

L'économie du Cambodge:
*Nouvelles frontières du développement
socio-économique*



HANG Chuon Naron



2010

*Les faits et idées exprimés dans cet ouvrage n'engagent que l'auteur.
Ses opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du Ministère de
l'Économie et des Finances ou du Conseil Économique National.*

Photo de couverture: **“Peinture khmère traditionnelle”**

Une scène de *Râmâyana* « *Hanumân et Sîtâ* »

par Cheth Chorn

*« Tant que les sommets et les mers, sculpteront ce morceau de terre,
Le Râmâyana vivra toujours, sauvant les hommes par l'Amour. »*

Ce livre a bénéficié du soutien financier du

**S.E. Keat Chhon, Vice Premier Ministre
et Ministre de l'Économie et des Finances**

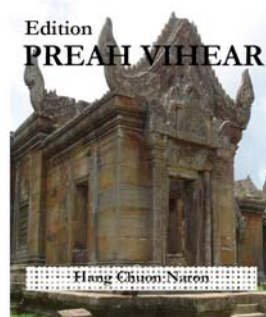
Publié avec l'aide de

la Banque Asiatique pour le Développement

L'Économie du Cambodge:

*Nouvelles frontières du développement
socio-économique*

HANG Chuon Naron



Phnom Penh, 2010

Première édition

Phnom Penh, 2010

ISBN-13: 978-99950-990-46

Copyright © Hang Chuon Naron, 2010

SOMMAIRE

PRÉFACE

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION GÉNÉRALE

SIGLES ET ABRÉVIATION

PREMIÈRE PARTIE: GÉOGRAPHIE ET

DEMOGRAPHIE

1

Chapitre I: Géographie

3

- 1.1. Topographie 3
- 1.2. Hydrographie 5
- 1.3. Climat 8
- 1.4. Ressources naturelles 10
- 1.5. Zonage agro écologique 15
- 1.6. Ressources minérales 19
- 1.7. Régime foncier 27

Chapitre II: La population

33

- 2.1. Cadre général 33
- 2.2. Structure de population par âge et sexe 34
- 2.3. Croissance démographique 35
- 2.4. Situation socio-économique de la population 39
- 2.5. Politique démographique 42
- 2.6. Politique de l'emploi et de protection sociale 43
- 2.7. Groupes ethniques au Cambodge 45

DEUXIÈME PARTIE: CADRE MACROÉCONOMIQUE

51

Chapitre III: Performance macro économique— Les

tendances historiques et les caractéristiques de l'ajustement

Structurel

53

- 3.1. Étapes de la croissance économique 53
- 3.2. Épargne et investissement 65
- 3.3. Secteur fiscal 71
- 3.4. Secteur monétaire 78
- 3.5. Secteur extérieur 105
- 3.6. Développements macro économique en 2008 et perspectives 109
- 3.7. Crise financière mondiale et ses conséquences au Cambodge 111
- 3.8. Conclusion 120

Chapitre IV: Système bancaire

125

- 4.1. Historique 125
- 4.2. Restructuration du système bancaire 128
- 4.3. Architecture actuelle du système bancaire 133
- 4.4. Système bancaire cambodgien : L'analyse de sa force et de

sa faiblesse	142
4.5. Secteur de la micro finance	151
Chapitre V: Secteur d'assurance	155
5.1. Marché d'assurance	155
5.2. Réforme du secteur d'assurance	159
Chapitre VI: Développement du marché de capitaux	163
6.1. Étapes de développement du marché de capitaux	164
6.2. Obstacles principaux au développement d'un marché de capitaux	166
TROISIÈME PARTIE: ENJEUX DE LA MODERNISATION DE L'AGRICULTURE	169
Chapitre VII: Agriculture	171
7.1. Riziculture	174
7.2. Systèmes de production agricole	177
7.3. Forêts et politique sylvicole	186
7.4. Pêche	190
7.5. Élevage	196
Chapitre VIII: Contraintes à l'amélioration du niveau de vie des paysans	201
8.1. Questions de la gestion foncière	201
8.2. Approvisionnement en intrants	202
8.3. Infrastructures physiques et sociales	205
8.4. Révision des politiques et des expériences en matière du développement rural	207
Chapitre IX: Politique de modernisation du secteur agricole et rural	211
9.1. Choix entre les fermes familiales et les grandes plantations	213
9.2. Diversification et modernisation de l'agriculture	214
9.3. Promotion de l'agro-industrie	216
9.4. Renforcement des services technique et commercial	217
9.5. Sécurisation foncière et la réforme de l'administration foncière	217
9.6. Réforme de la gestion des ressources en eau	219
9.7. Augmentation et diversification des revenus ruraux	221
9.8. Réduction de la vulnérabilité des activités agricoles	222
9.9. Accès aux marchés dans le cadre d'une régionalisation des échanges	222
9.10. Réforme de la gestion forestière	223
9.11. Promotion de l'hévéaculture	225
9.12. Relance de la pêche	226
9.13. Création des conditions d'une croissance forte et durable du sous-secteur d'élevage	227
9.14. Développement des capacités institutionnelles	228
9.15. Promotion du développement rural intégré et du désenclavement	

des zones rurales	229
9.16. Développement des système de financement en milieu rural	231
9.17. Développement du secteur privé et de l'emploi rural non-agricole	232
9.18. Pérennités des projets financés par les bailleurs de fonds	232
QUATRIÈME PARTIE: PROBLEME DE L'INDUSTRIALISATION	235
Chapitre X: Industrialisation	237
10.1. Entreprises publiques	237
10.2. Structure de l'industrie	239
10.3. Industrie textile et vêtement	241
10.4. Bâtiment	245
10.5. Agro-industrie : Denrées alimentaires et boissons	245
10.6. Autre industrie et diversification industrielle	246
Chapitre XI: Développement du secteur privé	249
11.1. Secteur moderne	251
11.2. Secteur informel	262
11.3. Freins à l'investissement et à la productivité	264
Chapitre XII: Politique industrielle	267
12.1. Enjeux et opportunités	267
12.2. Diversification du développement industriel	268
12.3. Développement du corridor industriel	273
CINQUIÈME PARTIE: SERVICES ET INFRASTRUCTURES	283
Chapitre XIII: Tourisme	285
13.1. Introduction	285
13.2. Attractions et activités touristiques	286
13.3. Tourisme culturel	287
13.4. Tourisme comme pôle de croissance	289
13.5. Politique de développement du tourisme	295
Chapitre XIV: Télécommunications	299
14.1. Textes et cadre institutionnel et réglementaire	299
14.2. Principales caractéristiques de l'évolution du marché	302
14.3. Progrès technologiques et leur impact sur les revenus de communications électroniques	312
14.4. Stratégie et politique en matière de télécommunications	313
14.5. Interconnexion, l'accès et l'utilisation partagée des infrastructures	314
14.6. Gestion des ressources rares: numérotation et fréquences	316
14.7. Service universel	316

Chapitre XV: Transport	317
15.1. État actuel du réseau routier	319
15.2. Enjeux des infrastructures routières	326
15.3. Investissements dans les infrastructures routières	327
15.4. Chemin de fer	338
15.5. Infrastructures portuaires	342
15.6. Navigation fluviale	346
15.7. Transport aérien	349
Chapitre XVI: Énergie	353
16.1. Introduction	353
16.2. Production d'électricité	355
16.3. Réseau national de transmission	361
16.4. Plan du développement de l'énergie	362
SIXIÈME PARTIE: DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES	367
Chapitre XVII: Situation de la pauvreté	369
17.1. Dimensions et caractéristiques de la pauvreté	369
17.2. Aspects des manifestations de la pauvreté	371
17.3. Stratégie, politique et état de la pauvreté	374
Chapitre XVIII: Éducation	395
18.1. Historique	395
18.2. Performance du secteur d'éducation	398
18.3. Financement de l'éducation	408
Chapitre XIX: Santé	411
19.1. Historique	411
19.2. Stratégie nationale en matière de la santé	412
19.3. Performance du secteur de santé	414
19.4. Financement du système de santé	418
SEPTIÈME PARTIE: FINANCES PUBLIQUES	425
Chapitre XX: Système fiscal	427
20.1. Régime déclaratif	427
20.2. Régime forfaitaire	428
20.3. Destinations et types d'impôts	428
20.4. Description des impôts	430
20.5. Performance fiscale	436
Chapitre XXI: Budget de l'État	439
21.1. Cadre technique du budget	439
21.2. Préparation du budget	447
21.3. Exécution du budget	454
21.4. Principes de la comptabilité	458

21.5. Contrôles internes	471
21.6. Contrôles externes	474
21.7. Budget des provinces– villes	474
21.8. Budget des communes	477
21.9. Gestion des investissements publics	479
21.10. Réforme de la gestion des finances publiques	481
HUITIÈME PARTIE: RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES	489
Chapitre XXII: Commerce extérieur	491
22.1. Libéralisation du commerce extérieur	491
22.2. Restructuration du tarif douanier	493
22.3. Barrières non tarifaires	499
22.4. Le Cambodge et AFTA	501
22.5. Libéralisation des services financiers dans le cadre de l'Accord- Cadre de l'ASEAN sur les services	504
22.6. Entrée du Cambodge à l'OMC	508
22.7. Performance des échanges extérieurs	510
Chapitre XXIII: Dettes extérieures	519
23.1. Définitions	519
23.2. Gestion de la dette publique extérieure	521
23.3. Restructuration de la dette— le Club de Paris	527
23.4. Dette publique extérieure du Cambodge : description	530
23.5. Capacité d'endettement du Cambodge	540
Chapitre XXIV: Intégration régionale	543
24.1. Intégration du Cambodge à la région	543
24.2. Intégration au sein de l'ASEAN	545
24.3. Cadre de la coopération économique	548
24.4. Réduction des écarts du développement	553
24.5. Intégration financière au sein de l'ASEAN	554
24.6. Relations extérieures de l'ASEAN et les mécanismes de concertation	558
24.7. Mise en place d'une Communauté de l'ASEAN	559
24.8. Défi de l'intégration économique de l'ASEAN	561
24.9. Coûts sociaux de l'intégration	563
24.10. Vers la Communauté de l'ASEAN	563
24.11. Intégration économique de l'Asie de l'Est	567
24.12. Coopération financière dans le cadre de l'ASEAN+3	575
24.13. Sommet de l'Asie de l'Est	581
NEUVIÈME PARTIE : CONCLUSION GÉNÉRALE	583
Chapitre XXV: Accélération du développement des Institutions est la clef au progrès	585
25.1. Cadre général du développement	585

25.2. Réforme de l'administration publique	588
25.3. Décentralisation et développement local	591
25.4. Réforme légale et judiciaire	592
25.5. Bonne gouvernance et modernisation de l'administration	595
BIBLIOGRAPHIE	597
AUTEUR	601

PRÉFACE

Le présent ouvrage du Dr. Hang Chuon Naron traitant des « Nouvelles Frontières du Développement Socio-économique », force m'est d'évoquer le passé récent du Cambodge.

Le coup d'État de Lon Nol du 18 mars 1970 contre le Chef de l'Etat, Samdech Norodom Sihanouk, plongea le Cambodge dans le cycle de l'horreur: guerre, génocide et violence déchaînée. Les deux décennies qui suivirent transformèrent donc considérablement la société et l'économie cambodgiennes. L'usurpation du pouvoir par Pol Pot le 17 avril 1975 se traduisit par un régime de génocide et d'auto-extermiation du peuple cambodgien. Puis la nation fut sauvée le 7 janvier 1979 par le Front Uni National de Salut du Kampuchéa présidé par Samdech Heng Samrin. Le Front fit aussitôt proclamer l'avènement de la République Populaire du Kampuchéa (RPK). Le 7 janvier 1979 est en quelque sorte devenu la date de deuxième naissance du Cambodge et des Cambodgiens.

Reparti à zéro, le peuple cambodgien dû déployer des efforts énormes pour survivre, reconstruire le pays, organiser l'économie, mettre en place le système scolaire, rouvrir les hôpitaux et former les cadres. La première école primaire à rouvrir ses portes fut celle Chaktomuk, suivie par le lycée Phnom Daun Penh (rebaptisé Sisowath). Le gouvernement de la République Populaire du Kampuchéa travailla d'arrache-pied pour rétablir le système éducatif et sauver la culture khmère tandis que beaucoup d'étudiants étaient envoyés à l'étranger, à l'époque surtout en Europe de l'Est, pour poursuivre des études d'enseignement supérieur et technique.

Le Cambodge subissait pourtant les effets de l'embargo économique. Le pays n'avait pas encore accès aux organismes financiers internationaux, ni aux circuits du commerce international. L'aide de l'Union soviétique, du Vietnam, des autres pays du bloc soviétique et celle d'une quinzaine d'organisations non gouvernementales occidentales permettaient, certes, à la RPK d'amorcer la reconstruction et la réorganisation de la société cambodgienne. Mais le pays manquait cruellement des ressources humaines nécessaires. Dès lors la priorité des priorités se situait au niveau de la formation.

Le travail du Parti du Peuple Cambodgien (PPC) a indéniablement marqué une nouvelle étape dans la réhabilitation et la reconstruction du pays, et ce dans tous les secteurs. Après la rencontre historique du 2 décembre 1987 à Fère-en-Tardenois (France) entre Samdech Norodom Sihanouk et le Premier Ministre Hun Sen, une série de réunions avait eu lieu en France et dans d'autres pays asiatiques en vue du règlement pacifique du problème cambodgien. De fait, le 23 octobre 1991, à Paris, dix-huit gouvernements signaient avec les quatre factions cambodgiennes les

Accords pour un règlement politique global du conflit.

À l'issue des élections générales de 1993, le pays était encore divisé et n'était pas en paix. Les conditions préalables à tout développement sérieux n'étaient donc pas réunies. L'insécurité était encore générale. Des poches des forces Khmers Rouges de Pol Pot restaient éparpillées dans tous les coins reculés du pays. C'est seulement en menant à partir de 1996 une politique « gagnant-gagnant » patiente de réconciliation nationale que, non sans embûches, Samdech Hun Sen a réussi, à la fin de 1998, à démanteler l'organisation politique et militaire des Khmers Rouges et ainsi à pacifier et unifier le pays sous la seule bannière de la Constitution, de la Monarchie et du Gouvernement Royal.

Néanmoins, le Cambodge avait dû payer un lourd tribut à trois décennies de guerre et à près de deux décennies d'embargo aveugle. L'héritage historique était funeste. Quelques chiffres suffisent à l'illustrer : 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 et le plus fort taux annuel mondial de cas de tuberculose ; en outre 12% seulement de la population rurale avaient accès à de l'eau potable et dans certaines zones rurales le taux de scolarisation ne dépassait pas les 30%.

En 1993, afin de promouvoir une forte croissance économique et une rapide réduction de la pauvreté, se fondant sur les expériences acquises à la fin de la décennie 1980 dans les quatre domaines clés qu'étaient les routes, l'eau, l'électricité et les ressources humaines, le Gouvernement Royal du Cambodge (GRC) a accordé une grande priorité à l'agriculture, aux infrastructures physiques, en particulier le transport, les télécommunications et l'énergie électrique, ainsi qu'au développement des ressources humaines, des industries de main-d'œuvre, des activités d'exportation comme au secteur du tourisme. L'objectif ultime de cette politique étant de jeter les bases d'un développement équilibré et durable.

Le tissu économique du Cambodge s'est transformé en peu de temps. L'économie, traditionnellement basée sur l'agriculture, s'est de façon croissante orientée vers les secteurs de l'industrie et des services. À l'aube du nouveau millénaire, la paix acquise, règne dans le pays le sentiment de pouvoir envisager l'avenir avec confiance et fierté. Avec le sentiment partagé que les perspectives de croissance économique et de création d'emplois se concrétisent, la nation cambodgienne peut de nouveau envisager de bâtir un avenir prometteur. Dans ce contexte, la stratégie du gouvernement est désormais de renforcer les atouts du Cambodge par l'intégration et la compétition tant au niveau régional qu'international.

Le GRC accorde à ce titre une grande importance aux investissements privés

comme facteur d'un véritable décollage économique. En octroyant un rôle clé joué au secteur privé et en encourageant les productions orientées vers l'exportation, le GRC vise également à faire du Cambodge un pôle d'attraction pour les investissements étrangers. Cette stratégie doit permettre à tous les Cambodgiens de maîtriser par eux-mêmes leur destin socio-économique dans toute la mesure du possible. Cette ambition est réaliste : les opportunités existent pour autant que le gouvernement et les autres partenaires s'attachent à créer un environnement favorable aux initiatives.

Fier de son glorieux passé, auquel a contribué l'ère du Sangkum Reastr Niyum, mais aussi de ses réalisations récentes, poussé par la revanche de la vie, le Cambodge dispose de la force et de la volonté d'entreprendre l'ensemble des actions nécessaires lui permettant de rattraper le niveau d'une économie développée. Le peuple cambodgien est quant à lui prêt à exploiter les potentiels qui sont les siens et à transformer le rêve en réalité. Rempporter cette bataille, propulser le Cambodge vers un avenir brillant, est évidemment l'affaire de tous, chacun ayant à apporter des contributions concrètes et à travailler ensemble.

Si, depuis le début des années 90, le Cambodge a réalisé de considérables progrès, l'effort de réforme doit être soutenu et approfondi dans les domaines essentiels assurant croissance soutenue et développement durable. Après plus de trois décennies de guerres, la paix intérieure rétablie et consolidée, la confiance retrouvée et en hausse, les résultats économiques se sont extraordinairement améliorés : durant les dix années allant de 1999 à 2008, grâce à une politique budgétaire prudente, une gestion monétaire saine et des réformes structurelles appropriées, la croissance annuelle a été en moyenne de 9,3%. Ces résultats démontrent la justesse de la Stratégie Triangulaire et de la Stratégie Rectangulaire de Samdech Techo Hun Sen et de la discipline dans leurs applications.

Cependant, le Cambodge, avec un PIB par habitant de 731 dollars en 2009, figure encore parmi les pays les moins avancés. Il reste donc 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 et imprévisible. Les succès des dernières années n'ont pas suffi à compenser ni masquer les déséquilibres qui les ont accompagnés : le fossé entre les zones urbaines et les zones rurales, les problèmes sociaux et la quête d'emploi des jeunes.

Il est donc essentiel que toutes les parties prenantes du Cambodge poursuivent leur effort de réforme structurelles pour répondre aux besoins de développement.

D'abord, la stabilité politique, le respect de l'ordre public, la garantie d'application des lois et la bonne gouvernance administrative 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 notre jeune démocratie. En outre, le Cambodge a adhéré au dispositif de protection internationale des droits de l'homme, en signant et ratifiant la plupart des accords existants. L'éducation civique et la prise de conscience des droits et devoirs du citoyen constituent un volet important de l'action gouvernementale. Cependant, les risques de dérapage en matière de maintien de l'ordre politique et social subsisteront dans les années à venir, en raison de la fragilité du tissu politique, social et du système de valeurs éthiques prévalant au Cambodge en raison du caractère encore embryonnaire de la culture d'entente et de coopération politiques et des déficiences persistantes de la capacité institutionnelle. La société cambodgienne se cherche pour éviter la fracture sociale entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas encore. Pour y faire face, le Cambodge doit donc maintenir la stabilité macroéconomique et la croissance pour faire reculer sensiblement et durablement la pauvreté et répartir les fruits du développement d'une manière plus équitable.

