

Hang Chuon Naron

L'économie du Cambodge:



La lutte pour le développement

**Phnom Penh
2005**

Préface

Le renversement du prince Sihanouk, par le coup d'État de Lon Nol le 18 mars 1970 marquait le basculement du Cambodge dans l'horreur de la guerre, du génocide et de la violence déchaînée. Les deux décennies qui suivirent avaient considérablement transformé la société et l'économie cambodgiennes. La prise de pouvoir par les Khmers rouges le 17 avril 1975 inaugurerait le génocide et l'auto extermination du peuple cambodgien. Durant une période de 3 ans, 8 mois et 20 jours toutes les villes furent évacuées, les hôpitaux vidés, les écoles fermés, les usines mises à arrêt, l'argent aboli, les monastères condamnés, les bibliothèques dispersées. Les ressources humaines cambodgiennes étaient réduites à néant. Le peuple cambodgien fut kidnappé, puis assiégé. L'âme du peuple Khmer est brisée. Ses repères ont disparu.

La nation toute entière a été sauvée le 7 janvier 1979 par le Front uni national de salut du Kampuchea, assisté par les forces vietnamiennes. Le 7 janvier 1979 est devenu la deuxième date de naissance de beaucoup des cambodgiens.

Le Front fit aussitôt proclamer l'avènement de la République populaire du Kampuchea. Le peuple cambodgien avait redoublé les efforts pour reconstruire le pays, organiser l'économie, mettre en place le système scolaire, rouvrir les hôpitaux, former les cadres. La première école à rouvrir sa porte était le Chaktaumouk, puis suivi par le lycée Phnom Daun Penh (actuellement Sisowath). La génération de mes parents et celle de mes beaux parents avait travaillé d'arrache pied en vue de rétablir le système éducatif et de sauver la culture khmère. En plus, beaucoup des étudiants avaient parti à l'étranger, surtout à l'Europe de l'Est pour l'enseignement supérieur.

Toutefois, le Cambodge avait du subir l'embargo économique. Le pays n'avait pas accès aux organismes financiers internationaux, sa monnaie n'était pas convertible. L'aide de l'Union soviétique, du Vietnam, des autres pays du bloc soviétique et celle d'une quinzaine d'organisation non gouvernementales occidentales permettaient à la République populaire du Kampuchea de commencer la reconstruction d'une société organisée. Quant aux ressources humaines, il n'était pas possible de combler le vide immense créé par les Khmers rouges. Alors la priorité des priorités s'est située au niveau de formation. Le Parti du peuple cambodgien (PPC) a marqué une nouvelle étape dans la réhabilitation et la reconstruction du pays dans tous les secteurs.

Enfin, une série de rencontres avait lieu en France et en d'autres pays asiatiques en vue d'un règlement pacifique du problème du Cambodge. Le 23 octobre 1991, à Paris, dix-huit gouvernements signent, avec les quatre factions cambodgiennes, les Accords pour un règlement politique global du conflit cambodgien et la France incarne la recherche de la paix au Cambodge.

Mais après les élections générales en 1993, le pays n'était pas en paix. Les conditions préalables à tout développement sérieux n'étaient pas réunies. L'insécurité était générale. Les Khmers rouges étaient éparpillés dans tous les coins du pays. Seulement en menant en 1997 une politique « gagnant-gagnant » de réconciliation nationale, Samdech Hun Sen a pu mettre fin la règne des Khmers rouges et démantelé l'organisation politique et militaire des Khmers rouges.

Néanmoins, le Cambodge a payé une lourde tribu à la guerre et à l'isolement imposé. L'héritage historique était lourd. Au début des années 1990, le Cambodge avait le plus fort taux de mortalité infantile au monde, le taux de mortalité des femmes enceintes ou accouchées était le double du niveau observé en Afrique ou en Inde. Le Cambodge était le pays qui avait le plus fort taux d'handicapés au monde. Le Cambodge avait le plus fort taux mondial de cas de tuberculose par an. 12% seulement de la population rurale avaient accès à de l'eau potable. Dans certaines zones rurales, le taux de scolarisation ne dépassait pas les 30%.¹

Afin de promouvoir la croissance économique durable et le soulagement rapide de la pauvreté de la population, le Gouvernement Royal accorde une grande priorité à l'agriculture, l'infrastructure physique, en particulier le transport et la télécommunication, l'énergie électrique, le développement des ressources humaines, les industries de main-d'oeuvre et les industries d'exportation et le tourisme. L'objectif de cette politique est de jeter une base pour le développement durable.

Depuis 1993 le tissu économique du Cambodge se transforme en très peu de temps. L'économie traditionnelle basée sur les produits agricoles est de plus en plus axée sur l'industrie et le secteur tertiaire. Avec la paix récemment réalisée, dans le pays règne le sentiment de pouvoir envisager l'avenir avec confiance et fierté. Le sentiment que les perspectives de croissance économique et de création d'emplois se concrétisent. Que enfin la nation cambodgienne puisse enfin envisager de bâtir ici un avenir prometteur. Dans ce contexte, la stratégie du gouvernement est de renforcer les atouts du Cambodge dans la compétition régionale et internationale.

En plus, le gouvernement royal accorde une grande importance aux investissements privés en vue de jeter les bases d'un décollage économique. En reconnaissant le rôle clef joué par le secteur privé en cet égard, la stratégie du gouvernement vise à faire du Cambodge un pôle d'attraction pour les investissements étrangers. Et à encourager l'exportation des marchandises et des services. Tout cela permettra à tous les Cambodgiens de maîtriser leur propre destin économique dans la mesure du possible. Le peuple cambodgien est capable de réaliser cette ambition s'il existe des opportunités et

¹ Jennar, R. (1995). Les clés du Cambodge. Maisonneuve & Larose. page 33

si le gouvernement et les autres partenaires peuvent créer un environnement favorable pour eux.

Fier de son passé glorieux et de ses réalisations récentes, le Cambodge arrive à s'acquérir la force et la ferme volonté d'entreprendre l'ensemble des actions nécessaires à une accélération du développement. Le peuple est prêt à réaliser les potentiels qu'il dispose et transformer leur rêve en réalité. Tout le monde doit engager ensemble, au moyen d'une contribution concrète, pour aider le Cambodge à poursuivre la marche vers un avenir brillant. Il est confiant qu'en travaillant ensemble le Cambodge pourrait remporter cette bataille.

Donc, depuis le début des années 90, le Cambodge a réalisé de gros progrès, mais l'effort de réforme doit être soutenu et renforcé dans les domaines essentiels pour promouvoir la croissance soutenue et le développement durable. Après plus de trois décennies de guerres, la paix est retrouvée et renforcée. La confiance s'est accrue, et les résultats économiques se sont améliorés durant les dix dernières années, avec une croissance annuelle de 6,5% en moyenne, grâce à une politique budgétaire prudente, une gestion monétaire saine et des réformes structurelles appropriées.

Cependant, le Cambodge, avec le PIB par habitant de 300 dollars, demeure un des pays les moins avancés. Il reste beaucoup à faire pour assurer une croissance économique forte et durable, durant les années à venir, dans un climat mondial et régional de plus en plus difficile. Les succès des dernières années n'ont pas suffi à masquer les déséquilibres foudroyants qui les ont accompagnés : la stagnation du secteur agricole, l'inégalité croissante entre les zones urbaines et les zones rurales, les problèmes sociaux liés aux paysans sans terres et la jeune population en quête du travail.

Il est donc essentiel que toutes les parties prenantes du Cambodge poursuivent leur effort de réforme dans les volets structurels essentiels pour répondre aux besoins de développement:

D'abord, la stabilité politique, le respect de l'ordre public et les garanties d'application des lois, et d'administration doivent être renforcés. Dans le domaine de la démocratie et de la promotion des droits humains, le Cambodge a renforcé son propre système de valeurs politiques. Les différentes élections sont régulièrement organisées dans la transparence et l'équité. Les libertés individuelles et collectives sont garanties. Les partis politiques, les syndicats ainsi que la presse fonctionnent librement dans la jeune démocratie. En outre, le Cambodge a marqué son adhésion au dispositif de protection internationale des droits de l'homme, en signant et ratifiant la plupart des accords en la matière. L'éducation aux droits et devoirs du citoyen constitue un volet important de l'action gouvernementale. Cependant, les risques de dérapage dans le maintien de l'ordre politique et social subsisteront dans les années à venir, en raison de la fragilité du

tissu politique, social et éthique du Cambodge, due au fait que la culture de coopération et de l'entente politique sont encore naissantes, et par suite des déficiences de la capacité institutionnelles. La société cambodgienne est cassée en deux: les riches et les pauvres. Le Cambodge doit maintenir la stabilité macroéconomique et la croissance économique pour faire reculer sensiblement et durablement la pauvreté et les fruits du développement doivent être partagés d'une manière équitable.

En deuxième lieu, de grands progrès ont été enregistrés ces dernières années et sont à porter incontestablement au crédit du gouvernement : la grande liberté dont jouit la presse, fut-elle étrangère, la liberté totale des cultes, la latitude a bien des égards exceptionnelle laissée aux très nombreuses organisations non gouvernementales, nationales ou étrangères, intervenant dans les domaines les plus variés. Beaucoup reste cependant à faire en matière de lutte contre les trafics d'êtres humains, notamment des femmes et des enfants. De même, il convient de mentionner le problème des paysans sans terre.

En troisième lieu, la période 1993-2003 a vu la consolidation des institutions et l'amélioration des politiques économiques et financières. Néanmoins, beaucoup plus d'efforts doivent être déployés pour que les institutions mises en place fonctionnent régulièrement et que les actions concrètes suivent les stratégies et les politiques engagées. Les réformes menées ces dernières années et à poursuivre durant les années à venir doivent renforcer l'efficacité des institutions politiques et économiques de l'État. Face à une compétition virulente dans la région, il est également nécessaire de promouvoir l'éducation et la formation technique et professionnelle, améliorer l'accès aux soins de santé de qualité, former une main d'œuvre qualifiée, veiller à vulgariser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour en faire des outils au service du progrès. Le Gouvernement royal s'attachera à mettre en œuvre les stratégies et les programmes dans ces domaines.

En quatrième lieu, qu'il s'agisse de la protection et de la mise en valeur des ressources naturelles qui doivent apporter une contribution au développement du pays. L'accès équitable aux ressources doit être assuré pour garantir la cohésion sociale et la prospérité partagée. En fait, il est nécessaire de prendre des actions qui concrétisent la volonté de construire un développement durable à travers la protection de l'environnement et les champs de la coopération technique et financière, culturelle et universitaire, politique et institutionnelle, technologique. Un mécanisme transparent doit être mis en place pour mettre en œuvre un sous décret sur la concession sociale pour renverser la tendance des paysans sans terre.

En cinquième lieu, également de caractère d'accumulation du capital, c'est l'accent qu'on met sur l'épargne intérieure et ressources financières intérieures comme instrument indispensable pour promouvoir l'investissement bien orienté et productif. En même

temps, parmi les facteurs immédiats du développement économique, l'offre d'entrepreneurs, d'administrateurs capables et des connaissances techniques occupe une place de premier rang, au moins égale à celle du capital. On a souligné l'importance du capital humain et des investissements consacrés aux hommes en tant qu'agents productifs et l'introduction de techniques perfectionnées. Le Cambodge a vu émerger une classe moyenne soucieuse de renforcer sa capacité de relever le défi du développement. Néanmoins, la classe capitaliste du Cambodge doit rattraper celle de la région en ce qui concerne la capacité institutionnelle et technique.

En sixième lieu, la mondialisation et les relations économiques extérieures doivent soutenir le développement par le biais de: (i) l'aide publique au développement; (ii) investissement étranger direct; et (iii) commerce extérieur. Faudrait-il rappeler, de surcroît, les activités et les résultats des réunions du Groupe Consultatif pour le Cambodge, ou des Missions du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, des autres bailleurs de fonds bilatéraux ou de l'intégration en sein de l'ASEAN, de l'ASEAN plus trois et l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce sont autant de mécanismes où le Cambodge prépare les travaux, conduit les débats ou les négociations et conclut les accords pour promouvoir le décollage économique.

Enfin, tous ces rapports et ces analyses, l'infrastructure économique et sociale comme les services publics qui englobent l'enseignement, la santé, les transports, les communications, l'adduction d'eau et d'énergie, les systèmes d'irrigation et de drainage, la qualité des institutions et la bonne gouvernance jouent un rôle prépondérant pour attirer les investissements privés en vue d'assurer le développement durable.

Le présent ouvrage essaye de faire la synthèse de la lutte menée par le Cambodge pour promouvoir le développement durable et la prospérité équitablement partagée, ainsi que des stratégies et politiques de réformes dans les secteurs essentiels qui les ont soutenus, et des résultats qui en ont découlé. Il met naturellement l'accent sur les réalisations du Cambodge ces 10 dernières années et aussi sur les problèmes à résoudre dans les années à venir.

L'ouvrage a été construit sur les axes majeurs du développement : (i) l'aperçu général sur les conditions géographiques et climatiques du Cambodge ; (ii) la population du Cambodge ; (iii) le cadre macroéconomique ; (iv) l'agriculture et le développement rural ; (v) l'industrie et le développement du secteur privé; (vi) les services ; (vii) l'infrastructure et (viii) la valorisation des ressources humaines.

En définitive, au delà de la satisfaction personnelle d'avoir engagé dans le processus de développement, je reste convaincu que c'est les cambodgiens qui doivent être le moteur de l'action sur le terrain pour promouvoir le développement au Cambodge. Donc il faut

tout faire pour renforcer la capacité des cambodgiennes et cambodgiens à mieux faire face aux défis du développement.

Remerciements

Mes chaleureux et sincères remerciements vont à l'Honorable Premier Ministre Samdech HUN SEN pour avoir tracé les contours des stratégies et des politiques en vue de rétablir la paix et de promouvoir le développement au Cambodge. Une mention particulière est également adressée à l'Honorable KEAT CHHON, Ministre d'État et Ministre de l'économie et des finances, pour son soutien moral à la préparation de cet ouvrage. Les mêmes remerciements sont adressés à mes collègues au Ministère de l'économie et des finances et aux autres ministères du gouvernement, pour leur contribution, en substance et en forme, à l'ouvrage.

HANG CHUON NARON
Phnom Penh, 7 janvier 2005



Sommaire		
Chapitre		Page
	Préface	2
	Sommaire	12
	Sigles et abréviations	20
	Introduction	23
1	Géographie du Cambodge	32
	1.1. Relief du sol	32
	1.2. Climat	33
	1.3. Hydrographie	35
	1.4. Aptitudes naturelles	36
	1.5. Gestion des ressources naturelles et de l'environnement	37
	1.6. Régime foncier	38
2	La politique de réforme	45
	2.1. Le cadre général	45
	2.2. La réforme de l'administration publique	49
	2.3. La décentralisation et le développement local	56
	2.4. La réforme légale et judiciaire	59
	2.5. La bonne gouvernance et modernisation de l'administration	65
3	La population du Cambodge	69
	3.1. Le cadre général	69
	3.2. La politique démographique	74
	3.3. L'endettement	77
	3.4. Les groupes vulnérables	77
	3.5. La politique de l'emploi et de protection sociale	82

4	Le cadre macroéconomique du Cambodge	86
	4.1. Développements économiques récents	91
	4.2. Les investissements	95
	4.3. La monnaie et les prix	98
	4.3.1. L'évolution de la situation monétaire	98
	4.3.2. L'inflation	100
	4.3.3. La politique monétaire	101
	4.4. La balance de paiements	103
	4.5. L'aide étrangère	106
	4.6. La situation de la dette publique extérieure	110
	4.7. L'environnement international et régional	111
	4.8. Dollarisation	113
5	Situation de pauvreté au Cambodge	120
	5.1. Dimensions et caractéristiques de la pauvreté	120
	5.2. Aspects des manifestations de la pauvreté	122
	5.3. Environnement économique/insuffisance de revenus	123
	5.4. Objectifs prioritaires pour lutter contre la pauvreté	125
	5.5. Stratégie de lutte contre la pauvreté	126
	5.5.1. Croissance économique et réduction de pauvreté	129
	5.5.2. Promotion du développement agricole	131
	5.5.3. Promotion de la génération de revenus non agricoles	136
	5.5.4. Intensification du tissu industriel	137

	5.5.5. Développement des activités tertiaires	139
	5.5.6. Mesures d'accompagnement	140
	5.5.7. Accès à l'eau potable	141
	5.5.8. Gestion des ressources naturelles et de l'environnement	142
6	L'agriculture et développement rural	144
	6.1. Le riz et la sécurité alimentaire	148
	4.2. Autres cultures industrielles	158
	4.3. Hévéaculture	160
	4.4. Les forêts	162
	4.5. La pêche	168
	4.6. L'élevage	174
	4.7. Performance du secteur agricole et rural	177
	4.8. Politique de développement du secteur agricole et rural	182
	4.9. Développement rural intégré	195
7	L'industrie et le développement du secteur privé	198
	7.1. Le développement de l'industrie au Cambodge	198
	7.2. La structure de l'industrie	201
	7.3. Le secteur de l'énergie	205
	7.4. Le secteur privé au Cambodge	217
	7.5. Le secteur informel	220
	7.6. Les petites et moyennes entreprises	222
	7.7. Le secteur moderne	224
	7.8 L'amélioration de l'efficacité de l'intervention de l'Etat	228
	7.8.1. Instaurer un cadre légal et judiciaire plus favorable à l'initiative privée	229
	7.8.2. Poursuivre la simplification des	233

	procédures	
	7.8.3. Mettre en œuvre la législation du travail	235
	7.8.4. Poursuivre la réforme de l'administration publique	236
	7.8.5. Améliorer la qualité de l'intermédiation financière	237
	7.8.7. Promotion de l'artisanat	240
	7.8.8. La politique d'appui au développement des PME	242
8	Les services	244
	8.1. Réforme du système bancaire	245
	8.2. Le commerce extérieur	252
	8.3. L'intégration à la région	262
	8.3.1. Les triangles de développement	266
	8.3.2. L'entrée du Cambodge à l'OMC	267
	8.4. Le tourisme	268
	8.5. L'aménagement du site d'Angkor	273
9	Les finances publiques	277
	9.1. Le système fiscal au Cambodge	277
	9.1.1. Taxes pour le budget de l'État	280
	9.1.2. Taxes pour le budget des provinces/ municipalités	287
	9.1.3. La performance fiscale	289
	9.1.3.1. Politiques fiscales	289
	9.1.3.2. Administration des impôts	291
	9.2. Le budget de l'État	293
	9.2.1. Le cadre technique du budget	294
	9.2.2. Le vote du budget	297
	9.2.3. L'exécution du budget	299
	9.2.3.1. Le principe : la séparation de l'ordonnateur et du comptable	299
	9.2.3.2. Opérations de dépenses	301
	9.2.3.2.1. L'engagement	301
	9.2.3.2.2. La liquidation	303
	9.2.3.2.3. L'ordonnancement	303

	9.2.3.2.4. Le paiement	304
	9.2.3.3. Les contrôles internes	306
	9.2.3.3.1. Le contrôle des comptes publics sur les ordonnateurs	308
	9.2.3.3.2. L'inspection des finances	310
	9.2.3.4. Les contrôles externes	310
	9.3. Le budget des Provinces-Villes	312
	9.4. Le budget des communes	316
	9.5. La gestion des investissements publics	319
	9.6. Financement extérieure direct	319
	9.7. Les investissements à financement local	321
	9.8. Le support budgétaire	322
	9.8.1. L'aide budgétaire directe	323
	9.8.2. L'aide budgétaire en nature	324
	9.8.3. Le déficit budgétaire et son financement	325
	9.8.4. L'apport de l'aide extérieure à l'exécution et à l'équilibre du budget	326
	9.8.5. Le programme des investissements publics	329
	9.8.6. Le système de suivi et les résultats	331
	9.9. Gestion des finances publiques	332
	9.10. Le budget pour 2005	340
	9.10.1. Conjoncture et perspectives économiques et financières	341
	9.10.2. Le schéma global du budget 2005	342
	9.10.2.1. Des insuffisances qui persistent	345
	9.10.2.2. Quelques performances qui s'améliorent	346
	9.10.2.3. Un excédent budgétaire courant est dégagé	349
	9.10.3. Les conditions de réalisation du budget pour 2005	350
	9.10.3.1. Les conditions lié à la collecte des impôts, droits et taxes	351
	9.10.3.2. Les conditions lié à la	352

	réalisation des recettes non fiscales	
	9.10.3.3. Les conditions lié à la gestion financière et administrative	353
	9.11. Le programme de réforme des finances publiques	354
	9.11.1. Rendre la fiscalité plus équitable, stable et simple	359
	9.11.2. L'axe de la ressource	360
	9.11.2.1. La réforme fiscale	360
	9.11.2.2. La réforme de la douane	364
	9.11.2.3. La réforme du domaine de l'État	367
	9.11.3. L'axe de la dépense	369
	9.11.3.1. Réforme budgétaire	370
	9.11.3.2. Réforme de la trésorerie	371
	9.11.3.3. Relation entre le trésor et la Banque nationale du Cambodge	374
	9.11.3.4. Les axes prioritaires	376
	9.12. Le cadre de dépense à moyen terme	377
	9.13. L'axe des entreprises publiques	384
10	Infrastructure	386
	10.1. Infrastructure routière	389
	10.2. Les chemins de fer	400
11	Valorisation des ressources humaines	402
	11.1. L'éducation	402
	11.1.1. Performance du secteur de l'éducation	404
	11.1.2. L'éducation de base	408
	11.1.3. L'enseignement secondaire	411
	11.1.4. Formation technique et professionnelle	413
	11.1.5. L'enseignement supérieur	415
	11.1.6. Les mécanismes de financement sectoriel	417

	11.2. La santé	419
	11.2.1. Stratégie nationale en matière de la santé	422
	11.2.2. Financement du système de santé et la performance du secteur	429
12	Bibliographie	439

Sigles et abréviations

ACLEDA	Association des agences pour le développement économique local
ADD	Développement accéléré des districts
AFD	Agence française pour le développement
APD	Assistance publique au développement
ASEAN	Association des Nations d'Asie du sud-est
AFTA	Zone de libre échange de l'ASEAN
BAD	Banque Asiatique de Développement - BAD
BDR	Banque du développement rural
BM	Banque Mondiale
BOT/BOO	Construction, opération, transfert / Construction, propriété et opération
CRA	Conseil pour la réforme administrative, Conseil des ministres
CARDI	Institut de recherches et de développement agricole du Cambodge
CDAF	Conseil pour la démobilisation des armées, Conseil des ministres
CDRI	Institut cambodgien de la recherche pour le développement
CDC	Conseil pour le développement du Cambodge
CDC/CRDB	Conseil Cambodgien pour la réhabilitation et le développement / CDC
CIB	Conseil cambodgien pour l'investissement
CG	Groupe consultatif – GC
EDC	Electricité du Cambodge
EU/ EC	Union Européenne/ Commission Européenne UE/CE
FAO	Agence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GMP	Groupe de missions prioritaires
IED	Investissements étrangers directs
PIB	Produit national brut
SRG	Sous région du grand Mékong
SPG	Système de préférences généralisées
HRMIS	Système de gestion informatisée des ressources humaines
PIPI	Programme intégré de priorité des investissements
OIT	Organisation Internationale du Travail des nations Unies
FMI	Fond monétaire international
MAFP	Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFN	Statut des nations favorisées
MFIs	Etablissements de micro finance
MIME	Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Energie
<i>MATUC</i>	<i>Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction</i>
MdE	Ministère de l'Environnement
MdEJS	Ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports – MEJS
MdS	Ministère de la Santé
MdP	Ministère du Plan
MdCFAB	Ministère de la Condition féminine et des anciens combattants
MPA	Programme de services de base, ministère de la santé
MdTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
MdPT	Ministère des Postes et Télécommunications
MdDR	Ministère du Développement Rural – MDR
MW	Mégawatt

MdREM	Ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie
ANA	Autorité nationale d'audit
BNC	Banque nationale du Cambodge – BNC
ONGs	Organisations non gouvernementales – ONG
PAM	Programme alimentaire mondial
PNRDC	Programme national pour la réhabilitation et le développement du Cambodge
PNRA	Programme national de la réforme administrative
DO	Districts opérationnels, ministère de la Santé - DO
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques – OCDE
ODM	Objectifs de développement du millénaire
PAP	Programmes d'action prioritaires
PDP	Programme de dépenses publiques
PIE	Producteur indépendant d'énergie
PIP	Programme d'investissements publics
PNRA	Programme national de réforme administrative
SGIP	Système de gestion des investissements publics
SIGRH	Système de l'information pour la gestion des ressources humaines
PSI	Système d'inspection avant expédition
FARC	Forces armées royales du Cambodge
GRC	Gouvernement royal du Cambodge
HR	Hôpitaux de référence – HR, ministère de la Santé
RN	Route nationale
PDSE	Plan de développement socio-économique 1996-2000
SEILA	Programme public de développement rural (<i>en khmer, signifie « fondation »</i>)
PMEs	Petites et moyennes entreprises - PME
SWAP	Approche de planification sectorielle
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
ONU	Nations Unies - ONU
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture
UNFPA	Fond des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fond des Nations Unies pour l'éducation des enfants
UNAIDS	Fond des Nations Unies pour la prévention du SIDA
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée - TVA
CDV	Comité de développement villageois, ministère du Développement Rural
OMC	Organisation mondiale du commerce

L'Économie du Cambodge: *La lutte pour le développement*

INTRODUCTION

Après plus de trois décennies de guerre civile, le Cambodge connaît une paix relative depuis 1998 et rebâtit son infrastructure, son économie et son tissu social. Tout cela permet au Cambodge de consacrer de nouveau ses ressources et ses forces à un développement soutenu et équitable. Les réalisations du pays pendant les vingt années de la reconstruction, à partir de janvier 1979, montre que le peuple cambodgien est capable d'accomplir lorsqu'il met son talent et son ingéniosité au service d'une cause pacifique. Maintenant, le Cambodge reprend un rendez-vous avec l'histoire, à l'amorce du nouveau millénaire.

On peut, cependant, distinguer trois phases importantes dans l'histoire économique récente du Cambodge– une phase de relèvement 1979-1990, une phase de transition et de reconstruction 1991-1998, et une phase de développement à partir de 1999.

Les trois phases se définissent, essentiellement, par une croissance économique:

1. Il est nécessaire de rappeler que le Cambodge devait recommencer à partir de zéro pour reconstruire le pays dans tous les domaines. En plus, le pays a subi une conséquence néfaste de l'embargo économique imposé depuis 1979. Le taux de croissance économique n'a pas dépassé 3.4% pour la période 1988-91, bien que la croissance dans la branche manufacturière avait atteint 6.3%.
2. La croissance a été particulièrement forte, depuis le début de la décennie 90, avec la mise en œuvre de la réforme macroéconomique libérale et la normalisation des relations économiques et commerciales avec les pays de la région. Le taux annuel moyen de 6,1% est atteint pour la période de six ans 1994-98, malgré la perturbation due à la crise financière asiatique en 1997-98.
3. Depuis 1999, le Cambodge opérait un net redressement. La croissance remonte à 11.6% en 1999; mais s'est ralentie à 5.3% pour 2003, avec un taux annuel moyen de 7% pour la période de cinq ans 1999-2003. Cette croissance est attribuée à deux sous-secteurs florissants : la confection et le tourisme. Néanmoins, le pays doit faire face à l'incertitude liée à son manque de compétitivité, un sujet de préoccupation en 2005. L'Accord multifibre (AMF) arrive à expiration en décembre 2004, ce qui va permettre aux pays membres de l'OMC,

en premier lieu la Chine, d'exporter des vêtements partout dans le monde sans subir de quotas. Les plus grands et plus efficaces fabricants textiles du Cambodge devraient survivre à l'intensification de la concurrence mondiale, mais les plus petits éprouveront de grandes difficultés à remplir leurs carnets de commandes à l'exportation.

Depuis le début des années 1980 jusqu'à 1991, l'économie cambodgienne était planifiée. Il y a eu des tentatives de réforme en 1985, qui n'ont démarré véritablement qu'après 1992. Pendant les années 90, le Cambodge a connu une transition d'une économie planifiée à une économie de marché. Les réformes et les politiques visant à encourager le développement du secteur privé ont été adoptées en 1989 et 1990 et se sont traduites par une libéralisation de l'économie, un démantèlement du contrôle des prix et la mise en application de mesures destinées à soutenir le développement du secteur privé et les investissements étrangers. Durant cette période, la croissance a été due principalement aux secteurs de la production et des services, tandis que la production agricole, en moyenne, est restée inférieure à la croissance démographique.

Le Cambodge s'était attelé à organiser une économie de marché avec le secteur privé comme acteur de la croissance et l'Etat comme garant des équilibres macro-économiques, pourvoyeur des conditions d'accompagnement et, en définitif, arbitre du développement national. Le Cambodge reste attaché à ces orientations dont il a accéléré la mise en oeuvre, depuis 1991, bénéficiant des apports de l'aide technique et financière de la communauté internationale. Durant la période de 1993 à 1998, le Gouvernement royal du Cambodge (GRC) n'avait pas encore réuni les conditions politiques et militaires d'un gouvernement stable et solidaire. Les Khmers Rouges étaient toujours les forces vives militaires, constituant de lourdes menaces sur la sécurité du pays, et le tissu politique du pays était encore fragile. Ce n'est qu'avec la politique « gagnant-gagnant » mené par Samdech Hun Sen, que le Gouvernement Royal du Cambodge a pu démanteler l'organisation politico-militaire des Khmers rouges. Cela a permis de rétablir la paix sur l'ensemble du Royaume et unifier physiquement et politiquement le pays.

Malgré des efforts déployés par le gouvernement, la croissance s'est ralentie en 1997-1998, bloquée par les événements politiques et la crise financière qui avait secoué l'Asie de l'Est.

Toutefois, les élections de 1998 ont créé des conditions nécessaires pour l'entente politique à l'intérieur du pays. Avec cette paix renforcée, le gouvernement a pu également renforcer l'esprit de réconciliation nationale. Tous ces facteurs ont bien entendu contribué à un développement accru, et surtout à une plus grande stabilité politique qui a permis au gouvernement de raffermir la stabilité macro-économique du pays.

Confortée par les élections de juillet 1998, le Gouvernement royal du Cambodge (GRC) a repris pleinement en main la situation dans le pays et a adopté la «stratégie triangulaire», visant à promouvoir un développement durable au Cambodge. Le rétablissement de la paix et de la stabilité, ainsi que le maintien de la sécurité pour le pays et sa population, premier axe du "triangle", sont désormais choses accomplies. L'intégration du Cambodge dans la région et la normalisation des ses relations avec la communauté internationale, deuxième axe du "triangle", sont également devenues une réalité. Le Cambodge avait retrouvé son siège au sein des Nations Unies, perdu suite aux affrontements armés en juillet 1997, est devenue le 10^{ème} membre de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ANASE) et a été admis en octobre 2004 au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Le troisième axe de la «stratégie triangulaire» du gouvernement consiste à favoriser le développement économique et social grâce à la mise sur pied d'un programme étendu de réformes: la réforme de l'administration publique, la décentralisation, la réduction des effectifs militaires, les réformes juridiques et judiciaires, la parité homme femme, la réforme des finances publiques, la lutte contre la corruption et la gestion durable des ressources naturelles.

Plus généralement, les taux d'évolution de l'économie du Cambodge, marquent des tendances fondamentales, positives à bien des égards, tant en ce qui concerne la croissance; les investissements; la politique monétaire, des prix et de change; les transferts publics extérieurs et les flux de capitaux privés; les finances publiques et enfin le développement du secteur privé.

Néanmoins, le Cambodge s'est trouvé à l'heure actuelle à la croisée de chemin. Le Gouvernement Royal du Cambodge, s'est engagé dans une politique déterminée, de réformes pour la modernisation du Cambodge. Lors de la première réunion des Conseil des Ministres du 16 juillet 2004, Samdech HUN SEN a lancé «La Stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité au Cambodge». Le fond de toile de cette stratégie est constitué de la bonne gouvernance, centrée sur quatre volets de réforme: (i) la lutte contre la corruption; (ii) la réforme légale et judiciaire; (iii) la réforme de la fonction publique, comprenant entre autres la décentralisation et la déconcentration; et (iv) la réforme des forces armées, notamment la démobilisation.

L'environnement dans lequel cette stratégie doit être mise en oeuvre comprend 4 préalables: (i) la paix, la stabilité politique et l'ordre social; (ii) le partenariat pour le développement, notamment la partenariat avec le secteur privé, la communauté des donateurs et la société civile; (iii) la stabilité économique et financière et (iv) l'intégration du Cambodge dans la région et dans le monde.

Les quatre axes rectangulaires pour créer la croissance sont: (i) la promotion du secteur agricole; (ii) le développement du secteur privé et la création d'emplois; (iii) la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures physiques et (iv) le renforcement de la capacité et le développement des ressources humaines.

Le Cambodge doit faire preuve de ses capacités réformatrices. Le pays a engagé une grande réforme de la décentralisation. Ces réformes ont été entreprises pour que la société cambodgienne vive en harmonie avec le nouveau siècle. Le gouvernement est en train de réformer les secteurs de l'éducation et de la santé pour assurer la justice sociale et de améliorer la qualité de vie des cambodgiens. Ces réformes sont nécessaires pour que la société cambodgienne puisse assumer son avenir avec sérénité.

Le Cambodge doit non seulement surmonter les blocages par les réformes, mais aussi créer les conditions d'une croissance durable et justement partagée. Elle a engagé cette action pour accélérer la croissance ; elle l'a engagée par la baisse des charges pour les affaires, notamment, ces charges qui pèsent sur l'emploi. Et elle doit dégager une véritable stratégie et la mise en œuvre pour raffermir son attractivité.

La stabilité et la prospérité dépendent de la capacité des cambodgiens de renforcer la bonne gouvernance. Promouvoir la transparence, l'équité, l'efficacité et l'imputabilité passe, en premier lieu, par une mise à jour des missions de l'Etat dans le nouveau contexte de libéralisation, de mondialisation et de partenariat à l'échelle nationale et internationale.

Le mémento de croissance durable au Cambodge est clairement défini. Mais le défi réside certainement dans la mise des réformes au service des pauvres. La réduction de la pauvreté exige de s'attaquer à ses causes profondes par le biais de mesures appropriées, telles que: a) politique des finances publiques qui augmente les revenus et oriente les dépenses en faveur des investissements publics favorables aux pauvres ; b) croissance économique durable et stabilité macroéconomique ; c) formulation et mise en œuvre de politiques sectorielles appropriées, y compris l'attention à accorder au développement social par l'accroissement des investissements dans la santé et l'éducation, la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement des minorités ethniques, la réforme foncière, la gestion durable des ressources halieutiques et la protection de l'environnement. Alors que les conseils des communes pourraient aller de l'avant dans l'identification et la résolution des causes de la pauvreté au niveau local, l'accroissement des investissements dans l'économie demeure une condition sine qua non pour combattre la pauvreté.

La stratégie de développement doit accorder une place de choix à l'attraction des investissements étrangers en créant et maintenant un environnement favorable à ces

investissements. En effet, le Cambodge a pris des mesures importantes en améliorant le climat d'investissement.

Le GRC a renforcé la gestion économique et financière avec l'assistance de ses partenaires au développement, et s'est attelé à poursuivre les réformes en vue de l'amélioration des services de l'administration fiscale et douanière, de la gestion du budget et du trésor public, des opérations de la banque centrale, des statistiques économiques, et de développement du cadre législatif pour les réformes monétaires et financières, qui permettront de créer des conditions favorables pour la poursuite et l'accélération des réformes. Dans le cadre de la politique sociale, le GRC a alloué une masse importante du budget aux secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, et du développement rural, qui sont des secteurs prioritaires et déterminants pour le progrès économique et l'équité sociale. Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a plus que triplé le déboursement budgétaire pour la santé et presque doublé les dépenses pour l'éducation. Mais il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité de ces dépenses budgétaires. De manière plus importante, le Cambodge doit assurer que les performances soient en rapport avec l'accroissement des fonds budgétaires alloués à ces secteurs.

Le GRC s'est attelé pendant de nombreuses années à mettre en oeuvre «une stratégie de locomotion» visant à améliorer les infrastructures de transport, notamment les routes et les ponts qui constituent la base fondamentale de l'économie nationale. Un réseau routier plus complet est opérationnel et permet de mettre en valeur les opportunités économiques et touristiques du Cambodge, faciliter le transport des biens et services, promouvoir les investissements locaux et étrangers et libérer les initiatives et les potentialités de l'économie rurale. De plus, la réduction du coût du transport permettra de promouvoir les emplois et les opportunités d'entrepreneuriat.

Le Cambodge a franchi des étapes gigantesques en à peine une dizaine d'années. Les Cambodgiens ont intensifié et accéléré les efforts au cours des six dernières années, et sont parvenus à créer une transformation profonde de la société cambodgienne. Mais après chaque étape franchie, surgissent de nouveaux défis. Néanmoins, le cap est fermement maintenu et aucun effort n'est ménagé pour améliorer les conditions de vie du peuple. Il reste encore beaucoup à faire et les Cambodgiens le savent plus que quiconque.

CHAPITRE I

GÉOGRAPHIE DU CAMBODGE

Le Cambodge fait partie de l'Asie des Moussons. Il s'étend entre le 10^e et le 15^e degré de latitude Nord et entre le 102^e et le 108^e degré de longitude Est. D'une superficie de 181.035 kilomètres carrés, le Cambodge a la forme d'un polygone presque régulier dont le centre se trouve près de Kompong Thom. Il est limité au Nord par la Thaïlande et le Laos, à l'Est par le Vietnam, au Sud par le Vietnam et le Golfe de Thaïlande, à l'Ouest par la Thaïlande. Il a 2.600 kilomètres de frontières dont les cinq sixièmes sont terrestres.

1.1. Relief du sol

Le Cambodge est un pays où dominant les plaines. On peut diviser le Cambodge en cinq grandes régions naturelles:

1^e La Chaîne de Kravanh (chaîne de Cardamômes) couvre le Sud-Ouest du Cambodge. C'est une chaîne très plissée qui culmine au Phnom Aural (1.813 m).

2^e La région des collines qui constitue une ceinture autour de la Chaîne de Krâvanh est une pénéplaine parsemée de massifs dont les principaux sont: le Phnom Veng dans la province de Battambang, le Phnom Komrèng dans la province de Pursat, le Phnom Pis dans la province de Kompong Speu, le Phnom Thvéa et les collines de Tuk-Meas dans la province de Kampot.

3^e La Plaine centrale est un pays plat, recouvert d'alluvions fertiles qui s'étend de Battambang à Svayrieng. Elle est remarquable par sa grande fertilité et par sa grande densité de population. Elle comprend une zone de limons le long des berges des cours d'eau, une zone noyée et marécageuse, et une zone de rizières qui est le domaine de la riziculture.

4^e La haute région du Nord est un plateau d'altitude moyenne de 150 mètres qui s'étend sur les provinces du Nord et du Nord-Est. Elle est formée surtout d'alluvions anciennes, recouvertes par la forêt claire. Dans la province de Kompong Cham, des nappes de basaltes décomposés en terres rouges fertiles couvrent en plusieurs points les terrains d'alluvions anciennes.

5^e Les rebords de plateaux du pourtour sont les prolongements des plateaux et massifs qui descendent des pays voisins. La haute région de Ratanakiri prolonge le plateau du Kontum. Le plateau du Chhlong Leu continue le massif sud-annamitique.

1.2. Climat

Le climat du Cambodge est en général chaud et humide, mais la chaleur et l'humidité sont plus ou moins fortes selon les régions et les saisons. Le Cambodge est un pays humide qui reçoit partout plus d'un mètre de pluie par an. Le régime des pluies comporte deux maxima et deux minima. La courbe annuelle des hauteurs de pluie présente deux maxima, l'un assez sensible en Octobre (252 mm), l'autre secondaire en Juillet (165 mm) et deux minima, l'un en Janvier (7 mm) et l'autre en Août (157 mm).

Le régime des pluies est en relation étroite avec le régime des moussons. Une saison humide correspond à la mousson du Sud-Ouest, de Mai à Novembre. Pendant la saison des pluies, les précipitations ont été dans l'ensemble favorables à la production agricole. Elles sont aussi la cause première des inondations. D'habitude, les inondations se sont produites d'abord en juillet puis se sont répétées avec plus de violence et sur une plus grande superficie en septembre quand les eaux du Mékong ont atteint des niveaux supérieurs à la normale. La saison sèche correspond à la mousson du Nord-Est, de Décembre à Mai.

La sécheresse et l'arrivée tardive des pluies peuvent nuire à la production de riz. La sécheresse peut entamer les attaques de ravageurs, comme la cicadelle brune, les sauterelles, les térébrants et les rats. En conséquence, les préparatifs des terres et des pépinières, les semis et le repiquage peuvent être retardés. Parfois, la quantité réduite des eaux de crue du système du Mékong, qui semble accuser une tendance à la baisse, peut empêcher le remplissage adéquat des barrages, des réservoirs et des canaux, d'où un recul escompté de la production de riz de la saison sèche, essentiellement irrigué. Donc, les rendements du riz dépendent essentiellement de la pluviométrie.

1.3. Hydrographie

Les cours d'eau du Cambodge se regroupent en trois bassins principaux: le bassin du Mékong, le bassin du Tonlé-Sap et le bassin du Golfe de Thaïlande.

Le Mékong est l'un des plus grands fleuves du monde. Long de 4.200 km, il traverse la Chine (la province de Kunming), la Thaïlande, le Myanmar, le Laos, le Cambodge et le Vietnam. Son cours au Cambodge s'étend sur une longueur de 500 km. Le Mékong est d'abord une voie navigable de premier ordre en toutes saisons. Le Mékong dépose sur les terres immergées en saison des hautes eaux une couche de limon très fertile.

Le Grand Lac Tonlé Sap occupe le centre d'un ancien golfe marin. Il est bordé par les provinces de Siemreap, Kompong Thom, Kompong Chhnang, Pursat et Battambang. En saison sèche, sa longueur est d'environ 150 km, sa plus grande largeur est de 32 km et sa superficie est de 3.000 km carrée. Au moment du maximum des crues sa surface atteint 10.000 km carrée. Le Tonlé Sap présente un phénomène particulier au début de la crue et de la décrue. De Novembre à mai, en saison sèche, le Tonlé Sap coule du lac au Mékong. En juin, au commencement de la saison des crues, l'eau du Mékong refoule l'eau du Tonlé Sap et le courant est renversé c'est-à-dire de direction Phnom Penh-Kompong Chhnang de Juin à Octobre.

Le Grand Lac Tonlé Sap et ses affluents constituent une voie navigable d'un grand intérêt local. Mais le Tonlé Sap est surtout un grand centre de pêche. Il est le centre le plus poissonneux du monde grâce à la nourriture abondante mise à la disposition des poissons par la forêt inondée.

Le Cambodge est baigné par une seule mer, le Golfe de Thaïlande, sur une longueur de 435 km. C'est une mer peu profonde, à fond plat, où la profondeur moyenne est de 50 mètres. Le Golfe de Thaïlande est favorable à la navigation. Le port de Sihanoukville permet aux grands bateaux de haute mer d'y accoster, ce qui ne manque pas d'accroître le développement économique de la région maritime du Cambodge.

Le Bassin du Golfe de Thaïlande comprend une vingtaine de fleuves côtiers assez courts, à régime torrentiel c'est-à-dire à crues subites. Les principaux sont le Stung Métuk, le prek Tatey, le Stung Chai Arèng, le prek Piphat, le prek Kompong Som et la rivière de Kampot.

1.4. Aptitudes naturelles

Le Cambodge possède de nombreuses ressources naturelles, en particulier des forêts, des pêcheries côtières et intérieures, une diversité biologique et une grande diversité de zones agricoles convenant à une large gamme de cultures et de types d'élevage. Le pays est formé par une vaste cuvette alluvionnaire occupée en son centre par le lac Tonle Sap, dont la superficie peut doubler pendant la saison des pluies. Le Mékong et le lac fournissent des réserves importantes d'eau, nécessaire aux cultures pendant la saison sèche. Le lac est enfin une réserve précieuse de poissons d'eau douce.

Du point de vue agronomique, les sols sont généralement pauvres: sols hydromorphiques argileux (en générale pauvres en phosphates) dans les plaines alluviales basses, sols acides sablonneux sur les terrasses hautes (en particulier dans le nord et le centre) et sols sulfatés acides dans les provinces du delta, dans le sud-est du pays. Les sols des plaines alluviales basses peuvent cependant être enrichis par les limons laissés par la décrue, ce qui constitue une caractéristique importante des lacs fertiles.

1.5. Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

Le capital naturel, qui contribue à renforcer le capital humain, est à l'instar de celui-ci un axe important de la croissance à long terme, mais également du cadre de vie. Aussi, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, les objectifs prioritaires suivants ont été retenus : (i) la valorisation des ressources forestières (exploitation rationnelle et durable, diversification des combustibles, réduction des pertes à la consommation) ; (ii) la sauvegarde de l'environnement; (iii) la sauvegarde de la faune et de la flore; (iv) la sauvegarde de l'environnement marin et côtier ; (v) la recherche d'un point d'équilibre entre la satisfaction des besoins des populations et le maintien de la biodiversité ; (vi) la valorisation des ressources sauvages; (vii) l'amélioration du cadre de vie en milieu urbain et rural ; (viii) le renforcement des capacités en gestion des ressources naturelles et de l'environnement par la formation, l'éducation, la sensibilisation, l'alphabétisation etc. ; (ix) l'accroissement de l'accès des populations pauvres aux énergies de substitution; (x) la gestion des aires protégées ; (xi) l'optimisation des interventions de l'Etat.

A cette fin, la stratégie retenue sera basée sur une démarche qui s'appuie sur : (i) la protection et la régénération des ressources fragiles; (ii) la préservation de la base reproductive dans un environnement équilibré et productif; (iii) le renforcement de la gestion des concessions forestières, des aires protégées et des réserves naturelles par l'atténuation de la pression démographique sur l'environnement; (iv) l'amélioration des systèmes d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures.

Les axes stratégiques pour une amélioration du capital naturel reposeront sur un cadre institutionnel amélioré et une meilleure organisation de la gestion de l'environnement et la promotion de la préservation et de la protection des ressources naturelles.

Encadré 1.1: La découverte de pétrole et de gaz au Cambodge

La compagnie pétrolière américaine Chevron Texaco a annoncé en décembre 2004 une découverte de trois puits, soit une réserve de 400 millions de barils de pétrole et cinq milliards de mètres cubes de gaz à 90 miles des côtes cambodgiennes, au large de Sihanoukville. L'exploitation pourrait débuter dès 2007.

1.6. Régime foncier

La propriété foncière privée n'a été reconnue de jure qu'à partir de 1989, puis formalisée par la loi foncière de 1992. Après avoir introduit une politique foncière très libérale, le Cambodge a connu le problème des paysans « sans terre » qui pourrait mettre en péril la stabilité sociale et politique du pays. Au Cambodge la terre constitue une importance richesse marchande, la seule aux mains des paysans. Or, le boom hôtelier a haussé les

prix du foncier, forçant les paysans de vendre leurs terres. Selon les chiffres de l'organisation non gouvernementale Oxfam et du Cambodia Development Research Institute (CDRI), les Cambodgiens exclus de la propriété foncière représentaient 5 % de la population en 1984, 12 % en 2000 et 15% en 2004. En 2004, la majorité des sans-terre (60 %) appartiennent à des familles qui n'ont jamais été propriétaires. Les 40 % restants détenaient la terre, mais l'ont perdue, soit par expropriation, soit par vente spontanée. Devenus la deuxième cause de procès au Cambodge, les conflits fonciers constituent 60% des cas portés devant la Cour suprême.

En outre, seulement les secteurs modernes de l'économie, et surtout, les zones urbaines ont pu bénéficier de la croissance économique réalisée durant les 10 dernières années. Or, on peut constater que les inégalités se creusent dramatiquement entre les villes, qui réalisent l'essentiel de la croissance économique, et les campagnes, en pleine stagnation alors qu'elles rassemblent 80 % de la population.

Une politique opaque de concession publique de terres à de grandes compagnies forestières ou agro-industrielles - la plupart étrangères - accentue le sentiment d'exclusion : sur les 18 millions d'hectares que compte le Cambodge, près de 5 millions d'hectares de forêts et 1 million d'hectares de terres agricoles ont été concédés. Les droits des habitants des zones concernées sont censés être pris en compte, mais ils ne sont guère respectés sur le terrain.

Le GRC est bien conscient de cette erreur, et a pris des mesures de correction en matière de la réforme foncière. Les politiques exposées du gouvernement sur la réforme foncière sont les suivantes :

- Poursuivre la mise en application de la Loi foncière pour favoriser un système efficace et équitable de gestion, de distribution et d'utilisation des terres, y compris enregistrement et distribution des terres ; sécurisation du droit de jouissance ; élimination des implantations et accaparations illégales ; et lutte contre la concentration foncière à des fins spéculatives ;
- Examen des terres publiques inoccupées ou inexploitées, et des terres publiques illégalement occupées par des entreprises privées, en contravention avec la réglementation en vigueur ;
- Renforcement du droit de jouissance à la terre pour les personnes nécessitant de petites parcelles pour l'habitat ou la production familiale dans le cadre des concessions foncières sociales, pour aider les foyers démunis et les populations vulnérables ;
- Poursuite des activités de déminage conformément aux normes de sécurité internationales et dans le respect des obligations internationales pour permettre la bonne mise en œuvre du programme national de déminage.

Réforme foncière : le Conseil pour la politique foncière et le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction (MATUC) mèneront les actions spécifiques suivantes :

- Elaboration d'une politique foncière détaillée en s'appuyant sur le document Interim Paper on Land Policy Framework et les acquis de la mise en œuvre du projet de gestion et d'administration du territoire ;
- Elaboration de politiques et de procédures pour l'enregistrement des droits fonciers des populations ethniques ;
- Elaboration de politiques et d'un sous décret sur l'aménagement du territoire public et les Concessions foncières économiques ;
- Elaboration d'un système d'évaluation des terrains ;
- Poursuite du développement de la politique définie dans le cadre du document Circular on Co-ownership Registration and Right of Way (Copropriété et droit de passage) ;
- Amendement à la loi de 1994 sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la construction ;
- Circulaire sur l'application de l'article 18 de la Loi foncière, pour récupérer les terrains publics illégalement occupés ;
- Dans le cadre de la mise en œuvre des concessions foncières sociales, le ministère poursuit l'élaboration de directives sur l'identification des terres et des groupes bénéficiaires et pour le développement intégré ;
- Mise en place du cadre réglementaire de gestion des données, NSDI (National Spatial Data Infrastructure) ;
- Poursuite des études et des recherches sur les questions foncières, telles que l'économie des terrains publics, étude foncière de base et évaluation de l'impact social ;
- Adoption de la déclaration commune sur le rôle et les responsabilités des administrations communales au niveau du cadastre ;
- Elaboration du projet de manuel sur la « Gestion par les autorités locales des questions foncières, de l'administration des terres et de la construction » ;
- Poursuivre les modalités de délimitation des limites des communes/ sangkat - un projet pilote a été lancé puis étendu à l'ensemble du pays – et impression des plans des communes/sangkat.

Programme de délivrance des titres de propriété et développement des mécanismes d'enregistrement au cadastre et de résolution des conflits fonciers :

- L'objectif du MATUC est de délivrer environ 300.000 titres de propriété (enregistrement systématique et sporadique) d'ici à 2005 et 1 million de titres d'ici à 2007, pour garantir le droit à la propriété, réduire les conflits fonciers et favoriser l'accès au crédit à l'investissement. En outre, le MATUC continue de promouvoir une culture d'enregistrement au cadastre et la réduction des

transactions informelles de biens immobiliers, favorisant ainsi l'émergence de services efficaces et transparents ;

- Augmenter les sources de revenus par le biais de taxes sur le transfert de la propriété foncière ; taxes sur les terrains inexploités ; taxes sur la valeur ajoutée en cas de changement d'activité ; et frais de cadastre ;
- Création de réseaux géodésiques, horizontaux et verticaux, sur l'ensemble du pays et cartographie ortho-photographique du pays ;
- Enregistrement de sites spécifiques d'intérêt public, tel que le site d'Angkor ;
- Renforcement des mécanismes de résolution à l'amiable des conflits fonciers (par l'intermédiaire de la commission du cadastre), y compris aide juridique pour les plus démunis et système d'évaluation et de suivi à l'échelle du pays.

Aménagement du territoire : Le MATUC améliore le climat des investissements grâce à une gestion efficace des terrains publics ; une politique de zonage ; une planification régionale, urbaine et nationale intégrée ; et des projets pilotes de cartographie des terrains publics dans deux districts. Le ministère continue d'appuyer l'élaboration et la coordination de programmes stratégiques de développement dans quatre districts situés aux zones frontalières et dans 20 autres districts ; et travaille à la finalisation des schémas directeurs et des projets de zonage qui n'ont pas encore été adoptés. Le ministère apporte des conseils en matière de développement foncier et de conversion des terres et contribue également au zonage de la zone protégée d'Angkor.

Concessions foncières : sur la base des projets pilotes existants et des conclusions de l'Etude d'évaluation de l'impact sur la pauvreté du projet de concessions foncières sociales, le Conseil pour la politique foncière, en collaboration avec les partenaires pour le développement, élabore actuellement le Programme d'octroi de terres pour un développement économique et social (LASED) dont bénéficieront au moins 10.000 ménages. Ce programme contribuera à promouvoir les efforts de création d'emplois et l'accès à la propriété foncière pour les populations qui ne possèdent pas de terres ; renforcer les liens entre petits, moyens et gros propriétaires fonciers par la promotion de programmes agroalimentaires et industriels, des mesures qui contribueront à la création d'emplois dans les secteurs agricoles et non agricoles dans le cadre de partenariats entre le secteur privé et le secteur public (PPP).

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE REFORMES

2.1. Le cadre général

Au cours de son second mandat, de 1998 à 2003, le gouvernement royal du Cambodge a mis en oeuvre sa *Stratégie Triangulaire* pour créer un environnement favorable au progrès, conduisant le Cambodge sur la voie des réformes et du développement durable. Cela a permis la profonde transformation du Cambodge, d'une région arriérée, incertaine, ravagée par la guerre, les conflits et l'instabilité en un épicer de paix durable, de sécurité et d'ordre public. Les résultats positifs obtenus jusqu'à présent ont renforcé la confiance de tous en l'avenir prometteur du Cambodge, posant les fondations pour le développement du secteur privé, des échanges, des investissements et du secteur touristique, générateurs d'emploi et de revenus pour les Cambodgiens.

En effet, la structure actuelle de la production nationale reste trop limitée et concentrée géographiquement ; elle doit être étendue et diversifiée pour pérenniser la croissance économique. Pour le gouvernement royal, le plus grand défi à relever en termes de développement reste la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la qualité et du cadre de vie d'une population croissante. Pour atteindre ses objectifs de réduction de la pauvreté et des objectifs de développement du millénaire (ODM), le gouvernement royal a lancé, en mars 2003, la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, qui s'articule autour des objectifs suivants :

1. Renforcer la paix, la stabilité et l'ordre public par la mise en oeuvre de mesures concrètes visant à améliorer l'état de droit, promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie et créer un cadre politique et sécuritaire favorable à un développement pérenne ;
2. Assurer un fort taux de croissance économique durable, de 6 à 7% par an en moyenne ;
3. Assurer une répartition équitable des retombées de la croissance économique entre riches et pauvres, zones urbaines et zones rurales, et entre hommes et femmes ;
4. Promouvoir une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.

La vision que le gouvernement royal du Cambodge se fait du développement est la vision d'un Cambodge de cohésion sociale, avec un système éducatif de pointe et une grande richesse culturelle. La réalisation de cette vision nécessite le respect sans faille des valeurs de la justice sociale, des intérêts du peuple et de son développement, et

l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de réduction de la pauvreté qui s'appuient sur une croissance économique durable et une meilleure gouvernance.

Pour réaliser cette vision, le Premier Ministre Samdech Hun Sen a lancé en juillet 2004 la « *Stratégie Rectangulaire en faveur de la croissance, de l'emploi, de l'équité et de l'efficacité* » comme un plateforme économique du gouvernement royal de la troisième législature de l'Assemblée nationale. Cette stratégie reprend les éléments clefs des Objectifs de développement du millénaire, du Plan national de développement socio-économique 2001-2005 (SEDP2), de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté 2003-2005 (NPRS), et d'autres politiques, stratégies, plans et programmes de réformes. Son objectif est de favoriser la croissance économique, générer des emplois pour la main d'œuvre cambodgienne, garantir l'équité et la justice sociale et améliorer l'efficacité du secteur public par la mise en œuvre du Plan de Gouvernance et de réformes approfondies, coordonnées et cohérentes à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

En bref, la *Stratégie Rectangulaire*² est un mécanisme intégré, composé de rectangles emboîtés :

Premièrement, le noyau de la *Stratégie Rectangulaire* est la **bonne gouvernance** qui s'articule autour de quatre grands axes de réforme : (i) la lutte contre la corruption ; (ii) la réforme juridique et judiciaire ; (iii) la réforme de l'administration publique, y compris décentralisation et dé-concentration ; et (iv) la réforme de l'appareil militaire, et la démobilisation en particulier.

Deuxièmement, le **cadre pour la mise en œuvre de la Stratégie Rectangulaire** consiste en quatre éléments : (i) paix, stabilité politique et ordre public ; (ii) partenariats de développement avec tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé, les bailleurs et la société civile ; (iii) un environnement financier et macroéconomique favorable ; et (iv) l'intégration régionale et internationale du Cambodge.

Troisièmement, les quatre « rectangles de **croissance** » stratégiques sont : (i) la mise en valeur du secteur agricole ; (ii) la croissance du secteur privé et le marché de l'emploi ; (iii) la réhabilitation et la construction de nouvelles infrastructures ; et (iv) le renforcement et le développement des ressources humaines.

Quatrièmement, chaque « **rectangle de croissance** » stratégique a quatre côtés :

² Samdech HUN SEN (2004). *Rectangular Strategy for growth, employment, equity and efficiency*.

- *Rectangle 1 : Mise en valeur du Secteur Agricole* : (i) renforcement de la productivité et diversification des récoltes ; (ii) réforme foncière et déminage ; (iii) réforme du secteur de la pêche ; et (iv) réforme de l'industrie forestière ;
- *Rectangle 2 : Réhabilitation et Construction de Nouvelles Infrastructures* : (i) poursuite des travaux de restauration et de construction des infrastructures de transport (terre, mer, air) ; (ii) gestion des ressources en eau et irrigation ; (iii) extension du réseau énergétique et électrique ; et (iv) développement des technologies de l'information et des communications ;
- *Rectangle 3 : Croissance du Secteur Privé et Marché de l'Emploi* : (i) renforcement du secteur privé et promotion des investissements ; (ii) appui aux PME ; (iii) création d'emploi et amélioration des conditions de travail ; et (iv) mise en place d'une protection sociale pour les fonctionnaires, les employés et les ouvriers ;
- *Rectangle 4 : Renforcement et Développement des Ressources Humaines* : (i) renforcement de la qualité de l'éducation ; (ii) amélioration des services de santé ; (iii) promotion de la parité ; et (iv) mise en œuvre de la politique démographique.

Le gouvernement royal est conscient que le Cambodge a encore beaucoup de chemin à parcourir et de nombreux obstacles à surmonter avant de réaliser des progrès durables et d'atteindre un seuil de prospérité pérenne, pour le pays et ses habitants. La qualité des institutions joue un rôle crucial en vue d'assurer le développement soutenu. Donc, le Gouvernement royal du Cambodge accorde une attention particulière aux réformes institutionnelles portant sur les domaines suivants : (i) la réforme de l'administration publique ; (ii) la décentralisation et le développement local ; et (iii) la réforme légale et judiciaire.

2.2. La réforme de l'administration publique

La réforme de la fonction publique a un objectif plus vaste : « la création d'une fonction publique dont la taille, les qualifications, les motivations, le comportement et le sens des responsabilités lui permettant d'assurer un service public de qualité et de remplir les fonctions de l'État ». ³ L'expérience du développement dans le monde montre que il y a une corrélation forte entre le niveau élevé de la fonction publique d'un pays et son niveau de développement économique et social. On peut constater que certains pays de l'Asie du sud-est, comme le Singapour et la Malaisie, sont dotés d'une fonction publique efficiente, motivée et dotée des qualités professionnelles voulues. En outre, il est indispensable que l'administration puisse bien gérer les affaires publiques, produire et distribuer les biens et services publics, définir et appliquer la politique économique et gérer les dépenses publiques.

³ Schiavo-Campo, S. Réformer la fonction publique. Finance et Développement. Septembre 1996. p. 10

Le renforcement des compétences dans le secteur public améliore l'efficacité de la fonction publique par l'institution de réformes organisationnelles, administratives et stratégiques. La bonne gouvernance est indispensable pour réduire les coûts des services rendus et renforcer la prévisibilité et la prédictibilité dans l'application de la loi et la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement, de même qu'elle affecte l'égalité des chances, tous ces facteurs étant essentiels pour la croissance économique et le développement durable. Sur la base de cette approche, le gouvernement royal s'est engagé dans un programme de longue haleine de réformes du système de gestion des finances publiques et du système juridique et judiciaire.

Le GRC est bien conscient que l'institutionnalisation des codes de conduite et des lois et réglementations qui déterminent l'interaction humaine dans la société représente une haute importance pour la réalisation du développement durable. En effet, des réformes pour renforcer la capacité institutionnelle du gouvernement constituent un préalable fondamental pour la croissance économique et sociale de long terme.

L'efficacité institutionnelle réduit les incertitudes et les coûts, et permet de promouvoir les flux de capitaux et de technologie, ce qui en retour permet d'alimenter la croissance économique. Le Cambodge a débuté la mise en oeuvre d'une stratégie devant remodeler la structure et la taille de la fonction publique et améliorer la qualité des services publics. Le développement des capacités et de l'expertise technique au sein de l'administration représente un facteur primordial pour la réussite des réformes.

Le Cambodge a aussi lancé des initiatives pour développer l'usage des technologies et des méthodes électroniques au sein de l'administration. Elle a très certainement besoin d'une administration efficace qui peut répondre et s'adapter aux changements rapides dans l'environnement régional et international, ainsi qu'aux exigences d'un secteur privé de plus en plus dynamique.

Pour déterminer la « juste taille » de la fonction publique, on doit considérer chaque cas, en tenant compte l'histoire et la réalité du pays, des fonctions assignées à l'État, du degré de centralisation, des qualifications professionnelles et des perspectives budgétaires. Bien entendu, même si la compression des effectifs puisse fournir des moyens d'améliorer les motivations, elle fait peser une lourde charge financière à court terme et présente un coût politique sûr pour le Cambodge qui n'a connu que la paix durant les sept dernières années.

La politique salariale doit être au centre de la réforme de la fonction publique. Les fonctionnaires trop mal payés ont du mal à résister aux tentations, soumis aux pressions des groupes d'intérêts privés influents et incapables de s'acquitter correctement sa tâche. Outre la détérioration des biens et des services publics, il en résulte une

dégradation du contexte de l'activité privée et une hausse des coûts de transaction de l'ensemble de l'économie.

L'idée de traitement reposant sur les résultats peut mériter d'être envisagée. Mais on doit surveiller de près l'efficacité et les risques de l'opération. Les incitations non monétaires peuvent prendre diverses formes – tâches plus stimulantes, possibilités d'accéder à des positions d'influence, reconnaissance du mérite et récompenses professionnelles, entre autre. Mais ce système d'encouragement doit s'appuyer sur une évaluation documentée et honnête des résultats.

La réforme de la fonction publique doit inclure des diagnostics et des mesures structurelles. Ces dernières visent à modifier la structure des traitements – en particulier pour rétablir la compétitivité aux niveaux supérieures - , à donner davantage d'importance au mérite, à accroître la mobilité interne, à mieux gérer le personnel, à fournir une formation professionnelle et à renforcer la nécessité de rendre comptes au public.

La fonction publique basant sur la méritocratie reconnaît le principe de nomination suivant le "mérite" quelle attribue à l'individu (qualités, compétences, vertus...) pour assurer l'égalité des chances et donne une place forte à la liberté individuelle de "réussite". Le concours est une procédure censée garantir l'attribution des positions sociales selon le mérite des candidats. L'idée fondamentale de la méritocratie prévoit que chacun soit apprécié pour ce qu'il fait, et non pour ce qu'il est. Cette règle s'applique certes au premier chef aux procédures qui régulent l'accès aux positions convoitées. Dans ce système de sélection, comptent seuls l'individu et ses talents. Il est ainsi en parfaite correspondance avec la maxime selon laquelle chacun sera apprécié pour ce qu'il fait indépendamment de ce qu'il est. Mais cette pratique peut aussi déboucher sur une société partagée en deux catégories fort éloignées l'une de l'autre : le haut et le bas. Elles sont définies par une opposition simple de type binaire : excellent/non excellent.

En ce qui concerne les diagnostics, on citera le recensement des fonctionnaires, l'étude fonctionnelle des ministères, les enquêtes et la préparation de recueils de textes réglementaires. Le recensement permet non seulement démasquer les fonctionnaires « fantômes » et les paiements abusifs de traitement, mais aussi de préparer la mise en place d'une base de données des ressources humaines et d'améliorer la gestion du personnel, mesures nécessaires pour éviter la récurrence des irrégularités.

L'expérience montre que même à de bas niveaux de salaires, des jeunes gens mieux formés peuvent être incités à travailler pour l'administration s'ils sont attirés par les responsabilités et la formation qu'ils y recevront.

C'est dans cette optique, que le Programme National de Réforme Administrative (PNRA) a été approuvé par le gouvernement royal début 1999. Le Conseil pour la Réforme de l'Administration (CRA) a été mandaté pour accélérer ces réformes et renforcer la gestion de la fonction publique à travers:

- i. amélioration de la fourniture des services publics ;
- ii. définition des critères de référence du marché du travail ;
- iii. évaluation du fonctionnement ;
- iv. augmentation de la rémunération pour améliorer les performances ;
- v. développement de l'embauche pour fournir un service adéquat ; et
- vi. amélioration de la gestion des effectifs de la fonction publique.

Pendant la première phase de mise en oeuvre du programme PNRA, les efforts ont été centrés sur les cinq grandes activités suivantes : documenter et contrôler la composition et la répartition des employés de la fonction publique ; développer les instruments nécessaires pour diriger et motiver le personnel ; évaluer les besoins en services centraux des ministères (administration) ; compléter les travaux préliminaires pour rendre l'Administration plus accessible au grand public ; et renforcer la capacité de planification et de gestion des réformes. Ce qui a déjà été réalisé dans le cadre du programme PNRA :

- Les données sur la composition et les caractéristiques de la fonction publique ont été rassemblées et analysées. En conséquence, il y a maintenant une vision claire de la composition et des caractéristiques des employés de la fonction publique, au niveau national et local ;
- Le cadre juridique et de contrôle de la fonction publique est maintenant en place ;
- Les systèmes de gestion des ressources humaines, y compris le système de l'information pour la gestion des ressources humaines (SIGRH), sont opérationnels pour planifier et gérer les effectifs de la fonction publique ;
- Un nouveau système d'embauche et de rémunération, plus favorable à l'évaluation des performances et à l'avancement a été élaboré et est maintenant en place ;
- Des politiques novatrices ont été conçues pour rassembler les ressources disponibles et accroître les performances dans les secteurs prioritaires : les Groupes de Missions Prioritaires (GMP), indemnités ciblées et services à guichet unique pour les employés au niveau local.

En ce qui concerne la politique salariale de la fonction publique, le gouvernement royal s'appuiera sur deux principes fondamentaux. En premier lieu, tout changement devra respecter le principe de relativité entre les différentes catégories d'employés de la fonction publique (politiques, fonctionnaires, militaires et agents de sécurité). Deuxièmement, ces changements doivent être financièrement viables sur le long terme,

en accord avec le cadre fiscal. En conséquence, les augmentations de salaires demeurent sujettes aux fonds disponibles et donc aux recettes publiques. Le GRC s'engage à augmenter les salaires de 10 à 15% par an. Les fonds disponibles seront alloués aux besoins prioritaires par le biais d'instruments tels que le programme GMP, et par un système d'indemnisation qui complète le salaire de base. Le secrétariat du CRA opère des simulations systématiques pour évaluer les différentes options. Les travaux de l'étude sur la politique de rémunération seront superposés à l'évaluation du fonctionnement qui doit commencer début 2005, sur la base de termes de référence révisés.

2.3. Décentralisation et le développement local

Le programme de la réforme de l'administration publique s'est effectué en même temps que la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale, au niveau des provinces et des districts grâce à la déconcentration, et au niveau de la commune grâce à la décentralisation.

L'administration par la déconcentration est un système permettant à l'administration centrale de se départager du pouvoir et d'une partie des responsabilités qui relèvent de l'État, laissant les autorités administratives de l'État à des échelons inférieurs fournir des services, et cela à un niveau plus proche des besoins. À travers ce système, les tâches accomplies par les autorités qui bénéficient des pouvoirs déconcentrés relèvent toujours de l'État et sont exercés par les mêmes autorités de l'État.

À la différence de la déconcentration, la décentralisation est un système dans lequel l'État délègue des pouvoirs, confiant à l'échelon administratif local la responsabilité d'un certain nombre de missions qui sont gérées selon les besoins locaux, en vue de donner aux citoyens la possibilité de participer aux discussions et d'assumer eux-mêmes la responsabilité de gestion des affaires locales. Selon ce système, les affaires confiées aux autorités locales ne seront plus sous la tutelle directe de l'État, mais sous la responsabilité de l'échelon local. L'État n'a que le devoir de soutenir celui-ci et d'assurer que les choses se passent dans le respect de la loi.

Dans le cadre de la décentralisation, la loi sur l'administration des communes et la loi sur les élections du conseil communal ont été votées. Quand à la décentralisation au niveau de la commune, deux facteurs sont importants : la décentralisation des pouvoirs, des fonctions et des compétences et la décentralisation démocratique.

La décentralisation des pouvoirs, des fonctions et des compétences, c'est la délégation de pouvoirs, de fonctions, de missions et de services du niveau central à la commune pour que la commune soit autonome vis-à-vis de la prise de décisions, de la gestion, pouvant disposer de ses ressources propres.

L'administration de la commune possède les compétences suivantes :

- Assurer la sécurité, l'ordre et l'organisation du public ;
- Stimuler le développement économique et social et rehausser le niveau de vie des habitants ;
- Encourager la santé et le bien-être des habitants de la commune ;
- Protéger l'environnement et les ressources naturelles et en assurer la gestion ;
- Coordonner les diverses idées des habitants pour favoriser un climat de tolérance et de respect ;
- Accomplir les missions répondant aux besoins des citoyens.

La commune doit avoir des ressources propres, un budget et les biens propres. Les recettes de la commune peuvent inclure :

- Des recettes propres provenant des impôts, des recettes non fiscales et le produit de différents services offerts ;
- Des subventions du budget national allouées à la commune ;
- Des recettes provenant de l'application de son rôle d'agent de l'État.

Au Cambodge, le processus de décentralisation a connu plusieurs étapes à l'issue desquelles certaines compétences ont été transférées, mais dont l'exercice se heurte à plusieurs difficultés. Les différentes évaluations ont mis en exergue : (i) le manque notoire de moyens dont disposent les collectivités locales pour faire face aux exigences et compétences qui leur sont transférées ; (ii) la non fonctionnalité des organes d'appui et (iii) la mauvaise compréhension du sens de la décentralisation. A moyen et long termes, l'Etat vise à forger un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales tout en améliorant les moyens humains, la programmation et le financement des infrastructures et des équipements et en assurant la participation à la base en vue d'approfondir la démocratie.

L'Etat s'attachera à poursuivre et approfondir la décentralisation, notamment en assurant un appui pour le développement institutionnel en vue de la promotion d'une véritable administration locale. Des dispositions seront prises en ce qui concerne le système de la fiscalité locale en vue de permettre aux collectivités locales de dégager suffisamment de moyens pour le financement d'investissements publics locaux. Les compétences des collectivités locales seront renforcées et élargies tout en procédant à un découpage territorial plus rationnel, permettant de constituer des entités plus viables sur le plan administratif et financier.

2.4. La réforme légale et judiciaire

L'État de Droit est un facteur essentiel de la démocratie et du développement économique. L'importante réforme légale et judiciaire entreprise par le GRC avec le soutien actif des bailleurs de fonds a pour objectif, après les années de tragédies et de turbulences qu'a connu le Cambodge, d'entreprendre sa pleine restauration. Elle vise un des piliers majeurs de la vie démocratique, l'égalité des citoyens devant la loi. Mais elle vise aussi à créer les conditions propices au renforcement de la sécurité juridique des investissements, condition nécessaire au développement économique et social du pays.

Le GRC est conscient qu'un déficit dans le secteur juridique hypothèque le développement harmonieux et constitue l'un des facteurs du retard économique. Le GRC s'est engagé à combler ce retard en orientant fortement son action sur le renforcement de l'État de Droit. Il bénéficie pour cela de l'appui de la communauté internationale.

Cette réforme légale et judiciaire comporte plusieurs volets visant à la reconstitution et à l'élaboration d'un corpus juridique complet et homogène. Cette réforme est de longue haleine, ambitieuse, complexe mais indispensable. À cette fin, le gouvernement royal a mis en place le Conseil pour la réforme légale et judiciaire (CRLJ) en juin 2002, co-présidé par le Vice premier ministre et ministre à la présidence du Conseil des Ministres et le Président de la Cour Suprême. En décembre 2002, le département en charge de la gestion des projets est formé pour élaborer la Stratégie pour la Réforme Juridique et Judiciaire est élaborée et approuvée par le gouvernement royal en juin 2003.

Ainsi, le Conseil de la réforme légale et judiciaire et son bureau exécutif ont été soucieux de préparer, depuis décembre 2003, le plan d'actions à court terme (2004-2006) s'articulant autour de 33 priorités qui couvrent les 7 objectifs stratégiques. Le plan d'actions à moyen terme identifie 27 priorités à atteindre d'ici 2008. Ces deux plans d'actions s'appuient sur une réalisation progressive des 7 objectifs de la Stratégie de réforme légale et judiciaire :

- i. Meilleure protection des droits et libertés fondamentales ;
- ii. Modernisation du cadre juridique ;
- iii. Accès facilité à l'information juridique et judiciaire ;
- iv. Amélioration de la qualité du processus juridique et des services liés ;
- v. Renforcement des services juridiques et judiciaires;
- vi. Introduction de méthodes alternatives de résolution des conflits ;
- vii. Renforcement des institutions du secteur juridique et judiciaire, pour leur permettre de s'acquitter de leur mission.

