

Suite à la publication du décret du Président et en raison de l'absence d'une réglementation d'exécution claire, une animosité est née entre le Ministère des finances d'une part, et la banque centrale ainsi que l'Alembank de l'autre. Ces dernières refusent, semble-t-il, de se soumettre à la tutelle du Ministère.

En tout état de cause, autant le représentant d'Alembank que celui de la Turanbank nous ont confirmé que selon la loi sur l'activité bancaire, les banques sont habilitées à produire des garanties sans s'en référer aux autorités. Le représentant d'Alembank a cependant précisé que dans le cas de projets de grande dimension qui dépasseraient ses possibilités, elle s'adresserait au Ministère des finances pour obtenir une garantie d'état.

Relevons, pour terminer, que toute une série de pays ont ouvert ou sont en train d'ouvrir des lignes de crédit en faveur du Kazakhstan: Allemagne, Canada, Finlande, Australie, Italie, Espagne, Israël Turquie, Pakistan.

J. Derron

N.B.: En l'absence du Ministre des relations économiques internationales, M. Abishev, en déplacement à Moscou avec le Président Nazarbaev, le soussigné a rencontré M. Nurlan Moldachmetov, Chef du Service juridique pour l'entretenir de l'accord de coopération économique paraphé et lui en remettre la version française. Celui-ci a confirmé que ses autorités étaient d'accord avec la formulation proposée par la Suisse pour ce qui est des langues dans lesquelles l'accord devrait être signé. La version kazakhe nous sera remise d'ici la fin septembre. L'autorisation du gouvernement pour signer cet accord devrait également être disponible à cette date. Quant à l'accord de promotion et de protection des investissements, le dossier a passé au Ministère de l'économie qui est maintenant compétent en la matière et non plus celui des relations économiques internationales.

## Liste des personnes rencontrées

### Ministère des finances

M. Erkeshpaj Derbesof

M. Victor Sobolev

M. Murat Amanbaev

Ministre

Premier-Vice-Ministre

Chef du Département des relations économiques internationales

### Ministère de l'économie

M. Oraz Jandosov

M. Talapker Imanbaev

Premier-Vice-Ministre,  
Directeur de l'Agence nationale pour l'investissement étranger

Directeur-adjoint de l'Agence nationale pour l'investissement étranger

### Ministère des relations économiques internationales

Mme Gulbairan Omarova

Mme Aliya Iskanova

M. Nurlan Moldachmetov

Chef du Département financier et des devises

Chef-adjoint du Département financier et des devises

Chef du service juridique

### Banque nationale du Kazakhstan

Mme Larisa Marietta

Chef-adjoint du département des devises

### Alembank

M. Askar Nasenov

Directeur,  
Division du financement de projets et des investissements

### Turanbank

M. Oleg Kononenko

Chef de la Division internationale

### Ambassade de France

M. Francis Bouquin

Conseiller commercial

### ABB

M. Colin M'Cartney

Chef de l'antenne d'Almaty

### Coromin

M. Dossan Alibaev

Directeur

Personnes de contact au Ministère de l'économie

Jespaev Saven

Agro industrial Department,  
Tel. 63 45 82

Marzilovich Olga

Consumer Goods & Services Department,  
Tel. 63 74 69

Abdreev Batyrbek

Telecommunications Department,  
Tel. 62 17 45

**Office fédéral des affaires économiques extérieures**  
 Section du soutien économique aux républiques de la CEI

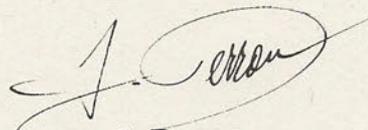
Berne, le 29 septembre 1993

Kasachstan	861.5-dej/stb		
EDA	30.09.93	15	
Ref. S.C. 41. Kaz. 111.0. x			Note

**Mission au Kazakhstan en relation avec la mise sur pied de garanties de crédit**  
 (6 au 9 septembre 1993)

**Va à:** Ambassade de Suisse, Moscou, Kiev, Varsovie, Tashkent  
 Banque mondiale, M. le Directeur exécutif J.-D. Gerber  
 FMI, M. le Directeur exécutif D. Kaeser  
 BERD, M. le Directeur exécutif J. Reverdin  
 Mission suisse, Bruxelles  
 DFAE, Division politique I  
 DFAE, Bureau pour la coopération avec l'Europe de l'Est  
DFAE, Service économique et financier  
 DFAE, Secrétariat politique  
 DFF, Service monnaie et FMI  
 Bureau GRE, Zurich, M. P. Silberschmidt  
 ari, ram, jag, esh, maz, sca, std, rib, mai, gru, dej

Une mission de l'OFAEE et du bureau de la GRE s'est rendue au Kazakhstan du 6 au 9 septembre en vue de mener les discussions et les clarifications nécessaires en relation avec la mise sur pied de garanties de crédit entre la Suisse et ce pays. Vous trouverez ci-joint le rapport relatif à cette mission.



J. Derron