En deuxième lieu, de grands progrès ont été enregistrés ces dernières années en matière de libertés publiques 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 à bien des égards exceptionnelle laissée aux très nombreuses organisations non gouvernementales, nationales ou étrangères, intervenant dans les domaines les plus variés en portent témoignage.

En troisième lieu, la période 1993-2010 a vu la consolidation des institutions et l'amélioration des politiques économiques et financières. Néanmoins, beaucoup d'efforts doivent être encore déployés pour que les institutions mises en place fonctionnent régulièrement et que les stratégies et les politiques engagées soient suivies de façon concrètes. Les réformes menées ces dernières années et qui restent à poursuivre durant les années à venir doivent renforcer l'efficacité des institutions politiques et économiques de l'État. Face à une compétition virulente tant au niveau régional que mondial, il est nécessaire, sans délai, de promouvoir l'éducation et la formation technique et professionnelle, d'améliorer l'accès aux soins de santé de qualité, de former une main-d'œuvre qualifiée, de veiller à vulgariser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour en faire des outils au service du progrès. Le GRC s'attachera à mettre en œuvre avec constance et vigueur les stratégies et les programmes dans ces différents domaines.

En quatrième lieu, il faut se pencher avec attention sur la protection et la mise en valeur des ressources naturelles qui doivent apporter une contribution essentielle au développement du pays. L'accès équitable aux ressources doit être assuré pour garantir la cohésion et le bien-être sociaux. C'est ainsi qu'un mécanisme transparent

sur la concession sociale des terrains doit être mis en place par sous décret, pour renverser la tendance portant à l'accroissement du nombre des paysans sans terre. Par ailleurs, il est nécessaire d'agir toujours plus concrètement en faveur du développement durable à travers la protection de l'environnement - avec l'appui de l'ensemble des coopérations technique et financière, culturelle et universitaire, politique et institutionnelle, disponibles.

En cinquième lieu, agissant sur les phénomènes d'accumulation du capital, il convient de mettre l'accent sur l'épargne et les ressources financières intérieures comme instruments indispensables de promotion d'un investissement productif bien orienté. Parmi les leviers immédiats du développement économique, la présence d'entrepreneurs et managers capables ainsi que la maîtrise des connaissances techniques occupe cependant une place de premier rang, au moins égale à celle du capital. On a déjà souligné l'importance du capital humain et des investissements consacrés au développement des ressources humaines en tant que facteur de production et moyen d'introduction des progrès techniques. Le Cambodge a bien vu émerger une tranche de population soucieuse de renforcer sa capacité à relever les défis du développement. Néanmoins, au Cambodge, la classe naissante des financiers doit rattraper le niveau de ceux de la région tant du point de vue institutionnel que technique.

En sixième lieu, la mondialisation doit être utilisée et les relations économiques extérieures doivent être menées, encore pour un certain temps, pour soutenir le rythme et le mode de développement du pays par le biais de: (i) l'aide publique au développement; (ii) de l'investissement étranger direct; et (iii) du commerce extérieur. On ne manquera pas de rappeler, de surcroît, les activités et surtout les résultats des réunions du Forum pour le Développement du Cambodge ou du Forum Gouvernement-Secteur Privé de même que le travail d'intégration économique accompli au sein de l'ASEAN, de l'ASEAN + 3 et les effets et de l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ces enceintes constituent autant de lieux et de mécanismes grâce auxquels le Cambodge prépare des mesures, conduit des débats, participe à des négociations et conclut des accords pour promouvoir le décollage économique.

En dernier lieu, tous ces éléments forment un tout. L'infrastructure économique et sociale et l'ensemble des services publics – enseignement, santé, transports, communications, adduction d'eau, énergie, systèmes d'irrigation et de drainage – jouent avec la qualité des institutions et la bonne gouvernance un rôle prépondérant pour attirer les investissements privés et assurer le développement durable du pays.

Je félicite Dr. Hang Chuon Naron qui, par le truchement du présent ouvrage, s'attache à faire la synthèse de la lutte que mène le Cambodge pour promouvoir le développement durable et une prospérité plus équitablement répartie, en présentant

les stratégies et politiques de réforme qui les ont sous-tendus dans les principaux secteurs et en analysant les résultats qui en ont découlé. Ce faisant il met naturellement l'accent sur les réalisations de ces 10 dernières années sans méconnaître les problèmes à résoudre dans les années à venir, articulant ainsi avec la Stratégie Rectangulaire— Phase II de Samdech Techo Hun Sen.

Sa démarche est clairement articulée autour des axes majeurs du développement. Après (i) un aperçu général sur les conditions géographiques et climatiques du Cambodge, l'auteur aborde logiquement (ii) les questions touchant à la démographie et la population du pays, (iii) le cadre macroéconomique, (iv) l'agriculture et le développement rural, (v) l'industrie et le développement du secteur privé, (vi) les services, (vii) les infrastructures et (viii) la valorisation des ressources humaines.

Au delà de la satisfaction personnelle d'avoir le privilège de pouvoir participer modestement au présent processus de développement socio-économique de mon pays, je reste convaincu que c'est tout le peuple cambodgien qui doit être le moteur de l'action sur le terrain pour le Cambodge de demain soit à la fois prospère et équitable. Il faut donc tout faire pour que les Cambodgiennes et les Cambodgiens s'arment mentalement, s'équipent intellectuellement, acquièrent davantage de hardiesse et de créativité et travaillent dur et sans relâche pour mieux faire face aux défis internes et externes qu'ils rencontrent sur la voie du développement et qu'ils puissent enfin faire connaître à ce merveilleux pays qui est le leur les lendemains qui chantent qu'il mérite.

Phnom Penh, le 11 août 2010

Keat Chhon

Vice Premier Ministre

Ministre de l'Économie et des Finances

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est le fruit d'un travail engagé de longue date.

Ce manuscrit est la synthèse des expériences obtenus au cours de dix années de travail au Ministère de l'économie et des finances du Cambodge et du Conseil économique national. En fait, j'entreprends la recherche sur les questions du développement économique au Cambodge depuis les années 80. J'ai soutenu à l'Institut d'État de relations internationales de Moscou (MGIMO) le mémoire de master en relations économiques internationales intitulée « *Les problèmes du développement économique du Cambodge et les perspectives de ses relations économiques extérieures* » en 1998 et, la thèse de doctorat en relations économiques internationales intitulée « *La politique économique extérieure du Cambodge* » en 1991.

Je tiens à exprimer mes plus chaleureux remerciements à *Son Excellence Keat Chhon*, Vice Premier Ministre et Ministre de l'économie et des finances, et à *Son Excellence Dr. Aun Porn Moniroth*, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, Secrétaire d'État du Ministère de l'économie et des finances et Président du Conseil économique national pour leur soutien constant.

J'adresse également ma reconnaissance à *Dr. Khaja Moynuddin*, conseiller au Conseil économique national, qui a émis des remarques précieuses sur mon ouvrage.

Mes remerciements vont aussi à professeur *Jean-Jacques PAUL*, Chef de projet Économie— Gestion, URDSE, qui a lu et corrigé la partie Macroéconomie. Je me sens redevable envers *Dr. Huot Pum*, Directeur Général Adjoint de la Commission des marchés financiers du Cambodge, qui a accepté de lire et de corriger mon travail.

Je tiens à remercier mes collègues au ministère pour leur aide, et en particulier, *M. Sam Sopheak*, d'avoir construit des graphiques dans ce livre.

Une mention spéciale à ma famille, mes parents, mes sœurs et frères, et en particulier à ma femme, *PEN Vimoul*, ma fille, *HANG Vimuoela*, et mon fils, *HANG Virakridh*, pour leur soutien continu qui m'a permis de travailler sans arrêt pendant les dix dernières années et de mener ce projet à terme.

Ma reconnaissance va enfin à la Banque Asiatique pour le Développement qui a assuré efficacement la publication de cet ouvrage.

Phnom Penh, août 2010

HANG Chuon Naron



INTRODUCTION GÉNÉRALE

«Le développement est, par définition, un processus de changement. L'augmentation de la productivité et du caractère intensif de l'agriculture, l'abandon de l'activité agricole à la recherche d'emplois dans l'industrie et les services et l'exode rurale, sont des facteurs déterminants de ce processus»

Nicholas Stern

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.

Il est nécessaire de rappeler que le Cambodge devait recommencer à partir de zéro pour reconstruire le pays dans tous les domaines après la chute du régime des Khmers Rouges. D'abord, le pays a subi une conséquence néfaste de l'embargo économique imposé depuis 1979. Depuis le début des années 80 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 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%.

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 œuvre, depuis 1991, bénéficiant des apports de l'aide technique et financière de la communauté internationale.

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. Toutefois, le 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» initiée et menée par Samdech Hun Sen, que le GRC 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. Le taux annuel moyen de 6,3% est atteint pour la période 1994-98. Cette croissance s'est ralentie en 1997-1998, bloquée par les événements politiques et la crise financière qui avait secoué l'Asie de l'Est en 1997-98.

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 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 de 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 10ème membre de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ANASE) en 1999 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.

Depuis 1999, le Cambodge opérait un net redressement. La croissance remonte à 11,9% en 1999; mais s'est ralentie à 6,6% en 2002, avec un taux annuel moyen de 8,8% 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 devait 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. Mais en réalité, un record de croissance économique est battu en 2005, avec un taux de 13,3%.

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 GRC 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 cœur 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. Cette stratégie a été renouvelée et adoptée par le GRC pour le mandat de 2008-2013.

L'environnement dans lequel cette stratégie doit être mise en œuvre 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.

Enfin, 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 memento de croissance durable au Cambodge est clairement défini dans « la Stratégie Rectangulaire ». 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 afin de renforcer sa compétitivité vis-à-vis ses voisins dans la région.

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 œuvre **«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.

L'économie du Cambodge a été frappée par la crise économique mondiale. Après avoir atteint un record de 13,3% en 2005, la croissance du PIB réel s'est ralentie, passant à 10,8% en 2006, 10,2% en 2007 et jusqu'à 6,7% en 2008. La croissance

prévue pour 2009 devrait se situer entre 0% et -1%. Trois des quatre principaux facteurs de croissance – textile, tourisme et construction – ont enregistré des ralentissements, atteignant leur point le plus bas dès mi-2009. Néanmoins, la croissance devrait remonter à 5% en 2010. 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.

SIGLES ET ABRÉVIATION

ACLEDA	Association des agences pour le développement économique local
ACMEC	Coopération entre le Cambodge, le Myanmar, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam
ACR	Accord commercial régional
ADD	Développement accéléré des districts
AEC	Communauté économique de l'ASEAN
AFAS	Accord Cadre de l'ASEAN sur les services
AFD	Agence française pour le développement
AFTA	Zone de libre échange de l'ASEAN
AIA	Zone d'investissement de l'ASEAN
AISP	Système intégré de préférences de l'ASEAN
ALE	Accord de libre échange
ANA	Autorité nationale d'audit
APD	Assistance publique au développement
ARF	Forum régional de l'ASEAN
ASEAN	Association des Nations d'Asie du sud-est
BAD	Banque Asiatique pour le Développement— ADB
BDR	Banque du développement rural
BM	Banque Mondiale
BNC	Banque nationale du Cambodge
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
CLMV	Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam
CMI	Initiative de Chiang Mai
CNPA	Autorité nationale cambodgienne du pétrole
DBST	Route à double traitement de surface
DO	Districts opérationnels, ministère de la Santé
EDC	Electricité du Cambodge
EU/ EC	Union Européenne/ Commission Européenne UE/CE
FAO	Agence des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fond monétaire international
GMP	Groupe de missions prioritaires
GRC	Gouvernement royal du Cambodge
GMS	Sous région du grand Mékong
GSP	Système de préférences généralisées
HR	Hôpitaux de référence – HR, ministère de la Santé
HRMIS	Système de gestion informatisée des ressources humaines
IDE	Investissements directs étrangers
MAFP	Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFN	Statut des nations favorisées
MFI	Etablissements de micro finance
MIME	Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Energie
MATUC	Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction
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
MdCF	Ministère de la Condition féminine
MPA	Programme de services de base, ministère de la santé
CPA	Programme de services complémentaires
MdTP	Ministère des Travaux Publics et des Transports
MPTC	Ministère des Postes et Télécommunications
MDR	Ministère du Développement Rural
MW	Mégawatt
MREM	Ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie
MT	Ministère du Tourisme
NPL	Prêts non productifs
OCA	Zone de chevauchement maritime
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OIT	Organisation Internationale du Travail des Nations Unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONGs	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PAP	Programmes d'action prioritaires
PDSE	Plan de développement socio-économique 1996-2000
PIB	Produit intérieur brut
PIE	Producteur indépendant d'énergie
PIP	Programme d'investissements publics
PMEs	Petites et moyennes entreprises
PMA	Pays les moins avancés
PNRA	Programme national de la réforme administrative
PNUD	Programme des nations Unies pour le Développement
PNRA	Programme national de réforme administrative
PSI	Système d'inspection avant expédition
QIP	Projet d'investissement qualifié
RN	Route nationale
SEILA	Programme public de développement rural (en khmer, signifie « fondation »)
SIGRH	Système de l'information pour la gestion des ressources humaines
SWAP	Approche de planification sectorielle
TBS	Taux brut de scolarisation
TNS	Taux net de scolarisation
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée - TVA
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture
VoIP	Téléphonie vocale par l'Internet
ZES	Zone économique spéciale

PREMIÈRE PARTIE

GÉOGRAPHIE ET DÉMOGRAPHIE

Chapitre 1. Géographie

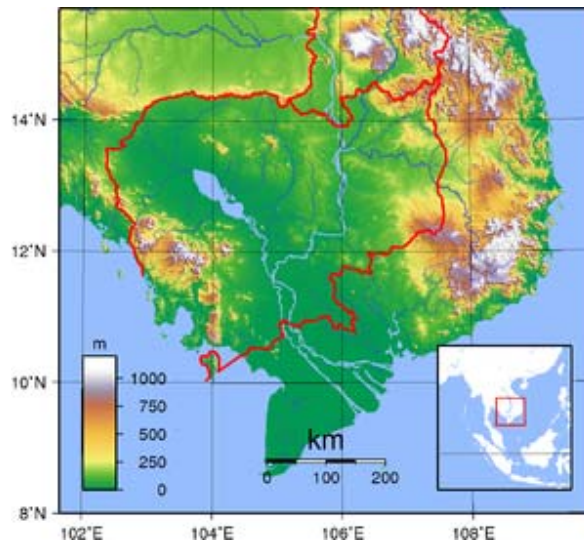
Chapitre 2. Démographie

Chapter 1

Géographie

Le Cambodge fait partie de l'Asie du Sud Est. Il s'étend entre le 10^{ème} et le 15^{ème} degrés de latitude Nord et entre le 102^{ème} et le 108^{ème} degré de longitude Est. Le climat du Cambodge est un climat de mousson tropicale. 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 la province de Kampong 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.

Carte 1.1. Carte du Cambodge



Source: *Wikipedia, the free encyclopedia*

1.1. Topographie

Le Cambodge ressemble à une cuvette occupée en son centre par des plaines et encadrée par des montagnes, des collines et de hauts plateaux. Au sud, les élévations des Cardamomes s'abaissent petit à petit en s'approchant du Golf de Thaïlande. Le Cambodge est un pays où dominent des plaines et des plateaux. On peut diviser le Cambodge en cinq grandes régions naturelles: la chaîne de Cardamomes, la région des collines, la plaine centrale, la haute région du Nord et les plateaux.

1.1.1. La chaîne des Cardamomes

La **Chaîne des Cardamomes** (*Kravanb* en khmer) couvre le sud-ouest du Cambodge, s'étendent dans la direction sud-est/nord-ouest et divisent les zones côtières de la plaine centrale. La chaîne des Cardamomes s'étendent en parallèle de la côte de la province de Pailin jusqu'à la province de Kampot. C'est une chaîne très plissée qui culmine au Phnom Aural (1.813 m). Les Cardamomes sont les forêts les plus vierges de l'Asie du Sud Est.

1.1.2. La région des collines

La **région des collines** qui constitue une ceinture autour de la Chaîne des Cardamomes est une péninsule parsemée de massifs dont les principaux sont:

- Le Phnom Runtea (grès), Phnom Sampov, Phnom Serey Sophoan (calcaire) et Phnom Veng dans la province de Battambang;
- Le Phnom Komrèng (grès) et Phnom Krainlvea (roches volcaniques) dans les provinces de Pursat et Kampong Chhnang;
- Le Phnom Chumreay, Phnom Pis, Phnom Kraol et Phnom Reachea Kong dans la province de Kompong Speu;
- Le Phnom Chang-Or (722 mètres), Phnom Preah (780 mètres), Phnom Thvéa, Phnom Kompong Trach, Phnom Laang (calcaire) et Phnom Tonle Bati (grès) dans la province de Kampot; et
- Les collines de Chumneap et de Veal Rinh dans la province de Sihanouk Ville.

Ces collines ne dépassent pas 800 mètres.

1.1.3. La Plaine centrale

La **Plaine centrale** est un pays plat, recouvert d'alluvions fertiles qui s'étend sur une superficie de 500 km de longue et 110 km de large, de la province de Banteay Meanchey près de la frontière avec la Thaïlande à Svay Rieng près de la frontière avec le Vietnam. Le Lac du Tonle Sap se trouve au cœur de cette plaine centrale et le Mékong la divise entre ses estuaires. Elle est distinguée par sa grande densité de population, la plus élevée du Cambodge. Environ 6 millions Cambodgiens y habitent. Elle est remarquable par sa grande fertilité. La plaine centrale comprend trois zones:

- Une zone de limons le long des berges des cours d'eau, au bord des rivières, des lacs et des côtes d'un diapason de 10 à une centaine de mètres, recouverts d'alluvions fertiles;

- Une zone noyée et marécageuse proche de la zone susmentionnée, recouverte par la forêt inondée, par une plaine boueuse, par de petits lacs et de petites rivières;
- Une zone de rizières, le domaine de la riziculture, qui s'étend à travers de petites collines et des forêts denses et dégradées.

1.1.4. La haute région du Nord

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. L'altitude de l'escarpement s'accroît progressivement de la plaine centrale jusqu'aux frontières avec la Thaïlande, le Laos et le Vietnam. Elle est formée surtout d'alluvions anciennes, recouvertes par une forêt claire. Dans la province de Kompong Cham, des nappes de basaltes décomposés en terres rouge fertiles couvrent en plusieurs points les terrains d'alluvions anciens, qui sont propices à la culture d'hévéa.

1.1.5. Les rebords de plateaux

Les rebords de plateaux sont les prolongements des plateaux et des massifs qui descendent des pays voisins. La haute région de Ratanakiri prolonge le plateau du Kontum au Vietnam. Le plateau du Chhlong Leu continue le massif sud annamitique, aussi au Vietnam.

1.2. Hydrographie

L'hydrographie joue un rôle important dans le développement socio-économique du Cambodge. 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.