Ainsi, le Conseil de la réforme légale et judiciaire et son bureau exécutif ont été soucieux de préparer, depuis décembre 2003, le plan d'action qui doit définir, d'une part, les priorités retenues et, d'autre part, leur calendrier de mise en oeuvre :

- Reconstitution d'un corpus légal cambodgien complet et cohérent. Le travail rigoureux de rédaction des codes civil et pénal et des codes de procédures civiles et pénales est maintenant pratiquement achevé ; il est impératif d'assurer une participation et une consultation aussi large que possible dans le processus législatif au niveau de la préparation, de la révision et du vote des textes de loi ;
- La création, en février 2002, d'une École Royale de la Magistrature visant à une réelle professionnalisation des magistrats. L'aide internationale devrait permettre d'élargir à d'autres fonctions cet effort de formation: aux greffiers, aux notaires, aux huissiers, aux liquidateurs judiciaires, autant d'acteurs du système judiciaire. Le Centre de Formation des Avocats sont maintenant opérationnels.
- Un tribunal modèle est mis en place dans la province de Kandal pour identifier les meilleures pratiques professionnelles de traitement des cas ; de nouvelles installations seront achevées en 2006. La mise en place de tribunaux spécialisés est également en cours, pour mieux traiter les affaires juvéniles, commerciales et administratives.
- Enfin, l'inclusion des magistrats parmi les catégories de fonctionnaires dont les rémunérations est connue la plus forte revalorisation, en complément des efforts de formation à long terme. Il faut permettre à la justice de fonctionner en lui donnant les moyens humains, techniques et politiques, notamment en termes de budget et de rémunération. C'est une mesure importante, il en va de leur indépendance ;

A cet égard, plusieurs questions importantes restent en suspens :

- en premier lieu, garantir la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la magistrature, comme la restructuration du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), le vote du statut des magistrats. Les amendements à la Loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieure de la magistrature ont été élaborés et approuvés par le Conseil des ministres ; ils attendent la ratification du Parlement. Les modalités de restructuration du CSM sont maintenant bien avancées : un Secrétariat est en place et les besoins nécessaires au bon fonctionnement du CSM sont en cours d'évaluation.
- Le projet de Loi sur le Statut des Magistrats et la Loi Organique sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux sont en cours d'élaboration et devraient être

soumis au Parlement en 2005, conformément aux priorités définies dans le plan d'actions à court terme de réforme juridique et judiciaire.

- l'élaboration des textes sur la juridiction du travail;
- la constitution des tribunaux de commerce;
- l'attribution de moyens financiers et humains nécessaires au Ministère de la Justice lui permettant notamment de créer un service *ad hoc* de diffusion de la jurisprudence, condition d'une bonne information des citoyens.

Cette réforme, entreprise avec l'appui actif des bailleurs de fonds, est en effet la pierre angulaire de la construction d'une société démocratique respectueuse des droits de l'homme et du citoyen. Elle est très importante pour la population cambodgienne, qui aspire à une amélioration du système judiciaire actuel est également indispensable pour susciter la confiance des investisseurs, en assurant la sécurité juridique propre à permettre des investissements durables, condition sine qua non d'un développement du pays. Plus fondamentalement parlant, l'accès facilité des plus démunis à la justice et aux services judiciaires est essentiel pour endiguer les sentiments d'injustice sociale et de vulnérabilité, renforcer la confiance des communautés dans l'état de droit et la qualité de vie et réduire la pauvreté.

Les réformes légales et judiciaires sont rendues encore plus difficiles par le contexte social du Cambodge. Trois décennies de guerre, de turbulence et de conflits internes ont suscité des traumatismes psychologiques profonds et des tensions sous-jacentes. Une population jeune et croissante et des changements sociaux expéditifs encouragés par le développement des technologies et une meilleure intégration régionale et mondiale défient les valeurs traditionnelles. La société est en pleine mutation. Dans le même temps, le manque d'experts juridiques cambodgiens a conduit à une forte influence des experts internationaux sur le cadre juridique existant. Ceci génère des incohérences qui rendent l'application difficile. L'application de la loi reste un défi pour nombre de raisons, mais en particulier à cause de salaires trop bas. Il est difficile d'appliquer la loi en toute transparence et sans peurs ni privilèges lorsque les salaires des agents chargés d'appliquer la loi sont en dessous du seuil minimum de pauvreté.

Poser les fondations du cadre juridique est une des priorités du gouvernement royal qui devrait renforcer le développement d'une économie de marché dynamique et favoriser les échanges et les investissements en établissant un cadre juridique régissant la protection des droits de la propriété intellectuelle, l'établissement et la clôture des entreprises, le secteur bancaire, fiscal et comptable, le secteur de l'assurance, les transactions sécurisées, les entreprises commerciales, les procédures de faillite, les

contrats, le crédit commercial et la loi sur les instruments de transfert et les transactions de paiement, afin de garantir le bon fonctionnement du secteur financier.

2.4. La bonne gouvernance et modernisation de l'administration

La promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit font partie intégrante du capital social qui est un axe fondamental pour doper la croissance économique. En plus, une meilleure gouvernance des réformes économiques devrait être promue afin de rendre plus crédibles les plans et programmes du développement social et économique dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains.

La lutte contre la corruption s'impose en ce qu'elle accroît la pauvreté, fausse les perspectives de développement économique et sociale, induit des surcoûts, notamment pour les plus pauvres et sape les bases de la démocratie. Par ailleurs, la lutte contre la corruption devrait également s'accompagner de la recherche d'une plus grande qualité des services publics dans le cadre d'une organisation qui donne aux usagers une place centrale. A cet égard, il convient de relever que les ménages sont quasi-unanimes à penser que si l'Etat arrive à rompre avec la corruption qui sévit dans le pays, il arrivera à améliorer substantiellement les conditions de vie des populations. Cette aspiration à la bonne gouvernance qui devra se traduire selon les populations par plus de justice et d'équité sociale, une participation accrue des populations à la préparation des décisions de l'Etat et par plus de transparence, sera prise en charge à travers un programme spécifique.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie adoptée privilégiera : (i) l'amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats, des personnels des greffes et des parquets ; (ii) une refonte des textes régissant les marchés de l'Etat ; (iii) un renforcement de l'efficacité du dispositif de contrôle de l'exécution des marchés et de répression et (iv) la poursuite de la réforme de la fonction publique dans le sens d'une plus grande professionnalisation et efficacité qui passe par la motivation des agents de l'Etat.

Dans le vaste chantier de la modernisation de l'administration qui doit aboutir en filigrane à l'éradication de la corruption, les défis importants à relever concernent : (i) le respect des principes de transparence; (ii) la mise à disposition des informations relatives aux lois de finances, de règlement et au TOFE à bonne date; (iii) l'amélioration de la gestion des finances publiques qui passera par l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, la poursuite de la transformation du système fiscal, notamment par l'élargissement de l'assiette et l'augmentation de la part des ressources provenant des recettes fiscales et non fiscales; (iv) le renforcement de la justice qui figurera au

cœur des préoccupations. Dans ces différents chantiers, le fil conducteur et le cœur du programme de modernisation de l'Etat devraient être l'établissement d'un système d'information intégrant les plus récentes technologies et couvrant les principaux leviers de développement économique (fiscalité et dépenses publiques, statistiques et données économiques et sociales, informations administratives, etc.).

Le Conseil des Ministres a approuvé le 20 juin 2003 le projet de Loi Anti-Corruption et l'a soumis au Parlement le 25 juin 2003 en vue de mettre en place un cadre légal nécessaire pour lutter contre la corruption. Le projet a été renvoyé par le Parlement pour révision. Le processus de révision a cependant été ralenti par les retards rencontrés dans la formation du nouveau gouvernement. Le gouvernement royal reconnaît, comme le suggèrent les partenaires pour le développement, la nécessité d'une approche intégrée pour combattre la corruption. La mise en oeuvre de la Loi Anti-Corruption est un grand pas en avant, mais le développement des moyens nécessaires à une application stricte de la loi n'en demeure pas moins important.

Pour combattre la corruption, qui entrave les performances économiques et enrayer les efforts de réduction de la pauvreté, outre la mise en oeuvre de la Loi Anti-Corruption, bien d'autres mesures sont nécessaires. Certaines mesures telles que l'optimisation des procédures administratives, la simplification et la modernisation du système d'imposition, la suppression de règles excessives et la motivation des fonctionnaires grâce à des salaires décents peuvent contribuer à une réduction des facteurs de corruption.

CHAPITRE III

LA POPULATION DU CAMBODGE

3.1. Le cadre général

La population du Cambodge a payé un lourd tribut à la guerre, aux bouleversements sociaux et au génocide. Avant la seconde guerre mondiale, la population du Cambodge atteignait à peine 3 millions d'habitants. Selon le recensement effectué en 1962, la population totale était 5,7 millions personnes. Prud'homme estimait la population totale à 6,9 millions personnes en 1970 et à 7,9 millions personnes en 1975. La population totale, pour 1979, était estimée à 6,3 millions personnes. Donc plus d'un million des Cambodgiens ont péri pendant la période Khmer rouge.

Cependant, grâce à un des taux de natalité les plus élevés du monde, le chiffre de la population est revenu au niveau précédant la catastrophe démographique et l'a même dépassé. Comme après tous les conflits, il y a eu un véritable « baby boom » au début des années quatre-vingts. L'ONU, chargée d'organiser les élections de 1993, n'a enregistré que des électeurs, c'est-à-dire des Cambodgiens de 18 ans et plus. Sur cette base, il y avait, en mai 1993, 4.764.430 électeurs inscrits. A la même date, l'Autorité Provisoire des Nations Unis au Cambodge (APRONUC) estimait qu'il y avait 8.820.766 habitants. Selon le recensement effectué en 1999, la population totale du Cambodge était 11,4 millions personnes.

Tableau 3.1. La population du Cambodge
(en milliers d'habitants)

	1920	1962	1970	1975	1979	1999	2003
Population totale	2.600	5.729	6.993	7.930	6.339	11.437	13.090

Source: Migozzi, Mysliwiec, Cambodge Soir du 5-7 Novembre 2004

Le territoire du Cambodge (181.035 kilomètres carrés) portait en 2004 une population d'environ 13,58 millions. La densité moyenne est donc 74 habitants au kilomètre carré. L'espérance de vie est estimée à 54,5 ans pour les hommes et 58,3 ans pour les femmes. Le quotient de mortalité infantile est actuellement de 80 pour mille naissances vivantes et le taux de mortalité générale chez les moins de 5 ans est de 95 pour mille naissances vivantes.

Le taux d'augmentation de la population pendant les 6 dernières années (mars 1998-mars 2004) a été de 1,81%.⁴ Le taux de fertilité est en baisse, passé de 3,99 en 1998 à 3,34 en 2004.

On peut constater que la tendance de la population du Cambodge est à une réduction de la taille moyenne des familles, tant en ville qu'en milieu rural. Ces familles, au nombre de 2,5 millions à travers le pays, restent en outre pour 29,2% dirigées par des femmes seules.

Il convient de noter que les femmes représentent 52% de la population, et les jeunes (de moins de 20 ans) 55 %. Le taux de croissance démographique est estimé à 2,4 % par an, et entretient donc une forte demande en services sociaux. Mais, au cours des six dernières années, la population du pays s'est accrue de 1,6 million de personnes pour passer à 13,09 millions en 2003, soit un taux de croissance de 1,81%.

Quatre-vingt dix pour cent des Cambodgiens sont des Khmers, population appartenant au groupe austro-asiatique installé en Asie du Sud-Est depuis la préhistoire. Il y a aussi des Sino-Khmers, des Khméro-Thaïs, des Khméro-Vietnamiens, produits de mariages mixtes.

Il y a également un groupe original, les Chams ou Khmers-Islam. Mulsulmans, ils ne s'assimilent pas. Ils ont constitué une des cibles du régime de Pol Pot entre 1975 et 1979. Après les premiers massacres à l'automne 1975, ils tentèrent en vain de se révolter. La répression fut particulièrement féroce. Ils furent également victimes des massacres qui frappèrent, en 1978, la zone Est, région où ils étaient majoritaires. Ils n'étaient plus que 50.000 en 1979. Aujourd'hui, ils sont 300.000 environ. Le massacre des Chams correspond parfaitement à la définition du génocide telle qu'elle est inscrite dans la convention internationale de 1948.

Le pays compte également des résidents chinois (environ 200.000), thaïlandais (environ 35.000) et vietnamiens (entre 150.000 et 400.000). Enfin, on trouve des populations généralement considérées comme primitives: les tribus montagnardes (les Khmers Loeu). On les divise en quatre groupes: les Saoch (chaîne de l'Eléphant); les Pear (dans les Cardamomes), les Brao (frontière laotienne) et les Kuy (chaîne des Dank Rek).

Tableau 3.2. Urbanisation au Cambodge

	1962		1999	
		%		%
Population totale	5.728.771	100	11.437.656	100
Population urbaine	546.865	9.5	1.795.575	15.7

⁴ Enquête sur la démographie. Cambodge Nouveau. N0 223, 1-16 novembre 2004

Population rurale	5.181.906	90.5	9.642.081	84.3
-------------------	-----------	------	-----------	------

Source: Migozzi. *General Population Census of Cambodia 1999. Analysis of Census Results. Report 3. Labor Force and Employment.*

Le taux d'urbanisation de la population du Cambodge est faible. Cependant, la croissance urbaine s'est poursuivie à un rythme accéléré, de 9.5% en 1962 à 15.7% en 1999, par un exode rural important, soit une augmentation de 228%.

Tableau 3.3. Population active

	1962		1999	
		%		
Population active totale	2.500.000	100	5.117.879	100
Population active urbaine	475.000	19.0	741.652	14.5
Population active rurale	2.025.000	81.0	4.376.227	84.3

Source: Migozzi. *General Population Census of Cambodia 1999. Analysis of Census Results. Report 3. Labor Force and Employment.*

La part de la population active du pays a crû, passant de 55,5% en 1999 à 65,5% en 2004, soit 8,8 millions de personnes. Ces chiffres sont beaucoup plus haut la proportion de la population active en 1962 (44%). Cette population active est en grande partie (45,7%) constituée de personnes travaillant dans un cadre familial et non rémunérées. Le taux de chômage est passé de 5,3% à 7,1% en 2004.

Analphabétisme a reculé à un rythme soutenu. En 1998, deux personnes sur trois disaient savoir lire ; elles sont aujourd'hui trois sur quatre. Chez les seules femmes, ces proportions sont passées en six ans de la moitié aux deux tiers. L'amélioration est encore plus spectaculaire chez les enfants de 10 à 14 ans, le taux d'alphabétisme atteignant aujourd'hui 87,6%, contre 67,6% en 1998. Une avancée à mettre au crédit d'une meilleure scolarisation (+11,6% chez les filles, +8,7% chez les garçons).

On peut constater aussi un plus grand accès à l'eau courante (44% des foyers en 2004 contre 29% en 1998), un hausse du nombre de toilettes (21,9% des foyers contre 14,5%) et un recours moindre au pétrole comme source d'éclairage (65% en 2004 contre 80% en 1998).

Tableau 3.4. La structure du produit intérieur

	1962		2002	
	Part du PIB	Emploi	PIB	Emploi
Secteur primaire	49	81	35	70
Secteur secondaire	19	4	26	10
Secteur tertiaire	32	15	33	20

Source: Migozzi. General Population Census of Cambodia 1999. Analysis of Census Results. Report 3. Labor Force and Employment.

Le tableau montre comment se répartit la population active entre les trois secteurs d'activités économiques. La part de l'emploi agricole est encore élevée avec 70 % des travailleurs cambodgiens se consacrent à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche.

La population active employée dans le secteur secondaire reste faible, 10 % ou environ 500.000 personnes, en dépit de sa progression rapide durant ces dernières années. Parmi eux on comptait environ 250.000 travailleurs des industries textiles. Beaucoup de personnes travaillent dans le secteur informel. La part du secteur tertiaire est de deux fois plus important puisque environ 20 % ou plus de 1.000.000 personnes travaillent dans ce secteur.

Les migrants sont le plus souvent de zone rurale à zone rurale (68,9%), les migrants de zone rurale à zone urbaine sont nettement moins nombreux: 13,9%.

3.2. La politique démographique

La libéralisation économique entre 1988 et 1993 a permis au Cambodge de réduire d'une manière sensible la pauvreté. Mais à partir de 1993, bien que l'économie croisse, la pauvreté au Cambodge est élevée. Alors que le produit intérieur brut augmentait en moyenne de 6 % entre 1994-2003, le taux de pauvreté des Cambodgiens est passé de 39 % en 1993 à 37 % en 1997 et 36 % en 1999, ce qui affecte presque 4 millions de personnes. Et la main d'œuvre cambodgien augmente de plus 250.000 de travailleurs chaque année à cause de croissance rapide de la population, avec le taux de croissance annuel de 2,4 %.

Le taux actuel élevé de la croissance démographique pèse non seulement de manière importante sur les services sociaux mais génère également une plus grande pauvreté. Les conséquences d'une démographie galopante sur le développement socioéconomique sont connues et largement documentées. Le GRC est conscient de la nécessité d'enrayer la croissance rapide de la population, de créer plus de postes de travail, de réduire la pauvreté et d'améliorer la santé, et a défini des politiques démographiques - programmes de planification familiale - pour tenter d'atteindre cet objectif.

En 2003, le Premier ministre Hun Sen a passé une directive exécutive pour établir un programme démographique national qui fournirait des informations et des services de planification familiale et mènerait des activités de plaidoyer en faveur d'une norme de famille réduite. Le GRC a souligné une gamme d'objectifs de politiques de gestion allant de l'aboutissement à la taille de famille désirée à la protection de la santé de la mère et

de l'enfant en passant par la limitation de la croissance démographique puis un retour à la promotion de la santé.

La politique démographique du gouvernement royal vise à réduire la pauvreté et à atteindre les Objectifs de développement du millénaire. Les priorités de la politique démographique du gouvernement royal, telles qu'exposées dans la Stratégie Rectangulaire, sont les suivantes :

- Aider les couples et les familles à prendre, librement et en toute connaissance, leurs propres décisions en terme de nombre d'enfants souhaités et de contrôle des naissances ; et leur garantir l'accès à l'information, l'éducation, aux services et à tout autres moyens leur permettant de réaliser leurs décisions ;
- Maîtriser le taux élevé de fécondité et généraliser le recours au planning familial ;
- Réduire le taux de mortalité et de morbidité infantile, et de mortalité maternelle ;
- Promouvoir l'égalité des sexes et renforcer le développement des ressources humaines ;
- Limiter les effets néfastes de la pression démographique sur l'environnement et les ressources naturelles ;
- Renforcer la prévention contre le VIH/SIDA ; et
- Prendre en compte les facteurs démographiques dans tous les plans, programmes et politiques sociales et économiques.

Le programme de planification de la famille réalise deux choses: il assure une diffusion plus étendue et meilleur marché, des formes de contraception, en mettant en œuvre une action d'information et de propagande pour inciter les gens à y recourir. Des méthodes de limitation démographique plus radicales que la contraception - avortement et stérilisation - ont joué un grand rôle dans le ralentissement de la croissance de la population. En ce sens, le gouvernement plaide en faveur d'une expansion des services offerts dans les cliniques pour y inclure des services de soins de la reproduction, des soins après avortement et des services pour les adolescents. La fourniture de contraceptifs et des pilules contraceptives constitue un des moyens efficaces dans la sécurité contraceptive et la prévention du VIH/SIDA.

La planification familiale naturelle (PFN) inclut n'importe quelle méthode qui n'implique pas la stérilisation ou l'usage de médicaments ou de matériel contraceptifs. Elle implique le fait d'éviter le rapport sexuel durant la période de fécondé d'un cycle menstruel féminin.

3.3. Endettement

Un grave problème pour les ruraux pauvres est l'endettement en riz durant la campagne. L'enquête initiale conjointe UNICEF-PAM indiquait que 59 pour cent des femmes modérément ou gravement sous-alimentées utilisaient une partie de la récolte de riz

pour rembourser leurs emprunts, contre 38 pour cent des femmes légèrement sous-alimentées, et 35 pour cent des femmes bien nourries. En outre, plus de 60 pour cent des femmes modérément sous-alimentées empruntaient également de l'argent à des prêteurs (avec des taux d'intérêt de 100 pour cent ou plus), tandis que seulement 50 pour cent des autres femmes auraient emprunté l'année précédente. Cette pratique est utilisée comme stratégie d'adaptation à court terme, mais pour les emprunts à plus long terme, elle comporte souvent des risques inacceptables.

3.4. Les groupes vulnérables

Les groupes vulnérables se retrouvent pour la plupart dans les catégories sociales suivantes : les enfants, les femmes, les handicapés, les aînés et les jeunes. Leur basculement dans la pauvreté crée des conditions de vulnérabilité inversement proportionnelles à leur capacité à se défendre et à réagir. C'est pour cette raison que la protection des groupes vulnérables constitue l'axe principal de la stratégie du gouvernement. Ainsi, des programmes ad hoc seront mis en œuvre pour réduire les facteurs d'exclusion sociale, notamment en faveur des populations pauvres dont les capacités d'action sont affectées par le statut social (genre), l'âge, les handicaps physiques ou les conjonctures particulières (victimes mines, des inondations ou des conflits sociaux et politiques), afin que ces groupes aient les mêmes chances et potentiels que les autres acteurs pour bénéficier des opportunités économiques de création de richesse et d'accès aux services sociaux.

Un des enjeux principaux de la lutte contre la pauvreté est la nécessité de toucher toute la population cambodgienne ciblée en répondant à ses besoins spécifiques. Pour assurer l'efficacité et la durabilité des interventions, un autre axe de la stratégie portera sur la mise en œuvre d'une démarche participative et décentralisée de pilotage, d'exécution et de suivi - évaluation des programmes garantissant toute la célérité et la transparence nécessaires à l'appropriation mais aussi assurant la cohérence avec les programmes sectoriels et les initiatives locales en cours ou planifiées.

Articulée autour de ces axes, la stratégie de réduction de la pauvreté revient à: (i) promouvoir les opportunités de création de richesse au Cambodge ; (ii) organiser l'égalité des chances dans la concrétisation de ces opportunités, notamment à travers le renforcement des capacités des populations pauvres et (iii) assurer la protection des groupes vulnérables. En appui aux politiques et stratégies qui seront mises en application suivant ces différents axes, il sera recherché une meilleure maîtrise des tendances démographiques défavorables, conformément à la Déclaration de Politique de Population renouvelée en 2003. De même, la culture de la paix, de la tolérance et de la solidarité doit demeurer une valeur cardinale de la société cambodgienne afin de prévenir l'exclusion et la marginalisation des minorités au sein de chaque communauté de base.

Dans cette optique, la conception, l'exécution et le suivi évaluation des programmes seront basés sur une approche transversale qui reconnaît et part des spécificités de genre en vue d'améliorer l'impact des interventions et d'assurer l'équité. La prise en compte des différents rôles des hommes et des femmes, les disparités entre sexes en ce qui concerne le contrôle et l'accès aux ressources, ainsi que les différences qui en résultent au niveau des contraintes, besoins et priorités serviront de principe d'orientation à toutes les composantes des stratégies retenues.

Pour alléger les souffrances des populations démunies et favoriser l'intégration sociale des catégories et sous-groupes marginalisés et vulnérables, la politique de l'Etat vise à : (i) améliorer le statut social des groupes vulnérables et marginalisés ; (ii) faciliter l'accès de populations démunies aux services sociaux, infrastructures et équipements de base ; (iii) mettre en œuvre des programmes de création de richesse adaptés à la situation de ces groupes cibles, notamment à travers la microfinance et (iv) promouvoir le développement communautaire.

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat s'attachera à : (i) consolider et renforcer les programmes et projet d'investissement social ; (ii) mettre en place un système de suivi de l'impact des projets auprès des communautés de base ; (iii) renforcer les capacités des organisations communautaires dans l'identification, la priorisation et l'exécution de leurs projets.

Pour la promotion et la protection des enfants, la politique de l'Etat vise à : (i) assurer une couverture socio sanitaire et nutritionnelle adéquate aux enfants de familles vulnérables; (ii) scolariser et former les enfants en âge scolaire et non pris en charge; (iii) protéger et promouvoir les enfants en situation de risque et en conflit avec la loi; et (iv) développer une stratégie de prise en charge des enfants en milieu semi ouvert.

Cette démarche sera sous-tendue par : (i) l'amélioration continue du fonctionnement du système de soins de santé primaires et la capacité du système à prendre en compte les enfants des populations pauvres et exclues par la recherche de médicaments de qualité à bas prix, une plus grande ouverture de l'accès aux structures de santé; (ii) la promotion de l'éducation pour la santé de la mère et de l'enfant et (iii) la pérennisation des résultats satisfaisants des programmes nationaux de santé tels que le Programme Elargi de Vaccination (PEV) et le Programme national de nutrition (PNN).

L'Etat poursuivra les réformes juridiques et réglementaires déjà entamées dans la ligne des principes affirmés dans le programme politique qui reconnaît de manière explicite les droits des femmes notamment ceux liés à l'accès aux terres. A fin de traduire tous ces programmes juridiques dans les faits et rendre ces droits effectifs, des disposition seront prises pour: (i) approfondir les droits des femmes par la sensibilisation de toutes les

populations, la vulgarisation des textes etc.; (ii) améliorer la situation économique et sociale des femmes par la mise en place d'infrastructures d'allégement des travaux domestiques, la mise à la disposition des femmes rurales de technologies et équipement appropriés pour la transformation et la conservation des produits, (afin que les femmes puissent consacrer d'avantage de temps aux activités productives) et la mise en place de fonds de promotion économique et de soutien aux activités des femmes; (iii) renforcer les capacités des femmes pour réduire leur vulnérabilité par des mesures spécifiques dans le cadre des programmes sectoriels de l'éducation et de la santé; (iv) améliorer l'accès et le séjour des filles dans tous les niveaux d'enseignement et promouvoir l'enseignement professionnel pour les femmes et (v) promouvoir l'amélioration de la situation de santé des femmes, des filles et des enfants.

S'agissant des handicapés, les actions de l'Etat viseront à : (i) mettre en place un programme national de réadaptation à base communautaire en leur faveur ; (ii) améliorer leur situation économique et sociale et lutter contre les préjugés dont ils sont victimes ; (iii) améliorer l'état sanitaire et la mobilité des personnes handicapées ; (ii) promouvoir l'éducation et la formation des personnes handicapées ; et (iii) améliorer leur situation économique et sociale.

Pour améliorer les conditions de vie des jeunes, l'Etat s'attachera à : (i) renforcer la formation professionnelle; (ii) coopérer avec les ONGs pour améliorer les conditions des enfants de la rue et (iii) développer des programmes de prise en charge des jeunes toxicomanes.

De façon plus générale, pour tous ces groupes susmentionnés, l'Etat s'attachera à encourager et renforcer les filets de sécurité sociale formels et informels en facilitant notamment l'accès aux organismes d'assurance sociale, en encourageant la création de mutuelles de santé et d'autres structures de solidarité civile et sociale.

Il convient enfin de préciser que toutes les actions précitées en faveur des groupes vulnérables pourraient être davantage renforcées avec l'appui des partenaires au développement, en cas de chocs exogènes suffisamment forts qui remettraient en cause les projections macroéconomiques.

3.5. La politique de l'emploi et de la protection sociale

En tant que levier majeur du recul de la pauvreté, l'emploi sera placé au cœur des préoccupations des politiques économiques et de développement. La politique de l'emploi sera centrée sur : (i) des mesures de gestion de la main d'œuvre qui contribuent à augmenter les capacités et les possibilités d'accès des pauvres à l'emploi; (ii) l'amélioration de la gestion et l'employabilité de la main d'œuvre; (iii) le renforcement de

l'efficacité et la transparence du marché de l'emploi; (iv) la promotion de l'emploi indépendant en milieu rural et urbain.

Ces mesures seront accompagnées par la promotion des activités à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) qui offrent la possibilité de privilégier l'utilisation intensive de main d'œuvre locale dans la construction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures productives, économiques et sociales. L'approche HIMO devrait trouver un terrain d'application privilégié dans les travaux initiés par l'Etat et les Collectivités locales. Bien menée, elle peut contribuer à lutter efficacement contre le sous-emploi des jeunes en ville.

Les priorités du gouvernement royal pour ce troisième mandat sont :

- La création d'emplois pour tous les Cambodgiens et en particulier pour les jeunes qui arrivent sur le marché du travail, par des mesures qui encouragent les investissements locaux et les investissements étrangers directs dans les secteurs prioritaires, en particulier, l'agriculture, l'industrie agroalimentaire, les industries à forte valeur ajoutée et le tourisme ;
- La mise en place de réseaux de formation techniques pour les populations défavorisées, conjointement à une aide à la recherche d'emploi, en particulier pour les jeunes et les jeunes diplômés, en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi ;
- Elaboration de statistiques sur le marché de l'emploi.

Concrètement, le gouvernement royal s'engage à :

- Améliorer la gestion des travailleurs étrangers pour créer des emplois pour les Cambodgiens ;
- Faciliter le transfert des nouvelles technologies qui contribuent au développement du pays ;
- Elaborer des politiques et des programmes pour l'emploi et la formation en adéquation avec la politique sur l'éducation pour encourager la mobilité professionnelle, et mettre en place des formations professionnelles et techniques ;
- Encourager les exportations officielles de main d'œuvre pour améliorer le bien être des populations, renforcer les compétences, réduire le chômage et augmenter les revenus. L'exportation de la main d'œuvre offre une alternative intéressante dans le domaine de la réduction de la pauvreté, comme le montre l'expérience de pays voisins ;
- Appuyer le développement des industries à forte main d'œuvre pour créer des emplois et absorber l'afflux de main d'œuvre des zones rurales, et dans le même temps mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'augmentation de la productivité et à la diversification du secteur agricole pour augmenter les revenus des ménages et relever le niveau de vie des populations rurales, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté rurale.

La politique du gouvernement royal dans le domaine de la protection sociale doit être axée sur :

- L'application rigoureuse de la législation sur le travail et des conventions internationales sur le rôle des syndicats, pour garantir les droits et les devoirs des ouvriers, des employés et des employeurs ;
- L'amélioration des conditions de travail des ouvriers et des employés ;
- Le renforcement de l'application de la loi sur la sécurité sociale ;
- L'étude de faisabilité pour la mise en œuvre de fonds d'assurance vieillesse, d'allocations d'invalidité et pour les personnes à charge et d'assurances pour les accidents du travail conformément à la législation sur le travail.

Le gouvernement royal s'attellera à renforcer son action sociale, permettant ainsi d'améliorer les perspectives d'emploi ; de réduire la vulnérabilité des populations défavorisées ; d'apporter une assistance aux personnes handicapées et aux anciens combattants et à leurs familles ; de renforcer l'assistance d'urgence aux victimes des catastrophes naturelles ; et d'étendre le champ d'action des programmes de réinsertion pour les personnes handicapées, y compris des programmes d'amélioration de l'assistance sociale en faveur des personnes âgées, des orphelins, des femmes victimes de violences, des sans-abri et des anciens combattants et de leurs familles.

CHAPITRE IV

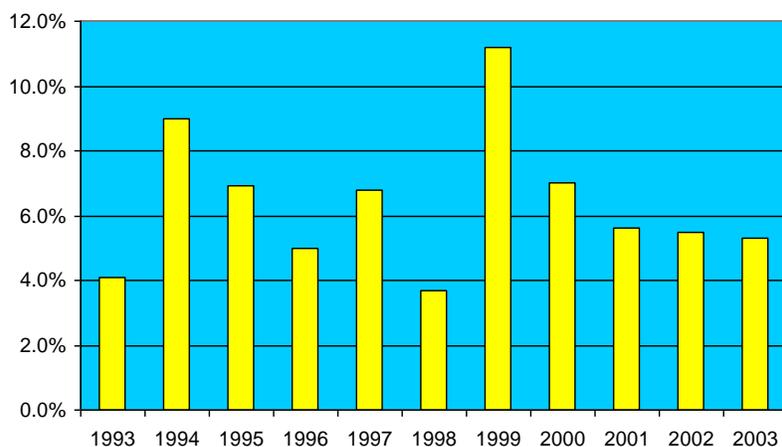
LE CADRE MACROÉCONOMIQUE DU CAMBODGE

Depuis 1993, la croissance de l'économie cambodgienne a connu un développement en dents de scie en raison de sa vulnérabilité aux conditions climatiques et au développement régional. Grosso modo des résultats satisfaisants en termes de croissance et de consolidation des équilibres macro-économiques ont été enregistrés.

Le message stratégique que le GRC tient à communiquer, est que la croissance économique est une condition *sine qua non* à la lutte contre la pauvreté et que la clef de la croissance économique réside dans la mise en valeur du secteur privé et la bonne gouvernance. Parallèlement, le gouvernement considère que le rythme auquel le secteur privé est susceptible d'évoluer dépend pour beaucoup d'une amélioration soutenue du cadre de la fonction publique.

Les cinq années du second mandat du gouvernement, le Cambodge a réussi à atteindre les objectifs fixés en terme de croissance économique, avec en moyenne 6,9% du PIB de 1999 à 2003, et ce malgré les importantes calamités naturelles telles que les inondations et sécheresses répétées. L'objectif en règle générale est de maintenir une croissance comprise entre 6 et 7%.

Graphique 4.1. La croissance économique en 1993-2003



La réduction de l'extrême pauvreté au Cambodge depuis 1993 demeure un challenge. La chute est saisissante: de 1993 à 1997, mais stagnante jusqu'à 1999. La part de la population du Cambodge vivant au dessous du seuil de pauvreté est passée de 43% en 1993 à 37 %. Donc, la réduction de la pauvreté va moins vite que la croissance, signe que le Cambodge est de plus en plus inégalitaire.

1) La cause principale du recul de la pauvreté est la croissance économique. Seule la croissance permet d'améliorer, de surcroît, les autres indicateurs sociaux comme la mortalité infantile ou la scolarisation.

2) La croissance, condition nécessaire, n'est pourtant pas suffisante. Autrement dit, la réduction de la pauvreté impose d'accompagner la croissance par une politique de redistribution, faute de quoi elle se transforme en accroissement des inégalités. La persistance de la malnutrition infantile, malgré le boom économique, confirme que le gouvernement ne peut pas laisser la croissance jouer seule.

3) La meilleure façon de promouvoir la croissance reste l'insertion dans le commerce mondial.

4) Comme 70 % des habitants du Cambodge vivent de l'agriculture, les enjeux se concentrent sur ce secteur. La poursuite de la lutte contre la pauvreté passe par l'accroissement des exportations des produits agricoles et la mise en œuvre des réformes à travers l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

5) Le Cambodge manque de l'infrastructure économique et sociale. En ce sens, l'aide financière extérieure est indispensable pour améliorer les avantages compétitifs du pays.

6) Pour passer au stade du développement durable, il faut briser le cercle vicieux du développement, qui s'inscrit dans le triangle " incitations - système - structure ". Le système de l'administration civile joue un rôle dominant dans le renforcement de la capacité pour gérer le processus du développement.

Tableau 4.1. Cambodge: Indicateurs macro-économiques, 2001-2008
(En pourcentage du PIB)

2001	02	03	04	05	06	07	08
------	----	----	----	----	----	----	----

	Projections							
Secteur réel								
PIB réel (% croissance)	5.7	5.5	5.2	5.9	2.5	4.3	6.0	6.2
PIB réel par habitant (% croissance)	3.1	2.8	2.8	3.9	-0.5	1.2	2.9	3.1
Inflation (dernier quartier; % croissance)	0.7	3.7	2.8	3.1	3.6	3.5	3.6	3.6
Inflation (moyenne; % change)	0.2	3.3	1.7	3.4	3.4	3.5	3.5	3.6
Déflateur du PIB (% change)	-0.3	2.1	1.8	3.5	3.4	3.5	3.5	3.6
Épargne domestique (hors transferts)	8.2	4.3	1.8	3.6	2.0	2.9	3.7	4.4
Épargne nationale	20.1	16.2	13.3	14.5	12.7	13.3	13.6	13.8
Épargne de l'administration centrale	1.1	1.2	0.0	0.8	0.9	0.9	0.9	1.1
Épargne privée	19.0	15.0	13.2	13.7	11.8	12.4	12.6	12.7
Investissement domestique	21.2	17.3	16.6	17.0	16.3	17.0	17.0	17.0
Investissement public	6.6	7.8	7.2	7.3	6.7	6.6	6.5	6.4
Investissements par les donateurs	5.5	5.2	5.1	4.6	4.8	4.6	4.2	3.9
Investissements privés	9.1	4.3	4.3	5.1	4.7	5.8	6.3	6.7
Dont: changement du stock	2.1	-0.4	...	...	...	...	...	...
Secteur fiscal								
Recettes totales	10.7	11.2	10.5	11.9	12.4	12.9	13.3	13.5
Recettes fiscales	7.8	7.9	7.4	8.1	8.1	8.1	8.0	8.1
Impôts intérieurs	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Impôts sur le commerce extérieur	5.8	6.1	5.7	6.2	6.3	6.2	6.2	6.3
Recettes non fiscales	2.9	3.2	2.7	3.0	2.7	2.8	2.8	2.9
quota	0.2	0.5	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Recettes en capital	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mesures nouvelles	...	...	0.3	0.8	1.5	2.0	2.4	2.5
Dépenses totales	16.3	17.9	18.2	18.3	18.2	18.5	18.9	18.9
Dépenses courantes	9.6	10.1	10.5	11.1	11.5	11.9	12.3	12.4
Traitements et salaires	3.4	3.7	3.7	3.8	4.0	4.2	4.4	4.8
Administration civile	1.5	1.9	2.0	2.2	2.5	2.8	3.0	3.4
Militaire et sécurité	1.9	1.8	1.7	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4
Paiements d'intérêts	0.1	0.2	0.2	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Dépenses sociales (hors salaires)	1.6	2.0	2.1	2.1	2.3	2.5	2.7	2.8
Dette intérieure	...	...	...	0.7	0.6	0.6	0.5	0.0
Autres	4.5	4.2	4.3	3.8	3.9	4.0	4.0	4.1
Dépenses en capital 1/	6.7	7.9	7.5	7.3	6.7	6.6	6.6	6.5
Balance primaire (y. c. dons)	-2.7	-3.6	-4.5	-2.9	-2.5	-2.4	-2.3	-2.2
Déficit global	-5.5	-6.7	-7.4	-6.4	-5.8	-5.6	-5.6	-5.4
Déficit global (y.c. dons)	-2.8	-3.8	-4.7	-3.6	-3.3	-3.1	-3.0	-2.9
Financement intérieur	0.1	-1.1	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Opérations en cours	0.2	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Financement extérieur	5.2	7.0	6.4	6.4	5.8	5.6	5.6	5.4
Décaissements	5.2	7.0	6.5	6.8	6.2	6.0	6.0	5.8
Amortissement	0.0	0.0	0.1	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5
Secteur monétaire								
Masse monétaire (croissance en %)	20.4	31.1	7.5	17.5	7.9	14.2	11.9	13.6
Vélocité (GDP/M2)	7.2	6.0	5.6	5.4	5.1	5.0	4.8	4.7

	2001	02	03	04	05	06	07	08
	Projections							
Prêt au secteur privé (% de croissance)	4.2	13.2	23.1	15.0	5.2	23.2	10.3	9.6
Secteur extérieur								
Exportations domestiques (en pourcentage du changement)	14.0	12.1	16.8	14.1	-6.4	1.2	6.5	8.3
Importations (en pourcentage du changement)	8.8	10.8	13.9	10.3	-1.0	4.1	7.8	9.0
Importations (confection exclue, en pourcentage du changement)	9.0	5.4	10.7	7.8	3.6	6.6	9.2	10.2
Balance des transactions courantes (y compris transferts)	-9.4	-9.2	-11.2	-10.0	-11.0	-10.8	-10.2	-9.6
Balance des transactions courantes (y compris transferts)	-1.2	-1.1	-3.3	-2.5	-3.6	-3.7	-3.4	-3.2
Investissements directs (US\$, millions)	140.9	47.8	53.6	67.3	84.2	101.0	126.3	157.8
Balance global	0.6	0.8	-0.9	0.8	0.0	0.2	1.2	1.7
Réserves brutes (en millions de US\$)	550	661	664	726	748	783	834	916
(En mois d'importations)	2.7	2.9	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
Flux net des capitaux 2/	10.5	11.6	50.5	11.2	10.9	10.6	9.5	8.9
Déficit de ressources (en millions de US\$)	0.0	0.0	0.0	34.5	30.1	30.1	0.0	0.0
Dette extérieure 3/	65.3	66.5	44.0	44.7	46.9	47.5	46.0	44.2
Ratio du service de la dette, accrual basis 4/	3.0	2.9	2.9	2.1	2.1	2.1	2.2	2.3
Ratio du service de la dette, cash basis 5/	1.0	1.0	1.2	2.1	2.1	2.1	2.2	2.3

Source: Ministère de l'économie et des finances, Banque nationale du Cambodge, FMI.

1/ y compris prêts net et paiement de compensation à la Thaïlande en 2003;

2/ Décaissement officiel net, financement exceptionnel et transferts officiels;

3/ Comprend la dette bilatérale avec la Russie et les États Unis, reflétant les impacts des accords de re-échelonnement aux termes de Naples fin décembre 2003;

4/ En pourcentage des exportations domestiques des produits et des services;

5/ En pourcentage des exportations domestiques des produits et des services;

Source: Estimations du Ministère de l'Economie et des Finances, de la Banque Nationale du Cambodge, et du FMI.

Le gouvernement a pris l'engagement de maintenir un environnement macroéconomique stable. Les objectifs à moyen terme du GRC pour le cadre macroéconomique comprennent les éléments suivants: atteindre un taux annuel de croissance économique de 6 à 7%, maintenir l'inflation à un taux inférieur à 4%, limiter l'endettement extérieur à un niveau compatible avec les flux de financement concessionnel et d'investissement étranger direct et augmenter les réserves brutes de changes à une valeur équivalent à environ 3 mois d'importations.

4.1. Développements économiques récents

En 2003, l'activité économique au Cambodge a été ralentie par une série de chocs imprévus et l'incertitude politique pendant les élections générales. Le produit intérieur brut (PIB) réel s'est établie à 5,3 pour cent en 2003 contre 5,5 pour cent en 2002, tirée par une croissance de 5,1 pour cent du PIB industriel et de 6,8 pour cent du PIB

agricole. Le Cambodge a connu en 2003 la production agricole élevée, notamment les productions céréalières. Le marché du travail s'est amélioré pendant la dernière partie de 2003. L'économie a créé 40,000 emplois en 2003.

Le secteur agricole est caractérisé par la coexistence d'une agriculture traditionnelle, peu mécanisée et fortement dépendante des conditions climatiques, pratiquée sur des exploitations de petite taille, avec une agriculture destinée à l'exportation. La politique agricole pour 2004-2008 a pour objectif de mettre en œuvre un certain nombre de mesures afin de stimuler l'activité agricole et d'accroître le revenu dans le monde agricole.

Il est clair, en définitive, que la phase qui a commencé avec 1999 doit mettre le pays sur la voie d'une croissance vigoureuse et régulière. Toutefois, l'économie nationale restera encore fragile. Elle restera, comme toute autre économie, très sensible aux chocs extérieurs. Elle restera, davantage encore, sous l'influence des facteurs internes, particulièrement, le comportement des secteurs textile et tourisme, et du secteur agricole et de sa branche rizicole, et, plus généralement, les orientations du gouvernement en matière de politique économique, d'effort de stabilisation et de volonté et d'action de réforme.

Pour soutenir la croissance, le Cambodge devra cependant aller de l'avant dans son programme de réformes et réussir la mise à niveau de son industrie de textile, en préparant de la mise en œuvre d'ici 2005 des réformes visant à réduire les coûts et faciliter les exportations. Par ailleurs, pour faire face aux défis de la pauvreté, le Gouvernement royal du Cambodge a mis en œuvre dans les dernières années différentes réformes pour lutter contre la pauvreté, notamment à travers une nouvelle stratégie de développement rural et agricole, améliorer l'accès à l'éducation et aux services sanitaires. Des réformes visant à décentraliser la vie politique, économique et sociale, à améliorer la gouvernance et à lutter contre la corruption ont également engagées.

L'incertitude politique, même avec un contexte mondial plus favorable, en particulier les économies américaine et régionale plus forte, devraient saper la croissance économique au Cambodge en 2004. Les économistes prévoient que le PIB réel du Cambodge augmentera de 4,3 % en moyenne en 2004, ce qui est nettement pire qu'en 2003.

La croissance économique en 2005 devrait se ralentir, avec un taux de croissance estimé à 1,9%. Ce repli de l'activité est essentiellement imputable à la forte contraction du secteur confection qui sera fléchi de -12%. La situation est relativement plus satisfaisante au niveau des autres secteurs. Le secteur primaire sera progressé de 3,6% et le secteur tertiaire de 5,2%, permettant ainsi de contenir la forte baisse du secondaire.

Deux risques importants pèsent sur les perspectives économiques du Cambodge:

- l'incertitude quant à l'impact, sur l'économie, de la suppression du quota d'importations des produits textiles aux Etats-Unis à partir de janvier 2005; et
- la viabilité de la reprise économique aux Etats-Unis;

L'accélération de la croissance économique est primordiale à l'amélioration des indicateurs sociaux et à l'élargissement de la base fiscale pour générer suffisamment de ressources en vue de financer les secteurs sociaux. La poursuite des réformes est d'importance cruciale pour réaliser des niveaux de croissance élevés à travers la diversification des sources de production, en favorisant notamment les investissements dans de nouvelles activités manufacturières, agro-industrie et en développant le secteur du tourisme dont les effets multiplicateurs sur le reste de l'économie sont très importants.

L'accélération de la croissance de l'économie rurale aura un impact plus tangible sur la réduction de la pauvreté. Toutes les possibilités de promotion de la croissance dans le monde agricole, où les potentialités de développement - par le biais entre autres de l'élargissement des cultures d'irrigation et l'expansion de la vulgarisation agricole - sont importantes, doivent par conséquent être considérées avec la plus grande attention.

La réforme économique engagée par le GRC s'inscrit dans l'orthodoxie du «consensus de Washington», l'idéologie dominante en vue d'assurer le développement durable.

Cette pensée reflète les réformes macroéconomiques et la stratégie de croissance fondée sur les exportations et la qualité des institutions observées dans certains pays de l'Asie de l'Est, notamment l'impérative d'une grande discipline budgétaire, le bon fonctionnement du système judiciaire, la qualité de la main-d'oeuvre, le développement des infrastructures, le maintien d'un taux de change compétitif, l'attractivité pour les investisseurs étrangers, la stratégie de promotion des exportations et l'intégration à l'économie régionale et mondiale.

Encadré 4.1. Le «consensus de Washington»

L'expression de «consensus de Washington» comprend 10 principes sur la conduite de la politique macroéconomique:

- *discipline budgétaire* permettant d'éviter les pressions inflationnistes et les fuites de capitaux;
- *dépenses publiques prioritaires* dans les secteurs offrant des rendements économiques importants et permettant d'améliorer la répartition des revenus (éducation, santé et développement des infrastructures);
- *réformes fiscales* permettant d'élargir l'assiette fiscale et de limiter les taux d'imposition;
- *taux d'intérêt* réels positifs afin d'encourager l'épargne et de décourager les fuites de capitaux;
- *taux de change* compétitif;

- *libéralisation commerciale* et suppression des droits sur les produits intermédiaires entrant dans la production des biens destinés à l'exportation;
- *libéralisation* des flux d'investissement direct étranger;
- *privatisation* des entreprises publiques;
- *déréglementation* de manière à éliminer les barrières à l'entrée et à la sortie, ainsi que les sources de corruption;
- *garantie* des droits de propriété.

Source: Williamson, J. (2000), "What should the Bank Think about the Washington Consensus", World Bank Research Observer, vol. 15, n 2, August, p.251-264.

4.2. Les investissements

Les investissements se sont bien comportés jusqu'en 1996, année durant laquelle, l'investissement public croît de 47.6% et l'investissement privé de 31.8%. En 1997, c'est la chute (-36.6% pour le public et - 16.0% pour le privé). En 1998, la situation est faible (9.9%) ou encore négative (-5.3%). La part de l'investissement qui faisait plus du quart du GDP en 1996 (25.6%), n'est plus que de 20-21.4% en 1997-98.

La reprise est nette en 1999; elle doit s'accélérer en 2000. Toutefois, l'investissement privé s'accroîtra seulement au taux annuel moyen de 9.5% contre une moyenne de 31.8% durant la première phase 1993-96. La part de l'investissement financée par l'épargne extérieure est de 65.8% pour 1993-96; elle continuera à rester importante, de l'ordre de 60% pour 1999-2002. En revanche, le contenu de cette épargne extérieure, de 70% jusqu'en 1998, tendra à décroître jusqu'à 50% en moyenne 1999-2002.

Le challenge à relever au jour d'aujourd'hui reste la mise en place d'un environnement favorable à l'investissement à travers le renforcement du système juridictionnel et de la bonne gouvernance, ainsi que la capacité du gouvernement à assurer les services minimums pour le secteur privé. Dans ce cadre, le développement des ressources humaines doit bien évidemment être inclus. Un bon exemple la création au sein du Ministère de l'Economie et des Finances son propre Institut Economique et Financier qui forme beaucoup de commis de l'Etat, avec le soutien de plusieurs donateurs et du secteur privé.

L'intégration du Cambodge dans l'ASEAN et l'OMC ouvre bien entendu de nouvelles opportunités au pays mais présente également de réelles menaces. Cependant même le pays n'a plus accès à un traitement de faveur, le Cambodge dispose de certains avantages comparatifs par rapport à ses principaux concurrents. Ces avantages ne se situent pas uniquement en terme de bas coût de main d'œuvre, mais surtout en terme de standards de production. Les Américains, ainsi que beaucoup de pays européens, ne sont plus disposés à acheter des produits en provenance de «sweatshops» dans lesquelles les conditions minimums de travail ne sont pas respectées. Le Cambodge doit

accepter les règles du jeu et a établi dans le pays une politique triangulaire incluant non seulement les propriétaires de ces entreprises et le gouvernement mais également les travailleurs, tout cela sous la superstition du Bureau international du travail (OIT). Le gouvernement doit utiliser cette politique comme un avantage comparatif pour le Cambodge. Certes les prix des produits locaux ne sont pas les plus compétitifs, cependant non seulement la qualité de ces derniers, mais surtout le respect des normes internationales de travaux sont assurés par la volonté du gouvernement.

Au Cambodge les coûts du lancement d'une entreprise sont 615 dollars, ceci constitue l'obstacle majeur à la croissance économique. Mais la réglementation est rarement appliquée et ne joue pas un très grand rôle dans la conduite des affaires. Selon un rapport de la Banque mondiale, une réglementation excessive réduit l'accès à l'emploi des jeunes et des femmes. De plus, elle est « souvent associée à une plus grande inefficacité des institutions publiques (délais allongés, coûts surélevés), à plus de chômage, de corruption, moins de productivité et d'investissement. »

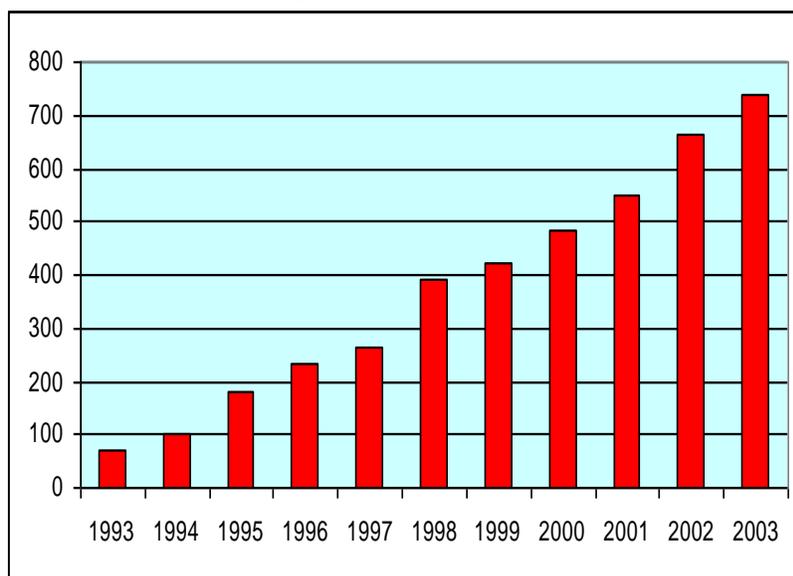
Le rapport propose une série de réformes « simple à mettre en œuvre » : dérèglementation ; suppression ou diminution du revenu minimal ; adaptation du temps de travail aux périodes de haute activité, sans paiement d'heures supplémentaires ; simplification des procédures de licenciement ; diminution de l'intervention des tribunaux en matière commerciale ; transparence des informations sur le crédit ; simplification des procédures judiciaires de recouvrement des dettes ; renforcement de la protection juridique des créiteurs ; réforme des lois sur la banqueroute, et faire de la réforme un processus continu.

4.3. La monnaie et les prix – la poursuite de la stabilité

4.3.1 L'évolution de la situation monétaire

Au niveau de la situation monétaire, l'expansion de la masse monétaire qui avait atteint 18.6% à la fin de 1993, s'est resserrée tout au long de 1994, pour retomber, en fin de l'année à 2.0%. En décembre 1995, la progression atteint 39.5% avec risque inflationniste. Cependant, les avoirs domestiques nets, ayant été contenus dans des limites strictes, la croissance rapide des liquidités s'est retrouvée entièrement dans les avoirs extérieurs nets. La situation est relativement modérée en 1996 et 1997, l'expansion des liquidités étant renfermée dans les limites de 17.9% contre une croissance du PIB nominal de 14.6% et 10.3%. De leur côté, les dépôts extérieurs, caractérisés par une évolution vigoureuse durant les années 1993-96, avec un accroissement annuel moyen de 71.0%, se bloque, en 1998 avec une évolution négligeable de 0.3%. C'est au courant de cette année, 1998, que l'expansion de la masse monétaire est forte, en 1998, avec 41.0%, en relation avec le prêt de la Banque Nationale du Cambodge (BNC) au Trésor.

Graphique 4.2. Avoirs de réserves (en millions de dollar)



Le crédit net au gouvernement de la part de la BNC s'est détendu, tout au long des années 1993-96 (-12.2% en moyenne). De fait, en décembre 1994, le crédit au gouvernement, y compris les entreprises publiques, décline à -23.9% et progresse d'à peine 3,5% en décembre 1995. Il atteint son niveau le plus bas en 1997 (Mds. R. 54,0 et -57.8%). En 1998, il s'est trouvé à Mds. R. 179 (+231.5%). C'est l'époque des gros retraits sur la BNC, pour soutenir les élections et l'intégration des Khmers Rouges ralliés.

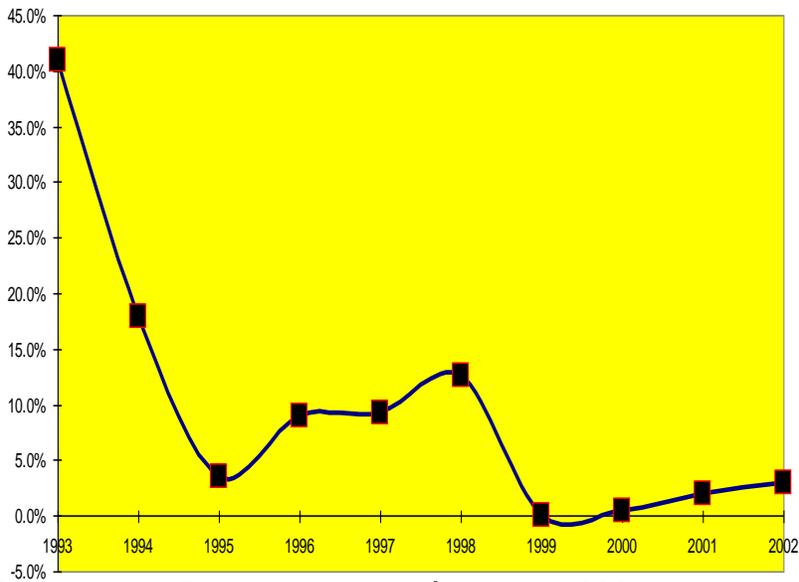
En ce qui concerne les réserves du pays, elles couvrent habituellement 3 mois de nos importations.

Aucun financement monétaire du Trésor n'a été fait auprès de la Banque Nationale du Cambodge, tout au long des années 1994-96, sous réserve d'un léger recours de 5 milliards de riels en 1995. Cette absence d'appel pour un soutien monétaire du budget ou des entreprises publiques a facilité l'expansion globale du crédit à l'économie et a permis de dégager des ressources importantes au profit du secteur privé, soit en moyenne de +43.0% en 1993-96.

4.3.2 Inflation

L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (sur la base trimestrielle) a atteint 17,8% en décembre 1994, pour retomber à 3,5% en 1995 et reprendre à hauteur de 9% en 1996.

Graphique 4.3. Indice des prix à la consommation (IPC)



C'est avec le financement monétaire de 1998 que s'est produit l'aggravation de l'inflation jusqu'à hauteur de 12,6% (1998) et une détérioration du Riel qui perd 26.7% par rapport au dollar américain, après une grande stabilité autour de 2600 Riels pour un dollar américain, durant les années 1993-96.

Il faut également souligner la politique du gouvernement en terme de maîtrise de l'inflation pour laquelle l'objectif est de se situer en dessous de la barre des 4%. Les cinq années écoulées, l'inflation restait sous contrôle, avec un taux moyen de 1,6%. Il faut souligner que dans notre économie nationale l'inflation est très néfaste, en effet il s'agit avant tout du bien être de notre population. L'économie cambodgienne étant fortement dollarisée, et les salaires étant payés en Riels, une variation, même infime, se traduit directement par une perte de pouvoir d'achat. Donc, le plus grand acquis économique du gouvernement de Hun Sen dans la dernière décennie est d'avoir maintenu l'inflation à un niveau bas. Toutefois, la forte croissance de la masse monétaire en circulation en 2002 a contribué à une accélération modérée de l'inflation, qui a atteint 3,3%. Cette poussée inflationniste s'est tassée en 2003. L'inflation en moyenne pour 2003 devrait se situer à hauteur de 1,7%. Mais, l'année 2003 a été dans ce sens très délicate, car le Riel s'est déprécié de 2% en avril 2003, mais s'est stabilisé après les élections qui entraînent toujours une certaine incertitude politique.

4.3.3. Politique monétaire

La politique monétaire restrictive et la discipline fiscale poursuivies par le GRC se sont soldées par une inflation réduite et un taux de change stable, et ont créé des conditions favorables à la croissance économique. La politique monétaire en 2003 s'est caractérisée par une hausse importante des avoirs extérieurs du système bancaire, une forte hausse

des avoirs intérieurs nets, et un accroissement significatif de la base monétaire à un rythme de 15%. Les avoirs intérieurs nets se sont accrus de plus de 20%, essentiellement suite à la croissance du crédit bancaire accordé au secteur privé, qui s'est accru de 27% ou 72 millions de dollars en 2003. De ce fait, la masse monétaire a augmenté de 15% en 2003.

La politique de change a continué d'opérer au travers des adjudications mensuelles par la BNC au marché aux enchères de devises. En 2003, la valeur nominale du riel est restée pratiquement stable par rapport au dollar EU. Par contre, elle s'est dépréciée d'environ 2% vis-à-vis du dollar en avril 2003.

La politique monétaire s'est caractérisée par une relative stabilité au cours des cinq dernières années, avec notamment une hausse de la masse monétaire sans pression inflationniste, un endettement maîtrisé de l'État vis-à-vis du système non-bancaire, et le maintien d'un niveau satisfaisant d'avoirs extérieurs nets, résultant en un taux d'inflation maîtrisé. La politique monétaire doit baser sur (i) une gestion de la liquidité plus active; (ii) de meilleures conditions pour l'intermédiation bancaire et le financement du secteur privé; et (iii) une politique de change déterminée par les conditions du marché.

La politique monétaire devra veiller dans le moyen terme à la stabilité des agrégats monétaires, notamment par un désendettement progressif de l'État auprès du système non-bancaire et une gestion active de la liquidité. Il est essentiel, pour ce faire, que la banque centrale assure un financement sain des besoins de trésorerie de l'État, par l'usage de bons du Trésor, et ne permette pas le financement par le crédit de la banque centrale. L'introduction du bons du Trésor doit permettre à la banque centrale d'utiliser activement son principal instrument de politique monétaire, les titres de régulation monétaire. Enfin, la réduction du crédit au gouvernement devrait permettre une augmentation significative du crédit au secteur privé en phase avec les besoins de développement de l'économie.

4.4. La balance de paiements

Les financements étrangers sont importants pour assurer l'équilibre de la balance de paiements. Les financements publics sont accordés sous forme soit de dons, soit de prêts concessionnels, bénéficiant, en général, de taux d'intérêt moins de 1,5 pour cent, d'une période de grâce de 10 ans et de durées de remboursement de 30 ans. On peut subdiviser l'aide publique au développement (APD) en aide bilatérale, donnée directement par un pays donateur au Cambodge, et en aide multilatérale des organismes internationaux comme la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BAD) et les agences des Nations Unies, comme le PNUD etc.

Les financements étrangers privés comporte quatre éléments: les investissements étrangers directs (IED), l'investissement de portefeuille, les prêts bancaires commerciaux et des crédits à l'exportation. Au Cambodge il n'y a que des investissements étrangers directs. Tant l'aide étrangère que les investissements étrangers directs jouissent un rôle important dans le financement de la balance de paiements du Cambodge.

La situation de la balance de paiements est évidemment influencée par les flux d'aide extérieure et d'investissements directs étrangers (IDE), ainsi que, par ailleurs, par l'augmentation des dépôts en devises des banques primaires auprès de la Banque Nationale. Les transferts publics extérieurs de fonds s'accroissent, qu'il s'agisse de transferts courants, sous forme de dons - 346 millions dollars en 1995 contre 156 en 1993 - ou de transferts en capital, sous forme de prêts, 240 millions de dollars en 1996 contre 55 en 1994. La situation s'est relativement détériorée depuis 1996 pour les transferts officiels (dons); elle reprendrait une évolution modérée en 1999-02 avec une moyenne annuelle de 210 millions de dollars. La part des dons continue à être prédominante dans ces transferts publics extérieurs de fonds, avec une moyenne de 9.8% du PIB en 1993-96 contre 1.3% pour les prêts; la tendance sera inversée progressivement au cours des années 1999-02, avec 5.8% du PIB pour les dons et seulement 2.9% du PIB pour les prêts. De tels transferts qui constituent une aide fondamentale à la balance de paiements, alimentent en même temps le support budgétaire et permettent la réalisation des projets d'investissement publics.

L'essor des investissements manifeste le regain de confiance acquis par le pays. Ce regain de confiance s'exprime, peut-être encore davantage, par les flux des capitaux privés. De tels flux, sous forme d'investissements directs étrangers, qui s'amorcent en 1993, se sont accrus de 68% entre 1994 et 1995 (90 millions dollars en 1994 et 150 millions dollars en 1995); ils sont passés à 240 millions dollars en 1996, soit 7.7% du PIB. La progression est stoppée à 150 millions dollars en 1997-98. Elle reprend en 1999 mais ne parviendrait pas à son niveau 1996 avant 2002.

Le déficit courant (hors transferts officiels) a progressé fortement en 1995 par rapport à 1993 (+157%), étant données les importations liées à l'expansion des investissements (+164%). Les exportations ont cependant marqué une forte progression (+121%) imputable au bois (+122% des recettes d'exportations) et aussi à une percée des produits du textile. La part de ces produits grimpe de moins de 0.4% en 1994 à près de 18.2% en 1996 par rapport aux exportations domestiques (hors réexportation). Les produits forestiers devraient décliner durant la période 1999-02, tandis que le textile deviendrait le pivot des exportations avec 80.3% du total des exportations. Les réexportations, elles, ont été particulièrement actives en 1995 (+155%), constituées d'or pour près de la moitié, devraient également décliner et se stabiliser autour de 1% du PIB.

L'évolution du commerce extérieur du Cambodge a été nettement au delà de la croissance du PIB. Le taux annuel de croissance des exportations était autour de 17% en 2003, toujours en dessus de la croissance du PIB, reflétant la croissance rapide des exportations des textiles et des vêtements. Les importations se sont accru d'environ 14%. En conséquence, le compte courant de la balance des paiements (dons compris) devrait légèrement se détériorer de -3.3 % du PIB en 2003.

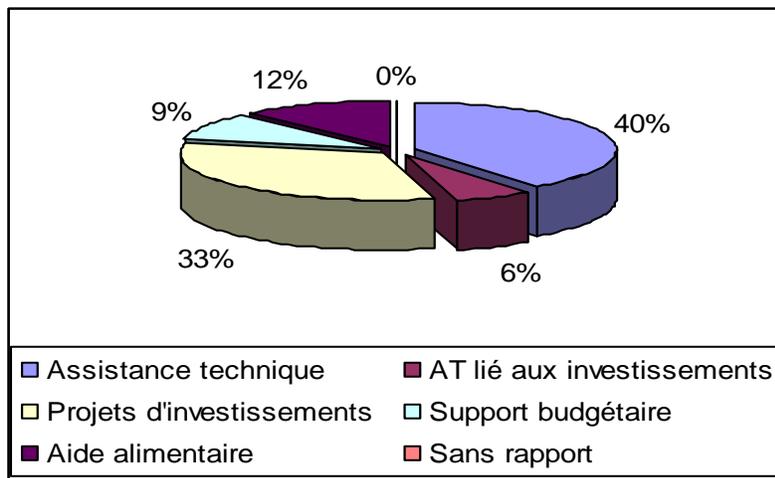
Le niveau des réserves brutes de change, successivement, jusqu'à Mns. US\$. 100 et 1,5 de mois d'importations en 1994, 234 millions dollars et 2,1 de mois d'importations en 1996, et une prévision de 770 millions dollars pour 2004. En termes de mois d'importations de biens et services non facteurs, les avoirs extérieurs bruts sont prévus d'atteindre 2,6 mois en 2004.

4.5. L'aide étrangère

L'aide étrangère a joué et continue de jouer un rôle crucial dans l'économie du Cambodge. Lors des six précédentes réunions du Groupe Consultatif (CG), le gouvernement royal s'est efforcé de maintenir la mobilisation de l'aide extérieure autour de 500 millions US\$ par an, pour couvrir les nouveaux projets et les projets en cours. Néanmoins, le GRC préfère l'octroi de l'aide plus tôt que de prêt, en vue d'optimiser les bénéfices pour la population cambodgienne et pour réduire la pression sur les générations futures. Le financement de programmes de développement par des prêts à taux non préférentiels est fortement découragé.

Depuis 1996, lors de la réunion du GC, les partenaires bilatéraux et multilatéraux s'étaient engagés à la hauteur de 450 millions US\$ en moyenne par an. Entre 1999 et 2003 les déboursements ont été à la hauteur de 2,4 milliards de dollars, soit 483 milliards de dollars par an en moyenne. Dans le même temps, les déboursements par des partenaires bilatéraux et multilatéraux se sont élevés à 830 millions de dollars et à 797 millions de dollars respectivement. Les déboursements par les organisations non gouvernementales étaient à hauteur de 243 millions de dollars. Le gouvernement royal a aussi engagé environ 290 millions de dollars sur ses propres ressources en tant que fond de contrepartie.

Graphique 4.4.: La forme de l'aide étrangère, 1999-2003



Décomposition du coût total de 2,7 milliards US\$ des programmes de développement sur la période 1999-2003 :

- 40 % pour l'assistance technique; 33% pour les dépenses d'investissement et 6 % pour l'assistance technique liée aux investissements; et
- 12 % pour l'aide alimentaire et aide d'urgence et 9 % pour le support budgétaire et le support à la balance de paiements.

Décomposition par secteur des programmes prioritaires dans le cadre du PIP pour la période 1999-2003 :

- 15% santé publique
- 12% infrastructure;
- 12% développement rural;
- 11% éducation;
- 10% secteurs sociaux;
- 8% gestion économique;
- 8% aide humanitaire et aide d'urgence;
- 7% développement d'administration;
- 7% agriculture

Graphique 4.5: Décomposition par secteur, 1999-2003

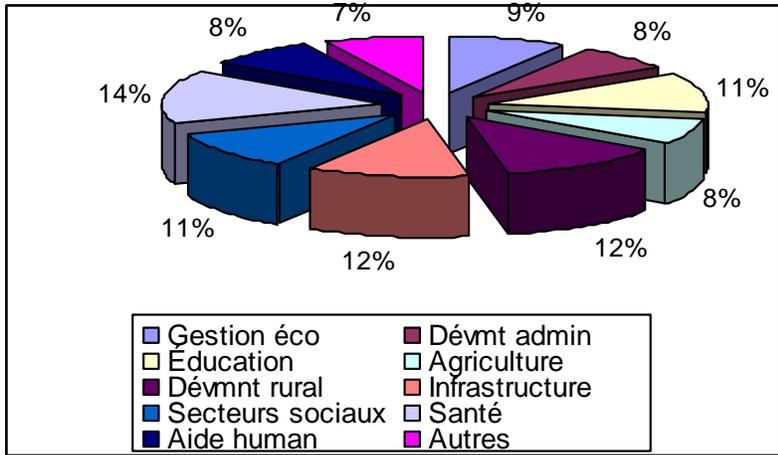


Tableau 4.2: déboursements par bailleur: 1999-2003

(en millions de US Dollars)

1999-2003 Déboursements total US\$ %	1999		2003		1999-2003 Déboursements total	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
AGENCES DES NATIONS UNIES						
• Programmes délivrés: Total	90.1	22.6%	83.9	15.4%	....
• Ressources propres	45.3	11.3%	41.8	7.7%	223.7	9.3%
INSTITUTIONS FIN. INTERN.						
• Banque mondiale	26.7	6.7%	63.8	11.7%	213.5	8.8%
• Fond monétaire inter.	11.5	2.9%	12.3	2.2%	81.7	3.4%
• Banque asiatique dével.	26.9	6.7%	73.3	13.4%	278.4	11.5%
Sous total: ONU et IFIs	110.4	27.6%	191.1	35.0%	797.3	33.0%
UNION EUROPEENNE						
Commission européenne	28.3	7.1%	31.9	5.8%	136.6	5.7%
Belgique	4.8	1.2%	5.0	0.9%	16.0	0.7%
Danemark	2.7	0.7%	7.0	1.3%	20.8	0.9%
Finlande	0.7	0.2%	0	...	6.0	0.2%
France	18.6	4.6%	26.0	4.8%	136.8	5.7%
Allemagne	12.3	3.1%	16.2	3.0%	68.0	2.8%
Hollande	6.1	1.5%	2.8	0.5%	21.1	0.9%
Norvège	1.0	0.3%	2.7	0.5%	9.6	0.4%
Suède	10.8	2.7%	17.6	3.2%	69.3	2.9%
Royaume Uni	9.4	2.4%	17.0	3.1%	59.8	2.5%
Autres membres de l'UE	0	...	0	...	0	...
Sous total: EU	94.7	23.7%	126.3	23.1%	544.0	22.5%
BAILLEURS BILATERAUX						
Australie	18.4	4.6%	22.7	4.2%	108.2	4.5%
Canada	2.6	0.6%	2.4	0.4%	14.4	0.6%
Chine	3.0	0.7%	5.6	1.0%	33.2	1.4%
Japon	88.0	22.0%	101.2	18.5%	500.8	20.7%
Nouvelle Zélande	0.8	0.2%	1.9	0.4%	5.7	0.2%
République de Corée	1.0	0.3%	10.3	1.9%	35.8	1.5%
Fédération de Russie	0.3	0.1%	0.4	0.1%	2.3	0.1%
Suisse	0	...	2.5	0.5%	5.4	0.2%
Etats-Unis	23.0	5.8%	34.3	6.3%	120.8	5.0%
Autres Bilatéraux	2.5	0.6%	0	...	4.1	0.2%
Sous total: Bilatéraux	139.7	34.9%	181.2	33.2%	830.6	34.4%
Organisations Non Gouvernementales (propres ressources)	55.0	13.8%	47.2	8.7%	243.2	10.1%
TOTAL DÉBOURSEMENTS	399.7	100%	545.8	100%	2,415.1	100%

*Source: Council for the Development of Cambodia (2004).
Development Cooperation Report 2002 and 2003: Main Report.*

4.6. Situation de la dette publique extérieure

La dette publique extérieure se compose de la dette extérieure du secteur public et la dette extérieure privée bénéficiant de la garantie du secteur public. La dette publique du Cambodge a été décomposé en trois grands agrégats, (i) la dette multilatérale, (ii) la dette bilatérale due à des créanciers participants au Club de Paris et (iii) la dette bilatérale due à des créanciers non-membres du Club de Paris. La Direction des investissements et de la coopération internationale est responsable pour la gestion de la dette extérieure et la Banque nationale du Cambodge pour les crédits du Fond monétaire international.

Les tableaux ci-dessous résument la situation des arriérés et de l'encours selon ces trois grandes catégories et les montants dus au titre du service de la dette de 2003 à 2010.

L'encours de la dette multilatérale au 31/12/2002 est de 752 millions de dollars E.U. Cette dette multilatérale est récent et les tirages se sont effectués au cours des années 90 et au début des années 2000. Les deux principaux bailleurs de cette catégorie sont la Banque mondiale (essentiellement des prêts IDA) et la Banque asiatique de développement (BAD).

Les prêts des créanciers multilatéraux, notamment ceux de l'IDA et de la BAD, sont assortis de périodes de différé très importantes (10 ans et plus) et à partir de 2003 le Cambodge ne paiera que des intérêts au titre de ces prêts. Par ailleurs, le remboursement du capital étant progressif, les premiers paiements en capital seront relativement «légers». Cependant ils atteindront et dépasseront les 10 millions de dollars E.U. à partir de 2007.

Le 26 janvier 1995, les créanciers du Royaume du Cambodge - Allemagne, France, Italie, Japon et les Etats-Unis - réunis dans le cadre du Club de Paris, lui ont accordé la restructuration d'une partie de sa dette bilatérale. Cette restructuration a été obtenue à des conditions très favorables, celles dites des termes de Naples. Conformément aux termes de l'accord du 26 janvier 1995, le Cambodge a négocié et mis en place des accords bilatéraux avec tous les créanciers participants, à l'exception des Etats-Unis.

4.7. L'environnement international et régional

Au cours des premiers mois de 2003, les incertitudes liées à la crise entre les Etats-Unis et l'Irak, la flambée des cours du pétrole et la morosité des marchés financiers ont pesé sur la demande mondiale et sur le rythme de croissance des économies industrialisées.

Toutefois, sur l'ensemble de l'année, la stabilisation des prix du pétrole, le regain de dynamisme des marchés financiers et monétaires et la restauration du climat de confiance chez les agents économiques devraient permettre de libérer progressivement les comportements restrictifs de la consommation privée induits par les incertitudes géopolitiques nées de la crise au Proche Orient et dans le Golfe. Ainsi, il est globalement prévu une accélération de l'activité économique mondiale en 2003, avec un taux de croissance estimé à 3%.