1.2.1. Le bassin du Mékong

Le bassin du Mékong est crucial pour l'économie du Cambodge. 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. L'agriculture et la pêche sont conditionnées par la crue du Mékong et les vastes inondations qu'elle entraîne. En général, la production du poisson s'accroît sensiblement, suite aux inondations de l'année précédente. Le Mékong, ses affluents et ruisseaux constituent des artères de l'économie du Cambodge.

1.2.2. Le bassin du Tonle Sap

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 d'eau douce, qui constitue une source principale de la protéine pour les Cambodgiens. Le Grand Lac Tonlé Sap est situé au coeur du Cambodge, entre les interstices de six provinces du Cambodge, Kampong Thom, Siem Reap, Battambang, Banteay Meanchey, Pursat et Kompong Chhnang. Le lac est une source de prospérité pour l'ensemble du pays, car l'agriculture, la pêche, la foresterie, le commerce et la vie familiale sont tous modelés en fonction du flux et du reflux du lac. Le lac est aussi une réserve précieuse de poissons d'eau douce pour l'Asie du Sud Est. Les bassins du Tonlé Sap et du Mékong forment l'ensemble d'un système efficace de navigation fluviale, qui joue un rôle majeur dans le transport fluvial et le développement économique du Cambodge.

L'écosystème du Tonlé Sap est extraordinaire par sa richesse biologique et son équilibre entre l'homme et la nature. Le lac Tonlé Sap est en partie constitué d'un écosystème de forêt inondée d'eau douce, qui est favorable à la reproduction et la nutrition de plus d'une centaine de variétés de poissons. Par ailleurs, c'est dans cet univers lacustre - fusion de l'eau et du végétal, royaume des oiseaux et des pêcheurs, équilibre sensible entre hommes, poissons et oiseaux. L'hydrologie du Tonlé Sap et du Mékong est un phénomène naturel unique, car le cours du Mékong en direction du lac s'inverse quand le niveau des eaux dans le Tonlé Sap dépasse celui du fleuve. Tous les ans, au début de la saison des pluies en juin, le fleuve Mékong au Cambodge monte, sous l'effet de la neige fondue des montagnes d'Himalaya et des pluies de mousson qui viennent gonfler son système hydrographique. Ses eaux sont repoussées le long du cours du fleuve Tonlé Sap jusqu'au lac Tonlé Sap. La profondeur du lac peut alors atteindre 9 mètres tandis que sa superficie est multipliée par 5, couvrant 1,25 millions d'hectares et inonde entièrement les forêts et les marécages environnants. En volume, cela représente une multiplication par un facteur 70.

Le flux s'inverse à nouveau en octobre, à la fin de la mousson, lorsque les eaux se retirent et se déversent du Lac Tonlé Sap dans le fleuve Tonlé Sap, ensuite dans le fleuve Mékong, puis elles se jettent dans la Mer de Chine méridionale. L'inversion du cours du Tonlé Sap agit comme une valve de sûreté qui restreint le risque d'inondation en aval. Aux basses eaux, la superficie du lac pendant la saison sèche s'est rétrécie jusqu'à près de 2.700 km² pour une profondeur d'environ un ou deux mètres. Lors de sa crue, le lac envahit les forêts et les champs avoisinants. Les eaux descendantes laissent de riches dépôts nutritifs de sédiment dans la région, ce qui en fait une terre propice à l'agriculture pour le reste de l'année.

L'écosystème du Tonlé Sap est donc reconnu comme un écosystème de forêt inondée. L'inondation saisonnière crée un milieu idéal pour la reproduction des poissons, si bien que quelque 200 espèces y sont répertoriées. Une véritable providence et importante source de

protéine pour les six millions de Cambodgiens vivant dans les provinces entourant le Grand Lac. Le Lac du Tonlé Sap et ses affluents constituent un réseau de navigation fluviale d'une grande importance économique.

L'inondation périodique de la plaine centrale a des conséquences économiques importantes et influence considérablement les activités humaines dans le bassin du Tonlé Sap. Plus de 2 millions d'hectares de la région du lac sont inondés d'une manière périodique. L'inondation détermine la nature et les cultures sur les berges et les zones environnantes. L'inondation entretient la fertilité des sols, augmente le rendement de la pêche et facilite la navigation. Elle peut aussi avoir des conséquences négatives sur la vie humaine et sur les cultures.

L'hydrologie, l'écologie et la productivité biologique du Tonlé Sap en font l'un des écosystèmes les plus fascinants sur Terre. C'est le plus grand lac d'eau douce d'Asie du Sud Est et un site de première importance du point de vue écologique. En 1997, l'UNESCO l'inscrit sur la liste des réserves de biosphère pour son importance écologique, économique et culturelle.

Le Décret Royal pour l'Établissement de la Réserve de Biosphère du Tonlé Sap a été adopté en ce sens en 2001. Le décret porte sur les questions cruciales de gestion pour chaque zone (aire centrale, zone tampon et aire de transition), de création d'un organe interministériel de coordination et de dispositions institutionnelles concernant la Réserve de Biosphère du Tonlé Sap.

Le Sous-décret sur la Création, le Rôle et les Fonctions du Secrétariat pour la Réserve de Biosphère du Tonlé Sap a été adopté par la suite en septembre 2001. Le Secrétariat a pour fonction principale de faciliter la coordination et renforcer la collaboration entre les agences nationales et internationales, les autorités provinciales et la société civile pour la préservation et la gestion durable de la Réserve de Biosphère du Tonlé Sap. Le Secrétariat agit comme un Centre d'échange d'information et facilite l'échange d'information entre les différents acteurs et institutions concernés. Le Secrétariat conçoit et coordonne des stratégies intégrées de développement durable et de préservation des ressources naturelles de la Réserve de Biosphère du Tonlé Sap.

1.2.3. Le bassin du Golfe de Thaïlande

Le Cambodge est baigné par une seule mer, le Golfe de Thaïlande, sur une longueur de 435 km. 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 fleuves sont le Stung Métuk, le prek Tatey, le Stung Chai Arèng, le prek Piphat, le prek Kompong Som et la rivière de Kampot. 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.

1.3. Climat

1.3.1. Les saisons

Le Cambodge connaît un climat tropical de mousson, en général chaud et humide, mais la chaleur et l'humidité sont plus ou moins fortes selon les régions et les saisons. Le climat du Cambodge est caractérisé par l'alternance de deux saisons:

- **La saison des pluies** —humide, de mai à octobre, qui reçoit un haut niveau de pluies;
- **La saison sèche** —sèche et chaude, de novembre à avril.

Le climat du Cambodge est unique car la température comporte deux maxima, en avril et en août, et deux minima, en décembre et en juillet. À Phnom Penh la moyenne des températures maximales est de l'ordre de 35°C et celle des températures minimales de 21°C. Le climat est frais dans les plateaux, surtout dans les provinces de Mondulhiri et Ratanakiri.

Le régime des pluies est en relation étroite avec le régime des moussons, la saison sèche et la saison des pluies. Le climat des moussons est déterminé par l'alternance annuelle de hautes pressions et de basses pressions sur le relief de l'Asie centrale.

Une saison humide correspond à la mousson du sud-ouest et du sud, de mai à octobre. La mousson du sud souffle de l'océan Indien, apportant de l'air chaud et humide, vers le continent jusqu'à la Sibérie centrale. La mousson du sud-ouest apporte les pluies. Pendant la saison des pluies, les précipitations sont dans l'ensemble favorables à la production agricole. Elles sont aussi la cause première des inondations. D'habitude, les inondations se produisent d'abord en juillet puis se répètent avec plus de violence et sur une plus grande superficie en septembre quand les eaux du Mékong atteignent des niveaux supérieurs à la normale. La sécheresse et l'arrivée trop tard des pluies pourraient avoir un effet néfaste sur la production du riz. La sécheresse peut entamer les attaques de ravageurs, comme la cigale 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 irriguée. Donc, les rendements du riz dépendent essentiellement de la pluviométrie.

La saison sèche correspond à la mousson du nord-est en provenance de la Sibérie, de novembre à avril. En hiver, la mousson renvoie de l'air plus sec et plus frais. Cette mousson n'apporte pas beaucoup de pluies. La saison sèche peut être divisée en deux périodes. La première est « une saison fraîche », de novembre au janvier, quand la mousson de la saison

sèche souffle de la Sibérie et crée un climat frais. La seconde est « une saison chaude », de février en avril, quand la mousson tropicale souffle du continent central et crée un climat chaud.

Le Cambodge 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).

La pluviosité régulière est cruciale pour la production agricole, en particulier pour la culture du riz. La pluviométrie est abondante pendant trois mois, d'août en octobre. Néanmoins, le rendement du riz est déterminé par 3 aléas :

- Premièrement, si les premières pluies, en mars ou avril, sont trop abondantes, la production rizicole sera détruite par les pestes. L'arrivée tardive des pluies retarde les préparatifs des terres et des pépinières, les semis et le repiquage. Tout cela se traduira par une perte de rendement du riz ;
- Deuxièmement, il existe une courte saison sèche au milieu de la saison des pluies, qui dure de 10 à 15 jours en juillet. Si cette courte saison sèche se prolonge, le rendement du riz sera endommagé. En juillet - août, quand le riz a besoin d'eau pour pousser, les pluies peuvent être insuffisantes. La sécheresse pendant cette période sensible crée des aléas pour les paysans cambodgiens qui dépendent des pluies et manquent les infrastructures d'irrigation.
- Troisièmement, les dernières pluies sont cruciales pour le rendement du riz. Avec l'arrêt précoce des pluies, les paysans sont obligés d'irriguer leurs rizières pour éviter la perte de la production du riz.

À cet égard, le système d'irrigation joue un rôle important dans la poursuite de la sécurité alimentaire au Cambodge. La production du riz s'accroît de façon régulière, à la suite de la construction du système d'irrigation partout dans le pays.

1.3.2. Régions climatiques

Le climat du Cambodge varie d'une région à une autre en fonction des facteurs suivants :

- La cause déterminante du climat est le régime des moussons qui créent l'air frais ou chaud, sec ou humide, et qui créent aussi des précipitations et des perturbations climatiques ;
- Les autres facteurs sont : l'influence de l'altitude, de la mer, de la distance de la mer, des

îles et du paysage ;

Les zones côtières s'étendent de la province de Kampot jusqu'à la province de Koh Kong. La température dans cette zone est élevée avec une moyenne annuelle de 25°C et le climat est humide avec des chutes annuelles d'entre 2.500 mm et 3.500 mm de pluie. Le climat est frais sous l'influence des vents terrestres et maritimes pendant la journée. La chute moyenne annuelle des pluies est de 3.826 mm à Sihanoukville, 3.725 mm à Koh Moul et 2.328 mm à Sre Ambel. La province de Kampot reçoit une moyenne annuelle de 2.000 mm de pluie ; l'île Koh Tral bloque les moussons et seulement une quantité limitée des pluies atteint les côtes de Kampot.

Les plaines – Les plaines du Tonlé Sap et du Mékong ont un climat quasi-continentale, sous l'impact conjoint du paysage et des moussons de la saison sèche. Cette région a deux saisons distinctes : la saison sèche et la saison des pluies, avec une température moyenne de 4°C à 5°C au-dessus des zones côtières. Les caractéristiques communes des plaines sont que les températures et la durée de la saison sèche et de la saison des pluies sont homogènes partout dans les plaines du bassin du Tonlé Sap. Néanmoins, la pluviosité est variable en fonction des endroits : Siem Reap reçoit 1.431 mm de pluie (120 jours de pluies) ; Battambang – 1.376 mm (130 jours) ; Krakor, à Pursat – 1.481 mm et Phnom Penh – 1.370 mm (127 jours).

Les plateaux du nord et du nord-est ont le climat du continent central, influencé par l'altitude, avec une température moyenne annuelle de 27°C et un niveau de pluviosité comparable à celui des plaines. Ils reçoivent une chute annuelle moyenne de 2.000 mm de pluie, mais variable en fonction de l'endroit : Chamcar Andong (2.432 mm), Prek Chhlong (2.369 mm), Chub (2.149 mm), Mémot (1.939 mm), Stung Treng (1.822 mm) et Ratanakiri (2.500 mm).

La température maximale moyenne au Cambodge est d'environ 28°C et la moyenne minimale est de 22°C. La température maximale est d'habitude plus élevée que 32°C, et au début de la saison des pluies elle peut atteindre plus de 38°C. La température minimale peut chuter très rarement au dessous de 10°C. Janvier est le mois le plus froid et avril le plus chaud.

1.4. Ressources 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 Tonlé Sap, dont la superficie peut doubler pendant la saison des pluies, et qui façonne l'écologie et l'économie du pays. Le Mékong et le lac fournissent des réserves importantes d'eau qui est nécessaire

aux cultures pendant la saison sèche. Le lac est enfin une réserve précieuse de poissons d'eau douce.

Le Cambodge regorge d'animaux sauvages comme les éléphants, les tigres, les crocodiles et surtout d'un animal rare tel que le buffle sauvage ou *Kô prey*. Le Cambodge est le refuge de nombreuses espèces d'oiseaux, certaines très rares qui nichent au tour du lac Tonlé Sap. Certains oiseaux font des nids comme le cormoran, la grue, l'aigrette, les téttras, l'héron, le pélican et le canard sauvage. Attention aux redoutables serpents que sont le cobra, le cobra roi et la vipère Russell.

La plaine centrale, où se concentre la plus grande partie de la population, est occupée essentiellement par des rizières qui alternent avec des terrains vagues, envahis par les roseaux et les hautes herbes, et des zones boisées. Le littoral abrite des mangroves et des arbres à feuilles persistantes. En altitude, les pinèdes dominent. Les plateaux intermédiaires sont le domaine des prairies et des forêts caduques ainsi que des orchidées.

Sur la berge nord-ouest du lac, une vaste forêt inondée constitue la réserve de Prek Toal. Chaque année à la saison sèche, des milliers d'oiseaux d'eau affluent vers la zone pour y nicher, faisant du site l'un des plus importants lieux d'Asie du sud-est pour la protection d'espèces menacées d'extinction telles que les cigognes, les marabouts, les ibis et les pélicans.

Des espèces d'oiseaux rares par centaines se nourrissent sur les rives du lac et des rivières de la forêt inondée, se perchent sur les arbres ou encore tournoient dans le ciel en groupe de plusieurs espèces. A la lisière de la forêt inondée, une communauté humaine animée s'est établie dans des maisons flottantes, une adaptation pratique aux changements saisonniers du niveau de l'eau.

Le Cambodge peut être divisé en trois régions naturelles majeures : les plateaux, les plaines et les zones côtières.

1.4.1. Les plateaux

Les plateaux peuvent être divisés en trois régions : le Plateau du Nord avec la Chaîne de Dangrêk ; le Plateau du Nord Est avec le massif de Ratanakiri ; et le Plateau de Mondulkiri.

La Chaîne de Dangrêk est le rebord méridional du plateau gréseux de Nokor Reach (Korat), s'étendant de la vallée de Tonlé Thom à l'est à la vallée de Ménam en Thaïlande à l'ouest. La Chaîne de Dangrêk est constitué d'un mur de grès, une longue falaise de 300 km, dont l'altitude varie de 300 à 500 m. Au sommet d'une falaise, à 525 m de hauteur, de la chaîne du Dângrêk, se trouve **Prasat Preah Vihear**, un temple-montagne khmer dédié à Shiva. Le temple de Preah Vihear occupe l'emplacement le plus imposant de tous les

temples de l'époque angkoriennne. Le temple donne une vue spectaculaire sur la plaine cambodgienne qui s'étend sur plusieurs kilomètres jusqu'à le célèbre Phnom Kulen où Jajavarman I fût couronné le premier déva raja ou « Roi-Dieu » khmer. De la, on peut s'émerveiller de la beauté naturelle qui peut nous rendre très émouvants et à vous couper le souffle.

Prasat Preah Vihear fut bâti, soutenu et modifié successivement par plusieurs grands rois khmers et sert de sanctuaire majeur de la vie spirituelle de l'empire. La construction du premier sanctuaire commençâme sur le site du Prasat au début du 9ème siècle par Yasovarman I (889-910) pour dédier au dieu hindou - Shiva dans son incarnation comme les dieux des montagnes Sikharesvara et Bhadresvara. Les ruines des premiers temples datent de la période de Koh Ker, au début du 10ème siècle quand la capitale de l'empire khmer portait le nom de Koh Ker. Même si on peut trouver des éléments du style de Banteay Srei, la plupart des temples fût construit aux 11ème et 12ème siècles sous les règnes des Rois Suryavarman I (1002-1050) et Suryavarman II (1113-1150), le grand bâtisseur du temple d'Angkor. Les autres temples khmers qu'on peut trouver sur la Chaîne de Dangrêk sont le Prasat Tamoan et le Prasat Ta Krobey. Les autres points les plus élevés sont le Phnom Andong Svay (457 mètres) et le Phnom Makkay (537 mètres).

Le Plateau de Ratanakiri est le rebord du massif de Kontum, dans le centre du Vietnam, qui sépare le Cambodge du Laos et du Vietnam. Le plateau de Bokeo s'étend entre le Tonlé Sésan et le Tonlé Srêpok. C'est un plateau basaltique et gréseux, dont l'altitude moyenne est de 300m.

Le Plateau de Mondulkiri prolonge le plateau de Dak Lak du Vietnam. La province de Mondulkiri est constitué principalement de plaines gréseuses. L'altitude s'accroît progressivement du Mékong (40 mètres) au plateau de Chhlong-Leu (200 mètres). Le plateau de Dak Lak, dont l'altitude moyenne varie de 800 mètres jusqu'à 1.000 mètres, est peuplé des groupes ethniques minoritaires qui parlent les langues de la famille de mon-khmer.

Le plateau de Mondulkiri est en grande partie recouvert de forêts denses de grande valeur, beng, thnong, neang-nuon, srolao, chhoeteal, koki, phdeak, kro-nhoung, chhoeu-krom etc., et aussi de forêts clairières. Cette région est habitée par les espèces animales les plus rares telles que les buffles sauvages ou Ko prey, les éléphants, les tigres, les rhinocéros, les serpents et les ours. Les principaux cours d'eau de la région du Nord Est sont le Sésan, le Sékong et le Srêpok qui constituent une voie navigable d'un grand intérêt local.

1.4.2. Les plaines

Les plaines se groupent en plaine lacustre telle que la plaine de Tonlé Sap et la plaine de Chaktomukh (quatre bras), avec le Mékong comme le plus grand fleuve.

Les plaines lacustres s'étendent du Nord en Ouest du plateau du Nord, avec les altitudes s'accroissant de 25 mètres à 200 mètres dans la région de la Chaîne des Cardamômes, au Lac de Tonlé Sap et les régions des petits lacs le long de l'axe Nord Ouest-Sud Est. Cette plaine a une longueur de 22 km., s'étendant du Grand Lac à Kompong Pluk, près de la colline de Bakkheng (la province de Siem Reap); 15 kilomètres s'étendant du Kompong Luong à la colline de Kompheng (la province de Pursat); 105 kilomètres s'étendant du Prek Thnol à Kuttasat (la province de Battambang); et 63 kilomètres s'étendant du Phat Sanday à Taing Krosang (la province de Kampong Thom). Les plaines dans les provinces de Battambang et de Kompong Thom se situent dans les régions de basse altitude, partiellement inondée, et considérées comme des greniers à riz du Cambodge. Néanmoins, une partie des plaines dans la province de Siem Reap et de Pursat sont les zones inondées permanentes.

L'inondation des plaines commence en août jusqu'en octobre. Ces plaines possèdent un grand nombre de lacs avec une superficie totale de 3.000 km² en saison sèche. Ces lacs sont bordés par les provinces de Siem Reap, Battambang, Pursat, Kompong Chhnang et Kompong Thom. Les principaux lacs sont les suivants :

Le Grand Lac de Tonlé Sap (*Boeung Thom*), situé au Nord, a une longueur d'environ 75-80 kilomètres et une largeur de 32-35 kilomètres. En saison sèche, sa profondeur est réduite à 2 mètres. Sa largeur dans la région du delta du fleuve de Pursat au Sud et du delta des fleuves de Chikreng et Stung au Nord est seulement 12 kilomètres.

Le Petit Lac (*Boeung Toch*) a une longueur de 35-40 kilomètres et une largeur de 28 kilomètres. Au Sud, le lac se converge dans la région de Chhnok Trou, près des cascades de Stung Sen, le fleuve le plus grand du Cambodge. Le Petit Lac est relié au Grand Lac du Tonlé Sap par la plaine de boue (*Veal Phuok*).

La Plaine de Boue (*Veal Phuok*) est située entre le Chhnok Trou et la province de Kompong Chhnang où un grand nombre des affluents du fleuve de Tonlé Sap convergent avec des îles sableuses. Le Lac de Tonlé Sap dépose une couche de limon très fertile en saison des basses eaux. La zone inondée annuelle et la plaine de boue tout ensemble ont une longueur de 40 kilomètres et une largeur de 12 kilomètres. C'est une source inépuisable, même en saison sèche.

Le réseau des voies navigables est crucial pour l'économie du Cambodge. Les rivières et ses affluents prennent sa source dans les collines du Nord, dans la Chaîne de Dangrêk ou dans la Chaîne de Cardamômes, puis se jettent de tous les directions dans le Lac de Tonlé Sap : ce sont le Stung Sangke, Stung Monkul Borey, Stung Serey Sophorn, Stung Svay Chek, Stung Sreng, Stung Mong, Stung Pursat, Stung Boribo, Stung Chinit, Stung Sen, Stung Stong, Stung Chikreng and Stung Siem Reap etc. Stung Sen a une longueur de 450 kilomètres et est une rivière la plus longue du Cambodge. À part ces affluents, on compte

un grand nombre de ruisseaux qui s'assèchent de janvier à mai.

La Plaine de Chaktomukh (*quatre bras*) - À partir de la frontière khméro-laotienne, le Mékong suit une direction méridionale jusqu'à la province de Kratie, puis il tourne vers le Sud Ouest en traversant la province de Kompong Cham et Phnom Penh. À Phnom Penh le Mékong conflue avec le Tonlé Sap, ce qui donne naissance à Chaktomukh (quatre bras). Au dessous de Chaktomukh, les deux fleuves, le Mékong et le Tonlé Sap, sont divisés en deux cours parallèles : le Tonlé Bassac et le Tonlé Thom aval. Le Mékong porte donc des noms différents selon les endroits :

- Le Tonlé Thom (le grand fleuve), le cours supérieur entre la province de Kratié et la province de Kompong Cham;
- Le Tonlé Kandal, le cours moyen entre la province de Kompong Cham et Phnom Penh; et
- Le Tonlé Krom, le cours inférieur entre le Sud de Phnom Penh et la frontière khméro-vietnamienne.

Le Tonlé Thom moyen a une longueur d'environ 85-90 kilomètres et une largeur de 0,8 à 7 kilomètres (à Koh Sotin et à Koh Lvea). Sa profondeur à cet endroit ne dépasse pas 30 mètres, mais s'accroît jusqu'à 50 mètres en s'approchant de Kompong Cham.

Le Bassac a une longueur de 100 kilomètres et une largeur moyenne de 0,4 à 0,6 kilomètres, mais sa largeur s'accroît jusqu'à 2,5 kilomètres à Koh Thom.

Le fleuve de Tonlé Sap prend sa sources dans le Lac de Tonlé Sap et est situé entre la province de Kompong Chhnang et le Quatre Bras (Chatomukh). Le Tonlé Sap a une longueur de 95-100 kilomètres.

Ces plaines possèdent en abondance des ressources en eau, des pêcheries, des sols fertiles, des zones cultivées et des forêts clarières qui sont propices au peuplement et à l'organisation des centres provinciaux. La capitale du Cambodge, Phnom Penh, et les autres capitales provinciales, telles que Kompong Cham, Kompong Chhnang, Kompong Speu, Takéo, Kandal, Prey Veng et Svay Rieng, tous sont situés sur la rive droite du Mékong.

1.4.3. Zones côtières

Les zones côtières du Cambodge sont baignées par le Golfe de Thaïlande, son altitude s'accroît subitement du littoral jusqu'à la Chaîne des Cardamômes. Ces côtes se composent de plusieurs petites collines, tel que la colline de Veal Rinh, et des îles, tel que l'île de Koh Kong (410 mètres). Elles comprennent également des fleuves côtiers assez courts, à régime

torrentiel c'est-à-dire à crues subites. Les principaux fleuves prennent sa source dans l'altitude de 500-600 mètres et se jettent dans le Golfe de Thaïlande. Ils sont le Stung Métuk, le Prek Tatey, le Stung Chai Arèng, le Prek Piphat, le Stung Kampot et le Stung Tukmeas etc.

Les côtes du Cambodge ont une longueur de 435 kilomètres et constituent un sixième des frontières du pays. La mer est peu profonde à fond plat et sa profondeur ne dépasse pas 56 mètres. Ces côtes se composent de deux presqu'îles, celle de Smach et celle de Veal Rinh, séparée par la Baie de Kompong Som. Les ressources naturelles en abondance et les conditions climatiques sont favorables au développement des provinces côtières, Sihanoukville, Ream, Koh Kong et Kep qui pourraient être transformées en stations balnéaires internationales. Ces côtes sont souvent bordées de plages d'eau douce et marine, couvertes des palétuviers (mangroves) qui constituent une zone tampon pour l'écosystème marin.

La Chaîne de Cardamômes peut être divisée en trois parties :

- Le Cardamôme occidental s'étend de Pailin à Stung Pursat et se compose des zones rocheuses et gréseuses. Le principal sommet est le Phnom Tumpor (1.516 mètres);
- Le Cardamôme central est constitué par le massif allant de Mong dans la province de Battambang à Koh Kong. Son altitude dépasse 1.000 mètres et le principal sommet est le Phnom Samkoh (1.744 mètres).

Le Cardamôme oriental est constitué par trois massifs : (i) le massif de Khchol s'étend de Pursat à Kompong Speu. Le point culminant du Cambodge est le Phnom Aural (1.813 mètres) ; (ii) le massif de Au Mlou dont l'altitude ne dépasse pas 1.000 mètres est situé entre Sré Ambel et Kompong Speu. Le principal sommet est le plateau de Kirirom (700 mètres), recouvert de pins ; et (iii) le massif des Éléphants, séparé du massif de Au Mlou par le col de Pich Nil et la Route nationale 4 de Phnom Penh à Sihanoukville. Il termine par la falaise de Bokor (1.075 mètres). Cette région est couverte par les forêts denses et reçoit des chutes abondantes de pluies (plus de 4 mètres par an).

1.5. Zonage agro écologique

1.5.1. Système agro-écologique

Au Cambodge on peut distinguer quatre grands types de milieux cultivés et cultivables qui ont des conséquences sur les cultures pérennes et annuelles:

- ***Agriculture pluviale sur plateaux/collines*** – dans ces milieux, les cultures pérennes sont l'hévéa, l'anacardier, les fruitiers etc. Les cultures annuelles sont le maïs, le soja, le

riz pluvial, le coton et le pâturage;

- **Riziculture pluviale inondée sur plaines sableuses** (*pluvial strict*) – dans cette région le riz peut être associé à l'élevage bovin/buffle. L'agriculture pluviale pérenne et annuelle est possible;
- **Riziculture pluviale inondée sur plaines hydro morphes** (“*Veal*”, *crue*) – dans ces milieux le riz est également associé à l'élevage;
- **Riziculture flottante ou aménagée sur zones fortement inondées** – dans ces milieux on pratique la riziculture aménagée de contre saison (nombreux types : “*prek*”, endiguement etc).

1.5.2. Classification des sols

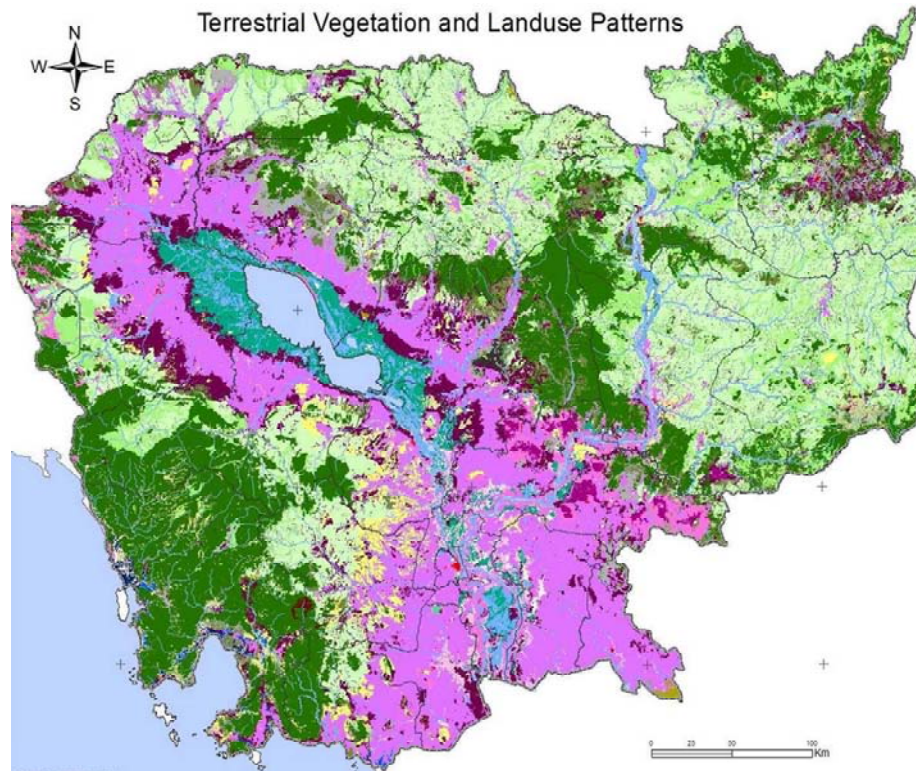
Le sol du Cambodge varie d'une région à l'autre. Diepart et Al. (2007) considère que les sols du Cambodge sont peu favorables à l'agriculture car ils sont pauvres, souvent sableux, acides et presque dépourvus de matières organiques. En 1997, White, Oberthür et Pheav Sovuthy ont présenté un système de classification qui distingue trois niveaux : les groupes, les types et l'aptitude de fertilité (Pillot, 2007). Les sols d'un bon potentiel agronomique sont des sols des zones de berges, sols ferrallitiques des terres rouges, vertisols, sols limoneux des terrasses basiques, ou sols alluviaux. Les podsols, sols hydro morphes culturaux, sols argileux acides de basse terrasse sont médiocres ou défavorables à la plupart des cultures. Les sols des plaines alluviales basses peuvent cependant être enrichis par des limons laissés par la décrue, ce qui constitue une caractéristique importante des lacs fertiles.

1.5.2.1. Les sols de terrasses hautes sableuses

Il s'agit de sols développés à partir de matériaux détritiques issus essentiellement de substrats acides (granites ou grès). L'essentiel du profil est très sableux. On peut distinguer deux groupes.

Les sols culturaux hydro morphes sableux typiques – Ce sont les sols très sableux en surface (*dey khsach*). Le peu d'argile qu'ils contiennent est à l'état dispersé et ils ont tendance à prendre en masse quand l'humidité baisse. Ils deviennent très difficiles à travailler. En dessous de l'horizon travaillé, la couche inférieure est plus limoneuse ou argileuse. La fertilité de ces sols est très basse, en particulier au niveau de l'horizon supérieur : peu de matière organique, faible capacité d'échange, faible saturation. Ces sols représentent de 25 à 30% des sols cultivés en riz du Cambodge.

Carte 1.2. Utilisation des sols au Cambodge



Source: World Bank (2009). *Sustaining Rapid Growth in a Challenging Environment*. Annexes. P. 115.

Les sols podzoliques—Ces sols se retrouvent sur les terrasses alluvionnaires anciennes, mais dans les situations où le drainage latéral exporte les argiles au lieu de les importer. Les propriétés chimiques de ces sols sont plus médiocres que dans le cas des sols culturaux hydro morphes sableux typiques. Ils représentent environ 10 à 15% des terres rizicoles.

1.5.2.2. Les sols argileux des terrasses

Les sols argileux des terrasses se développent principalement sur des terrasses moyennes et basses. Ces sols sont argilo-limoneux dès l'horizon de surface.

Les sols culturaux hydro morphes argileux— L'horizon de surface, gris-brun, est sensiblement plus argileux. Il est toujours aussi acide et les argiles sont toujours dispersées. La structure est massive, peu favorable à la pénétration de l'eau lors des premières pluies. L'horizon profond est également argileux. Lorsqu'ils ne sont pas chimiquement épuisés par une exploitation très ancienne, leur potentiel agronomique est meilleur que celui des sols sableux. Ils représentent environ 10 à 15% des superficies.

Les sols limono-argileux des terrasses alcalines – Ces sols correspondent aux sols des terrasses alcalines qui ont longtemps été appelés « sols noirs de Battambang ». Ce sont des sols limono-argileux qui se sont formés à partir des matériaux détritiques basiques : soit les basaltes de Pailin ou de Kampong Cham, soit les calcaires de l'arrière-pays de Battambang. On en retrouve aussi à Banteay Meanchey et Kompong Thom. La fertilité est bien meilleure que dans tous les cas précédents. Ces sols représentent 7 à 10% des rizières.

Les sols acides de la basse terrasse – Ces sols sont toujours argileux, lourds et collants. Ils sont bruns en saison sèche et deviennent noirs dès qu'ils sont humidifiés, et sont moins portants que les sols alluviaux. On les retrouve au sud du Cambodge dans la province de Svay Rieng. Ils sont cultivés en riz, en prenant soin de ne réaliser qu'un travail très superficiel du sol, pour ne pas remonter l'horizon acide. Ils représentent 5% des rizières.

1.5.2.3. Les sols de berge

Les sols des bourrelets de berge et des arrière-berges du Mékong, développés récemment à partir des sédiments laissés par les eaux du fleuve lors de ses crues annuelles (*Lobob*). Les sols bruns alluviaux sont parmi les sols les plus fertiles du Cambodge.

Les sols limono-sableux (*dey lobob khsach*) – Ces sols sont localisés au sommet du bourrelet de berge, le long des canaux d'épandage de crue (*prek*) ou à leur exutoire au niveau des étangs (*beng*), ainsi que sur les plages de berge.

Les sols limoneux (*dey lobob lobay*) – Ce sont les sols qui se déposent dans les zones de faible courant sur les avant-berges et surtout sur les revers de bourrelet. Ils comportent des éléments de taille intermédiaire : 30 à 60% de sables grossiers et 4 à 20% d'argile, sont légèrement alcalins, profonds et homogènes. Leur composition chimique en fait des terres riches.

1.5.2.4. Les sols des plaines inondées par la crue

Des sols alluviaux de plaines inondées se sont développés autour du Grand Lac de Tonlé Sap, dans les zones d'arrière-berge, dans les plaines d'inondation du Mékong et de ses affluents. Ils restent submergés pendant plusieurs mois et bénéficient d'un alluvionnement à base de matériaux fins. La terre prend rapidement en masse dès que l'humidité diminue et ne peut être travaillée en saison sèche. Ces sols sont réservés au riz de décrue sur les bords de la dépression, parfois au riz flottant pour les parcelles basses.

Les plaines inondées basses – ces sols sont très argileux et lourds à travailler (*dey oeth*). Ils représentent 15% des rizières.

Les zones hautes – Les dépôts sont plus limoneux, donnant des sols moins compacts (*dey*

lobob kandeng), plus faciles à travailler. Ils représentent également 15% des rizières.

Dans le sud de la plaine des Quatre-Bras, ces matériaux sont apportés par le fleuve qui, en période de crue, riches en éléments chimiques. Les sols alluviaux du système du Grand Lac bénéficient pour leur part d'un limonage moins homogène. La qualité des sols qui se développent autour du Grand Lac dépend de la qualité de ces alluvionnement.

1.5.2.5. Les sols des plateaux

Les sols ferrallitiques profonds (les terres rouges) sont profonds, homogènes, très argileux mais drainants, avec une bonne capacité de rétention d'eau, légèrement acide et sont fertile. Ces sols sont développés in situ sur les basaltes des anciens sites volcaniques. On les trouve dans les provinces de Kompong Cham, Kratié, Mondolkiri et Ratanakiri. Ils couvrent environ 700.000 hectares.

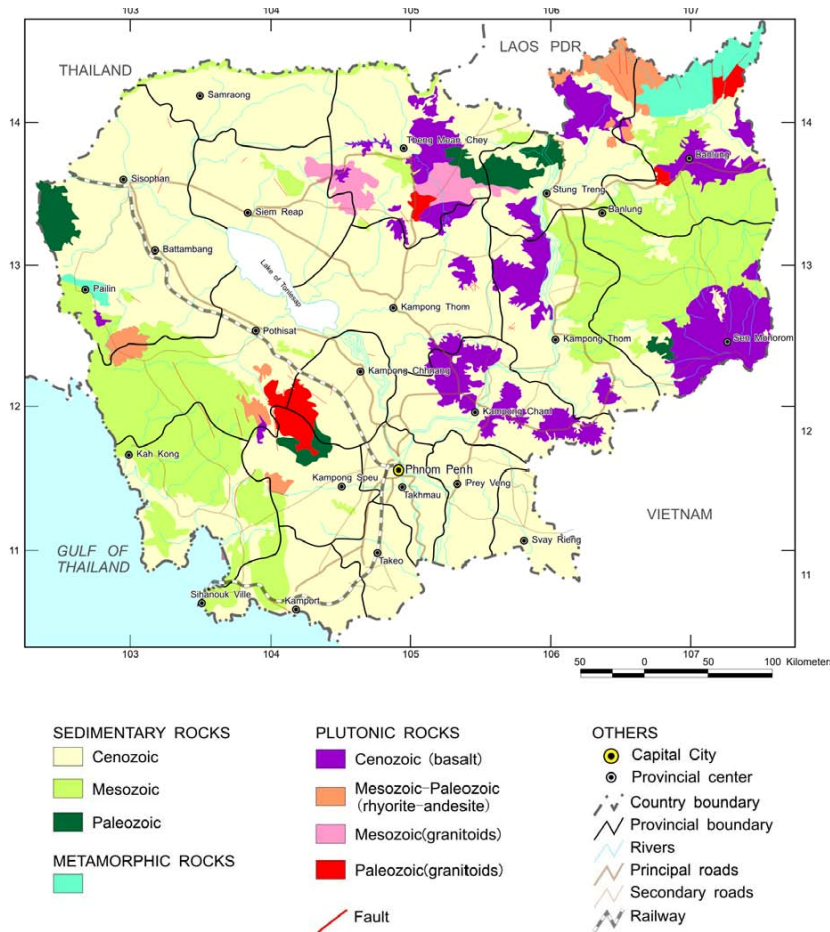
Les vertisols – lorsque les mêmes matériaux de base se trouvent en situation topographique basse, ils deviennent les vertisols. Ils ont la couleur noire. Les vertisols sur substrat basaltique sont associés aux sols ferrallitiques dans les poches basses des plateaux à terres rouges de Kompong Cham, Kratié, Ratanakiri et Mondolkiri. Ils sont cultivés en riz, bananiers, ananas. Ils couvrent environ 675.000 hectares.