Le redressement des activités économiques mondiales est observé en 2003 et porté principalement par les Etats-Unis. La croissance économique des Etats-Unis, en moyenne annuelle, est estimée à 3,1% en 2003. Dans la Zone ASEAN+3, le taux de croissance s'est situé en 2003 à 5,5%. En perspective pour 2004, l'économie mondiale progressera de 4,7%, selon le FMI. L'économie de l'ASEAN + 3 devrait connaître une croissance soutenue, prévue à 4,1%, et substantiellement tirée par les économies du Japon, de la Chine, du Thaïlande, du Singapour et de la Malaisie. La Chine continuera d'être en tête avec un taux de 7,7%, suivie par le Vietnam (7,7%) et la Thaïlande (7,7%).

En ce qui concerne les marchés des matières premières, la tendance haussière des cours enclenchée en 2003 devrait se poursuivre en 2004. L'évolution des prix est prévue à 6% en 2003 après 4% en 2002. Globalement en 2004, les prix des matières premières poursuivaient leur mouvement haussier suite à la remontée des prix des produits pétroliers.

S'agissant du marché des matières premières énergétiques, le pétrole notamment, les cours ont augmenté en 2002 du fait de la vigueur de la demande tirée par la reprise économique dans les pays industrialisés. La hausse a été exacerbée par le conflit entre les Etats-Unis et l'Irak et par la grève déclenchée dans l'industrie pétrolière au Venezuela. Toutefois, ce resserrement de l'offre ne devrait induire qu'une augmentation modérée des prix en 2003. Le prix du baril du pétrole est estimé à 26 dollars en 2003 contre une moyenne de 25 dollars en 2002. Mais, en mai 2004, le prix du baril de pétrole brut a atteint un record historique il y a 21 ans, à 41,50 dollars le baril, en raison des tensions au Moyen-Orient, la menace du terrorisme, de faibles stocks d'essence aux Etats-Unis, liée à un manque de capacités de raffinage, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole et la forte croissance économique mondiale qui fléchit la demande du pétrole. On ne peut pas prévoir quand son cours va retomber, en raison d'"une capacité de production pas à la hauteur de la demande". L'OPEP est déjà proche de ses capacités maximales d'extraction.

4.8. Dollarisation

Le terme dollarisation est un raccourci pour désigner l'utilisation par un pays donné de la monnaie d'un autre pays. La plupart des pays en développement — et des pays en

transition qui commencent à peine à adopter les mécanismes du marché — appliquent déjà une forme officieuse et limitée de dollarisation.

Il convient de faire une distinction entre les deux motifs de la demande de monnaies étrangères : la substitution de la monnaie et la substitution des actifs.⁵

Dans le cas de la substitution de la monnaie, la monnaie étrangère sert essentiellement de moyen de paiement et d'unité de compte. Cette tendance s'observe typiquement en conditions d'inflation élevée ou d'hyperinflation, lorsque le coût élevé de l'utilisation de la monnaie nationale pour les transactions pousse le public à chercher des solutions de rechange.

La substitution des actifs est une tendance qui découle de l'évaluation comparée du risque et des possibilités de rendement des actifs libellés en monnaie nationale et en devises. Historiquement, les actifs libellés en monnaies étrangères ont permis à leurs détenteurs de se prémunir contre les risques macroéconomiques — par exemple, l'instabilité des prix et les périodes prolongées de dépression qui ont sévi dans de nombreux pays en développement. Même après le retour de la stabilité, les actifs libellés en monnaies étrangères peuvent continuer à jouer ce rôle d'assurance si leurs détenteurs croient qu'il persiste un risque, même minime, de retour de l'inflation.

Il existe entre la dollarisation officieuse et la dollarisation intégrale des différences importantes qui peuvent poser des problèmes de transition aux autorités qui envisagent cette solution. Dans un régime entièrement dollarisé, toutes les dettes publiques et privées sont libellées en dollars, et les comptes publics et privés doivent l'être également.

Avec l'arrivée des forces de maintien de la paix des Nations Unis l'APRONUC, le Cambodge a commencé à utiliser le dollar américain dans une plus grande mesure, en particulier pour presque la totalité des transactions.

Cette dollarisation est résulté d'une réaction à l'instabilité économique et à l'inflation élevée en 1991-1993. Dans ce contexte, beaucoup des cambodgiens ont dû diversifier et protégé leurs actifs contre les risques de dévaluation de la monnaie nationale, le Riel.

Au Cambodge la dollarisation est intégrale. Le dollar sert essentiellement tant de moyen de paiement et d'unité de compte, c'est-à-dire la substitution de la monnaie, que de la substitution des actifs. À des degrés divers, les cambodgiens dans les zones urbaines possèdent des devises et des dépôts bancaires libellés en dollar dans les banques commerciales du pays. De plus, on utilise le dollar parallèlement à la monnaie nationale,

⁵ Berg, Andrew et Borensztein, Eduardo (2000). Dollarisation intégrale: Avantages et inconvénients, Fonds monétaire international.

le Riel, pour les transactions quotidiennes. Le riel reste le moyen de paiement essentiellement utilisé dans les zones rurales. En même temps, dans les zones frontalières, on utilise le Baht thaï et le dong vietnamien, à un degré limité, comme le moyen de paiement et l'unité de compte.

Le degré de dollarisation au Cambodge, défini comme étant un rapport entre d'une part, les dépôts des résidents en devises étrangères, et d'autre part, la masse monétaire M2, passait de 50% à la fin de 1994 à 70% à la fin de 2001.⁶ La dollarisation est aussi accélérée par la crise financière asiatique en 1997-98. Selon les estimations du FMI, le montant des dollars en circulation au Cambodge a augmenté de 1,2 milliard de dollars en 1995 à 2,9 milliards en 2001. Les sources principales de la dollarisation sont les flux de l'aide publique au développement, les échanges commerciaux et des investissements étrangers.

Les avantages supposés de la dollarisation sont un accès plus aisé aux marchés internationaux des capitaux, l'élimination du risque d'une dépréciation soudaine et brutale du taux de change, l'encouragement aux investissements, la baisse des taux d'intérêt, la réduction de l'inflation et une meilleure sécurité juridique.

Avec la dollarisation, les primes d'intérêt liées au risque de dévaluation disparaîtraient, mais pas le risque souverain. Comme l'État et le secteur privé peuvent choisir d'emprunter en devises ou en monnaie nationale dans l'économie déjà fortement dollarisée, ils peuvent déjà éliminer le coût du risque de dévaluation en empruntant des dollars. Mais la dollarisation intégrale ne permet pas de réduire la prime de risque de défaillance.

La dollarisation intégrale aurait également pour effet, à terme, de faciliter l'intégration avec les économies du monde entier et d'atténuer de ce fait le risque d'isolement du système financier des pays qui optent pour ce régime. La dollarisation pourrait en outre contribuer à l'assainissement du secteur financier et promouvoir ainsi une croissance économique forte et durable. Cela repose sur l'idée que la dollarisation serait perçue comme un changement institutionnel irréversible propice à une baisse de l'inflation et favorable à la responsabilité financière et à la transparence. La dollarisation pourrait également favoriser une plus grande intégration des marchés financiers.

Mais ces avantages ont pour contrepartie l'obligation de rigueur budgétaire et d'efficacité économique. Le pays ayant abandonné sa monnaie au profit du dollar ne peut en effet plus faire tourner la planche à billets pour combler les déficits budgétaires ni dévaluer sa monnaie pour relancer ses exportations.

⁶ de Zamaróczy, Mario and Sa Sapanha (2002), *Macroeconomic Adjustment in a Highly Dollarized Economy: The Case of Cambodia*. IMF Working Paper. Page 13.

Un pays qui adopte une devise étrangère comme monnaie légale perd le seignuriage, c'est-à-dire les recettes que peuvent tirer les autorités monétaires de leur droit de frapper monnaie. Le coût immédiat de cette renonciation peut être important, et il se répète année après année.

La perte de seignuriage due à la dollarisation se produit sur deux plans. *Premièrement*, à mesure que le dollar remplace la monnaie nationale, les autorités monétaires doivent acheter les stocks de monnaie nationale détenus par la population et par les banques, ce qui équivaut à remettre à ces dernières le supplément de seignuriage accumulé au fil du temps. *Deuxièmement*, les autorités monétaires doivent renoncer aux gains que leur aurait procurés chaque année la frappe de nouvelle monnaie destinée à satisfaire la demande croissante.

Pour les pays qui ne disposent pas déjà de réserves suffisantes de devises pour procéder au rachat de la monnaie nationale, l'opération pourrait entraîner des coûts indirects supplémentaires. Les pays qui ne disposent pas des crédits nécessaires pour emprunter les dollars de leurs réserves seraient obligés de les accumuler graduellement à même l'excédent au compte courant. Or, le coût de cette opération en termes d'investissements sacrifiés peut être très élevé pour les pays, habituellement en développement, qui auraient d'ordinaire eu avantage à maintenir un déficit important des transactions courantes.

En optant pour la dollarisation intégrale, un pays se prive de toute possibilité d'avoir une politique monétaire et une politique de change autonomes. Cette situation peut paraître identique à celle créée par l'arrimage ferme dans le cadre d'une caisse d'émission, qui interdit lui aussi la dévaluation. En fait, c'est l'élimination de ce risque de dévaluation qui constitue l'objectif principal de la dollarisation intégrale.

Des chocs importants — par exemple, une hausse considérable des prix mondiaux du pétrole ou la baisse du prix d'un produit d'exportation important — peuvent pousser un pays à dévaluer sa monnaie. Autrement, ces chocs devraient être absorbés par une baisse des salaires nominaux et par des ajustements des prix intérieurs et une récession grave risquerait alors de devenir inévitable, en particulier dans les économies caractérisées par un marché du travail rigide.

Si la dollarisation intégrale protège le système bancaire contre le risque de dévaluation, elle n'élimine pas toutes les sources de crises bancaires. Il peut même arriver, lorsque survient une telle crise, qu'elle nuise au rôle de prêteur en dernier ressort de l'État et à la capacité de la banque centrale de réagir aux situations d'urgence du système financier.

Il convient ici de distinguer le rôle de la banque centrale dans l'opération d'un guichet de réescompte, pour alimenter les banques en liquidités à court terme, de son rôle ultime de garante de la stabilité des systèmes financiers et de paiements en cas de ruée sur les dépôts des banques. La dollarisation ne devrait pas nuire outre mesure à l'aptitude des autorités à fournir des liquidités à court terme au système, ou à venir en aide aux banques individuelles en difficulté. La banque centrale pourra jouer ce rôle si elle a constitué à l'avance les réserves requises ou si elle a la possibilité d'obtenir des lignes de crédit auprès des banques internationales.

En cas de perte de confiance généralisée, les autorités se trouveront incapables de garantir l'ensemble du système de paiements ou la totalité des dépôts bancaires. À la limite, c'est le droit de créer de la monnaie qui permet à la banque centrale de garantir au-delà de tout doute que les créances (en monnaie nationale) seront honorées entièrement et en toutes circonstances. À partir du moment où elle perd ce droit, son rôle de prêteur en dernier ressort s'en trouve limité. Un pays entièrement dollarisé qui a déjà épuisé ses réserves en devises pour rétablir ses stocks de monnaie nationale pourrait bien se trouver à court de ressources.

CHAPITRE V

SITUATION DE LA PAUVRETE AU CAMBODGE

Après la libération du joug des Khmers rouges, tout le monde était pauvre au Cambodge. La population toute entière vivait au dessous du seuil de pauvreté. Le développement durant plus de deux décennies a pu redresser cette situation de pauvreté. Mais, c'était le génocide et les guerres fratricides qui constituaient des causes principales de pauvreté au Cambodge. La matière grise cambodgienne était décimée. La libéralisation économique dans les années 90 a vu la société cambodgienne se casser en deux: les riches et les pauvres. La situation de pauvreté s'améliore avec la paix retrouvée. La pauvreté a reculé de 43% à 36% durant les années 90.

5.1. Dimensions et caractéristiques de la pauvreté

La pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Plusieurs définitions et approches existent pour la cerner. En particulier, l'on distingue les approches fondées sur le bien-être, les besoins de base et les capacités. L'approche objective s'appuie sur une information quantitative résumée à travers un indicateur monétaire ou non monétaire. Une ligne de pauvreté est alors définie comme un seuil en deçà duquel le ménage (ou l'individu) est considéré comme pauvre.

Le seuil de pauvreté fixé par le gouvernement (fondé sur les dépenses de consommation nécessaires pour obtenir 2.100 calories alimentaires par jour plus un minimum de dépenses non alimentaires) a été utilisé pour ajuster les dépenses de consommation estimées au niveau de la commune et déterminer ainsi le pourcentage de familles se trouvant sous ce seuil.

On a utilisé l'Étude socio-économique du RGC de 1999, le recensement de 1998 et les indices de pauvreté du Programme alimentaire mondiale (PAM) 1999 afin de déterminer les communes touchées par l'insécurité alimentaire.

Trente-six pour cent des 13 millions d'habitants du pays vivent au-dessous du seuil de pauvreté ; 43 pour cent ont moins de 14 ans et ne contribuent donc pas pleinement à l'activité économique du pays. Près de 85 pour cent de la population vit dans les zones rurales et l'agriculture constitue la principale source de nourriture et de revenu pour les familles. Près de 50 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffrent de troubles de la croissance et 20 pour cent de malnutrition grave.

La pauvreté est localisée pour une large part dans les zones rurales. En effet, l'incidence de la pauvreté varierait de 10% en zone urbaine à 40% en zone rurale. Le niveau d'instruction est très faible parmi les chefs de ménages pauvres. La prévalence de la pauvreté augmente avec la taille du ménage, de 24% pour les ménages de 4 personnes à 45% pour ceux de 10 personnes.

5.2. Aspects des manifestations de la pauvreté

D'ordinaire, c'est dans le processus d'appauvrissement accéléré par la guerre et les conflits internes, l'accident par mines anti-personnelles, une crise économique persistante, que des individus, notamment parmi les plus vulnérables, sont coupés des circuits leur permettant d'accéder aux ressources productives. Ce manque de moyens propres favorise ensuite une détérioration continue des conditions de vie, aggrave les inégalités et mène, à terme, à l'extrême pauvreté. En l'absence d'assistance de la puissance publique et sans une solidarité communautaire soutenue liée à la transformation des repères éthiques et culturels, cette dynamique conduit à une rupture des liens sociaux et à l'exclusion des couches les plus défavorisées.

Les principaux signes de la pauvreté sont, dans l'ordre, la difficulté à se nourrir, le manque de travail, le manque de soins, le manque de logement décent. Aussi, considèrent – elles que les priorités de l'État devraient être dans l'ordre : (i) l'emploi des jeunes; (ii) l'accès aux soins de santé de base; (iii) l'éducation des enfants.

Les facteurs naturels sont l'ensemble des facteurs qui découlent de ruptures dans l'écosystème et de leurs conséquences. Les facteurs naturels les plus cités par les populations sont : (i) les calamités naturelles telles que les inondations ou les sécheresses successives; (ii) la dégradation des terres traduite par un appauvrissement entraînant une faible productivité; et (iii) la mauvaise santé.

D'autres points de rupture, particulièrement signalés en milieu urbain, relèvent également de l'évolution naturelle, notamment le décès, la retraite ou la perte d'emploi du principal pourvoyeur de ressources ainsi que l'incapacité physique découlant de la vieillesse ou à la suite d'une maladie handicapante.

5.3. Environnement économique / insuffisance de revenus

Le taux de croissance moyen annuel de l'économie (environ 6-7% par an) et l'étroitesse de la base de croissance n'a guère permis une amélioration des revenus réels par tête et de l'emploi. Cette croissance est par ailleurs largement tirée par des sous secteurs confection et tourisme. A cela s'ajoute une répartition très inégalitaire des revenus.

La croissance réalisée n'est pas encore de qualité. On a noté que la croissance du secteur agricole est en moyenne de 3% sur la période 1994-2003, ce qui est un peu plus de la croissance démographique sur la même période. La croissance s'est avérée fragile du fait de la faible productivité de l'agriculture, de la compétitivité insuffisante des secteurs d'offre et de leur vulnérabilité aux chocs exogènes (sécheresses, fluctuations des cours des matières premières). La situation du secteur primaire, restée précaire, combinée à une atonie du secteur secondaire, insuffisamment compétitif, a été une contrainte forte à la création d'emplois et à l'amélioration des revenus, induisant une dégradation continue des conditions de vie des ménages. Par ailleurs, la faiblesse et la diversification encore insuffisante des exportations en termes de produits (la confection fait environs 60-70% du total) continuent à inhiber substantiellement le potentiel de croissance.

L'agriculture représente toujours 40% du PIB alors qu'elle occupe plus de 75 % de la population active. La dépendance quasi-exclusive de l'agriculture d'une pluviométrie erratique introduit une incertitude excessive qui n'encourage pas les investissements d'envergure dans les activités rurales.

Le cadre macro-économique actuel, bien qu'assaini, n'a pas garanti un accès plus large des pauvres aux ressources financières et productives permettant la création d'emplois productifs et rémunérateurs. On constate une insuffisance dans la promotion de la micro-entreprise et du secteur informel qui du reste, est le principal pourvoyeur d'emplois du fait que les effectifs de la fonction publique soient maintenus constants depuis plusieurs années et que le recrutement dans le secteur structuré n'a progressé que très lentement. Toutefois, la précarité qui y prévaut n'a pas favorisé une amélioration des revenus des pauvres.

Le GRC a pris conscience de l'importance des infrastructures d'accompagnement des activités économiques notamment physiques pour réduire la pauvreté. Néanmoins, l'insuffisance des infrastructures routières et portuaires grève les coûts de transport. Les routes bitumées représentent 29% du total des routes et celles en latérite atteignent une proportion de 69%. Les déficiences tant quantitatives que qualitatives de la fourniture d'énergie électrique constituent une autre contrainte majeure. En tout, 30% de la population seulement ont accès à l'électricité dont la demande est couverte dans les principales villes.

5.4. Objectifs prioritaires pour lutter contre la pauvreté

Afin de relever les nouveaux défis de la mondialisation et de combler le retard, le gouvernement du Cambodge a retenu des objectifs globaux à concrétiser à travers : (i) la réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2015 par la poursuite, notamment des sept

objectifs internationaux en matière de développement durable, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation ; (ii) le renforcement des infrastructures de base ; (iii) la bonne gouvernance, la paix et la prévention des conflits ; (iv) le développement de l'agriculture ; (v) le renforcement des capacités par les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; (vi) la culture et (vii) l'accès aux marchés des grands pays industrialisés.

La stratégie de réduction de la pauvreté s'intègre harmonieusement dans la vision de la Stratégie Rectangulaire et des orientations stratégiques identifiées dans le cadre des travaux préparatoires du troisième Plan de Développement Economique et Social (PDES-II) du pays à adopter pour la période 2006-2010. Ces orientations stratégiques sont : (i) promouvoir la bonne gouvernance et renforcer l'Etat de droit ; (ii) renforcer le développement local par l'approfondissement de la décentralisation et de la bonne gouvernance ; (iii) accélérer la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès pour tous aux services sociaux de base pour une meilleure valorisation du capital humain ; (iv) accroître les investissements et renforcer la compétitivité du système productif notamment par la mise en place d'infrastructures adéquates d'appui à la production ; (v) poursuivre le renforcement de la dynamique d'intégration sous-régionale et de la coopération internationale ; (vi) promouvoir l'information pour le développement et favoriser l'utilisation des résultats de la recherche et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ; (vii) poursuivre la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable ; (viii) renforcer la prise en charge des groupes vulnérables en améliorant leurs capacités productives et réduire les disparités de genre.

A court terme et sous réserve de la non-occurrence de chocs exogènes majeurs, il s'agira d'assurer une croissance moyenne de 6 à 7% en vue de réduire les personnes pauvres, de redresser significativement le taux d'accès aux soins de santé et à l'éducation tout en améliorant la qualité des prestations et l'indice de parité entre filles et garçons dans l'éducation. Ce taux de croissance sera atteint grâce à une stratégie de création de richesse qui met particulièrement l'accent sur l'agriculture dont la contribution à la croissance du PIB.

5.5. Stratégie de lutte contre la pauvreté

La stratégie de réduction de la pauvreté proposée s'appuie sur la vision à long terme et les efforts concertés de tous les acteurs de la vie économique et sociale. A cet égard, elle prend en considération le profil de la pauvreté urbaine et rurale tel qu'il ressort du diagnostic de la pauvreté et des différents travaux réalisés dans le cadre du processus participatif. L'analyse des causes, déterminants, manifestations et le vécu de la pauvreté au Cambodge suggèrent une stratégie axée sur quatre leviers fondamentaux : la création de richesse, le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux

de base, l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables et une approche participative de mise en œuvre et de suivi-évaluation basée sur la décentralisation du pilotage et de l'exécution.

Par ailleurs, les expériences des pays de l'Asie de l'Est ont montré que la croissance à long terme est fortement liée au niveau du stock de capital humain. En outre, tous les acteurs s'accordent à penser que le capital social (bonne gouvernance, décentralisation, etc.) et le capital naturel jouent un rôle tout aussi important dans la croissance à long terme. Ainsi, le Cambodge a retenu le renforcement des capacités et l'accès aux services sociaux de base comme second pilier de sa stratégie en vue notamment de relever le stock de capital humain, social et naturel, base d'une croissance durable, répondre à la demande sociale et favoriser la participation des populations dans la gestion des affaires de leurs communautés de base, notamment à travers une véritable politique de développement local et de décentralisation administrative.

La protection des groupes vulnérables (enfants, femmes, handicapés, âgés et jeunes etc.) constitue le troisième pilier de la stratégie. Ainsi, des programmes *ad hoc* seront mis en œuvre pour réduire les facteurs d'exclusion sociale, notamment en faveur des populations pauvres dont les capacités d'action sont affectées par le statut social (genre), l'âge, les handicaps physiques ou les conjonctures particulières (victimes des inondations, des sécheresses ou des conflits sociaux et politiques), afin que ces groupes aient les mêmes chances et potentiels que les autres acteurs pour bénéficier des opportunités économiques de création de richesse et d'accès aux services sociaux.

La stratégie de réduction de la pauvreté revient à : (i) promouvoir les opportunités de création de richesse au Cambodge ; (ii) organiser l'égalité des chances dans la concrétisation de ces opportunités, notamment à travers le renforcement des capacités des populations pauvres et (iii) assurer la protection des groupes vulnérables. En appui aux politiques et stratégies qui seront mises en application suivant ces différents axes, il sera recherché une meilleure maîtrise des tendances démographiques défavorables, conformément à la Déclaration de Politique de Population renouvelée en 2003. De même, la culture de la paix, de la tolérance et de la solidarité doivent demeurer une valeur cardinale de la société cambodgienne afin de prévenir l'exclusion et la marginalisation des minorités au sein de chaque communauté de base.

Dans cette optique, la conception, l'exécution et le suivi évaluation des programmes seront basés sur une approche transversale qui reconnaît et part des spécificités de genre en vue d'améliorer l'impact des interventions et d'assurer l'équité. La prise en compte des différents rôles des hommes et des femmes, les disparités entre sexes en ce qui concerne le contrôle et l'accès aux ressources, ainsi que les différences qui en résultent au niveau des contraintes, besoins et priorités serviront de principe d'orientation à toutes les composantes des stratégies retenues.

5.5.1. Croissance économique et réduction de pauvreté

Une croissance robuste et mieux répartie est donc un pré-réquisit fondamental pour une réduction significative de la pauvreté.

L'objectif de croissance pour le Cambodge sera d'atteindre un taux moyen annuel de 6 à 7% pour le moyen à long terme. Ces projections sont sous-tendues par un ensemble d'hypothèses qui anticipent une hausse des investissements publics et privés suite à une augmentation de l'aide publique au développement et des flux d'investissements directs étrangers, un meilleur ciblage et une amélioration de la qualité des investissements et un redressement de la contribution du secteur agricole à la croissance basée notamment sur une diversification des produits et une modernisation des exploitations.

Sous réserve de l'amélioration de la productivité globale des facteurs, l'accumulation de capital contribuera de façon très substantielle à la croissance. A cet égard, un objectif important de la stratégie de réduction de la pauvreté sera d'établir un climat favorable aux investissements privés. En plus des politiques macroéconomiques saines qui se sont mises en œuvre, il sera nécessaire d'étendre les réformes à un ensemble large de domaines incluant les privatisations, les marchés des actifs, le commerce extérieur, les marchés financier et du travail, l'environnement réglementaire et le système judiciaire afin d'améliorer le niveau des investissements. Ces investissements serviront à améliorer le développement des secteurs créateurs de richesses et seront accompagnés des investissements publics pour relever le niveau des infrastructures sociales et économiques.

En définitive, la stratégie de création de richesse pour lutter contre la pauvreté en milieu urbain et rural reposera sur les axes suivants : (i) une croissance économique forte, suffisante pour avoir un impact quantitatif substantiel sur la prévalence nationale et régionale de la pauvreté; (ii) une croissance qui repose sur des secteurs qui ont un impact important et durable sur l'amélioration des revenus en milieu rural et urbain et (iii) une croissance génératrice d'emplois, portée par l'investissement et les exportations.

Ce choix repose sur un scénario de croissance qui augmente les revenus des pauvres, c'est-à-dire une croissance qui favorise les secteurs et les régions où les pauvres vivent et utilisent les facteurs de production qu'ils possèdent. Jusqu'à présent, la majorité des pauvres sont localisés en milieu rural et dépendent en majeure partie directement de l'agriculture et les facteurs de production qu'ils possèdent et qu'ils utilisent le plus se résument à la terre, au travail et très rarement au capital. Une croissance favorable aux pauvres devra donc mettre l'accent sur les zones rurales, la hausse de la productivité et des revenus de l'agriculture et être très intensive en travail.

L'identification des activités ou domaines d'activités résultant de cette option de création de richesse ciblant les pauvres porte à retenir les secteurs suivants : (i) le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, foresterie), dans une dynamique intersectorielle, avec tous les autres secteurs susceptibles de contribuer à son essor : industrie, hydraulique, transports, artisanat; (ii) les PME/PMI et l'agro-industrie qui pourront être développées aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural et (iii) toutes les opportunités de développement des initiatives privées (génératrices d'emplois) dans les autres secteurs économiques (mines, énergie, bâtiments et travaux publics, nouvelles technologies) qui peuvent être réalisées aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

La stratégie macro-économique créatrice de richesses sera axée sur la promotion des secteurs productifs et des investissements privés par la création d'un environnement économique et social favorable au développement de l'initiative privée. Elle sera essentiellement portée, d'une part, par les exportations de biens et services ayant un fort potentiel de valeur ajoutée et faisant l'objet d'une demande croissante et, d'autre part, par des taux d'investissement élevés.

5.5.2. Promotion du développement agricole

L'agriculture demeure encore un des secteurs les plus importants de l'activité économique. Elle occupe plus de la moitié de la population, contribue pour 40% à la formation du produit intérieur brut. Le secteur agricole joue également un rôle majeur dans l'économie par son apport à l'amélioration de la sécurité alimentaire, par la fourniture de nombreuses matières premières à l'agro-industrie, par l'absorption d'une partie de la production du secteur industriel et semi-industriel et de l'artisanat.

Plus spécifiquement, les stratégies à mettre en place permettront d'augmenter le produit intérieur brut agricole grâce à la levée des contraintes auxquelles font face les paysans mais également d'augmenter la sécurité économique des plus pauvres notamment les petits exploitants agricoles. Pour ce faire, le programme d'actions à exécuter tournera autour des composantes essentielles suivantes : la réduction de la vulnérabilité des activités agricoles, l'intensification et la modernisation de l'agriculture, l'augmentation et la diversification des revenus ruraux, notamment à travers la promotion des activités à forte valeur ajoutée, le renforcement du rôle des organisations paysannes et enfin le désenclavement des zones rurales.

La réduction de la vulnérabilité des activités agricoles. Au Cambodge, les performances de l'agriculture dépendent pour une bonne part du niveau pluviométrique qui présente un profil parfois erratique. Pour cette raison la promotion de l'hydraulique rurale constitue-t-elle une des clés de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Celle-ci sera basée sur le développement de programmes d'irrigations, la mise en place

de programmes de gestion et de maintenance des ouvrages hydrauliques, la valorisation des bassins de rétention et la promotion des projets hydrauliques villageoises.

Avec la croissance de la population, les pressions sur les terres disponibles deviennent de plus en plus fortes, exacerbant la compétition pour cette ressource naturelle et les conflits fonciers. Afin de favoriser le développement foncier et les investissements productifs mais également un large accès à la terre des couches vulnérables, les mesures suivantes seront prises par les pouvoirs publics:

- favoriser le développement foncier et les investissements productifs; le cadre juridique régissant l'utilisation des ressources foncières et hydrauliques devra favoriser le développement de l'économie locale conformément au partage des rôles entre l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé ;
- promouvoir une bonne politique de commercialisation ;
- créer un cadre juridique qui incite réellement à la bonne conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles à la faveur d'une approche concertée de développement rural ; et
- assurer la réalisation et la gestion des investissements structurants par l'Etat et les collectivités locales avec la participation des bénéficiaires.

Dans le but de garantir la sécurité alimentaire et d'augmenter le produit intérieur brut agricole, il est absolument essentiel d'intensifier la production agricole. Par ailleurs, la modernisation de l'agriculture est incontournable si on veut diversifier et augmenter les revenus des paysans et réduire la pauvreté. Il s'agira d'alléger la fiscalité pour toute la filière de production agricole, de développer l'agriculture irriguée afin de réduire la quasi-dépendance du secteur agricole d'une pluviométrie erratique et promouvoir l'agro-industrie. En ce qui concerne la gestion des filières, notamment arachidière, elle reposera dorénavant sur des critères de rentabilité économique. Un certain nombre de mesures seront nécessaires parmi lesquelles, on peut citer : (i) l'utilisation de nouvelles technologies pour la modernisation des exploitations agricoles et l'intensification des productions végétales et animales ; (ii) l'amélioration des systèmes d'approvisionnement en intrants ; (iii) la promotion et l'extension de l'accès aux équipements agricoles et facteurs de production ainsi que (iv) la formation et les conseils agricoles.

Afin de renforcer les impacts des mesures ci-dessus, il sera également important de faciliter l'accès des paysans au crédit, notamment à travers la mise en œuvre des mesures propices à susciter et accompagner le développement de systèmes de financement adaptés aux caractéristiques socio-économiques des paysans pauvres. La

promotion des exportations de produits agricoles non traditionnels constitue également une piste retenue pour augmenter et diversifier les revenus des paysans.

Pour ce faire, le Cambodge mettra en œuvre une stratégie à double palier se fondant, dans le court terme, sur les opportunités immédiates encore sous exploitées d'exportations de produits pour lesquels il existe un accès conséquent aux techniques et aux marchés, et dans le moyen terme, bâtira les conditions pour approfondir, pénétrer et diversifier des marchés à demande croissante mais de plus en plus exigeants. Dans le même temps, le Cambodge développera son marché intérieur en complément aux exportations. Cette stratégie, pour être opérationnelle, devrait être déclinée par produit, groupe de produits ou sous-filières. Elle repose, d'une part, sur le développement des produits d'exportations dits de "niche", à volume relativement important, à très forte valeur ajoutée tels que le riz *Neang malis*.

Le manque d'infrastructures, notamment routières, constitue un obstacle majeur au développement des zones rurales à travers les problèmes de stockage et de mouvement des produits qu'il occasionne. L'enclavement des zones rurales et l'inaccessibilité des marchés urbains pour les paysans, amènent la plupart des exploitants à limiter leurs activités à l'agriculture de subsistance, les maintenant ainsi dans la pauvreté. En conséquence, il est urgent de construire les infrastructures adéquates dans le but d'améliorer le bien-être de cette catégorie de population, de satisfaire leurs besoins de base et à terme, de réduire l'exode rural. A cette fin, l'État a en chantier, en accord avec ses partenaires au développement, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme ambitieux de pistes rurales et d'électrification des zones rurales.

En matière de développement rural décentralisé, le gouvernement a mis en place un cadre de référence pour l'intervention des différents acteurs dans le secteur rural. Ce cadre a été décrit à travers une lettre de politique de développement rural décentralisé qui s'articule autour de la présentation des stratégies de développement actuellement mises en œuvre, de la prise en compte des insuffisances rencontrées, notamment en milieu rural, de la détermination des images finales de la vision à l'horizon 2015, et enfin, de la déclinaison des axes et modalités de mise en œuvre de la stratégie. Sur le plan opérationnel, la stratégie de développement rural décentralisé s'articule autour : (i) du recentrage des processus de développement local au niveau des populations et des Collectivités locales et (ii) de l'accompagnement des processus du développement rural à la base.

5.5.3. Promotion de la génération de revenus ruraux non agricoles

Le développement de l'emploi rural non agricole est un axe stratégique important pour la réduction de la pauvreté. Des programmes spécifiques de transformation des produits

agricoles et de facilitation de leur commercialisation sur les marchés intérieurs et extérieurs participent à la diversification des revenus non agricoles.

Le développement de l'agro-industrie et du tourisme de campagne peuvent également servir de cadre de promotion de micro-entreprises ou de petites entreprises rurales. D'une façon générale, la promotion des micro et petites entreprises rurales requiert la création d'un environnement concurrentiel, l'accès à des services financiers et non financiers (assistance technique, formation à la gestion, information et marketing, appui à l'artisanat) et le renforcement des capacités des organisations publiques et privées d'appui aux micro-entreprises.

A travers le produit des accords de pêche et par sa forte contribution à l'accroissement des exportations et à la création d'emplois, notamment en faveur des populations les plus touchées par la pauvreté, la pêche joue un rôle important dans l'économie et au sein de la société.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie globale qui a été ainsi définie avec l'ensemble des acteurs est axée sur une utilisation rationnelle et responsable des ressources de pêche, une meilleure protection et un environnement institutionnel plus adapté aux exigences de développement du secteur et une coopération internationale plus équilibrée.

5.5.4. Intensification du tissu industriel

En vue de restructurer l'appareil de production et se fondant sur l'expérience de nombreux pays asiatiques, le Cambodge s'engagera dans la création et le développement de nouvelles branches industrielles à travers notamment la promotion des PME/PMI, avec l'assistance technique de la BAD. Une telle restructuration de l'appareil industriel devrait permettre à la fois de remédier au caractère chronique du déficit de la balance commerciale par un développement des exportations et de renforcer la capacité du secteur industriel à générer de nouveaux emplois pour la résorption du chômage et du sous-emploi. Pour ce faire, l'amélioration du cadre macroéconomique a besoin d'être accompagnée par la mise en place d'un environnement beaucoup plus favorable aux PME/PMI à travers la simplification des procédures d'établissement et d'investissement, l'allégement de la charge fiscale et la consolidation du cadre légal des affaires par la création et le renforcement des tribunaux de commerce, mais également la facilitation de l'accès des petits entrepreneurs au crédit. A cet égard, la stratégie de développement industriel reposera essentiellement sur les actions suivantes :

- la définition d'un nouveau code des investissements davantage simplifié et flexible;

- une politique fiscale favorable aux PME/PMI et aux investissements directs étrangers;
- la mise en place d'un programme de crédit destiné aux PME/PMI;
- une plus nette orientation des investissements publics vers le relèvement de la productivité;
- l'établissement de relations de partenariat stratégique entre le secteur privé local et les entreprises étrangères dans les secteurs clés;
- l'exploitation des opportunités offertes par l'intégration régionale et la coopération avec les pays voisins;
- le renforcement des capacités humaines et technologiques dont ces entreprises ont besoin;
- la mise en place d'un dispositif d'appui et de suivi des performances des entreprises.

5.5.5. Développement des activités tertiaires

Depuis le début des années 90, avec les effets mitigés des nouvelles politiques agricole et industrielle, le secteur tertiaire est devenu une composante très importante de l'activité économique. Avec une part de plus de 35% dans la formation du PIB, le secteur tertiaire a contribué, ces dernières années, de façon substantielle à l'animation de l'activité économique. Le commerce, le tourisme et les télé services ont été particulièrement dynamiques.

Le commerce constitue le principal domaine d'intervention du secteur informel et le principal pourvoyeur d'emplois en milieu urbain, en particulier pour les femmes et les néo-urbains. Les stratégies à développer devront permettre l'amélioration du système d'information sur les marchés, la diversification des marchés et des produits d'exportation et d'importation, l'accessibilité des produits de consommation courante et enfin, la participation accrue des opérateurs économiques nationaux à la commercialisation de la production locale.

Le tourisme est d'un apport notable dans les comptes économiques du pays. Il occupe la seconde place après la confection au rang des sous-secteurs pourvoyeurs de devises à l'économie nationale. En 2004, les recettes brutes touristiques se sont élevées à quelque 260 millions de dollars. L'objectif principal retenu sera de sauvegarder et de valoriser le potentiel touristique. La stratégie de développement du secteur, objet du plan directeur

de développement intégré du tourisme, vise le renforcement des acquis, l'implication des nationaux dans l'exploitation du secteur et un objectif d'activités très ambitieux qui est d'accroître de 30% de touristes par an au Cambodge. Les principaux axes de ce plan concernent l'aménagement de nouveaux sites, le développement et la diversification des produits et des marchés avec, notamment, la promotion de l'éco-tourisme et d'un tourisme de luxe. Cette stratégie sera couplée avec la promotion et le soutien des expériences de loisirs communautaires et le soutien au développement des métiers liés aux loisirs.

L'État s'attachera à : (i) mettre en œuvre une politique d'aménagement des sites touristiques; (ii) encourager l'implication des privés dans l'exploitation et l'investissement touristique par des mesures d'accompagnement ciblées (financement, fiscalité, foncier, etc.); (iii) poursuivre une politique de transport aérien résolument favorable au développement du secteur (OPEN-SKY); (iv) engager une promotion agressive de la destination sur les principaux marchés et enfin; (v) mener une lutte ferme contre l'insécurité et garantir un environnement plus sain et plus sûr aux touristes.

Le développement du tourisme fera l'objet d'une stratégie à long terme avec comme objectifs la création d'emplois, le développement régional et l'aménagement du territoire, la stimulation de la croissance et l'augmentation de la valeur ajoutée locale.

5.5.6. Mesures d'accompagnement

Pour être durable, l'essor des secteurs productifs doit s'accompagner d'une stratégie de développement des secteurs et domaines complémentaires, mais également d'un environnement macroéconomique sain. Aussi, les politiques sectorielles visent-elles à promouvoir les investissements, les exportations, les nouvelles technologies de l'information, l'emploi mais également à améliorer le cadre d'intervention des différents acteurs économiques.

La stabilité macroéconomique est essentielle pour toute stratégie visant à favoriser une croissance économique durable. En particulier, une forte inflation, préjudiciable à la croissance économique, a plus tendance à éroder le pouvoir d'achat des salaires et des actifs des pauvres que des non-pauvres. De même, de larges déficits publics et de la balance des paiements peuvent conduire à des crises au cours desquelles les pauvres sont plus affectés que le reste de la population. Or, la stabilité macroéconomique encourage les investisseurs, aussi bien nationaux qu'étrangers qui sont davantage incités à investir dans le pays. En poursuivant des politiques économiques saines, les responsables de la gestion de l'économie envoient des signaux clairs au secteur privé. Des politiques macroéconomiques prudentes permettent également d'atteindre des taux d'inflation faibles et stables renforçant ainsi la confiance des investisseurs. Toutes ces

raisons expliquent que l'objectif principal de la politique macroéconomique sera d'établir et de renforcer la stabilité macroéconomique.

5.5.7. Accès à l'eau potable

L'accès à l'eau potable s'est beaucoup amélioré au Cambodge. Les résultats d'une enquête sur la démographie révèlent un taux d'accessibilité à l'eau potable augmenter de 29% des maisons en 1998 à 44% des maisons en 2004. D'importants efforts restent à faire dans ce secteur pour la réalisation de l'objectif.

En milieu rural, les ménages pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable, s'approvisionnent essentiellement à partir de sources d'eau non protégées. Ils s'exposent ainsi aux maladies hydriques qui sont une des causes principales de la mortalité infantile. Les moyens de conservation de l'eau potable sont également responsables du développement de certaines maladies.

5.5.8. Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

Le capital naturel, qui contribue à renforcer le capital humain, est à l'instar de celui-ci un axe important de la croissance à long terme, mais également du cadre de vie. Aussi, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, les objectifs prioritaires suivants ont été retenus : (i) la valorisation des ressources forestières (exploitation rationnelle et durable, diversification des combustibles, réduction des pertes à la consommation) ; (ii) la sauvegarde de l'environnement et la lutte contre la déforestation; (iii) la sauvegarde de la faune et de la flore; (iv) la sauvegarde de l'environnement marin et côtier ; (v) la recherche d'un point d'équilibre entre la satisfaction des besoins des populations et le maintien de la biodiversité ; (vi) la valorisation des ressources sauvages; (vii) l'amélioration du cadre de vie en milieu urbain et rural ; (viii) le renforcement des capacités en gestion des ressources naturelles et de l'environnement par la formation, l'éducation, la sensibilisation, l'alphabétisation etc. ; (ix) l'accroissement de l'accès des populations pauvres aux énergies de substitution; (x) la gestion communautaire des aires protégées.

A cette fin, la stratégie retenue sera basée sur une démarche qui s'appuie sur : (i) la protection et la régénération des ressources fragiles; (ii) la préservation de la base reproductive dans un environnement équilibré et productif (réhabilitation et restauration des terres dégradées); (iii) le renforcement de la gestion des aires protégées et des réserves naturelles par l'atténuation de la pression démographique sur l'environnement; (iv) l'amélioration des systèmes d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures.

Les axes stratégiques pour une amélioration du capital naturel reposeront sur un cadre institutionnel amélioré et une meilleure organisation de la gestion de l'environnement, la suscitation et la stimulation des attitudes positives d'appropriation des stratégies et des actions par l'ensemble des acteurs et la promotion de la préservation et de la protection des ressources naturelles.

CHAPITRE VI

L'AGRICULTURE

L'agriculture joue un rôle central dans le développement économique du Cambodge, parce que plus de 70% de la population active du pays tirent leur subsistance du sol et le secteur « continue à faire » plus de 35 % du PIB. Elle est dominée par la culture du riz et l'élevage qui, ensemble, représentent environ un tiers de la production agricole et près de 27 pour cent du PIB. Les pêcheries et l'exploitation forestière n'assurent encore que 5 pour cent du PIB, mais les perspectives de croissance semblent bonnes. "Le seul moyen dont disposent les dirigeants réellement soucieux du bien-être de leurs concitoyens pour améliorer la situation du plus grand nombre d'entre eux est de les aider à accroître la productivité de leurs cultures alimentaires et commerciales et d'élever les prix auxquels elles sont payées aux agriculteurs."⁷

Le secteur agricole devrait être la force motrice de l'économie. Le Plan de développement socio-économique 1996-2000 recommande la création d'emplois et de revenus grâce à l'agriculture et au développement rural durables dans le cadre d'une économie de marché. Le plan quinquennal entend, entre autres, mener une action prioritaire dans cinq domaines, à savoir: déminage et bonification des terres agricoles; remise en état et développement du système d'irrigation et amélioration de la gestion de l'eau; planification de l'utilisation des sols; renforcement de la fourniture d'intrants; et mise en place de services d'appui, en particulier crédit, commercialisation, et recherche et vulgarisation.

En 1999, le gouvernement a annoncé le lancement d'un plan triennal destiné à favoriser les investissements afin d'accroître la production agricole et la valeur ajoutée de ce secteur. Les zones prioritaires retenues sont le transport et les routes afin d'améliorer l'accès aux marchés, ainsi que l'industrie agro-alimentaire pour accroître la valeur ajoutée. Au cours des dernières années, le Cambodge a cherché à produire un excédent de riz en vue de son exportation en Thaïlande et au Viêt-Nam.

La dimension du secteur agricole constitue l'élément spécifique auquel l'agriculture doit son rôle primordial dans la fourniture de facteurs de production, et notamment d'actifs à l'industrie et autres secteurs moderne. L'essor du secteur agricole, et par conséquent, l'exportation accrue des produits agricoles peuvent apporter une source majeure de capitaux pour une croissance économique moderne. L'agriculture domine encore l'économie cambodgienne. La production agricole comprend la riziculture, les forêts, l'élevage, la pêche et la sylviculture.

⁷ Gillis M., Perkins D., Roemer M. et Snodgrass D. Économie du développement. *Balises*. 1987. P. 586

La branche rizicole au Cambodge est toujours déterminante dans la croissance du secteur agricole: elle est souvent atteinte, successivement, par les inondations et/ou la sécheresse. La denrée agricole la plus importante pour le Cambodge, le riz, a représenté quasiment un tiers de la production agricole totale et près de 10 pour cent du PIB total. Le caoutchouc et d'autres cultures (par exemple le jute) ont assuré 24 pour cent de la production agricole, l'élevage 29 pour cent, tandis que les pêches et la foresterie ont représenté chacun moins de 10 pour cent de la production agricole et moins de 4 pour cent du PIB. **La forêt** laisse apparaître une progression élevée de la valeur ajoutée en 1993-98, soit 21.5% en moyenne. La décélération commençait en 1995 (-26,7%) et continuer jusqu'en 1996 (-15,7), puis il y avait une reprise de coupe de forêts en 1997 (52.3%), puis une chute sensible des coupes, avec la politique gouvernementale de meilleure gestion des ressources forestières.

En 2000 et en 2002 le secteur primaire a subi les contrecoups de la forte baisse du sous secteur de l'agriculture (0.4% de croissance en moyenne en 1999-2002) du fait notamment des inondations et du déficit pluviométrique, après avoir enregistré de fortes hausses au cours des cinq années précédentes, 1994-1998. Les intempéries naturelles, quasi généralisées, s'est traduit par une chute de la production du riz (2,5% en 1999-2002 contre 4,6% en 1999-2003 et du cheptel, le sous secteur de l'élevage a connu une croissance moyenne annuelle de 0.6%. Cependant, des mesures ont été prises afin de rétablir les effectifs du cheptel. Les années 2000-02 ont vu une reprise de la production agricole. En 2002, le taux annuel moyen de progression de l'agriculture a atteint 3.9%.

Après les baisses enregistrées en 1999 (-1,6%), la hausse de l'activité du sous-secteur de la pêche s'est poursuivie en 2000-2002. En effet, le secteur a enregistré un taux de croissance en moyenne de 3,1% en 1999-2002. Il convient également de noter que le Gouvernement a mis en œuvre une politique de gestion durable des ressources halieutiques.

La superficie cultivée augmente régulièrement. Pendant les dix dernières années, la superficie consacrée au riz s'accroît, mais elle dépend de la pluviométrie et de l'inondation. La superficie plantée en hévéas augmente constamment - mais elle ne représente pas plus de 2 % de la surface cultivée du pays. Les superficies consacrées à des cultures autres que le paddy accusent de variations.

Tableau 6.1. Superficie plantée
(en milliers d'hectares)

	1966	1980	1990	2000	2001	2002	2003
Paddy	2.510	1.441	1.890	2.318	2.241	2.137	2.314
Maïs	117	123	44	71,46	80,21	80,47	93,36
Hévéa saignée	46	5	51	-	-	31,21	28,72
Arachide	23	6	6	10	12	13	14
Sésame	14	3	9	19,22	20,15	20,85	33,99

Soja	8	4	15	33,25	31,99	33,61	53,16
Poivre noir	1	0	0	-	-	-	-
Tabac	17	7	16	9,67	8,55	4,07	6,4

Source: Annual Conference on Agriculture, Forestry and Fisheries (05-06 April 2004)

Le Cambodge est un pays de petites propriétés, puisque la grande propriété est jusqu'à présent peu étendue. La majorité des agriculteurs sont propriétaires de leur terre. Mais les litiges fonciers sont assez nombreux. On a estimé que le nombre des fermiers ou des paysans sans terres de 13% à 15% et cette situation relativement égalitaire se dégrade assez rapidement.

6.1. Le riz et la sécurité alimentaire

Le Cambodge est un pays rural où les rizières occupent environ 20%, la prairie 20%, le maquis et la forêt d'environ 60 % des terres. Le palmier à sucre - le thnôt - domine le paysage rizicole de la plaine centrale. La riziculture représente près de 10% du PIB réel total en 2003. Elle couvre 2,1 millions d'hectares sur les 2,7 millions d'hectares de terres arables.

Le riz est une denrée de base pour les Cambodgiens. Le riz représente quelque 84 pour cent de la production vivrière annuelle et fournit 68 pour cent des besoins énergétiques totaux. Il est principalement cultivé dans le bassin central et le delta du Mékong et dans la plaine de Tonle Sap. Au début des années 80, le Cambodge a connu, après plus de 20 années de guerre civiles et d'isolement économique, un déficit du riz de 243.000 tonnes en moyenne.

La superficie rizicole a fortement diminué passant d'environ 2,5 millions d'hectares vers la fin des années 60 à 1,8 million d'hectares en 1992/93, due principalement à l'insécurité et à la guerre. Pendant la première moitié des années 90, le redressement et l'expansion de la production rizicole ont été freinés en partie par l'énorme quantité de mines terrestres, qui, selon les estimations, recouvraient près de 30 pour cent des terres arables. Depuis 1995, cependant, avec la paix retrouvée, on observe un accroissement progressif de la superficie et de la production rizicoles; ainsi une récolte exceptionnelle a été rentrée en 1999 et les estimations pour l'an 2000, réalisées avant les inondations, laissaient prévoir un niveau analogue de la production.

Au cours de la période de dix ans prenant fin en 2003, la production de riz a augmenté rapidement pour s'établir à 3,82 millions de tonnes pour une superficie de 2,13 millions d'hectares.⁸ Cette progression traduisait un accroissement des superficies récoltées (2,3

⁸ Agricultural statistics, 2002-2003. Page 6

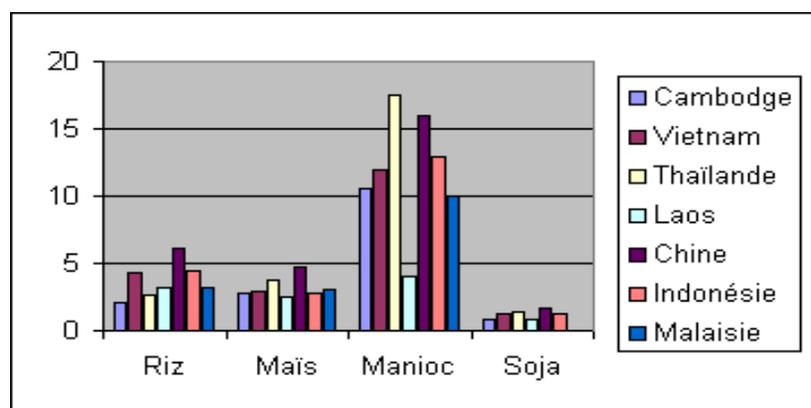
pour cent par an) et des rendements (2,1 pour cent par an), et ce, en dépit de précipitations irrégulières, d'une pénurie de main-d'oeuvre et de capital, et des dégâts causés par la guerre aux institutions et aux infrastructures.

Le Cambodge enregistre des rendements moyens de 2 tonnes à l'hectare pour le paddy en 2003, chiffre faible comparé à la Thaïlande et au Vietnam. Compte tenu de la faible proportion des rizières irriguées pour obtenir une deuxième récolte. Donc l'amélioration des rendements de paddy (grâce aux variétés améliorés) et la croissance de la surface cultivée ont permis à la production de rattraper la croissance démographique.

Mais, l'agriculture, la foresterie et les pêches du Cambodge se heurtent davantage aux problèmes dus aux pénuries de capital et de technologie. Le réseau de transports et des routes rurales, rudimentaire et endommagé, est en train de relèvement. Seule une partie des 283.500 hectares de terres cultivées en riz de saison sèche est actuellement irriguée comme il se doit.

Ces problèmes liés aux troubles civils ont limité la productivité du secteur qui comprend 3,8 millions d'hectares de terres arables et de terres agricoles permanentes, 1,5 million d'hectares de pâturages permanents et 12 millions d'hectares de forêts et de terres boisées. Le riz, culture dominante, qui représente près de 90 pour cent des terres cultivées, avec le maïs, le caoutchouc, les légumineuses, les plantes-racines, l'arachide, le soja et les fruits et légumes, sont exposés aux catastrophes naturelles, en particulier aux fréquentes inondations et aux sécheresses. De grosses pertes de récoltes ont lieu tous les trois ou quatre ans.

Graphique 6.1. Productivité agricole



	Riz	Maïs	Manioc	Soja
Cambodge	2.07	2.76	10.5	0.85
Vietnam	4.29	2.96	12	1.24
Thaïlande	2.62	3.73	17.5	1.42

Laos	3.13	2.55	4	0.9
Chine	6.15	4.7	16	1.62
Indonésie	4.39	2.84	12.9	1.22
Malaisie	3.14	3.05	10	

La production de riz de saison des pluies représente près de 80 pour cent de l'ensemble de la récolte de riz, le reste provenant des récoltes de riz de décrue et de riz de saison sèche. Pendant la saison humide, les agriculteurs plantent du riz à maturation précoce, moyenne et tardive selon les emplacements, les sols et les conditions climatiques générales. Alors que le riz de saison sèche ne représente généralement que 10 pour cent de la superficieensemencée, la production est proportionnellement plus élevée, autour de 18 à 20 pour cent, car les rendements sont supérieurs. Quelle que soit l'année, la superficie et la production de riz de saison sèche sont tributaires des précipitations tombées au cours de la saison des pluies précédente et des inondations du système du Mékong, dont dépendent le niveau de l'eau dans les réservoirs et l'humidité résiduelle des sols.

En dehors des calamités naturelles, un autre facteur entravant la productivité est le fait que l'agriculture a un caractère de subsistance, limitant, par exemple, le recours à des variétés améliorées de cultures et aux engrais. En outre, le besoin de mécanisation pour répondre à la pénurie de main-d'œuvre agricole n'est pas satisfait. Les services de soutien agricole, en particulier la fourniture d'intrants, la recherche et la vulgarisation, la commercialisation et le crédit, sont tout juste en train de démarrer principalement grâce à une aide étrangère.

Cinq différents systèmes de riziculture sont pratiqués au Cambodge, dont trois durant la saison des pluies et deux durant la saison sèche:

- riz pluvial de plaine;
- riz pluvial aquatique et flottant;
- riz pluvial de montagne;
- riz de décrue de saison sèche avec complément d'irrigation;
- riz irrigué de plaine de saison sèche.

Le riz pluvial de plaine, la principale culture rizicole, est cultivé durant la saison des pluies de mai à décembre. On distingue trois grandes catégories de riz en fonction de leurs périodes de maturation (précoce, moyenne et tardive). Le riz de saison sèche de novembre à mai, qui représente 10 pour cent des superficiesensemencées totales et près de 18 pour cent de la production, tire parti des eaux de décrue et a besoin d'une irrigation supplémentaire à un stade ultérieur. Les superficiesensemencées en riz de saison sèche ont augmenté de 17 pour cent durant la période 1999-2003, ce qui compte de plus de 283,550 hectares vers la fin de 2003. Toutefois, les superficiesensemencées

dépendent des précipitations annuelles et des crues du Mékong et, de ce fait, des niveaux d'eau dans les réservoirs d'irrigation. En conséquence, la production de riz varie considérablement suivant les précipitations, qui ont été abondantes au cours des dernières années.

L'utilisation d'intrants agricoles tels qu'engrais et semences de qualité sont très faibles. Les cultures continues ne permettant guère une bonne reconstitution des éléments nutritifs ont appauvri les sols. A l'heure actuelle, la consommation totale d'engrais minéraux est estimée aux alentours de 40.000 à 50.000 tonnes, ce qui correspond à un taux d'utilisation de 20-25 kg à l'hectare (soit moins de 10 kg d'éléments fertilisants à l'hectare).

Actuellement, les agriculteurs utilisent principalement leurs propres semences ou achètent des semences non certifiées aux négociants privés. La disponibilité de semences de qualité est très faible, soit seulement 2 pour cent des superficies cultivées. Le chiffre est encore inférieur pour les autres cultures.

Le Cambodge produit maintenant assez de riz pour sa propre consommation et pour l'exportation. L'autosuffisance de riz a été atteinte il y a dix ans et maintenant le Cambodge a dégagé un excédent de 600.000 tonnes de riz pour l'exportation. Dans les zones riches, l'excédent du riz alimente le commerce local et l'exportation. Dans les provinces pauvres et surpeuplées, il existe encore le déficit du riz qui exige les paysans à recourir à d'autres cultures secondaires ou à d'autres activités (artisanat, élevage, location de services) pour obtenir le revenu monétaire.

L'accroissement de la production du riz est principalement attribuable à la mise en valeur des terres rizicoles, à l'utilisation de variétés traditionnelles améliorées, dont certaines sont multipliées à partir de semences conservées dans la banque de matériel génétique de l'Institut cambodgien de recherche et du développement agricole (CARDI) et à la réparation et au développement des ouvrages hydrauliques. Le gouvernement attache une importance à la multiplication et à la distribution des variétés locales améliorées et les plus demandées sur le marché international comme le *Neang Malis*.

L'agriculture doit contribuer à réaliser la sécurité alimentaire qui est un facteur essentiel de la lutte contre la pauvreté. La sécurité alimentaire comprend deux composantes essentielles: premièrement, la disponibilité des aliments et, deuxièmement, des personnes ayant les moyens d'acheter cette nourriture.

La situation alimentaire par province montre que parmi les 15 principales provinces productrices de riz, cinq sont déficitaires. Les huit autres provinces seront également victimes d'un déficit global. Il est à noter toutefois, que les ménages souffrant d'une insécurité alimentaire existent dans toutes les provinces. Les agriculteurs travaillent sur

de très petits lopins de terre (moins de 0,5 hectare) aussi bien dans les zones excédentaires que déficitaires, et étant donné la faible productivité de ces parcelles familiales, certains de ces agriculteurs, appartenant aux ménages les plus démunis, devraient bénéficier de programmes d'assistance agricole et alimentaire.

Les coûts du transport des denrées alimentaires à l'intérieur du Cambodge sont élevés. Dans certains cas, les minoteries les plus accessibles et les meilleures se trouvent de l'autre côté de la frontière, ce qui unifie les marchés des provinces frontalières et ceux des pays voisins. Il est souvent plus rentable de vendre les excédents de l'autre côté de la frontière qu'aux zones déficitaires du Cambodge. Il semble également qu'il soit moins cher, en cas de besoin, d'importer des pays voisins.

Pour le moyen et le long terme, il faut accorder une priorité élevée à l'amélioration des systèmes d'irrigation et à leur gestion, aux services de vulgarisation et aux opérations après récolte. Il faut donner un élan vigoureux à l'amélioration de la productivité agricole, à l'intensification et à la diversification de la production. Une attention particulière devrait être accordée à la prompte mise en oeuvre de la composante de production de semences et à l'offre d'un crédit à la production et à la commercialisation permettant aux agriculteurs de participer au programme d'intensification.

Zones de sécurité alimentaire avec des structures différentes de moyens d'existence: Si la riziculture est souvent le principal gagne-pain des ménages ruraux, 26 pour cent des personnes déclarent d'autres sources principales de revenus. Même au sein des ménages cultivant essentiellement le riz, il existe des écarts importants selon le niveau de dépendance du riz. Sur la base des types de couverture végétale, des statistiques agricoles et des données d'enquêtes socio-économiques, cinq zones d'économie alimentaire ont été dégagées au Cambodge: plaine pluviale, brousse, forêt, fleuve, et urbain/marché, de même que quelques zones mixtes. En définissant ces zones, des facteurs comme sécheresse, déforestation et insuffisance des ressources en eau sont plus précisément identifiés du point de vue de leur impact sur la sécurité alimentaire.

En ce qui concerne l'accès des ménages à la nourriture, que les habitants des terres basses non irriguées et de la brousse sont les moins bien lotis. Ils connaissent en général une période de famine de 1 à 2 mois chaque année, ont des dettes plus lourdes que la moyenne, possèdent moins de biens et doivent recourir à de nombreux expédients préjudiciables (comme l'emprunt d'argent, la vente de biens, l'émigration, etc.). La croissance globale de l'économie (selon les prévisions, 5 à 6 pour cent par an) risque de ne pas toucher ces personnes. Elles constituent le groupe principal de personnes souffrant d'insécurité alimentaire pendant les années normales et ont besoin d'assistance alimentaire ainsi que de revenus supplémentaires, d'emplois, d'infrastructures, comme les routes, les canaux d'irrigation, des banques de riz, mais aussi d'activités de formation afin de pouvoir surmonter à la longue leur insécurité alimentaire chronique. La plus

grande part de cette aide est destinée aux zones de basses terres non irriguées et de brousse, qui reçoivent plus de 70 pour cent de l'aide alimentaire destinée aux communes souffrant d'insécurité alimentaire.

Par contre, les populations riveraines s'en sortent normalement mieux (en termes de sécurité alimentaire) que la moyenne. Dans une année normale, moins de 10 pour cent de l'aide alimentaire ciblée leur est destinée. La majorité des personnes qui actuellement ont été touchées par les inondations appartiennent à cette zone d'économie alimentaire. Elles ont dû recourir davantage aux mécanismes habituels d'adaptation afin de compenser le déficit grave occasionné par les inondations: a) émigration b) pêche c) culture de riz de décrue et de saison sèche d) culture de palmiers à sucre et e) petits métiers. Les enquêtes montrent que ces populations craignent que la récolte pendant la saison sèche (ainsi que d'autres mécanismes d'adaptation) ne suffisent pas à compenser leur déficit et qu'elles ne doivent contracter des dettes pour combler la différence, et cela en dépit du recours aux stratégies d'urgence mentionnées ci-dessus.

Moins les familles recourent normalement à des expédients, moins elles ont l'expérience des chocs ou des crises. Ce sont donc elles qui ont le plus grand besoin d'aide d'urgence, en particulier en cas de désastre naturel. Si l'on peut aider ces familles à ne pas tomber dans la spirale des dettes, elles pourront redresser leur situation lors de la prochaine récolte et ne nécessiteront donc pas d'aide alimentaire supplémentaire.

Le commerce du riz est libre. Les paysans disposent de moyens de stockage très limités et livrent leur production dès la récolte à des intermédiaires, qui assurent l'écoulement de la fraction commercialisée des récoltes.

Le riz est abondant après la récolte étant rentré en novembre et en décembre. Les agriculteurs vendent souvent une grande partie de leur production immédiatement après la moisson pour rembourser leurs dettes et faire face aux dépenses urgentes. Ceci se traduit par des prix très bas lors de la récolte et aurait souvent encouragé les négociants des provinces des zones frontalières à exporter vers les pays voisins. Par la suite, les prix augmentent et attirent quelques importations.

De grosses différences ont été observées dans les prix du riz entre les marchés provinciaux et urbains, nettement supérieurs aux coûts de transport entre les marchés, ce qui met en évidence d'autres imperfections et la fragmentation du système de commercialisation.

On reconnaît qu'il existe un commerce parallèle transfrontalier de riz entre le Cambodge, la Thaïlande et le Vietnam. Les données relatives à ces échanges ne sont toutefois pas disponibles. Tout au plus, le Cambodge devrait être exportateur net en 1999, ce qui

impliquerait une réduction des disponibilités effectives de riz et, partant, une réduction de l'excédent.

Les rizeries et décortiqueries mécaniques de haute technologie se sont surtout développés depuis quelques années. On en comptait une dizaine en 2003. Le taux de conversion du paddy au riz est de 70%. Ces décortiqueries de haute technologie jouent un rôle important dans la promotion des exportations du riz à travers le système de l'agriculture sous contrat (contract farming).

6.2. Autre cultures industrielles

Parmi les autres cultures industrielles et secondaires, les plus importantes sont le maïs, le haricot mung, les légumes, le tabac, le sésame et le manioc. Le soja a retrouvé son niveau d'avant 1967.

Tableau 6.2. Production des autres cultures
(en milliers de tonnes)

	1967	2001	2002	2003
Maïs	133	151,88	185,58	148,89
Manioc	23	147,76	142,26	122,01
Patate	13	28,17	26,25	21,25
Mung		15,10	17,15	23,92
Arachide	20	7,49	8,91	9,73
Sésame	9	9,85	8,95	10,15
Soja	7	28,11	24,65	38,80
Tabac	10	7,66	4,66	2,50

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. Agricultural Statistics.

Les superficies plantées et la production des autres cultures comme l'arachide, le sésame, la canne à sucre, le tabac et le poivre noir restent à une fraction de ce qu'elles étaient en 1967, comme l'indique le Tableau 4.1. Leur expansion est surtout limitée par la capacité des installations de traitement, la taille du marché intérieur et les perspectives de la demande d'exportation.

Encadré 6.1. Tabac et pépinières

L'activité principale de British American Tobacco au Cambodge, c'est la fabrication « intégrée » des cigarettes, depuis les plantations de tabac jusqu'à la commercialisation. Elle emploie 485 personnes, et 1.300 saisonniers, dans les plantations, l'atelier de Kampong Cham, l'unité de séchage de Takhmau, l'usine et le siège de Phnom Penh. La compagnie a investi 25 millions de dollars dans l'entreprise.

BAT occupe actuellement 50% du marché, soit 3 milliards de cigarettes par an. Surface cultivée : 800 ha sur un total cambodgien d'environ 1.500 ha. Les rendements sont passés de 750 à 1.950

kg/ha et les quantités produites atteignent 2.000 tonnes par an en moyenne. BAT achète le tabac des 747 paysans qui travaillent sous contrat avec lui. BAT s'engage à acheter la production du tabac qui assure aux paysans un retour de 40% sur leur investissement. Pour l'instant, le tabac produit est de qualité moyenne. Les importations, qui représentaient d'abord 55% du tabac utilisé, ne sont plus que 20%. Les exportations atteignent 500 tonnes par an.

Une petite partie des terres agricoles est consacrée à la production de légumes. Ces cultures, produites en quantités limitées sont toutefois importantes d'un point de vue nutritionnel pour les familles. Il s'agit essentiellement de maïs, légumes, haricots mungo, soja et manioc, ainsi que de patates douces, canne à sucre, sésame et arachides. Ces cultures sont situées principalement dans les lieux densément peuplés comme les provinces de Kandal, Kompong Cham et Kompong Speu. Ces provinces présentent habituellement un déficit en riz et les agriculteurs cherchent à cultiver des espèces plus rentables que le riz.

Le Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche (MAFP) approuvait des concessions avec une superficie totale de 827.286 hectares. Mais jusqu'à la fin de 2002, le MAFP a révoqué des concessions avec une superficie de 103.680 hectares. À présent, il y a 26 concessions économiques avec une superficie de 723.606 hectares.

6.3. Hévéaculture

L'hévéa était une importante source de recettes d'exportation du pays dans les années 60. A la fin des années 60, les plantations couvraient 65.000 ha, dont environ 39.000 ha saignés, donnant une production de 52.000 tonnes.

En 2003, le Cambodge a réussi à ramener la superficie en saignée au niveau de la fin des années 60. De 1999 à 2003, de nouvelles plantations ont été reprises et environ 28.718 ha ont été replantés.

Les surfaces plantées en hévéas s'accroissent constamment du fait du développement des plantations familiales. Les plantations d'Etat ont aussi entrepris des programmes de renouvellement des parcelles âgées avec des plants hauts producteurs.

Tableau 6.2. Les plantations d'hévéa, en 2002

	Superficie exploitée, ha	Produits transformés, T	Nouvelles plantations, ha	Plantations familiales
Chup	7,287	10,203	3,477	504
Peam Chang	2,770	2,943	480	88
Krek	3,607	3,704	978	682
Memot	4,340	4,551	1,690	269
Snuol	2,853	2,429	538	184

Chamkar	3,853	5,101	1,578	2,415
Andong				
Boeung Ket	3,740	2,800	868	2,623
IRCC	669	630	274	-
Total				6,767

Source : *Agricultural statistics Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*

Le développement de l'hévéaculture familiale est l'un des objectifs du Gouvernement royal du Cambodge. Ceci suppose la formation technique préalable des futurs petits planteurs et un soutien financier. La gestion administrative et technique de l'hévéaculture familiale est confiée à la Direction générale des plantations d'hévéa. En 2003, le programme envisagé prévoit 410 hectares de nouvelles plantations familiales. Outre sa couverture du sol et le climat forestier qu'il recrée à la place de la forêt défrichée, l'hévéa fournirait aux habitants une production constante et soutenue.

La restructuration du secteur de l'hévéaculture constitue, pour le Cambodge, un défi à relever. D'évidence cette tâche requiert des investissements importants, dont le financement ne peut être assuré ni par les fonds propres des actuelles Compagnies d'État, ni par des dotations du budget national. C'est pourquoi le GRC a décidé d'associer le secteur privé dans la mise en œuvre, à titre du projet pilote, du plan de développement de ce secteur.

6.4. Les forêts et la politique sylvicole

Certaines ressources naturelles ont un caractère public parce que les droits de propriétés ne sont pas définis. L'exemple par excellence — qui est d'ailleurs très important pour le Cambodge — est les forêts et le stock de poissons. Un environnement concurrentiel qui n'est pas réglementé peut conduire au déboisement et à l'épuisement des stocks de poissons comme chaque pêcheur individuel n'a aucun intérêt à conserver les stocks. Le tourisme est une autre industrie qui dépend de la bonne gestion des ressources naturelles.

Les forêts représentent un élément très important du patrimoine national. La FAO estime qu'à la fin des années 90, la forêt occupait environ 60 % de la superficie du pays ou environ 10-11 millions hectares, contre 75 % au début des années 60. Comparée à la Thaïlande et au Vietnam où le couvert forestier n'est plus que de 20 %, la situation au Cambodge est encore bonne, mais le recul des forêts n'en est pas moins préoccupant. Ce recul était attribuable à l'exploitation commerciale, les coupes par les diverses factions cambodgiennes pendant les années de guerre de résistance (surtout le long de la frontière thaïlandaise), et les coupes non officielles. Cependant, d'après un rapport officiel, la couverture forestière aurait augmentée de 58,6% des terres (soit 10.638.208

ha) en 1997 à 61,14% (soit 11.104.285 ha) en 2002 même si le taux de reboisement reste encore faible.

Compte tenu du caractère unique de la faune et de la biodiversité cambodgiennes, le gouvernement royal du Cambodge a introduit depuis le début des années 90 les zones forestières protégées sous forme de parcs nationaux, sanctuaires d'animaux et bassins de captage des eaux protégés. En 2004, des réserves forestières nationales, des parcs nationaux et zones protégées couvrent 3,3 millions d'hectares. Environ 80.000 hectares de forêts sont placés sous la gestion des communautés forestières.

En droit la forêt appartient à l'Etat. Sur le plan de la réglementation elle se divise en deux parties: le domaine réservé permanent et par différence avec la superficie boisée totale, le domaine simplement protégé. Le domaine réservé, soumis à des règles strictes de conservation ou d'exploitation, comprend toutes les réserves de production et de protection. Le domaine protégé englobe toutes les forêts non comprises dans le domaine réservé.

Le Cambodge possède un stock de ressources naturelles assez important. Brièvement présentée la structure de ce stock comprend principalement : (i) les ressources fauniques et forestières; (ii) les ressources halieutiques; (iii) les plages. Malgré la disparition de certaines espèces, la faune du Cambodge est relativement riche, grâce en partie à la présence de la forêt humide.

Le développement des ressources fauniques et forestières au Cambodge fait face à des contraintes liées à des facteurs naturels et humains importants qui font peser sur ce secteur une menace très grave. La faune est menacée particulièrement par l'exploitation commerciale illégale dont est l'objet certaines espèces comme les oiseaux, les éléphants, les tortues.

En ce qui concerne la ressource forestière, les contraintes sont liées à une perte de l'habitat de la faune et de la flore, à une exploitation et un circuit commercial des produits forestiers mal contrôlés, une urbanisation très rapide dont les effets conjugués à ceux de la pauvreté mettent l'homme en tête des déprédateurs des ressources forestières.

L'enjeu principal des ressources naturelles en général, des ressources fauniques et forestières en particulier porte sur la gestion et leur protection en rapport direct avec les objectifs de développement durable. Ainsi se pose la question de savoir comment assurer l'utilisation, l'exploitation de la ressource et en même temps sa pérennité et de valoriser les contributions des ressources au développement de secteurs stratégiques comme l'agriculture, la pêche et le tourisme, et le bien-être de la population. A cette fin, la stratégie du gouvernement s'articule autour de trois grands axes :

- i. *Gestion durable des forêts* pour garantir le contrôle strict et rationnel de l'exploitation des forêts, conformément aux pratiques internationales dans ce domaine, qui requièrent la constitution de réserves suffisantes pour répondre aux besoins de la consommation nationale, prévenir les périodes de sécheresse et les inondations et constituer des zones marécageuses qui forment des réserves de poissons ;
- ii. *Système de zones protégées* pour protéger la biodiversité et les espèces menacées ;
- iii. *Exploitation forestière communautaire* fiable, transparente et gérée au niveau local.

Pour atteindre ses objectifs en matière de gestion durable des forêts, le gouvernement royal s'est fixé les priorités suivantes :

- Renforcement de la gestion et de la protection des forêts :
 - a. Rationalisation et classification des forêts restantes pour garantir la protection de l'environnement et la préservation de la biodiversité, en adoptant et appliquant le sous décret sur la classification des forêts ;
 - b. Renforcement de l'application de la réglementation sur les forêts, et en particulier de la directive gouvernementale n° 01 BB en date du 9 juin 2004, sur les mesures de répression contre le déboisement et l'empiètement sur les forêts ;
 - c. Renforcement des stratégies de protection, telles que : forêts protégées ; gestion des bassins hydrographiques ; génétique et protection des espèces sauvages ; écotourisme ; et autres projets de protection avec la participation des populations locales et en s'appuyant sur des plans de gestion performants ;
 - d. Application stricte des techniques de gestion des forêts, y compris la gestion et l'utilisation durables des ressources et concessions forestières ;
 - e. Education et campagnes de sensibilisation aux ressources forestières ;
- Contribution au développement socioéconomique :
 - a. Revaloriser l'incidence socioéconomique de la protection des forêts et de la biodiversité ;

- b. Favoriser les exploitations plantées par l'homme en substitution aux forêts nationales, en encourageant les investissements privés et la participation des populations ;
 - c. Optimiser les mécanismes d'utilisation, de transformation et de commercialisation des produits de la forêt pour répondre à la demande locale et à l'export ;
 - d. Promouvoir le reboisement et la protection des arbres ;
- Contribution à la réduction de la pauvreté :
 - a. Renforcer la protection juridique des droits des communautés à la gestion des forêts pour garantir la sécurité alimentaire et favoriser la réduction de la pauvreté. Ces droits sont protégés dans le cadre de la Loi sur les forêts et autres réglementations afférentes ;
 - b. S'assurer que les communautés locales bénéficient de l'utilisation et de la gestion des ressources forestières ;
 - Renforcement des compétences et de la bonne gouvernance :
 - a. Poursuivre le renforcement des compétences institutionnelles à tous les échelons ;
 - b. Campagnes d'éducation, de formation et de sensibilisation auprès des communautés locales pour promouvoir la participation des communautés dans la protection et la gestion durable des forêts ;
 - c. Renforcer les compétences à tous les échelons de l'administration des Forêts pour que les agents concernés puissent s'acquitter de leurs responsabilités en collaboration avec les institutions concernées.