1.6. Ressources minérales

Dans les années 1960, la cartographie géologique a confirmé l'existence de réserves minérales sur 145 sites. D'autres études et explorations géologiques conduites dans les années 1970 et 1980 ont permis d'identifier plus de 10 gisements aurifères. Sur la base d'une étude menée entre 1966 et 1970, le Département de Géologie au sein du Département général des ressources minérales a, dans les années 1980, réimprimé de nouvelles cartes géologiques, sur lesquelles vingt-cinq sortes de ressources minérales étaient identifiées. La structure du sous-sol du Cambodge comprend des sols métamorphiques, sédimentaires et granitiques éruptifs datant du Précambrien jusqu'au Jurassique mésozoïque, recouverts de lave basaltique et d'alluvions du Quaternaire. Ces caractéristiques géologiques s'étendent aux pays voisins, la Thaïlande, le Laos et le Vietnam dans la région indochinoise, ce qui prouve que le Cambodge dispose d'un aussi fort potentiel en ressources minérales que ses voisins.

Même si les ressources minérales du Cambodge restent encore largement inconnues, plusieurs minéraux importants ont été découverts tels que la bauxite, le cuivre, le zinc, l'or, le minerai de fer, le nickel, le granite, les pierres précieuses et le tungstène. Les ressources minérales extraites actuellement incluent les pierres précieuses et l'or – essentiellement exploités par de petits opérateurs -, le marbre, le granite, le sable, le calcaire et le sel.

Carte 1.3. Carte géologique du Cambodge



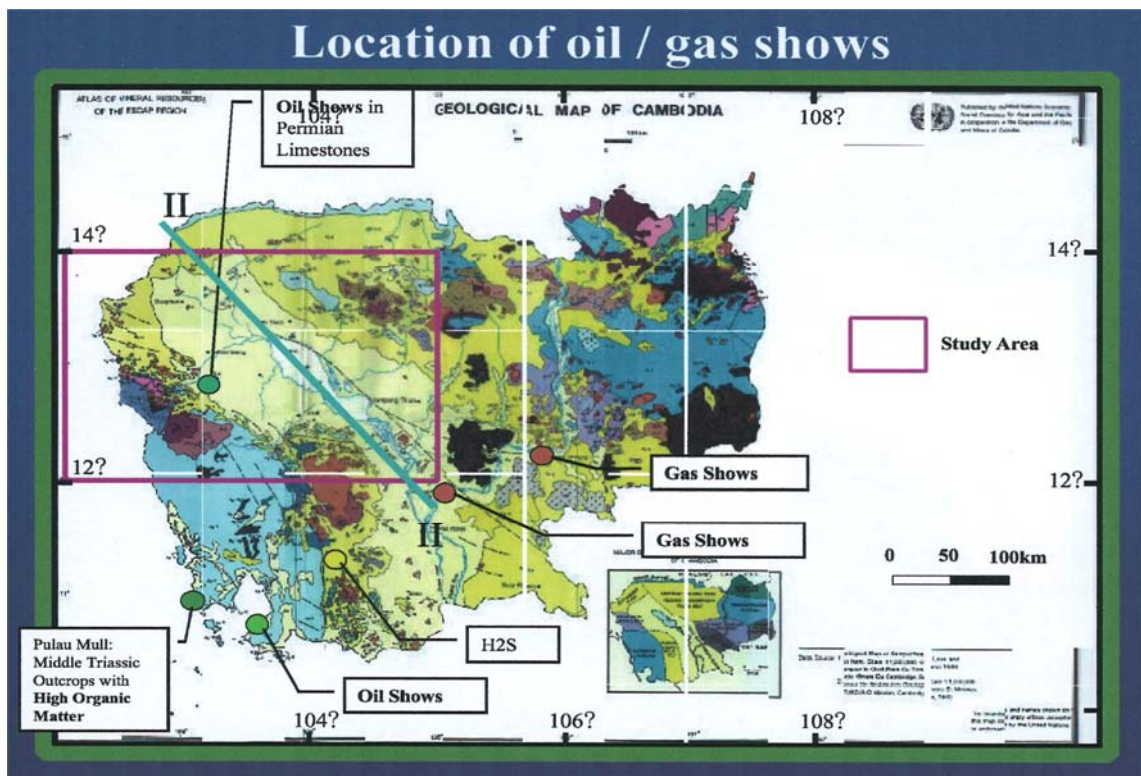
Source: Mitsui Mineral Development Engineering Co., Ltd (2008), **Cambodia – Mining as a Source of Growth**, Paper prepared for the “Sustaining Rapid Growth” report prepared by the World Bank. Draft.

Le fort potentiel des ressources minérales ne pourra prendre tout son sens qu’après un travail complet de reconnaissance et d’exploration. Quelques-unes des ressources minérales présentes au Cambodge sont les suivantes :

Minerais métalliques – y compris : l’argent (Ag), la bauxite (Al), l’arsenic (As), le bismuth, le charbon (C), le calcium (Ca), le chrome (Cr), le cuivre (Cu), la fluorine (F), le minerai de fer (Fe), le dolomite (Mg), le pyrolusite (Mn), le molybdène (Mo), le phosphore (P), le soufre (S), la stibine (Sb), le silicium (Si), l’étain (Sn) et le tungstène (W). D’importantes réserves de minerais métalliques comme l’or, le cuivre, le zinc, le magnésium, le fer, la bauxite, l’étain etc., ont déjà été identifiées au Cambodge. La minéralisation résulte d’une série d’activités éruptives intervenues dans la formation sédimentaire du sol à différentes époques. Les zones présentant un tel aspect minéral sont considérées comme les plus prometteuses en termes de gisements miniers.

Pétrole et gaz – L’exploration pétrolière et gazière a été conduite dans les zones offshore du Cambodge. Chevron Texaco a annoncé en décembre 2004 la découverte de trois puits, soit une réserve de 400 millions de barils de pétrole et de cinq milliards de mètres cube de gaz naturel, à 90 miles au large des côtes de Sihanoukville, au Cambodge. Le forage devait commencer en 2007. Cette découverte de pétrole et gaz dans le bloc offshore A a attiré de nombreuses entreprises internationales prêtes à investir dans l’exploration pétrolière et gazière au Cambodge.

Carte 1.4. Localisation des ressources en pétrole et en gaz

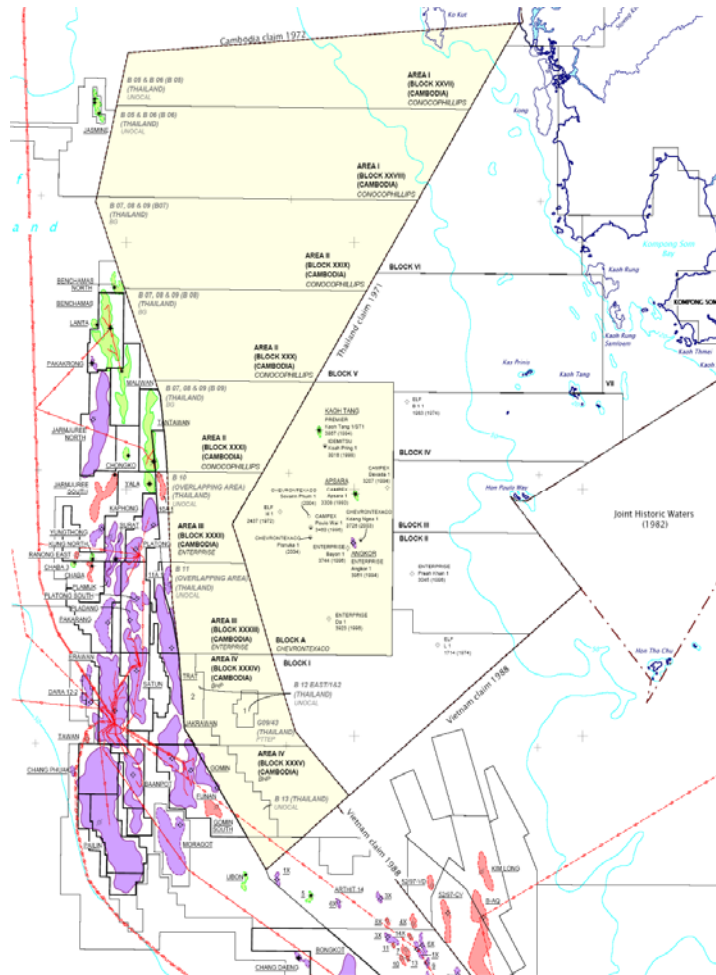


Source : Autorité nationale cambodgienne du pétrole

Le Cambodge a été divisé en différentes zones d’exploration onshore et offshore pour le pétrole et le gaz.

À présent, les zones offshore suivantes ont été attribuées aux consortiums suivants : Bloc A : Chevron 55%, Moeco 30%, LG 15%; Bloc B : PTTEP 30%, SPC 30%, Resourceful Petroleum 30% et Cooper Energy 10%; Bloc C : Polytec 100%; Bloc D : China Petrotech 100%; Bloc E : Medco 60%, Kuwait Energy 30% et JHL 10% ; Bloc F : CNOOC Limited.

Carte 1.5. Zone d'exploration pétrolière au Cambodge

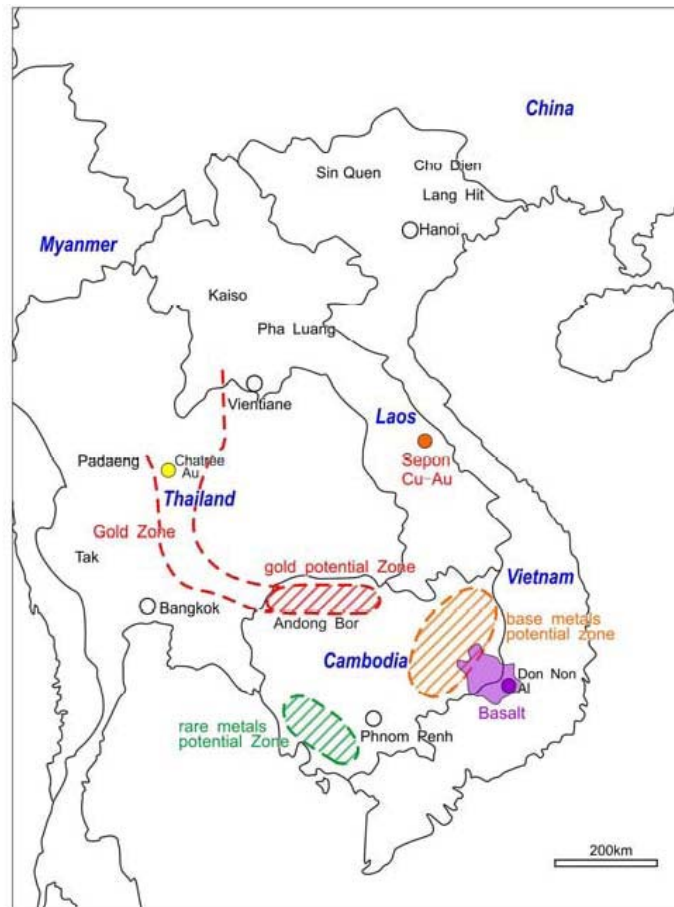


Source : Autorité cambodgienne nationale du pétrole

La zone de chevauchement maritime disputée à la fois par le Cambodge et la Thaïlande dans le Golfe de Thaïlande (appelée en anglais Overlapping Claims Area ou OCA) est communément considérée comme étant une zone à fort potentiel pétrolier. Les 27 000 km² de l'OCA pourraient contenir jusqu'à 3.352 milliards de mètres cubes de gaz naturel et des quantités non définies de condensats et de pétrole. Le 18 juin 2001, le Cambodge et la Thaïlande ont signé un protocole d'accord relatif à l'OCA posant les fondations d'une coopération continue quant à un développement commun des ressources pétrolières situées dans cette zone. Le protocole d'accord prend en compte l'intention des deux pays de diviser l'OCA en deux zones et d'essayer, grâce à des négociations accélérées, de parvenir à un accord sur : un traité de développement conjoint des ressources hydrocarbures situées dans les Zones II, III et IV de l'OCA (la Zone de Développement Commun) ; et la délimitation de la frontière maritime de la Zone I au nord de l'OCA (la Zone à Délimiter).

Bauxite – La remarquable lave basaltique du Quaternaire contenant de la bauxite se trouve dans la région qui part du Dac Non dans le Sud du Vietnam et se prolonge dans l'Est du Cambodge.

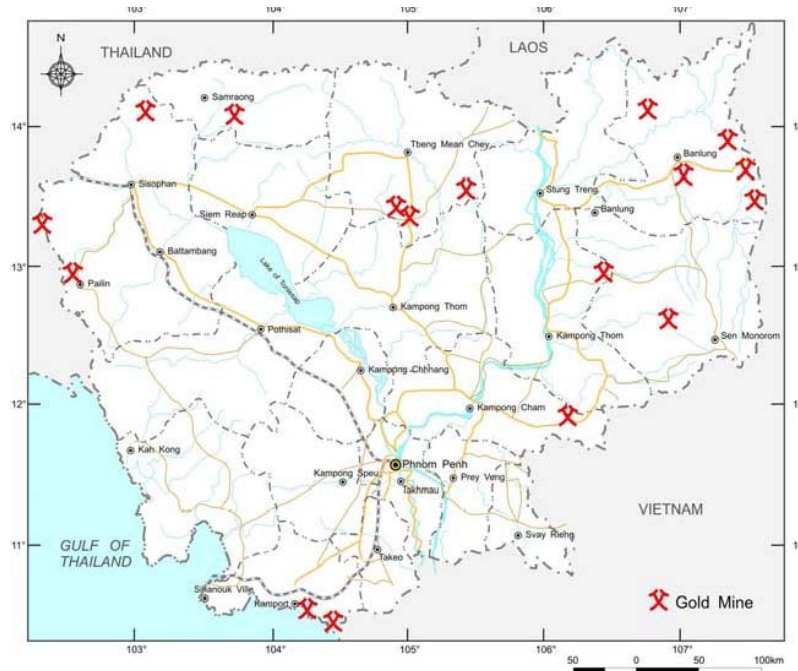
Carte 1.6. Situation minéralogique du Cambodge



Source: Mitsui Mineral Development Engineering Co., Ltd (2008), Cambodia – Mining as a Source of Growth (Cambodge – L'exploitation minière, une source de croissance), Document préparé pour le rapport de la Banque mondiale "Sustaining Rapid Growth". Projet.

Or – La ceinture aurifère de la mine de Chatree en Thaïlande s'étend vers le sud-est, jusqu'au Nord du Cambodge. Ces deux zones potentielles au Cambodge ont récemment fait l'objet d'exploration, et le nombre d'entreprises étrangères qui ont déposé des demandes de licence s'est accru. En ce qui concerne les gisements d'or, quelques exploitations minières artisanales se sont installées partout dans le pays, comme le montre la carte 1.7.

Carte 1.7. Localisation des mines d'or



Source: Mitsui Mineral Development Engineering Co., Ltd (2008), *Cambodia – Mining as a Source of Growth (Cambodge – L’exploitation minière, une source de croissance)*, Document préparé pour le rapport de la Banque mondiale “Sustaining Rapid Growth”. Projet.

Fer – Quatre aciéries chinoises ont établi une joint-venture pour explorer et développer des mines de fer au Cambodge. D’après de premières estimations, la région de Preah Vihear pourrait contenir des réserves de 2,5 milliards de tonnes de minerais de fer.

Cuivre – Attirées par la découverte et le développement de la mine de cuivre de Sepon mondialement reconnue, les entreprises occidentales ont recherché des gisements de porphyre à cuivre et or dans l’Est du Cambodge, près de la zone minéralisée de Sepon. Des gisements minéraux de porphyre à cuivre (Cu-Au, Mo), de poly-métal (Au, Cu, Pb, Zn) et de skarn (Pb, Zn) devraient être découverts au Cambodge.

Des preuves géologiques attestent de la présence d’autres types de matières premières non-métalliques, telles que des minéraux industriels, des pierres précieuses et des ressources en carburant, dont certaines sont extraites de façon artisanale.

Pierres précieuses et marbre - Des pierres précieuses et décoratives ont été extraites au Cambodge : jade (J), marbre (M), pagobit (P), améthyste (quartz Qa), quartz hyalin (Qh), zircon (Z), saphir, rubis, etc. Le Cambodge est riche en roches de construction : roches basaltiques et volcaniques, que l’on trouve à Kompong Cham et Kompong Speu ; grès dans

les provinces de Takeo, Stung Treng et Siem Reap ; et argile, gravillons et sable sont présents dans les rivières et les ruisseaux.

En termes de situation géographique, les principales réserves minérales se trouvent dans les provinces suivantes :

- Païlin: la présence de réserves de saphirs et de rubis a été prouvée;
- Rattanakiri: d'importantes réserves d'améthyste et d'or ont été découvertes à Borkeo;
- Kompong Thom: minerai de fer (Phnom Dek), or (dans les alluvions) et étain dans les environs de Phnom Chi et Phnom Loeng;
- Kampot et Battambang: calcaire et phosphate.
- Pursat: pierres décoratives à Phnom Tasay.

Actuellement, 20 entreprises de nationalité coréenne, vietnamienne (Vinacomin) et chinoise entre autres ont reçu un total de 42 licences d'exploration ; ensemble, ces entreprises détiennent des concessions sur la moitié de la superficie de l'Est du Cambodge. Six entreprises australiennes possèdent un total de 24 licences et 4 entreprises chinoises en ont quatre, une entreprise vietnamienne, une entreprise russe et une entreprise coréenne en possèdent chacune une, et six entreprises cambodgiennes en ont six. Les entreprises australiennes comptent pour 30% de la superficie sous licence, les cambodgiennes pour 35% et les chinoises pour 20%. Quant au nombre de licences, les Australiens possèdent 57% du total, les Cambodgiens 35% et les Chinois 10%. Tous les projets n'en sont encore qu'au début de la phase d'exploration, et ces entreprises ont mis au point des plans d'étude - exploration permettant de démarrer le développement d'ici 5 ou 6 ans.

Il y a très peu d'entreprises occidentales qui travaillent au Cambodge. Elles comptent les entreprises d'exploration australiennes Oz Mineral, Southern Gold et Liberty Mining, ainsi que l'entreprise d'exploitation minière BHP Billiton. Les entreprises australiennes se concentrent principalement sur les minerais d'Al, Au, Cu, Zn. Quelques entreprises cambodgiennes s'intéressent au charbon.