Depuis janvier 1999, le GRC a procédé à une réorientation fondamentale de la politique sylvicole. Les activités illégales ont été réduites, un Service de surveillance du domaine forestier a été créé avec la participation à part entière d'observateurs extérieurs, et l'examen du système de concession a été achevé. Une nouvelle loi forestière a été adoptée en 2002 après une série de consultations nationales avec les parties prenantes. Sur la base des résultats de cet examen, le GRC a pris des mesures pour annuler les concessions forestières. Ces concessions ont été réduites de 6,4 millions d'hectares en 1999 à 2,4 million d'hectares (huit concessions) en 2004.

Malgré tout, le gouvernement doit faire face aux activités illégales et assurer une gestion saine des domaines retirés du système de concessions. Pour cette raison, il s'est engagé

à redoubler d'effort pour améliorer les opérations du Service de surveillance du domaine forestier.

En conclusion, les ressources naturelles sont très importantes pour certains secteurs, mais elles sont fortement menacées. Comme pour le cas des investissements d'infrastructure physiques et humains, l'Etat ne peut pas tout faire. Il s'agit d'identifier les contraintes les plus importantes de cibler les mesures aptes à alléger le poids de ces contraintes.

6.5. La pêche

Le poisson constitue une des bases de l'alimentation des Cambodgiens. La pêche se pratique en eau douce et en mer. La pêche en eau douce est la plus importante. La richesse du Cambodge en poissons d'eau douce est unique. Le Cambodge tient sa richesse ichtyologique de la crue annuelle du Mékong et des eaux du Grand Lac Tonlé Sap. Mais la pêche et l'agriculture se trouvent souvent en conflit.

La plaine centrale est occupée en son milieu par le Grand Lac (2.700 km² en saison sèche, 9.000 km² en saison des pluies) d'où est issu le fleuve Tonlé Sap, qui parcourt le pays du nord au sud. Le Mékong entre au Cambodge à la limite des frontières de Thaïlande et du Laos. Il trace ensuite une longue courbe à l'est de la cuvette centrale pour atteindre Phnom Penh.

A Phnom Penh, le Tonlé Sap et le Mékong se rejoignent. Quelques centaines de mètres plus loin, le Mékong se divise en deux bras, commençant son existence deltaïque. Un des bras garde le nom de Mékong, l'autre s'appelle Tonlé Bassac. Le confluent et la division du Mékong forment un X qu'on appelle les Quatre-Bras. C'est le lieu d'un phénomène unique au monde: l'inversion du courant d'un fleuve. Suivant la cote des eaux, le Tonlé Sap vide (de novembre à juin) ou remplit (de juin à octobre) le Grand Lac. L'inversion du courant fin octobre - début novembre donne lieu à « la fête des eaux ».

Le Tonlé Sap est une ressource naturelle unique. Outre son rôle hydrologique, il constitue, avec la forêt inondée qui le borde, le pilier de la productivité de la pêche en eau douce. Sa superficie est de 3.000 kilomètres carrés en saison sèche et de 15.000 kilomètres carrés en saison de hautes eaux. Il assure environ 60 % de la production de la pêche commerciale continentale. Le lac est riche en éléments nutritifs et les poissons y sont souvent beaucoup plus gros que ceux qui sont élevés dans des rivières.

Toutefois, une menace écologique plane sur le Tonlé Sap. Le taux de sédimentation est très élevé, du au déboisement de la forêt lacustre et du dépôt de sédiments provenant de Mékong.

Un sixième des frontières du Cambodge est constitué par des côtes. D'une longueur totale de 435 kilomètres, ces côtes sont baignées par la mer, le Golfe de Thaïlande, et sont favorables au développement de la pêche maritime.

La pêche contribue environ 10% au PIB agricole et constitue un des produits d'exportations du Cambodge. A la fin des années 60, la production commerciale était en moyenne de 120.000 tonnes pour la pêche en eau douce, 40.000 tonnes pour la pêche en mer et 5.800 tonnes pour l'aquaculture d'eau douce. En 2003, les prises commerciales en eau douce sont remontées à environ 308.750 tonnes, les prises en mer à 54,750 tonnes et la production de l'aquaculture à 26,300 tonnes. Cela témoigne la sur-exploitation des ressources ichthyologique du Cambodge.

A travers le produit des accords de pêche et par sa forte contribution à l'accroissement des exportations et à la création d'emplois, notamment en faveur des populations les plus touchées par la pauvreté, la pêche joue un rôle important dans l'économie et au sein de la société. Elle procure une activité rémunératrice à près de 17% de la population active, soit environ 1,3 millions personnes. La pêche maritime et ses activités connexes jouent un rôle important dans le processus de création de richesse.

Les produits de la pêche ont augmenté sensiblement après les crues de l'an 2000. Le gouvernement royal a introduit des réformes très poussées en vue de distribuer aux pauvres pêcheurs des lots de pêche. Jusqu'à 2002 le gouvernement a distribué 495,000 ha aux communautés locales. Le défi sera la gestion durable des lots de pêche.

Les droits de pêche appartient à l'Etat, et sont adjudgés chaque année, à des contractants qui assurent l'exploitation des pêcheries. En 2003, d'environ 538,522 hectares de sanctuaires de reproduction ont été clôturés.

Le poisson fournit en moyenne 34% des protéines d'origine animale dans la diète alimentaire au Cambodge. Hormis les personnes oeuvrant dans la pêche, la sécurité alimentaire de millions d'autres, en particulier dans les zones rurales reculées, dépend fortement des captures de la pêche artisanale. Les femmes dominent les sous-secteurs de la transformation et de la commercialisation. Selon des estimations modérées, elles représentent environ 50% de la main-d'œuvre totale.

Afin de réduire la pauvreté et son incidence dans les communautés de pêche, il importe d'appuyer ces communautés à la base. Cependant, leur participation dans des activités destinées à améliorer leurs moyens d'existence dépendra de leur propre perception de la pauvreté ou de la vulnérabilité à la pauvreté, ses causes et les possibilités qui leur sont offertes d'y remédier.

Le gouvernement portera son action sur l'amélioration durable des moyens d'existence des communautés de pêche par la promotion d'initiatives locales et régionales dans le secteur de la pêche qui soient respectueuses de l'équilibre du milieu naturel.

La participation des utilisateurs de ressources dans la planification et l'aménagement sera renforcée, la capacité de l'administration locale et de la communauté à mettre en place et maintenir l'aménagement participatif des ressources sera renforcée et la capacité du gouvernement à formuler des politiques, à planifier et à aménager sera améliorée. On espère que les bénéficiaires accorderont une plus grande importance à la santé de leur environnement et que la gestion des pêcheries en sera ainsi améliorée.

Cependant, comme l'agriculture, le secteur est confronté à des contraintes majeures qui peuvent être résumées comme suit: (i) l'exiguïté des zones de pêche face à l'importance des activités et la raréfaction de la ressource, ce qui accentue la pression et exacerbe les conflits; (ii) l'insuffisance des infrastructures de base dans les centres de pêche (aires de débarquement, moyens de conservation et de transport des produits, ...); (iii) l'insuffisance de la formation et la faiblesse organisationnelle des acteurs des différentes filières; et (iv) la faiblesse de la valeur ajoutée et de la productivité.

Dans le but de renverser ces tendances lourdes, les objectifs ci-après ont été définis en relation avec les acteurs du secteur. Il s'agit de : (i) la gestion durable et la restauration des ressources halieutiques; (ii) la satisfaction de la demande nationale; (iii) la valorisation maximale des ressources; et (iv) la qualification des professionnels du secteur.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie globale qui a été ainsi définie avec l'ensemble des acteurs est axée sur une utilisation rationnelle et responsable des ressources de pêche, une meilleure protection et un environnement institutionnel plus adapté aux exigences de développement du secteur et une coopération internationale plus équilibrée. Cette stratégie présente l'avantage d'avoir, sur la base d'un large consensus national et d'une approche participative, identifié les problèmes et proposé des solutions à toutes les étapes du cycle de l'activité de pêche, de l'amont à l'aval : captures, exploitation-transformation et commercialisation. Plus spécifiquement, les principales mesures proposées visent à assurer la gestion durable de la ressource et la viabilité des pêcheries, satisfaire la demande nationale en produits halieutiques, améliorer et moderniser les conditions d'exercice de la pêche artisanale, valoriser la production et enfin développer un système durable de financement de la pêche.

Les priorités du gouvernement royal, telles qu'énoncées dans la Stratégie Rectangulaire, sont les suivantes :

- Favoriser le développement communautaire de l'industrie de la pêche, en donnant les moyens nécessaires aux communautés locales de promouvoir la participation

active, directe et équitable des agriculteurs dans la planification, la mise en œuvre et la gestion des programmes de pêche ;

- Convertir les lots de pêche dont les contrats de concession sont arrivés à terme, en réserves de poissons pour augmenter les ressources en poissons et protéger les espèces menacées ;
- Etendre les lots de pêche communautaires et promouvoir l'aquaculture pour répondre à une demande croissante et réduire la pression sur les ressources en poissons.

6.6. L'élevage

L'élevage est l'une des principales productions primaires du Cambodge et représente 5 % du PIB. On peut constater une importante augmentation du cheptel au cours des années récentes.

Tableau 6.3. L'élevage au Cambodge, en 2002

	Bœufs	buffles	Porcin	Volaille
Banteay	92,527	9,746	74,804	451,379
Meanchey	142,907	5,677	78,780	717,042
Battambang	358,111	69,282	207,141	1,515,471
Kompong Cham	158,710	43,950	127,960	648,980
Kampong	330,336	647	109,843	1,035,002
Chhnang	206,051	45,183	78,519	633,060
Kompong Speu	218,790	6,503	149,129	1,146,019
Kampong Thom	174,376	5,872	156,699	1,259,288
Kampot	5,655	7,567	12,727	49,052
Kandal	64,303	47,978	86,312	352,756
Koh Kong	10,548	8,024	5,198	30,409
Kratie	17,105	160	17,652	223,073
Mondulkiri	59,308	26,282	33,507	341,926
Phnom Penh	255,788	85,466	219,481	1,269,111
Preah Vihear	77,501	64,896	61,258	2,203,791
Prey Veng	23,738	20,854	28,637	112,867
Pursat	238,837	35,989	122,580	769,104
Ratanakiri	6,309	5,975	17,626	332,722
Siem Reap	14,802	24,961	22,151	85,293
Sihanoukville	105,354	105,585	192,689	968,689
Steung Treng	310,510	3,838	192,363	1,622,549
Svay Rieng	41,106	1,395	101,102	855,176
Takeo	9,271	79	6,498	29,771
Otdor	2,514	3	2,779	25,334
Meanchey				
Kep				
Pailin				
	2,924,457	625,912	2,105,435	16,677,864

Source : Agricultural statistics Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

Le cheptel bovin avait retrouvé son niveau de la fin des années 60 en 1987. La reconstitution du cheptel bovin (bœufs et buffles) est attribuable à la restauration de la paix dans tous les coins du Cambodge. Le nombre des bœufs s'est accru à 2,9 millions en 2002 et celui des buffles à 0,6 millions.

Le cheptel porcin marque depuis un certain nombre d'années une progression très nette en quantité. D'après les chiffres de 2002, le nombre de porcs est porté à 2,1 millions. Le nombre de volailles est estimé à 16,6 millions. L'élevage porcin et de volailles est en général familial. Cependant, quelques sociétés privées ont commencé à démarrer de grandes entreprises d'embouche de bétail, des porcs et des volailles. Mais la plupart des animaux - des vaches, des buffles, des porcs et des volailles - sont élevés par les petits paysans qui pratiquent l'agriculture de subsistance.

La population qui s'adonne à l'élevage toutes filières confondues est relativement importante. Au-delà du fait que l'élevage représente une épargne sur pied très importante, il participe également, de façon très efficace, à la réduction de la vulnérabilité des ménages ruraux.

Toutefois, depuis le début des années 90, le secteur fait face à un certain nombre d'obstacles qui sont pour la plupart structurels. Les plus importants sont d'ordre : (i) technique, avec notamment la persistance de certaines maladies enzootiques, une insuffisance de pâturage et de points d'eau fonctionnels (les sous produits agricoles et l'aliment de bétail du fait de leur coût élevé ne peuvent constituer une alternative au pâturage) et (ii) financier, du fait de la faiblesse des investissements publics en direction du sous-secteur de l'élevage.

Encadré 6.1: Le partenariat sériculteurs - tisserands socle de la renaissance de l'industrie de la soie au Cambodge

A Koh Dach, - l'île de la Soie - renommée dans tout le pays pour sa production, de chaque maison s'envole la ritournelle qui accompagne la naissance de chaque centimètre de tissu. Les habitants de Koh Dach, dans la province de Kandal, font partie de ceux qui peuvent tirer profit d'un ensemble de programmes financés par la communauté internationale et destinés à dynamiser la production locale de fil et de tissu de sois.

L'Agence française de développement (AFD) a lancé un programme de soutien au secteur de la soie. Ce programme entend renouer avec une pratique qui a déjà existé au Cambodge en mettant l'accent sur les techniques modernes d'élevage des vers à soie et sur l'équipement des tisserands avec des métiers plus performants. Parallèlement, l'AFD efforce de développer une meilleure communication entre ces deux groupes qui sont concentrés dans des régions différentes du Cambodge.

L'élevage de vers est peu lucratif. En moyenne cette activité rapporte quelque 200 dollars par an. Mais les sériculteurs performants peuvent doubler leurs gains. Dans le cadre d'un projet pilot, les vers, dont les

cocons produits le délicat fil de soie, sont aussi élevés dans la province de Ratanakiri. Le programme de l'AFD a concerné en 2003 un peu plus de 1.800 tisserands tandis que 1.000 sériciculteurs auront reçu une formation à la fin de 2004. Pour renforcer la capacité, les sériciculteurs sont également formés à la culture du mûrier, dont les feuilles constituent l'essentiel de la nourriture des vers.

Source: Cambodge Soir. le 19 Mai 2004

Afin d'enclencher une dynamique de rupture et créer les conditions d'une croissance forte et durable pour une plus grande contribution du sous-secteur à l'objectif global de lutte contre la pauvreté, l'État s'est fixé un certain nombre d'objectifs stratégiques dont les plus importants sont : (i) la réalisation de la sécurité alimentaire; (ii) l'accès à la terre et aux ressources naturelles; (iii) la gestion de l'environnement pour un maintien du capital foncier, la préservation des bases productives et l'amélioration des systèmes de production; (iv) l'accroissement de la productivité et (v) la sécurisation de la production animale.

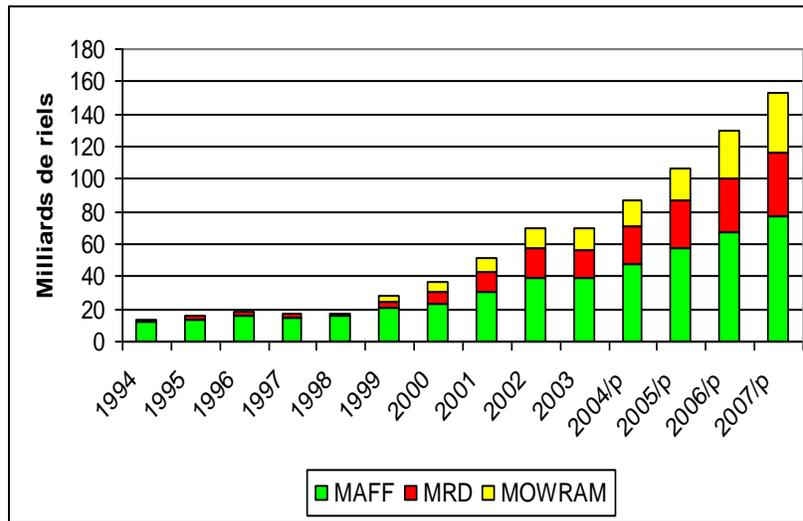
La stratégie identifiée pour atteindre ces objectifs est fondée sur des espaces homogènes, la complémentarité entre l'élevage et les autres activités productives et aussi sur les dynamiques macro-économiques. La configuration des systèmes de production animale, les niveaux des producteurs ainsi que leurs objectifs commandent une adaptation zonale des actions afin que les contraintes et les potentialités soient prises en compte.

Des actions à court et moyen termes, ont été identifiées afin d'assurer une plus grande fluidité des activités tout au long de la filière bétail-viande, la multiplication des espèces à cycle court (petits ruminants et volaille locale), une sécurisation durable de l'alimentation animale, le traitement et la transformation des dérivés animaux (peaux, cornes, etc).

6.7. Performance du secteur agricole et rural

La pauvreté plonge profondément ses racines dans le milieu rural. Malgré une urbanisation rapide, plus de 90% des pauvres se trouvent dans les zones rurales. Jusqu'à 36% des populations vivent dans la pauvreté absolue. Les pauvres ont moins accès aux ressources alimentaires, à l'eau, aux soins de santé primaires et à l'éducation. Le Cambodge a besoin de réaliser et maintenir une croissance économique de 6 à 7 pour cent par an et améliorer la qualité de la croissance économique pour enrayer et inverser l'extension de la pauvreté. Cela exige un accès accru aux ressources concessionnelles, de même que des mesures destinées à encourager le secteur privé, à mobiliser l'épargne nationale et à favoriser l'utilisation rationnelle des investissements. Pour les populations rurales, la progression du niveau de vie et la réduction de la pauvreté passent par le développement de l'agriculture.

Graphique 6.2. Dépenses en matière de l'agriculture



Employant plus de 70% de la population active et considérée comme le secteur pressentant le plus fort potentiel de développement, l'agriculture figure en théorie parmi les domaines auxquels le gouvernement doit prêter le plus d'attention, d'autant qu'il fournit le plus fort contingent de pauvres du pays. En réalité, les ressources domestiques allouées au ministère de l'Agriculture, des forêts et des pêches (MAFF) et au ministère de l'Hydrologie et de la météorologie ne se sont élevées en 2002 qu'à quelque 50 milliards de riels, soit 12,5 millions de dollars, représentant moins de 3,3% du budget de l'Etat - et environ 1 dollar par an et par habitant.

Les administrations centrales des deux ministères consomment ainsi 61% des ressources, 39% seulement étant alloués aux provinces. Les fonds consacrés à l'extension du domaine agricole du pays n'ont représenté que 0,8% des dépenses courantes domestiques du MAFF en 2002.

L'agriculture affiche des résultats faibles au cours des cinq dernières années en enregistrant un taux de croissance en moyenne de 0,4 pour cent, situation qui s'explique pour l'essentiel par les mauvaises conditions climatiques. Depuis l'an 2000, la sécheresse et les inondations ont eu une incidence néfaste sur la croissance du secteur agricole. Malgré ces résultats limités, l'agriculture constitue le principal moyen de subsistance de la grande majorité des populations pauvres et vulnérables.

Cependant, le secteur agricole traverse une période difficile. En effet, l'agriculture cambodgienne est confrontée à certaines tendances lourdes et plusieurs contraintes qui continuent de peser sur ses performances. Ces tendances lourdes sont aujourd'hui : (i)

les calamités naturelles; (ii) la baisse constante des investissements publics et privés dans le secteur et (iii) le nombre croissant des paysans sans terre. Les contraintes, d'une part, techniques, avec la régression du paquet technologique, un faible niveau voire l'absence d'encadrement des populations, la dégradation des sols, la faible disponibilité de semences de qualité; d'autre part, elles sont d'ordre financier et économique (la faiblesse des revenus limitant la capacité d'épargne et d'investissement en milieu rural, la détérioration des termes de l'échange et des prix des produits agricoles, l'endettement des producteurs, les coûts élevés des facteurs de production, l'inadaptation du crédit agricole etc. limitant l'intensification agricole).

Conjuguées à d'autres facteurs (mauvaise organisation des circuits de commercialisation, mauvaise qualité des pistes de production, manque d'infrastructures de stockage et de transformation etc.), ces faiblesses de l'agriculture cambodgienne sont à l'origine du déséquilibre financier et de l'absence de compétitivité des filières, notamment celles tournées vers l'exportation et expliquent, pour une large part, la très forte prévalence de la pauvreté en milieu rural. Aussi, urge-t-il de mettre en place les conditions propices à l'accélération de la croissance dans le secteur agricole. Celle-ci devrait avoir un double impact sur la réduction de la pauvreté. Le premier, d'ordre structurel, est lié à la contribution très importante que joue l'agriculture dans les performances de l'économie dans son ensemble. Cet effet vient de la combinaison de plusieurs facteurs dont le plus important est certainement l'apport de ressources tirées des exportations de produits agricoles et aux économies de devises consécutives à des importations plus faibles.

Le second effet positif d'une accélération de la croissance agricole est plus direct et consiste en une amélioration immédiate des revenus moyens des paysans. Etant donné la nature et la structure de la pauvreté au Cambodge, cette amélioration des revenus agricoles doit contribuer de façon très significative à sa réduction.

L'expérience acquise montre que certains des obstacles au développement agricole et rural les plus importants doivent être examinés à un niveau national:

- **Premièrement**, des taux de croissance démographique supérieure à 2 pour cent par an exercent une forte pression sur les systèmes agricoles et contribuent au morcellement des superficies agricoles;
- **Deuxièmement**, les faibles infrastructures de base nécessaires pour la fourniture des services sociaux - c'est-à-dire l'éducation et la santé - en milieu rural limite la somme des connaissances dont disposent les populations rurales pour relever les défis auxquels sont confrontées;
- **Troisièmement**, l'absence de bons réseaux routiers dans les milieux ruraux, associée aux difficultés liées à la prestation faible des services publics de base -

électricité, eau, communications - aux communautés rurales et aux installations agro-industrielles, constitue un obstacle à l'instauration de relations commerciales durables entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs des denrées et produits agricoles.

6.8. Politique de développement du secteur agricole et rural

Pour parvenir à une transformation véritable de l'agriculture, le Cambodge doit passer d'une agriculture axée sur la subsistance, généralement marquée par des difficultés d'accès aux marchés et une faible interaction avec l'agro-alimentaire, à une agriculture à vocation plus commerciale, caractérisée par un meilleur accès aux marchés et de fortes interactions avec l'agro-industrie. Cette transformation exige un recours accru au marché des intrants et des produits ainsi qu'une plus grande intégration de l'agriculture avec les autres secteurs de l'économie nationale et internationale. Durant ce processus de transformation, la source de croissance sera l'utilisation de plus en plus intensive de la technologie, l'amélioration des méthodes de gestion et du cadre institutionnel.

Dans cette perspective, le gouvernement a identifié quatre grands axes qui s'inscrivent dans le cadre de ses objectifs de développement:

- la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire;
- la croissance économique équitable et accélérée;
- la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement; et
- le renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

Dans le cadre de cette stratégie le Gouvernement royal envisage centrer essentiellement ses programmes d'investissement sur les domaines suivants:

Mise en place de l'infrastructure rurale qui contribuera à la viabilité des économies rurales. Il s'agira notamment des réseaux routiers, des structures de stockage et de fourniture d'eau pour la culture irriguée, de l'électrification rurale et des moyens destinés à faciliter la fourniture rationnelle de services sociaux complémentaires qui permettent d'attirer les ressources humaines qualifiées nécessaires au développement des économies rurales. Le gouvernement a l'intention de poursuivre des programmes **vivres-contre-travail**, pour assurer au minimum un emploi à temps partiel aux paysans, et d'autre part, améliorer la sécurité alimentaire de la population. En plus, ces programmes ont pour intérêt d'associer la mise en place d'un mécanisme socialement utile et la répartition des revenus vers certains des éléments les plus démunis de la société;

Expansion des activités agro-industrielles du secteur privé pour la fourniture

d'intrants et de services agricoles aux communautés rurales, ainsi que des entreprises agro-industrielles de stockage, de conditionnement, de transformation et de commercialisation des produits agricoles, assurant plus efficacement le lien entre les entreprises privées et les ménages ruraux grâce à l'**agriculture sous contrat** et aux plantations villageoises. Cela est nécessaire pour limiter les pertes après récoltes, améliorer la valeur ajoutée de l'agriculture, accroître les revenus des ménages et créer des emplois durables;

Mise en place et capitalisation de réseaux financiers privés plus efficaces, à même de mobiliser l'épargne intérieure et de faciliter le crédit direct et viable aux communautés et groupes du milieu rural. Cela contribuera à approfondir l'intermédiation foncière et améliorer l'investissement dans l'agriculture, de manière à favoriser et maintenir la croissance des économies rurales;

Meilleure gestion des ressources naturelles centrée sur des régimes fonciers novateurs assurant à long terme aux ménages ruraux les incitations requises pour une gestion durable des terres, de l'eau et des autres ressources naturelles;

Renforcement des capacités: (i) renforcer la capacité des institutions gouvernementales décentralisées desservant les communautés rurales et appui aux institutions rurales; (ii) renforcer les capacités des communautés de base pour permettre aux populations rurales de fixer leurs priorités et d'accéder à l'aide correspondant à leurs besoins; (iii) dans les projets d'éducation rurale, mettre l'accent sur une éducation primaire plus efficace, l'alphabétisation fonctionnelle et les programmes d'éducation des adultes; (iv) apporter un appui institutionnel aux organismes professionnels émergents assurant la promotion du développement du secteur agricole et la mise en place de chaînes spécifiques par produits (selon la conception "un village un produit"); et

Intégration régionale accrue des marchés de produits agricoles. Les efforts du gouvernement royal se porteront sur : (i) l'approvisionnement des populations en eau propre et saine ; (ii) la protection contre les maladies liées à l'eau ; (iii) l'approvisionnement adéquat en eau pour garantir la sécurité alimentaire, l'activité économique et un niveau de vie décent ; et (iv) garantir la disponibilité des ressources en eau et un environnement non toxique, pour favoriser les activités de la pêche et la viabilité de l'écosystème.

Politique de l'eau : Les priorités du gouvernement royal sont : (i) l'aménagement et l'expansion des terres irriguées ; (ii) la gestion efficace des ressources en eau, par une plus grande efficacité des systèmes d'irrigation existants ; (iii) le développement et la mise en valeur d'une utilisation plus efficace de l'eau auprès des usagers des communautés agricoles ; (iv) réduire la vulnérabilité des populations face aux catastrophes naturelles et leur dépendance des conditions climatiques.

Le gouvernement prendra les mesures suivantes pour garantir l'approvisionnement durable en eau, en quantité suffisante pour l'agriculture :

- Réhabilitation et reconstruction des réseaux d'irrigation existants pour répondre aux besoins urgents en eau du secteur agricole ;
- Recours à des technologies appropriées de gestion de l'eau, particulièrement adaptées aux zones agricoles à faible pluviométrie ;
- Agrandir les installations de surface de stockage de l'eau, telles que réservoirs et étangs, canaux et systèmes d'écoulement, pour garantir l'approvisionnement en eau et une gestion environnementale durable ;
- Etendre la zone de couverture des systèmes d'irrigation et/ou d'écoulement pérennes, en particulier dans les zones fortement touchées par la pauvreté ;
- Mobiliser la participation des agriculteurs, des acteurs concernés et du secteur privé dans toutes les étapes de la conception, du développement et de l'amélioration des systèmes d'irrigation ;
- Etudier et élaborer des plans de développement à court, moyen, et long termes pour la gestion des bassins de rivières, en tenant compte des changements dans le système hydrologique, en particulier le débit des rivières et les niveaux aquifères, pour garantir une utilisation efficace et durable des ressources en eau ;
- Développer une approche intégrée du développement et de la gestion des ressources en eau et de l'agriculture, qui prend en compte toutes les sources d'eau, et la relation entre les ressources en eau, la production agricole, l'utilisation et la gestion des terres et l'environnement. Pour conserver le niveau des ressources aquifères, la priorité sera donnée au développement des bassins de rivières.

La réduction de la vulnérabilité des activités agricoles : Au Cambodge, les performances de l'agriculture dépendent pour une bonne part du niveau pluviométrique. La promotion de l'hydraulique rurale constitue-t-elle une des clés de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Celle-ci sera basée sur le développement de programmes de barrages, la mise en place de programmes de gestion et de maintenance des ouvrages hydrauliques, la valorisation des bas fonds, des eaux de forage et des bassins de rétention, la promotion de sociétés d'hydraulique villageoises et la construction de forages intégrant les besoins agricoles.

Pour réduire la vulnérabilité des populations face aux catastrophes naturelles, le gouvernement prendra les mesures suivantes :

- Etudes sur la réhabilitation et la reconstruction des systèmes de prévention des inondations, de digues et d'écoulement, pour minimiser les effets des catastrophes naturelles ;

- Renforcer les compétences du ministère pour permettre la diffusion, en temps utile, de bulletins météorologiques pour minimiser les conséquences des inondations : création d'un système d'observation météorologique qui fournit en temps réel des données climatiques pour les prévisions et des données climatologiques pour les besoins de l'agro-météorologie et à d'autres fins ; réaménagement des installations existantes et création de nouvelles stations hydrologiques et météorologiques et de pluviomètres aux rivières et emplacements identifiés ; collecte et diffusion des données ; création d'un observatoire hydrologique qui diffuse en temps réel des informations sur le niveau et le débit des eaux et fournit des données hydrologiques utilisées dans la conception des projets de ressources en eau et la gestion des ressources en eau.
- Développer une capacité de réponse rapide pour assister les communautés affectées par la sécheresse, les inondations et autres risques climatiques.
- Renforcer la collaboration avec la Commission de Mékong sur la minimisation des effets des inondations et avec les programmes internationaux de lutte contre les inondations.

Amélioration de la productivité et diversification de l'agriculture. La première priorité du gouvernement royal est de renforcer la productivité du secteur agricole et de diversifier les cultures pour permettre au secteur agricole de devenir le moteur de la croissance économique et des efforts en faveur d'une réduction de la pauvreté. Les politiques exposées dans le cadre de la Stratégie Rectangulaire pour améliorer la productivité et diversifier le secteur agricole, incluent :

- Changer de cap : d'une agriculture «expansionniste» ou «d'expansion» vers une agriculture «intensive», en particulier en augmentant le rendement des surfaces cultivées actuelles ;
- Créer un environnement favorable à la participation du secteur privé dans le domaine agricole, en accélérant la distribution des terres et la délivrance des titres de propriétés dans le cadre des concessions foncières sociales, en particulier dans les zones rurales ;
- Mettre en place des systèmes d'irrigation et améliorer la gestion de l'eau pour une productivité accrue des systèmes existants afin de réduire la vulnérabilité des communautés face aux catastrophes naturelles ;
- Etendre les services d'appui, tels que la recherche agricole et les services liés à l'extension ; le développement de débouchés pour les produits agricoles ; la distribution de facteurs de production, graines et engrais ; et le développement de structures de micro crédit dans les communautés rurales ;
- Orienter les investissements publics et encourager les investissements privés en direction du secteur agricole pour augmenter la production agricole tout en

veillant à rehausser la qualité des produits agricoles cambodgiens au niveau des normes internationales ;

- Développer les zones frontalières ou reculées pour lutter contre l'exode rural ;
- Aménager les centres provinciaux déjà dotés d'infrastructures fiables, pour promouvoir l'économie locale et fournir un moyen de subsistance aux populations des provinces ;
- Promouvoir les initiatives « un village – un produit » pour stimuler la créativité et redonner confiance aux populations rurales. Cette politique s'articule autour de quatre axes : (i) encourager les méthodes de production adaptées à un environnement villageois et aux besoins du marché; (ii) faciliter l'identification de débouchés, financements et transferts de technologie appropriés ; (iii) appuyer le développement des ressources humaines et la formation à la gestion ; et (iv) faciliter la création de communautés agricoles pour garantir la stabilité des prix de la production agricole.

Avec la croissance de la population, les pressions sur les terres disponibles deviennent de plus en plus fortes, exacerbant la compétition pour cette ressource naturelle et les conflits fonciers. Afin de favoriser le développement foncier et les investissements productifs mais également un large accès à la terre des couches vulnérables, notamment les femmes et les jeunes dans le cadre des exploitations familiales, les mesures suivantes seront prises par les pouvoirs publics:

- favoriser le développement foncier et les investissements productifs; le cadre juridique régissant l'utilisation des ressources foncières et hydrauliques devra favoriser le développement de l'économie locale conformément au partage des rôles entre l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé ;
- promouvoir une bonne politique de commercialisation ;
- préciser à nouveau la délimitation des communautés rurales afin d'éviter les conflits ou litiges éventuels, en dotant les services du cadastre de moyens suffisants pour accomplir cette mission;
- créer un cadre juridique, au niveau des communautés rurales, qui incite réellement à la bonne conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles à la faveur d'une approche concertée de développement rural à la base et pour une meilleure gestion des terroirs villageois;
- assurer la réalisation et la gestion des investissements structurants par l'Etat et les collectivités locales avec la participation des bénéficiaires;

- baisser le coût de l'aménagement.

L'intensification et la modernisation de l'agriculture. Dans le but de garantir la sécurité alimentaire et d'augmenter le produit intérieur brut agricole, il est absolument essentiel d'intensifier la production agricole. Par ailleurs, la modernisation de l'agriculture est incontournable si on veut diversifier et augmenter les revenus des paysans et réduire la pauvreté. Il s'agira d'alléger la fiscalité pour toute la filière de production agricole, de développer l'agriculture irriguée afin de réduire la quasi-dépendance du secteur agricole d'une pluviométrie erratique et promouvoir l'agro-industrie. En ce qui concerne la gestion des filières, elle reposera dorénavant sur des critères de rentabilité économique. Un certain nombre de mesures seront nécessaires parmi lesquelles, on peut citer : (i) l'utilisation de nouvelles technologies pour la modernisation des exploitations agricoles et l'intensification des productions végétales et animales ; (ii) l'amélioration des systèmes d'approvisionnement en intrants ; (iii) la promotion et l'extension de l'accès aux équipements agricoles et facteurs de production ainsi que (iv) la formation et les conseils agricoles.

Augmenter et diversifier les revenus agricoles. Afin de renforcer les impacts des mesures ci-dessus, il sera également important de faciliter l'accès des paysans au crédit, notamment à travers la mise en œuvre des mesures propices à susciter et accompagner le développement de systèmes de financement adaptés aux caractéristiques socio-économiques des paysans pauvres. L'extension des approches décentralisées d'épargne et de crédit devrait élargir les opportunités de financement et d'augmentation de revenus pour les exploitants agricoles. La promotion des exportations de produits agricoles non traditionnels constitue également une piste retenue pour augmenter et diversifier les revenus des paysans. En effet, comme le montrent l'étude sur l'impact des activités d'exportation des fruits et légumes sur l'économie rurale du pays et celle sur le profil stratégique de développement des filières d'exportations, la filière horticole constitue un moyen pertinent en matière de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Ainsi, à mesure que les contraintes (notamment le déficit en infrastructures, une faible capacité des opérateurs et un accès difficile aux capitaux et aux technologies spécifiques) qui entravent son développement seront levées, la filière horticole offrira une grande opportunité pour la réalisation d'une forte croissance redistributrice et constituera ainsi un levier privilégié pour la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Pour ce faire, le Cambodge mettra en œuvre une stratégie à double palier se fondant, dans le court terme, sur les opportunités immédiates encore sous exploitées d'exportations de produits pour lesquels il existe un accès conséquent aux techniques et aux marchés, et dans le moyen terme, bâtira les conditions pour approfondir, pénétrer et diversifier des marchés à demande croissante mais de plus en plus exigeants. Dans le même temps, le Cambodge développera son marché intérieur en complément aux exportations. Cette stratégie, pour être opérationnelle, devrait être déclinée par produit,

groupe de produits ou sous- filières. Elle repose, d'une part, sur le développement des produits d'exportations dits de "niche", à volume relativement important, à très forte valeur ajoutée et pour lesquels la concurrence est relativement faible et d'autre part, sur l'exploitation des opportunités offertes par les filières émergentes telles que l'asperge et les compléments de gamme.

Renforcer le rôle des organisations paysannes. Les réformes mises en œuvre dans le domaine agricole à travers, notamment le Programme de services et d'appui aux organisations paysannes doit donner une nouvelle dimension à la structure des organisations paysannes. Pour accompagner les mutations en cours, il est nécessaire d'élaborer une stratégie de renforcement des organisations professionnelles paysannes afin de les rendre plus autonomes et de leur permettre de mieux prendre en charge les intérêts de leurs mandants.

Désenclaver les zones rurales. Le manque d'infrastructures, notamment routières, constitue un obstacle majeur au développement des zones rurales à travers les problèmes de stockage et de mouvement des produits qu'il occasionne. Cet enclavement des zones rurales et l'inaccessibilité des marchés urbains pour les paysans, amènent la plupart des exploitants à limiter leurs activités à l'agriculture de subsistance, les maintenant ainsi dans la pauvreté. En conséquence, il est urgent de construire les infrastructures adéquates dans le but d'améliorer le bien-être de cette catégorie de population, de satisfaire leurs besoins de base et à terme, de réduire l'exode rural. A cette fin, l'État a en chantier, en accord avec ses partenaires au développement, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme ambitieux de pistes rurales et d'électrification des zones rurales.

En vue de parvenir aux résultats réels, le Gouvernement royal s'attache à prendre des actions spécifiques suivantes:

- Poursuivre la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau : réhabilitation les systèmes d'irrigation existants ; construction de nouveaux systèmes d'irrigation performants ; renforcement de la gestion des systèmes d'irrigation;
- Augmenter le cycle annuel des cultures, y compris deux cultures par an dans les plaines, et étendre la production agricole aux zones déminées et aux terres inutilisées ;
- Rehausser la qualité des produits agricoles et promouvoir le développement de l'agro-industrie pour augmenter la valeur ajoutée et les revenus des agriculteurs ;
- Etendre la couverture des institutions de micro finances aux agriculteurs ;
- Renforcer l'appui aux services essentiels, tels que l'accès aux marchés, la recherche et l'information et les coopératives agricoles ;
- Renforcer et développer l'élevage, et transformer les excréments d'origine animale ;

- Encourager la privatisation des plantations d'hévéas appartenant à l'Etat ;
- Promouvoir le développement de l'hévéaculture par les petits exploitants ; les investissements dans ce secteur ; et l'amélioration de la gestion du secteur.

En matière de développement rural décentralisé, le gouvernement a mis en place un cadre de référence pour l'intervention des différents acteurs dans le secteur rural. Ce cadre a été décrit à travers une lettre de politique de développement rural décentralisé qui s'articule autour de la présentation des stratégies de développement actuellement mises en œuvre, de la prise en compte des insuffisances rencontrées, notamment en milieu rural, de la détermination des images finales de la vision à l'horizon 2015, et enfin, de la déclinaison des axes et modalités de mise en œuvre de la stratégie. Sur le plan opérationnel, la stratégie de développement rural décentralisé s'articule autour : (i) du recentrage des processus de développement local au niveau des populations et des Collectivités locales et (ii) de l'accompagnement des processus du développement rural à la base.

6.9. Développement rural intégré

Les composantes des projets de développement rural intégré sont la santé, la construction des routes, l'infrastructure, la vulgarisation, le crédit, les intrants et la commercialisation etc. Donc, les institutions et les ministères d'exécution doivent être mieux structurés pour assurer le succès dans la mise en œuvre des projets de développement rural intégré. La vision du Gouvernement royal du Cambodge en matière de développement agricole et rural consiste à assumer un rôle de catalyseur de premier plan, au cours de la prochaine décennie, en appuyant les mutations technologiques, institutionnelles et de politiques qui déclencheront une transformation durable des économies rurales, en outillant les populations rurales afin d'améliorer leur productivité et leurs revenus réels de manière équitable et écologiquement viable. Le "développement à visage humain" est le thème central de la politique du gouvernement.

Le secteur privé est le gage de la croissance économique globale et du développement agricole en particulier. Mais le climat d'investissement est imprévisible à cause d'un certain nombre des facteurs, notamment le manque d'infrastructures publiques et institutionnelles nécessaires, les faiblesses de l'appareil des lois et règlements et les hauts coûts de l'électricité.

Table 6.4. : Projets pour le développement rural intégré, 1996-2007

<i>Catégorie</i>	<i>Assistance technique</i>	<i>IR</i>	<i>Dév. rural intégré</i>	<i>Aide alimentaire</i>	<i>Total</i>
<i>Aide</i>	\$10,268,203	\$16,024,000		\$166,147,290	\$192,439,493
<i>Prêts</i>		\$177,145,746	\$163,320,100		\$340,465,846

TOTAL	\$10,268,203 1.98%	\$193,169,746 34.27%	\$163,320,100 31.60%	\$166,147,290 32.14%	\$532,905,339 100%
-------	-----------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------

Source: Ministère de développement rural

Le développement de technologies et leur adoption rapide dans les systèmes de production et de transformation agricoles sont la clé de voûte de la réalisation de la croissance dans l'équité. Au cours de cette dernière décennie, le gouvernement et ses partenaires au développement ont accordé plus d'importance à l'expansion de la capacité du système nationale de recherche agricole à travers l'Institut cambodgien pour la recherche et le développement agricole (CARDI).

En outre, le gouvernement et ses partenaires ont accordés plus d'importance à la vulgarisation agricole. Les services de vulgarisation fonctionnent dans le cadre d'un système intégré. Pour être couronnés de succès, le gouvernement doit dégager les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses récurrentes consacrées aux agents de vulgarisation afin de leur donner la mobilité et les moyens nécessaires pour satisfaire les besoins des paysans.

CHAPITRE VII

L'INDUSTRIE ET LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

7.1. Le développement de l'industrie au Cambodge

Après l'indépendance en 1953, le Cambodge a poursuivi une stratégie de développement associant propriété d'Etat et propriété privée: l'agriculture, la petite industrie et les services commerciaux étaient laissés au secteur privé, tandis que la grande industrie et la finance devaient être contrôlées par le secteur public.⁹ Des grandes entreprises publiques ont été créées dans les années 60. Le Cambodge a poursuivi une politique de remplacement des importations dans l'industrie légère et les industries de transformation des produits agricoles, bénéficiant d'une forte protection, de subventions de l'Etat et souvent d'une situation de monopole.

L'administration de la République populaire du Kampuchea formée en 1979 avait hérité du régime Khmer rouge d'une économie où il n'existait plus de propriété privée et une grande partie de l'appareil de production était en ruine. Des entreprises industrielles sont restées propriété de l'Etat. Au début des années 80, le système de gestion centralisé a été progressivement assoupli, la structure de la production a évolué en s'orientant vers le marché et le secteur privé a commencé à jouer un rôle de plus en plus important, officiellement reconnu en 1985. Ainsi, au début de 1989, près de 90% des entreprises industrielles de moyenne et grande taille avaient recommencé à produire.

À la fin de 1989, les autorités de la République Populaire du Kampuchea ont institué un nouveau régime d'autonomie financière pour les entreprises d'Etat, qui devaient être financièrement autosuffisantes, ce qui signifiait qu'elles ne recevraient plus de subventions de fonctionnement et peu ou pas de crédits d'équipement. En contrepartie, elles conservaient la totalité de leur bénéfice net et ne versaient à l'Etat que la moitié du montant de l'amortissement et, elles devaient emprunter auprès des banques à des conditions commerciales. En principe, elles devaient fonctionner comme des entreprises commerciales dans une économie de marché. En outre, elles devaient être assujetties aux mêmes impôts que les entreprises privées.

A partir de 1989, le gouvernement a lancé un programme de désengagement de l'Etat, encourageant la privatisation dans tous les secteurs. Cette politique a pour objectif de fournir aux entreprises les capitaux nécessaires à leur remise en état, à leur modernisation

⁹ Le Cambodge: Programme d'action pour le relèvement et la reconstruction. Banque mondiale. Juin 1992. Page 17

et à leur expansion, et de leur permettre de se doter de méthodes de gestion et de technologie moderne. En outre, la location et la cession d'entreprises procurent des recettes au budget.

On distingue divers types d'entreprises d'État. Selon la loi portant statut général des entreprises publiques, promulguée par le Preah Reach Kram du 17 juin 1996, entreprises publiques recouvrent trois catégories d'organismes: les établissements publics à vocation économique, les sociétés d'Etat (à capital public) et les sociétés mixtes dans lesquelles l'Etat ou les sociétés à capital public détiennent séparément, ensemble ou conjointement avec d'autres établissements publics plus de la moitié du capital social ou des droits de vote.¹⁰

Tableau 7.1. Situation des entreprises d'Etat en 2004

Nombre d'entreprises	Entreprises d'Etat	Établissement public	Sociétés mixtes	Total
PRINCIPALES AUTORITES DE TUTELLE A L'ECHELON CENTRALE				
Ministère de l'agriculture	9	3	2	14
Ministère des travaux publics	6			6
Ministère des finances	4			4
Ministère de l'industrie	1			1
Ministère du commerce	1			1
Ministère de l'éducation	1	1		2
Ministère des postes et de télécommunication	1		6	7
Ministère de santé		1		1
Présidence du Conseil des ministres			1	1
PRINCIPALE AUTORITÉ MUNICIPALE				
Municipalité de Phnom Penh	1			1
Total	24	5	9	38

Source: Ministère de l'économie et des finances

L'établissement public à vocation économique (EPE) est un organisme doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui exerce exclusivement ou à titre principal, une activité consistant à produire des biens ou des services destinés à la vente. La société à capital public est une société dont le capital est détenu en totalité par l'Etat. Les conditions de création d'une société à capital public sont fixées par Anukret, sur proposition conjointe du Ministère de l'économie et des finances et du ministère de tutelle ou autorité tutelle.

A fin 2003, on dénombre 24 entreprises publiques, 5 établissements publics et 9 sociétés mixtes sous la tutelle de 9 ministères et municipalité (Agriculture: 14; Télécommunication: 7; Travaux Publics et Transports: 6; Finances: 4; Industrie: 1; Commerce: 1; Education: 2;

¹⁰ Ministère de l'économie et des finances. Code des Entreprises Publiques et Participations Publiques. 1998. Page 2.

Santé: 1; et la Présidence du Conseil des ministres: 1). A l'échelle des municipalités, il existe seulement une entreprise d'Etat, la Régie des Eaux.

Les entreprises d'Etat fonctionnent dans les secteurs stratégiques tels que l'électricité, l'eau, ports fluvial et maritime, assurance, réassurance, plantations d'hévéa, l'hôpital, télécommunications et commerce des produits agricoles.

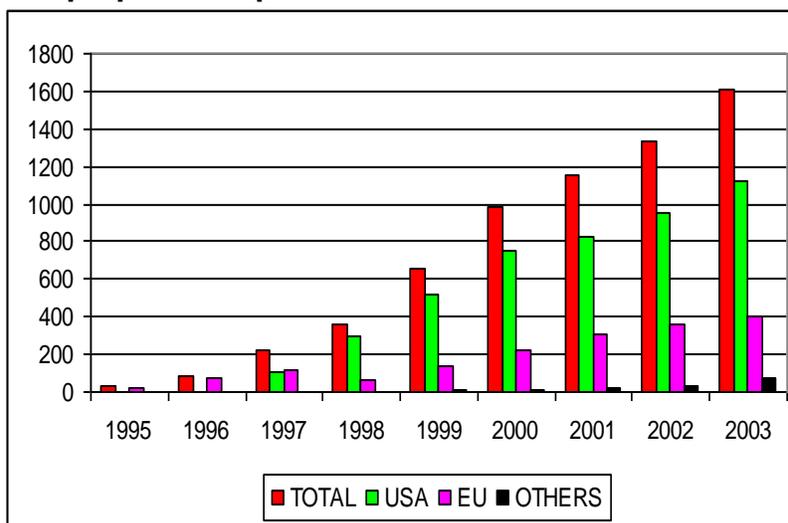
7.2. La structure de l'industrie

L'industrie continue à manifester un dynamisme remarquable, illustratif de l'ouverture du pays. Le taux d'accroissement moyen de 12,5% en 1994-98 se continue jusqu'en 1997, avec un repli en 1998 (-2,5%), due aux événements internes au Cambodge et à la crise financière dans la région.

La croissance de l'industrie était forte pour 1999-02 (20,2%). La part du secteur dans le PIB passe de 11.6% en 1993 à 17% pour 1998 et 24% pour 2003.

C'est dans la **branche textile et le vêtement** - près de la moitié du secteur industriel - que la croissance est la plus robuste, avec un accroissement annuel moyen de 58,5% en 1994-98.

Graphique 7.1. Exportations des vêtements et des textiles

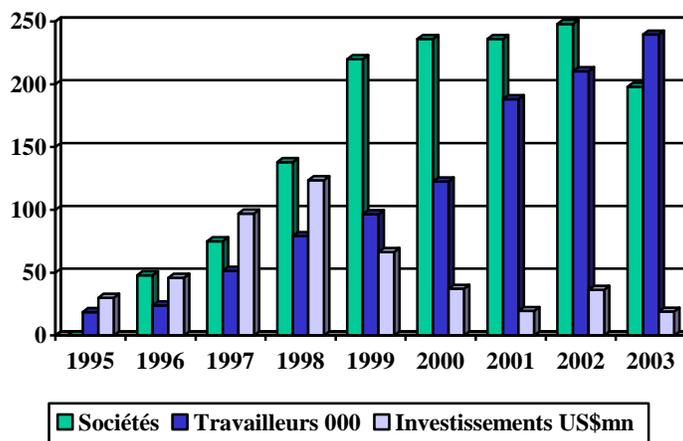


Toutefois, la branche textile et vêtement semblent devoir s'assagir pour 1999-2002, avec l'introduction des quotas en direction du marché américain. Le Cambodge est connu pour avoir répondu favorablement aux demandes extérieures en matière de droits sociaux des travailleurs du secteur. La croissance du sous-secteur s'est ralentie à 35,4% en 1999-

2002. La part du sous-secteur dans le PIB passe de 1% en 1993 à 11% pour 2003. Les exportations de la confection ont atteint 1,6 million dollars en 2003.

La suppression des quotas textiles au 1 janvier 2005 apportera un nouvel enjeu à l'industrie textile du Cambodge. Le Cambodge verra disparaître certains de ses privilèges et certaines de niches créés par les quotas. L'industrie textile cambodgienne entrera en concurrence ouverte avec d'autres pays plus compétitifs comme la Chine et l'Inde. Selon une étude de la Banque mondiale, les coûts de production de l'industrie textile habillement cambodgienne sont de 10 à 20% supérieurs à ceux de certains de ses concurrents comme la Chine et le Vietnam. Mais aussi ces entreprises payent moins impôts qu'ailleurs, étant donné que l'administration fiscale cambodgienne est plus faible que celle en Chine et au Vietnam.

Graphique 7.2. Tendence des investissements dans le textile



Le GRC est conscient qu'il faut réduire les charges administratives, lutter contre la corruption et améliorer le climat d'investissement en vue d'assurer la survie de l'industrie textile habillement cambodgienne. D'importantes réformes sont nécessaires pour améliorer la compétitivité et augmenter la confiance des investisseurs en réduisant les coûts de production et de commercialisation.

On peut noter aussi une restructuration au sein de l'industrie textile habillement. Après la suppression des quotas textiles en 2005 des commandes seront distribuées aux gros fournisseurs. C'est pour cette raison, on constate que une trentaine d'entreprises textiles ont commencé à agrandir pour bénéficier d'un accroissement de commande. Cela veut dire que la prédiction d'une chute libre de la production et des exportations textiles cambodgiennes s'avère erronée.

De plus, le secteur textile habillement cambodgien est un secteur moderne qui se caractérise par de bonnes conditions de travail. L'accord bilatéral conclu entre le

Cambodge et les États-Unis a lié l'augmentation des quotas d'importation au respect des réglementations du travail. Des quotas supplémentaires (en sus des 6% supplémentaires) sont octroyés si les inspections menées par l'OIT conclue à une amélioration des conditions de travail. D'après le directeur du bureau du travail international du Département d'Etat, M. Robert Hagen, en visite au Cambodge en décembre 2004, la survie du secteur textile, après la suppression du quota, dépend de la poursuite d'une politique de protection des droits des travailleurs.

Dans la **branche construction**, le taux de la croissance est médiocre, avec un accroissement annuel moyen de 8,8% en 1994-98. Les résultats médiocres 1998 (taux de -15%) pourraient être liés à une sorte d'attentisme consécutif à la situation intérieure du Cambodge et à celle de son environnement. Ils s'expliqueraient, également, par une attitude d'accalmie des investisseurs après les efforts intenses déployés durant les années 93-96. Cela ne manquerait pas de pertinence, si l'on considère que les chantiers de travaux repartent en 1999 et en 2000 (27,4% et 36,8% respectivement) et s'est stabilisé pour atteindre un taux d'accroissement annuel de 9% pour 2001. Elle est reprise en 2002 pour atteindre le taux de croissance de 26,8%, mais s'est stabilisée en 2003 (8,9%). La part du sous-secteur dans le PIB a atteint 6%.

7.3. Le secteur de l'énergie

Outre les liens intersectoriels qu'elle a avec l'agriculture, la santé et l'éducation, l'énergie constitue une importante dimension du développement, d'abord en tant que nécessité domestique mais également en tant que facteur de production dont le coût affecte directement la compétitivité des produits. Il s'agira, en particulier, d'explorer plus rationnellement la distribution géographique de toutes les sources d'énergie disponibles mais inégalement réparties. Dans le milieu rural, où l'incidence de la pauvreté est plus importante, l'électrification permet, non seulement, de répondre à la demande énergétique pour les besoins vitaux comme l'exhaure, l'irrigation, la conservation, la transformation des produits agricoles et la création des PME/PMI, mais également, de faire évoluer la population vers des conditions de vie meilleures. Il y sera alors recherché un développement en synergie de l'électrification rurale et du système d'assainissement et d'adduction d'eau.

Pour cette raison, le GRC a mis en place en 2004, avec le concours de la Banque mondiale, le Fond d'électrification rurale (FER). Une composante importante de l'éradication de la pauvreté rurale est l'accès à l'électricité à un prix raisonnable pour la consommation économique, sociale et domestique. Dans un souci d'équité entre les populations rurales défavorisées et les populations urbaines « plus riches », le gouvernement royal met en place un FER pour améliorer l'accès à l'électricité à un prix raisonnable dans les zones rurales. Le FER sera financé par des donations, des subventions et autres modes de financement. Des mécanismes de « subvention

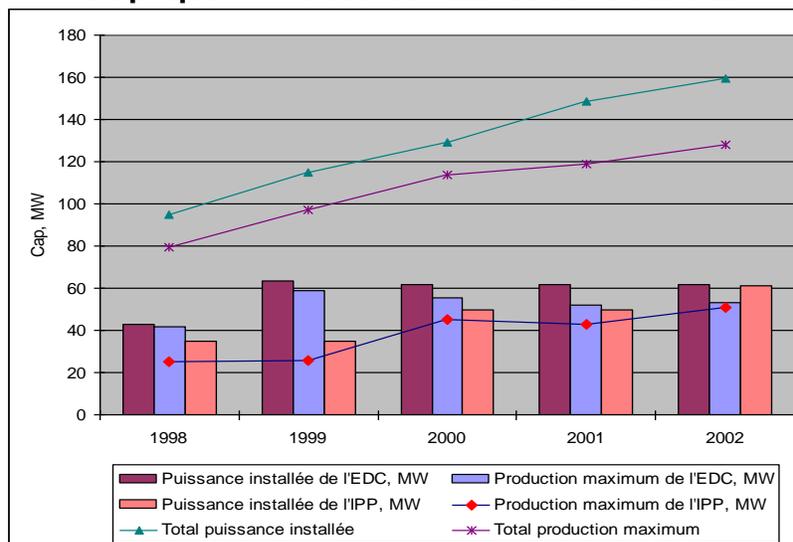
intelligente » encourageront les entrepreneurs à investir dans la production et la distribution d'électricité rurale, et en particulier dans des projets d'énergies renouvelables.

La stratégie globale pour le développement du secteur a été définie avec les axes prioritaires suivants : (i) développer les capacités de production (promotion de la force motrice dans les activités productives); (ii) développer les infrastructures et services énergétiques par une implication du secteur privé; (iii) assurer le financement des activités de développement du sous-secteur énergétique; (iv) diversifier les sources d'énergie; (v) améliorer et sécuriser l'accès des populations aux combustibles domestiques; (vi) renforcer l'électrification rurale.

La production et la distribution d'électricité sont assurées par la société d'État, Electricité du Cambodge (EDC), société publique, créée en 1992. Depuis mars 1996, EDC a été transformée en "Société publique " avec comme principale mission : la production, le transport et la distribution de l'énergie électrique dans tout le territoire du Cambodge. Toutefois, le Cambodge souffre encore de graves manquements dans la fourniture d'électricité.

Dans un premier temps, il faut rendre l'approvisionnement en électricité plus fiable et rentabiliser les opérations pour la production de l'énergie, procéder à l'électrification rurale, au renforcement des capacités de la société Électricité du Cambodge (EDC) et veiller au développement de la capacité d'autofinancement du secteur.

Graphique 7.2. Puissance installée de l'électricité

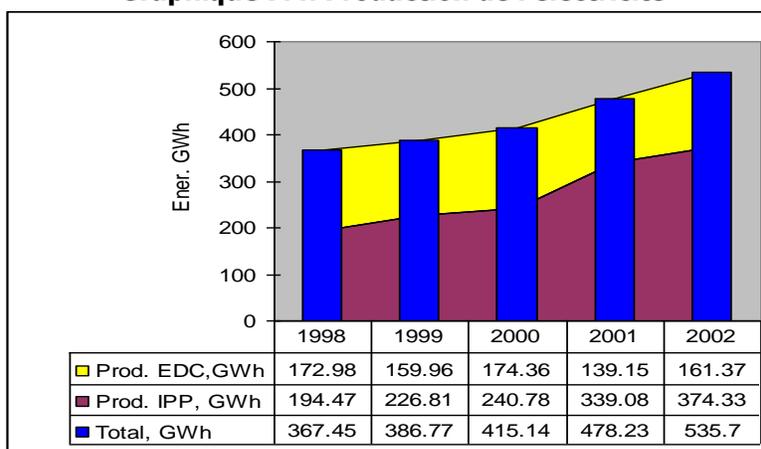


Source: Électricité du Cambodge

La production d'électricité au Cambodge s'élève à 535 gWh (gégaWattheures) et Phnom Penh devient le premier producteur d'électricité avec 90% de la production nationale. Les coûts du kWh produit sont de l'ordre de 0,15 dollars, très élevés par rapport aux pays dans la région. Les causes principales de ces coûts élevés sont : la sélection opaque du Producteur indépendant d'énergie (PIE), les centrales, d'une capacité relativement faible, utilisant le diesel comme carburant et les coûts de gestion élevés. Pour un coût si élevé, le secteur de l'électricité constitue un obstacle réel au développement de l'économie en général, du secteur privé en particulier.

La puissance installée au Cambodge est passée de 95 MWe en 1998 à 129 MWe en 2000 et 159 MW en 2003. Pour combler le déficit le Cambodge compte d'acheter l'électricité des pays voisins, la Thaïlande et le Vietnam pour accroître cette puissance jusqu'à 353 MWe.¹¹ L'électricité est disponible par l'entremise d'un réseau local de production et de distribution qui s'adresse surtout aux agglomérations urbaines. Dans les zones rurales qui ne peuvent offrir un approvisionnement fiable en électricité, certains consommateurs ont fait l'acquisition de groupes électrogènes.

Graphique 7.4. Production de l'électricité



Source: *Électricité du Cambodge*

Le développement d'un réseau de production et de distribution d'énergie pouvant fournir de l'électricité à bas prix est une composante essentielle de la politique économique du gouvernement royal. À cette fin, le gouvernement royal s'est attaché à sélectionner des PIEs à travers la procédure d'appel d'offres et à favoriser les investissements et la participation du secteur privé pour la distribution d'électricité dans les grands centres provinciaux et urbains et les zones rurales. En conséquence, la production totale d'électricité à Phnom Penh et dans les villes provinciales est passée de 414.953.000 kWh en 1998 à 742.369.700 kWh en 2003, soit une croissance moyenne annuelle de 15.8 %.

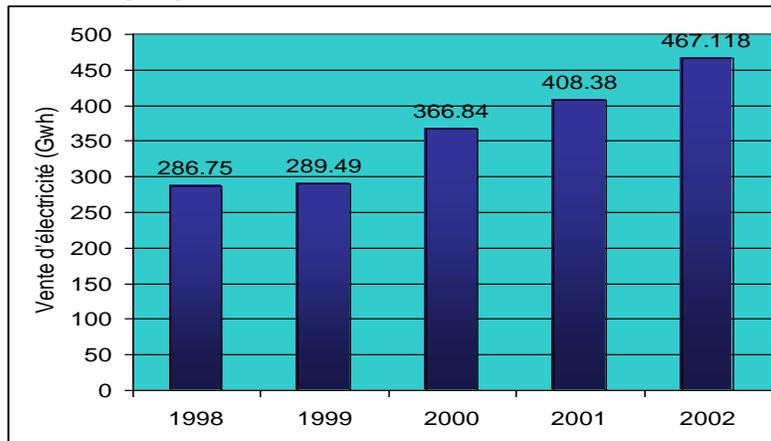
¹¹ Le plan stratégique pour le développement de l'électricité au Cambodge. EDC. 2000. Ch. 5. P.7.

Avec le soutien des partenaires pour le développement du Cambodge et du secteur privé, un certain nombre de projets liés à l'énergie sont maintenant terminés ou en cours de construction et la planification de nouveaux projets est en cours. Certains des projets achevés à ce jour incluent :

- Le développement du système électrique dans quatre quartiers périphériques de la ville de Phnom Penh, achevé en 2001, et qui dessert désormais environ 10.000 nouveaux usagers. Ce projet a été financé grâce à une contribution de 26,80 millions de US\$ du Japon.
- La réhabilitation de la centrale hydroélectrique Kirirom I de 12MW et des lignes de transmission entre la centrale et Phnom Penh a été achevée en 2002 dans le cadre d'un accord « Construction-Opération-Transfer (BOT). Le système a été construit par la compagnie chinoise CETIC ;
- La construction d'une nouvelle centrale de 10 MW à Siem Reap s'est achevée en mars 2004, pour un coût de 17,04 millions US\$, financé par le Japon.

Parmi les bailleurs de fond se concentrant sur la réhabilitation du secteur de l'électricité, citons l'Australie, la BAD, la Banque mondiale, la France, le Japon et la Suède. La participation du secteur privé s'accroît, avec la construction de la centrale Phnom Penh IPP1-CUPL (35MW), achevé en 1996, IPP2-Jupiter (15MW) et des ententes conclues pour la construction de la centrale IPP (30MW), prévue en 2005.

Graphique 7.5. Vente d'électricité en 1998-2002

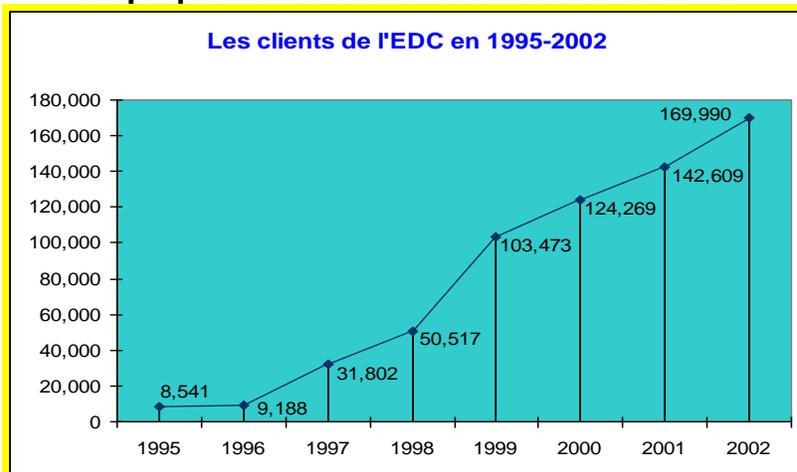


Source: *Électricité du Cambodge*

Les travaux de réhabilitation des réseaux électriques de huit villes provinciales devraient s'achever début 2005. Ces travaux sont rendus possibles dans sept villes (Kampot, Prey

Veng, Banteay Meanchey, Rattanakiri, Kampong Speu, Takéo et Svay Rieng) grâce à un prêt de 18,6 millions de US\$ de la BAD. Le huitième projet, dans la ville de Stung Treng, est financé par une subvention de 3,75 millions d’Euros de l’AFD.

Graphique 7.6. Les clients de l'EDC en 1995-2002



Source: *Électricité du Cambodge*

En 2004 la fourniture d'énergie électrique connaît un déficit du fait des problèmes de planification, des pertes techniques et autres qui constituent autant d'entraves à l'accroissement de la capacité de production pour couvrir un déficit estimé à près de 15 Mégawatts en 2004. EDC explique cette situation en termes d'inadéquation entre la capacité de production et la demande nationale d'électricité résultant, d'une part, de la forte croissance de cette demande et, d'autre part, du retard accusé dans la mobilisation du financement nécessaire pour la réalisation de nouveaux investissements.

Tableau 7.2. La puissance installée et la production maximum de l'électricité (en MW)

		2002	2001	2000	1999	1998
PHN	Puissance installée	123.00	112.00	112.00	98.20	77.80
	Production max.	104.00	95.10	100.50	85.00	66.60
EDC	Puissance installée	62.00	62.00	62.00	63.20	42.80
	Production max.	53.00	52.10	55.50	59.00	41.60
IPP-I	Puissance installée	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00
	Production max.	28.00	28.00	30.00	26.00	25.00
Jupiter	Puissance installée	15.00	15.00	15.00	-	-
	Production max.	15.00	15.00	15.00	-	-
CETIC	Puissance installée	11.00				
	Production max.	8.00				
SHV	Puissance installée	10.39	10.39	10.00	10.00	10.56
	Production max.	8.28	8.28	7.80	7.80	8.94
SRP	Puissance installée	14.62	14.62	4.04	4.04	2.96
	Production max.	5.91	5.91	2.80	2.80	2.40
EDC	Puissance installée	8.70	8.70	2.50	2.50	2.96
	Production max.	1.49	1.49	1.35	1.35	2.40
Loué	Puissance installée	5.92	5.92	1.54	1.54	-
	Production max.	4.42	4.42	1.45	1.45	-

KGC (Privé)	Puissance installée	3.59	3.59	2.03	2.03	3.30
	Production max.	2.90	2.90	1.66	1.66	1.44
TKO (Loué)	Puissance installée	0.90	0.90	1.12	-	-
	Production max.	0.90	0.90	0.90	-	-
BBG	Puissance installée	6.85	6.85			
	Production max.	6	6.00			
	Total puissance installée	159.35	148.35	129.20	114.63	94.62
	Production max.	127.99	119.09	113.66	97.26	79.38
	Pourcentage¹², %	80.32 %	80.27%	87.98 %	85.11 %	83.89 %

Source: *Électricité du Cambodge*

Au niveau du prix, la part des produits pétroliers et de l'électricité dans les charges des entreprises reste toujours élevée. Cette situation est due, pour une large part, à la lourdeur de la fiscalité qui frappe les produits importés servant à produire l'énergie conventionnelle et à l'inefficacité de cette production. Ce coût réduit de façon importante la compétitivité des entreprises.

Les désagréments qu'une telle situation provoque pour le développement économique au Cambodge touchent à la fois les ménages, les administrations publiques, les entreprises ainsi que les commerces et même le secteur de la santé.

Dans le sous-secteur de l'électricité, la réforme vise à sécuriser et à garantir l'approvisionnement en électricité des populations et des entreprises, dans de meilleures conditions (qualité, prix), et enfin d'accélérer l'électrification en milieu urbain et rural. La réforme prévoit la séparation progressive des fonctions de production, de transport et de distribution, afin de favoriser la concurrence. A cet effet, de nouvelles lois établissent un cadre juridique de régulation et de restructuration du secteur, avec la création de l'Autorité de l'électricité du Cambodge.

Encadré 7.1: Le barrage de Kamchay

A 15 kilomètres en amont de Kampot, se trouve le fleuve Prek Toeuk Chhou dans la commune de Mak Prang, district de Kampot. A cet endroit un barrage pourrait recueillir l'eau pour la porter à 145 mètres. Avec le débit actuel d'étiage de 7.700 m³/sec, l'ouvrage pourrait produire l'électricité d'une puissance de 135 MW, à l'aide de 3 turbines Francis. Cet ouvrage pourrait également fournir l'eau pour irriguer 22.000 hectares de terrains agricoles qui s'étendent tout au long des deux rives du fleuve. Les coûts de construction d'un barrage, d'un générateur, d'une route d'accès et d'une ligne de transmission de 230 kV jusqu'à une sous-station de Kampot pourraient s'élever à 220 millions de dollars E.U. Ce projet pourrait inonder 2.600 hectares du Parc national de Bokor.

Une étude de faisabilité pour la construction d'une centrale à gaz de 2 x 90 MW à Sihanoukville a été complétée en 2002 avec l'assistance du Japon. Les travaux s'échelonneront sur la période 2007-2010. Une autre étude de faisabilité pour la centrale

¹² the ratio of maximum output to installed capacity

hydroélectrique de Kamchay a également été menée en 2002 avec l'appui du gouvernement canadien, par l'intermédiaire de son agence CIDA. Ce projet en est maintenant au stade des appels d'offre au secteur privé. Des études de faisabilité pour les sites hydroélectriques de Battambang 1 et 2, Atay, Russey Chrum et Stung Pursat sont également en cours. Le rapport sur les normes techniques de l'énergie électrique au Cambodge a été achevé en mars 2004. Le gouvernement royal est conscient que la question des centrales hydroélectriques au Cambodge demande qu'une attention particulière soit portée à l'équilibre nécessaire entre la croissance, l'environnement et les objectifs d'équité sociale. Toutes les précautions sont prises pour éviter les erreurs commises dans les pays voisins, où le développement des centrales hydroélectriques a eu des répercussions néfastes non seulement sur l'environnement et le cadre social mais également sur l'économie.

Pour favoriser le partage de l'énergie entre les pays du GMS, les six ministres de l'Énergie des pays concernés ont signé un Accord gouvernemental d'échange régional d'énergie, le 3 novembre 2002. Cet accord ouvre la voie au développement à grande échelle de la production énergétique et pour la transmission de l'énergie entre les pays du GMS.

Pour importer de l'électricité dans les zones frontalières de la Thaïlande et du Vietnam, le gouvernement a signé des Accords de coopération pour l'achat d'énergie avec le Vietnam (juin 1999) et la Thaïlande (février 2000). Les zones de Koh Kong, Poïpet, Pailin, Osmach, Odar Meanchey, Kamrieng, Phnom Proek et Sampeou Loun sont approvisionnées en énergie dans le cadre de l'accord avec l'agence thaïlandaise Provincial Electricity Authority of Thailand.

Suite à la signature de l'accord de coopération pour l'énergie entre le Cambodge et le Vietnam, un accord d'approvisionnement a été signé pour l'importation d'énergie via une ligne de transmission de 220kW desservant Phnom Penh et pour approvisionner le sud du pays. La construction du réseau de transmission est financée par la BAD et le fonds NORDIC. Grâce à un accord avec la compagnie vietnamienne Vietnam Power Company, l'électricité est distribuée aux communautés frontalières du Vietnam : Ponhea Krek, Memuth dans la province de Kampong Cham, Bavet dans la province de Svay Rieng et Kampong Trach dans la province de Kampot. La participation du secteur privé est attendue pour étendre la distribution depuis le Vietnam vers Snoul (Kratié), Kirivong (Takéo), Chrey Thom, et Khaom Sam Nor (province de Kandal).

Le gouvernement royal a également appuyé le développement de l'énergie solaire, de l'énergie éolienne, du biogaz, de la biomasse, de la micro hydroélectricité, des systèmes mixtes et de l'énergie géothermique. Des systèmes de production d'énergie solaire ont été mis en place en collaboration avec des agences et organisations internationales dans certaines zones de Sihanoukville, Pursat, Takéo, Kampong Cham, Kampong Chhnang,

Preah Vihear, Siem Reap et Kampot. L'agence japonaise NEDO a mis en place un système mixte solaire/hydroélectrique de 100kW à Kampong Cham et un système mixte solaire/biogaz de 100kW à Sihanoukville.

Dans le moyen terme, le gouvernement royal projette d'installer des centrales électrique à Kamchay, Stung Battambang, Stung Atay et Stung Russeychrom, ainsi qu'une centrale thermique sur la zone côtière. La construction des centrales hydroélectrique - Kirirom III (13 MW) et Kamchay (180 MW)- sera confiée à des opérateurs privés et devrait être achevée en 2010. La centrale hydroélectrique de Stung Roesseychrom (125MW) sera construite dans le cadre d'un programme de coopération entre la Cambodge et la Chine. L'étude de faisabilité de la centrale hydroélectrique de Stung Metoeuk sera réalisée grâce à une subvention du gouvernement thaïlandais. La construction d'une centrale thermique (de préférence une turbine à gaz de 180 MW) à Sihanoukville se fera en deux phases (90 MW + 90 MW) et devrait être financée par le Japon. L'achèvement de la première phase est prévu en 2008. Le projet hydroélectrique de Srepok II devrait également être financé par le Japon.

Le réseau de distribution/transmission sera étendu. Le plan directeur de distribution/transmission comprend la réhabilitation et la construction des éléments suivants du réseau national :

- Réseau national Sud – 220 KV – de la frontière du Vietnam à Phnom Penh, en passant par Takéo devrait être achevé en 2007, avec l'assistance de la BAD et le Fond nordique pour le développement (NDF) ;
- Réseau national – 230 KV – entre Takeo et Kampot devrait être achevé en 2007, avec l'assistance de la République Fédérale d'Allemagne, y compris sous-stations de 230/115/22 KV localisées à mi-chemin dans le district de Chhouk pour l'alimentation des zones avoisinantes, et un réseau de 115 KV entre Chhouk et Banteaymeas pour alimenter cette zone, en particulier les usines d'engrais chimiques et de ciment ;
- Réseau national – 230 KV – reliant Kampot et Sihanoukville pour l'alimentation de Sihanoukville, y compris les zones industrielles, devrait être achevé en 2008, avec l'assistance de la BAD ou de la République Fédérale d'Allemagne. Ce réseau alimentera également Phnom Penh en énergie produite par la centrale thermique de Sihanoukville (180 MV) ;
- Le réseau national – 115 MV – de la frontière thaïlandaise à Banteay Meanchey, Siem Reap et Battambang, sera développé par le secteur privé et devrait être achevé en 2007 ;
- L'étude de faisabilité du raccordement des réseaux Sud et Nord devrait être très prochainement menée par la société POSCON ; le raccordement sera effectué par la suite.