Oxiana Cambodia a installé un bureau à Phnom Penh en avril 2005, et a acquis des concessions lui permettant de démarrer l'exploration en 2006. Par la suite, l'entreprise a fusionné et a changé de nom en devenant **Oz Mineral**. Elle possède 4 concessions minières orientées vers les métaux comme l'or, l'argent, le molybdène et le zinc. Elle mène ses activités d'exploration dans le cadre de joint-ventures avec d'autres entreprises qui en

détiennent de faibles parts. Sa période d'exploration est de 6 ans, mais elle pourra par la suite faire renouveler ses licences tous les deux ans, sur des zones moins grandes, en fonction des résultats. La phase d'exploration est toujours en cours et la possibilité de mener des études de faisabilité n'a pas encore été déterminée. L'entreprise a le projet de conduire une étude magnétique aérienne et de démarrer les forages à circulation inverse.

Southern Gold a installé son bureau à l'automne 2006 et a démarré ses activités d'exploration à l'automne suivant. Elle se concentre également sur les métaux tels que le cuivre, l'or et le zinc. Elle possède 8 concessions dans 6 régions. Tous ses projets n'en sont encore qu'au stade de l'exploration mais elle prévoit de mener une étude géophysique aérienne (exploration magnétique permettant de détecter les interférences) et d'entreprendre un forage à circulation inverse. Son budget d'exploration annuel est compris entre 1,5 et 3 millions de dollars américains, et elle prévoit de conduire une étude de faisabilité d'ici quelques années pour le développement d'une mine 5 à 6 plus tard. Elle a signé un contrat d'exploration en joint-venture (JV) avec la Compagnie nationale japonaise du pétrole, du gaz et des métaux (JOGMEG) dans le Nord et le Sud de la région de Kratie en 2007. Elle démarrera son projet trisannuel d'exploration en 2008 en se concentrant sur les métaux, avec un budget total de 1,3 millions de dollars américains. Trois licences seront accordées à des joint-ventures.

Liberty Mining a commencé à collecter des informations sur les réserves minérales du Cambodge et y a établi un bureau en 2005 pour commencer l'exploration. Elle cible le cuivre et l'or. Elle possède 5 concessions dans 3 zones (surface totale : 1 400 km²). Elle en possède trois à elle-seule, les autres étant des JV. Elle a déjà mené des études géochimiques et géophysiques aériennes et a déjà entrepris des travaux de creusement. Elle compte mettre en place une étude géophysique à polarisation provoquée (IP) et éventuellement un forage en fonction des résultats. Son budget annuel est de 2 millions de dollars américains. Elle prévoit de développer une mine d'ici 3 ou 4 ans.

Indochine Resources Ltd., entreprise cotée en bourse en Suisse et en Angleterre, détient 14 licences d'exploration concernant l'Au, le Cu et le Zn. L'entreprise a déjà confirmé l'existence de gisements de Pb-Zn de haute qualité grâce à ses études de terrains. Les données de base ont été obtenues de propriétaires individuels de mines et compilées dans une base de données relative à toute la surface du Cambodge.

Vinacomin, une entreprise publique vietnamienne, a installé un bureau local au Cambodge en 2007 ; elle possède 3 licences d'exploration concernant la bauxite, le cuivre et le fer. Les zones prometteuses sont sélectionnées sur la base des données du DGMV (Département de Géologie et des Minéraux du Vietnam) et d'études précédentes menées par la Chine et la France.

1.7. Régime foncier

Le type de système foncier influe fortement sur l'essor économique. Les règles du jeu essentielles du système foncier exercent une influence majeure sur le bien-être de la famille rurale. Le système foncier a une deuxième retombée importante, puisqu'il influence le niveau de stabilité politique existant. Les familles possédant la terre qu'elles cultivent tendent à se considérer comme étant partie liée à l'ordre politique établi. Les ouvriers agricoles et les fermiers sans terre n'ont aucun lien similaire avec l'ordre établi. L'histoire de nombreuses nations dotées d'une importante population rurale sans terre est jalonnée de révoltes paysannes. Les régimes fonciers ont également un impact majeur sur la productivité agricole. L'homme qui possède sa terre sait que l'intensification de ses efforts ou de son savoir-faire élèvera aussi ses revenus. C'est un résultat qui ne survient pas automatiquement quand le sol appartient à quelqu'un d'autre.

1.7.1. Cadre légal

La propriété foncière privée a été abolie par les Khmers Rouges en 1975. Les droits de la propriété foncière privée n'a été reconnue de jure qu'à partir de 1989 par l'État du Cambodge, puis formalisée par la loi foncière de 1992 afin de réunir toutes les factions cambodgiennes dans le cadre de la politique de réconciliation nationale. En 2001, le gouvernement cambodgien a adopté une nouvelle « loi foncière » ayant pour objectif de déterminer les catégories de propriété foncière suivantes :

- **Propriété de l'État.** La propriété de l'État est divisée en le domaine public de l'État et le domaine privé de l'État. Le domaine public de l'État inclut: les forêts, les cours d'eau, les lacs, les berges des rivières, les côtes, les quais des ports, les chemins de fer, les stations des chemins de fer, les aéroports, les routes, les parcs publics, les réserves forestières, les établissements scolaires, les bâtiments publics, les hôpitaux publics, et les patrimoines archéologique, culturel et historique. Le domaine privé de l'État peut être privatisé selon les procédures prescrites par la loi et les réglementations.
- **Attribution des concessions foncières économiques et sociales.** La loi foncière donne un cadre général pour l'attribution des concessions foncières économiques et sociales. Les concessions de terrain pour des raisons économiques au Cambodge comprennent généralement de grandes portions de terrains et sont équivalentes à de longs baux, ayant normalement une durée de 70 ans avec un droit d'extension.
- **Délivrance de titres de propriété.** Il y a un processus gouvernemental d'émission de titre de propriété pour tous les terrains au Cambodge, incluant les titres de propriété émis au nom de Cambodgiens pour des terrains qu'ils occupaient avant le passage de cette loi foncière.

- **Attribution de titres fonciers collectifs aux communautés des minorités ethniques:** Les titres communautaires sont considérés comme plus conformes au mode traditionnel d'utilisation de la terre et comme plus appropriés à la protection des terres et cultures des minorités ethniques.

Au Cambodge le régime foncier présente les situations suivantes:

- **Les exploitations familiales,** où les paysans propriétaires indépendants possèdent des superficies dont la mise en valeur est assurée par la main-d'œuvre familiale.
- **L'agriculture de plantation,** qui est un système dans lequel une grande superficie sert à la culture d'hévéa pour transformation. La culture est assurée par des ouvriers, qui reçoivent des salaires, et la plantation est gérée par les sociétés d'État. Il existe quand même des plantations familiales d'hévéa.
- **Le fermage,** qui se réfère à une situation dans laquelle une famille exploite une superficie appartenant à un propriétaire auquel le fermier verse un loyer.
- **Le métayage,** qui constitue un mode de fermage dans lequel le fermier partage ses récoltes avec le propriétaire.

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 importante richesse marchande, la seule aux mains des paysans. Cependant, le boom hôtelier a haussé les prix du foncier, forçant les paysans à 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%) appartenaient à des familles qui n'avaient jamais été propriétaires. Les 40% restants détenaient la terre, mais l'avait 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. À la fin 2008, on recense plus de 3.000 cas de conflits fonciers sur l'ensemble du pays. Le nombre des Cambodgiens sans terre représentaient 15% en 2004. Si la proportion des « sans terre » grimpe jusqu'à 25-30%, le problème deviendra fatalement politique. Le mécontentement rural est en effet alimenté par d'autres motifs de ressentiment : les inégalités se creusent dramatiquement entre les villes, qui réalisent l'essentiel de la croissance économique, et les campagnes.

1.7.2. Politique foncière

Le GRC a mis l'accent sur la mise en place d'une assise légale et réglementaire nécessaire pour définir les règles de bornage, des mécanismes de règlement des litiges, et des registres fonciers.

Pour mettre en œuvre la Loi Foncière promulguée en 2001, le GRC a adopté une série de lois et réglementations suivants:

- Le sous décret portant modalités d'élaboration de la cartographie cadastrale et du cadastre (mai 2002);
- Le sous décret sur l'enregistrement sporadique au cadastre (mai 2002);
- Le sous décret sur les concessions foncières sociales (mars 2003);
- Le sous décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commission du cadastre;
- Le sous décret sur l'aménagement du territoire public et les concessions foncières économiques;
- La déclaration sur le politique foncière;
- La politique et le sous décret sur les procédures pour enregistrer les terres communautaires des minorités ethniques;
- Le sous décret sur les procédures du planning relatif à l'utilisation des terres communales;
- La politique de l'aménagement du territoire; et
- La politique nationale de logement.

En outre, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction, avec l'assistance du Ministère de l'Intérieur, a adopté des documents de travail sur les procédures et modalités de bonne démarcation des limites des communes rurales/ "sangkat." Un projet pilote a été lancé avant la mise en œuvre à l'échelle du pays et l'impression des plans des communes rurales/«sangkat». Comme 90% des agriculteurs n'ont pas de titre de propriété, délivrer les certificats de propriété est un moyen efficace de prévenir les litiges fonciers. A ce jour, plus d'un millions de titres de propriété foncière ont été délivrés par le biais des projets pour l'administration et l'aménagement du territoire, du cadastrage systématique et du cadastrage sporadique pour des parcelles et des appartements.

Une politique de concession publique de terres à de grandes compagnies forestières ou agro-industrielles - la plupart des compagnies étrangères - accentue également 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 d'enregistrement et de 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.

Enregistrement systématique des terres : Le Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction (MATUC) mèneront les actions spécifiques suivantes :

- La mise en œuvre d'un système d'évaluation des terrains;
- La mise en œuvre de la politique définie dans le cadre du « Décret sur Copropriété et droit de passage » ;
- 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 des études sur l'économie des terrains publics, des études foncières de base et des études d'évaluation de l'impact social ;
- Adoption de la déclaration commune sur le rôle et les responsabilités des administrations communales au niveau du cadastre ;
- Élaboration 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;
- 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'Étude 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 2

Population

2.1. 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 de 5,7 millions personnes. Rémi 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. Une enquête démographique générale effectuée en 1980 établit la population à 6,5 millions. Donc plus d'un million de Cambodgiens avait péri pendant la période des Khmer Rouge.

Tableau 2.1. Population du Cambodge
(en milliers d'habitants)

Année	Population			Remarque
	Total	Homme	Femme	
1920	2 600 000			
1962	5 728 771	2 862 939	2 865 832	Recensement de la population
1970	6 800 000			
1975	7 900 000			
1980	6 589 954	3 049 450	3 540 504	Enquête démographique générale
1993-94	9 870 000	4 714 000	5 156 000	Enquête socio-économique
1996	10 702 329	5 119 587	5 582 742	Enquête démographique
1998	11 437 656	5 119 587	5 582 742	Recensement de la population
2004	12 824 000	6 197 000	6 627 000	Enquête démographique
2008	13 388 910	6 495 512	6 893 398	Recensement de la population

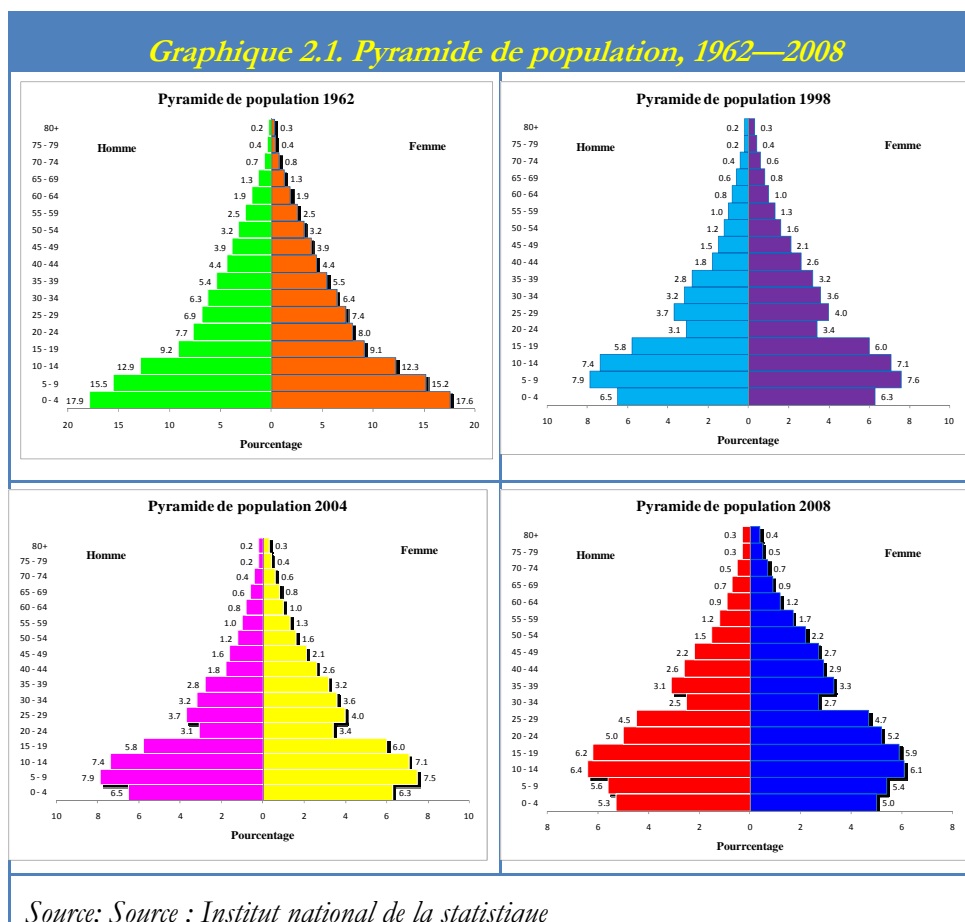
Source: Migozzi, Myslimiec and General Population Census of Cambodia 2008: Provisional Population Totals, National Institute of Statistic, Ministry of Planning, August, 2008.

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. Mais une enquête socio-économique en 1993-94 estimait que la population était 9,8 millions. Selon le recensement effectué en 1998, la population totale du Cambodge était de 11,4 millions d'habitants. Dix ans après, le deuxième recensement en 2008 portait la population totale du Cambodge à 13,3 millions. Donc, pendant la dernière décennie la population du Cambodge s'est accru de 1,95 millions habitants.

2.2. Structure de population par âge et sexe

La structure de population peut être représentée par la pyramide de population par âge et sexe. La pyramide cambodgienne (1962-2008) exhibait clairement les résultats de la fécondité, de la mortalité, de la migration, de la famine, de la guerre et du génocide du passé. Ces pyramides des âges sont des enregistrements fidèles des traces de la guerre entre 1970-1975 et de l'extermination du peuple cambodgien par les Khmers Rouges entre 1975-1979, en révélant forte mortalité, surtout parmi les hommes et le faible taux de fécondité. Par conséquent, le Cambodge a une population jeune et les enfants âgés de 0-14 ans représentent 42,9% de la population. La structure de population par âge et sexe des personnes de plus de 25 ans reflète la forte mortalité pendant les années Khmers Rouges et les perturbations intérieures des années 1970s. L'effet de la forte mortalité pendant les



années Khmers Rouges et l'exode massif des hommes du pays est caractérisé par l'excès de femmes en proportion de chaque tranche d'âge des plus de 40-44 ans.

La structure de population présente une pyramide à base élargie, c'est-à-dire la proportion élevée des enfants (moins de 20 ans), un phénomène de rattrapage de natalité pendant les années 1980s. Il convient de noter que les femmes représentent 52% de la population, et les jeunes (de moins de 20 ans) 55 %. La pyramide montre que la proportion des personnes de plus de 40 ans est faible. Les femmes dépassent les hommes en pourcentage de chaque tranche d'âge. C'est le résultat de la forte surmortalité masculine pendant les années de guerre.

2.3. Croissance démographique

2.3.1. Le taux de croissance démographique

Le taux de croissance démographique du Cambodge a décliné de 2,4% en 1998 à 1,81% en 2006. Il s'élève désormais, d'après les premières conclusions de l'opération de recensement lancée en mars 2008, à 1,54%. C'est un chiffre qui demeure au-dessus de la moyenne des pays d'Asie du Sud Est établie à 1,3%, seuls le Laos ayant encore un taux de croissance démographique supérieur (1,7%), la Thaïlande affichant 0,5% et le Vietnam 1,4%.

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.

2.3.2. Le taux de fécondité

L'espérance de vie est estimée à 54,5 ans pour les hommes et à 58,3 ans pour les femmes. Le taux de fécondité était en baisse, passé de 6 enfants en 1984-1988 (les années de rattrapage de natalité) à 4 en 1994-1998, et ensuite à 3,4 en 2008. Avec le taux de fécondité en baisse, la taille moyenne des familles cambodgiennes a diminué, passant de 5,2 personnes en 1998 à 4,7 personnes en 2008.

2.3.3. Le taux de mortalité

L'accroissement des dépenses de la santé pendant la dernière décennie a contribué à la réduction du taux de mortalité infantile de 95 pour mille naissances vivantes en 2000 à 66 en 2005. Le taux de mortalité générale chez les moins de 5 ans a décliné de 124 à 83 pour mille naissances vivantes. Néanmoins, le taux de mortalité maternelle reste encore élevé à 473 pour cent mille naissances vivantes en 2005.

2.3.4. Densité de population

La population est répartie d'une manière très inégale sur le territoire du pays. La répartition géographique de la population a des conséquences structurelles sur l'agriculture, qui divise le pays en "Cambodge rizicole" et "Cambodge forestier". Un Cambodge central est beaucoup plus peuplée (12 millions d'habitants) qu'un Cambodge périphérique qui est relativement "vide" (2 millions d'habitants).

Dans la zone centrale, la densité de population est de 261 habitants au kilomètre carré. La densité est de 62 habitants au km² sur les berges du Tonlé Sap ; 47 habitants au km² dans la zone côtière et 22 habitants au km² dans la zone des plateaux. La densité moyenne est donc de 74 habitants au kilomètre carré en 2008, comparé à 37 en 1981 et 63 en 1998.

2.3.5. Urbanisation

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 19,5% en 2008, par un exode rural important, soit une augmentation de 200%.

Tableau 2.2. Urbanisation au Cambodge

	1962		1998		2008	
	Habitants	%	Habitants	%	Habitants	%
Population totale	5 728 771	100	11 437 656	100	13 388 010	100
Population urbaine	546 865	9,5	1 795 575	15,7	2 614 440	19,5
Population rurale	5 181 906	90,5	9 642 081	84,3	10 774 470	80,5

Source: Migozzi, Mysliwiec et Recensement général de la population du Cambodge 2008 : population provisoire. Totaux, Institut national de la statistique, Ministère du Plan, août 2008.

Malgré une tendance accélérée d'industrialisation, le Cambodge reste un pays agricole, avec la plupart de population engagée dans le secteur agricole. La population urbaine est employée dans le commerce et la manufacture artisanale.