7.4. Le Secteur privé au Cambodge

Le secteur privé constitue la principale source de création et d'accumulation de richesse. L'appréciation de l'évolution du secteur privé doit reposer sur une identification la plus précise possible de ses composantes et de ses besoins.

Le secteur privé cambodgien, vaste et manifestement dynamique, joue un rôle prépondérant dans l'économie. Cette contribution appréciable du secteur privé à l'effort de développement ne doit pas cacher les contraintes majeures qui pèsent sur lui et qui constituent le principal blocage à son développement, et l'empêchent de jouer un rôle encore plus important dans la conduite des politiques de développement.

La croissance moyenne de la valeur ajoutée des industries manufacturières dans la comptabilité nationale est estimée à 15.1 % par an pour la période 1993-2002, mais elle a été entièrement le fait des activités du secteur informel, car, selon l'indice de production manufacturière, la production du secteur manufacturier structuré a diminué.

Le secteur privé cambodgien est caractérisé par sa pluralité. Une segmentation de ce secteur privé peut être ainsi faite en fonction de la taille, et du type d'organisations de l'entreprise et on peut distinguer trois grands segments : à savoir les grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises et les micro-entreprises du secteur informel. Il faudra reconnaître que la distinction entre ces différents segments n'est pas toujours aisée.

L'objectif est d'établir ici, des sous-ensembles d'entreprises relativement homogènes, confrontées à priori aux mêmes types de contraintes et qui expriment des besoins d'appui relativement similaires. Aussi, distingue-t-on :

Premièrement, dans le secteur moderne:

- la grande entreprise: la société privée, l'entreprise d'État et souvent filiale ou partenaire d'une compagnie étrangère, elle est généralement définie comme celle ayant plus de 100 employés permanents ou avec plus de 1 million de dollars de capital versé ;
- la moyenne entreprise : en général, elle est à capitaux familiaux et organisée de façon moderne. Elle emploie souvent 5 à 100 employés et a moins de 500,000 dollars de chiffre d'affaires. Elles sont localisables car occupant un lieu fixe, font l'objet d'enregistrement auprès des autorités compétentes, tiennent des comptes réguliers et s'efforcent très souvent de distinguer l'identité de l'entreprise de celle des principaux propriétaires ou promoteurs: on distingue aussi la petite entreprise moderne.

- la petite entreprise moderne.

Deuxièmement, dans le secteur dit informel : on peut distinguer ici des problématiques relativement différentes:

- les entreprises artisanales de type traditionnel,
- la petite ou la micro-entreprise, elle même scindable en plusieurs catégories d'entreprises si l'on s'appuie sur des critères comme l'importance de l'accumulation du capital, la valeur ajoutée, les potentialités de croissance vers une entreprise de type moderne ou la trajectoire ou le profil des chefs d'entreprise.

7.5. Le secteur informel

Dans le contexte spécifique du Cambodge, outre les activités agricoles et artisanales traditionnelles, le secteur privé est généralement considéré à travers sa partie moderne et celle dite "informelle".

Le secteur informel cambodgien trouve son origine dans l'urbanisation accélérée et alimentée en partie par le phénomène d'exode rural. Il s'est particulièrement développé à la suite des années de libéralisation économique dans les années 80 et 90. Beaucoup de jeunes cambodgiens ne trouvaient pas d'emploi dans le secteur formel, ont investi le secteur informel et contribuent à son développement. Leur approche traditionnelle de la gestion, jointe au fait qu'ils préfèrent ne pas être soumis à des règlements complexes, à la fiscalité et à des contrôles de l'Etat, est l'un des facteurs qui empêchent les entrepreneurs du secteur informel de passer dans le secteur formel. Les femmes chefs d'entreprises, particulièrement dynamiques dans ce secteur de l'importation, créeront également leurs organisations.

Seul environ un tiers des entrepreneurs du secteur informel est alphabétisé. Cette situation explique en partie pourquoi ils ne parviennent pas généralement à se soumettre aux règles d'administration et de gestion en vigueur dans les entreprises modernes.

En n'y incluant pas l'agriculture, le secteur informel est surtout dominé par le tertiaire qui est largement organisé en petites ou micro-entreprises, dans le commerce et les autres services.

C'est ainsi que le secteur du commerce est très investi par les acteurs de l'informel qui sont parvenus à acquérir une position dominante dans les activités du commerce.

Ce grand commerce d'importation déploie des efforts importants aujourd'hui pour se moderniser et s'intéresser progressivement aux activités de fabrication. Il éprouve beaucoup de difficultés à sortir de l'ambiguïté de ses relations avec l'Etat, notamment les administrations fiscales et sociales.

Le secteur informel joue un rôle prépondérant sur le plan économique mais malgré son dynamisme, il est caractérisé par une faible dotation en capital et une productivité médiocre. Les statistiques de la comptabilité nationale du Cambodge n'ayant pas toujours les moyens de mesure précise, on évalue l'importance du secteur informel en soustrayant les données concernant le secteur formel des grands agrégats de la comptabilité nationale. Selon un enquête réalisé par l'Institut National de la Statistique, 86,7% des actifs relèvent du secteur informel au Cambodge.¹³

Les entreprises informelles sont aussi largement représentées dans le secteur secondaire, notamment dans la production artisanale et le bâtiment. Les activités manufacturières, qu'elles relèvent du secteur structuré ou non, portent surtout sur la production de biens de consommation plutôt que sur l'industrie lourde ou la production de bien intermédiaires.

La plupart des activités du secteur privé sont rurales et informelles et elles emploient 70% de la population active. Le secteur privé moderne n'emploie que 15% de la population active. Les entreprises informelles jouent un rôle prédominant dans le primaire et le tertiaire, c'est-à-dire l'agriculture, le commerce et les transports. C'est ainsi que la plus grande partie du commerce de détail et une partie importante des importations de biens de consommation sont le fait d'entreprises informelles.

7.6. Les petites et moyennes entreprises

En 2002, le Ministère du commerce a adopté une circulaire exigeant les petites entreprises d'obtenir une licence d'exploitation auprès des départements provinciaux et municipaux. A l'issue de cette opération, on a estimé que le secteur comptait 30.752 petites et moyennes entreprises dont 21.268 dans l'industrie de transformation des produits alimentaires, 5.634 dans l'industrie manufacturière, 4,811 dans les services et 729 dans les forêts et la pêche.

Néanmoins, le Ministère de l'industrie, de mine et de l'énergie (MIME) a effectué une enquête sur les établissements industriels. En 2001, ce sous-secteur comptait 27.155 petites entreprises, avec moins de 50 employés. Cela présente une croissance de 12% par rapport à 1999.

¹³ Enquête sur la démographie. Cambodge Nouveau, No 223, 1-16 novembre 2004.

Tableau 7.3. Les petites entreprises, selon ISIC, 2001

Code	ISIC	Nombre	Employés	Licences	% des entreprises licenciées
31	Produits alimentaires, boissons et tabac	21.871	45.330	10.966	50,14
3113	Boîtes de conserve des fruits et des légumes	1.028	2.107	51	4,96
	Rizeries				
	Textiles, vêtements et cuirs				
	Produits textiles, sauf vêtements				
	Vêtements sauf souliers				
311601	Bois et produits en bois	19.473	38.055	9.872	50,70
32	Papeterie, imprimerie	1.382	5.311	154	11,14
	Produits chimiques				
3212	Produits minéraux non métaux, sauf pétrole et charbon	873	876	1	0,11
3320	Produits en métal fabriqués, machine et équipement	190	4.036	108	56,84
33	Produits en métal fabriqués sauf machine	141	929	90	63,83
	Motocyclettes et bicyclettes				
34	Autres produits manufacturiers	23	234	20	86,96
35		277	1.173	124	44,77
36		721	8.623	532	73,79
38		1.454	4.335	1.015	68,81
3819		517	1.886	333	64,41
3844		378	787	261	69,05
39		1.286	3.853	566	44,01
	Total	27.155	69.788	13.467	49.59

Source : Banque asiatique de développement

Selon le tableau 7.3, on comptait 19.473 petites rizeries, dont près de 10.000 rizeries n'ont pas de licence d'exploitation et opèrent d'une manière informelle. Ces petites rizeries représentent 71% des petites entreprises et emploient 38.000 employés. Les enquêtes comptaient 21.871 entreprises de transformation des produits alimentaires, dont 11.000 entreprises n'ont pas de licence.

7.7. Le secteur moderne

Schématiquement, on retient que les entreprises du secteur moderne, (grandes, moyennes ou petites) dominent le secteur secondaire et les activités financières. Ces entreprises disposent d'une organisation qui correspond aux normes et standards internationaux. Le secteur moderne réalise l'essentiel des performances dans le secteur industriel, du tourisme ou dans le secteur financier mais aussi dans les domaines maritimes et portuaires.

Ces entreprises sont d'origine très diverse et incluent notamment des sociétés à capitaux sénégalais ou étrangers. Les entreprises privatisées appartiennent également à cette catégorie d'entreprises.

L'ensemble du secteur moderne a pour principales activités le traitement des denrées, les produits textiles et vêtements, les produits chimiques, le bois et les produits en bois et les produits en métal. En 2001, le Ministère de l'industrie a enregistré 46 entreprises moyennes qui emploient entre 50 et 200 employés et 274 grandes entreprises qui emploient plus de 200 employés.

Tableau 7.4. Les moyennes et grandes entreprises, 2001

Code	ISIC	Moyennes		Grandes	
		Nombre	%	Nombre	%
	Produits alimentaires, boissons et tabac	5	10,9	26	9,5
	Textiles et vêtements				
	Bois et produits en bois	20	43,5	220	80,3
	Papeterie, imprimerie	0	-	7	2,6
	Produits chimiques, caoutchouc et produits plastiques	2	4,3	1	0,4
	Produits minéraux non métaux	7	15,2	9	3,3
	Produits en métal				
	Produits en métal fabriqués	3	6,5	8	2,9
	Autres produits manufacturiers				
		0	-	-	-
		8	17,4	3	11
		1	2,2	-	-
	Total	46	100,0	274	100,0

Source : Banque asiatique de développement

Pour favoriser le développement des entreprises modernes, l'Etat a eu à mener par le passé une politique d'incitations fort hardie. Aujourd'hui, les principaux sous-secteurs industriels sont textile et vêtement, produits en métal fabriqués, l'alimentation, et les produits chimiques ; ils sont encore fortement tourné vers le marché intérieur. Les industries textiles et vêtements ont attiré dans la majorité des investisseurs privés. Les industries du textile et du vêtement ont également attiré les capitaux privés.

Le secteur privé a senti la nécessité de se regrouper en associations afin de défendre ses intérêts et de promouvoir le dialogue, avec d'une part les pouvoirs publics, et d'autre part les syndicats de travailleurs. L'Association des manufacturiers des vêtements du Cambodge (GMAC) est le plus active dans le sous secteur textiles et vêtements.

L'amélioration du cadre juridique et économique est d'une importance cruciale pour le développement du secteur privé, pour la promotion de la croissance et la réduction de la

pauvreté. Le développement du secteur privé fait face actuellement à de nombreuses contraintes, dont la faiblesse des infrastructures (routes, ports, accès aux matières premières), les insuffisances de la législation, l'accès difficile et onéreux au financement, la corruption, la limitation de l'information, les insuffisances des ressources humaines qualifiées, et le coût élevé des services publics tels que l'électricité, l'eau et les télécommunications.

En plus, les investissements privés dans le secteur agricole sont limités par les contraintes d'ordre foncier, qui doivent impérativement être surmontées. Le développement de l'agriculture, qui dispose d'un grand potentiel, ne peut se limiter aux activités de production alimentaire qui utilisent de surcroît des méthodes et des techniques traditionnelles sans grand impact sur l'amélioration de la productivité et la qualité des produits. En vue de stimuler les investissements dans le secteur, le GRC a formulé des politiques appropriées et tient à renforcer le cadre juridique pour les petites et moyennes entreprises (PME). Le niveau des activités des PME demeure faible au Cambodge et ne représente guère plus de 8% du PIB.

Toutefois, la politique fiscale doit être équilibrée, d'une part, entre la collecte des recettes fiscales, et d'autre part, l'incitation fiscale en vue de mobiliser des ressources additionnelles pour financer les projets d'investissement. Pour cette raison, le GRC a passé en 2003 un amendement de la loi sur l'investissement, qui portera sur:

- Introduction de la taxe sur les bénéfices à un taux de 20%, conformément aux dispositions de la Loi sur la taxation;
- Élimination de l'exonération des impôts sur les bénéfices réinvestis et introduction dans la Loi sur la taxation d'une nouvelle provision limitant l'exonération des profits réinvestis à un montant approprié, applicable à tous les investissements qu'ils soient sous forme de nouveaux projets ou d'extension de projets existants, indépendamment de la source de financement et sans évaluation;
- Renoncement aux provisions actuelles concernant la période de grâce et introduction d'une nouvelle formule qui consiste à exonérer les entreprises pendant une période maximale de 3 années suivant la date de démarrage de leurs activités suivie d'une autre période de 3 années et éventuellement plus conformément aux stipulations des lois de finances annuelles;
- Élimination du droit au rapatriement hors taxe des bénéfices et autres revenus par les entreprises approuvées.

L'adoption et la correcte mise en œuvre d'une stratégie appropriée de développement du secteur privé devront ouvrir au Cambodge de meilleures perspectives de croissance et d'amélioration des conditions de vie de ses populations. Le Cambodge pourra ainsi tirer un plus grand profit de la mondialisation et de l'intégration régionale. Il pourra concrétiser ses avantages comparatifs, avec ses atouts que sont sa stabilité

macroéconomique, sa localisation géographique au sein de l'Asie de Est et sa condition propice à l'accès aux marchés d'Europe et d'Amérique.

L'élaboration de la stratégie de développement du secteur est articulée autour de trois axes :

- le renforcement des bases à long terme du développement;
- l'amélioration de l'efficacité de l'intervention de l'Etat;
- et le renforcement des capacités du secteur privé.

7.8. Améliorer l'efficacité de l'intervention de l'État

En vue de l'identification des axes d'amélioration de l'intervention de l'Etat, sont explorés, ci-après, la situation et les perspectives de réformes dans les domaines suivants :

- le cadre juridique et judiciaire;
- le financement;
- la simplification des procédures;
- la libéralisation du commerce et des prix et la promotion de la concurrence;
- la réforme de l'administration publique;
- la politique fiscale et la gestion des ressources publiques.

7.8.1. Instaurer un cadre légal et judiciaire plus favorable à l'initiative privée

Le rôle de l'Etat dans une économie de marché demeure fondamental. L'investissement privé et les marchés ne se développent que dans un environnement où les règles du jeu sont claires, stables et respectées et où la compétition est efficacement arbitrée. Le cadre juridique des affaires doit permettre de garantir les droits de propriété et de sécuriser les activités économiques. En outre, l'uniformité des règles du jeu pour les différents opérateurs et leur application effective sont des conditions essentielles qui déterminent la réalité de la concurrence et l'expression des mécanismes de marché. Elles doivent être garanties par un système judiciaire développé, équitable, prévisible et indépendant des pouvoirs législatif et exécutif.

La relation entre l'environnement juridique et l'économie doit être considérée d'une part dans ses aspects traditionnels et d'autre part dans le contexte spécifique de la mondialisation. Au plan interne, l'environnement juridique influence la propension des opérateurs économiques à formaliser leurs entreprises et leurs transactions. Dans les relations internationales, l'environnement juridique influence globalement l'appréciation

du risque pays par les investisseurs. Sans désertier systématiquement les pays jugés risqués, les investisseurs rechercheront cependant des perspectives de profit d'autant plus élevés et de court terme que le risque pays paraîtra élevé. A ces aspects généraux, s'ajoutent des particularités propres aux économies en restructuration. Le fonctionnement efficace de l'économie de marché ne peut résulter des seuls effets de la libéralisation de l'économie, en termes de déréglementation. L'économie de marché ne se caractérise pas non plus par l'absence de textes ; bien au contraire, elle a besoin d'un environnement juridique assurant sa dynamique et le respect des règles du jeu. Dans ce sens, l'environnement juridique des économies en restructuration doit répondre à une priorité spécifique : faciliter la ré-allocation d'actifs qui est le corollaire des mutations économiques.

Par rapport à la problématique ainsi posée, il convient de souligner que l'enquête menée auprès des entreprises a mis en exergue le poids de plusieurs contraintes liées au fonctionnement de la Justice.

Les lourdeurs administratives, le contrôle incessant, la lenteur des procédures, les règles mal établies ou imprécises ont été avancées comme constituant un groupe de contraintes classé en quatrième position par ordre d'importance décroissante.

La complexité de la réglementation (aussi bien juridique, fiscale et sociale) a également été citée comme source de contraintes au bon déroulement des activités des entreprises.

La lenteur des procédures judiciaires, le manque de référence à la jurisprudence, et la qualité de certains textes sujets à interprétation ont été particulièrement ciblés par les chefs d'entreprise.

Les enquêtes réalisées auprès du secteur privé révèlent que l'un des problèmes majeurs au Cambodge concerne la lenteur et l'imprévisibilité du système judiciaire. Les tribunaux sont dépourvus de moyens, ce qui ralentit les procédures.

Il reste beaucoup à faire pour améliorer la performance du système judiciaire du Cambodge. Les tribunaux cambodgiens sont dépourvus de moyens, ce qui ralentit les procédures. Les investisseurs se plaignent de la pénurie de juges, du manque de qualification de certains juges, et de la corruption, ce qui donne lieu à des jugements imprévisibles et même aberrants. Le manque de confiance dans les recouvrements de créance explique en partie l'offre réduite de crédit bancaire.

Ainsi, dans l'objectif de promouvoir le secteur privé, le gouvernement a envisagé de mettre en place un cadre juridique complet propice à promouvoir les investissements, ce qui s'inscrit dans l'engagement du Cambodge à faciliter les affaires, suite à son adhésion à l'OMC. Ces réformes visent les objectifs suivants :

- renforcer la protection des droits de l'entreprise vis à vis de l'Etat ;
- adapter la législation aux besoins de l'entreprise ;
- rendre plus efficace l'application de la législation de l'entreprise ;
- rendre le droit du crédit et du recouvrement plus favorable à la croissance;
- apporter un appui à la promotion du droit des affaires.

En même temps, le gouvernement entend promouvoir les procédures d'arbitrage pour résoudre les conflits, et améliorer la formation des juges et de leurs auxiliaires. En résumé, le système légal et judiciaire fait l'objet de réformes devant contribuer à l'amélioration de l'environnement des affaires, mais qu'il importe de consolider et de mener à terme.

Ainsi, dans l'objectif de promouvoir le secteur privé, le gouvernement a mis en place le Comité de réforme légale et judiciaire (CRLJ). Le CRLJ vise l'amélioration de la qualité des décisions de justice, l'assurance de leur exécution effective, l'appui institutionnel, en favorisant l'informatisation par exemple. Les volets de ce projet sont relatifs :

- à la formation et à l'information des magistrats et des greffiers ;
- à l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire ;
- et à l'accès du justiciable en droit.

Les actions en cours de réalisation par le CRLJ et devant être finalisées d'ici la fin du projet sont relatives à (i) l'appui au cadre institutionnel, (ii) l'appui à la modernisation des textes régissant l'entreprise et (iii) l'appui aux réformes en cours et à la promotion du droit des affaires. Les domaines de renforcement des réformes et des capacités du système juridique et judiciaire concernent : (i) la résolution du problèmes d'infrastructures et leur équipements, (ii) le développement des modes alternatives de règlement des conflits et (iii) le système de réalisation des garanties bancaires

Enfin pour permettre la prise en charge correcte des réformes engagées dans le secteur de la justice, l'Etat a entrepris d'une part, de renforcer le personnel de ce secteur, et d'autre part, de promouvoir la formation, particulièrement dans le sens d'une meilleure prise en charge des questions économiques.

En résumé, le système juridique et judiciaire fait l'objet de réformes devant contribuer à l'amélioration de l'environnement des affaires, mais qu'il importe de consolider et de mener à terme.

7.8.2. Poursuivre la simplification des procédures

Les procédures administratives complexes et opaques sont à la fois de graves entraves à l'investissement privé. Pour atteindre les niveaux de croissance de 6 - 7% désirés, le taux d'investissement privé doit être augmenté considérablement. Malgré les efforts du gouvernement, le niveau d'investissement privé au Cambodge reste insuffisant par rapport à cet objectif. On n'observe toujours pas d'affluence notable d'investisseurs étrangers et on a même noté une tendance à la baisse. Or, l'investissement direct étranger apporte non seulement des capitaux additionnels, mais il entraîne des transferts de technologie et aide ainsi à développer les compétences locales. Le climat des affaires est particulièrement important pour les investisseurs étrangers, dans la mesure où ceux-ci peuvent choisir entre un grand nombre de pays. La complexité et le manque de transparence peuvent aussi engendrer le favoritisme et la corruption. L'absence de transparence juridique et réglementaire tend parfois à profiter aux intérêts particuliers au dépens du bien-être général.

Afin d'améliorer le climat des affaires, le gouvernement a pris des initiatives au plan institutionnel avec la création du guichet unique au Conseil pour le développement du Cambodge en 2004, l'amendement de la loi sur l'investissement en 2003.

Malgré ces démarches importantes, les procédures d'investissement, du commerce international, et de la fiscalité au Cambodge nécessitent encore des efforts importants en ce qui concerne la simplicité et la transparence. Les problèmes de délais, de surcoûts, et de confusion pour les investisseurs sont typiques des pays qui utilisent des Codes d'Investissement fondés sur des incitations fiscales et le Cambodge n'échappe pas à cette règle.

Les procédures d'enregistrement et d'immatriculation sont aussi jugées lourdes, complexes et coûteuses, avec beaucoup d'étapes différentes, chacune avec différents numéros d'immatriculation et pièces justificatives. L'accès aux terrains et le développement de sites industriels posent aussi de grandes difficultés, de longs délais et très coûteux. Pour créer un environnement plus favorable aux affaires, la simplification des formalités d'agrément, de constitution et d'immatriculation de sociétés est cruciale.

Outre l'exploitation des résultats de l'étude de la Banque mondiale dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de développement du secteur privé, les recommandations de ce rapport seront prises en compte par le gouvernement royal.

7.8.3. Mettre en œuvre la législation du travail

Malgré l'adoption du Code du Travail, du 13 mars 1997, qui comporte plusieurs innovations, d'importantes insuffisances caractérisent sa mise en application. Nonobstant les progrès notés ces dernières années, l'application stricte de la législation demeure une préoccupation du secteur privé. Pour éliminer ces insuffisances, le Gouvernement royal

du Cambodge, dans sa logique de libéralisation de l'environnement des affaires et de promotion du secteur privé, a lancé, en concertation avec le Patronat et les syndicats de travailleurs, plusieurs mesures importantes relatives à la législation du travail.

L'objectif de ces mesures était de :

- contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises à travers l'accroissement de la productivité de la main d'œuvre;
- accroître la flexibilité du travail, en termes d'embauche comme de réduction de personnel;
- prévenir les conflits sociaux au sein de l'entreprise en instaurant le dialogue dans l'entreprise, entre le gouvernement, le patronat et les syndicats des travailleurs;

7.8.4. Poursuivre la réforme de l'administration publique

Le processus de réforme de l'Administration participe de la nécessité d'adapter le rôle de l'Etat aux mutations de l'environnement et d'améliorer l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics. La redistribution des rôles entre l'Etat et le secteur privé exige des personnels administratifs disposant des compétences, de l'ouverture d'esprit et de l'information requises pour assumer convenablement leurs responsabilités dans le cadre de la stratégie de développement. Déjà, ayant conscient que l'administration publique peut constituer un obstacle au développement, le GRC a entrepris depuis 1999 de réformer sa fonction publique. Le système de l'administration publique du Cambodge est classé comme suit: une faible capacité de gestion du développement; des procédures longues; et un taux d'absentéisme très élevé. Cette situation s'explique, entre autres, par un manque de motivation des agents de l'administration publique et l'insuffisance des moyens mis à leur disposition.

L'enjeu de la réforme de l'administration centrale est la création d'une administration davantage orientée vers la prise en charge de la stratégie de développement du secteur privé et qui sera gérée avec plus de rigueur au travers de mécanismes de transparence, de responsabilité, de contrôle, de mérite et de sanction clairement définis, afin d'en accroître l'efficacité et le rendement et d'en maîtriser les surcoûts. Parmi ces surcoûts, une attention devra être portée à ceux liés à la corruption.

Pour parachever l'architecture de la décentralisation, il a fallu combler le vide qui existait entre l'Etat central fort et lointain et les collectivités de base proches des populations mais démunies en transformant la région en une collectivité locale intermédiaire. Au

stade actuel de la mise en œuvre de la réforme, d'importantes contraintes résultent de la faiblesse des capacités de gestion et celle des ressources financières des collectivités locales. Toutefois, la maîtrise de l'impact total de la fiscalité aux plans national et local sur la compétitivité commande l'harmonisation des initiatives dans ce domaine.

7.8.5. Améliorer la qualité de l'intermédiation financière

Une forte corrélation a été établie entre un secteur financier sain et la croissance économique en raison des retombées positives que le premier peut avoir sur l'épargne privée et l'allocation des ressources. L'Etat a une part importante à jouer pour favoriser le développement d'institutions engagées dans le financement à long terme, d'institutions spécialisées et la promotion d'instruments adaptés à des types particuliers de besoins (capital-risque, crédit-bail, etc.). Les mesures attendues de l'Etat ont trait principalement à l'amélioration du cadre réglementaire et juridique (concurrence, règles prudentielles, fiscalité, taux d'intérêt, droit du crédit et du recouvrement, etc.).

Les difficultés d'accès au crédit des PME et des entreprises nouvelles restent un problème crucial qui mérite un traitement approprié dont la responsabilité incombe à toutes les parties concernées. S'il n'est pas souhaité une intervention directe de l'Etat dans la gestion de banques (ses défaillances pouvant être plus nuisibles que celles qu'il veut corriger), son action reste déterminante pour corriger les défaillances du marché et pour inciter les institutions privées de financement à s'intéresser aux segments plus risqués du marché. Dans ce domaine, les expériences réussies au plan international ont privilégié une gestion entièrement privée des banques créées par l'Etat, le développement de la concurrence dans le secteur financier, le relèvement des taux d'usure, et le couplage des crédits aux PME à un appui technique subventionné par des fonds publics.

Au Cambodge, les difficultés d'accès au crédit constituent la contrainte la plus importante parmi celles que rencontre le secteur privé. Cette contrainte se décline différemment d'une entreprise à l'autre, mais elle traduit en général l'impossibilité pour les PME à présenter les garanties exigées ou à réunir des capitaux propres à un niveau suffisant pour obtenir un concours bancaire à court terme (besoin ponctuel de trésorerie pour répondre à un marché) ou à plus long terme (fonds de roulement permanent, besoin d'investissements pour les équipements...). Les entreprises regrettent aussi la lenteur avec laquelle les demandes sont parfois examinées.

La qualité des dossiers présentés, l'absence d'états financiers ou de références suffisantes (en particulier pour les nouvelles entreprises) et la méconnaissance ou la réputation de secteurs dits "à risque" motivent aussi de nombreux rejets.

En tout état de cause, la majorité des entreprises enquêtées présente l'accès au crédit comme une des principales contraintes et souhaite ainsi que les conditions d'accès au crédit soient facilitées tant pour financer le cycle d'exploitation (fonds de roulement) que les investissements par :

- la mise en place de fonds ou de mécanismes particuliers de garantie ou de cautionnement des prêts, de fonds mutualistes spécialisés;
- le développement de produits financiers ou la mise en place de lignes de crédit spécifiques, adaptés au cycle de production et aux réalités de leur secteur d'activité (gestion par une agence spécialisée).
- Il n'est quasiment aucun secteur d'activité qui ne réclame ainsi des possibilités d'accès au crédit plus souples, mieux adaptées.

Le financement demeure le problème majeur du créateur ou de l'entreprise en démarrage. Toutes les mesures (dans le domaine légal et réglementaire) qui pourraient contribuer à l'émergence de capitaux à risque (qui favorisent et accélèrent le développement des entreprises) devraient être examinées. La difficulté de financement étant principalement le problème des petits projets, un accès privilégié à ce fonds devrait être établi pour ces derniers.

Après les difficultés d'accès au crédit et l'insuffisante qualité des ressources humaines, le coût du financement a été cité comme la contrainte importante. Curieusement (et contrairement à celle ayant trait à la difficulté d'accès au crédit) cette contrainte est perçue comme déterminante pour les grandes entreprises.

7.8.7. Promotion de l'artisanat

L'artisanat joue un rôle fondamental dans le processus de développement et constitue une source importante de revenus pour les pauvres en milieu urbain. Néanmoins, le secteur connaît encore des difficultés pour son plein épanouissement. Celles-ci sont, entre autres, liées à : (i) la faiblesse de l'encadrement et des infrastructures de base; (ii) aux lacunes en matière de moyens de fonctionnement et d'autofinancement, mais également de disponibilité de sites aménagés pour les artisans; (iii) l'accès aux marchés souvent difficile pour les artisans, particulièrement en matière de marchés publics; (iv) la faiblesse d'accès au crédit, due notamment au manque de confiance des banques et à l'absence de structures de financement adaptées aux besoins du secteur et (v) l'accès irrégulier à des intrants de qualité.

Aussi, les objectifs prioritaires retenus dans ce secteur et dont la réalisation contribuerait de façon conséquente à l'accroissement des revenus des acteurs et par effets induits à la réduction de la pauvreté dans son ensemble visent-ils essentiellement :

- dans le domaine du financement du sous-secteur, à parvenir à mettre en place des structures de financement décentralisés techniquement et financièrement très solides, de façon à gagner la confiance des artisans et à les amener à adhérer massivement à ces actions dès lors qu'il s'agit de leur propre instrument de financement;
- dans le domaine de la commercialisation et des débouchés, à améliorer la qualité des produits artisanaux afin de les rendre plus compétitifs sur le marché international. Il s'agira, également, pour les artisans, de bien maîtriser les techniques modernes de vente et d'exportation;
- dans le domaine de la formation, à pérenniser les actions de formation des artisans et de leurs encadreurs en techniques modernes et simples de production, de commercialisation, de gestion, de communication et d'encadrement, dans un cadre infrastructurel approprié.

Les stratégies nécessaires pour atteindre ces objectifs se résument :

- au niveau du financement du sous-secteur, à renforcer les capacités managériales des structures de financement décentralisées à travers la formation des agents et le suivi-contrôle de leurs activités et à adapter leur système de financement aux réalités du secteur;
- au niveau de la commercialisation et de la promotion des produits artisanaux, à améliorer la qualité des produits, à couvrir le marché local en créant un circuit de distribution ramifié à partir des villages artisanaux et en créant des centres de distribution décentralisés. Il s'agira, également, de promouvoir ces produits sur le marché international en participant aux foires, expositions, manifestations culturelles, festivals, etc.
- au niveau de la formation et du perfectionnement, à sensibiliser les partenaires financiers quant à la nécessité de pérenniser les actions de formation en direction des artisans et de leurs encadreurs, de réhabiliter et de moderniser les centres de formation.

7.8.8. La politique d'appui au développement des PME

Comme dans tous les pays en développement, les PME ont un rôle capital à jouer au Cambodge dans la croissance et le développement économiques. Cela justifie un soutien de l'Etat à cette catégorie d'agents économiques. Les leçons tirées de l'expérience des différentes formes d'appui au développement des PME et des initiatives privées ont conduit l'Etat à adopter une stratégie axée sur les points suivants : (i) la stimulation de l'initiative entrepreneuriale; (ii) l'organisation et la facilitation de l'accès aux services de conseil; (iii) la mise en place d'une coordination du système global d'appui; (iv) la création d'un environnement favorable au développement des entreprises et (v) la coordination de l'appui international direct à l'entreprise.

Sur le plan du financement, les expériences en cours en vue de la promotion des PME sont à consolider dans le sens de lever les principales entraves que sont l'apport de fonds propres, de garanties suffisantes et réalisables et de qualité du dossier. La démarche de proximité est une autre voie appelée à se développer des institutions de micro finance. Le développement de la micro-finance, notamment en appui à l'auto-prise en charge, permet aux clients pauvres des institutions mutualistes, en particulier aux femmes, d'accroître et de stabiliser leurs revenus, dans les zones urbaines et rurales.

CHAPITRE VIII LES SERVICES

Les services accompagnent la dynamique imprimée au pays depuis 1992. Toutes les branches évoluent fortement. Toutefois, la part du secteur dans le PIB a passé de 39% en 1993 à 35% pour 2003.

Et, d'abord, l'expansion du **tourisme - hôtellerie** est d'une grande vigueur, sur toute la période 1994-98 (12,6%). Certes, la branche est partie d'un niveau très bas, en considération des conditions de l'époque. Les années 97-98 ont été médiocres (-1,3% en 1998). Une bonne reprise se manifeste en 1999 (18,5%), et la croissance s'est poursuivie à un rythme soutenu pour 1999-02 (15,6). Le secteur était le plus touché par les émeutes anti-thaï et le SRAS avec une chute de -10% en 2003.

Dans les **transports - communications**, c'est la stagnation pour les années 1988-90, ce qui s'explique, d'ailleurs, par la dégradation prononcée de l'infrastructure et des services. La croissance reprend, en 1991, et progresse, modérément, tout au long des années 93-98 (5%). Elle se creuse en 1998 avec -1.3% - Elle repartirait en 1999 pour atteindre un taux annuel moyen de l'ordre de 9,5% durant la période 1999-02. Au cours de son second mandat (1998-2003) le gouvernement a fortement mis l'accent sur la construction de l'infrastructure, et en particulier sur les routes, car désenclaver le pays et permettre aux flux physiques de pouvoir y circuler avec plus de facilité est une priorité dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Le secteur des télécommunications est en pleine expansion au Cambodge. La libéralisation amorcée depuis le début des années 90 ouvre potentiellement un vaste champ pour la concurrence, notamment dans le domaine de la téléphonie mobile. Cette position avancée des télécommunications au Cambodge en général ne doit pas masquer les difficultés du secteur. Parmi celles-ci, on peut citer les coûts du téléphone restent encore élevés pour permettre une démocratisation de l'accès aux services proposés et surtout pour promouvoir les téléservices.

La valeur ajoutée de la **propriété immobilière** (loyer-services immobiliers) semble se stabiliser autour d'une croissance annuelle de l'ordre de 3-4% pendant les cinq dernières années (0.9% en 1994-98 et 4.5% en 1999-02).

Donc, après une forte croissance durant les premières années 90s, liée aux avancées de la libéralisation économique, les **activités commerciales** prennent une allure modérée pour 1994-98 (1,4%). La reprise n'est pas produite à la période 1999-02 où la moyenne de croissance tombait jusqu'à 0,4%.

8.1. Réforme du système bancaire

Une forte corrélation a été établie entre un secteur financier sain et la croissance économique en raison des retombées positives que le premier peut avoir sur l'épargne privée et l'allocation des ressources. L'État a une part importante à jouer pour favoriser le développement d'institutions engagées dans le financement à long terme, d'institutions spécialisées et la promotion d'instruments adaptés à des types particuliers de besoins. Les mesures attendues de l'Etat ont trait principalement à l'amélioration du cadre réglementaire et juridique (concurrence, règles prudentielles, fiscalité, taux d'intérêt, droit du crédit et du recouvrement, etc.).

Au Cambodge, les difficultés d'accès au crédit constituent la contrainte importante parmi celles que rencontre le secteur privé.

A la fin des années 80, le Cambodge disposait d'un système financier formel composé d'une poignée de banques orientées vers le financement du commerce. Dans les années 1990, le gouvernement du Cambodge a cherché à stimuler le développement en libéralisant fortement le système bancaire. L'Etat a ainsi créé plusieurs sociétés mixtes avec les étrangers, mais les banques commerciales restant dominées par les capitaux étrangers. A partir de 1993, des réformes importantes ont été mises en œuvre. Elle a été accompagnée d'une libéralisation partielle des taux d'intérêt et de l'allocation du crédit et de la création d'un marché monétaire avec l'objectif d'encourager le développement d'un système financier moins administré, plus flexible et plus concurrentiel. Le nombre de banques a atteint 31 en 1999. Mais ces banques ont accumulé beaucoup de créances improductives. Le système bancaire ne finance toujours pas beaucoup l'investissement dans les activités primaires et secondaires.

En outre, les nombreuses banques privées forment un ensemble disparate quant aux coûts d'intermédiation ou à la qualité de leur crédit. Les banques imposant les coûts d'intermédiation élevés ont pu coexister avec d'autres établissements plus efficaces. Par le risque d'un retrait massif des dépôts qu'elles faisaient planer, les banques les plus faibles (petites et moyennes) menaçaient l'ensemble du système bancaire.

A partir de 2000, des réformes importantes ont été mises en œuvre en vue de la restructuration du secteur bancaire. Conformément à la nouvelle loi sur les institutions financières, toutes les banques sont tenues de faire une demande de renouvellement d'agrément avant le 31 mai 2000. Un examen initial de leurs dossiers a révélé qu'un grand nombre de banques ne sont pas viables et, en conséquence, sont liquidées. La Banque nationale du Cambodge (BNC) a placé des administrateurs temporaires pour éviter la vente des actifs de l'établissement. La restructuration du système bancaire, complétée en avril 2002, s'est traduite par la liquidation de 15 banques.

La restructuration a été un succès en ce sens que le système bancaire a été assaini. Mais les réformes structurelles n'ont pas donné les résultats escomptés en ce qui concerne le financement du développement. Elle a été accompagnée d'une recapitalisation des banques commerciales. La réglementation sur le capital minimum (12,5 millions de dollars) semble constituer moins une barrière à la création d'une banque ou d'un établissement financier. Au plan international, des normes prudentielles ont été adoptées. Le développement du système de paiement a été défini. La restructuration a été un succès en ce sens que le système bancaire a été assaini.

Règles prudentielles

Capital minimum et fonds propres nets des banques

Le montant minimum du capital que les banques doivent détenir, est fixé à 50 milliards de riels (12,5 millions de dollars EU).

Dépôt obligatoire

Les banques sont tenues de maintenir un dépôt obligatoire (*reserve requirement*), fixé à 8% du capital minimum, avec la Banque nationale du Cambodge.

Coefficient de solvabilité (Basel I)

Les banques sont tenues de respecter en permanence un coefficient de solvabilité défini comme étant un rapport minimum entre d'une part, l'actif net (*net worth*) - c'est-à-dire l'excédent des valeurs d'actif sur le total formé au passif par les créances des tiers, les amortissements et les provisions justifiées - et d'autre part, les éléments de leur actif et leurs engagements par signature, affectés d'un taux de pondération en fonction de leur degré de risques. Le coefficient minimum de solvabilité est fixé à 15% (à partir de janvier 2005).

Coefficient de division des risques

Le coefficient maximum de division des risques des établissements de crédit est fixé à 20%. Les banques sont tenues de limiter leurs prêts à une personne physique ou morale dans la marge de 20% de son actif net (*net worth*).

Coefficient de liquidité

Les établissements de crédit sont tenus de respecter de façon permanente un rapport, dit coefficient de liquidité, égal au minimum à 50% (à partir de janvier 2005) entre: d'une part, leur actif net, et d'autre part, leurs exigibilités à vue ou à court terme (*short-term depositors*).

Classification des créances en souffrance et provisions

Les créances sont réparties en 4 classes : les créances saines, les créances pré-douteuses, les créances douteuses et les créances compromises. Les créances pré-douteuses, douteuses et compromises doivent donner lieu à la constitution de provisions égales au moins, respectivement, à 20%, 50% et 100% de leurs montants.

Contrôle sur pièce et contrôle sur place

Nouveau plan comptable

Le coefficient prêts/dépôts du système bancaire au Cambodge est égal, en moyenne, à 50%.

Source: National Bank of Cambodia (2002) Prakas relating to the implementation of law on Banking and Financial Institutions.

La Banque nationale du Cambodge a adopté un nouveau dispositif prudentiel applicable aux banques et établissements financiers et portant sur les domaines ci-après :

- les conditions d'exercice de la profession ;
- les réglementations comptables ;

- la réglementation des opérations effectuées par les établissements de crédit ;
- les normes de gestion.

Depuis 2000, la Banque national du Cambodge (BNC) a appliqué un certain nombre de mesures visant à régler les faiblesses du système bancaire. **Premièrement**, la BNC a engagé un programme de réforme pour mettre en oeuvre la loi sur les institutions financières. Il en résulte un regain de confiance dans le système. Les créances bancaires non performantes étaient l'objet d'un traitement diligent et approprié.

Une deuxième évolution importante a été l'amélioration apportée à la réglementation et au contrôle des normes de fonds propres et des provisions des banques. Les règles prudentielles couvrent les normes de fonds propres établies en fonction des risques, les coefficients de réserves, la classification des prêts et les coefficients minimum de provisions pour pertes sur prêts, les opérations avec les entreprises apparentées, la consolidation, les audits internes et externes et la diversification des risques. Les moyens nécessaires à l'exécution de la réglementation sont renforcés, avec le renforcement de la division du contrôle de la BNC. Les banques commerciales sont soumises chaque année à une inspection sur pièce et sur place poussée.

La troisième évolution importante a été la mise en place d'un système bancaire à deux niveaux: la banque centrale en tant que régulateur et les banques commerciales. En effet, c'est la politique du désengagement de l'État a été mis en oeuvre avec la privatisation de la Banque pour le commerce extérieur.

En quatrième lieu, le renforcement du système de paiement. Le système de paiement cambodgien repose trop su les paiements au comptant. La réforme doit enrichir le système avec l'introduction des autres instruments, comme chèques, ordre de paiements, cartes de crédit et de débit, mandats, transfert automatiques des chambres de compensation, guichets automatiques de banque etc. L'utilisation accrue des paiements électroniques et des débits/crédits direct augmentera le volume des dépôts de base et le nombre des déposants.

Concernant les conditions d'exercice de la profession, il va de soi que l'intégrité du système financier dépend de la solidité de sa base financière en termes de fonds propres. Or, la faiblesse des ressources stables par rapport aux emplois de même nature est l'un des facteurs souvent avancés par la profession pour expliquer les contre performances enregistrées dans le domaine du financement de l'investissement. Le déséquilibre qui en résulte pour la situation financière de la quasi-totalité des banques trouve son origine dans le déficit à la fois des fonds propres sur les actifs immobilisés et des ressources à moyen et long termes sur les emplois équivalents.

En plus, le système financier, en dehors des banques commerciales, reste peu développé, malgré les efforts de diversification. En effet, on note une stabilisation à 19 du nombre des banques commerciales. **Le système bancaire** se compose désormais de la Banque nationale du Cambodge, avec ses 19 succursales de province, et de 19 banques commerciales. Par ailleurs, le cadre réglementaire du système bancaire sera renforcé par le renforcement des normes prudentielles. Le paysage bancaire apparaît relativement sain. Les banques respectent généralement les ratios prudentiels ainsi que les normes en matière de la position de change et de contrôle interne. La recapitalisation des banques s'est terminée. De la même façon, le paysage de la micro finance a été assaini.

La réforme a laissé un vide dans le domaine de financement des PME. En plus, le système financier, en dehors des banques commerciales, reste peu développé, malgré les efforts de diversification. D'autre part, la réforme doit contribuer à la levée des difficultés d'accès au financement notées auprès des banques. Pour rompre ce cercle vicieux, il importe de mettre entre les banques, d'une part, et les PME et micro entreprises, d'autre part, une structure d'appui pour l'amélioration et la présélection des demandes de crédit.

En résumé, pour résoudre le problème fondamental qui réside dans l'inadéquation entre l'offre et les demandes de crédit présentées par les PME, il faut diffuser la culture du crédit, inciter la formation du personnel du côté des entreprises et des institutions financières, favoriser la création d'institutions financières de proximité, et créer un environnement fiscal et juridique favorable à l'intermédiation financière.

Un ensemble de mesures structurelles devra accompagner la politique monétaire pour renforcer l'efficacité et la stabilité du système financier cambodgien. L'informatisation du plan comptable bancaire suit son cours et, à fin 2003, la BNC est en train de mettre en place un dispositif pour lutter contre le blanchiment de capitaux. La BNC a adopté l'utilisation des normes internationales de comptabilité (IAS) comme cadre de diffusion des états financiers.

En ce qui concerne le micro-crédit, les services de micro-crédit se développent bien, mais l'offre ne suffit pas à répondre aux besoins en l'absence d'un secteur bancaire suffisamment développé pour couvrir tous les coins du pays. Les organismes de micro-crédit accordent pour un montant total de 60 millions de dollars de prêts alors que la demande s'élève à 120 millions de dollars. Il y a 37 institutions de micro-crédit au Cambodge qui accordent des prêts à quelques 300.000 personnes.

8.2. Le commerce extérieur

Le commerce extérieur constitue le principal domaine d'intervention du secteur privé et le principal pourvoyeur d'emplois en milieu urbain. Les stratégies à développer devront permettre l'amélioration du système d'information sur les marchés, la diversification des marchés et des produits d'exportation et d'importation, l'accessibilité des produits de consommation courante et enfin, la participation accrue des opérateurs économiques nationaux à la commercialisation de la production locale.

Le commerce extérieur avait aidé le Cambodge à modifier les conditions intérieures. L'exportation sur les marchés internationaux permet de mobiliser de façon productive des terres et des ressources en main-d'œuvre jusque-là inutilisées en raison de l'insuffisance de la demande intérieure.

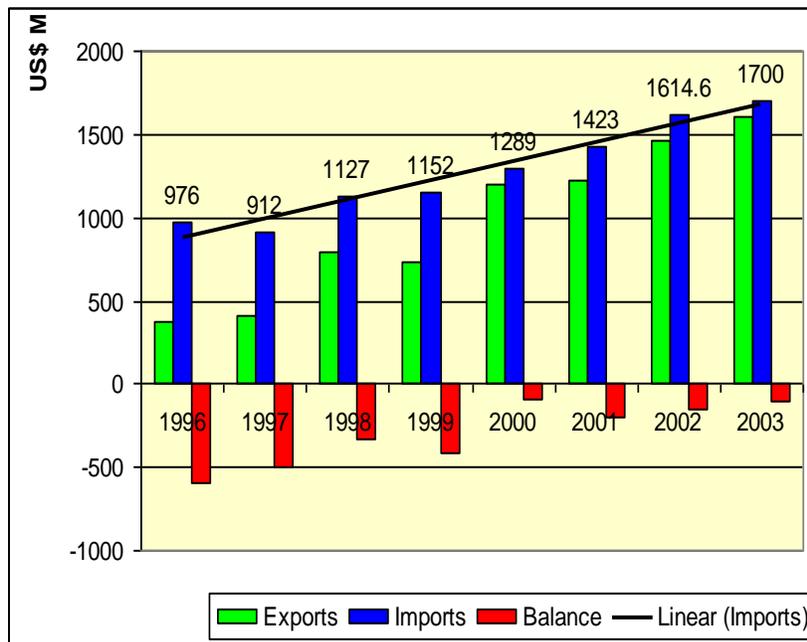
D'ailleurs, un accès plus large aux technologies modernes permet au Cambodge de réaliser d'appréciables gains de productivité et de bénéficier du transfert de technologie sans avoir à continuellement réinventer.

Suite aux réformes libérales engagées par le GRC et la normalisation des relations extérieures, les États-Unis accordent au Cambodge en 1996 le statut de la nation la plus favorisée. Depuis 1997 le Cambodge bénéficie du système de préférences généralisées (SPG), mais le textile est exclu de son champ.¹⁴ Le Cambodge ne bénéficie pas non plus de l'accès à droits zéro concédé par les États-Unis aux pays d'Afrique et du Bassin des Caraïbes.

Le Cambodge a aussi régularisé ses relations commerciales avec l'Union européenne (UE), qui accorde au Cambodge le système de préférences généralisées (SPG) en 1994 et l'initiative "Tous sauf les armes (TSA) en 2001. En vertu de ces statuts, le Cambodge bénéficie d'une réduction tarifaire de 20% sur les exportations textiles à destination de l'UE qui répondent à certaines règles d'origine. Comme le Cambodge se spécialise dans la confection et importe le tissu pour la production de l'habillement, le pays n'a pas bénéficié de cette réduction tarifaire, due à l'application des règles d'origine et seulement environ 27% de ces exportations ont bénéficié d'un accès à droit zéro au marché de l'UE. Pour bénéficier des règles d'origine de l'UE, le pays doit assurer aussi la production du textile (filature, tissage et ennoblissement).

Graphique 8.1. Les échanges commerciaux du Cambodge

¹⁴ Cattaneo, O. et Marniesse, S. Le Cambodge: De l'ère des quotas textiles au libre-échange. 2004. p. 31.



De plus, en vertu de l'Accord multifibre (AMF) le régime de quotas a été imposé jusqu'à 1 janvier 2005 pour permettre à l'industrie textile des pays du Nord de s'adapter à la concurrence des pays en développement (PED) à bas salaires. Les investisseurs de certains pays qui épuisent leurs quotas d'exportation ont délocalisé leur production au Cambodge qui bénéficie du statut de la nation la plus favorisée et du système de préférences généralisées (SPG). 90% des entreprises textiles implantées au Cambodge sont financées par des capitaux étrangers. Aussi on peut constater une forte croissance des exportations hors quotas, qui constituent 40% des exportations textiles cambodgiennes.

Tableau 8.1. Origine des importations cambodgiennes

	2002	%	2003	%
Hong Kong	371,66	22,19	408,90	23,60
Chine	197,79	11,81	223,39	12,90
Thaïlande	238,38	14,23	215,96	12,47
Taiwan	189,26	11,30	188,01	10,85
Singapore	122,49	7,31	119,65	6,91
Vietnam	98,44	5,88	119,16	6,88
Indonésie	77,56	4,63	81,96	4,73
Corée du Sud	94,76	5,66	80,73	4,66
Malaisie	58,47	3,49	77,79	4,49
Japon	63,90	3,82	74,82	4,32
France	52,00	3,10	38,17	2,20
États-Unis	15,60	0,93	16,30	0,94
Royaume Uni	15,05	0,90	5,73	0,33

Allemagne	9,04	0,54	5,74	0,33
Autres	70,32	4,20	76,00	4,39
Total	1.674,72		1.732,32	

Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements.

Les échanges commerciaux entre le Cambodge et le reste du monde ont pratiquement doublé au cours des huit dernières années. Les exportations ont atteint 1.960 millions de dollars en 2003 et elles sont projetées à atteindre le niveau de l'ordre de 2.117 millions de dollars vers la fin de 2004. Cette forte progression est à mettre au compte du dynamisme des exportations de plus de 112% depuis 1999. Il en résulte une diminution drastique de solde déficitaire du pays.

Avec des exportations qui ont totalisé 1.960 millions de dollars en 2003 et affichent un taux de progression encore marqué (19,66%), le Cambodge tire manifestement profit d'une croissance qui restée forte au Cambodge l'an passé (+5,2%), malgré la hausse des prix du pétrole. Mais les exportations progressent à un rythme bien plus soutenu que les importations.

Tableau 8.2. Destination des exportations cambodgiennes

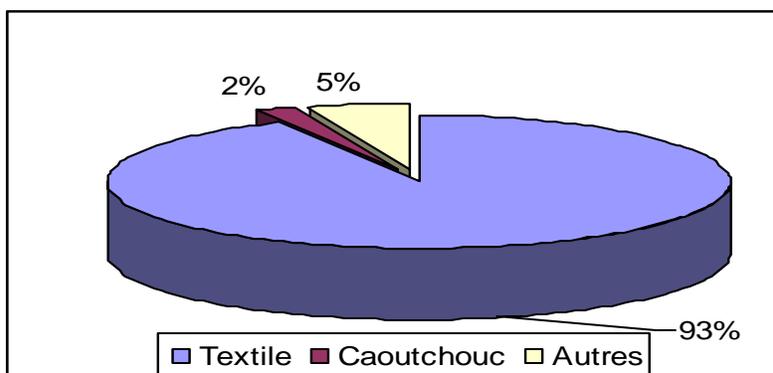
	2002	%	2003	%
Etats-Unis	960,37	64,51	1.126,39	63,61
Allemagne	118,20	7,94	154,35	8,72
Royaume Uni	132,67	8,91	143,49	8,10
France	38,39	2,58	48,84	2,76
Vietnam	32,41	2,18	39,22	2,21
Singapore	26,59	1,79	29,12	1,64
Japon	18,88	1,27	21,66	1,22
Malaisie	22,82	1,53	16,43	0,93
Thaïlande	7,94	0,53	11,78	0,67
Chine	8,34	0,56	6,49	0,37
Hong Kong	6,00	0,40	4,88	0,28
Taiwan	3,59	0,24	4,34	0,25
Indonésie	0,95	0,06	1,74	0,10
Corée du Sud	1,45	0,10	1,46	0,08
Autres	110,09	7,40	160,50	9,06
	1.488,68		1.770,69	

Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements.

Dopées par les performances des industries de la confection textile et de la chaussure de sport, les exportations cambodgiennes à destination des Etats Unis et à l'Union Européenne ont plus que quintuplé ces cinq dernières années. En total, les exportations passent de 997 millions de dollars en 1999 à 1.960 millions de dollars en 2003. Une percée rendue possible par la garantie donnée au Cambodge d'un libre accès (SPG et accord sur le commerce des produits textiles) au marché américain et européen.

Les échanges restent concentrés sur un petit nombre de produits. La forte concentration des échanges sur un nombre restreint de produits est symptomatique d'une demande et d'une offre cambodgiennes encore peu diversifiées. En valeur, les exportations portent sur seulement sept grandes catégories de produits. De même, le textile et les vêtements comptent pour plus de 90% des exportations cambodgiennes.

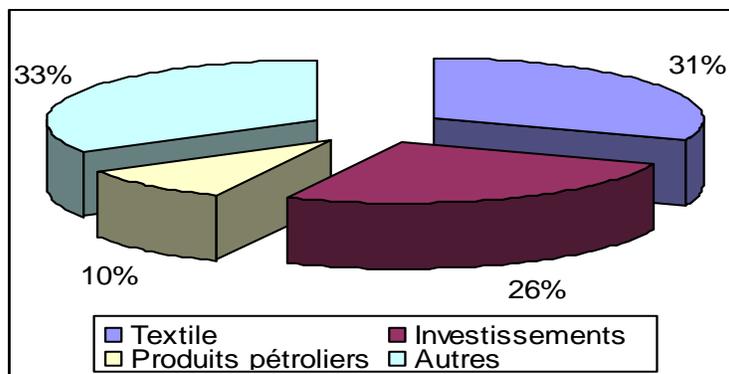
Graphique 8.2. La composition des exportations cambodgiennes



Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements.

Les Etats-Unis représentent plus de 64% des exportations du Cambodge. Cette part a fortement crû sur la décennie et semble désormais à peu près stable. Le deuxième groupe des pays pour le poids des exportations est l'Union européenne, avec 27% des exportations textiles du pays. En 2003, le Cambodge était le 21e plus gros fournisseur du marché américain en valeur, dominé par la Chine, le Mexique et Hongkong.

Graphique 8.3. Composition des importations cambodgiennes



Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements.

Au niveau macroéconomique, il y a l'impact de la hausse des cours du baril sur la croissance économique. La demande planétaire de matières premières s'avère de plus en

plus dynamique, tirée par la demande en provenance des grands pays neufs, la Chine et l'Inde, et aussi le Brésil et la Russie ; l'offre, au contraire, reste limitée par les ressources naturelles de la planète. De ce fait, le choc du pétrole et des autres matières premières devrait se prolonger.

Encadré 8.1. : Les impôts sur les produits pétroliers

1- Essence E.A. Code no. 2710.11.11 - 2710.11.16 et 2710.11.18

-Base d'imposition:	CIF = 309 USD/T (1T=1390L)
-Taxe à l'importation	CD = 309 × 35% = 108.15USD
-Droit additionnel	AT = 1390L × 0.02USD = 27.80USD
-Droits d'accise	ST=(309USD+108.15USD+27.80)×33.33%= 148.30USD
-Taxe sur la valeur ajoutée	= (309+108.15+27.80+148.3+3.80)×10% = 59.71USD
-Total taxes à payer	Total = 343.96USD
-Charges de déclaration	DCL = 15,000 Riel ≈ 3.80USD

2- Essence d'avion ZA1. Code no. 2710.11.17, 2710.19.13 et 2710.19.14

-Base d'imposition:	CIF = 235 USD/T (1T=1250L)
-Taxe à l'importation	CD = 235 × 7% = 16.45USD
-Taxe sur la valeur ajoutée TVA	= (235+16.45+27.80+3.80)×10% = 25.53USD
-Total taxes à payer	Total= 41.98USD
-Charges de déclaration	DCL = 15,000 Riel ≈ 3.80USD

3- Kérosène KO. Code no. 2710.19.11

-Base d'imposition:	CIF = 230 USD/T (1T=1250L)
-Taxe à l'importation	CD = 2030 × 7% = 16.10USD
-Droits d'accise	ST = (230USD+16.10USD)×10% = 24.61USD
-Taxe sur la valeur ajoutée TVA	= (230+16.10+24.61+3.80)×10% = 27.45USD
-Total taxe à payer	Total = 68.16USD
-Charges de déclaration	DCL = 15,000 Riel ≈ 3.80USD

4- Gas-oil DO. Code no. 2710.19.31 to 2710.19.32 et 2710.19.39

-Base d'imposition:	CIF = 267 USD/T (1T=1190L)
-Taxe à l'importation	CD = 267 × 35% = 40.05USD
-Droit additionnel	AT = 1190L × 0.04USD = 47.60USD
-Droits d'accise	ST = (267USD+40.05USD+47.60)×4.35% = 15.43USD
-Taxe sur la valeur ajoutée TVA	= (267+40.05+47.60+15.43+3.80)×10% = 37.39USD
-Total taxe à payer	Total = 140.47USD
-Charges de déclaration	DCL = 15,000 Riel ≈ 3.80USD

5- Mazout FO. Code no. 2710.19.33

-Base d'imposition:	CIF = 129 USD/T (1T=1050L)
-Taxe à l'importation	CD = 129USD × 7% = 9.03USD
-Taxe sur la valeur ajoutée	TVA = (129+9.03+3.80)×10% = 14.18USD
-Total taxe à payer	Total = 23.21USD
-Charges de déclaration	DCL = 15,000 Riel ≈ 3.80USD

Gaz avec le code numéro 2711.11.00 et le lubrifiant avec le code numéro 2710.19.25 sont assujettis aux procédures précédentes.

Source: Ministère de l'Économie et des finances

Pour promouvoir l'investissement étranger, le Cambodge offre très généreuse exonération des taxes à l'importation. Les importations hors taxes constituent 60% de la valeur des produits importés.

Les importations portent sur les catégories de produits suivants: les matériels pour la production du textile et des vêtements comptent pour plus de 30% des importations cambodgiens; suivis par les équipement et matériaux liés aux investissements (26%); les produits pétroliers (10%) et les autres produits comme voitures, produits électroniques, alimentation etc. (33%).

Les relations commerciales bilatérales avec la Thaïlande continuent de se renforcer. Outre les échanges, le Cambodge étudie également d'autres possibilités pour continuer de développer les transactions commerciales avec la Thaïlande. Des mécanismes de comptes commerciaux avec la Thaïlande (Trade Account mechanisms) sont à l'étude pour favoriser les transactions commerciales et les échanges internationaux, qui comprendront des garanties gouvernementales pour les paiements commerciaux, réduisant ainsi la dépendance vis-à-vis des transferts de devises et les frais bancaires afférents au commerce international et aux transactions de paiements. La Thaïlande a également approuvé une liste de 310 articles dans le cadre du ASEAN Integration System of Preferences. Dans le cadre de la politique de libre échange à sens unique sur les importations détaxées (One Way Free Trade Policy or Duty Free Import) du ACMECS, la Thaïlande a réaffirmé sa volonté d'acquérir un certain nombre de produits agricoles cambodgiens, tels que soja, maïs, ricin, pomme de terre, noix de cajou, eucalyptus et arachide. D'autres initiatives de l'ACMECS incluent : une étude de faisabilité sur la mise en place d'un marché de gros/d'export au Cambodge ; et une étude de faisabilité sur la création de zones économiques spéciales à Koh Kong, Poipet et Pailin.

En 2002, le Cambodge et le Vietnam ont renouvelé l'accord sur les marchandises en transit pour favoriser les exportations du Cambodge vers des pays tiers via le Vietnam. En 2001, les deux pays ont signé un accord sur les échanges transfrontaliers pour permettre le commerce d'articles traditionnels entre les populations des deux pays vivant le long des frontières.

Pour que les exportations continuent de contribuer à la réduction de la pauvreté au Cambodge, une attention particulière doit être accordée à l'augmentation de la part de la valeur ajoutée générée localement dans tous les articles destinés à l'export et aux possibilités de développer de nouveaux marchés pour l'export. En ce sens, la culture du bois et de variétés spécifiques, l'agroalimentaire, la pisciculture et la transformation du poisson et les services nécessitant une main d'œuvre qualifiée (ex. développement de logiciels) pourraient offrir des possibilités. Outre l'augmentation de la part de la valeur ajoutée locale pour les exportations, le Cambodge doit régionaliser et décentraliser sa production à l'export pour que les retombées de la mondialisation soient plus également réparties sur l'ensemble du pays.

Un grand nombre d'études ont été menées ces cinq dernières années avec le soutien des partenaires pour le développement : Développement régional de l'axe de croissance

Phnom Penh - Sihanoukville ; Amélioration des mécanismes de commercialisation et contrôle qualité du riz après récolte ; Etude de faisabilité pour la création d'un marché du paddy ; Evaluation du secteur privé et développement des PME ; Evaluation de la situation agro-industrielle au Cambodge ; Programme de réduction de la pauvreté par l'export (EPRP) ; Etude de la capacité d'approvisionnement d'une agriculture diversifiée et de l'industrie agroalimentaire ; Stratégie de rapprochement par l'E-commerce ; et l'Impact des zones de promotion des exportations sur la réduction de la pauvreté.

8.3. L'intégration à la région

En Avril 1999 le Cambodge rejoint l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), connue sous son nom anglais d'ASEAN. La coopération économique au sein de l'ASEAN s'est débouchée sur la création d'une zone de libre-échange baptisé AFTA. Le Cambodge fait partie aussi de l'organisation de la sous région du Grand Mékong (GMS). Les relations de coopération du Cambodge s'inscrivent bien dans le cadre d'un nouveau régionalisme incarné par « l'ASEAN plus trois », qui lui associe la Chine, le Japon, et la Corée du Sud), et le Forum régional de l'ASEAN (ARF), qui constitue la structure de dialogue sur les questions de sécurité régionale. En 2004 Cambodge a intégré l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a commencé à participer à d'autres forums comme la rencontre Asie-Europe (ASEM).

En tant que nouveau membre, le Cambodge a pu bénéficier de nombreuses initiatives mises en place par les membres les plus confirmés en faveur des nouveaux membres et membres les moins avancés de l'ASEAN, telles que le programme préférentiel ASEAN Integration System of Preferences (AISP) (349 articles). D'autres accords cadres avec les partenaires de l'ASEAN ont également été bénéfiques au Cambodge : on retiendra par exemple les tarifs préférentiels Special and Preferential Tariff (SPT) avec la Chine (297 articles), le programme General System of Preferences (GSP) avec le Japon (226 articles) et la République de Corée (78 articles). Le Cambodge a persévéré dans ses efforts pour saisir les opportunités de développement des échanges Sud-Sud au sein de l'ASEAN et avec des pays non membres. Le gouvernement étudie actuellement les possibilités d'intégrer le Global System of Tariff Preferences entre les pays en voie de développement qui cherchent à promouvoir les échanges commerciaux.

La mise en place d'une zone de libre échange constitue une tentative ambitieuse et de longue haleine pour répondre au défi de l'intégration au sein de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN). En tant que membre de l'ASEAN le Cambodge fait aussi partie de la Zone de libre échange de l'ASEAN (AFTA). L'accord de l'AFTA a été signé à Singapour le 28 janvier 1992 à l'occasion du quatrième sommet des pays de l'ASEAN en vue de poser les bases de la constitution d'un marché commun. Le champ de l'accord couvre des produits définis sur une base sectorielle, ayant un certain contenu en valeur ajoutée réalisé à l'intérieur de la zone de libre-échange.

Le mécanisme principal est le Tarif préférentiel effectif commun (CEPT). Les membres s'engagent à réduire les droits de douane pour les biens produits dans un des pays de l'ASEAN à un taux compris entre 0 et 5% à terme de 15 ans. Pour quinze produits jugés prioritaires, la réduction des droits de douane doit être accélérée par le mécanisme de mise en place rapide (MPR-Fast track). Pour les produits MPR, la date butoir d'abaissement des droits est donc le 1^{er} janvier 2001.

Sont considérés comme des produits entrant dans le champ de l'accord les biens dont le contenu local est au moins de 40%. Cette clause du contenu local a fait l'objet de négociations ultérieures portant sur la façon d'estimer ce taux.

Les produits exclus de la liste (La liste d'exclusion) n'entrent pas dans le schéma du TPEC. Il s'agit essentiellement de produits agricoles bruts ou n'ayant subi qu'une transformation mineure.

Quelques-unes des initiatives décisives prises par l'ASEAN et qui méritent d'être notées incluent : « Accord cadre entre l'ASEAN et la Chine sur une coopération économique exhaustive » ; « Accord cadre sur un partenariat économique exhaustive entre l'ASEAN et le Japon » ; « Accord cadre sur un partenariat économique entre l'ASEAN et l'Inde » ; la zone de libre échange entre l'ASEAN et la République de Corée ; et prochainement, la zone de libre échange AFTA-CER (Relation économique plus étroite avec l'Australie et la Nouvelle zélande. Au bout du compte, l'accroissement des investissements, de la production et de la consommation chez les partenaires de l'ASEAN résultera en une demande accrue pour les composants de production et les produits finis en provenance de l'ASEAN et du Cambodge. L'accès facilité au marché de l'ASEAN favorisera la croissance de l'économie cambodgienne.

Par exemple, le commerce entre la Chine et l'ASEAN a presque doublé, en passant de 55 milliards de dollars en 2001 à 100 milliards de dollars en 2005. L'ASEAN exporte principalement vers la Chine produits intermédiaires et matières premières, notamment des équipements électriques/électroniques, des hydrocarbures, du plastique, de la chimie et du papier. La Chine exporte vers l'ASEAN des équipements électriques/électroniques, du textile et de la métallurgie.

Une vaste zone de libre échange est en train de se mettre en place entre l'ASEAN et la Chine, conformément à un « Accord cadre sur une coopération économique exhaustive » signé entre l'ASEAN et la Chine en novembre 2002 à Phnom Penh lors de la 8^{ème} sommet de l'ASEAN. L'ASEAN et la Chine sont mis d'accord pour la mise en place d'une zone de libre-échange d'ici 2010 pour la Chine et les six pays les plus développés de l'ASEAN-6 et 2015 pour les quatre nouveaux membres de l'ASEAN.

La première étape de cet accord, intitulé « early harvest » (récolte précoce), touche les produits pour lesquels les droits de douane seront supprimés rapidement, entre janvier 2004 et janvier 2006 pour l'ASEAN-6, d'ici 2010 pour les autres pays. D'autres produits, réunis sur une liste intitulée « normal track », doivent voir leurs droits de douane réduits ou supprimés de 2005 à 2010. Enfin, une liste de produits d'exceptions, « sensitive track », permet de mettre de côté des secteurs sensibles. En matière d'infrastructure et de communication, la voie de chemin de fer reliant Singapour à Kunming et l'autoroute Bangkok-Kunming s'inscrivent dans une perspective de développement de la sous-région du Grand Mékong (GMS).

En outre, lors du Sommet de l'ASEAN, qui s'est tenu le 8 octobre 2003 à Bali en Indonésie, les dirigeants de l'ASEAN ont adopté le cadre pour la création d'un espace économique commun : une communauté économique de l'ASEAN (AEC) d'ici à 2020. L'objectif étant de créer une zone de production et un marché unique de plus de 500 millions de personnes, avec un produit intérieur brut (PIB) cumulé de plus de 600 milliards US\$ en 2020.

Les autres initiatives sous-régionales de développement socioéconomique qui méritent d'être mentionnées incluent : la sous-région du grand Mékong (GMS); les actions de développement conjoint dans le cadre de la stratégie pour la coopération économique "Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong (ACMECS) entre le Cambodge, le Laos, le Myanmar, la Thaïlande et le Vietnam; le Triangle d'Émeraude Cambodge – Laos - Thaïlande ; et le Triangle de développement Vietnam - Laos - Cambodge.

8.1.3. Les triangles de développement

Les triangles de développement constituent une tentative de théorisation d'un mécanisme d'association de trois régions voisines. Ce concept repose sur l'ancienne théorie des avantages comparatifs. Ainsi, en associant plusieurs zones voisines, en cumulant les avantages comparatifs, il devient possible d'améliorer la production globale de l'ensemble en vue de réduire des écarts de développement. Mais pour qu'un triangle de croissance fonctionne, il semble que cinq conditions doivent être remplies :

- une volonté politique forte, éventuellement matérialisée par un accord ;
- des facteurs complémentaires ; il ne peut y avoir échange que s'il y a matière à échanger ;
- le décollage repose sur l'investissement étranger, ce qui suppose une grande stabilité politique ;
- le développement du triangle doit s'inscrire dans une perspective de promotion d'une zone géographique, ce qui suppose que les pays concernés aient une capacité à planifier leur développement.

8.1.4. L'entrée du Cambodge à l'OMC

Le Cambodge a été admis le 11 septembre 2003 à l'Organisation mondiale du commerce lors de la Conférence de Cancun. Mais seulement après la ratification de l'accord d'accession intervenue le 13 octobre 2004, le Cambodge devient le 148^{ème} membre de l'OMC. Parmi les bénéfices de l'accession à l'OMC, on peut souligner les suivants:

- L'assurance pour les exportateurs du textile et habillement d'un accès sans quotas textiles aux marchés américains et européens;
- L'accroissement des investissements et des échanges et participation à l'intégration régionale et internationale;
- La poursuite des réformes économiques, financières, judiciaires et structurelles pour favoriser les investissements directs étrangers et domestiques. D'importantes réformes sont nécessaires pour que le Cambodge puisse accroître la production intérieure, créer l'emploi et améliorer le bien-être de la population;
- La possibilité de participer au système prévisible des échanges internationaux basé sur des règles bien déterminées;
- L'utilisation du mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour défendre ses droits et la protection contre les sanctions commerciales unilatérales.

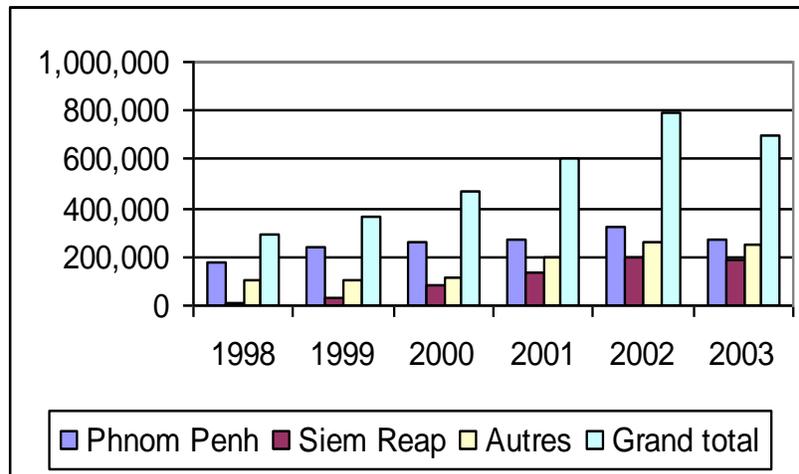
8.3. Le tourisme

Le tourisme est d'un apport notable dans les comptes économiques du pays. Il occupe la seconde place après la pêche au rang des sous-secteurs pourvoyeurs de devises à l'économie nationale. En 2001, les recettes brutes touristiques se sont élevées à quelque 235 millions de dollars. L'objectif principal retenu sera de sauvegarder et de valoriser le potentiel touristique. La stratégie de développement du secteur, objet du plan directeur de développement intégré du tourisme, vise le renforcement des acquis, l'implication des nationaux dans l'exploitation du secteur et un objectif d'activités très ambitieux qui est d'attirer un million touristes par an au Cambodge à partir de 2005. Les principaux axes de ce plan concernent la mise en place d'un code touristique, l'aménagement de nouveaux sites, le développement et la diversification des produits et des marchés avec, notamment, la promotion d'un tourisme de luxe et de charters. Cette stratégie sera couplée avec la promotion et le soutien des expériences de loisirs communautaires et le soutien au développement des métiers liés aux loisirs.

L'État s'attachera à : (i) mettre en œuvre une politique hardie d'aménagement des sites touristiques et de leurs dessertes routières; (ii) encourager l'implication des privés dans l'exploitation et l'investissement touristique par des mesures d'accompagnement ciblées (financement, fiscalité, foncier, etc.); (iii) initier une politique de transport aérien résolument favorable au développement du secteur (ciel ouvert); (iv) engager une

promotion agressive de la destination sur les principaux marchés émetteurs et enfin; (v) mener une lutte ferme contre l'insécurité et garantir un environnement plus sain et plus sûr aux touristes.

Graphique 8.4. : Arrivées au Cambodge entre 1998-2003

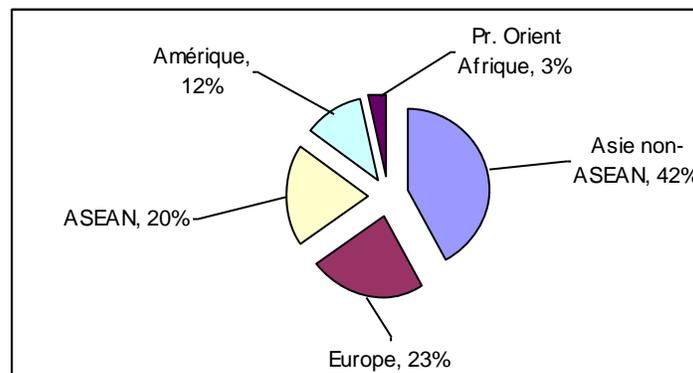


Source: Ministère du Tourisme (2003). Tourism Statistical Report Year Book.

Le développement du tourisme au sein d'une même grappe de compétitivité que la culture et l'artisanat d'art fera l'objet d'une stratégie à long terme avec comme objectifs la création d'emplois, le développement régional et l'aménagement du territoire, la stimulation de la croissance et l'augmentation de la valeur ajoutée locale.

Avec un calendrier culturel annuel enrichi, le Cambodge peut se positionner comme un haut lieu de culture et de loisirs.

Graphique 8.5. : Arrivées au Cambodge par régions d'origine



Source: Ministère du Tourisme (2003). Tourism Statistical Report Year Book.

Afin de promouvoir ce groupe d'entrepreneurs, acteurs et agents culturels, l'Etat mettra en place un environnement juridique et fiscal favorable et définira un statut professionnel de ce secteur. Cela permettra de créer des mécanismes de couverture à travers la création des associations, l'encadrement par le renforcement des capacités institutionnelles du Ministère de la Culture et l'appui aux institutions de développement culturel.

Le Gouvernement Royal met l'accent sur le renforcement de l'économie aux échelons national et local par la mise en valeur touristique. La réduction de la pauvreté grâce au développement durable du tourisme est devenue un objectif fondamental du gouvernement dans le cadre des objectifs de développement du Millénaire des Nations Unies.

Cette politique a pour buts de persuader les professionnels du tourisme et les autres parties prenantes de leur responsabilité en matière de lutte contre la pauvreté et de proposer des moyens concrets de mieux orienter les dépenses touristiques dans l'intérêt des pauvres.

Ces démarches pratiques se fondent sur les principes globaux suivants :

- Démarginalisation : veiller à inscrire le développement durable du tourisme dans les programmes généraux d'élimination de la pauvreté et vice versa incorporer des mesures d'élimination de la pauvreté dans la stratégie d'ensemble ayant pour but le développement durable du tourisme;
- Intégration : adopter une démarche d'intégration avec les autres secteurs et éviter une dépendance excessive à l'égard du tourisme;
- Répartition équitable : veiller à ce que la stratégie de développement du tourisme soit axée sur la répartition plus équitable des richesses et des services, la croissance seule ne suffisant pas;
- Action locale : concentrer l'action sur la situation locale ou sur la destination dans le cadre d'une politique nationale de soutien;
- Maintien sur place des avantages : limiter les fuites de l'économie locale et créer des relations en son sein en se concentrant sur la chaîne de l'offre ;
- Engagement : planifier les actions et l'affectation des ressources pour le long terme, et
- Suivi : mettre au point des indicateurs et systèmes simples pour évaluer les effets

du tourisme sur la pauvreté.

Le Cambodge possède des ressources écologiques et culturelles d'une grande richesse, qui représentent un potentiel important pour le développement du tourisme. Les activités suivantes ont pour but de faire connaître et adopter les démarches pratiques:

- Ces projets pilotes seront incorporés à la stratégie nationale de développement de l'écotourisme.
- Réduction de l'impact du tourisme côtier sur l'environnement grâce au renforcement des partenariats "public-privé".

Les projets pilotes porteront sur les systèmes de gestion de l'environnement dans les établissements touristiques des côtes, sur l'écotourisme dans les zones côtières et sur la gestion des récifs de corail. L'ensemble du projet a pour objectifs de préserver les écosystèmes côtiers en renforçant les moyens institutionnels des gouvernements nationaux et des administrations locales et en favorisant le partenariat public-privé, ainsi que de réduire la pauvreté en se fondant sur les principes du développement durable du tourisme.

8.3. L'aménagement du site d'Angkor

Le tourisme culturel constitue un des piliers de la croissance économique du Cambodge. Angkor, mondialement connu, est le chef-d'oeuvre de Suryarman II (1113-1150). A cette époque, le génie khmer atteint une perfection harmonieuse. Édifié en gradins sur un tertre artificiel symbolisant les sommets où se plaisent les dieux et les monarques, le temple-montagne d'Angkor Vat est le chef-d'oeuvre de l'architecture khmère (XIIe siècle).

Principal point d'attraction du pays, Angkor a été la capitale de l'empire khmer entre le IXème et le XVème siècle. Outre les temples d'Angkor Vat, il existe une quarantaine d'autres édifices d'époques et de styles différents. Le tout s'inscrit dans un espace naturel exceptionnel, offrant rivières, forêts et rizières. De plus, Angkor est aussi un cadre de vie, habité par des dizaines de milliers de personnes qui conservent des traditions populaires et possèdent un riche patrimoine oral.

L'UNESCO a consacré la valeur du site en 1992 en l'inscrivant de façon urgente et simultanée sur la Liste du patrimoine mondial et sur celle du patrimoine mondial en péril. Le Comité du patrimoine mondial avait pris cette décision, en renonçant à certaines de ses exigences habituelles, «en réponse à une situation exceptionnelle».

Au Bayon, à l'ombre des tours portant de gigantesques figures au sourire immuable, se déroulent des scènes de la vie de jadis. Sur plusieurs niveaux, le monde des dieux surmonte celui des rois et, au-dessous, celui du peuple, des serviteurs qui cuisinent, des badauds regardant un combat de coqs. En dehors des plus connus, comme le précieux Banteay Srei de grès rose, dont les sculptures d'apsaras et de jeunes guerriers sont d'une beauté incomparable, il faut néanmoins mentionner : le Preah Palilay, dans les arbres; La beauté des couchers de soleil sur le bassin du Srah Srang; Et le Ta Prohm, témoignage de l'état dans le quel se trouvaient les temples avant leur réfection, avec des lianes et des arbres poussent sur ou entre les pierres.

Dix ans après le début de la campagne de sauvegarde d'Angkor, les problèmes les plus graves de ce site emblématique de la culture khmer ont été résolus grâce à l'effort de la communauté internationale qui a investi plus de 50 millions de dollars, à l'engagement du GRC et au travail de coordination mené par l'UNESCO.

Le bilan de ces dix ans est éloquent : parmi la centaine de projets de restauration et de développement menés à bien, il faut citer la neutralisation de plus de 25 000 mines antipersonnel - dont 3 000 présentes dans les sites archéologiques - et la destruction de 80 000 munitions explosives. La création d'une police du patrimoine, ainsi que l'inventaire minutieux des biens culturels et des campagnes de sensibilisation pour éviter l'achat d'objets volés, ont permis d'empêcher le pillage culturel dans le périmètre protégé.

A côté de la sauvegarde archéologique et architecturale à laquelle continuent de participer des équipes de France, du Japon, d'Allemagne, d'Italie, d'Inde et de Chine, le moment est venu d'agir en faveur du développement, en élargissant le processus avec des projets bénéficiant directement à la population locale.

De plus, pour améliorer les communications entre le site et les autres provinces du pays, le gouvernement cambodgien s'est engagé sur le long terme avec la construction d'un nouvel aéroport, éloigné des sites archéologiques, l'augmentation du trafic fluvial entre Phnom Penh et Battambang et la réhabilitation de la route d'accès à la Thaïlande en développant le réseau routier provincial. On espère que cela contribuera à allonger la durée moyenne de séjour des touristes en les incitant à parcourir la région pour découvrir ses multiples richesses.

Un des défis à relever réside dans la gestion du flux massif de visiteurs : plus de 300.000 en 2003 et en croissance de près de 30 % par an. Le RGC reconnaît « la nécessité de développer dans la zone de Siem Reap / Angkor, un tourisme éthique et durable qui puisse devenir un outil de lutte contre la pauvreté ».

Le gouvernement souligne l'importance d'associer les populations locales, dans cette zone et dans les environs de Tonlé Sap, à la promotion de cette politique, afin de mettre en valeur la diversité de leurs ressources culturelles tant matérielles qu'immatérielles, et leur faciliter l'accès d'une part à l'éducation et à la formation, d'autre part à l'emploi et à une vie culturelle enrichissante.

CHAPITRE IX

LES FINANCES PUBLIQUES

9.1. Le Système fiscal au Cambodge

Le système fiscal au Cambodge s'organise autour de deux régimes: le régime réel et le régime forfaitaire. Le régime réel, basé sur le principe de l'auto-déclaration, exige les imposables à déterminer et payer leur taxe sans l'intervention de la part de l'administration des impôts. En premier lieu, l'administration des impôts reçoit la déclaration des imposables provisoires. Elle conduit ensuite des audits sur cette la déclaration déposée pour justifier si elle est conformée aux dispositions de la sur les impôts.

Les intérêts du système de l'auto-déclaration sont les suivants:

- les imposables sont responsables à déposer la déclaration des taxes à payer et payent des montants de taxe indiqués ;
- réduire des dépenses administratives ;
- augmenter des procédures de réduction des charges de l'administration des impôts ;
- l'administration des impôts pouvait avoir plus de temps pour vérifier les imposables illicites ;
- renforcer l'application des lois ;
- l'impartialité dans l'application des lois.

Les personnes imposables selon le régime réel sont les suivantes:

- toutes sortes d'entreprises d'importation, d'exportation et d'investissement ;
- le chiffre d'affaires minimum imposable annuel pour les entités au-dessus mentionnées sont: 500 million de riels pour les sociétés d'approvisionnement des biens, 250 million de riels pour les sociétés d'approvisionnement des services et 125 million de riels pour les sociétés engagées dans les contrats avec l'Etat.

Le nombre des imposables compte 42.019 entreprises dont 2.933 sont des grandes et moyennes entreprises en activité (celles qui ont déposé leur déclaration au département des impôts). Ces dernières se partagent entre 2.411 de taille moyenne et 522 petites entreprises. 11 provinces et municipalités sont en train d'appliquer le régime réel: Phnom Penh, Kandal, Batambang, Siem Reap, Kampong Cham, Sihanouk Ville, Koh Kong, Banteay Meanchey, Kampong Speu, Svay Rieng et Kampong Chhnang. Les recettes

revenantes des impôts sur les imposables par le régime réel représentent 80% des recettes totales du département des impôts.

Le régime forfaitaire est applicable sur les imposables avec des petites activités. Ceux-ci représentent 39.086 entreprises qui ont les chiffres d'affaires annuels inférieurs à celui des imposables par le régime réel. Les revenus provenant des imposables par le régime estimé représentent à peu près 20% des impôts totaux.

Le département des impôts est responsable pour la collecte des impôts de l'Etat et des impôts provinciaux. Les impôts pour le budget de l'Etat sont: taxe sur les salaires, taxe sur les bénéfices, taxe sur la location des maisons et des terrains, TVA, droits d'accise, droits de régie, taxe sur l'abattage et droits de timbres. Les impôts pour le budget des provinces et municipalités sont: taxe sur les terrains non-utilisés, droits d'enregistrement, taxe sur les patentes, taxe sur l'abattoire, taxe sur les véhicules et impôt sur l'alcool.

Le système des impôts, actuellement, en place, est constitué d'impôts directs, d'impôts indirects et de divers droits et taxes. Les droits de douane (DD) sur le commerce extérieur (importations et les exportations), sont des impôts indirects considérés à part.

Les impôts directs sont des impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital. Ils comportent, actuellement, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), l'impôt sur les salaires et l'impôt foncier représenté, pour le moment, par un seul impôt actif, l'impôt sur les loyers.

Les impôts indirects sont des impôts sur les biens et services: ils frappent la production, la consommation, la prestation de services et sont répercutables, de stade en stade du cycle suivi par le produit jusqu'à l'utilisateur ou au consommateur final. Le système, au Cambodge, recense, actuellement 4 catégories d'impôts indirects:

- la taxe sur le chiffre d'affaires - TCA en régime forfaitaire - et une taxe sur la valeur ajoutée, TVA en régime réel;
- des droits d'accise ou taxes spécifiques sur certains produits locaux ou importés - les eaux gazéifiées, alcools et boissons alcooliques, les cigarettes, cigares et cigarillos, les produits pétroliers, essences et huiles lubrifiantes -;
- des droits sur les transports ou impôt sur les moyens de transports et les véhicules, sous forme de vignettes;
- des droits sur les actes et transactions ou droit d'enregistrement sur les mutations.
- les droits de douanes.

Breve description de chaque type de taxes:

9.1.1. Taxes pour le budget de l'Etat:

Taxe sur les salaires:

Taxe sur les salaires est collectée et retenue par l'employeur. Cette taxe se compose de: bénéfice, rémunération, prime, compensations, gains sur les heures supplémentaires et autres bénéfices.

Les salaires exonérés sont:

- les dépenses de profession par l'employé qui répondent aux conditions suivant: les dépenses pour l'intérêt de l'entreprise, les personnes avec des fortunes limitées ;
- les rémunérations après licenciement définies par les dispositions de la loi du travail ;
- les bénéfices sociales additionnelles stipulées dans la loi du travail ;
- les provisions gratuites ou avec de bas prix des uniformes ou équipements professionnels ;
- les rémunérations forfaitaires pour les dépenses dans les missions et transportation ;
- les taux des taxes sur les salaires sont progressifs et doivent être retenue et payée par l'employeur.

les salaires mensuels imposables	taux de taxe
de 0,00 riel à 500.000 riels	0%
de 500.001 riels à 1.250.000 riels	5%
de 1.250.001 riels à 8.500.000 riels	10%
de 8.500.001 riels à 12.500.000 riels	15%
Plus de 12.500.000 riels	20%

- l'employeur retient les bénéfices additionnels mensuels et paye taxe avec le taux de 20% sur le montant total de ces bénéfices, ceux qui sont versés aux employés selon le prix de marché ;
- pour les non-résidents, les taxes sont retenues par les caissiers avec le taux de 20% sur les salaires imposables.

Taxe sur les bénéfices

A. Taux des taxes sur les bénéfices

- les taux des taxes sur les bénéfices mensuels sont les suivants:
 - 20% pour les personnes morales (entreprises), 30% pour les exploitations pétrolières et du gaz naturel ou des ressources naturelles ;
 - 9% pour les Projets d'Investissement Qualifiés (QIP) reconnais par CDC pour une transition période de 54 ans ;

- 0% pour les QIP dans la période d'exonération définie par CDC ;
- 0% à 20% selon le taux progressif pour les individuels et les membres des groupes d'exploitation ;
- 5% des grosses primes reçues dans l'année pour des assurances ou réassurances (Cambodia-RE).
- pour les imposables par le régime estimé, la déclaration de taxe est à déposée annuellement auprès de l'administration des impôts au plus tard le 31 octobre et est à payé mensuellement à partir des profits dans le régime estimé.

Les profits estimés sont définis par l'administration des impôts après avoir être vérifiés et discuté avec l'imposable ou son représentant. Ces profits sont calculés selon les types des exploitations. Le niveau de taxe sur les profits estimés est défini pour les périodes de 3, 6 mois ou 1 an.

B. Taxes sur les profits additionnels provenant de la distribution des dividendes

- 20% pour la distribution des profits retenus dans le cas où l'entreprise a déjà payé la taxe sur les bénéfices avec le taux de 0% et pour les autres distributions dans l'année imposable,
- 11% à 91% pour la distribution des profits retenus dans le cas où l'entreprise a déjà payé la taxe sur les bénéfices avec le taux de 9%,
- 0% pour la distribution des profits retenus dans le cas où l'entreprise a déjà payé la taxe sur les bénéfices avec le taux de 20%

Les entreprises bénéficiaires des dividendes après taxe doivent enregistrer ces dividendes dans leur compte. Lors des distributions suivantes, les taxes sur des dividendes additionnels sont exonérées.

C. Taxe minimale et paiement avancé des taxes sur les bénéfices

Taxe minimale et paiement avancé des taxes sur les bénéfices sont versés par les imposables du régime réel. Cependant, la taxe minimale est exonérée pour les QIP et le paiement avancé des taxes sur les bénéfices est aussi exonéré pour les QIP dans la période d'exonération. Les taxes minimales sont versées par le taux de 1% sur le chiffre d'affaires annuel et le paiement avancé des taxes sur les bénéfices est calculé avec le taux de 1% sur le chiffre d'affaires mensuel.

Les QIP imposables par la taxe sur les bénéfices avec le taux de 9% doit aussi verser le paiement avancé des taxes sur les bénéfices.

D. Taxe retenue payable aux résidentes

- taux des taxes retenues payables sont déterminés:
 - 15% pour: (1) les revenus des individuels provenant de provision des services, (2) les redevances sur les actifs intangibles et les ressources minières et (3) les intérêts versés par les résidentes imposables (qui ne sont pas banquiers) aux autres résidentes imposables ;
 - 10% pour les revenus provenant des loyers des mobiliers et immobiliers ;
 - 6% pour les intérêts versés aux résidentes créanciers d'un compte à terme par une banque ;
 - 4% pour les intérêts versés aux résidentes créanciers d'un compte à terme indéterminé par une banque.
- rétention des taxes dans cet article est non-applicable pour les intérêts versés aux banques et les revenus exonérés définis dans le nouvel article 9 ;
- les taxes retenues sont applicables pour les paiement (intérêts, redevances, loyers,...) entre les entreprises imposables du même régime réel. Ces taxes ne sont pas applicables au revenu des entreprises du régime réel exploitant des services, des services de gestion, de consultation ou des services similaires.

E. Les taxes retenues sur le paiement versé aux non résidentes imposables

Les résidentes imposables, exploitant un commerce, qui a versé des bénéfices aux non résidentes imposables doivent retenir et payer les taxes avec le montant de 14% sur les intérêts, redevances, loyers, services de gestion et de dividendes.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA remplace les impôts sur le chiffre d'affaires à partir du 1^{er} janvier 1999. La TVA est applicable aux imposables du régime réel : toutes sortes d'entreprises, les entreprises d'importation, d'exportation et d'investissement. Pour les entreprises individuelles, la TVA est applicable avec le chiffre d'affaires à partir de 500 millions de riels pour la provision des biens, 250 millions de riels pour la provision des services et 125 millions de riels pour les contrats avec l'Etat.

- les provisions exonérées (ou les entreprises exonérées) sont:
 - services postaux publics ;
 - services hospitaliers/cliniques et services médicaux/dentaires ;
 - services de transport des passagers sous forme de propriété complète de l'Etat ;
 - services d'assurance ;
 - services financiers de base ;
 - importation des effets personnels exonérés des tarifs douaniers ;
 - activités non onéreuses dans l'intérêt public ;
 - provisions exonérées pour les missions diplomatiques et des organisations internationales.

- les taux de la TVA:
 - 10% sur la valeur imposable des provisions imposables,
 - 0% sur valeur imposable pour des biens à l'exportation et des services conclus à l'extérieur du Cambodge,
 - la TVA est à versée au compte de l'Etat, ce qui est égale à la taxe sur la différence entre la production totale et les intrants totaux dans le même mois. La déclaration et la TVA sont à déposées et payées à l'administration des impôts au plus tard le 20^{ème} jour du mois suivant.

Taxe sur le chiffre d'affaires

Taxe sur le chiffre d'affaires est payable mensuellement avec le taux de 2% et applicable aux imposables du régime estimé (les imposables de faibles revenus qui ne sont pas inclus dans régime réel).

Taxe sur les loyers des maisons et terrains

Taxe sur les loyers des maisons et terrains sont de 10% sur les gros loyers provenant de location des bâtiments, maisons, usines, entrepôts, terrains, chantiers miniers, de charbon, lacs et rizières de sel. Cette taxe est payable par les propriétaires ou les usufruitiers.

Sont exonérés les loyers qui sont inclus dans les bénéfices payables du régime réel et les dépôts de confiance.

Droits divers

Les droits divers sont applicables sur certains biens importés ou fabriqués au Cambodge et certains services comme: voitures, motos, cigarettes (10%), alcool et bière (30%), services de récréation (10%)... transport aérien international et domestique des passagers (10%).

La base de calcul des droits divers:

- pour les produits fabriqués au Cambodge, la taxe est calculée sur le prix de l'usine indiqué sur la facture ;
- pour les services, la taxe est calculée sur le indiqué sur la facture.

9.1.2. Taxes pour le budget des provinces/municipalités:

Taxe sur les terrains non utilisés

Cette taxe est applicable aux terrains sans bâtiments ou avec des bâtiments non utilisés dans les villes et des régions définies par le Comité d'Evaluation des Terrains Non Utilisés (CETNU).

Le taux est de 2% de la valeur de marché du terrain qui se varie en fonction des régions et l'évaluation du CETNU.

Droits d'enregistrement

- 4% pour le transfert de propriété des mobiliers, véhicules, terrains sous formes de vente, échange, dons et action dans les entreprises ;
- Est payable de 100.000 riels pour l'enregistrement de l'établissement ou fusionnement d'entreprise et les contrats de provision avec l'Etat ;
- Cette taxe est payable par preneur de la propriété et basée sur la valeur réelle ou la valeur définie par le Ministère de l'Economie et des finances.

Patentes

Les patentes sont les taxes annuelles applicables aux toutes sortes d'entreprises (commerciales, industrielles ou de service). Pour les entreprises existantes, la base de calcul de cette taxe est le chiffre d'affaires de l'année antérieure. Pour les nouvelles entreprises, cette base de calcul est l'estimation. Le montant de cette taxe est applicable entre 15.000 riels à 1,1 millions de riels.

Taxe sur l'abattage: (1991) cette taxe est de 3% applicable aux prix des bœufs, buffles, cochons...

Taxe sur les moyens de transport :

Cette taxe est applicable annuellement aux moyens de transports et toutes sortes de véhicules. Elle se varie entre 3.000 riels (motos avec la puissance égale et inférieure à 70cm³) et 1.200.000 riels (cargos avec la capacité de plus de 2.000 tons).

Impôts sur l'alcool: 3% sur l'alcool (vins, aux de vie, cigarettes) importé ou fabriqué au Cambodge.

Droits de timbres: (article 46-1994)

Cette taxe est indiquée par les actes administratifs, judiciaires, non judiciaires et les déclarations tels que: demande d'enregistrement à l'école, acte de naissance, acte d'Etat civil, statut des entreprises... annonce des publicités, marque déposée.

Le montant des timbres est de 100 riels (demande d'enregistrement à l'école primaire) à 10.000 riels (licence d'exploitation, d'importation/exportation, des hôtels, d'investissement étrangers). Les annonces de publicités et les marques déposées sont imposables selon la taille calculant en superficie.

9.1.3. La performance fiscale

9.1.3.1. Politique fiscale

Avec les réformes fiscales indiquées au-dessous, les efforts du Gouvernement Royal et du Ministère de l'Economie et des Finances, le Département des Impôts a augmenté le revenu provenant des taxes de 151.8 milliards de riels en 1998 à 384.3 milliards de riels en 2003.

Tableau 9.1. Le revenu fiscal du Département des Impôts
(en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Revenu Fiscal	151.8	185.1	270.9	292.9	318.8	384.3

Source : Ministère de l'Économie et des finances

À partir 1^{er} janvier 1999, la TVA a été applicable aux entreprises imposables du régime réel avec le système de l'auto déclaration. La TVA est actuellement applicable aux grandes et moyennes entreprises concentrées à Phnom Penh.

En 2000 et 2001, le Département des Impôts a appliqué le régime réel dans 11 provinces/municipalités en considérant la situation économique dans ces régions.

Le département renforce l'application de la loi fiscale modifiée en 1997 et continue à l'appliquer en 1998. Les mesures qui ont été prises sont la réduction des taux des taxes sur les bénéfiques et des droits divers, la réduction du seuil des taxes sur les bénéfiques et les salaires, l'établissement des taxes retenues, nouveaux droits sur certains services comme: télécommunication internationale, transport aérien international...

En 2003, certaines dispositions de la loi fiscale relatives à la loi sur l'investissement a été modifié en donnant les attentions sur:

- modification de la période d'exonération des QIP
- établissement des amortissements spéciaux de 40% pour des projets d'investissement qui ne sont pas les QIP,
- modification du system d'amortissement en adoptant la méthode déductible,
- établissement de la taxe sur les bénéfiques additionnels provenant de la distribution des dividendes,

- réduction du taux des taxes retenues sur le paiement aux non résidentes,
- réduction du taux des taxes retenues sur le paiement aux résidentes par les banques de 15% à 6% et de 5% à 4%,
- augmentation du taux des taxes sur les salaires pour les non résidentes imposables de 15% à 20%,
- démolition les taxes minimales et paiement avancé des taxes sur les bénéfices de 1% pour les projets d'investissement,
- modification des règles pour renforcer le recouvrement fiscal,

Le département a augmenté les taux des droits divers sur la bière de 10% à 20% et 30%. Il a également augmenté les droits divers sur le transport aérien et télécommunication de 2% à 10% et renforcé la base fiscale.

Le département a établi l'unité de gestion des imposables de grande taille pour observer et gérer plus de 500 grandes entreprises en les obligeant à payer les taxes via la Banque Centrale. Cette unité a généré environ 80% du total des taxes du département. En même temps, l'unité de gestion des imposables de tailles moyennes a été établie.

9.1.3.2. Administration des impôts

Le département des impôts a augmenté les services aux imposables en établissant les unités de service dans les provinces/municipalités et formant les imposables à l'accès des informations... etc. pour qu'ils puissent répondre et respecter la loi fiscale.

Le département a conduit des audits sur des grandes et moyennes entreprises en parallèle avec l'augmentation des échanges des informations entre les différents départements du Ministère de l'Economie et des Finances et d'autres ministères en vue de supporter la conduite des audits auprès des imposables. Le département des impôts a également augmenté le nombre des audits et des entreprises auditées. Il a aussi préparé les modifications des réglementations et programmes d'audit fiscal des entreprises.

Tableau 9.2. Les résultats d'audit fiscal des grandes et moyennes entreprises entre 1998-2003

(en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Résultats Fiscaux	3.6	13.1	26.4	122.5	73.4	84.0

Source : Ministère de l'Économie et des finances

Le département a renforcé les mesures du recouvrement selon la loi fiscale à l'égard des entreprises créancières de l'Etat. Les mesures incluent: blocage des comptes à la Banque Centrale et au Trésor National, arrêt des opérations d'importation/exportation par le département des douanes, annulation des licences, dénonce des exonérations des projets présentés par le CDC, interdiction à participer aux enchères publiques... etc.

**Tableau 9.3. Les résultats du recouvrement fiscal
entre 1998-2003**
(en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Résultats	0.5	10.9	33.4	15.3	33.0	70.8

Source : Ministère de l'Économie et des finances

À partir de 1998 jusqu'en 2003, le département a formé des plus de 1.300 fonctionnaires des impôts dans les domaines de comptabilités générales, langue anglaise, informatique, conventions internationales sur les impôts... etc. Le département a également sélectionné 89 fonctionnaires dont 29 en 2001 et 60 en 2003.

Le système de l'information du département a été renforcé en formulant un nouveau système pour l'enregistrement et l'observation des données. Certains bureaux du département et des unités provinciales sont équipés de nombreux ordinateurs pour la collecte des taxes du régime réel.

9.2. Le budget de l'État

Le budget devient le programme politique et financier du gouvernement et l'instrument essentiel de réalisation des quatre fonctions financières principales de l'Etat, savoir (i) la mobilisation des ressources, (ii) l'allocation de ces ressources, (iii) la fonction distributive et (iv) la stabilisation macro-économique.

Après les élections en 1993 le gouvernement s'est engagé dans la réforme des finances publiques. Les bases de ce système ont été posées par le Kram-loi no 1 NS 93 du 28 décembre 1993 portant loi régissant les lois de finances et le système budgétaire et le Kram-loi no 11 NS 94 du 31 décembre 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1995. En outre la réglementation financière et comptable du Cambodge était consolidée par une série de décrets du Gouvernement, savoir:

- un décret du gouvernement no 82 du 16 novembre 1995 portant Règlement général sur la comptabilité publique - RGCP -,
- un décret du gouvernement no 81 du 16 novembre 1995 instituant le contrôle financier - CF;

- un décret du gouvernement no 60 du 31 juillet 1995 établissant la Procédure des marchés publics,

Cette réglementation représente une étape décisive sur la voie de la finalisation du cadre juridique applicable à la gestion des finances publiques. Ces réglementations établissent les conditions dans lesquelles sont réalisées, comptabilisées et contrôlées, les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des lois de finances.

9.2.1. Le cadre technique du budget

Les finances publiques cambodgiennes intègrent, à nouveau, les principes, règles et pratiques budgétaires liées à la doctrine de l'économie de marché. Le cadre technique du budget est déterminé par les principes suivants: l'annualité, unité, universalité, et équilibre:

- ✓ **La règle de l'annualité:** Le budget de l'État s'inscrit dans un cadre annuel, même si l'obligation de produire une prévision budgétaire à trois ans dans le contexte du Cadre budgétaire à moyen terme (MTEF) a introduit un élément pluriannuel dans le processus. L'exercice budgétaire commence au 1er janvier et s'achève le 31 décembre. Le ministre de l'Economie et des Finances soumet au Premier ministre un budget global s'appuyant sur un ensemble préliminaire de priorités de dépenses et sur un cadre macroéconomique. Une fois le Premier ministre a approuvé les grandes lignes du budget, le ministère de l'Économie et des Finances entreprend d'élaborer un budget plus détaillé comprenant notamment les enveloppes globales de recettes et de dépenses, en négociant avec les ministères responsables et le Conseil des ministres pour définir les allocations entre ministères (cadrage budgétaire). Une fois approuvé par le Conseil des ministres, ce Projet de loi de finances (PLF) est présenté au Parlement – au plus tard fin Octobre. Le débat parlementaire sur le budget doit s'achever avant le 31 décembre.
- ✓ *la forme du budget* avec la règle de l'**unité budgétaire** qui dispose que **l'ensemble** des ressources et des charges de l'Etat sont prévues dans un **document unique**; selon cette règle, *sont interdits tout encaissement de recettes et toute exécution de dépenses, de nature budgétaire, en dehors du budget* qui a reçu l'autorisation de l'Assemblée Nationale;
- ✓ *la portée de l'autorisation budgétaire* avec les règles de l'**universalité budgétaire** (*gross budget rule*), c'est à dire le budget doit comprendre la totalité des ressources et la totalité des dépenses sans aucune **affectation (a) ou contraction (b)**:

- selon le principe de l'universalité budgétaire, toutes les recettes et toutes les dépenses figurent, intégralement et sans compensation entre elles, dans le *même document* du budget. Il en découle l'*interdiction, pour tout ministère et organisme public, d'utiliser des ressources particulières pour accroître le montant des crédits* qui leur sont alloués par le budget qui a reçu l'autorisation de l'Assemblée Nationale;
- le principe de la **non affectation** des recettes aux dépenses veut que l'**ensemble des recettes** soit utilisé à faire face à l'*ensemble des dépenses*; *il est interdit que des recettes particulières servent à couvrir des dépenses particulières*. Il peut être dérogé à ce principe, seulement, sur autorisation expresse de l'Assemblée Nationale. C'est le cas, récemment, de la loi sur le Comité national d'élection, qui constitue, du point de vue budgétaire, un compte spécial du Trésor doté de ressources spécifiques, affectées et de provenances diverses;
- le principe de la **non-contraction** veut qu'on doit inscrire dans le budget le produit brut et qu'on ne peut procéder à aucune compensation entre recettes et dépenses;
- ✓ **La règle de l'équilibre:** Le budget est en équilibre réel, lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère.

9.2.2. Le vote du budget

Le vote du budget est déterminé par les règles suivantes:

- ✓ *la classification administrative des crédits budgétaires* - c'est la règle de **la spécialité des crédits** qui répartit les crédits selon une **nomenclature par ligne budgétaire** arrêtée par le MEF -chapitre, article, paragraphe, sous-paragraphe -. La ligne budgétaire est l'autorisation donnée à un service public d'effectuer une opération de dépense dans la limite d'un montant et en suivant des règles précises.

Sont interdites, selon ce principe, toute modification aux crédits budgétaires et toute imputation de dépense sur une ligne autre que celle qui est réservée à cette dépense.

- ✓ A la lumière des standards internationaux, sont configurés les grands traits d'une **nomenclature budgétaire par lignes** - regroupées selon des catégories économiques -, doublée d'une **classification institutionnelle et fonctionnelle**.
- ✓ La fonction de **programmation des investissements publics** est rétablie, au sein de l'administration, s'appuyant sur le PPBS (analysé ci-dessus) dans le cadre d'un National Public Investment Management System - NPIMS - lequel a fait l'objet d'un décret gouvernemental no 17 du 11 mars 1998.
- ✓ Une formule de **Budget-Programme** (Program Budgeting) est initié avec la Santé Publique, depuis 1995, et **le Programme d'actions prioritaires (PAP)** depuis 2000, comme un système qui met l'accent sur les résultats de l'activité budgétaire, exprimés en unités mesurables, plutôt que sur les moyens mis en oeuvre. La démarche du budget-programme consiste, d'abord, à déterminer l'objectif poursuivi par le service public, ensuite, à faire un choix entre les moyens multiples - budgétaires ou/et institutionnels - de l'atteindre et, enfin, à suivre les réalisations selon des indicateurs de mesures à rapprocher des objectifs initiaux, afin de relever les écarts, et d'apporter les correctifs nécessaires aux stratégies suivies. Certes, il n'est pas toujours aisé de formuler l'objectif précis d'un programme ou de mesurer les résultats en termes concrets. D'autant que nombre d'activités administratives sont essentiellement non-marchandes et se prêtent généralement au contrôle de performances en termes qualitatifs. Par ailleurs, le programme doit être limité dans le temps, sinon, il retomberait dans la routine des crédits de fonctionnement reconduits automatiquement d'année en année. C'est pourquoi, la méthode du budget-programme s'adapterait valablement à des secteurs comme l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural... lesquels sont, par ailleurs, gros consommateurs de crédits budgétaires.

9.2.3. L'exécution du budget

L'exécution du budget est déterminée par les principes suivants:

9.2.3.1. Le principe: la séparation de l'ordonnateur et du comptable

La fonction d'ordonnateur et celle de comptable sont rigoureusement incompatibles. Cette réglementation stipule, d'une part, que les opérations financières et comptables de l'Etat découlent d'un *budget régulier*. Les opérations sont exécutées selon le principe de la *séparation des ordonnateurs et des comptables*, dont il découle, notamment:

- A. que les Ministres et Chefs des organismes publics - ordonnateurs de leurs budgets respectifs - acquièrent la *responsabilité de gestion directe* de leurs crédits budgétaires et des recettes provenant de leur secteur. Les ordonnateurs ont le pouvoir juridique de décider des recettes et des dépenses du budget et d'en prescrire l'exécution:
- Au niveau des recettes, ils établissent, constatent et liquident les droits des organismes publics; ils en confient le recouvrement au comptable public compétent;
 - Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses; le paiement de ces dépenses est assuré par le comptable public assignataire. Les ordonnateurs n'ont ainsi pas le droit de manipuler ou de détenir des fonds.

Les ordonnateurs sont de 3 catégories:

- ils sont dits principaux lorsqu'ils sont ordonnateurs de plein droit et directement sur le budget mis à leur disposition du fait de leurs fonctions;
 - ils ont la qualité d'ordonnateurs-délégués, lorsqu'ils reçoivent des ordonnateurs principaux une délégation de pouvoirs à cet effet;
 - les ordonnateurs principaux peuvent également se faire suppléer en déléguant leur signature à des fonctionnaires de responsabilité placés sous leur autorité;
 - dans les trois cas, ordonnateurs principaux, ordonnateurs délégués et ordonnateurs suppléants doivent être accrédités auprès des comptables assignataires, sur les caisses desquels seront effectuées les recettes et les dépenses prescrites.
- B. que les comptables Publics - Trésor National et Trésor provinciaux - ont, *seuls*, *qualité pour encaisser ou payer* les recettes ou les dépenses budgétaires, et pour *manipuler et garder les fonds publics*. Les comptables publics sont chargés du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds, valeurs, produits et matières appartenant ou confiés aux organismes publics. Ils ont seule qualité pour exécuter ces opérations et manier les fonds correspondants, pour les encaissements comme pour les décaissements. Ils

tiennent, à cet effet, la comptabilité du poste qu'ils dirigent et doivent conserver les pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité.

9.2.3.2. Opérations de dépenses

L'article 46 du décret du gouvernement no 82 du 16 novembre 1995 portant règlement général sur la comptabilité publique énumère **les quatre phases de la dépense**: "Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées."

Les trois premières phases de la dépense sont de la compétence de l'ordonnateur:

- l'engagement
- la liquidation
- l'ordonnancement

La quatrième phase, le paiement, est de la compétence du comptable.

9.2.3.2.1. L'engagement

En comptabilité publique, le terme d'"engagement"(en anglais: commitment") a deux définitions; on distingue l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique: l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge".

L'engagement comptable: C'est dans cette acception que le terme d'engagement est le plus fréquemment utilisé par les agents du ministère des finances. L'engagement comptable consiste, pour l'ordonnateur, à bloquer une partie des crédits budgétaires mis à sa disposition en vue de réaliser une dépense déterminée qui résultera d'un engagement juridique. L'engagement comptable précède l'engagement juridique. C'est au stade de l'engagement comptable qu'ont lieu les vérifications du contrôle financier. Le rythme des engagements mensuels est fixé par le Ministre de l'Economie et des Finances en fonction du recouvrement des recettes."

Distinction des crédits budgétaires limitatifs et évaluatifs:

Crédits limitatifs

Sauf exceptions, les crédits budgétaires sont limitatifs; en cas de dépassement, le rejet intervient au stade du contrôle financier, et une nouvelle vérification est faite par le comptable avant le paiement.

Credits évaluatifs

Sont évaluatifs les crédits de dépenses de personnel et les crédits ouverts pour le service de la dette publique. Il s'agit en effet de dépenses obligatoires qui ne sauraient être différées. En conséquence, ni les contrôleurs financiers ni les comptables ne doivent s'opposer aux paiements des dépenses de personnel, ni aux règlements des intérêts ou annuités d'amortissement de la dette publique extérieure ou intérieure.

Comptabilité des engagements: les engagements sont retracés dans des comptabilités tenues par les ordonnateurs principaux et par les ordonnateurs délégués dans la limite des délégations qui leurs ont été consenties.

En effet, l'ordonnateur doit pouvoir à tout moment faire le point des dépenses engagé sur chaque ligne budgétaire, en comparer le montant aux autorisations accordées et faire ressortir le montant des crédits disponibles.

9.2.3.2.2. La liquidation

La liquidation comprend donc deux parties:

- la vérification de la dette, ou constatation du service fait;
- la liquidation proprement dite; le montant de la dépense est calculé et arrêté.

9.2.3.2.3. L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'acte administratif donnant conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette l'Etat. Les dépenses de l'Etat sont ordonnancées par les ordonnateurs.

Les ordonnateurs émettent à cet effet des mandats.

- Les mandats émis par les ordonnateurs principaux sont imputés sur les crédits qui leurs sont alloués par le budget.
- Les mandats émis par les ordonnateurs délégués sont imputés sur les crédits qui

leurs sont délégués par les ordonnateurs principaux par voie d'arrêté de délégation.

Contrôle préalable

Les mandats et les arrêtés de délégations de crédit sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Les mandats et les arrêtés de délégation de crédits non revêtus du visa du contrôleur financier sont sans valeur pour le comptable.

9.2.3.2.4. Le paiement

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant l'échéance de la dette ou l'exécution du service. Toutefois, des acomptes et avances peuvent être consentis aux entrepreneurs ou fournisseurs dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

Les comptables assignataires procèdent au paiement des mandats. Les règlements sont faits par remise d'espèces, de chèques ou de virements.

Les comptables publics sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle:

- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué;
- de la disponibilité des crédits;
- de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet;
- de la justification du service fait et de l'exactitude des calculs de liquidation de la créance;
- de l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les mandats;
- de la production des justifications de la créance;
- de l'application des règles de prescription et de déchéance de la créance.

Lorsque ces contrôles ne révèlent aucune irrégularité, le comptable appose le "Vu, bon à payer" sur le mandat. Il est tenu d'effectuer sans délai le paiement. Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur.

Dans la plupart des cas où l'ordonnateur se verra refuser un paiement, il s'emploiera à régulariser les points qui ont motivé le refus. S'il estime néanmoins que le mandat est régulier et que le paiement doit être effectué, l'article 8 du décret l'autorise à passer outre

au refus opposé par le comptable: Les ordonnateurs peuvent requérir par écrit et sous leur responsabilité les comptables de payer.

Toutefois, les comptables doivent refuser de déférer aux ordres de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par:

- l'indisponibilité des crédits;
- l'absence de visa d'un mandat par le contrôleur financier;
- l'absence de justification du service fait;
- le caractère non libératoire du règlement.

Dans le cas de refus de la réquisition, les comptables rendent immédiatement compte au Ministre de l'Economie et des Finances qui se consulte avec le ministre intéressé.

9.2.3.3. Les contrôles internes

En premier lieu, les opérations financières et comptables d'exécution du budget de l'Etat, sont soumises à des contrôles diversifiés exercés par des autorités qualifiées, et notamment, au *Contrôle Financier préalable aux engagements de dépenses* et au *contrôle des mandatements de dépenses avant paiement*, les 2 catégories de contrôle étant exercées par les services du Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) - Contrôle Financier et Trésor National -.

En 2e lieu, les opérations financières et comptables d'exécution du budget de l'Etat, concernent des recettes, des dépenses, des opérations de trésorerie et un patrimoine, ensemble assorti de *règles précises* et retracé dans des *comptabilités officielles* établies selon des normes définies par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Il s'y ajoute, en 3e lieu, que les opérations financières et comptables d'exécution du budget de l'Etat, sont effectuées en *monnaie nationale, au sein des comptes du Trésor*. En conséquence, le Trésor National, reprenant ses prérogatives de Comptable-payeur direct des dépenses publiques, les ministères et organismes publics ne doivent plus disposer de comptes au Trésor.

Ce système budgétaire comprend un processus complexe et relativement lourd de contrôles *ex ante* et *ex post* conduits par diverses directions au sein du ministère de l'Économie et des Finances. La procédure implique une distinction très marquée entre la personne qui autorise un engagement de dépense et celle qui en autorise le paiement.

Les autorisations de dépenses sont accordées par les ordonnateurs des ministères responsables. Avant d'être exécutées, ces autorisations doivent être approuvées au préalable par les contrôleurs financiers qui relèvent du ministère des Finances (pour deux ministères, celui de l'Éducation et celui de la Santé les contrôleurs financiers exercent leurs fonctions dans les deux ministères). La dépense est soumise à une troisième vérification par les comptables publics du Trésor national au sein du ministère de l'Économie et des Finances avant que l'autorisation de paiement soit accordée.

Le contrôleur financier

Les contrôles a priori sont exercés essentiellement par les contrôleurs financiers et les comptables publics. Le décret du gouvernement no 82 du 16 novembre 1995 portant Règlement général sur la comptabilité publique a imposé la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées dans chaque département ministériel. Le contrôleur financier est un agent du MEF et joue aussi un rôle de conseiller du ministre. Il intervient à deux reprises:

1. Contrôleur des engagements: il apprécie la régularité des opérations d'engagement qui sont effectuées par le ministre et les autorise. Le contrôleur vérifie tous les actes qui se traduisent par une dépense. Son attention porte sur l'imputation budgétaire de la dépense, l'existence de crédits disponibles, l'exactitude des évaluations, le respect des lois et réglementations.

2. Contrôleur des ordonnancements: Le contrôleur financier vise également des ordonnancements avant signature du ministre: il s'assure que la dépense a fait l'objet d'un engagement autorisé et que l'ordonnement est conforme à l'engagement. En cas d'irrégularité, le contrôleur vise "avec observation", le comptable ne pourra procéder au paiement qu'avec l'autorisation du ministre des finances.

9.2.3.3.1. Le contrôle des comptables publics sur les ordonnateurs

Appartenant à une hiérarchie administrative indépendante des ordonnateurs, les comptables publics ont pour rôle, dans l'exercice de leurs fonctions, d'assurer un contrôle sur les opérations de recettes et de dépenses prescrites par les ordonnateurs.

A cet effet, les comptables sont tenus d'exercer:

- (i) En matière de recettes,
 - le contrôle de l'autorisation de percevoir la recette, dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organismes publics par les lois et règlements;
 - le contrôle, dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations, éventuelles, des ordres de recettes.

- (ii) En matière de dépenses,
- le contrôle de la qualité de l'ordonnateur, de son délégué ou de son suppléant;
 - de la disponibilité des crédits;
 - de l'exacte imputation des dépenses conformément à la nomenclature budgétaire qu'elles concernent, selon leur nature ou leur objet;
 - de la validité de la créance;
 - du caractère libératoire du règlement.

Plus particulièrement, les comptables publics ont l'obligation de prêter une attention particulière à la validité de la créance qu'ils doivent payer, en vérifiant:

- la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation;
- l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications;
- l'existence du visa du contrôle financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs.
- l'application des règles de prescription et de déchéance.

9.2.3.3.2. L'inspection des finances

Le ministère de l'économie et des finances dispose d'un corps de contrôle: l'inspection générale des Finances (IGF). Le domaine du contrôle porte sur l'ensemble du secteur public; l'IGF est compétente à l'égard de tous les agents comptables, des agents du MEF, des ordonnateurs, de tout organisme qui bénéficie de deniers publics. Dès son arrivée dans un poste comptable, IGF arrête instantanément toutes les activités des services, procède à un arrêt de caisse (recensement des fonds et valeurs), elle arrête les registres d'écritures et confronte fonds et écritures.

9.2.3.4. Les contrôles externes

Il faut qu'une autorité indépendante certifie avec solennité que les comptes sont conformes à la loi de finances. L'Autorité national d'audit (la Cour des comptes) a été mise en place en 2002 et agit comme mécanisme de contrôle de l'encaissement des recettes et de gestion des dépenses.

Encadré 9.1. Relations budgétaires entre les niveaux d'administration

Au Cambodge, le gouvernement central comme les collectivités locales comprend plusieurs niveaux d'administration.

Administration centrale

L'administration centrale opère à trois niveaux : service centraux, services déconcentrés de l'État et établissements publics de l'État.

Les services centraux relèvent de l'autorité directe des ministres. Ils assurent principalement des fonctions techniques de soutien.

Les services déconcentrés de l'État sont fournis par les circonscriptions administratives qui sont différentes des communes et sangkats (voir ci-après) : les premières sont les provinces qui sont gérés par les gouverneurs, directement nommés par le gouvernement ; les secondes sont les districts (Srok) qui sont gérés par les chefs de districts.

Les gouverneurs coordonnent toutes les relations entre l'État et les autorités provinciales et locales. Ils sont habilités à réexaminer les règlements des provinces et sont chargés de la mise en œuvre de toutes les politiques civiles nationales (culture, agriculture, etc.), de la police et des forces armées provinciales. Ils sont commandant des forces unifiées (police, armée et gendarmerie). Les gouverneurs disposent d'un budget propre pour exercer leurs fonctions.

Les établissements publics sont des personnes morales relevant d'un code des entreprises publiques séparé. Bien que disposant d'une certaine autonomie financière et gestionnelle, ils rendent des comptes à deux ministères, un ministère technique et le ministère de l'Économie et des Finances, qui nomme la direction et supervise les décisions stratégiques.

Collectivités communales

Les communes sont des entités autonomes administrées par des assemblées élues à l'échelon local. Les communes sont responsables de questions locales telles que l'infrastructure municipale, le logement social, les services publics locaux (traitement des déchets, adduction d'eau, transports publics, éclairage), la santé et les services sociaux, l'éducation (construction, entretien et gestion des écoles publiques primaires), les affaires culturelles, la sécurité, l'ordre public et l'hygiène). Les communes disposent d'un budget communal.

Le processus budgétaire dans son ensemble fait l'objet d'un audit *ex post* par l'ANA, qui travaille en collaboration avec ces équipes d'audit interne des ministères technique afin de garantir une plus grande transparence et la responsabilisation des personnes en charge. Par ailleurs, l'Autorité national d'audit soumet des rapports réguliers sur l'efficacité des programmes gouvernementaux. Le domaine du contrôle porte sur l'ensemble du secteur public; des ordonnateurs et de tout organisme qui bénéficie de deniers publics. Le contrôle s'effectue sur pièce et sur place. Par des questionnaires et les réponses écrites qui y sont apportées par les responsables de l'organisme vérifié et un échange d'information permanent entre l'ANA et ceux qu'elle contrôle.

9.3. Le budget des Provinces-Villes

Depuis 1994 le MEF travaillait sur la réforme budgétaire, les recettes publiques ont été centralisées, **intégralement**, au Budget Général de l'Etat; les services sectoriels dans les provinces sont **rattachés directement**, au budget du ministère du secteur. Dans ces conditions, les administrations en provinces-villes se présentent comme des services d'Etat qui ne font que gérer le budget de l'Etat dans la circonscription administrative. **Ce sont des administrations déconcentrées**. Elles n'ont pas de pouvoirs propres autres que ceux qui leur sont **délégués** par l'Etat central, ni de budget ou moyens **indépendants** de l'autorité centrale.

Il est très vite apparu que les provinces-villes ont des besoins qui ne sont pas nécessairement rattachés à un secteur national donné. Ce sont ce qu'on pourrait appeler des **dépenses d'intérêt provincial**. Ces missions correspondent aux **affaires locales** qu'il est plus efficace de laisser sous la responsabilité directe de la province-ville. La liste des dépenses de cette nature peut être allongée ou réduite. Mais, les affaires locales sont modulées selon la nécessité et l'urgence, mais aussi compte tenu des moyens financiers disponibles. De toute manière, un **service local minimum** devrait être assuré par la province-ville - information administrative des citoyens, animation de la vie locale, solidarité de voisinage, équipements de proximité... –

Afin que ces dépenses puissent être satisfaites, la Loi de Finances 1995 a prévu un *modus operandi* selon lequel les *besoins propres* des provinces-villes ont été individualisés par rapport aux *activités traditionnelles des ministères* centraux sur le territoire de la circonscription. Ce système intérimaire a fonctionné dans le cadre du Chapitre 12 du Budget de l'Etat, donnant aux provinces-villes quelques moyens dont elles décident elles-mêmes de l'affectation.

La loi relative au régime financier et patrimonial des Khet-provinces et Krung-villes (Kram no 0298-03 CS-DR du 25 février 1998), a mis en place un système stable et mesuré, apparenté à des **collectivités locales déconcentrées**. La Loi de Finances pour la gestion 1999 a doté les Khet-provinces et Krung-villes d'un premier budget autonome provenant d'un transfert, à partir du Budget de l'Etat, de recettes fiscales et non fiscales et de l'affectation d'une subvention d'équilibre, outre la création d'un nouvel impôt en leur faveur.

Une étape supplémentaire a été ainsi franchie avec la loi du 25 février 1998. Celle-ci a essayé **(i)** de faire des Khet-provinces et Krung-villes des - **collectivités locales déconcentrées** - chargées de la **gestion des intérêts locaux** de la circonscription, assurant les services publics répondant aux *besoins de la population*; **(ii)** elle a mis à leur service un **domaine affecté**; **(iii)** elle a transféré, à leur profit, un certain nombre de **ressources financières**, en attendant qu'elles soient en mesure d'avoir une fiscalité

propre; **(iv)** elle a déterminé enfin le ***régime financier*** applicable aux Khèt-Provinces et Krung-Villes et les conditions de gestion des biens que l'Etat leur affecte.

Le budget des provinces et villes doit être équilibré en recettes et en dépenses. Les provinces et villes sont chargées des dépenses suivantes :

- l'entretien du siège de province et de ville ;
- les frais de conservation des actes et documents ;
- les dépenses relatives à la rémunération des personnels ainsi que les subventions aux villages, communes et quartiers ;
- les frais de fonctionnement des services administratifs relevant de la compétence de province, ainsi que des services publics tels qu les services d'éclairage, de lutte contre l'incendie ou d'enlèvement des ordures ménagères et les services d'assistance sociale, d'hygiène et de santé ;
- les dépenses d'installation, d'entretien et de grosses réparations des édifices, bâtiments publics, équipements collectifs de toute nature affectés à la province ou ville, notamment, les bâtiments administratifs, scolaires, hospitaliers, les marchés publics, les équipements sportifs et culturels ;
- les frais d'entretien, d'alignement, de nivellement des voies, chemins ou rues, jardins publics ;
- les frais d'entretien des aqueducs, canaux, points d'eau, fontaines, canaux d'évacuation des eaux usées ou de pluies.

Les recettes du budget de fonctionnement des provinces et des villes sont constituées par des recettes fiscales et non fiscales provenant du budget de l'État, ou créées spécifiquement au profit des provinces et des villes, comme ce qui suit : (a) recettes fiscales : impôt foncier sur les terrains non utilisés ; droits d'enregistrement ; droit de patente ; impôt sur les abattoirs ; impôt sur les moyens de transport et les véhicules ; et (b) recettes non fiscales : fourniture d'électricité et d'eau potable dans les provinces ; revenus de la régie des eaux dans les provinces-villes ; redevances pour occupation du domaine public (marchés, parking, ferries, locaux de vente à la criée) et autres recettes non fiscales des provinces.

Le *programme Seila*, exemple le plus significatif, est entrepris dans 5 provinces-témoins et a été financé, jusqu'à récemment, par le seul UNDP-CARRERE appuyé par la participation des communautés locales. Les Khet-provinces et Krung-villes, Collectivités locales déconcentrées, participent à ce financement, à compter de 1999. Le nouveau cadre du budget des Khet-provinces et Krung-villes, est de nature à faciliter l'extension de ces projets, progressivement, à d'autres provinces-villes et, à un terme raisonnable, de reprendre l'ensemble des actions au compte des activités nationales - au niveau de l'Etat et de ses collectivités locales -.

9.4. Le budget des Communes

En matière de décentralisation et déconcentration, la réalité actuelle, au Cambodge, est que des systèmes juridiques ou pratiques ont été mis en place:

- La loi relative à l'administration et à la gestion des communes et sangkats (Kram No 301/05 du 19 mai 2001);
- Le sous décret du 16 février 2002 relatif à la mise en place du Fonds de communes/ Sangkats;
- Le sous décret du 26 avril 2002 relatif au système de gestion financière des communes.

La problématique actuelle est d'éviter le risque de se trouver devant un système peu cohérent, avec des procédures d'exécution multiples et disparates et, en définitive, peu respectueux des prescriptions constitutionnelles et légales, difficiles à mettre en pratique et qui ne répondrait pas aux attentes des populations concernées.

Il est plus efficace de laisser sous la responsabilité directe de la commune les affaires locales qui sont modulées selon la nécessité et l'urgence, mais aussi compte tenu des moyens financiers disponibles. De toute manière, un service local minimum devrait être assuré par la commune:

- l'entretien du siège de commune et du sangkat ;
- les dépenses relatives à la rémunération des personnels ainsi que les subventions aux communes et quartiers ;
- les frais de fonctionnement et de maintien des infrastructures locales relevant de la compétence de commune;
- les frais de préparation du Plan de développement de commune;
- le budget d'investissement des projets communaux;
- les dépenses imposées aux communes par les lois et réglementations nationales.

Les recettes du budget de fonctionnement des communes et des sangkats sont constituées par des recettes fiscales et non fiscales provenant du budget de l'État, ou créées spécifiquement au profit des communes et des sangkats des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Le budget des communes doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Enfin, Fonds pour les communes est créé pour transférer les revenus de toutes origines vers le budget de la Commune. Le fonds pour les communes, provenant du budget de l'Etat, feront l'objet de transferts directs Budget de l'Etat. Le Fonds recevra aussi le produit des aides étrangères et les emprunts étrangers; en dépenses, il finance les investissements et distribue des subventions de solidarité aux Communes qui n'ont pas

suffisamment de ressources. Le financement pourra donner aussi bien des prêts aux Communes les mieux pourvues, que des subventions pour les Communes les moins riches. Le Conseil d'administration du Fonds pour les communes est présidé par le représentant du Ministère de l'économie et des finances et est constitué des représentants du Ministère de l'intérieur, du Ministère du plan, du Conseil pour le développement du Cambodge et trois autres représentants du Conseil communal.

De fait, le budget 2005 verrait s'accroître l'effort de l'Etat en vue du renforcement du mouvement de décentralisation. Les communes continueront à prélever sur le budget de l'Etat une subvention de Mds 58 Riels (Mns 14,5US\$), pour subvenir à leurs besoins.

Et, d'abord, en ce qui concerne les pouvoirs, les responsabilités, les ressources budgétaires, un cadre évolutif laisse à ces circonscriptions territoriales le temps de faire l'apprentissage de la gestion autonome et responsable, afin de promouvoir, économiquement et socialement, leur circonscriptions. D'autre part, au fur et à mesure que les nouvelles personnes morales auront amélioré la maîtrise de leur gestion et que les possibilités financières se seront accrues, l'Etat élargirait davantage la sphère de leurs responsabilités.

En ce qui concerne la coordination dans le domaine de la décentralisation, les textes de mise en oeuvre de celle-ci relèvera, (i) dans ses aspects juridiques et organisationnels de l'autorité du Ministère de l'intérieur, agissant en accord avec les dirigeants des secteurs concernés; (ii) et, en ce qui intéresse le régime budgétaire, fiscal et de gestion du patrimoine, du Ministère de l'économie et des finances.

9.5. La gestion des investissements publics

Le budget des investissements publics, depuis 1994 à nos jours, passent de 5.5 % du PIB en 1994 à 6.2% en 2005. Ainsi, le volume des dépenses en capital passe de 33.6 % du total des dépenses du budget 1994 à 37% de celles de 2005. Ainsi, progressivement, les investissements publics commencent à devenir l'une des composantes majeures des dépenses publiques même si à l'étape actuelle et pour quelques années à venir encore, la part des ressources nationales propres consacrées aux investissements reste très faible par rapport au financement reçu de la Communauté internationale au titre des aides-projets: 77% des dépenses d'investissements du budget 1994 a été financé sous forme d'aide projet; en 2005, cette proportion sera de 73%.

9.6. Financement extérieur direct

L'incorporation dans le Budget du Royaume du Cambodge du financement extérieur direct des investissements publics consiste à inscrire au Budget, au titre des investissements extérieurs financés directement de l'extérieur, des prévisions de réalisation des dits

investissements : ces prévisions ne sont pas des crédits budgétaires soumis à une autorisation préalable de dépense et ne sont donc pas des autorisations de dépense pour l'Administration Cambodgienne ; ces prévisions indiquent seulement le niveau que vont atteindre les dépenses que les Sources extérieures de financement réaliseront, courant l'année budgétaire donnée, dans le financement des investissements que ces Sources extérieures réalisent elles-mêmes directement pour le compte du Royaume du Cambodge et en accord avec les autorités compétentes du Gouvernement Royal.

Ainsi, pour l'exercice budgétaire 2005, il a été évalué que le montant des dépenses totales que les sources extérieures feraient dans le cadre des Aides - Projets (investissements à financement extérieur direct) seraient de 750 milliards de Riels en Loi initiale.

Sur la base de ces prévisions budgétaires, il revient au travail de suivi, de connaître les projets qui ont effectivement démarré, les niveaux réels des décaissements qui se font par les Sources de financement pour la réalisation de tel ou tel projet d'investissement que ces sources bilatérales ou multilatérales financent.

En dernière analyse, le travail de suivi , cest le suivi de l'exécution du Budget sous l'angle des prévisions de l'apport du financement extérieur des investissements publics dont les mécanismes de la dépense ne prévoient pas le passage au contrôle financier des Finances et n'impliquent pas encore une inscription comptable des opérations par le Trésor National qui d'ailleurs n'en exécute pas les paiements.

9.7. Les investissements à financement local

Les dépenses d'investissements sur financement local (dépenses directes d'investissement et dépenses locales de contreparties pour les projets sur financement extérieur) se sont des investissements financés par le budget national, à partir des fonds propres dont il dispose - grâce au surplus budgétaire - et en provenance du support budgétaire alimenté par les « commodities aid » des bailleurs de fonds. Certes, le volume de ces investissements est contraint par l'étroitesse des enveloppes financières. Mais, ce type d'investissement joue un rôle significatif dans la politique de reconstruction. D'une part, il sert à couvrir **les coûts locaux des investissements à financement extérieur direct**. En 2e lieu, il permet de financer les projets - de petite et moyenne dimension - qui présentent un caractère d'urgence -travaux de construction ou de réparation de bâtiments, de pistes, de systèmes d'irrigation, équipements utilitaires, équipement de logistique administrative... . En 3e lieu, ces investissements sont souvent nécessaires comme projets préparatoires ou d'accompagnement à des projets d'envergure. Mais, surtout, l'investissement à financement local est appelé à devenir la colonne vertébrale de l'investissement national, avec la création et l'expansion de l'épargne nationale et le développement des aptitudes des cadres cambodgiens à répondre aux besoins du pays.

Les dépenses à ce niveau suivent la procédure budgétaire normale de la dépense dans le cadre du contrôle des dépenses publiques; le suivi est donc directement réalisé par le suivi des autorisations de dépenses et leur enregistrement, après le visa du contrôle financier. Ce suivi ainsi que la répartition des dépenses autorisées par Ministère est directement fait par les collègues du contrôle et de la base de données.

Les dépenses locales au titre de la contrepartie locale aux projets sur financement extérieur suivent aussi la même procédure de dépense et d'enregistrement au niveau des collègues du contrôle et de la base de données.

Quant aux dépenses locales, elles transitent normalement par le budget et les Services de contrôle, donc enregistrées au niveau des autorisations de dépenses. Ces dépenses sont suivies par projet extérieur à la réalisation duquel elles sont autorisées en même temps qu'elles sont suivies par Ministère dépensier.

9.8. Le support budgétaire

Le support budgétaire est l'une des composantes de l'aide que les Bilatéraux et les Organisations internationales accordent à un pays, soit sous forme de prêt, soit sous forme de dons en espèce ou en nature et dont la finalité est d'aider au règlement de certaines dépenses budgétaires nationales ou sectorielles que le Pays a déjà engagées ou qu'il a programmé d'effectuer ; sa relation avec le Budget National et l'équilibre du Budget est très sensible et très importante.

C'est pourquoi le problème de la réalisation de cette aide à partir des promesses et engagements des Donateurs est si crucial pour tout pays en voie de redressement et d'ajustement de son économie.

En effet, si les engagements ne sont pas honorés ou le sont partiellement à cause du retard et que par voie de conséquence le support budgétaire n'est pas réalisé ou l'est avec retard , il se posera avec acuité le problème de l'équilibre budgétaire : l'équilibre ne pourrait plus être maintenu. Pour y parvenir, il faudrait dégager de nouvelles ressources ou alors opérer des coupes sévères dans certaines dépenses essentielles, ce qui conduit fatalement à une révision du Budget. Il existe deux catégories d'aide budgétaire: aide budgétaire directe et aide budgétaire en nature.

9.8.1. L'aide budgétaire directe

Cette catégorie d'aides concerne les aides à la balance de paiement et les aides (prêts ou dons) qui vont directement au Budget pour alléger ses charges. C'est dans ce cadre qu'il nous a été donné de faire le suivi de l'aide budgétaire accordée par le Japon en 1993 et dont la réalisation est commencée en 1994, s'est poursuivie en 1995 et continue encore en

1996. Il s'agit d'une aide de 2 milliards de Yens dont la contrepartie en monnaie nationale vient en appui au Budget National pour le financement des programmes/projets de développement économique et social arrêtés en consultation, par les parties Cambodgienne et Japonaise.

Tableau 9.4. Opérations financières de l'État, 2001-2003

Milliards Riels

	Budget 2001	Budget 2002	Budget 2003
1 Recettes totales	1.529,65	1.743,88	1.764,26
1.1 Recettes courantes	1.561,76	1.774,21	1.785,20
2 Dépenses totales	2.470,36	2.964,05	2.875,05
2.1 Dépenses courantes	1.415,63	1.574,91	1.758,09
2.2 Dépenses en capital	1.109,88	1.396,12	1.289,16
2.2.1 Les investissements	1.105,59	1.396,12	1.229,88
2.2.2 Financement local	283,02	338,37	333,20
2.2.3 Financement extérieur	818,28	1.049,80	837,40
2.2.4 Amortissement de la dette	4,29	7,95	59,28
2.3 Ajustement	-55,16	-14,94	-172,20
3 Déficit global du Budget	-940,71	-1.220,18	-1.110,79
3.1 Déficit courant	90,96	184,36	-145,09
4 Déficit-amortissement	-936,42	-1.212,22	-1.051,51
4.1 Financement du déficit	936,44	1.212,33	1.051,47
4.1.1 Financement extérieur	893,51	1.257,27	945,37
4.1.2 Support budgétaire	54,28	178,16	139,03
4.1.3 Aides-projets	839,23	1.079,11	806,34
4.2 Financement intérieur	42,94	-44,93	106,10
4.2.1 Financement bancaire	-63,63	-104,70	-5,30
4.2.2 Financement du Trésor	74,30	-55,50	105,90
4.2.3 Opération en cours	32,27	115,26	5,50
4.2.4 Erreur	0,02	0,11	-0,03

Source : Ministère de l'Économie et des finances

9.8.2. L'aide budgétaire en nature (commodity aid)

Cette catégorie de l'assistance est surtout commencée à partir de 1992 dans le cadre du Programme d'urgence pour la réhabilitation du Cambodge. Ainsi différentes sources de financement ont mis à la disposition du GRC les intrants agricoles, du matériel agricole qui sont vendus aux paysans dans les Provinces. Les produits de contrepartie devraient normalement servir à l'accroissement de la production agricole et à d'autres projets du secteur de l'agriculture et du développement.

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble sur la situation budgétaire actuelle du Cambodge et permet de passer en revue les problèmes relatifs au déficit budgétaire et à son financement en même temps qu'une projection sur ces mêmes questions pour les années 2001-2003.

9.8.3. Le déficit budgétaire et son financement

Le déficit global du Budget comme indiqué à la ligne 3 du tableau de synthèse ci-dessus présenté, est passé de -987 Milliards Riels en 2001 à 1,164 Milliards Riels en 2003. Quant au financement du déficit, comme indiqué sur les lignes 4, il sera notamment financé par l'aide extérieure et par le financement intérieur suivant le cas, ainsi qu'il sera indiqué au paragraphe suivant dans ce document.

En 2003, le budget avait prévu que le déficit serait à 9% financé par l'aide extérieure et à 92% par financement intérieur, dans les proportions suivantes:

- le support budgétaire financerait 8% du déficit budgétaire pour un montant de 86 milliards Riels;
- l'aide-projet quant à elle contribuerait pour 73% au financement du déficit global à travers le montant global de 806 Mds R qu'il est prévu au Budget que les bailleurs de fonds décaisseraient directement -mais sans passer par le Budget - pour financer et réaliser certains investissements publics pour lesquels ils ont pris des engagements vis à vis du Gouvernement Royal.

9.8.4. L'apport de l'aide extérieure à l'exécution et à l'équilibre du budget.

Avant de mettre davantage l'accent sur la grande sensibilité que revêt l'aide budgétaire que les donateurs programment de fournir aux pays récipiendaires, il conviendrait d'apporter quelques éclaircissements sur chacun des volets de l'aide extérieure afin d'en distinguer les différences même si tous deux par nature concourent à la réhabilitation et au développement du Cambodge. Il s'agit de l'aide /projet et du support/budgétaire ou Aide/budgétaire.

Les aides/projets recouvrent tous les financements que l'Extérieur, bilatéraux et multilatéraux exécutent directement pour la mise en oeuvre des investissements publics qu'ils ont pris l'engagement de réaliser. Ces financements qui sont soit des dons soit des prêts, dépendent des seuls bailleurs de fonds qui les mobilisent et les décaissent - certes avec la coopération des Ministères sectoriels concernés - mais sans que ces derniers aient une quelconque initiative dans la gestion des fonds même si pour certains projets

financés sur prêt, ils doivent verser dans le compte du projet d'investissement la contribution du Gouvernement.

Ainsi, la passation des marchés, la fourniture d'équipements ou de services, l'établissement des décomptes de paiement, l'exécution des paiements imputables sur ces fonds, bref la conduite des travaux et la gestion financière relatives à ces investissements sont effectués directement par le donateur concerné ou par ses mandataires; les fonds ne transitent d'ailleurs pas par le Trésor ni par les mécanismes de contrôle du Budget, mais le Budget qui, dans ses prévisions a inscrit un niveau de réalisation de ces investissements extérieurs directs, de ces aides projets, retracera à posteriori dans son bilan d'exécution, les paiements représentatifs des réalisations, sur la base des indications des donateurs eux-mêmes.

C'est pourquoi les inscriptions budgétaires qui sont faites au titre des aides projets ne le sont qu'à titre indicatif; elles visent à réunir dans le document du Budget, toutes les informations et données sur les investissements publics. Ces inscriptions ne sont donc pas, à proprement parler, des crédits budgétaires ou des autorisations de dépenses que le Gouvernement peut manipuler selon ses besoins.

Ainsi que l'indique le tableau précédent, les aides-projets sont évaluées pour atteindre un niveau de réalisation de 806 Milliards Riels, ce qui représente une couverture à 73,2 % du déficit global : c'est à dire que si le Gouvernement par ses propres ressources réalisaient ces investissements publics, le financement serait de l'ordre de 806 Milliards; mais étant donné que ces investissements seront de toutes les façons réalisés il faut recueillir toutes les données surtout que certains sont réalisés dans le cadre d'un prêt qu'il faudra rembourser. Il n'y aura donc aucune recette à verser dans les caisses publiques au titre de ces investissements extérieurs.

S'agissant du support budgétaire, il est réalisé sous forme de versements en espèces ou de fonds de contrepartie de la vente de marchandises. Le versement en espèces est très peu utilisé par les bailleurs de fonds. La voie classique du support budgétaire est celle de l'importation des biens qui sont par la suite vendus sur le marché local en générant des fonds de contrepartie, en monnaie locale, au profit du budget national.

La différence, c'est que le support budgétaire procure des ressources financières qui vont au budget pour financer directement le déficit budgétaire, alors que l'aide projet à travers le financement extérieur direct des investissements, prend en charge directement le financement des dépenses d'investissements qui auraient dû relever directement du Budget National.

La réalisation de l'aide extérieure sous ces deux volets que sont l'aide projet et le support budgétaire est fondamentale pour le développement du pays et la sauvegarde de l'équilibre budgétaire

En effet, les défaillances dans l'exécution des investissements à financement extérieur direct, mettent en échec la poursuite des objectifs nationaux en matière de projets de reconstruction et, dans le même temps se répercutent négativement sur le taux de croissance de l'économie.

Quant aux insuffisances du support budgétaire, elles perturbent l'équilibre budgétaire qui ne pourrait plus être maintenu qu'au prix de nouvelles ressources nationales à dégager ou de coupes sévères dans des dépenses aussi essentielles que celles de la Santé ou de l'Education.

9.8.5. Le Programme des Investissements Publics (PIP)

En 1995, le premier Programme des investissements publics (PIP) pour 1996-1998 à été confiée à une équipe de Consultants de la BAD. Le premier PIP était approuvé par l'Assemblée Nationale et ainsi les données qui y figurent deviendraient des données pour la préparation du budget des investissements. Néanmoins le PIP reste une liste des projets à désirer (shopping list) et le Ministère de l'économie et des finances est dans l'impossibilité d'accorder de tels crédits.

En particulier, si le financement extérieur d'un projet est inscrit au Budget alors que ce financement n'est qu'à l'étape d'une promesse d'engagement de la part du donateur, ce financement n'interviendra point au cours de l'exercice budgétaire.

C'est pourquoi la question de quel chiffre retenir et inscrire au Budget des Investissements est une question majeure que le MEF doit traiter soigneusement pour éviter de gonfler inutilement le budget en élargissant son déficit éventuel. Si cette question est bien résolue, la nature juridique du document PIP ne posera plus de contraintes nouvelles au budget dans son ensemble. La Loi no. 93 - 1 N.S du 28 Décembre 1993 régissant les Lois de Finances et le système budgétaire distingue trois crédits différents, relatifs aux dépenses en capital:

(i) les crédits de programme qui concernent le coût global d'un programme ou d'un projet que l'Etat peut lancer au cours d'une année et qui doivent permettre d'engager les dépenses pour la réalisation complète du projet ou tout au moins d'une partie cohérente et fonctionnelle du projet qui puisse être mise en service sans investissement additionnel;

(ii) les crédits d'engagement sont mis à la disposition d'un ordonnateur pour lui permettre d'engager les dépenses requises par la réalisation des investissements prévus par la Loi des finances;

(iii) les crédits de paiement sont destinés à l'ordonnancement des sommes mises à la charge de l'Etat dans le cadre des crédits d'engagement correspondants;

(iv) il existe la relation $\{Cr.Pr > Cr.Eng > Cr.Paie.\}$ entre ces Crédits durant toute la période d'exécution du projet ou du programme; mais à la fin de l'exécution complète du projet, cette relation devient : $\{Cr.Pr. = Cr.Eng. = Cr.Paie.\}$

D'habitude le MEF doit inscrire au PIP que les projets pour lesquels les financements sont acquis et couverts, à savoir:

- les projets déjà en cours et dont l'exécution se poursuivra en année budgétaire et au delà;
- les projets à financement local en cours et les nouveaux projets à financement local qui n'exigent pas un financement très important de l'Etat donc n'est pas proposé au financement extérieur;
- les projets sur financement extérieur pour lesquels un engagement ferme est pris et les accords de mise en oeuvre signés par les deux parties concernées, à savoir le Cambodge et le donateur;

9.8.6. Le système de suivi et les résultats

La collecte des données sur les dépenses d'investissements qui ne transitent pas par le Budget national est l'activité permanente qui est développée en direction des sources de financement multilatérales et bilatérales qui interviennent directement dans la mise en oeuvre des projets d'investissement.

Cette collecte de données est indispensable pour assurer un suivi financier systématique de la réalisation des investissements afin d'appréhender la contribution de l'Extérieur au développement du Cambodge.

Dans la systématisation de ce travail, il est progressivement introduit un support permanent d'information sous forme de fiche - questionnaire sur le suivi de l'exécution financière des projets d'investissement.

Les données provenant de cette activité de collette sont traitées et présentées sous forme de tableaux sur la réalisation des investissements sur financement extérieur et qui comportent :

- a) les réalisations des investissements sur financement extérieur, par source de financement et par catégorie de financement (prêts et dons);
- b) les mêmes réalisations redistribuées par secteur/Ministère, suivant la nomenclature budgétaire;

Enfin, ces données mensuelles sont prises en compte pour:

- ✓ l'élaboration des statistiques financières dans le cadre du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE);
- ✓ préparer l'enregistrement et la prise en compte dans la comptabilité du Trésor, les données sur les dépenses effectuées dans le cadre des dons et des prêts;
- ✓ servir de base de référence dans la préparation du PIP surtout en ce qui concerne les projets en cours de réalisation sur financement extérieur , tout au moins pour la première année du PIP.