2.3.6. Population active

La part de la population active du pays a crû rapidement, passant de 44% en 1962 à 45% en 1998 et à 53% en 2008, soit 7 millions de personnes, dont 43% vivent dans les milieux ruraux et seulement 10% dans les zones urbaines. Le taux de chômage montre une tendance à réduction pendant la dernière décennie, en passant de 5,34% en 1998 à 1,68% en 2008. Le taux de chômage est moins élevé dans les zones rurales que dans les milieux urbains, car un grand nombre des employés est absorbé par le secteur agricole.

Tableau 2.3. Population active au Cambodge

	1962		1998		2008	
	habitants	%	habitants	%	habitants	%
Population totale	5 728 771		11 437 656		13 388 010	
Population active totale	2 500 000	44%	5 118 945	45%	7 053 398	53%
Population active urbaine	475 000	8%	857 233	7%	1 291 511	10%
Population active rurale	2 025 000	35%	4 261 712	37%	5 761 887	43%

Source : Migozxi. Recensement général de la population du Cambodge 1999. Analyse des résultats du recensement.

Cette population active est en grande partie (45,7%) constituée de personnes travaillant dans un cadre familial et non rémunérées. Environ 52% de la population est employée dans les activités secondaires, en plus de leurs activités principales.

2.3.7. Développement humain

L'analphabétisme a reculé à un rythme soutenu. En 1998, deux personnes sur trois disaient savoir lire; elles sont aujourd'hui trois sur quatre. Seul chez les femmes, ces proportions sont passées en six ans de la moitié aux deux tiers. Le taux d'alphabétisme féminin s'accroît rapidement pendant les six dernières années, passant de 50% à 70%. L'amélioration est encore plus spectaculaire chez les enfants de 10 à 14 ans, le taux d'alphabétisme atteignant 87,6% en 2008, contre 67,6% en 1998. Une avancée à mettre au crédit d'une meilleure scolarisation.

On peut constater aussi un plus grand accès à l'eau courante (44% des foyers en 2008 contre 29% en 1998), une hausse du nombre de toilettes (21,9% des foyers contre 14,5%) et un recours moindre au pétrole comme source d'éclairage (65% en 2008 contre 80% en 1998).

2.3.8. Distribution de population par secteur

Le tableau 2.4. montre comment se répartit la population active entre les trois secteurs d'activités économiques. La part de l'emploi agricole est encore élevée en 2008 avec 72,3% des travailleurs cambodgiens se consacrant à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche, contre 81% en 1962 et 77,5% en 1998.

La population active employée dans le secteur secondaire reste faible, 8,5% (environ 599538 personnes) en 2008, contre 4% en 1962, en dépit de sa progression rapide durant ces dernières années. Parmi eux on comptait environ 350 000 travailleurs des industries

textiles en 2008. Beaucoup de personnes travaillent dans le secteur informel. La part du secteur tertiaire est deux fois plus important puisque environ 18,2% (1 283 718 personnes) travaillent dans ce secteur contre 15% en 1962.

Tableau 2.4. Structure du produit intérieur

	1962		1998		2008	
	Part du PIB	Emploi	Part du PIB	Emploi	Part du PIB	Emploi
Secteur primaire	49	81	44,5	70	32,4	72,3
Secteur secondaire	19	4	16,7	10	22,4	8,5
Secteur tertiaire	32	15	34,8	20	38,8	18,2

Source: Migoន្ត្រី. Ministère de l'économie et des finances. « General Population Census of Cambodia 1999. Analysis of Census Results. Report 3. Labor Force and Employment. »

2.3.9. Migration

La migration peut être intérieure ou extérieure. Les raisons d'une migration intérieure sont suivants :

- La recherche des terres arables. La plupart des terrains autour du Lac de Tonlé Sap ne dépasse pas 0,5 hectares ;
- La migration saisonnière à la fin de la période des travaux agricoles en quête de l'emploi secondaire dans les villes comme cyclo-pousse et moto taxi.

D'après l'analyse des résultats du recensement de 2008, 3,55 millions cambodgiens, soit 26,5% de la population totale sont les migrants, en baisse par rapport à 3,59 millions soit 26,5% en 1998. Les migrants internes représentent 97% du total en 2008. Les migrants sont le plus souvent de zone rurale à zone rurale (51%). La raison principale de cette migration est l'implantation permanent avec la famille, y compris le mariage (52,4%), suivie par la recherche des emplois bien rémunérés (21,5%). Les autres raisons sont la vente des terrains, la pauvreté croissante, la vente aux spéculateurs et un faible investissement dans le développement rural et l'agriculture. La majorité des migrants de zone rurale sont jeunes.

Les migrants de zone rurale à zone urbaine sont nettement moins nombreux: 27,5% et les migrants de zone urbaine à zone rurale représentent seulement 6,5%. Les migrants de zone urbaine à zone urbaine représentent 15%. La migration des jeunes filles de zone rurale à zone urbaine s'accélère, grâce à la perspective de trouver l'emploi dans les usines du textile dans les milieux urbains. Les migrants envoient leurs transferts à leurs familles dans les zones rurales, permettant aux cultivateurs d'améliorer la productivité agricole et promouvoir le développement socio-économique du pays. Par contre, les migrants de zone

rurale à zone urbaine peuvent encourager les bidons villes et l'implantation illégale dans les milieux urbains.

2.4. Situation socio-économique de la population

2.4.1. Groupement des paysans

Selon le système de classification du Programme Alimentaire Mondial (PAM), les paysans du Cambodge peuvent être classés en six catégories en se basant sur leurs sources principales de revenu, de l'emploi et de mode de production agricole (Helmets et al. 2003):

- **Les riziculteurs** (« *Neak Sre* ») – ils habitent dans les zones pluviales des plaines (2,9 millions d'habitants);
- **Les cultivateurs de berge** (« *Neak Tonle* ») – Ce sont les riverains de Mékong, du Tonlé Sap et leurs tributaires qui comptent 1,3 millions d'habitants ;
- **Les villageois du marché** (« *Neak Krong/ Phsar* ») – Ils comptent 1,3 millions d'habitants;
- **Les journaliers** (« *Kasekor Si-Chnuol* ») – Ce sont les paysans sans terres ou qui possèdent des terrains non économiques. Ils comptent 1,2 million d'habitants;
- **Les montagnards** (« *Neak Phnom* ») – Ils habitent les zones à faible densité (moins de 8 personnes le kilomètre carrée). Ils sont environs 450 000 . Ils pratiquent l'agriculture sur brûlis dans les zones montagneuses et dans les plateaux;
- **Les groupes mixtes** – ceux qui sont classés en combinaison des groupes ci-dessus.

2.4.2. Endettement

Un grave problème pour les ruraux pauvres est l'endettement en riz durant la campagne. Les femmes modérément ou gravement sous-alimentées utilisaient une partie de la récolte de riz pour rembourser leurs emprunts. En outre, des femmes modérément sous-alimentées empruntaient également de l'argent à des prêteurs (avec des taux d'intérêt de 59 pour cent ou plus). 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.

2.4.3. 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 de se défendre et de 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 de mines, des inondations ou des conflits sociaux et politiques), afin que ces groupes aient les mêmes chances et potentiels que les autres acteurs de 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 reconnue 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'État vise à : (i) améliorer le statut social des groupes vulnérables et marginalisés ; (ii) faciliter l'accès des 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 micro finance et (iv) promouvoir le développement communautaire.

Pour atteindre ces objectifs, l'État s'attachera à : (i) consolider et renforcer les programmes et projets 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, l'appropriation et l'exécution de leurs projets.

Pour la promotion et la protection des enfants, la politique de l'État 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 Élargi de Vaccination (PEV) et le Programme national de nutrition (PNN).

L'État 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 d'équipements 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'État 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 ; (iv) promouvoir l'éducation et la formation des personnes handicapées ; et (v) améliorer leur situation économique et sociale. Pour améliorer les conditions de vie des jeunes, l'État s'attachera à : (i) renforcer la formation professionnelle; (ii) coopérer avec les ONG 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'État 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.

2.5. 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 30 % en 2007, ce qui affecte plus de 3 millions de personnes. Et la main d'œuvre cambodgienne augmente de plus 250.000 de travailleurs chaque année à cause de croissance rapide de la population, avec le taux de croissance annuel de 1,54 % en 2008.

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 de définir 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 GRC 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 du nombre d'enfants souhaités et du 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 fécondité d'un cycle menstruel féminin.

2.6. Politique de l'emploi et de 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'État et les collectivités locales. Bien menée, elle peut contribuer à lutter efficacement contre le sous-emploi des jeunes en ville.

Les priorités du GRC 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 ;
- Élaboration de statistiques sur le marché de l'emploi.

Concrètement, le GRC 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 ;
- Élaborer 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 intensité de 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 GRC 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'attèle 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.

2.7. Groupes ethniques au Cambodge

2.7.1. Les Khmers

90% des Cambodgiens sont khmers, un peuple appartenant au groupe austro-asiatique qui s'est installé en Asie du Sud-est au cours de la préhistoire. Il y a aussi des Sino-khmers, des Thäi-khmers et des Viet-khmers, résultats de mariages mixtes.

2.7.2. Les Chinois

La migration des Chinois au Cambodge remonte au premier siècle ap. J-C. Les Chinois sont d'abord venus s'installer dans le village de Sampoeuv Poun, district de Koh Thom,

province de Kandal pour le commerce, au cours de la période du Funan qui précède l'empire khmer. En 1296-1297, Zhou Daguan écrivait : « Des bateaux de réfugiés chinois sont arrivés ici (au Cambodge). Ils n'ont pas établi de communautés pour rester vivre entre eux. Au contraire, ils se sont intégrés à la société cambodgienne, en particulier lorsque cela leur était plus facile d'y trouver leurs propres intérêts, comme la nourriture, les femmes, le logement, les meubles et le commerce. » Le traité de 1863 signé avec la France pour établir un régime de protectorat au Cambodge a donné l'opportunité à des nouvelles vagues d'immigrés chinois d'arriver au Cambodge, augmentant ainsi le nombre de Chinois présents dans le pays.

Il y a cinq grands groupes de Chinois au Cambodge, venus du Sud de la Chine : les Cantonais, les Hans, les Hakkas, les Hokkiens et les Teochiu (Centre des Etudes avancées – 2009). Jusqu'en 1884, les communautés Han et Hokkien étaient très actives à Phnom Penh.

Dans les années 1970, le nombre de Chinois au Cambodge était estimé à 150 000. Les Chinois étaient plus impliqués dans le commerce et dominaient les activités économiques. Néanmoins, certains Chinois et Cambodgiens d'origine chinoise gagnaient aussi leur vie en tant qu'agriculteurs à Battambang, Kompong Thom, Takeo et Prey Veng.

2.7.3. Les Vietnamiens

La migration vietnamienne au Cambodge a commencé au 17^{ème} siècle, avec la politique Nam Tien ou « le mouvement vers le sud » qui encourageait les Vietnamiens à s'installer dans la région du Delta du Mékong pour y cultiver une terre fertile. De plus, les Vietnamiens aimaient s'établir sur les berges du fleuve et aux alentours du lac Tonle Sap, là où le poisson abonde. La politique du « mouvement vers le sud » a pris fin avec l'établissement du protectorat français en 1863. Pourtant, au 19^{ème} siècle, les Vietnamiens ont continué à venir s'établir au Cambodge et à y travailler comme agriculteurs ou à créer des villages de pêcheurs autour du lac Tonle Sap ou le long du Mékong. Plus récemment, un petit nombre de Vietnamiens sont venus au Cambodge après 1979. Les Vietnamiens travaillent surtout comme pêcheurs, ouvriers du bâtiment, charpentiers, électriciens, mécaniciens et petits commerçants.

2.7.4. Les Chams

L'histoire du Cambodge montre que la première migration des Chams a accompagné la politique du mouvement vers le sud du Vietnam, et en particulier l'occupation de la capitale de Vijaya par les forces vietnamiennes. A la fin du XV^{ème} siècle, le Cambodge est devenu la destination principale des migrants chams musulmans qui sont arrivés en masse à la suite de l'annexion de l'ancien Champa à la Cochinchine de l'Annam en 1471 par le roi Le Thanh Tong du Vietnam. Cette migration s'est poursuivie jusqu'en 1830, car les migrants étaient

accusés de combattre le Vietnam au cours du règne de l'Impératrice Ang Mei. Les Chams sont musulmans et appartiennent à la secte chiite.

La communauté musulmane du Cambodge peut être divisée en trois groupes principaux:

Les Chvea – qui se trouvent surtout à Kampot et dans ses environs et qui ont, à l'origine, immigré de Java. Ce peuple ne parle pas le cham, mais parle le khmer et un peu le malais.

Les Jahed ou Imam San Cham, qui considèrent l'écriture cham dans laquelle leurs textes sont écrits comme le tout premier repère de leur orientation. Les Jahed font de l'histoire cham la caractéristique principale de leur identité et privilégient l'adoption des pratiques islamiques modernes et l'ouverture à la culture internationale malayo-islamique. La plupart vivent dans des villages aux alentours d'Oudong, Pursat et Battambang.

Les Chams constituent la plus grande communauté musulmane du Cambodge. Le langage vernaculaire cham est commun aux Chams et aux groupes Jahed, ce qui les distingue des musulmans Chvea qui ne le parlent pas. Comme les Chams forment la plus grande communauté musulmane au Cambodge, l'expression « Cham » est largement utilisée pour désigner l'ensemble de la minorité musulmane. Les membres de la communauté cham parlent à la fois le khmer et le cham, mais l'écriture cham a presque disparu.

Les membres de la communauté musulmane furent l'une des premières cibles du régime de Pol Pot entre 1975 et 1979. Suite aux premiers massacres de l'automne 1975, ils essayèrent en vain de se révolter. La répression fut féroce. Ils furent aussi victimes des massacres perpétrés dans l'Est du pays en 1978, où ils vivaient en majorité. Leur nombre a été réduit à 50 000 en 1979. Aujourd'hui, la communauté compte 300 000 membres. Le massacre des Chams correspond en tous points à la définition du génocide inscrite dans la convention internationale de 1948.

2.7.5. Les Laotiens

Les Laotiens ont émigré au Cambodge suite à l'invasion du Laos par le Siam au XIX^{ème} siècle, et sont allés s'installer le long du Mékong et de trois autres rivières, Sekong, Sesan et Sre Pork, dans les provinces de Stung Treng et Rattanakiri. Certains Laotiens ont quitté les provinces de Champasak et Attapeu au Laos pour s'établir dans la province de Rattanakiri et travailler dans les mines d'or et de pierres précieuses. Néanmoins, des Laotiens vivent dans quelques villages de Prey Veng et Svay Rieng ; ils sont appelés « Lao Lung Sat », ce qui signifie « déracinés ». On estime à 22 000 le nombre de Laotiens vivant dans les provinces de Stung Treng et Mondulakiri.

2.7.6. Les Thaïlandais

Les Thaïlandais ont émigré au Cambodge au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles pour s'installer dans les provinces de Banteay Meanchey et de Koh Kong. Les Thaïlandais de Banteay Meanchey vivent de l'agriculture ou sont ouvriers du bâtiment en Thaïlande. Les Thaïlandais de Koh Kong (les Thaïlandais de la mangrove) vivent de la pêche et de l'agriculture.

2.7.7. Les Birmans

Une population birmane s'est installée à Païlin à la fin du XIX^{ème} siècle pour travailler dans les mines de pierres précieuses. Ils étaient réputés en tant qu'experts et commerçants en pierres précieuses. Dans les années 1960, environ 3 000 Birmans vivaient à Païlin, mais ne parlaient que la langue shan.

2.7.8. Les Montagnards autochtones

Environ 18 groupes ethniques autochtones vivent dans les montagnes du Cambodge. Ils sont appelés Khmers des plateaux (Khmer Loeu), highlanders ou montagnards, du fait qu'ils vivent pour la plupart dans des régions forestières élevées, en particulier dans le Nord-est qui abrite la population autochtone la plus diversifiée rassemblant des Brao, Jarai, Kachac, Kraol, Kraveth, Kreung, Kuy, Lun, Phnong, Stieng et Tampuan. Ils appartiennent à différents groupes ethniques, ont des langues différentes et vivent selon leurs propres traditions. Néanmoins, ils ont en commun de vivre tous sur les plateaux et de pratiquer l'animisme. La classification de Frédéric Bourdier (CAS, 2009) répertorie les groupes ethniques autochtones en fonction de leurs langues et sur la base de la méthode américaine de classification.

Tableau 2.5. Groupes ethniques au Cambodge

Groupe ethnique	Sous-groupe	Langue	Famille	Population	Province
Jarai	Cham	Austronésien	Austro-Thai	14 000	Ratanakiri
Rhadé	Cham	Austronésien	Austro-Thai	156	Mondulkiri
Kachork	Nord bahnarique	Bahnarique	Môn-khmère	3 165	Ratanakiri, Stung Treng
Tampuon	Sud bahnarique	Bahnarique	Môn-khmère	27 336	Ratanakiri, Mondulkiri, Stung Treng
Brao				7 479	Ratanakiri, Stung Treng
Kreung	Ouest Bahnarique	Bahnarique	Môn-khmère	18 142	Ratanakiri, Mondulkiri
Kaveth	Ouest Bahnarique	Bahnarique	Môn-khmère	4 676	Ratanakiri, Stung Treng
Lun				694	Ratanakiri, Stung Treng
Phnong	South Bahnaric	Bahnarique	Môn-khmère	10 836	Kratié
Stieng	South Bahnaric	Bahnarique	Môn-khmère	6 768	Kratié, Kompong Cham
Kraol				10 044	Kratié
Meul (Ka Chrouk	?	Bahnarique	Môn-khmère	2 208	Kratié
Chorng	Pearique	Pearique	Môn-khmère	1 091	Pursat, Koh Kong
Samré		Pearique	Môn-khmère		Pursat, Koh Kong
Por	Pearique	Pearique	Môn-khmère	888	Pursat, Preah Vihear
Saoch	?	Pearique	Môn-khmère		Sihanoukville, Kampot
Souy	?		Môn-khmère	1 811	Kompong Speu
Khmer Khe					Steung Treng
Kouy	Khmer	Katuic	Môn-khmère	20 387	Preah Vihear, Kompong Thom, Stung Treng

Source : Centre des Etudes avancées (2009). Groupes ethniques au Cambodge.

DEUXIÈME PARTIE

CADRE MACRO ÉCONOMIQUE

- Chapitre 3. Performance macro économique : Les tendances historiques et les caractéristiques de l'ajustement structurel
- Chapitre 4. Système bancaire
- Chapitre 5. Secteur d'assurance
- Chapitre 6. Développement du marché de capitaux

Chapitre 3

Performance macro économique :

Les tendances historiques et les caractéristiques de l'ajustement structurel

3.1. Étapes de la croissance économique

Depuis 1989, le Cambodge a introduit une série de réformes visant à remplacer l'économie planifiée par une économie de marché avec le secteur privé comme acteur de la croissance et l'État comme garant des équilibres macro économiques, pourvoyeur des conditions d'accompagnement et, en définitif, arbitre du développement national. Ces réformes portent sur l'introduction de la propriété privée, la libéralisation des prix et du commerce, la convertibilité du compte courant, l'ouverture du marché intérieur pour le secteur privé, la privatisation des entreprises publiques, la démonopolisation des industries et des services, la réforme de la comptabilité et du système fiscal, la réforme juridique et le développement du secteur financier.