9.9. Gestion des finances publiques

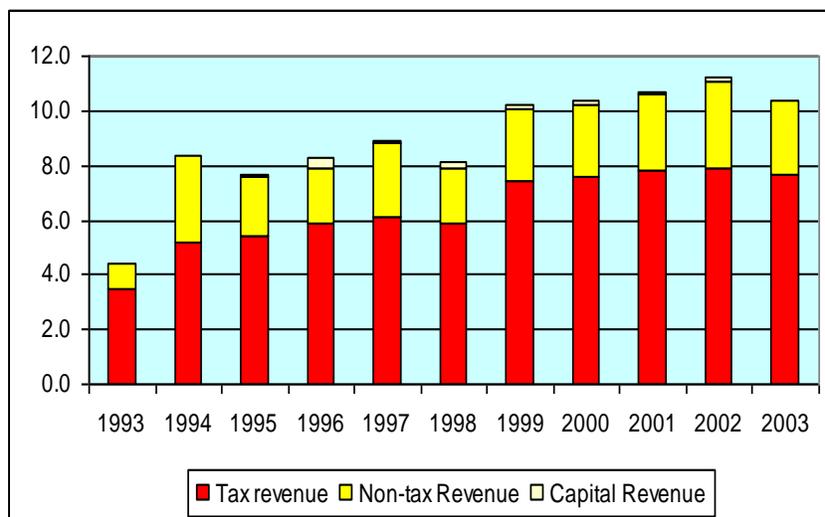
La mise en place d'un régime fiscale efficace constitue un défi pour le Cambodge. Un système fiscal permet au Gouvernement royal du Cambodge d'obtenir les recettes en vue de financer les dépenses nécessaires. Vito Tanzi et Howell Zee ont soulevé les caractéristiques suivantes d'un énorme défi pour les pays en développement.¹⁵

- a) Il est difficile de créer un système efficace d'administration de l'impôt lorsqu'on manque d'employés instruits et bien formés et le manque de moyens suffisants pour verser des salaires acceptables aux agents de fisc et informatiser le système fiscal. Les contribuables eux-mêmes n'ont pas toujours les capacités nécessaires pour maintenir des comptes.
- b) La structure informelle de l'économie empêche les services de la statistique et de l'impôt de générer des statistiques fiables. En conséquence, on préfère les changements accessoires qui verront les structures fiscales inefficaces se perpétuer.
- c) La répartition inégale des revenus empêche au pays en développement d'exploiter à leur plein potentiel des régimes d'impôt sur le revenu et d'impôt

¹⁵ Tanzi Vito et Zee Howell. Une politique fiscale pour les pays en développement. FMI. p 2

foncier à cause du manque de progressivité des régimes fiscaux (l'impôt des riches devrait être proportionnellement plus élevé).

Graphique 9.1. Recettes intérieures (en pourcentage du PIB)



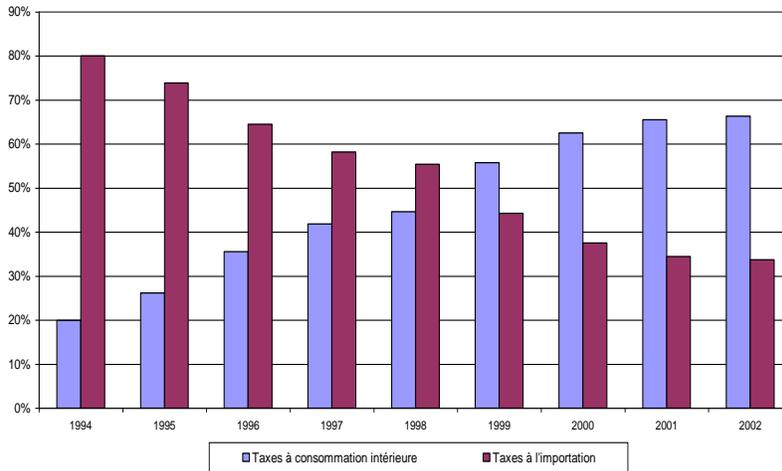
Au cours du premier mandat du gouvernement, entre 1993-98, les revenus provenant des impôts directs ou indirects ne s'élevaient qu'entre 6 et 6.5% du PIB, ce qui est très faible. Au cours du second mandat, 1999-2003, grâce à la réforme des finances publiques, ce chiffre atteint 8.5 à 9%. En règle générale le gouvernement a augmenté les revenus fiscaux d'environ 1% du PIB par an. Cet effort de mobilisation des revenus est nécessaire afin de financer les services publics ainsi que les investissements en infrastructures, bien que ces derniers aient été bien évidemment, financés en partie par des prêts et des aides multi et bilatérales.

Le problème fondamental dans le domaine fiscal est la faiblesse du niveau des revenus, entraînant une insuffisance de ressources consacrées aux investissements et aux services publics essentiels, y compris dans les secteurs sociaux. Cette faible mobilisation est essentiellement due à un champ exceptionnellement vaste d'exonérations, aux faiblesses institutionnelles des administrations fiscales et douanières, et à la fraude. Toutefois, des progrès importants commencent à être réalisés. En 2002, les recettes intérieures on atteint 11,2% du PIB, en hausse de 3,2% du PIB par rapport à 1998.

La poursuite d'une amélioration du niveau de recettes non fiscales serait le fruit d'une volonté d'élargir l'assiette fiscale et des réformes dans les administrations de recettes permettant de contrecarrer la baisse des recettes. Le gouvernement est déterminé de poursuivre ces réformes, en particulier l'adoption des mesures préalables pour la poursuite du renforcement des administrations fiscales et douanières.

Graphique 9.2. Taxes à l'importation et taxes à la consommation intérieure

Taxes à l'importation et taxes à la consommation intérieure



La composition des recettes fiscales, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation, s'agissant de ce dernier, entre l'impôt sur les importations et l'impôt sur la consommation intérieure est importante d'un point de vue de l'efficacité de l'impôt (sa capacité d'accroître ou de réduire le bien-être des contribuables) et son équité (l'application impartiale du régime à tous les contribuables). On a tendance à penser que l'impôt sur la consommation serait plus régressive (c'est-à-dire, qu'il constituerait un fardeau plus lourd pour les pauvres que pour les riches) que l'impôt sur le revenu.

La réduction des taxes à l'importation conduira à une intensification de la concurrence des entreprises étrangères. La réduction de la protection accordée aux entreprises nationales contre cette concurrence constitue l'objectif d'un programme de libéralisation du commerce et a une conséquence inévitable, y compris une réduction des recettes budgétaires.

En faisant référence à cette année 2003, de la même manière que la croissance a été révisée à la baisse, elle doit être faite avec les prévisions en terme de recettes. Les recettes en 2003 ont baissées à 10,8% du PIB, par rapport à 11,2% du PIB en 2002. Ces recettes se décomposent en recettes fiscales et non fiscales à hauteur de 8,1% et 2,7% du PIB, respectivement.

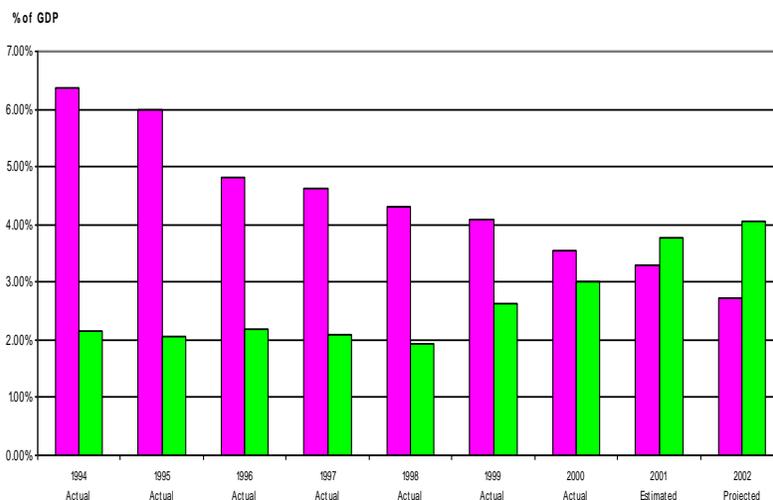
Cependant les dépenses courantes ont connu un dépassement d'environ 5% par rapport aux prévisions. Ce dépassement est du à des dépenses imprévues au titre de la démobilisation, le solde se composant de dépenses électorales non prévues. Cependant,

la situation reste optimiste car après les élections le pays connaîtra un regain de confiance sur le marché national. Le Cambodge a déjà connu ce phénomène en 1998. Du fait de ces évolutions, le solde primaire (y compris dons) était -4,7% du PIB. Le déficit budgétaire global en année pleine a atteint 7,4% du PIB.

A travers de la politique de dépenses publiques, le gouvernement cherche avant tout à assurer une stabilité macro-économique. En effet tous ces facteurs sont directement liés; si le Cambodge connaît une inflation importante, et la stabilité macro-économique est mise en péril, il en va directement de la stabilité politique, ce point est donc stratégique pour le développement du pays. Le gouvernement entend respecter ce cadre, avec l'aide des partenaires tel que le FMI, pour que la stabilité macro-économique soit assurée.

Ce qui est important dans le cadre de la réforme des finances publiques est la proportion des recettes tarifaires et des recettes provenant du marché interne s'inverse. Auparavant, les taxes douanières représentaient 80% et le marché interne 20%. La réforme permet à inverser cette tendance afin de conforter la position du Cambodge au sein de l'ASEAN ainsi que son adhésion à l'OMC. Au jour d'aujourd'hui, cette proportion est de 54% pour les recettes internes au pays et 46% pour les recettes tarifaires. C'est également une performance pour prouver le respect des échéances de l'intégration régionale et internationale.

Graphique 9.3. Dépenses militaires et sécuritaires vs. dépenses du secteur social



En terme d'allocation des ressources il faut souligner que le gouvernement a réduit les dépenses militaires et sécuritaires de 6.9% du PIB en 1994, à environ 3% actuellement. Ces réductions sont bien évidemment en faveur des dépenses sociales, qui représentent aujourd'hui 3% en comparaison avec le 1% de 1994. Ces dépenses se dirigent essentiellement sur 4 ministères prioritaires qui sont; le ministère de la santé, le

ministère de l'éducation, le ministère de l'agriculture et enfin le ministère du développement rural.

Encadré 9.3. Programme pilote de démobilisation des soldats

En janvier 2000, le Gouvernement royal du Cambodge a présenté aux donateurs le premier projet du programme pilote de démobilisation des soldats, dans lequel il énonçait le cadre et la méthode choisis et confirmait son objectif de réduire les effectifs de 133.817 soldats (en mars 2000) à moins de 100.000. Sur la base des résultats du processus de recensement et d'enregistrement, achevé en octobre 1999, 15.551 soldats "fantômes" ont déjà été retirés de la solde et l'assistance aux 6.153 épouses de soldats décédés a été transférée au Ministère des affaires féminines et des anciens combattants. Dans le cadre du programme pilote, 1.500 soldats ont été démobilisés en 2000. La première phase concerna 30.000 soldats.

Le coût du programme pilote avoisine 1.500 dollars E.U. par soldat, dont 240 dollars E.U. de paiement en espèce, 741 dollars E.U. d'aide en nature telle que l'allocation-riz, 333 dollars E.U. de dépense au titre des centres de démobilisation et 122 dollars E.U. de frais administratifs.

Une poursuite de l'augmentation des recettes et un meilleur contrôle des dépenses permettront d'améliorer progressivement le solde de base et de réduire le déficit global et l'endettement de l'État auprès du système bancaire.

Les résultats de ces réformes peuvent être mesurés tout d'abord par les performances des taxes d'administration, des douanes et par la meilleure gestion de du budget. Ces résultats ne semblent pas encore satisfaisants car il y a encore un long chemin à parcourir. Le gouvernement n'est pas encore à l'aise avec la situation comme il n'a pas encore assez marge de manœuvre. La pression des demandes de dépense est telle que le ministère de l'économie et des finances a des difficultés à gérer cette situation. Parallèlement le gouvernement voit faire face à d'autres obligations, au niveau international en tant que président de L'ASEAN par exemple, et national avec les demandes de la population pour un investissement croissant dans les infrastructures au niveau rural. Là encore, l'argument qui dit que la décentralisation n'apporte rien est faux. Au contraire le gouvernement travaille actuellement pour que les services publics puissent atteindre la base de la population, en d'autres termes les zones rurales. Dans ce cadre les infrastructures sont, bien entendu, un point crucial mais il y a également d'autres commodités tel que l'électrification du pays, l'accès à l'eau potable, etc.

Il faut considérer que le Cambodge n'a joui jusqu'à présent que de quelques années de réformes réelles, et il est impossible en ce laps de temps de tout réaliser, cependant les progrès sont là, malgré les difficultés. Dans ce cadre le gouvernement doit faire face à un problème important de liquidités, de cash-flow. Ceci est dû en partie au fait que l'État avait pris certains engagements et que l'heure venue l'argent avait déjà été dépensé pour faire face à la série de calamités climatiques qu'a connu le pays. Le pays est de bonne volonté mais il doit bien évidemment parer au plus pressé. Suite aux calamités

climatiques, la population a beaucoup souffert mais grâce à des actions immédiates du gouvernement, il a pu alléger part de cette souffrance et limiter les conséquences économiques de ces évènements en sauvant une grande partie des récoltes agricoles.

9.10. Le budget pour 2005

Le projet de budget pour 2005 a-t-il été préparé, selon de multiples scénarii, à la lumière des informations mouvantes quant à la conjoncture économique et financière et des perspectives raisonnablement envisageables. En définitive, l'option s'est portée sur un schéma global qui réalise *quelques performances, malgré des insuffisances marquées* -, mais suppose des conditions de réalisation tenant particulièrement à un *engagement politique de très haut niveau*.

La croissance économique devrait se ralentir et ce repli est imputable à la contraction du secteur confection, suite à la suppression du quota d'importations des produits textiles aux États-Unis à partir de janvier 2005. La situation est relativement plus satisfaisante au niveau des autres secteurs. Le secteur primaire sera progressé de 3,6% et le secteur tertiaire de 5,2%, permettant ainsi de contenir la forte baisse du secondaire. Néanmoins, des risques importants pèsent sur les perspectives économiques du Cambodge. La poursuite des réformes est d'importance cruciale pour réaliser des niveaux de croissance élevées à travers la diversification des sources de production, en favorisant notamment les investissements dans de nouvelles activités manufacturières, agro-industrie et en développant le secteur du tourisme dont les effets multiplicateurs sur le reste de l'économie sont très importants.

9.10.1. Conjoncture et perspectives économiques et financières

Pour la préparation du projet de budget 2005, l'option s'est portée sur un scénario caractérisé par les principaux indicateurs économiques ci-après:

- (i) Un *taux de croissance* réel pour 2005 qui reviendrait à 2.0% - après avoir atteint 5,2% en 2003, avec le PIB s'élevant à 18.887 milliards riels équivalent à 4,7 milliards de dollars;
- (ii) Un *indice des prix à la consommation* (CPI) qui serait ramené au dessous de 5% en 2005, du à la conduite prudente de la politique fiscale et monétaire;
- (iii) Une *parité Riel-US\$* qui se stabiliserait, en 2005, à 4.050 R. pour 1 US\$;
- (iv) La masse monétaire qui s'accroîtrait à 20% ;
- (v) Le déficit courant de la balance de paiement atteindrait -11,5% du PIB ;
- (vi) Les avoirs en devises étrangères couvrirait 3 mois des importations.

Ces indicateurs marquent une **rupture forte**, comparés aux cinq dernières années - un taux de croissance réel en moyenne de 7%; un CPI de 3%; et une parité Riel-US\$ stabilisée à 4.000 R.

Certes, des raisons **endogènes**, expliquent la situation présente du Cambodge. Mais, ces raisons sont amplifiées par des effets **exogènes**. Il faut dire, en effet, que le ralentissement de la croissance économique, issue de contraction des importations, est exacerbé par la hausse des prix du pétrole.

D'évidence, cet ensemble de difficultés se répercuteraient sur l'économie du Cambodge, et rendraient la reprise plus laborieuse encore. D'autant que cette économie ne dispose pas encore des solides ancrages - économiques, financiers, humains - dont bénéficient déjà plusieurs pays de l'ASEAN.

9.10.2. Le schéma global du budget 2005

Le budget pour 2005 devrait dégager un excédent courant de 2% du PIB grâce à un nouvel élargissement de la base d'imposition et au renforcement de l'administration des impôts et des douanes. Des recouvrements additionnels sont attendus de l'élargissement de l'assiette fiscale et du renforcement de l'administration douanière par le renforcement du dispositif de la lutte contre la contrebande. Au volet des dépenses, les objectifs budgétaires sont de contenir les dépenses courantes, d'accroître la masse salariale dans la fonction publique de 15% et d'augmenter les dépenses en faveur des secteurs sociaux et des projets de développement. Le déficit global devrait contenir dans la limite de 4,24% du PIB, en grande partie par suite de la stabilisation des dépenses de développement. Le financement intérieur resterait soumis à un contrôle rigoureux, l'aide budgétaire escomptée devant servir en partie à financer les secteurs sociaux.

Ainsi élaboré, le projet de budget pour la gestion 2005, en quelques chiffres, apparaît comme suit:

Tableau 9.5. Schéma du budget pour 2005

(en millions de dollars)

Catégorie	Montant	% du PIB
Recettes totales	585	12,56
Recettes courantes	582	12,47
Dépenses totales	782	16,80
Dépenses courantes	490	10,50

Excédent courant	95	2,00
Privatisations	4	0,08
Dépenses en capital	293	6,30
Dépenses locales en capital	78	1,70
-Investissement à financement local	36	0,80
-Fond de contrepartie	20	0,40
-Amortissement de la dette	22	0,50
Contribution extérieure	215	4,60
-Investissement à financement extérieure	30	0,60
-Support budgétaire	-	-
-Aide Projet	185	4,00
Déficit global	-197	-4,24

Source : Ministère de l'Économie et des finances

L'évolution des recettes en 2004 a été moins favorable que prévu, en grande partie parce que les recouvrements fiscaux – douaniers en particulier – ont poursuivi la tendance à la baisse. Conformément à l'objectif du gouvernement, il est convenu de porter le niveau de recettes à 12,5% du PIB en 2005. Donc, le budget pour 2005 devra prévoir de nouvelles mesures fiscales, notamment des droits d'accise et des recouvrements forcés, qui permettront de compenser toute perte de recettes découlant de la suppression des quotas textiles.

Au volet des dépenses, il faut redoubler d'effort pour améliorer la prestation des services dans les secteurs sociaux prioritaires. Devant l'amélioration de la situation budgétaire et les risques inhérents à une mauvaise gestion des affaires publiques, il importe de veiller à ce qu'un volume suffisant de crédits soit affecté au programme d'investissement public, et qu'une grande partie des dépenses en capital soit bel et bien dirigée vers le secteur agricole et le secteur d'infrastructure. Le maintien de l'excédent du budget courant de 2% du PIB permettrait l'affectation d'un volume suffisant de fonds aux projets de développement locaux tout en s'attachant à la politique de non recours aux financements bancaires. En outre, il est essentiel que la passation de marchés publics se poursuive sur appel d'offres et selon les procédures transparentes, en fonction des priorités établies dans le cadre du programme d'investissement public.

9.10.2.1. Des insuffisances qui persistent

A la poursuite du double objectif qualitatif - essayer de répondre aux besoins de fonctionnement des ministères et animer l'investissement national -, le projet de budget 2005 laisse apparaître *des insuffisances*; il s'est cependant employé à *améliorer* quelques

performances, à *couvrir* des besoins nouveaux ou prévisibles et, enfin, à *dégager* un excédent budgétaire courant.

Certes, des insuffisances continuent à marquer:

- les *impôts, droits et taxes* - dont le produit atteint difficilement 7.65% du PIB en 2003, taux légèrement plus élevé aux réalisations 1994-98 (de 6% à 6.5%), alors qu'il était programmé d'atteindre Mds. R. 1.800, soit 9,53% du PIB en l'an 2005 ;
- les *recettes du domaine* et des services payants de l'Etat (bois, hévéa, pêche, location d'entreprises, droits de chancellerie etc.) sont prévues à atteindre Mds. R. 555, soit 2,94% du PIB. Pour le budget 2005, les recettes non fiscales sont programmées à la baisse de -13.5% par rapport au budget pour 2004, due à la perte des recettes des quotas des exportations de vêtements ;
- Au total, les recettes courantes atteindront Mds. R. 2.356, soit 12,47% du PIB, 9% de plus par rapport au budget pour 2004.
- les *dépenses Défense-Sécurité* - sont accrues quelque peu par rapport à 2004 et sera atteint 452 milliards Riels, soit 2,39% du PIB, absorbant 23% du budget courant de l'État ;
- les *effectifs* et une politique de salaire *de la fonction publique* se traduisent par une masse salariale augmentée de 15% à Mds R. 728 (178 millions de dollars par an ou bien 15 millions de dollars par mois), soit 36.7% des dépenses courantes ou 3,85% du PIB ;
- les *frais de fonctionnement (Chapitre 11)*, autres que les salaires et le PAP, - qui, bien que constituant 30% des dépenses courantes, très gonflés dans certains secteurs, sont prévus à atteindre Mds R. 588, soit 3,11% du PIB;

9.10.2.2. Quelques performances qui s'améliorent

Toutefois, des améliorations, par rapport aux réalisations 2004, ont pu être apportées:

- à l'*évolution des dépenses courantes* - qui, bien que supérieure (+9,6%) à celle du PIB nominal, s'est accompagnée d'un *redéploiement de crédits*, de manière à

améliorer la structure d'ensemble du budget, et de bonifier les dépenses considérées comme prioritaires pour le Gouvernement;

- à la *structure d'ensemble du budget* - des dépenses de la Défense-Sécurité ne représenterait que 2.39% du PIB, des dépenses de l'administration générale – 1,47% du PIB, laisserait apparaître une poussée des dépenses de l'administration sociale 4,04% du PIB et économique 1,06% du PIB;
- aux *moyens de la Santé* - destinés, notamment, à l'approvisionnement en médicament et matériel médical, et à l'extension des programmes spécifiques de soins dans les districts. Avec son budget 2005, la Santé représenterait 12,0% des dépenses courantes (contre quelques 8,4% en 2000); elle représenterait, également, 1,26% du PIB (contre 0,74% pour 2000) ;
- aux *dépenses de l'Éducation* - affectées principalement aux salaires qui progressent rapidement avec l'augmentation des indemnités pédagogiques, mais aussi à une légère amélioration des frais de fonctionnement, des dépenses des matériels pédagogiques. Avec son budget 2005, l'Éducation représenterait 18,5% des dépenses courantes (contre quelques 13,6% en 2000); elle représenterait, également, 1.94% du PIB (contre 1,2% pour 2000);
- à la *Justice* pour une meilleure couverture judiciaire du territoire, un renforcement des institutions de justice, la formation des magistrats et la consolidation des instruments de droit; la part de la Justice dans le budget courant a été de l'ordre de 0,7%, elle passe, de 0,2% en 1999 et devrait continuer sa progression pour atteindre 1% du budget. L'option de l'Etat de Droit, à ce niveau, sera ainsi concrétisée -;
- Compte tenu de l'effet des difficultés parvenues en 2003, sous chapitre 13 du budget 2004, les Programmes d'Action Prioritaire (PAP) sont concentrés dans quatre secteurs : l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural. Pour l'éducation, le budget pour les programmes prioritaires passera de Mns. R. 163.756 en 2004 à Mns. R. 179.970 en 2005. Pour la santé, ce budget passera de Mns. R. 54.950 à Mns. R. 59.290 en augmentation de 7.9 %. L'agriculture voit son budget dans ce type passera à Mns. R. 10.000 soit 53.85% d'augmentation par rapport à 2003. Le développement rural reçoit Mns. R. 8.000, soit une augmentation de 33.33%.

- la *dotacion des provinces et villes*, concerne l'octroi d'un budget de Mds R.100.40 provenant de recettes fiscales (Mds R.59.1), et non fiscales (Mds R.14.3) et de l'affectation d'une subvention d'équilibre (Mds R.37.0).
- Il s'y ajoute, également la dotacion du budget des communes de Mds R. 58 pour 2005, à titre de contribution du Gouvernement Royal aux projets des communes-villages de lutte contre la pauvreté. De tels projets, conformes à la politique du Gouvernement, quant à ses options sociales et à son cheminement vers un développement décentralisé associant les populations concernées, devraient, progressivement, s'étendre à d'autres provinces et prendre, appui sur la participation de l'Etat;
- C'est, ensuite, la poursuite d'une *politique d'entretien des routes*, courant et périodique, tant au niveau national que provincial et rural. Un tel entretien était assuré, jusqu'à présent, par les crédits d'investissement à financement local. Or, d'une part, l'investissement devrait être réservé à la seule création de nouvelles routes; d'autre part, les crédits d'investissement ne sont pas toujours disponibles. Aussi, l'entretien des routes était-il mené dans des conditions plus ou moins satisfaisantes. Avec l'entretien des routes, une ligne de crédits a été prévue, à cet effet, au chapitre 40; elle sera gagée, selon les règles budgétaires, sur l'ensemble des ressources budgétaires, la dépense de l'ordre de Mds R.60.0 sera, en réalité, contrebalancée par une taxe additionnelle au droit de douane sur les produits pétroliers;

9.10.2.3. Un excédent budgétaire courant est dégagé

Malgré l'étroitesse de la marge de manoeuvre budgétaire, du point de vue des recettes et des dépenses, le projet de budget 2005 a dégagé, en prévision, un *excédent budgétaire global* de Mds R.373 (95 millions de dollars).

Cet excédent est la caractéristique essentielle de ce budget - il représente 16% des recettes intérieures, 15,8% des dépenses courantes et 2% du PIB nominal. Il est, d'abord, affecté à l'amortissement de la dette. Il servirait, ensuite, à couvrir les coûts locaux des investissements extérieurs directs, ainsi que les investissements à financement intérieur.

Le schéma, ainsi rappelé, permettrait le retour à la stabilité financière qui doit rester la première priorité du gouvernement; il reste, cependant, tributaire de deux conditions essentielles:

- il s'agit, d'une part, de s'assurer de la **collecte effective des recettes** et de la **domiciliation de ces recettes au Trésor National**;
- il s'agit, d'autre part, de veiller à ce que les **dépenses** soient **renfermées dans les limites prescrites par le Budget**.
- seuls une **stricte mise en oeuvre** et un **engagement politique de très haut niveau** sont de nature à garantir que le budget sera respecté dans son esprit et dans sa lettre.

9.10.3. Les conditions de réalisation du projet de budget 2005

Les conditions de réalisation du projet de budget 2005 ont trait, principalement, à la collecte des impôts, droits et taxes, à la réalisation des recettes non fiscales, à la gestion financière et administrative. Elles supposent une stricte discipline de tous les intervenants dans les finances publiques. Elles requièrent un engagement politique de très haut niveau, ferme et continu, et un suivi sans relâche de sa mise en oeuvre par tous les acteurs.

9.10.3.1. Les conditions liées à la collecte des impôts, droits et taxes

La collecte des recettes fiscales s'est caractérisée, durant les dernières années, par un *manque de rigueur* dans l'application de la législation fiscale, situation amplifiée par l'absence du *sens civique des contribuables*. Déjà, le système fiscal, bien que modernisé, reste insuffisamment productif, ses bases d'imposition sont étroites et ses taux sont faibles. Les **conditions techniques** de redressement de la situation relèvent du Ministère de l'Economie et des Finances; les pouvoirs publics, dans leur ensemble, assument également, une grande **responsabilité politique**, dans ce domaine. Il faut, particulièrement, éviter d'usurper les compétences des institutions concernées et de tenter de détourner les deniers publics.

Seront consolidés, pour le Département des Impôts et surtout celui des Douanes, les **programmes de collecte**, déjà en cours, à partir des prévisions annuelles, selon des modules trimestriels et mensuels: le Ministre de l'Economie et des Finances analysera périodiquement les résultats obtenus, les écarts constatés, et les mesures concrètes prises pour activer les recouvrements.

9.10.3.2. Les conditions liées à la réalisation des recettes non fiscales

Le recouvrement des recettes non fiscales relève de la responsabilité des ministres-ordonnateurs de chacun des secteurs concernés. En règle stricte, le ministre-ordonnateur liquide la recette - il en détermine le montant établi, l'ordre de recette qui doit être payé par le débiteur à la caisse du Trésor. Légalement, seul le Comptable du Trésor - ou des régisseurs habilités par le MEF et contrôlés directement par le Trésor - peuvent manipuler les deniers publics.

Bien que les problèmes posés par les recettes non fiscales soient d'une nature dont la maîtrise dépasse les moyens d'action du **MEF, diverses mesures ont été édictées** par ce dernier et, notamment:

- Les lois de finances rappellent constamment la *responsabilité des ordonnateurs* en matière de collecte et d'utilisation des produits non fiscaux;
- Le Département MEF responsable des recettes non fiscales ne cesse pas de *relancer les ministères* afin de les amener à plus de respect vis-à-vis des lois et des règlements;
- Les Contrôleurs Financiers qui ont pour fonction de viser les dépenses publiques avant engagement -, ont été chargés simultanément du *suivi de la réalisation des recettes non fiscales* et de leur *versement au Trésor National...*

L'analyse des faits suggère les mesures à prendre et celles-ci ne peuvent être que d'ordre politique. Et, d'abord, **il faut appliquer la loi**; celle-ci dispose que "... la totalité des recettes provenant (de la gestion du domaine de l'Etat, la vente ou la location des biens meubles ou immeubles faisant partie du patrimoine de l'Etat...), est versée au budget de l'Etat (¹⁶)..."

Pour la collecte des recettes qui relève de la responsabilité des ministres-ordonnateurs, une *mesure technique* serait aussi possible, dans l'immédiat; elle nécessiterait évidemment un *ferme soutien politique*. Il s'agirait -tout en maintenant le principe de la responsabilité des ministres -, de confier la collecte des recettes non fiscales à des *régisseurs de recettes*, placés auprès de ces ministres, mais *choisis parmi les fonctionnaires dépendants du MEF et relevant, sous l'angle de leur gestion, de sa seule autorité*.

9.10.3.3. Les conditions liées à la gestion financière et administrative

¹⁶ Article 9 de la Loi régissant le Système Financier (Budgétaire), promulguée par le Kram no93-01 du 28 décembre 1993.

Les insuffisances de la gestion financière et administrative ont été développées, à de multiples reprises, dans les rapports et notes d'analyse budgétaire. Comme en matière de recettes, elles proviennent toutes du non respect des lois et règlements relatifs aux finances publiques. C'est, en effet, l'insuffisance de rigueur et de discipline - pour ne pas parler de laxisme - dans la gestion financière et administrative des services d'Etat, qui explique les dérapages dans les résultats de cette gestion. Pour y remédier, il faut revenir aux procédures issues de ces lois et règlements, notamment:

- **Respecter le budget autorisé** par l'Assemblée Nationale;
- **Appliquer la programmation mensuelle** des dépenses publiques;
- **Suivre les procédures de gestion.**

9.11. Le programme de réforme des finances publiques

La réforme des finances publiques a pour objectif général de renforcer la gestion financière de l'Etat en vue d'optimiser la disponibilité des ressources publiques, de garantir une allocation efficace de ces ressources et de renforcer la maîtrise de l'emploi des fonds publics par les autorités politiques en charge. Le budget de l'Etat qui a pour mission essentielle de retracer l'ensemble de ces fonds, en recettes et en dépenses, doit devenir l'instrument privilégié d'une politique économique et financière saine permettant, d'une part, d'assurer le fonctionnement régulier des services publics et la mise en oeuvre des programmes du gouvernement, d'autre part, de préserver les équilibres fondamentaux des comptes de la nation.

La réforme des finances publiques sera entreprise selon des objectifs particuliers et des programmes d'action qui tiennent compte des besoins immenses du pays, et qui couvrent les fonctions fondamentales du secteur, notamment, les impôts, les douanes et les domaines, le budget et le Trésor, la politique du crédit, les assurances et les finances extérieures.

A cette étape de la réflexion et des études - deux mois à peine après l'investiture du gouvernement provisoire national -, l'objectif général de nature politique étant clarifié, seules quelques grandes lignes du programme de réforme peuvent être identifiées et servir à orienter les premières actions concrètes à mener dans l'immédiat. Elles seront regroupées autour de trois axes: l'axe de la ressource, l'axe de la dépense et l'axe des entreprises publiques.

La réforme des finances publiques comprend les volets suivant: (i) l'amélioration de la gestion budgétaire; (ii) l'élargissement de l'assiette fiscale; (iii) la suppression des

exonérations *ad hoc* de droits de douane et l'amélioration de l'administration des douanes; (iv) la réorientation des dépenses de l'État en faveur de programmes prioritaires dans le domaine de l'agriculture, du développement rural, de la santé et de l'éducation; (v) l'amélioration de la qualité et la disponibilité des données économiques et financières; (vi) l'amélioration des procédures administratives pour atteindre les objectifs en matière de dépenses pour les secteurs sociaux; et (vii) l'amélioration de la gestion des affaires publiques, de la transparence, de l'obligation de rendre comptes et du respect de la primauté du droit.

Le maintien d'une discipline budgétaire stricte est essentiel au développement d'un environnement macroéconomique et financier propice au renforcement des fondements d'une croissance économique durable et équitable. Les priorités du troisième mandat de gouvernement royal sont :

- L'augmentation de la perception des recettes fiscales et autres, y compris l'application stricte de la loi sur la taxation et autres lois afférentes, telles que la loi sur les investissements ;
- La réduction de la corruption et de l'évasion fiscale ;
- L'abolition de la culture d'évasion fiscale ;
- L'élargissement de l'assiette fiscale ;
- Le renforcement de la gestion des taxes et des services douaniers ;
- La gestion stricte des biens publics, y compris les biens mobiliers et immobiliers ainsi que les entreprises publiques et les joint-ventures ;
- La refonte des mécanismes de gestion des finances publiques, et en particulier la rationalisation des dépenses conformément aux principes de transparence, de responsabilité et d'efficacité économique ;
- L'amélioration des mécanismes d'audit et des modalités d'acquisitions publiques, en donnant la priorité aux dépenses à caractère économique et social et aux investissements publics, en particulier ceux destinés aux infrastructures physiques.

Pour garantir la bonne mise en œuvre des priorités susmentionnées, au nom du gouvernement royal de la troisième législature de l'Assemblée nationale, le Premier Ministre Samdech Hun Sen a enjoint à tous les membres du gouvernement royal de respecter en toutes circonstances les dix principes suivants de gestion des finances publiques:

- (i) éradiquer la "culture d'exemption et d'évasion fiscale" qui prévaut au Cambodge ;
- (ii) prendre les mesures nécessaires pour atteindre ou dépasser les objectifs de recouvrement ;
- (iii) transférer sans délais toutes les recettes au Trésor Public - il est interdit aux agents de conserver et utiliser les recettes perçues pour équilibrer des dépenses hors budget, y compris pour équilibrer les dépenses et les recettes, obtenir des emprunts commerciaux du secteur privé ou pour rembourser des dépenses ;

- (iv) être courageux et ferme dans la lutte contre toute forme de contrebande et dans le recouvrement des arriérés, en particuliers les arriérés fiscaux ;
- (v) cibler les dépenses en fonction des objectifs de développement prioritaires, prendre des mesures strictes pour éviter les dépenses inutiles ou inopportunes, faire des économies budgétaires et réduire le gaspillage ;
- (vi) renforcer l'application des lois et réglementations régissant les marchés publics ;
- (vii) renforcer le contrôle de la gestion budgétaire (des recettes comme des dépenses), en incluant des audits du ministère de l'Economie et des Finances, renforcer les audits internes dans les ministères et institutions et les missions d'audit externes ;
- (viii) il est interdit de sous traiter à toute compagnie en retard sur le paiement de ses impôts et de signer tout contrat ayant des incidences sur les recettes et les dépenses de l'Etat sans la participation et l'accord préalable du ministère de l'Economie et des Finances ;
- (ix) il est interdit de contracter des crédits commerciaux ; et
- (x) prendre des mesures fermes pour renforcer la gestion de tous les biens publics en faisant pleinement appliquer les lois et réglementations relatives à la gestion des biens publics.

Améliorer la gestion des finances publiques est essentiel au renforcement de la bonne gouvernance. En conséquence, le GRC a clairement exposé sa vision pour la gestion des finances publiques (GFP), et les étapes nécessaires pour transformer cette vision en réalité. Le programme de réforme de la GFP repose sur quatre axes, par ordre de priorité : (i) un budget plus crédible ; (ii) une responsabilisation financière effective ; (iii) que le programme politique du GRC soit financièrement abordable et que les priorités soient hiérarchisées ; et (iv) que les dirigeants du GRC soient rendus responsables des performances du programme.

Dans le cadre de la réforme de la GFP, le GRC pilotera une initiative basée sur le mérite, et entreprendra la refonte nécessaire du ministère de l'Economie et des Finances pour soutenir les efforts de réforme. Le GRC supporte activement l'approche de gestion sectorielle (SWAP), approuvée en collaboration avec les partenaires pour la mise en œuvre du programme de réforme. Cette approche permettra au Cambodge de jouer pleinement son rôle et permettra au ministère de l'Economie et des Finances de regrouper les différentes stratégies et acquis des différents programmes de développement et divers éléments tirés des réformes en cours pour les reformuler en un programme intégré et consolidé de réforme de la GFP.

9.11.1. Rendre la fiscalité plus équitable, stable et simple

En vue de mobiliser davantage de recettes, l'Etat a eu à modifier fréquemment la législation fiscale en introduisant des taxes nouvelles ou en modifiant les impôts existants, particulièrement entre 1993 et 2000. L'imprévisibilité de la législation fiscale perturbent les prévisions des opérateurs économiques et déstabilisent leur environnement.

Aussi, l'orientation de la politique fiscale dans le cadre de la stratégie de développement devrait, dans une perspective de long terme et par rapport à l'objectif de stabilité, se référer à quatre éléments fondamentaux:

- l'élargissement de la base taxable;
- l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale;
- la neutralité pour les opérateurs économiques;
- le développement du civisme fiscal;

Au niveau des impôts directs, le RGC a modifié le taux, en passant de 9% à 20% pour la taxe sur les bénéficiaires. Au niveau des impôts indirects, il s'agit de confirmer les options déjà prises, notamment dans le cadre de l'intégration régionale (poursuivre l'allègement des droits de douane, développer la TVA et les autres impôts intérieurs indirects), à savoir la fiscalisation du secteur informel (avec des impôts simples et légers).

L'amélioration de la gestion de l'assiette et du recouvrement requièrent :

- une meilleure identification des contribuables (avec notamment le développement informatique) ;
- des méthodes efficaces de recoupement ;
- une vérification rigoureuse des déclarations (ceci est particulièrement sensible pour le contrôle de la valeur en douane) ;
- une extension de la retenue à la source et un contrôle des reversements à l'Etat.

Si les réaménagements de la fiscalité dans le cadre de l'harmonisation au sein de l'AFTA vont se traduire par une certaine instabilité dans le court terme, il devrait en résulter une plus grande stabilité à moyen et long terme.

9.11.2. L'axe de la ressource

Ce sont les réformes en matière d'impôts, de douane et de domaine :

9.11.2.1. La réforme fiscale

Les mesures fiscales développées précédemment revêtent un caractère d'urgence, mais, elles préfigurent déjà les contours du futur système fiscal. L'administration fiscale sera

réorganisée en conséquence, ses moyens matériels et d'informatisation développés et des programmes de formation et de recyclage entrepris. Il y a lieu, en effet, à une réforme fiscale radicale répondant à quatre objectifs particuliers :

- Mise en place du cadre de mobilisation et d'affectation des recettes à tous les échelons administratifs et de directives pour l'augmentation de la perception des recettes au niveau des provinces et des communes ;
- Identification des arriérés (fiscaux ou non) pour une collecte efficace des recettes ;
- Renforcement des procédures d'audit (y compris d'audit interne des ministères/départements et d'audits externes), et des procédures d'inspection (y compris du gouvernement royal et du MEF) pour la gestion du budget national, et pour la collecte des recettes en particulier ;
- Dégager les ressources nécessaires à la couverture des frais de fonctionnement de l'appareil d'Etat et des services publics à sa charge, ainsi qu'au financement partiel des infrastructures de base,
- Soutenir le libre exercice de la compétition des produits et des producteurs, tant à l'intérieur du pays que vis-à-vis de l'extérieur,
- Établir un calendrier précis d'amortissement fiscal pour l'impôt sur le bénéfice sur la base des besoins de tous les intervenants;
- Réviser les méthodes inutilement compliquées de taxation des dividendes;
- Envisager des dispositions de capitalisation et des règles contre évasion fiscale;
- Revoir les accords de double imposition et lancer la première opération dans ce cadre avec des petits pays;
- Élargir l'assiette fiscale;
- Revoir le niveau d'exemption de taxe sur les salaires qui est actuellement excessivement élevé;
- Revoir le seuil de la TVA, avec la possibilité de réduire légèrement son niveau pour le biens, niveau qui devrait être raisonnable en fonction du niveau de développement économique du pays et la performance des revenus par l'administration des impôts;
- Poursuivre l'application du régime réel dans les cinq provinces;
- Adopter des méthodes sélectives pour détecter les factures frauduleuses. Ces méthodes devraient être appuyées par l'administration des activités d'audit;
- Introduire des paiements par chèques des impôts à travers la BNC pour les gros contribuables;
- Rationaliser le système de contrôle des remboursements et développer des techniques d'évaluation du risque pour la vérification et l'approbation des demandes de remboursement de la TVA;
- Mettre en place d'un système de suivi et de compte-rendu concernant l'évolution de la situation des arriérés de paiement des impôts et suivre de près les activités

de recouvrement des arriérés entreprises par la Direction des Impôts.

- Établir l'information saillante y compris un classement chronologique des comptes par taxe, intérêt et pénalités collectés, nombre de comptes, montants en dollars non réglés, paiements prévus contre paiement effectifs, inventaire de début et de fin, etc;
- Établir un système moderne de gestion de l'information dans le cadre des opérations d'audit;
- Accroître le nombre d'auditeurs à travers la réallocation interne de ressources et organiser des activités de formation pour les auditeurs et, si besoin est, rechercher une assistance technique pour préparer et conduire ces activités de formation.
- Continuer à élargir l'assiette fiscale en étendant le principe de « Régime réel » à d'autres provinces et municipalités, et renforcer l'application de la TVA et des mécanismes de recouvrement de la TVA ;
- Renforcer les compétences d'analyse et de prévision des recettes fiscales pour l'élaboration de nouvelles politiques visant à augmenter la perception des recettes fiscales ;
- Elaborer des procédures visant à faciliter la diffusion de l'information, en particulier l'information sur les gros contribuables et entre le service des Douanes et le service des Impôts ;
- Favoriser l'utilisation du système bancaire pour le paiement des impôts, en particulier pour les gros contribuables ;
- Renforcer l'administration des taxes au sein du service des Impôts ;
- Renforcer les audits fiscaux, en particulier pour les gros contribuables ;
- Renforcer la gestion et la collecte des arriérés fiscaux, y compris par la mise en place d'un système informatisé pour mener des audits fiscaux in situ ou pour les paiements ;
- Renforcer les mécanismes de vérification de l'information en vue du passage du régime estimé au régime réel

9.11.2.2. La réforme des douanes

La réforme des douanes déjà amorcée par les mesures d'urgence développées auparavant, tendra à mettre en relief la double finalité de la Douane, comme administration de la ressource chargée d'asseoir et de collecter les droits et taxes sur les biens importés ou exportés, mais, aussi comme une administration d'intervention administrative et économique chargée d'assurer la protection du patrimoine national, de garantir la régularité des opérations du commerce international et de lutter contre la fraude économique, fiscale et administrative.

Techniquement, la réforme de la douane portera sur :

- l'élaboration d'un nouveau code des douanes et l'élaboration et la mise en application de la réglementation y relative, pour créer la base juridique de réforme et assurer la conformité avec les engagements et les standards internationaux;
- la révision du tarif douanier, fondée sur la nomenclature du Système harmonisé de l'ASEAN et la mise en œuvre du programme de restructuration des tarifs résultant dans un taux tarifaires de moins de 15%;
- l'établissement de réglementations détaillées, selon les besoins : régimes économiques, procédures et documents, contentieux...
- Augmentation de la collecte des recettes douanières : (a) application stricte de la loi pour les personnes réputées pour leurs infractions à la réglementation, et pour les produits à risque ; et (b) application stricte des directives du gouvernement royal en matière de prévention et de lutte contre la contrebande ;
- Mise en œuvre de stratégies et de mécanismes de gestion des risques pour lutter contre la contrebande et les activités illégales dans les zones frontalières;
- Renforcement du cadre juridique et application des nouvelles lois régissant les procédures douanières, y compris élaboration de politiques douanières ; élaboration de directives régissant les procédures douanières ; et formation des agents des Douanes;
- Mise en œuvre d'un plan d'actions des Douanes détaillé pour l'analyse des recettes et la collecte de données et élaboration de statistiques fiables sur les recettes et les échanges ;
- le renforcement du contrôle et de la lutte contre la fraude,
- la réorganisation des structures administratives et l'informatisation du secteur,
- la formation et le recyclage des personnels.
- L'élaboration de l'application de procédures rationnelles d'approbation en vue de faciliter le commerce et améliorer l'efficacité des opérations de douanes;
- Le renforcement des relations bilatérales et multilatérales, y compris l'adhésion à l'OMC, à l'Organisation mondiale des douanes, l'obligation au sein de l'ANASE, et passation d'accords bilatéraux sur le commerce. Il y a lieu aussi de tirer le maximum de bénéfice de ces organisations et des relations bilatérales;
- Formuler et mettre en œuvre une stratégie et des programmes d'application sur la base des principes de gestion du risque en vue de réduire la contrebande et d'autres activités illégales inter frontalières;
- Informatiser les systèmes et procédures de douanes en utilisant toutes les possibilités offertes par la technologie de l'information pour améliorer la gestion et les services rendus. Il est prévu qu'à long terme toutes les opérations douanières seront informatisées;
- Créer une nouvelle structure organisationnelle pour répondre aux besoins de la Direction des douanes et des régies (DDR), mettre en œuvre un plan de renforcement des capacités des ressources humaines, y compris la formation, et

- des programmes de développement;
- Élaborer et mettre en œuvre un programme complet et coordonné de formation et développement en vue de renforcer les connaissances de gestion et l'expertise technique.
- Informatisation du service des Douanes et élaboration de mesures à court terme pour l'automatisation des douanes, y compris cadre juridique et procédures se rapportant à la formation et à l'élaboration du projet ;
- Identification et mise en œuvre de mesures visant au renforcement du service des Douanes, y compris la mise en place d'un système de primes et d'avantages sociaux pour les agents des douanes ;
- Renforcer les compétences du service des Douanes : restructuration et recrutement de personnel ; renforcement des services destinés aux contribuables ; formation ; audits internes ; et fourniture de l'équipement nécessaire ;

9.11.2.3. La réforme du domaine de l'Etat

Le domaine de l'Etat est une source appréciable de revenus pour le budget et il est indispensable que sa gestion réponde à des règles et à des procédures nettement définies. Aussi, l'objectif immédiat de la réforme du domaine est-il d'assurer la sauvegarde du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat.

Il importe, à cet effet, de doter les pouvoirs publics d'un cadre juridique et institutionnel de gestion du domaine, concernant la perception et la gestion des recettes non fiscales :

- Mise en place de mesures immédiates pour le renforcement du cadre juridique et institutionnel de gestion et de collecte des recettes non fiscales ;
- Renforcement de la gestion des biens de l'état.
- Renforcement de la gestion des modalités de privatisation des biens publics, conformément aux lois et réglementations en vigueur ;
- Mise en place de mesures immédiates pour (a) augmenter la collecte des recettes non fiscales découlant de la location ou de la vente des biens immobiliers, y compris renforcement des procédures de contrats et de baux ; (b) augmenter la collecte des recettes non fiscales dues par les entreprises d'Etat, en renforçant le cadre de gestion de ces entreprises ; (c) augmenter la collecte des recettes non fiscales découlant de la vente de biens ou de services publics ; et (d) augmenter la collecte des recettes non fiscales découlant de la gestion des ressources naturelles ;
- Renforcement de la gestion et de la collecte des recettes découlant de la loterie et du pari, en s'appuyant sur l'expérience internationale pour des options permettant une augmentation des recettes sur ces activités ;
- Renforcement du cadre juridique régissant l'exploitation des casinos et

augmentation de la collecte des recettes proportionnellement aux profits réalisés par les casinos, en renforçant les compétences des agents responsables de cette tâche ;

- Elaboration et mise en œuvre de procédures qui octroient au MEF le pouvoir de décision finale sur tous les contrats et accords de concession, pour augmenter les recettes provenant des concessions et prévenir les effets négatifs sur le budget national ;
- Application stricte de mesures disciplinaires à l'encontre des ministères, institutions ou officiels en charge de la perception des recettes qui ne transfèrent pas ces recettes dans les caisses de l'Etat ou conservent ces recettes pour les dépenser hors du cadre budgétaire prévu ou en contravention avec les procédures juridiques établies ;
- Auditer et inspecter les mécanismes de gestion des recettes non fiscales au sein des ministères et services concernés et au sein des entreprises d'Etat.
- L'inventaire actuellement en cours des biens de l'Etat - y compris les provinces et les villes -, devrait pouvoir permettre d'aboutir à un encadrement plus efficace des biens publics.

9.11.3. L'axe de la dépense

Dans le cadre de la réforme économique, la réforme Budget-Trésor tendra à définir les missions du secteur, à apprécier la législation, la réglementation et les pratiques qui s'y appliquent et à proposer les techniques, procédures et méthodes propres à remédier aux insuffisances rencontrées, de manière à renforcer le rôle du budget dans l'économie, et à permettre le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat, l'établissement d'un système exhaustif de statistiques fiables, et par voie de conséquence, d'analyse des opérations budgétaires et du Trésor, et de l'amélioration d'indicateurs opérationnels et de tableaux d'opérations financières de synthèse.

Dans ce cadre, la réforme Budget-Trésor, dans son ensemble, sera conduite selon une méthodologie, des objectifs, des produits et des activités, nettement définis - et rappelés ci-après, ainsi que la première phase du projet.

L'exécution du budget du Royaume du Cambodge est basée sur le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Sur la base des crédits votés, les ministres sont en charge de mettre en œuvre le budget, principalement en matière de dépenses, le Trésor National étant tenu d'encaisser les recettes publiques, de payer les dépenses publiques, en fonction de son encaisse, et de tenir la comptabilité de l'Etat.

La gestion du budget par les ministères peut s'effectuer suivant différentes procédures:

- La procédure normale, avec engagement de la dépense, émission d'un mandat, contrôle financier avant paiement et contrôle de régularité par le comptable public au moment du paiement.
- Une procédure simplifiée et accélérée, prévue pour 4 ministères prioritaires: la Santé, l'Education, le Développement rural et l'Agriculture. Elle est mise en oeuvre, sous forme d'avances payées par le Trésor, sans contrôle financier préalable, ni vérification par le comptable, dans le cadre du PAP.

9.11.3.1. Réforme budgétaire

- Améliorer la conception des programmes budgétaires, y compris l'introduction de critères pour mesurer la performance;
- Améliorer le Cadre de dépenses à moyen terme couvrant les secteurs suivants: l'éducation, la santé, l'agriculture et développement rural, les travaux publics, la justice et les conditions féminines et vétérans;
- Intégrer les dépenses courantes et les dépenses en capital (et ultérieurement les budget d'aide) pas seulement au niveau global et sectoriel, mais aussi pour déterminer la contribution de chacun à l'amélioration du contenu des programmes et des services;
- Instaurer une structure d'audit interne et renforcer l'audit externe, en les dotant des capacités humaines et des ressources financières nécessaires.

9.11.3.2. Réforme de la Trésorerie

Le Trésor doit gérer la trésorerie de l'Etat pour assurer notamment le paiement des dépenses prioritaires, et tenir la comptabilité des opérations afin d'informer sur l'état d'exécution de l'ensemble du budget.

Le Trésor est confronté à des difficultés pour faire face à ses obligations:

- La comptabilisation des opérations budgétaires de recettes et de dépenses est séparée entre opérations en dollars¹⁷ (pour la majeure partie des opérations sur les comptes du gouvernement à la BNC), et opérations en riels.
- Le suivi de l'ensemble de l'exécution budgétaire, au niveau de la prise en charge des mandats à payer, et des paiements consécutifs, ne peut s'effectuer au mois le mois, en raison de l'impossibilité de connaître de façon détaillée les dépenses effectivement

¹⁷ Pour l'exercice 2000, les dépenses budgétaires en devises représentent 19% du total des dépenses (services centraux et provinciaux), 23% des dépenses courantes des services centraux, et 44% des dépenses d'investissement.

payées dans le cadre des avances du PAP. La réintégration de ces dépenses dans le processus budgétaire (sous forme de régularisation budgétaire) intervient avec retard et parfois en fin d'année, ou au début de l'exercice suivant, rendant malaisé le rattachement à un budget déterminé.

Afin de mettre fin à ces difficultés, ont été fixés 3 objectifs principaux à moyen terme:

- Rétablir progressivement l'unité de caisse de l'Etat, exclusivement en riels, sous la responsabilité du Trésor national, afin d'aboutir à une meilleure gestion de trésorerie, en restructurant l'ensemble des comptes du gouvernement ouverts à la BNC.
- Rétablir l'unité de la comptabilité publique, dont devrait être seul responsable le Trésor, chargé d'enregistrer de façon détaillée toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat (conformément à l'Anukret n°04 du 20 janvier 2000).
- Améliorer le système d'information : i) sur la gestion de la trésorerie, et ii) l'exécution du budget, afin de permettre un meilleur suivi notamment des dépenses publiques, à la fois pour la phase administrative (mandatements) et comptable (décaissements) de la dépense, et de favoriser les rapprochements entre les informations budgétaires détenues par le Trésor, et les ministères sectoriels.

Pour atteindre ces objectifs, la réforme du trésor portera sur:

- Réorganiser, unifier et simplifier les procédures budgétaires et comptables dans un cadre unique de gestion, géré en riels, identique pour toutes les procédures utilisées.
- Améliorer les pratiques comptables au Trésor afin de faciliter l'enregistrement des recettes et dépenses budgétaires et leur identification dans des comptes appropriés.
- Améliorer i) la gestion prévisionnelle de la trésorerie, afin que la prévision soit la plus réaliste possible, ii) la gestion de trésorerie, afin de déterminer les besoins mensuels réels de financement pour les provinces structurellement déficitaires¹⁸, en fonction des priorités du budget
- Établir une structure opérationnelle unique des comptes bancaires du gouvernement à la Banque national du Cambodge (BNC) sous le contrôle du gouvernement;
- Renforcer le système actuel de suivi financier;
- Faire en sorte que le Trésor n'assure plus d'opérations bancaires;

¹⁸ Pour le mois de juillet 2001, le total des dépenses prévues, pour l'ensemble des provinces, s'élevait à 77 863 millions de riels. Les dépenses réalisées ne se sont élevées qu'à 44 259 millions (soit 57% des prévisions mensuelles). Le total des recettes locales (17 744 M) n'a couvert que 23% des dépenses prévues (et 40% des dépenses réalisées). Le déficit restant, 60 119 M, n'a été couvert qu'en partie (à hauteur de 26 515 M) par des transferts du centre vers les provinces.

- Définir clairement le rôle institutionnel et les relations entre le Trésor national et les Trésors provinciaux;
- Établir une structure révisée des comptes détenus par le Trésor par rapport avec le nouveau système de classification budgétaire;
- Mettre en œuvre de nouvelles pratiques comptables;
- Établir et mettre en œuvre un plan d'informatisation au sein du Trésor national et dans les ministères dépensiers;
- Unifier la gestion de la comptabilité publique dans une structure au sein du Trésor national conformément aux règles et procédures comptables. En particulier, toutes les opérations du budget national devraient être enregistrées en monnaie nationale;
- Unifier et améliorer le système de gestion de trésorerie par le Trésor national, sur la base d'un compte unique du Trésor à la BNC;
- Améliorer en conséquence le système de suivi et de "compte rendu" pour la performance budgétaire et les transactions en liquide.

9.11.3.3. Relations entre le Trésor et la BNC

La gestion des comptes du gouvernement ouverts à la BNC: (i) la BNC est pour les fonds en monnaie nationale, le dépositaire exclusif du Trésor National; (ii) les recettes en devises du Trésor national sont cédées à la BNC qui crédite le compte unique du Trésor de la contre-valeur en monnaie nationale au cours du jour.

Le Trésor tient la comptabilité d'un certain nombre de comptes du gouvernement ouverts à la BNC, dont le principal est le compte courant unique du Trésor n°553, tenu en riels, et des comptes en devises, n°540 à 555, qui correspondent à des opérations budgétaires directes en devises, et à des aides extérieures reçues.

La gestion des opérations budgétaires en devises et en monnaie nationale s'effectue pour une part en devises et pour une autre part en riels. Or le budget national est présenté et voté par l'Assemblée Nationale exclusivement en monnaie nationale. Certains mandats peuvent être établis directement en dollars (tout en précisant leur contre-valeur en riels qui ne peut être établie que par la BNC), de même que des titres de recettes. De plus la balance de l'ensemble des comptes bancaires du gouvernement est établie par la BNC pour partie en dollars et pour l'autre partie en riels.

Il serait souhaitable de rétablir l'unité formelle du budget, en utilisant seulement la monnaie nationale, non seulement pour la présentation et l'exécution du document budgétaire, mais aussi pour l'ensemble des opérations budgétaires et de trésorerie, ainsi que pour les documents justificatifs qui leur sont liés: mandats, titres de recettes, situations comptables et balances des comptes, pour l'ensemble des opérateurs, MEF, Trésor, BNC.

La première étape dans la restructuration des comptes bancaires du gouvernement serait d'informer le comptable public en charge des écritures bancaires, en lui envoyant copie des relevés bancaires mensuels établis par la BNC pour les comptes du gouvernement, afin que le comptable public puisse arrêter ses écritures en conformité avec la BNC.

La seconde étape aurait pour objectif, conformément à la réglementation, de réexaminer l'existence et le fonctionnement des différents comptes ouverts par le gouvernement à la BNC, en proposant:

- (i) la conversion de tous les comptes en devises en comptes en riels, à l'exception des comptes de projets et d'aides extérieures;
- (ii) la clôture des comptes des ministères qui n'apparaîtraient pas justifiés par la nature des opérations et le transfert de leur solde calculé en riels au compte unique du Trésor.

9.11.3.4. Les axes prioritaires

Les axes majeurs, à considérer comme prioritaires peuvent être résumés comme suit :

- la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Cette partie budgétaire nécessitant un travail important et des moyens adaptés si l'on veut atteindre l'objectif d'une mise en place au 1er janvier 2006.
- l'adoption d'un nouveau cadre comptable qui doit être considérée comme largement entamée, à l'issue de la présente mission, et pourrait, de ce fait, connaître un début de mise en œuvre dès le 1er janvier prochain sachant qu'elle doit être accompagnée de :
 - la définition de nouvelles normes comptables pour parvenir à une comptabilité d'exercice avec :
 - la constatation de charges à payer et de produits à recevoir ;
 - l'enregistrement comptable par le Trésor National des restes à recouvrer à partir des travaux du Département des Impôts pour toutes les créances fiscales.

Ces actions n'excluent pas l'amélioration de tous les outils de gestion de la trésorerie de l'Etat, dont l'insuffisance chronique constitue un frein à une exécution budgétaire satisfaisante et encourage la mise en œuvre de procédures dérogatoires qui ne font qu'obscurcir la gestion publique et font planer un doute sur la qualité comptable ou l'efficacité du système comptable et financier du Cambodge.

Aussi, l'application avec rigueur de tous les principes budgétaires et comptables est nécessaire pour parvenir à un assainissement de la situation.

La mise en œuvre des 3 grands chantiers, considérés comme prioritaires, en parallèle au suivi de ces recommandations devrait logiquement conduire à une amélioration non seulement de la présentation de l'exécution de la loi de Finances, mais aussi des comptes, dans le respect des normes internationales et se traduire par une reprise en main progressive par le Trésor National de toutes les prérogatives normalement dévolues à la fonction comptable de l'Etat. Des effets positifs sur la gestion de la seraient en découler, renforçant la crédibilité de l'Etat Cambodgien à l'égard de ses partenaires.

9.12. Le cadre de dépenses à moyen terme

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) a été introduit en 2002 au Cambodge avec l'appui de la Banque asiatique de développement (BAD): il est un élément important du programme de réformes de la gestion des finances publiques. Le CDMT est un processus qui vise à faire évoluer un système budgétaire dans une triple direction:

- définir un cadre pluriannuel de ressources stable, cohérent et réaliste pour éviter le plus possible que les impératifs de court terme dominant les décisions budgétaires, que des coupures soudaines de crédits créent des incertitudes et des comportements négatifs, que les fonds destinées aux services d'exécution et aux collectivités locales arrivent de façon tardive et irrégulière;
- favoriser une approche par programmes avec des stratégies et des objectifs de performances clairement affichées;
- améliorer l'information en suscitant une mesure des coûts et des résultats et éclairant ainsi le système de décision et de gestion.

Bien entendu, il ne faut pas se focaliser sur un CDMT théorique comme remède miracle aux problèmes de gestion budgétaire. Un CDMT doit se servir de moyen des réformes des finances publiques du pays et le double enjeux du Cambodge est suivant:

- garantir durablement des allocations budgétaires conformes aux priorités stratégiques;
- favoriser un emploi des ressources plus efficace et plus efficient par des agences d'exécution jouissant d'une plus grande autonomie et responsabilisation pour atteindre des résultats aux meilleurs coûts.

Le CDMT pour 2005-007 a été développé dans quelques secteurs prioritaires: éducation, santé, agriculture, développement rural, ressources en eaux, justice et conditions féminines. Les caractéristiques du CDMT sont les suivants:

- un CDMT triennal glissant limité aux dépenses de fonctionnement sur la base des classifications budgétaires traditionnelles (économiques et fonctionnelles);
- un cadrage macroéconomique approximatif, fait sur la base des projections à

moyen terme, et aboutissant à des plafonds globaux et sectoriels pour les dépenses publiques;

- un cadrage sectoriel compte tenu la stratégie et la politique de chaque secteur.

Le CDMT pour 2005-07 renferme la mesure initiale que prend le gouvernement pour donner au Cambodge un nouvel élan vers le développement durable. Il prévoit d'injecter de nouveaux fonds sur le plan de la santé publique, l'éducation, l'agriculture, le développement rural, la justice et la parité homme femme. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement devra poursuivre la réaffectation de ses ressources et gérer les dépenses de manière à tenir compte des priorités du Cambodge.

On projette dans le présent CDMT une hausse des dépenses courante de 10,6% du PIB en 2004 à 12,3% du PIB en 2007. En terme nominal, les dépenses courantes devraient passer de 1.891 milliards de riels en 2004 à 2.771 milliards de riels en 2007, un accroissement en moyen de 36%, ce qui est essentiellement le même taux de croissance prévue pour le PIB au prix courant.

Dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle approche de gestion publique, le CDMT prévoit la hausse sensible des dépenses des secteurs social et économique:

- La confirmation d'accroissement des dépenses de santé de 1,24% à 1,45% du PIB, qui s'inscrivent dans l'engagement du gouvernement d'assurer un financement stable et à long terme des soins de santé, atteindront 326 milliards de riels (selon l'hypothèse basse) en 2007, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 25 milliards de riels ou 36% par année, à compter de 2004;
- La majoration du financement accordé à l'éducation pour élargir l'accès universel et favoriser le savoir et l'innovation, ce qui portera les dépenses de l'éducation de 355 milliards de riels en 2004 à 488 milliards (selon l'hypothèse basse) en 2007, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 33 milliards de riels ou 34% par année, à compter de 2004. En proportion du PIB, les dépenses de l'éducation devraient s'accroître de 1,93% en 2004 à 2,17% en 2007.
- Octroi d'un financement croissant pour l'ensemble du secteur agriculture, qui passe de 0,47% du PIB en 2004 à 0,68% du PIB en 2007. Le budget de l'agriculture serait réparti comme suivant: les dépenses du Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche passera de 47 milliards de riel à 60 milliards de riels; les dépenses du Ministère du Développement rural de 23 milliards de riels à 30 milliards de riels; et les dépenses du Ministère des Ressources en Eau de 16 milliards de riels à 25 milliards de riels;
- Accélération des dépenses du Ministère des Travaux publics et des transports, qui

passeraient de 15 milliards de riels en 2004 à 24 milliards de riels en 2006;

- Soutien accru pour les conditions féminines et la justice, avec l'accroissement du budget du Ministère de Conditions féminines et des vétérans passé de 72 milliards de riels en 2004 à 100 milliards de riels en 2007 et celui du ministère de la Justice de 13 milliards de riels en 2004 à 20 milliards de riels en 2007.

Tableau 9.6: Cadre de Dépenses à Moyen Terme pour les Secteurs Prioritaires
(En pourcentage des dépenses courantes)

	2002*		2003*		2004		2005		2006		2007	
	% Str.	% PIB	% Str.	% PIB	% Str.	% PIB	% Str.	% PIB	% Str.	% PIB	% Str.	% PIB
Dépenses courantes	100.0	10.1	100.0	10.4	100.0	10.6	100.0	11.5	100.0	11.9	100.0	12.3
y.c. salaires et traitements	37.27	3.74	35.09	3.67	35.14	3.61	40.00		40.00		40.00	
Santé	10.15	1.05	11.00	1.20	12.05	1.24	11.29	1.30	11.76	1.40	11.75	1.45
Éducation	17.89	1.85	17.38	1.91	18.77	1.93	17.58	2.02	17.71	2.11	17.62	2.17
Défense et sécurité	25.14	2.60	22.30	2.45	22.87	2.35	20.41	2.35	19.33	2.30	18.66	2.30
Agriculture	4.35	0.45	4.24	0.47	4.61	0.47	4.87	0.56	5.32	0.63	5.51	0.68
a. Agriculture	2.41	0.25	2.33	0.26	2.52	0.26	2.65	0.31	2.76	0.33	2.79	0.34
b. Rural développement	1.16	0.12	1.13	0.12	1.24	0.13	1.32	0.15	1.38	0.16	1.39	0.17
c. Ressources en eaux	0.77	0.08	0.77	0.09	0.85	0.08	0.88	0.10	1.18	0.14	1.32	0.16
Travaux publics et Transport	0.77	0.08	0.81	0.09	0.81	0.08	0.84	0.10	1.06	0.13	1.18	0.15
Conditions féminines	3.96	0.41	3.55	0.39	3.84	0.39	3.63	0.42	4.02	0.48	4.05	0.50
Justice	0.44	0.05	0.52	0.06	0.67	0.07	0.84	0.09	0.82	0.09	0.83	0.10
Mémorandum												
Dépenses courantes, en milliards de riels	1,574.91		1,758.11		1,891.00		2,185.58		2,442.36		2,771.07	
Estimation pour le service de la dette							50		200		220	
Estimation pour le paiement des arriérés							45		120		120	
Dépenses discrétionnaires	1,575		1,758		1,796		1,866		2,102		2,371	
Santé en pourcentage de dépenses discrétionnaire	10.45		11.42		12.67		13.24		13.65		13.75	
Education en pourcentage de dépense discrétionnaire	18.40		19.05		19.77		20.58		20.55		20.58	
PIB au prix courant, en milliards de riels	15,667		16,722		18,026		19,005		20,524		22,529	
PIB au prix courant, en millions de US\$	3,996		4,202		4,459		4,546		4,740		5,025	
Taux de change Riels/US\$	3,921		3,980		4,043		4,181		4,330		4,483	

*Dépenses réalisée

Dépense discrétionnaire courante égale aux dépenses courantes moins le services de la dette et le paiement des arriérés domestiques.

Source: Ministère de l'économie et des finances

Malgré une taille raisonnable -168 000 personnes, soit 1,5% de la population totale-, la fonction publique souffre d'une extrême modicité des traitements, laquelle constitue, une des principales pierres d'achoppement au développement du pays. A 28 dollars par mois en moyenne, "la plupart des fonctionnaires gagnent très peu, tant en termes relatifs qu'absolus" en dépit d'une augmentation de 44% intervenue en mai 2002.

Conséquence de cette insuffisance du niveau des traitements: une fonction publique peu qualifiée et peu motivée offrant un service peu performant. La médiocrité de la qualité de l'enseignement et des soins ainsi que le large recours au "financement privé" dans ces deux services publics prioritaires serait ainsi, à titre d'exemple, une conséquence directe du trop faible niveau de rémunération offert dans la fonction publique.

Il serait possible de porter les traitements moyens de l'ensemble de la fonction publique, moyennant notamment une ponction fiscale légèrement plus forte, une augmentation de la part des dépenses courantes allouée aux traitements, et une optimisation des aides extérieures aux salaires. Dans l'éducation, des traitements décents des enseignants faciliteraient l'abolition des paiements informels, et permettraient d'améliorer les performances dans le secteur. Les avantages et les inconvénients de réallocations de dépenses, notamment en provenance du secteur de la défense, devront toutefois être "précautionneusement soupesées".

9.13. L'axe des entreprises publiques

La réforme des entreprises publiques répond à un double souci, affirmer l'autorité de l'Etat en assujettissant ces entreprises à une véritable tutelle publique, et redéfinir les missions du secteur public industriel et commercial dans le nouveau contexte économique et, par voie de conséquence, réexaminer le programme de privatisation et repenser les conditions dont il convient de l'assortir; les actions de cette réforme sera mise en oeuvre progressivement.

Dans l'immédiat, il est urgent d'améliorer la gestion des entreprises publiques; les actions à entreprendre à cet effet toucheront les domaines suivants:

- le recensement exhaustif de tous les établissements publics à caractère marchand, suivi par un diagnostic financier,
- l'aménagement de dispositions réglementaires provisoires, de façon à doter ces établissements d'un statut juridique aménagé, fondement de leur autonomie de gestion ;
- la redéfinition de la tutelle du Ministère des Finances et du Ministère technique, et notamment son rôle en matière de privatisation ;

- et enfin l'identification de mesures à court terme susceptibles de renforcer la gestion de ces entreprises afin d'améliorer leur contribution au budget de l'Etat ou d'alléger leur poids sur les finances publiques.

Dans un deuxième temps, le Ministère des Finances, en concertation avec tous les Ministères de tutelle technique, se propose de préciser le programme de privatisation ou de restructuration du secteur public dans le dessein de déboucher notamment sur :

- la conception d'un cadre légal et institutionnel régissant l'activité des entreprises publiques et leurs relations avec l'Etat, ou les conditions de leur privatisation,
- la reprise du programme de privatisation sur la base d'une politique claire et dans le respect des principes de légalité et de transparence,
- et la mise en place, pour les entreprises maintenues dans le secteur public, d'un plan d'assainissement financier et de développement de leurs capacités organisationnelles et techniques.

CHAPITRE X INFRASTRUCTURE

L'investissement dans les infrastructures physiques stimule l'activité économique. Par exemple, pouvoir transporter au moindre coût des marchandises sur de longues distances est un facteur essentiel de compétitivité sur les marchés d'exportation.

Les investissements publics dans l'infrastructure ont des effets externes importants et une rentabilité élevée, mais le secteur privé ne les assurera pas en quantité suffisante ou pas du tout. Pourtant, un peu partout dans le monde, les investissements dans ces services de base, malgré leur importance et leur rentabilité, ont souvent été négligés par les pouvoirs publics. Mais, même pour certains services de base, l'Etat peut accroître le volume et l'efficacité des investissements dans l'infrastructure en ayant recours au secteur privé, par la privatisation ou la sous-traitance. Toutefois, pour des services publics comme les transports et l'électricité, l'Etat doit garder un rôle régulateur indispensable, même lorsque les services sont fournis par des entreprises privées.

L'infrastructure du Cambodge est caractérisée par les facteurs suivants :

- le port de Sihanoukville est jugé non compétitif du fait du coût excessif des prestations portuaires ;
- le réseau routier a été qualifié de surcoût important (surtout les coûts qui ne sont pas officiels);
- les performances du chemin de fer sont médiocres;
- les coûts d'électricité sont excessifs.

Face à une telle situation, les pouvoirs publics se sont engagés à promouvoir le développement des infrastructures physiques en leur assurant une gestion efficace, dans les domaines respectifs que sont les transports, l'énergie, l'eau et les télécommunications.

Le gouvernement cambodgien, tenant compte du rôle crucial des coûts de transports dans la compétitivité économique, ont lancé le programme de développement des transports depuis 1999. Ce programme a pour objectif la réalisation d'importants investissements destinés à la restauration, et dans une moindre mesure, à l'extension des capacités des infrastructures, visait principalement les objectifs suivants :

- la réduction des coûts de transport;
- le renforcement de la gestion du secteur;
- la participation du secteur privé dans l'exécution des travaux et la prestation des services dans le secteur;
- la restructuration des organismes parapublics de transport (par exemple le Chemin de fer du Cambodge);

Plusieurs objectifs spécifiques ont en effet été atteints : l'entretien des routes commerciales importantes sera pris en charge par le secteur privé.

Malgré les réalisations importantes du secteur routier pendant les cinq dernières années on peut constater quelques insuffisances, qui sont situées au niveau de la planification, la programmation des actions, l'allocation et la mobilisation de ressources financières suffisantes, notamment pour l'entretien des routes, la gestion de la qualité des travaux, et la réduction des coûts de transport routier. Pour l'essentiel, ces insuffisances sont dues au manque de coordination – aggravé par l'absence de vision globale – entre les ministères impliqués, tels que le Ministère de l'Économie et des finances, le Ministère de Travaux publics et des transports et le Ministère du Développement rural.

Les objectifs visés pour améliorer le sous-secteur routier ont été en partie remis en cause par les principaux facteurs suivants :

- l'insuffisance de données fiables sur le sous-secteur routier est source de beaucoup d'erreurs dans la conception ou la programmation des travaux qui ne répondent pas toujours aux besoins les plus pressants, que ce soit pour la création ou la réhabilitation. Ce défaut d'inventaire du réseau routier empêche une maîtrise des besoins et des priorités ;
- les besoins dépassent le montant du fonds routier;

Dans le cadre de la nouvelle stratégie du transport, il s'agira de poursuivre les objectifs ci-après :

- une meilleure conservation du patrimoine routier existant ;
- un développement harmonieux et cohérent du réseau ;
- une modernisation de l'administration des transports terrestres ;

10.1. L'infrastructure routière

Les routes jouent un rôle économique et social prépondérant, mais elles sont l'objet de graves insuffisances. Dans le système de transport cambodgien, le sous-secteur routier

constitue le maillon le plus important avec plus de 90% des déplacements de personnes et de transports de marchandises.

De manière générale, il apparaît que les pauvres constituent une des catégories sociales les plus mobiles au sein de la société et cela même si les moyens de transports font largement défaut. Cette forte mobilité est l'occasion pour ces populations de pouvoir capter des ressources extérieures nécessaires à leur survie. Les infrastructures, telles que les routes, les chemins de fer et les autres moyens de communication constituent un élément essentiel pour le désenclavement et l'intégration à l'économie nationale des régions, notamment périphériques. Les transports sont susceptibles d'avoir un impact positif important sur la réduction de la pauvreté en ce qu'ils permettent d'accéder aux ressources existantes ou potentielles. Les populations sont non seulement en mesure de se déplacer plus facilement entre régions rurales et urbaines mais elles sont plus susceptibles d'être informées des potentialités existantes. Par ailleurs, l'offre de transport urbain, qu'elle soit publique ou privée, ne permet pas aux populations de la périphérie urbaine de se déplacer à tout moment de la journée. L'Etat, de concert avec les municipalités et le secteur privé s'attellera à assurer une meilleure organisation du secteur, une amélioration des transports ruraux et urbains.

La politique du gouvernement en matière des transports a pour objectif d'accroître l'efficacité des opérations de prestation de services et des infrastructures en vue de contribuer à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement. Il s'appuie sur les différents modes de transport interurbains et internationaux. La stratégie adoptée comprend principalement : (i) des mesures de renforcement institutionnel et de modernisation des structures pour accroître l'efficacité du secteur, renforcer les capacités de planification, de programmation, de conception et de gestion des institutions ; (ii) des actions d'entretien et de réhabilitation d'infrastructures, notamment du chemin de fer ; (iii) le renforcement de l'implication du secteur privé dans la gestion et les investissements du secteur et (iv) la finalisation de la stratégie de transport rural.

La rentabilité des investissements privés est tributaire de l'existence d'une infrastructure physique telle que les routes et les moyens de communication. L'infrastructure est particulièrement importante pour les zones rurales: routes, électricité et une alimentation en eau peuvent permettre aux gens de s'intégrer aux échanges commerciaux et industriels et leur ouvrir de nouvelles perspectives d'emploi.

Durant les années de guerres, le réseau routier a été sérieusement endommagé et une bonne partie des ponts du pays ont subi des dégâts out ont sauté. Donc, l'insuffisance de l'infrastructure est un obstacle évident à l'expansion rapide d'un secteur privé efficace. Ces goulets d'étranglement doivent être débloqués d'une manière d'urgence. A cette fin, à chaque nouvelle inauguration de route, le Premier ministre Samdech Hun Sen

ne manque pas de répéter l'expression "il y a une route", qui signifie qu'une voie, porteuse d'espoirs, s'ouvre, que l'avenir s'éclaircit. C'est une façon de ramener métaphoriquement le destin du pays au développement de ses réseaux routiers.

L'objectif du gouvernement consiste à établir un réseau de transport efficace, à faible coût et compétitif, susceptible de soutenir la croissance économique, la lutte contre la pauvreté, maximiser le commerce, développer le tourisme et assurer l'intégration du Cambodge dans l'économie régionale et mondiale. Les priorités à moyen terme du GRC s'articulent sur les axes suivants:

- (i) Réhabilitation et réfection des principales routes nationales, provinciales et tertiaires, afin d'améliorer l'accès au réseau de transport terrestre sur l'ensemble du territoire;
- (ii) Amélioration de l'efficacité de l'utilisation des infrastructures existantes et des institutions, ainsi que des performance opérationnelles;
- (iii) Construction des correspondances routières avec les pays voisins, de façon à ouvrir la voie au commerce international et au tourisme;
- (iv) Augmentation de recettes générées par le secteur des transports, afin de couvrir les frais d'entretien et d'exploitation;
- (v) Renforcement de la capacité institutionnelle pour ce qui est de la planification et de la gestion;
- (vi) Élaboration d'un programme permanent d'entretien des routes afin de s'assurer que les investissements procurent des bienfaits durable; et
- (vii) Encouragement de la participation du secteur privé au financement du développement de l'infrastructure des transports.

Le réseau routier classé fait état d'une longueur de presque de 35.720 km, dont environ 52,5% sont utilisables. La réhabilitation des routes revêtues s'est surtout réalisée entre 1991 et 2004. Toutefois, de nouveaux projets verdetes pour l'extension des routes nationales en bitumage sont en cours de réalisation. De nouvelles routes et projets de réhabilitation sont prévues pour la phase 2002-2005. Entre autres, ces projets comptent la réhabilitation d'une portion de 60 km de la Route nationale 1 entre Phnom Penh-Neak Loeng, 154km entre Route nationale 5 et 6 (Poipet-Sisophon-Siem Reap), et 198km de la Route nationale 7 entre Kratie et la frontière laotienne avec un pont passant la rive de Sekong à Stung Treng. En 1998, l'inventaire des dégradations a révélé que 28% des routes revêtues et 82% des routes non revêtues étaient en mauvais états.

Sur le plan de la couverture du territoire national, il convient de déplorer la persistance de zones partiellement ou entièrement enclavées, notamment dans les régions périphériques. A tous ces points faibles du réseau national routier, s'ajoute le mauvais état général de l'infrastructure qui résulte d'un entretien insuffisant, et également d'une qualité insuffisante au moment de sa réalisation.

Le dynamisme des opérateurs privés a contribué au développement du trafic routier, aux dépens des autres modes (ferroviaire et fluvial). Ainsi, hormis, le transport minier, la route achemine l'essentiel du trafic de marchandises et de voyageurs.

Tableau 10.1. Le réseau routier du Cambodge
(Au mois de juin 2003)

Catégorie	Longue		Asphalte ou bitume		Gravier, latérite ou terre		Utilisable		Non utilisable	
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%
RN (A, 1-7)	1,988	6	1,333*	67	655	33	1,988	100	0	0
RN (B, à 2 digits)	2,165	6	315	12	1,850	88	2,165	100	0	0
RP	3,555	10			1,224	3	1,224	34	2,331	66
Routes rurales	28,000	78			11,580	42	11,580	42	16,420	59
Total	35,708		1,648		15,319		16,957		18,751	

*Y compris 500 kilomètres de routes nationales principales (NR1-7), qui ont été relevé au standard (asphalté).

La particularité du système de transport de marchandises et de personnes réside dans son caractère informel, se traduisant par une faible organisation. De même, le type de matériel utilisé ne répond pas souvent aux attentes des opérateurs, surtout en matière de normes relatives aux conditions de transport des produits périssables. Il est aussi à signaler l'absence de structure de coordination entre expéditeurs et transporteurs qui devrait garantir une meilleure adéquation entre la demande et la capacité offerte.

Le réseau routier comprend 4.153 kilomètres de routes nationales (RN), 3.555 kilomètres de routes provinciales (RP) et environ 28.000 kilomètres de routes locales ou routes tertiaires. Le réseau de route nationale relie la capitale Phnom Penh aux capitales de province.

Tableau 10.2. Dépenses de l'infrastructure routière, 2001-2004 (en millions de dollars)

	2001	2002	2003	2004
Travaux publics et transports	13.72	21.69	19.04	18.00
Dépense courante	1.99	3.14	9.83	10.00
Dépense en capital	11.73	18.55	9.21	8.00

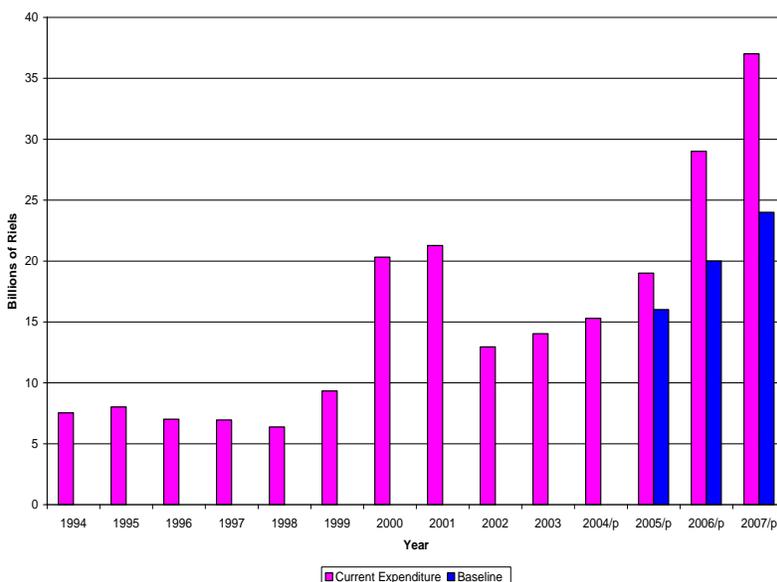
Développement rural	5.95	12.16	16.96	35.24
Dépense courante ^a	0.55	1.38	1.50	1.00
Dépense en capital	5.40	10.78	15.46	34.24
Donateurs	59.71	76.43	121.56	111.55
Grand total	79.38	110.28	157.56	164.79

^a y compris le PAP

Source: Ministère de l'Économie et des finances

Depuis le début des années 1990s, une assistance extérieure a été obtenue pour la réhabilitation du réseau routier. La cible que le GRC s'est fixée comprend des travaux de réparation urgente et de réhabilitation ponctuelle portant sur 4.800 kilomètres du réseau routier et l'élaboration d'un programme de maintien des routes réhabilitées. En priorité, il s'agira des routes nationales principales (NR1-7) et des routes provinciales qui relie le Cambodge avec les pays voisins, et permet la liaison entre les provinces.

Graphique 10.1. Dépenses de l'infrastructure routière



La reconstruction de la RN 6 se poursuivra en vue de lier par voie terrestre la région de Siem Reap Angkor à Poïpet et à la frontière thaïlondo cambodgienne, ainsi qu'à Phnom Penh, ce qui contribuera à augmenter les afflux de touristes passant sur cet itinéraire. Les routes régionales seront améliorées, et la réfection de la RN1 et de la RN5 constituera la première phase de la route Ho Chi Minh ville - Phnom Penh - Bangkok, qui traversera le Cambodge. La RN7 sera réhabilitée pour relier le sud du Laos avec Phnom Penh et Sihanoukville via la RN4, sans compter la construction du pont enjambant le Mékong à la hauteur de Kampong Cham, avec le soutien du gouvernement nippon.

La RN8 sera réhabilitée pour relier Sihanoukville, au cœur de la zone industrielle et commerciale du pays, au port de Bangkok et aux autres principaux ports internationaux de la région, ce qui facilitera le transport de marchandises. Cette artère présente un excellent potentiel en ce qui concerne l'expansion du commerce régional. Dans le cadre d'arrangements de coopération économique entre le Cambodge et la Thaïlande, plusieurs routes secondaires et provinciales seront réhabilitées pour assurer la correspondance avec la frontière thaï-cambodgienne (les RN 56, 57, 58, 59, 68, 69, 64, etc).

La réhabilitation des routes nationales 78, 76a, 78a, 78b, 76, 72 ainsi que des routes provinciales (PR 303a et 303b) dans les provinces de Rattanakiri et de Mondulhiri ouvriront de nouvelles possibilités pour faciliter le transport des marchandises et la circulation au niveau des frontières, ce qui favorisera le développement du commerce international et du tourisme. Il ressort à l'évidence que les besoins du secteur routier sont immenses, les ressources financières sont limitées.

Pour l'heure, l'ensemble des grandes routes du pays - nationales et provinciales - s'étendent sur 6 000 km, dont la moitié est goudronnée. Les 2 000 km de routes nationales sont goudronnées à hauteur de 80%, chaque kilomètre de revêtement coûtant entre 20 000 et 300 000 dollars. Le Japon se situe, de loin, au premier rang des pays donateurs. Si l'on met de côté la construction des ponts de Chroy Changvar à Phnom Penh, Kizuna à Kompong Cham et celui en projet de Neak Loeung, le Japon a débloqué près de 242 millions de dollars pour ces chantiers, suivi par la Bad avec 162 millions de dollars. Viennent ensuite la Banque mondiale (32 millions), la Corée du Sud (21 millions) et la France (3 millions d'euros). Le GRC, de son côté, a pour l'heure dépensé près de 100 millions de dollars pour l'entretien et la réfection du réseau routier.

Tableau 10.3. Principales réfections en cours ou à venir

	Tronçon	Km	Bud get Mlns \$	Origine Des crédits	Calendrier
RN1	PP - Neak Loeung	56	24	Japon	Etude achevée
	Neak Loeung - Bavet	105	22.8	Bad	Proche fin
RN2	PP-Takeo	70	6.5	Gvt / Bad	Proche fin
	Takeo – frontière VN	51	12	Japon	Fin en 2005
RN3	PP – Kampot	136	2	Bad	Fin mai 2004
RN6	Poipet – Siem Reap	154	67.5	Bad	Début en 2004
	Siem Reap – Roluos	17	15	Japon	Achévé

	Roluos – pro. Kp Thom	72	16	B. mondiale	Fin juin 2004
	Pro. Kp Thom – chef-lieu	70	12	Bad	Achevé
RN7	Kp Cham – Kratie	174	21.8	Bad	En cours
	Kratie – Laos	~ 200	na	Chine	A l'étude

Source : ministère des Transport et des Travaux publics

La création et la mise sur pied d'un fonds adéquat pour l'entretien routier est indispensable, afin que le Cambodge puisse tirer pleinement profit de cet élément d'actif qui existe déjà et assurer la pérennité du réseau routier. Le gouvernement veillera à s'assurer que l'entretien du réseau routier, y compris les ponts et les bacs transporteurs, sera financé grâce aux droits d'immatriculation des véhicules, aux péages, aux frais de transit international, aux prélèvements sur le carburant et à d'autres taxes ou droits connexes.

On estime à 100 millions US\$ les financements annuels nécessaires à la réhabilitation du réseau de routes primaires et secondaires, dont 30 à 40 millions pour l'entretien. De plus, les besoins annuels pour la réhabilitation et l'entretien des routes rurales sont évalués à environ 50 millions de US\$. Il semble peu probable que ce montant pourra être réuni, sur les ressources intérieures comme sur les ressources externes. En conséquence, le gouvernement hiérarchisera les besoins et élaborera un programme détaillé de réhabilitation et d'entretien du réseau routier. Au cours de son troisième mandat, le gouvernement royal projette la réhabilitation et la réparation de plus de 2000km de routes principales et nationales, et 1000km de routes provinciales.

Le gouvernement royal est conscient que la situation géographique du pays offre une occasion stratégique de positionnement du Cambodge en tant que centre régional de transport au sein de la sous région du Grand Mékong. Le gouvernement accorde une grande priorité au développement des échanges (particulièrement au sein de l'ASEAN) et des liaisons transfrontalières. Les principales routes nationales (primaires) ont été conçues comme des autoroutes régionales pan-ASEAN, pour favoriser le transport, les échanges et le tourisme au-delà des frontières. Les autres routes nationales et provinciales (secondaires) ont été conçues non pas seulement pour servir de bretelles de raccordement aux autoroutes régionales pan-ASEAN ou aux routes nationales (primaires) mais également pour renforcer les liens entre les différents centres économiques du pays. Pour les besoins de la planification des transports, le Cambodge est divisé en trois régions économiques : une région touristique (provinces de Siem Reap, Oddar Meanchey, Preah Vihear et Kompong Thom) ; une région agro-industrielle et d'écotourisme (région à l'est du Mékong, y compris les provinces de Stung Treng, Rattanakiri, Mondolkiri, Kratie) ; et une région industrielle, qui couvre la région côtière du sud-ouest du pays..

Dans le cadre du programme de coopération GMS, les réseaux routiers suivants seront réhabilités ou reconstruits :

- La reconstruction de la route nationale 6 va se poursuivre, pour relier Siem Reap et les temples d'Angkor Wat à Phnom Penh et Poipet (frontière Cambodge/ Thaïlande) ;
- L'aménagement de la RN1 et de la RN5 a constitué la première étape du projet de route reliant Ho Chi Minh – Phnom Penh et Bangkok (corridor central du GMS) et traversant le Cambodge. Les RN48, RN3 et RN31 (corridor côtier Sud) seront maintenant réhabilités pour relier Sihanoukville au port de Bangkok et aux autres ports internationaux dans la région ;
- La RN7 sera réhabilitée, reliant le sud du Laos à Kratié, grâce à l'appui de la République Populaire de Chine et sera prolongée jusqu'à Phnom Penh et Sihanoukville, via la RN4 et par la construction d'un pont au dessus du Mékong à Kompong Cham avec l'assistance du Japon.

10.2. Chemins de fer

Le réseau de voies ferrées au Cambodge date d'il y a 75 ans. Mais aujourd'hui il constitue la partie centrale et le chaînon manquant du réseau de l'ASEAN, de Singapour à Kunming.

Il existe deux lignes : le trajet Phnom Penh-Sisophon (338 km) et Phnom Penh-Sihanoukville (264 km). Les voies, métriques, ont été construites en 1929. Elles sont très usées et on y roule à 30-35 km/h maximum. Le matériel roulant comprend : 10 locomotives, 5 wagons voyageurs, 35 citernes, et 80 wagons de marchandises.

Pour construire les voies manquantes de 48 km Sisophon-Poipet pour joindre la jonction entre le réseau cambodgien et le réseau thaïlandais le GRC compte prendre un prêt de 15 millions de dollars EU pour faire le balast et pour monter les rails usagés de 206 km octroyés par la Malaisie.

La Chine a conduit les études sur la jonction avec le Vietnam. Le tracé passe par Kompong Cham et rejoint le réseau vietnamien, qui va jusqu'à Loc Ninh. La longueur de la voie ferrée à construire, de Phnom Penh à Loc Ninh est de 260 km.

Pour assurer la bonne gestion, la Banque asiatique de développement (BAD) a proposé de privatiser les chemins de fer du Cambodge. Les voies, le matériel et les bâtiments continuent à appartenir à l'État, et gérés par une Autorité des Chemins de fer qui aura pleine autonomie. Mais la gestion, entretien, commercialisation etc. doit être confiés, par appel d'offres, à des opérateurs privés compétents, qui auront une gestion compétente.

CHAPITRE XI

VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES

Les ressources humaines jouent un rôle beaucoup plus complexe dans le développement économique et social d'un pays. Les compétences acquises par la population, ses valeurs et ses attitudes sont nécessaires à accroître la productivité du travail. Tandis que les valeurs et les attitudes se rapportent à la vision du monde des humains, les compétences représentent leur savoir sur la façon d'agir. En plus, "la productivité du travail subit l'incidence de l'état sanitaire et nutritif de la population active. Les gens doivent posséder l'endurance physique et mentale nécessaire, d'abord pour s'initier à des techniques économiquement utiles, ensuite pour les appliquer sur leur lieu de travail."¹⁹

11.1. Secteur de l'éducation

Aucun pays au monde n'a pu atteindre un développement économique et social durable sans avoir réalisé l'universalité de l'enseignement primaire. L'augmentation des investissements dans l'éducation peut avoir d'importantes retombées, telles que des taux de productivité élevés, et un potentiel d'innovation et de croissance accru. Une population mieux instruite est plus sensible à l'évolution de la société civile et peu encline à tolérer les conflits violents.

Le Gouvernement royal du Cambodge est convaincu que le système éducatif peut jouer un rôle de pivot dans le développement économique et social en permettant de surmonter les trois principaux obstacles suivants: l'accès limité aux opportunités d'enseignement à tous les niveaux, les chances inégales d'accès à ces opportunités, et la mauvaise qualité de l'enseignement. L'éducation doit permettre aux populations rurales de briser le cercle vicieux de pauvreté dans lequel elles sont enfermées.

Le processus de réforme de l'éducation a commencé en 1999. Il a permis de formuler une politique d'éducation et un cadre de stratégie qui a établi les priorités globales du secteur, les objectifs des sous secteurs et un cadre de dépenses à moyen terme. Le Plan stratégique de l'éducation (ESP) a été établi en 2001 et évalué périodiquement pour renforcer la ligne stratégique du secteur. Suite à cette évaluation, un programme plus détaillé d'appui au secteur de l'éducation (ESSP) a été préparé en vue de mettre en œuvre le plan d'actions commun entre les parties prenantes, notamment le GRC, les donateurs et les ONGs. Tout en mettant l'accent sur la nécessité d'améliorer l'accès à l'éducation de base, le gouvernement préconise qu'on attache suffisamment

¹⁹ Gillis M., Perkins D., Roemer M. et Snodgrass D. *Économie du développement. Balises. 1987. P. 219*

d'importance aux autres secteur de l'éducation (secondaire, technique et professionnel, et supérieur) pour assurer un développement équilibré.

Les priorités du gouvernement s'inspirent de l'énoncé de la vision qui définit les domaines prioritaires dans le cadre de l'objectif de réduction de la pauvreté. Pour promouvoir la valorisation des ressources humaines, les autorités ont souligné l'importance d'offrir des services sociaux efficaces et bien ciblés, notamment dans l'enseignement primaire. L'adoption d'une approche holistique pour le développement de l'éducation constitue un trait caractéristique de la politique du gouvernement en matière de l'éducation.

En termes de promotion de l'équité sociale, le gouvernement visera les groupes défavorisés (spécialement les habitants des zones rurales et périurbaines, et les montagnards) en général, les pauvres et des jeunes résidant dans les zones éloignées. Afin d'élargir l'accès à l'éducation, la politique du gouvernement en matière de l'éducation met l'accent sur la réduction du coût de scolarisation à travers la suppression de la contribution parentale au début de l'année scolaire et les paiements informels. S'agissant de l'éducation des filles et des femmes, le gouvernement a accordé la priorité à l'élargissement de l'accès des filles et des femmes à l'éducation par la promotion d'un environnement scolaire plus favorable aux filles et d'un programme de sensibilisation des parents à la parité homme femme.

11.1.1. Performance du secteur de l'éducation

Les lacunes du système d'éducation sont des entraves fondamentales au développement. Le financement de l'enseignement et de la formation technique professionnelle (EFTP) au Cambodge est insuffisant, ce qui apparaît comme une conséquence directe du statut assez secondaire qui est encore le sien dans le système économique et social du pays ainsi que des investissements limités dont il a pu bénéficier dans le passé. Une grande partie des travailleurs cambodgiens ne sont pas qualifiés, ce qui nuit à la productivité des entreprises. Par contre, beaucoup de bacheliers n'arrivent pas à trouver un emploi. De tels contrastes indiquent une très mauvaise allocation des ressources de l'éducation. Le système d'éducation doit être revu. En effet, certains aspects ne sont pas bien adaptés à la situation sociale et économique du Cambodge. La politique de l'éducation doit intégrer les préoccupations relatives à la formation professionnelle.

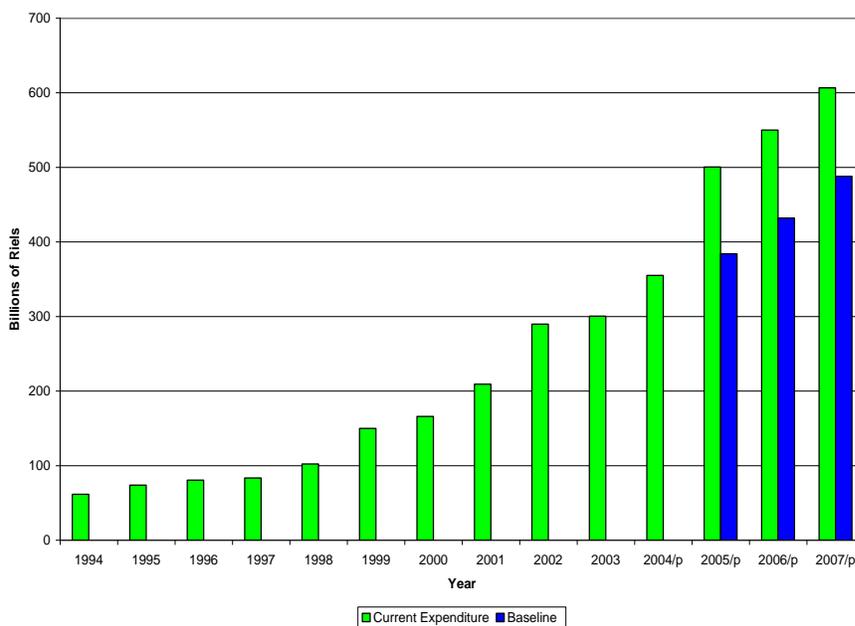
L'enseignement supérieur fut longtemps considéré au Cambodge comme la voie d'accès à la fonction publique, mais avec l'avènement des programmes d'ajustement et la forte limitation des recrutements dans l'Administration, ce débouché est largement bloqué. Néanmoins, les effectifs de l'Université ont continué à croître. Ceci met en évidence deux conclusions : 1) il est essentiel de développer le secteur privé formel pour faire croître la

demande d'emploi mais aussi 2) il faut réformer l'éducation pour préparer les jeunes aux exigences du secteur privé.

La réalisation de ces objectifs nécessite un meilleur partenariat Etat-secteur privé, avec une implication accrue des collectivités locales, des ménages et des partenaires au développement.

La politique du gouvernement en matière de l'éducation est de relever les taux d'inscriptions et de diminuer le redoublement des classes et l'abandon précoce de la scolarité (désertion des écoles par les élèves qui manquent les moyens de poursuivre la scolarisation). L'approche adoptée se concentre sur l'amélioration de la rémunération des enseignants, fourniture du matériel et des équipements scolaires, construction des bâtiments scolaires, la suppression du paiement formel et informel par les parents, l'octroi de bourse d'étude aux élèves pauvres et la fourniture des dortoirs aux jeunes filles etc. Le Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS) veille particulièrement à former et recycler suffisamment d'enseignants et des inspecteurs et à disposer de programmes d'études et de matériels pédagogiques qui renforcent la qualité de l'enseignement.

Graphique 11.1. Dépenses en matière de l'éducation



Le secteur de l'éducation est sans conteste celui qui a enregistré le plus de progrès ces dernières années. Les dépenses gouvernementales en matière d'éducation ont doublé entre 1996 et 2002 en termes de part du PIB, passant de 1 à 2%, et l'éducation représente aujourd'hui 18,3% des dépenses courantes de l'Etat, contre 9% en 1997. Au

total, si l'on ajoute les dépenses d'investissement, l'éducation est devenue en 2002, avec 75 millions de dollars, le premier poste de dépense particulier de l'Etat, passant devant la défense (67,2 millions de dollars). Cet effort financier accru s'est accompagné de la mise en place d'un programme d'action prioritaire (PAP), et s'est effectivement focalisé sur les plus pauvres, avec plus de 60% du budget consacré à l'éducation primaire. Cet accroissement vise à investir dans les ressources humaines en vue de renforcer leurs capacités et d'assurer ainsi un développement à visage humain.

En outre, la part de l'Etat ne représente que la moitié des dépenses réelles d'éducation, les parents continuant à assumer 35% des frais engagés (soit 40 000 riels par an et par enfant en moyenne dans le primaire, 300 000 riels au lycée), les 15% restants provenant de l'aide extérieure.

Le challenge pour le secteur est l'extrême modicité des salaires des enseignants, dont la part au sein des dépenses courantes a chuté de 78% à 67% en 2002, atteignant un niveau si bas qu'il est de nature à compromettre la pérennité du service. Un phénomène qui entame en tout état de cause la qualité de l'enseignement dispensé et favorise le recours forcé au financement par les familles, particulièrement pénalisant pour les plus pauvres.

Le secteur de l'éducation n'est pas épargné par les retards dans le versement des sommes allouées, y compris par les Programmes d'action prioritaire (PAP).

11.1.2. Éducation de base

L'éducation de base pour tous, y compris l'alphabétisation des jeunes et des adultes, est la tâche la plus importante. L'éducation de base comprend le préscolaire, l'enseignement fondamental, éducation non formelle et l'enseignement normal. L'éducation fondamentale comprend deux cycles, un premier cycle de six ans et un deuxième cycle de trois ans. Le GRC accorde une attention particulière à la nécessité d'assurer une scolarité minimale de neuf années d'éducation de base. Le programme de réforme de l'éducation de base en cours de mise en œuvre vise à améliorer les services d'éducation et renforcer l'égalité des chances.

La réforme a commencé à résoudre les problèmes d'équité et d'efficacité avec l'extension des heures de cours, l'accroissement des provisions de matériels pédagogique, et l'augmentation des salaires des enseignants. L'abolition de la contribution des parents, le budget opérationnel des écoles et les classes de rattrapage ont abouti à un impact immédiat.

La politique de l'éducation doit aussi s'efforcer de resserrer les liens de coopération entre le milieu scolaire et le monde du travail, en se penchant sur le problème de l'emploi.

Dans ce contexte, le Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS) doit accorder une attention particulière à l'interdépendance entre les différents sous-secteurs de l'éducation, aux imbrications entre l'éducation et les autres secteurs économiques et sociaux, et au secteur privé.

Le Cambodge a accompli d'énormes progrès en matière d'opportunités d'accès à l'éducation. Le gouvernement est déterminé à réaliser le Programme Education Pour Tous (EPT). La campagne nationale d'alphabétisation a donné les résultats satisfaisants. En effet, les inscriptions à l'école primaire se sont accrues à partir de l'an 2000 après la mise en œuvre du Programme d'action prioritaire (PAP). Le taux brut des inscriptions au niveau primaire a progressé de 110 en 2000/01 à 118 pour cent en 2002/03. La croissance la plus sensible était dans la quantile 1 des personnes les plus pauvres, avec le taux de croissance de 3,5 pour cent, suivie par les quantiles 2, 3, et 4 et la croissance négative de -2,3 pourcent pour la quantile riche. La part de quantile 1 est passée de 15,1% en 1999/00 à 17,1% en 2002/03. Le nombre des inscriptions au niveau primaire dans les communes pauvres (quantile 1, 2 et 3) était beaucoup plus élevé que celui des communes riches.

Les effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire ont augmenté de 2,3 millions à 2,7 millions en 2002. D'autre part, les taux de passage dans les écoles primaires ont augmenté de 75% à 90% en 2001. En d'autre terme, le redoublement dans les classes primaires est en train de se réduire, permettant ainsi à un nombre plus élevé d'enfants d'atteindre le premier cycle du secondaire.

Les enfants défavorisés ont largement bénéficié de la politique gouvernementale en matière d'éducation, avec notamment la construction d'écoles et la distribution de nombreuses bourses. De plus, le fossé entre filles et garçons scolarisés s'est considérablement réduit dans les écoles primaires et les collèges. Des progrès considérables ont été accomplis pour améliorer le taux d'inscriptions des filles. Le taux des inscriptions des filles au niveau du primaire a dépassé celui des garçons. Donc, l'écart entre le nombre de filles et de garçons scolarisés a été réduit, la croissance des inscriptions s'établit à 27 pour cent pour les filles, et celui des garçons à 22 pourcent. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour améliorer les conditions dans les écoles pour faciliter la scolarisation des filles.

En d'autres termes, les réformes ont eu un effet positif sur l'amélioration des taux de scolarisation indépendamment des conditions sociales des familles ou du sexe. Toutefois, si le taux net de scolarisation a crû à 86% pour les 6-11 ans, il reste l'un des plus faibles de la région, et doit encore être modéré par le nombre très réduit (60%) d'enfants achevant effectivement leur scolarité primaire.

Le gouvernement encourage les possibilités d'apprentissage pour tous et une plus grande participation de la communauté afin d'offrir une éducation de qualité à tous les enfants en âge d'école primaire. Le programme met l'accent sur la réduction des disparités en termes d'opportunités éducatives par le biais de réformes politiques et d'interventions spécifiques. Actuellement, le programme se concentre particulièrement sur le développement de la petite enfance et les soins à lui donner ainsi que sur l'amélioration de l'enseignement et des processus d'apprentissage.

11.1.3. Enseignement secondaire

Le secondaire se compose de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement technique et professionnelle. En matière d'enseignement secondaire général, le gouvernement s'attache en priorité à: (a) promouvoir l'expansion de ce sous-secteur en finançant la construction de nouveaux établissements scolaires dans tous les districts, l'extension ou la réhabilitation des établissements existants et en adoptant des approches comme le recours aux classes à double horaire pour accroître les effectifs; (a) affecter suffisamment de ressources publiques aux établissements scolaires; (c) améliorer la qualité et l'efficacité du système éducatif par le renforcement de la formation préalable et en cours d'emploi des enseignants et par la fourniture de matériels pédagogiques adéquats (ouvrages scolaires, équipements etc.).

Au cours des dernières années, des réformes se sont concentrées sur l'amélioration des taux de scolarisation, en particulier pour les filles, l'élévation des standards académiques et la limitation des taux de redoublement pour les filles, à travers une amélioration continue de la qualité de l'éducation. La scolarisation des filles demeure cependant assez faible, mais en progression continue; les filles représentent le tiers des effectifs globaux. Les réformes de l'éducation incluent l'extension des services d'enseignement pour le 2^{ème} cycle du secondaire dans les régions mal desservies, la multiplication du nombre de disciplines enseignées, la mobilisation d'un budget de fonctionnement adéquat, ainsi que des mesures pour assurer l'accès équitable aux familles les plus pauvres.

Des actions d'encouragement au niveau du 2^{ème} cycle du primaire et du 1^{ème} cycle du secondaire, comme la provision de bourse d'étude pour les défavorisés, ont permis d'accroître le maintien à l'école et aussi d'augmenter le nombre des scolarisés chez les populations défavorisées. Le gouvernement a aussi facilité la participation du secteur privé dans la création de services d'enseignement dans le 2^{ème} cycle du secondaire.

Au niveau du collège, le taux brut d'inscription est passé de 27% en 2000/01 à 36,5% en 2002/03. En conséquence, atteindre la cible globale de 50% représente un challenge à relever pour le gouvernement. On observe aussi une tendance similaire où la croissance des inscriptions était 30 pour cent dans les communes pauvres et 10 pour cent dans les communes riches. Et malgré cette progression de 30%, les enfants

originaires des communes les plus pauvres ne représentent que 6,7% des collégiens et 1,8% des lycéens, contre 35% et 52% respectivement pour les enfants originaires des communes les plus riches.

L'inégalité d'accès à l'éducation est plus sévère au niveau du lycée où les enfants originaires des commune les plus riches représentent 52% des inscriptions contre 1,8% pour les enfants originaires des communes les plus pauvres. Seulement 33% des filles cambodgiennes ayant l'âge d'aller au lycée étaient inscrites. En conséquence, près de 25-30% des filles étaient inscrites dans des établissements de formation professionnelle et des établissements supérieurs.

Les principaux obstacles à la participation des filles au processus de scolarisation englobent: l'absence de collège et de lycée dans les districts et les communes pauvres et le niveau de pauvreté. Donc, gouvernement accorde la priorité à la construction de nouveaux établissements scolaires dans tous les districts et à la fourniture plus ciblée des bourses d'études aux élèves pauvres, surtout les filles.

11.1.4. Formation technique et professionnelle

L'insuffisance de la formation professionnelle constitue une entrave à la productivité. Toutefois, les arguments en faveur d'un rôle accentué de l'Etat ne sont pas aussi évidents que pour l'éducation de base, car les entreprises peuvent en principe être incitées à fournir la formation à leurs employés comme les employés devraient être incités à payer leur propre formation. Néanmoins, des lacunes dans le fonctionnement du marché (manque d'information et de financement, difficulté d'appropriation) peuvent entraîner une offre insuffisante de formation. La formation professionnelle a joué un rôle important dans le " miracle " Asiatique. Le Cambodge doit donc tirer des leçons à cet égard. En particulier, les programmes de formation professionnelle doivent être flexibles et répondre aux attentes du marché de travail.

Au Cambodge, l'enseignement et la formation technique professionnelle (EFTP) est considéré comme un sous-secteur de l'éducation. Il comprend une composante " formation technique et professionnelle supérieure " et une composante " enseignement technique et formation professionnelle de niveau moyen et secondaire". Pour le troisième mandat, le GRC a créé le Ministère du Travail et de la formation professionnelle, qui est chargé de la création de l'emploi et de la formation technique et professionnelle.

Dans le privé, une forte croissance a été notée depuis des années 90 en matière d'offre de formation professionnelle à cycle court (6 mois, 1 an ou 2 ans) dans presque toutes les branches d'activité (commerce, gestion, comptabilité, entreprise, informatique, tourisme).

La formation continue demeure un problème, sauf pour les travailleurs qui disposent des moyens financiers pour prendre en charge leurs propres formations dans les filières payantes de la place.

Une nouvelle politique de formation s'avère aujourd'hui un des éléments clés d'une stratégie de promotion du secteur privé et de l'Emploi. Cette nouvelle politique de formation devrait comprendre les axes suivants :

La rationalisation du financement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle est une priorité. La coordination des moyens mis à la disponibilité de l'EFTP par l'Etat, les entreprises privées et les partenaires au développement est essentielle à la mise en œuvre d'une politique de développement de la formation.

Le développement de programmes privés de formation professionnelle aux côtés des formations universitaires. A cet effet, il est à signaler que la participation du secteur privé à ce mouvement nouveau est acquise. Certainement, parce que ce dernier au-delà de son apport social est aussi à la recherche de profils adéquats.

Dans le domaine de l'enseignement et de la formation secondaire technique et professionnelle (EFTP), le gouvernement va promouvoir sa diversification, améliorer sa gestion et sa qualité. Il va soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de politique visant à promouvoir des systèmes d'enseignement et de formation secondaire technique et professionnelle souples, basés sur la demande du marché de travail. A cette fin, le gouvernement va promouvoir l'instauration d'un partenariat fort avec les opérateurs privés pour améliorer la qualité de la formation secondaire technique et professionnelle.

Actuellement, la capacité du système public de EFTP est limitée et ses programmes sont en déphase par rapport aux besoins réels de l'économie. Au cours des années récentes, la scolarisation dans EFTP a connu un déclin à cause de la perception du public quant à la qualité médiocre de l'enseignement et aux possibilités limitées d'emploi dans l'administration publique et le secteur privé. Cependant, la plupart des activités EFTP du secteur privé sont confinées à Phnom Penh et les capacités de EFTP dans les zones rurales restent dépendantes de l'assistance extérieure.

11.1.5. Enseignement supérieur

A l'orée du vingt-et-unième siècle, le Cambodge est confronté à un certain nombre de nouveaux défis du développement, tels que le processus rapide de la mondialisation de l'économie et la prédominance accrue des sciences et de la technologie, notamment la technologie informatique et son corollaire, les réseaux mondiaux de production de la connaissance. Cet environnement pose de défis, mais il offre également d'autres opportunités au Cambodge dont il peut tirer avantage en mettant l'accent sur la

valorisation des ressources humaines. Le perfectionnement du capital humain est la clef pour relever les défis persistants. Cela exige le développement de l'enseignement supérieur qui joue un rôle déterminant dans le processus de mondialisation.

L'enseignement supérieur au Cambodge est soumis à des pressions en faveur du changement. Il leur faut de plus en plus faire face à la concurrence, tant du secteur privé que de l'étranger. Les établissements se voient actuellement accorder une plus grande autonomie pour gérer leurs propres affaires. Les fonds publics sont alloués sous forme de "dotations globales" et le financement par les étudiants et les entreprises est de plus en plus encouragé.

Les établissements d'enseignement supérieur doivent montrer imaginatifs en trouvant un juste équilibre entre la mission universitaire et les pouvoirs de décision d'une part, et la viabilité financière et les valeurs traditionnelles d'autre part. Le gouvernement a aussi tenté de concilier la recherche de l'excellence et le développement de l'équité.

L'enseignement supérieur privé se développe rapidement. Le renforcement de la qualité de l'éducation s'inscrit dans la politique du gouvernement. L'attention a été accordé sur les politiques visant à améliorer la qualité de la formation durant la scolarité obligatoire, c'est-à-dire les connaissances théoriques et pratiques fondamentales. Le Gouvernement royal a mis en place en 2003 un Comité cambodgien de l'accréditation (CCA), chargé d'évaluation extérieure de la qualité des établissements d'enseignement supérieur.

11.1.6. Mécanismes de financement sectoriel

En dépit des progrès réalisés dans le développement de l'éducation ces dernières années, il reste encore beaucoup à faire à tous les niveaux dans ce secteur.

Ainsi, afin de corriger la tendance de sous financement du secteur éducation et permettre un niveau optimal de performance sur les activités essentielles, il apparaît que l'enveloppe devant être allouée à l'éducation devrait progressivement tendre à atteindre 15% à 18% de la dépense publique. Deux hypothèses sont envisagées ici. L'hypothèse haute se base sur une dépense de l'éducation placé à 606 milliards de riel en 2007, soit environ 3% du PIB. Selon l'hypothèse basse, la dépense totale éducation s'élèverait à 488 milliards de riels, qui représente 17,6% de la dépense publique et 2,25% du PIB en 2007.

Tableau 11.1. Politique en matière du personnel dans l'Education

	Hypothèse basse	2007	
	2003	Scénario 1	Scénario 2
Total dépenses courantes (en milliards de riel)	300	488	606.50
Coût enseignant (en milliards de riel)	189.24	318.86	463.72
Part du coût enseignant (%)	63%	65.30%	76.50%
Revenu moyen mensuel (en dollar)	42.6	61.9	90.0

Source: Ministère de l'économie et des finances

Dans un pays qui a des ressources limitées, pour promouvoir le développement humain durable, il existe des choix stratégiques à faire, par exemple entre les deux options suivantes:

Première option: coût enseignant fixé à 65% des dépenses courantes de l'éducation et une augmentation de coût non enseignant.

Tableau 11.2. Première option – L'accroissement des coûts non enseignants avec l'enveloppe de ressources fixe

(en milliards de riel)	2003	2004	2005	2006	2007
Total dépense courante	300.45	355.10	384.00	432.00	488.00
Coût enseignant	189.23	214.77	242.72	278.47	318.86
Autres dépenses courantes hors coût enseignant	111.22	140.32	141.28	153.53	169.14
Part du coût enseignant	63%	60.48%	63.21%	64.46%	65.34%

NB: 1. Coût enseignant comprend les traitements du chapitre 10 et l'accroissement incrémental du Programme d'actions prioritaires (PAP) 1.

2. Autres dépenses courantes hors coût enseignant est composé d'autres chapitres du PAP (Chapitre 13) et les autres chapitres 11, 31 et 32, qui sont basés sur les résultats;

Option 2: coût enseignant s'élevé à 76% des dépenses courantes de l'éducation et un coût non enseignant stable.

Tableau 11.3. Deuxième Option – L'accroissement des coûts enseignants et besoin des ressources additionnelles

(en milliards de riel)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total dépense courante	300.45	355.10	500.42	549.91	606.50	667.15
Coût enseignant	189.23	214.77	358.60	408.12	463.71	510.37
Autres dépenses courantes hors coût enseignant	110.77	140.32	141.81	141.79	142.79	156.78
Part du coût enseignant	63.07%	60.48%	71.66%	74.22%	76.46%	76.50%

NB: 1. Coût enseignant comprend les traitements du chapitre 10 et l'accroissement incrémental du Programme d'actions prioritaires (PAP) 1.

2. *Autres dépenses courantes hors coût enseignant est composé d'autres chapitres du PAP (Chapitre 13) et les autres chapitres 11, 31 et 32, qui sont basés sur les résultats;*

11.2. Secteur de la santé

Le gouvernement royal a défini de nouvelles orientations de politique en matière de santé et d'action sociale, qui ont pour objectif majeur de permettre à chaque citoyen d'accéder aux services socio-sanitaires de base, quel que soit son niveau économique.

Le secteur de la santé se caractérise par une insuffisance notable des infrastructures sanitaires et sociales et en prestation de services, avec un personnel de santé insuffisant, certes de plus en plus mal réparti, mais surtout peu motivé à exercer ses activités sur l'ensemble du territoire national ainsi que des moyens d'évacuation limités, en particulier au niveau des zones pauvres et reculées. Les résultats de l'étude sur la perception des populations en termes d'accès aux services de santé et de qualité des soins confirment ce constat.

Le Gouvernement royal du Cambodge place la santé au cœur du développement. Le gouvernement est conscient que la pauvreté ne résulte pas seulement d'un faible revenu mais aussi de l'altération de toute une série de potentialités de l'être humain, notamment la santé. Les potentialités économiques influent sur la santé, car un faible revenu limite l'accès aux soins aussi que les occasions de promouvoir la santé. Inversement, une mauvaise santé limite la capacité de gain et contribue à la pauvreté. Donc, les améliorations de la situation sanitaire sont importantes en soi, mais une meilleure santé est aussi la condition *sine qua non* et un élément essentiel de la croissance économique et de la cohésion sociale.

C'est dans cet esprit que le gouvernement s'engage à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il y a quelques succès enregistrés en matière de santé publique ces dernières années, notamment l'éradication de la poliomyélite, la baisse du nombre de décès liés au paludisme et une extension du dispositif de santé publique à travers le pays.

Dans la lutte contre la propagation du VIH/SIDA, le Cambodge a fait des progrès plus rapides pour atteindre la cible des OMD. Le taux de prévalence du VIH/SIDA au Cambodge a diminué de près d'un tiers, passé de 3,9 pour cent en 1997 à 2,6 pour cent en 2002. Mais on constate une augmentation substantielle de la transmission de mari à épouse et de mère à enfant. Pour lutter contre cette tendance, l'action gouvernementale se concentre sur le dépistage et l'accompagnement psychologique et la prévention de la transmission de mère à enfant, en s'intéressant particulièrement aux jeunes, aux adolescents et aux femmes. Néanmoins, le Cambodge a des difficultés à progresser vers la réalisation de certains des OMD en rapport avec la santé. La malnutrition des enfants

de moins de 5 ans continue d'être un problème de santé publique. En l'an 2000, presque un enfant sur 2 souffre d'insuffisance pondérale et 15% présentent une sous nutrition chronique ou émaciation.

Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'état sanitaire d'une majorité des populations cambodgiennes pour atteindre un niveau acceptable. L'utilisation des dispositifs médicaux et sanitaires publics est faible et il existe l'obstacle financier à cette utilisation. Le taux de la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans et le taux de mortalité infanto juvénile apparaît avoir augmentés ces dernières années et restent encore très haut par rapport aux pays dans la région. Donc, le Cambodge aura des difficultés à atteindre les objectifs de réduire le taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans de 125 en 2000 à 55 par 1,000 nouveaux nés en 2015.

Le gouvernement royal continuera de mettre l'accent sur la mise en œuvre de programmes de prévention, la lutte contre les maladies transmissibles, la promotion de la santé maternelle et infantile pour réduire la mortalité maternelle et infantile, le renforcement des services d'urgence et de l'éducation et l'information sanitaires, en particulier dans les zones rurales. Les plus démunis bénéficieront d'un accès gratuit aux services médicaux des hôpitaux de référence et des centres de santé. Les fonds d'équité, conçus pour faciliter l'accès des plus pauvres à des services médicaux de qualité, seront renforcés et étendus. Le gouvernement royal adoptera et fera appliquer la législation et les réglementations médicales pour garantir des services médicaux et des pratiques médicales de qualité et la sécurité alimentaire. Le gouvernement royal continuera de promouvoir le recours aux médecines traditionnelles, avec une information et des contrôles appropriés, en conjonction avec la médecine moderne.

11.2.1. Stratégie nationale en matière de la santé

En 2003 le Gouvernement royal du Cambodge a adopté un nombre de documents stratégiques visant à améliorer la fourniture de services sanitaires et nutritionnels, y compris un plan quinquennal stratégique pour le secteur de la santé (2003-2007) et le plan cambodgien d'investissement dans la nutrition (2003-2007).

Le Plan stratégique 2003-2007 est basée sur un ensemble de valeurs, qui mettent l'accent sur la prestation de services de santé de haute qualité des services, établir un fond d'équité pour exonérer les pauvres des paiements directs afin d'élargir l'accès, changer le comportement du personnel de la santé, accroître la transparence des institutions responsables de la gestion des soins, mobiliser les ressources, y compris les primes des assurances privées et les assurances communautaires basées sur le prépaiement. Les lignes directrices pour la mise en œuvre de ces politiques mettent en valeur la protection sociale des groupes vulnérables, la nécessité d'être à l'écoute des besoins du public, un financement viable, la valorisation des régions rurales, le

renforcement des capacités et le développement des ressources humaines, ainsi que le partenariats.

La politique du gouvernement en matière de la santé s'attache aux douze priorités suivantes:

- (i) La prestation de soins de santé de base à la population du Cambodge, avec la pleine participation de la collectivité;
- (ii) La prestation de services essentiels spécialisés, s'il y a lieu, et dans les confins des ressources disponibles;
- (iii) La décentralisation et la déconcentration des fonctions de financement, de planification et d'administration au sein du secteur de la santé;
- (iv) L'optimisation des ressources humaines grâce à une planification et à une gestion adaptées, y compris l'affectation du personnel et le développement des capacités dans le secteur de la santé;
- (v) L'accent sera mis sur la prévention et la répression des maladies transmissibles et certaines maladies non transmissibles sélectionnées, ainsi que sur la prévention des accidents;
- (vi) Une action prioritaire visera une protection maternelle et infantile de qualité;
- (vii) La mise en application des lois relatives à la santé et la mise en place de nouvelles mesures législatives afin de protéger la santé de la population;
- (viii) La promotion active de comportements liés à la santé ou favorables à la santé parmi la population;
- (ix) Les prestataires de services de santé seront encouragés à veiller à la qualité, à l'efficacité et à la rentabilité de leurs prestations;
- (x) Une plus grande promotion de partenaires publics et privés efficaces pour rationaliser le secteur de la santé;
- (xi) Une utilisation efficace du système d'information en matière de santé afin d'assurer, dans le secteur de la santé, une mise en œuvre, un suivi et une évaluation fondés sur les résultats;
- (xii) La promotion de l'accès équitable aux services prioritaires, surtout pour les pauvres.

Les objectifs du secteur de la santé en matière de la lutte contre la pauvreté sont ceux liés à une forte externalité des bénéficiaires aboutissant à une protection des couches les plus pauvres. Ces objectifs sont suivants:

1. Améliorer les indicateurs de santé de la population cambodgienne, avec un accent particulier sur l'amélioration des indicateurs pour les groupes les plus pauvres. Les objectifs d'impact au niveau de la population sont: la réduction de la mortalité infantile et infanto juvénile, la réduction de la mortalité maternelle, le contrôle des maladies transmissibles, et l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants et des femmes, en améliorant l'accès aux services de santé ainsi que les connaissances et compétences des parents et autres personnes s'occupant d'enfants et encourage l'accouchement assisté par un personnel qualifié. Cela nécessite des interventions techniques axées sur les principales causes des décès, comme la malnutrition, la diarrhée, les maladies évitables par la vaccination, les infections et les maladies parasitaires, dont l'efficacité suppose l'existence d'un réseau de structures médicales et sanitaires publiques et privées et dépend d'un financement adéquat;
2. Limiter l'impact des dépenses de santé sur le revenu des plus pauvres. L'objectif d'impact au niveau de la population est la réduction du poids de la santé sur le revenu des plus pauvres;
3. Amélioration la participation des pauvres. L'objectif d'impact étant un engagement grandissant de la société civile et en particulier des groupes les plus pauvres dans la gestion et le monitoring des activités de santé;
4. Renforcer les capacités à tous les niveaux en matière de prévention et de soins et promouvoir la participation des communautés locales au travers d'activités de plaidoyer ciblées et de programmes de mobilisation sociale;
5. Enrayer la propagation du VIH/SIDA et réduire l'impact socioéconomique de l'épidémie sur les enfants, les adolescents et les familles par le biais de programmes de prévention ainsi que d'initiatives en faveur des personnes vivant avec le VIH/SIDA ou de services destinés à celles-ci;

Autres problèmes cruciaux de politique sanitaire:

- S'appuyer sur les principes d'équité, d'accès universel, de participation communautaire et d'approche intersectorielles;
- Créer des conditions favorables à une prestation efficace des services aux groupes de déshérités et d'exclus;

- Organiser les soins intégrés et homogènes qui associent la prévention, les soins aigus et les soins chroniques à tous les niveaux du système de santé;
- Mettre en place un mécanisme incitant les personnels de santé à exercer en milieu rural et zones difficiles sur base de contrats fonctionnels liés à la performance;
- Évaluer en permanence et chercher constamment à améliorer la performance.

Le gouvernement royal s'engage à adopter et faire appliquer la législation et les réglementations sur la santé pour garantir la qualité des services de santé et des pratiques médicales ; sans oublier les services de médecine traditionnelle pratiqués sous contrôle et avec l'information appropriée, en conjonction avec le recours à la médecine moderne. Le plan d'action 2004-2007 du ministère de la Santé détaille le cadre logique des interventions nécessaires pour atteindre les objectifs prioritaires de la Stratégie Rectangulaire. Concrètement, des interventions seront menées dans les six domaines suivants :

Accès aux services de soins et de santé : pour améliorer la couverture des services de soins et de santé, priorité sera donnée au renforcement de la mise en œuvre des services de santé de base (MPA) et complémentaires (CPA) sur l'ensemble du pays ; et à la mise en place de systèmes performants de distribution et de fourniture de documentation, de médicaments et d'équipements. Dans le cadre du renforcement des services MCH, une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre des services IMCI, avec un juste équilibre entre services curatifs et services de prévention. Les mécanismes de référence seront renforcés pour faciliter l'accès des populations, et des plus démunis en particulier, aux services de santé. Le gouvernement royal opérera les changements institutionnels et organisationnels nécessaires pour intégrer les programmes nationaux, en particulier au niveau provincial et local ; développer une approche basée sur la qualité et des interventions basées sur la nécessité ; et promouvoir à la fois la participation du secteur privé et des communautés locales dans la planification et la pratique des soins médicaux.

Évolution des comportements : dans le domaine clef de l'évolution des comportements et de la communication, une attention particulière sera portée à l'application du code de déontologie. Des formations à la communication, et particulièrement à la communication avec les populations cibles (mères, enfants, adolescents) seront dispensées pour améliorer la qualité des services de santé pour les MCH et les jeunes. Pour faciliter l'accès à tous, et aux plus démunis en particulier, il faudra renforcer la confiance des usagers dans les services de soins et de santé et les usagers seront informés des services médicaux disponibles dans leur zone de résidence.

Renforcement de la qualité : pour un renforcement de la qualité sur l'ensemble du secteur, la priorité sera d'élaborer, mettre en œuvre et faire appliquer des mécanismes d'agrément. Garantir la participation des groupes de consommateurs dans les actions de

renforcement de la qualité sera une composante essentielle de la stratégie de renforcement de la qualité des services de soins et de santé.

Développement des ressources humaines : les priorités dans ce domaine sont directement liées au développement des politiques de gestion des ressources humaines pour renforcer la motivation des équipes, y compris le développement de mécanismes de supervision, discipline et récompense. Une option sera étudiée sur l'octroi de primes aux personnels qui travaillent dans des zones reculées ainsi que sur l'ajustement des installations de formation pour répondre aux besoins des personnes qui viennent de zones reculées. Une stratégie accélérée de déploiement de sages-femmes sera étudiée.

La sécurité alimentaire et l'alimentation ont aussi une influence capitale sur l'état de santé des pauvres. Près de la moitié des enfants cambodgiens sont mal-nourris, et un huitième d'entre eux meurt avant d'avoir atteint l'âge de cinq ans, en grande partie à cause de maladies évitables. Plus de cinquante pour cent des treize millions de Cambodgiens ont moins de dix-huit ans et c'est un véritable défi que de garantir qu'ils deviendront des adultes en bonne santé, éduqués, et prêts à contribuer au développement durable de leur pays.

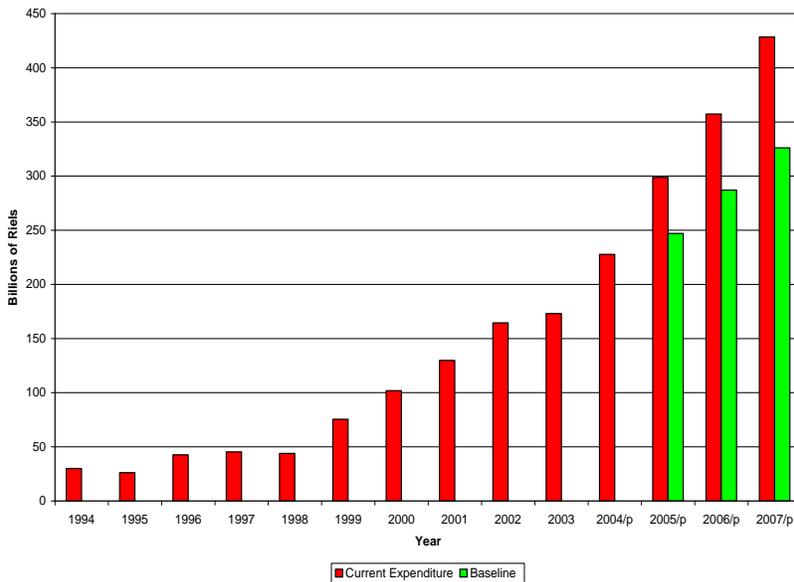
La malnutrition, avec ses effets sur le système immunitaire, accroît le risque de maladie et la gravité des infections, et, associée à d'autres facteurs, elle est la cause de plus de la moitié des décès infantiles. En ce sens, le gouvernement s'attache, en étroite coopération avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux, à améliorer la sécurité alimentaire des cambodgiens, dans les zones rurales comme dans les milieux urbains, grâce aux programmes ciblés destinés à garantir la bonne alimentation des mères et des enfants.

11.2.2. Financement du système de santé et la performance

Pour assurer la bonne mise en œuvre de ces politiques de santé, les priorités du gouvernement royal sont d'augmenter les affectations budgétaires du secteur de la santé et de continuer à promouvoir la participation de la communauté internationale et du secteur privé pour accroître les investissements dans ce secteur et ainsi améliorer l'état de santé des populations. Un des objectifs majeurs du gouvernement est d'améliorer la gestion et la viabilité financière du système de santé publique.

Le financement des systèmes de santé au Cambodge provient de trois sources principales: gouvernement, bailleurs de fond et les charges directs des populations. Donc, la réalisation des objectifs sanitaires nationaux nécessite de ressources et un degré de coopération sans précédent entre les autorités nationales, les organismes multilatéraux, les pays donateurs, les communautés, le secteur privé et les autres parties prenantes.

Graphique 11.2. Dépense en matière de santé



L'efficacité des systèmes de soins de santé dépende d'un financement adéquat. À cette fin, tout au long des cinq dernières années, les dépenses publiques de santé ont augmenté régulièrement en terme nominal d'environ 79 pour cent par an pour atteindre 183 milliards de riel en 2003. En proportion du PIB, les dépenses publiques de santé a progressé de 0.4% à 1% entre 1998 et 2003. En pratique, elles sont passées de 1 à 3 dollars par an et par habitant. De plus, les dépenses de santé financées par l'assistance internationale s'établissent à 4 dollars par an et par habitant. Au total, les dépenses de santé par tête par habitant se sont élevées à 7 dollars, un montant qui ne représente qu'une faible fraction des frais de santé engagés par les ménages, évalués à environ 25 dollars par an. Or le recours massif au financement des frais de santé par les particuliers a un impact disproportionné sur les pauvres et compromet leur accès aux soins. 26% des patients doivent emprunter de l'argent ou vendre des biens pour payer leurs frais médicaux.

La dépense de santé représentait en 2003 11% de la dépense totale de l'Etat. Ce chiffre apparaît encore donc trop faible. Malgré ces efforts, il apparaît donc que le secteur santé a souffert d'un sous financement chronique. La capacité à financer le secteur de santé sera influencée à la fois par l'environnement politique et économique national et international et par la disponibilité d'une aide financière extérieure.

La réforme des finances publiques a apporté au Ministère de la Santé des moyens financiers supplémentaires pour le développement du secteur afin mettre en œuvre le Programme d'actions prioritaires (PAP) pour les activités de santé dans sept provinces et

villes ainsi que pour mener huit programmes nationaux. De plus, des ressources ont été allouées pour promouvoir les soins de santé dans trente-deux districts dans le cadre du Programme de développement accéléré dans les districts (ADD).

Les provinces, où vivent près de 90% des habitants, ne recueillent que 56,7% des fonds de l'Etat, contre 33,3% pour la capitale, dont la population est pourtant plus favorisée. Les salaires représentent moins de 12% des dépenses courantes de l'Etat dans le domaine, une des proportions les plus faibles au monde. Une extrême modicité des salaires incite une partie du personnel médical d'Etat à travailler dans le secteur privé. En outre, une grande proportion des sommes annuelles allouées à la santé n'a été débloquée qu'aux derniers mois de l'année, due principalement à la lenteur des procédures des marchés publics pour les médicaments.

Le Ministère de la Santé a multiplié les efforts pour élargir la couverture des soins de santé de base aux zones éloignées du pays. Le nombre de centres de santé étoffés de personnel qualifié et équipés de matériels adéquats a été porté de 678 en 2000 à 768 en 2002. Mais, seuls 82% des 991 centres de santé du pays étaient capables de prodiguer les soins élémentaires imposés par leur cahier des charges et fournir le minimum de soins nécessaires (Minimum Package of Activities). Dix hôpitaux de district assurent actuellement des opérations chirurgicales d'une qualité équivalente à celle fournie dans les hôpitaux spécialisés. De plus, moins de 55% de la population vivant par ailleurs à moins de 10 kilomètres d'un centre de santé publique. Cela explique sa faible utilisation par les pauvres.

Tableau 11.4. L'utilisation des services sanitaires publics et l'état de santé par catégorie socio-économique

	Rural les plus pauvres	Rural riche	Urbain pauvre	Urbain riche	Plus pauvres femmes
Vaccinés contre la rougeole	45%	85%	(..)	78%	41%
Diarrhée - ORT use	11%	44%	(..)	41%	12%
ARI - seen medically	31%	52%	(..)	53%	25%
Severely underweight	16%	6%	(..)	6%	18%
Consultation anténatale - personnel médical	14%	56 %	20%	71%	
Naissance assistée par le personnel médical	14%	75%	23%	88%	
Prévalence contraceptive moderne	10%	22%	12%	24%	
Le niveau de connaissance du VIH/SIDA	59%	89%	56%	93%	
Taux de mortalité infantile	108.70	58.30	(..)	41.10	94.10

Source: Adaptée du Recensement démographique et sanitaire en 2000,

Le taux d'utilisation des "Districts Opérationnels (OD)" dans les centres de soins a doublé au cours des deux dernières années, mais reste encore faible. La présence dans les OD par habitant et par an est de 0,51. Parmi les facteurs pouvant faire obstacle à l'utilisation des services publics de santé se figurent: la distance des facilités de santé trop importante, voie de communication inexistantes, coût de trajet (transport et temps)

prohibitif, coût prohibitif des services, en particulier médicaments et hospitalisations, l'application du recouvrement des coûts, le personnel de santé compétent n'est pas toujours présent dans les facilités de santé et les infrastructures en mauvaise état.

Ces insuffisances se traduisent par des résultats assez alarmants pour le secteur : sur 100 000 femmes qui donnent naissance à un enfant, 437 meurent. Le taux de mortalité infantile se situe à 95‰ et le taux de mortalité infanto-juvénile situé à 124‰ présente de fortes disparités entre les régions.

La malnutrition des enfants de moins de 5 ans continue d'être un problème de santé publique. En l'an 2000, presque 45% souffre d'insuffisance pondérale et 15% présentent une sous nutrition chronique ou émaciation (CHDS, 2000).

La couverture vaccinale contre les principales maladies de l'enfance reste insuffisante malgré les efforts constants qui ont été réalisés dans le cadre du Programme Elargi de Vaccination (PEV). Seuls 40 % des enfants âgés de 12 à 23 mois ont reçu tous les vaccins, 71% ont reçu les vaccins contre le BCG et 55% contre la rougeole (CHDS, 2000).

Tableau 11.5. Dépenses de santé par sources en 2002 et le cadrage à moyen terme en 2003-2007 (en millions US\$, hypothèse haute)

Source du financement	2002	Dépense pour 2003-2007				
		2003	2004	2005	2006	2007
Gouvernement ^a	40.38	50.50	57.16	74.70	89.32	107.09
Charges directs ^a	NA	2.29	2.27	2.70	2.70	2.70
Total aide ^b	20.44	28.93	43.77	44.83	23.38	10.48
Total dépense de santé	60.82	82.12	103.37	121.93	115.08	119.85
Population *	14.22	14.58	14.94	15.31	15.69	16.08
Dépense de santé par habitant	4.10	5.63	6.92	7.96	7.33	7.45
% Gouvernement	64.94%	61.49%	55.30%	61.26%	77.62%	89.35%
% Aide extérieure	35.06%	35.22%	42.35%	36.77%	20.32%	8.75%

Source: Cadre de dépense à moyen terme, 2005-2007

* Le nombre de la population a été calculé à partir des résultats du recensement en 1998 (12.560.198) avec un taux d'accroissement annuel de 2.49%

a. Projection selon hypothèse haute; b. seulement les projets d'investissements (hors dépense courante)

Ainsi, afin de corriger la tendance de sous financement du secteur santé et permettre un niveau optimal de performance sur les activités essentielles, il apparaît que l'enveloppe devant être allouée à la santé devrait progressivement tendre à atteindre 12% à 15% de la dépense publique. Deux hypothèses sont envisagées ici. L'hypothèse haute se base sur une dépense de santé placée à 438 milliards de riel, soit 1,9% du PIB en 2007. Selon l'hypothèse basse, les montants alloués au secteur santé s'élèveraient à 326 milliards de riel, soit 1,5% du PIB en 2007.

A l'intérieur de ce cadrage l'accent sera porté sur la prestation de paquets de services clés qui visent à augmenter la couverture des zones reculées. L'équité en matière de santé est un autre principe clé des soins de santé primaires. Pour l'appliquer, il faut pouvoir mesurer les inégalités concernant l'accès aux services de santé et leur utilisation, les principales issues sanitaires, et identifier les personnes les plus désavantagées.

Actuellement, les bénéficiaires de soins échappent aux pauvres au profit des classes moyennes. Les 40% de la population les plus pauvres ne consomment que 30% des dépenses publiques de santé. Une amélioration de l'efficacité du système doit passer par une augmentation des salaires du personnel médical, des exemptions de frais de consultation pour les 36% de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté, et une priorité accordée aux structures de soins locales.

Le gouvernement est particulièrement préoccupé par l'exode des cerveaux des zones rurales en direction des zones urbaines. Donc, il faut mieux planifier la dotation en personnel, prendre en considération les questions de rémunération et améliorer la gestion du personnel. En augmentant les traitements et introduisant un système de bonus géographique, on peut accroître le nombre et la productivité des agents de santé et obtenir bons résultats.

Outre l'augmentation des traitements, d'autres stratégies permettent d'améliorer la productivité: il s'agit notamment, d'avantages non financiers comme la formation en cours d'emploi, les occasions de rotation et de promotion. Des incitations financières et non financières peuvent réduire les déséquilibres géographiques dans la distribution des agents de santé. On a aussi proposé de recruter et de former des personnes provenant de zones écartées qui s'engagent à travailler dans leur région d'origine.

Au cours de cinq dernières années, le gouvernement s'est employé activement à réformer l'ensemble des systèmes de santé en accordant une attention croissante à la décentralisation des ressources et du processus de décision au profit du district. Faire participer les gens à la planification et à la mise en œuvre des soins de santé qui leur sont destinés est l'une des principes fondamentaux de la réforme.

Depuis le début des années 2000s, des réformes sanitaires ambitieuses avaient été introduites parmi lesquelles les contrats de performance et les systèmes de rémunération liés aux performances et la gestion centrée sur les résultats. Les contrats de performance sont des accords conclus entre le Ministère de la santé et les ONGs qui définissent les objectifs et les résultats attendus au cours d'une période donnée. Ils sont élaborés sur la base des priorités fixées au niveau politique, des missions des ONGs et les plafonds budgétaires.

Parmi les programmes de la santé les plus importants se figurent: (i) **vaccination**: après l'éradication de la poliomyélite, le gouvernement a commencé des programmes pour l'éradication du tétanos et de la rougeole. Il a aussi mis en œuvre un programme de vaccination contre l'hépatite B; (ii) **espacement des naissances et soins de pré-natalité**: les activités d'espacement des naissances se sont multipliées graduellement. 96% des femmes mariées connaissent au moins une méthode de planning familial et 24% utilisent une méthode de planning familial; (iii) **VIH/SIDA**: un programme visant la généralisation de l'utilisation des moyens de protection a été étendu à l'ensemble du pays; (iv) **tuberculose**: l'utilisation du «Traitement direct observé courte période - Direct Observed Treatment Short Course (DOTS)» pour soigner la tuberculose a été élargie à plusieurs centres de soins, et le taux de guérison a été maintenu à un haut niveau (85%); (v) **paludisme**: malgré la baisse du taux de mortalité et du taux de prévalence du paludisme, l'incidence demeure élevée, en particulier dans les provinces voisines aux frontières avec la Thaïlande, le Vietnam et le Laos; (vi) **Dons de sang**: le système des dons de sang a été étendu aux provinces et des encouragements ont été apportés aux activités de collecte de dons de sang dans les hôpitaux spécialisés des Districts opérationnels; (vii) **autres services de santé publique**: des soins de santé dans les spécialités tels que ORL, chirurgie dentaire, santé mentale, prévention contre la cécité, nutrition, ont été aussi délivrés avec de bons résultats durant les années écoulées.

L'accroissements des investissements privés dans les infrastructures de santé du secteur privé ont amélioré la qualité de soins dans le pays, surtout dans le secteur tertiaire (hôpitaux et cliniques hautement spécialisés). Le secteur privé offre des conditions de rémunération et de travail plus attrayantes et aggrave les pénuries de personnel médical et infirmier dans les établissements du secteur public et des zones rurales vers lesquels se tournent la majorité des cambodgiens démunis.

La régulation des services du secteur privé, pharmacies et cliniques, a été renforcée pour assurer la conformité à la réglementation en vigueur. Le nombre de pharmacies et cliniques opérant illégalement demeure cependant élevé. On estime qu'il y a actuellement 1.876 endroits fournissant des services privés de soins de santé, y compris des soins médicaux, dentaires, analyse de sang et des opérations chirurgicales esthétiques. Environ, 80% de ces endroits opèrent illégalement. En outre, il y a en tout 114 cliniques privées totalisant plus de 500 lits.

BIBLIOGRAPHIE

Cambodia Health and Demographic Survey 2000. June 2001.

Cattaneo, Olivier et Marniesse, Sarah (2004), *Le Cambodge: De l'ère de quotas Textiles au libre-échange*. Paris.

Delvert, Jean. 1961. *Le paysan cambodgien*. Mouton, Paris.

Gillis M., Perkins D., Roemer M. et Snodgrass D. 1987. *Économie du développement*. Balises.

Gouvernement royal du Cambodge (2004). *Mise en oeuvre de la stratégie rectangulaire et besoins en assistance au développement*. Document présenté au Groupe Consultatif 2004 pour le Cambodge, Phnom Penh

El-Mensi, Mohamed. 1995. *La réforme des entreprises publiques au Cambodge*. Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Phnom Penh. 1996.

Hang Chuon Naron (1988), *Les problèmes du développement économique du Cambodge et les perspectives de sa relation économique extérieure*. (Thèse en relation économique internationale. Institut de relations internationales de Moscou. Moscou).

Hang Chuon Naron (1991), *Politique économique extérieure du Cambodge*. (Thèse de doctorat en relation économique internationale. Institut de relations internationales de Moscou. Moscou).

Hirschman, Albert (1964). *Stratégie du développement économique*. Économie et Humanisme. Les Éditions Ouvrières. Paris.

Jennar, R. (1995). *Les clés du Cambodge*. Maisonneuve & Larose.

Keat Chhon (1998). *45 mois au Ministère de l'Économie et des finances : Bilan, diagnostic, perspectives*. Phnom Penh.

Migozzi, Jacques. (1967), *Contribution à l'étude de la population du Cambodge. Les facteurs de l'accroissement démographique au Cambodge*. Phnom Penh.

Ministry of Commerce (2003), *Integrated Framework*. Phnom Penh.

Ministry of Tourism (2003), *Tourism Statistical Report Year Book*.

Prod'homme, Rémi (1969), *L'économie du Cambodge*. Tiers Monde. PUF. Paris.

Royal Government of Cambodia (2000), *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, October 2000, Phnom Penh, Cambodia.

Royal Government of Cambodia (2001a), *Second Socio-Economic Development Plan, 2001-2005*, Phnom Penh, Cambodia.

Royal Government of Cambodia (2001b), *The Cambodian Economy: A Mid-Term Review and Renewed Efforts to Combat Poverty*. Phnom Penh, Cambodia.

Royal Government of Cambodia (2002), *National Poverty Reduction Strategy*, Phnom Penh, Cambodia.

Tan Kim Huon, (1961), *Géographie du Cambodge, de l'Asie des Moussons et des principales puissances*. Phnom Penh.

Titchit, Lucien (1981), *L'agriculture au Cambodge*. Agence de Coopération Culturelle et Technique. Paris.

World Bank (2003), *Toward a Private Sector-led Strategy for Cambodia - Value Chain Analysis*, Washington, D.C.

World Bank (2004), *Seizing the Global Opportunity: Investment Climate Assessment and Reform Strategy for Cambodia*, Washington, D.C.

Documents sur les politiques économiques

Hang Chuon Naron (2002a). *Cambodia: Public Expenditure Management*. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2002b). *Economic Planning and Protected Areas: Toward the Sustainable Management of Natural Resources*. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2003a). *Cambodia's Economic and Financial Reforms: Challenges and Opportunities*. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2003b). *Cambodia: Macroeconomic Outlook, Fiscal and Monetary Policies, and Structural Reforms*. 7 April 2003. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2003c). *Cambodia: Industrial Development*. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2003d). *Cambodia: Key Development Challenges*. Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2003). *Cambodia: Economic and Social Performance and Outlook for 2003*. Presented at the Cambodia-Japan Policy Dialogue on ODA, Phnom Penh, Cambodia.

Royal Government of Cambodia (2004), *Annual Report on the Implementation of the National Poverty Reduction Strategy*. Phnom Penh, Cambodia.

Ministry of Economy and Finance (2004), *Draft Medium-Term Expenditure Framework*. Phnom Penh, Cambodia.

Willianson, J. (2000), "What should the Bank Think about the Washington Consensus", *World Bank Research Observer*, vol. 15, n 2, August, p.251-264.

Autres documents

Hang Chuon Naron (2001a), *Poverty Reduction in Cambodia: Achievements and Challenges*. Presented at the Workshop on Sustainable Development, Poverty Reduction and Good Governance in Cambodia, jointly Sponsored by the Cambodian Institute for Cooperation and Peace and the World Bank Institute, 20 September 2001, Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2001b), *Cambodia: A Decade of Nation-Building, Institution Development and Reform*. A presentation at the *National Conference on Peace, National Reconciliation and Democracy Building: Ten Years After the Paris Peace Agreements*. Phnom Penh. 22 October 2001.

Hang Chuon Naron (2002a). *Basing Poverty Reduction Strategy Paper on a Realistic Expenditure Plan*. Presented at the National Workshop on the PRSP Outline and Matrices, organized by the Council for Social Development of Cambodia and supported by the World Bank, 28 June 2002, Phnom Penh, Cambodia.

Hang Chuon Naron (2002b), *Trade Liberalization: A Cambodian Perspective*.

Pre-Conference Workshop "WTO: Issues for Developing Countries", February 2002, Canberra.

Hang Chuon Naron (2002c), *The Effects of WTO Membership on the SMEs and Garment Sector of Cambodia*. Presented at the Public Forum on Cambodia's Membership in the World Trade Organization, 21 August 2002, Phnom Penh, Cambodia.

គណៈកម្មាធិការ