Le développement économique du Cambodge peut être divisé en trois périodes distinctes:

- La période de réhabilitation, 1989-1998;
- La période de reconstruction, 1999-2003; et
- La période de décollage économique, 2004-2008.

La période de réhabilitation, 1989-1998. Les bases d'une économie de marché ont été établies, avec l'introduction de la propriété privée, la privatisation des entreprises publiques et la dé-collectivisation de l'agriculture pour ouvrir la voie à la réconciliation nationale et à l'organisation des élections libres en 1993. Par contre, les efforts de mise en œuvre des réformes de marché ont été sapés par les déséquilibres macro-économiques qui ont résulté des facteurs suivants :

- La libéralisation de l'économie amorcée en 1989 a entraîné une contraction des recettes publiques. La réforme des entreprises et la libéralisation des prix et du commerce se sont conjuguées pour réduire très fortement la rente que les distorsions de prix et les subventions budgétaires procuraient aux entreprises du secteur public. La diminution des recettes fiscales provenant du secteur public n'a pas été compensée par les contributions du nouveau secteur privé. La contribution des entreprises publiques au

Encadré 3.1. Le « consensus de Washington »

Le « consensus de Washington » comprend 10 principes qui gouvernent la conduite des politiques macro-économiques :

- Une discipline de politique fiscale pour éviter la pression inflationniste et la fuite des capitaux.
- La réorientation des dépenses publiques en réduisant les subventions (« en particulier les éléphants blancs ») au profit de prestations de services clés élargies en faveur de la croissance et des plus pauvres (éducation primaire, soins médicaux primaires et investissements d'infrastructures).
- Une réforme de l'impôt élargissant l'assiette fiscale et adoptant des taux d'imposition modérés.
- Des taux d'intérêt positifs pour encourager l'épargne et décourager la fuite des capitaux.
- Des taux de change compétitifs.
- La libéralisation du commerce et la suppression des taxes sur les produits intermédiaires entrant dans la production de biens d'exportation.
- La libéralisation des investissements étrangers directs.
- La privatisation des entreprises d'Etat.
- La dérégulation de façon à abolir les barrières à l'entrée ou à la sortie du marché, ainsi que les sources de corruption.
- La sécurité légale des droits de propriété.

Source: Williamson, J. (2000) "What Should the Bank Think About the Washington Consensus?" (« Que la banque devrait-elle penser du consensus de Washington? ») *World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2, août, p. 251-264.

financement du budget de l'État, qui était de 36% du montant total des dépenses en 1989, était tombée à 22% de ce montant en 1991. L'introduction de plusieurs impôts nouveaux n'a procuré qu'un faible surcroît de recettes fiscales. Les recettes non-fiscales sont passées de 5,5% du montant total des dépenses en 1989 à moins de 1% de ce montant en 1991. Cependant, la suppression des exonérations de droits de douane a entraîné une augmentation des recettes douanières, de 8,5% des dépenses en 1989 à 37% de ces dépenses en 1991;

- En ce qui concerne les dépenses, l'élimination du contrôle des prix a eu pour effet de faire augmenter considérablement le coût unitaire des biens et services achetés par l'État pour couvrir ses besoins de fonctionnement ou d'investissement. Le gouvernement, soucieux de maintenir des dépenses consacrées à la rémunération des fonctionnaires et à la défense nationale, a dû réduire le montant des dépenses consacrées aux investissements publics et aux besoins de fonctionnement et d'entretien. Ainsi, les investissements publics, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'entretien sont passés de 41% du budget en 1989 à 16% en 1991;
- La suppression des facilités de crédit en vertu de l'accord sur le commerce et les paiements avec l'Union soviétique pour la période 1986-90. L'aide en nature reçue en

vertu de cet accord couvrait 15% des dépenses budgétaires en 1989. L'aide humanitaire accordée par les pays occidentaux et les donateurs multilatéraux n'a représenté que 20 à 30 millions de dollars par an pour la période 1991-92.

- Pour faire face à ses dépenses, le gouvernement a dû recourir au financement monétaire du déficit budgétaire. Le financement monétaire a représenté plus de la moitié du déficit budgétaire en 1991 et l'État s'est ainsi vu contraint de différer le règlement de 20% du total des dépenses. Les fonctionnaires et les militaires n'ont plus été payés régulièrement. Comme le découvert budgétaire est financé par l'émission de monnaie, le taux d'inflation est élevé, passant de 70% en 1989 à 157% en 1990 et à 121% en 1991. Cet état de choses a sapé la confiance publique à l'égard des finances publiques et à la dollarisation élevée de l'économie nationale.

La formation du Gouvernement Royal du Cambodge (GRC) issu des élections en 1993 a mis un terme à l'embargo économique imposé sur le Cambodge depuis 1979, permettant le retour des investissements directs étrangers (IDE) et de l'Aide publique au développement (APD) pour la reconstruction du Cambodge. Cependant, durant la période de 1993 à 1998 le Cambodge n'a connu ni paix ni guerre. C'est une période pendant laquelle le pays n'a eu ni le temps ni les conditions nécessaires pour se consacrer à son développement et résoudre les problèmes de base tels que la lutte contre la pauvreté. Les Khmers Rouges étaient toujours là, excipant de lourdes menaces sur la sécurité du pays. Les dépenses consacrées à la défense nationale et à la sécurité s'élevaient à 6,3% du PIB en 1994, alors que les dépenses sociales ne représentaient que 2,1%. Malgré tout, des efforts ont été déployés à la mise en œuvre des réformes de première génération. C'est ainsi le taux d'inflation est passé de 121% en 1991 à -0,7% en 1993. Un nouveau système budgétaire, inspiré du système français, a été mis en place et une nouvelle assise juridique a été établie pour les entreprises publiques.

Ce n'est qu'avec la stratégie « gagnant-gagnant » du Premier Ministre Samdech Hun Sen, que le GRC a pu démanteler l'organisation politico-militaire des khmers Rouges. Cela a permis au GRC du premier mandat (1993-98) de rétablir la paix sur l'ensemble du Royaume, d'unifier physiquement et politiquement le pays et de démarrer le développement économique. Malgré les problèmes susmentionnés, la croissance économique pour la période 1994-98 s'est élevée à 6,3% en moyenne par an. Cette croissance a été financée par l'utilisation excessive des ressources naturelles, l'APD et les investissements directs étrangers. Les secteurs les plus performants sont le secteur forestier, l'hévéaculture et le secteur bancaire. La valeur ajoutée du secteur forestier s'est accrue de 17,2% en moyenne par an, avec un taux de croissance moyenne annuelle de 21,9% pour les sous-secteurs du bois, du papier et de l'édition. Pendant la période 1994-98, la plupart de l'aide publique au développement a été utilisée pour la réhabilitation du secteur de l'énergie et l'adduction en eau. L'électricité, le gaz et l'eau, les sous-secteurs de la manufacture, se sont accrus de 14,9% en moyenne par an, alors que la finance connaissaient une croissance moyenne

annuelle de 38,5%.

La période de reconstruction, 1999-2003. Le Cambodge a réussi à mettre en œuvre la stratégie rectangulaire pour le deuxième mandat du RGC (1999-2003). La stabilité politique est restaurée et les institutions démocratiques ont été mises en place. Tous ces facteurs ont bien entendu créé des conditions favorables pour la mise en œuvre des réformes économiques et le progrès social. Le Cambodge est, de nouveau, reconnu par la communauté internationale. Le pays a repris son siège à l'ONU en décembre 1998, après l'avoir perdu, suite au combat entre les factions politiques cambodgiennes en juillet 1997. En plus, le Cambodge a été admis au sein de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN). Le GRC a introduit une série de réformes d'envergure relatives à la gestion macro-économique, la gestion des finances publiques, le secteur financier, et la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures physiques, en particulier le réseau routier national.

Les réformes économiques mises en œuvre par le GRC pendant la période 1999-2003, en particulier celles visant à consolider le marché, s'inspiraient de l'orthodoxie du « Consensus de Washington », qui fut l'idéologie dominante pour assurer le développement durable. Cela mettait en relief les réformes macro-économiques et la stratégie de croissance, basée sur les exportations et le renforcement des institutions, souvent rencontrées dans les pays de l'Asie de l'Est, en souscrivant aux impératifs de la discipline budgétaire rigoureuse, du fonctionnement parfait du système judiciaire, de la productivité du travail, du développement des infrastructures, du maintien du taux de change compétitif, des conditions attractives pour les investissements étrangers, de la promotion des exportations, et de l'intégration dans l'économie régionale et mondiale.

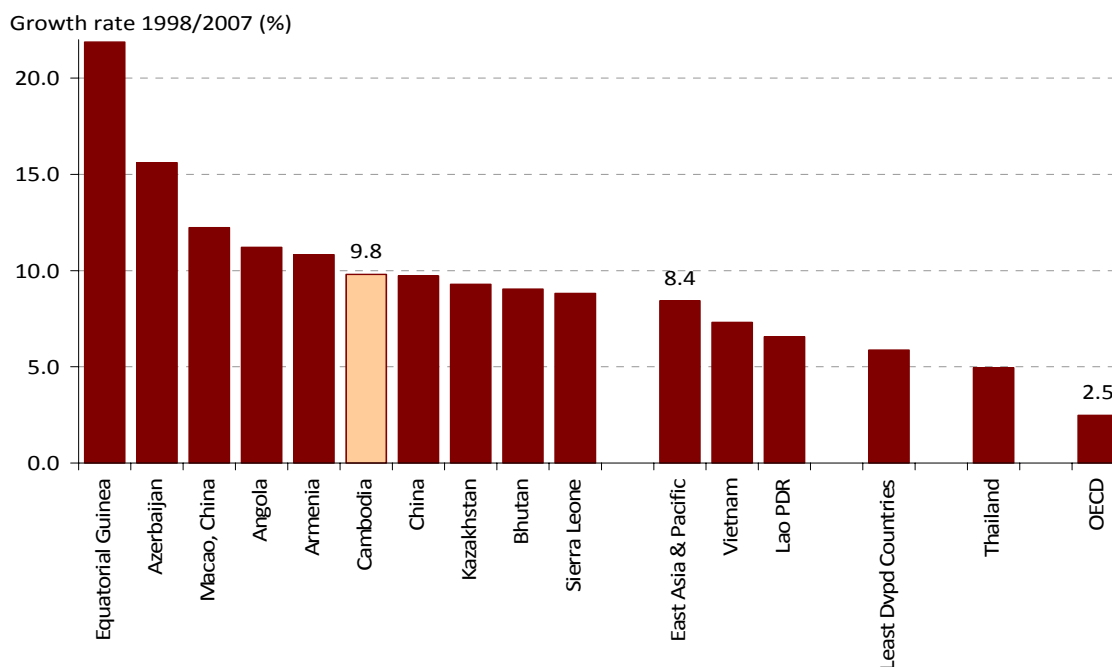
La période du décollage économique, 2004-2008. Des efforts considérables ont été déployés par le GRC pour la mise en œuvre des réformes de la seconde génération, qui s'inscrivent dans la « stratégie rectangulaire », notamment la mise en œuvre de la Plateforme numéro un du Programme de la réforme de la gestion des finances publiques et la poursuite de la politique d'investissement dans le réseau routier national et provincial. La croissance économique pendant la période 2004-2008 s'est élevée à 10,3% en moyenne par an. C'est la première fois que le Cambodge a atteint la croissance économique à deux chiffres d'une manière durable, grâce au renforcement du secteur bancaire de plus en plus performant et aux flux des investissements directs étrangers. Les secteurs les plus performants sont: le riz et les cultures saisonnières (qui ont connu une croissance annuelle moyenne de 9,7%), le secteur minier (18,2%), le textile (16,1%), la construction (15,5%), le tourisme (17,4%), les télécommunications et le transport (8,3%), les finances (21,6%) et l'immobilier (12,4%).

3.1.1. Transformation de la structure économique

Le Cambodge a connu une bonne gestion macro-économique, avec une croissance économique annuelle moyenne de 9,5% pendant la dernière décennie de 10,3% pendant la période 2003-2008, et surtout un taux de croissance sans précédent de 13,3% en 2005.

Selon une étude de la Banque mondiale, le Cambodge figure parmi les 15 économies les plus performantes du monde pendant la période 1998-2007, en se positionnant légèrement devant la Chine et dépassent les pays de la région Asie Pacifique qui ont connu une croissance moyenne de 8,4%. Les pays qui ont connu une croissance plus élevée que le Cambodge, tels que la Guinée équatoriale, l'Azerbaïdjan et l'Angola, ont tous été tirés par l'exploitation des ressources naturelles.

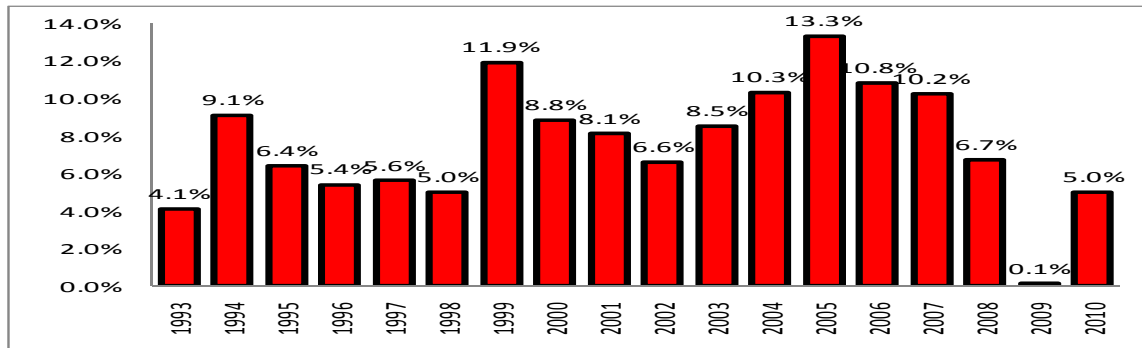
Graphique 3.1. Croissance économique dans le monde



Source : Banque Mondiale

Les deux facteurs qui ont façonné la performance économique pendant les dernières années sont: la diversité croissante des secteurs qui apportent une contribution à la croissance économique et l'appui de plus en plus important de l'agriculture à la croissance économique. Cela, grâce à l'appui ferme que le GRC apporte à l'agriculture et au secteur du textile.

Graphique 3.2. Taux de croissance 1998/2007 (en %)



Source: Ministère de l'Économie et des Finances

Cependant, la croissance n'est pas seulement tirée par les deux secteurs. Le tourisme et la construction sont désormais devenus des piliers de la croissance économique. En bref, la performance économique récente est caractérisée par une contribution très équilibrée apportée par l'agriculture, la manufacture, la construction et les services. Cette tendance a été confirmée par les résultats économiques de 2007.

Pendant les cinq années du second mandat du gouvernement, le Cambodge a connu une croissance économique dépassant 6-7%. Le PIB s'est accru en moyenne de 8,8% pour la période 1999-2003, malgré les désastres naturels qu'a connus le pays, telle que les inondations et la sécheresse.

Dans l'ensemble, la croissance économique soutenue pendant la dernière décennie a contribué à l'amélioration du niveau de vie et à la réduction de la pauvreté de la population. La consommation moyenne par habitant de chaque foyer a augmenté de 32%, en termes réels, pour la période 1994-2004. Les calories consommées par habitant s'accroissent progressivement pour atteindre 2.932 calories par jour en 2004. Cette croissance a été plus forte à Phnom Penh et dans les autres villes. Cependant, la réduction de la pauvreté ne dépasse pas la croissance économique, ce qui montre que le Cambodge est devenu de moins en moins égalitaire.

On peut constater les évolutions suivantes:

- La croissance économique est l'élément moteur de la réduction de la pauvreté. Et seule la croissance peut contribuer à l'amélioration des autres indicateurs sociaux, telle que la mortalité infantile et la scolarisation des enfants.
- Pourtant, la croissance économique est nécessaire, mais pas suffisante pour la stabilité sociale. La réduction de la pauvreté doit être accompagnée par une distribution plus équitable des revenus et de la richesse. La persévérance de la malnutrition des enfants,

malgré le boom économique, souligne que le gouvernement ne peut être satisfait de la croissance économique élevée.

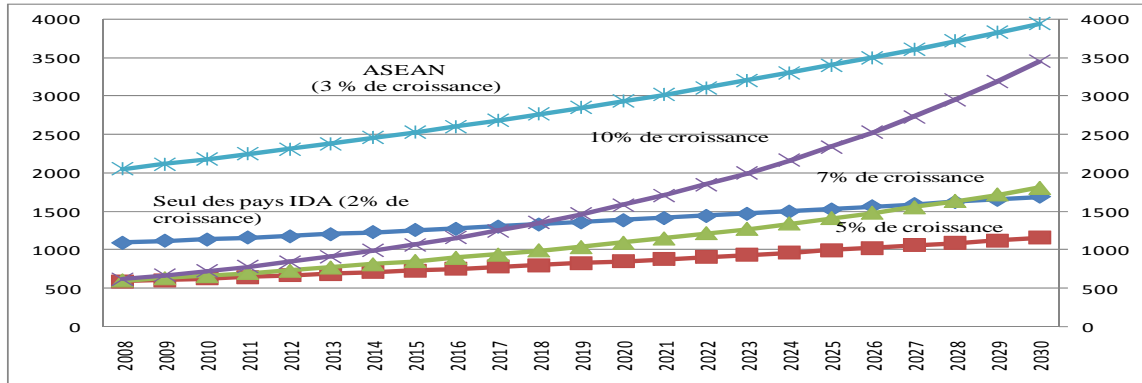
Tableau 3.1. Indicateurs macro économiques, 1994 – 2008

	94	99	01	02	03	04	05	06	07	08
Secteur réel										
PIB réel (%)	9,1	11,9	8,1	6,6	8,5	10,3	13,3	10,8	10,2	6,7
-Agriculture	9,7	2,2	3,6	-2,5	10,5	-0,9	15,7	5,5	5,0	5,7
-Industrie	14,2	21,2	11,2	17,1	12,0	16,6	12,7	18,3	8,4	4,0
-Services	0,6	14,6	11,1	7,7	5,9	13,2	13,1	10,1	10,1	9,0
PIB par habitant	248	281	312	331	356	402	468	534	623	739
Épargne domestique (hors transferts)			8,2	4,3	1,8	3,6	2,0	2,9	3,7	4,4
Épargne nationale	19,4	16,6	20,1	21,3	16,2	16,3	17,2	21,7	22,6	12,7
Épargne du gouvernement central	-1,0	1,6	1,0	1,0	0,8	1,7	1,8	1,2	3,2	3,5
Épargne privée	24,4	20,3	20,3	21,5	18,3	16,9	19,6	21,5	23,2	20,9
Investissement intérieur	12,1	11,8	12,1	11,9	12,2	11,8	11,1	11,2	11,1	11,5
Investissement public	4,7	5,4	7,0	8,3	6,4	5,7	5,2	5,7	6,1	6,3
Investissement des donateurs	5,5	3,8	5,6	7,3	5,4	4,5	4,4	4,9	5,3	5,3
Investissement privé	18,7	16,5	14,2	14,2	12,8	12,9	16,3	17,0	20,4	18,0

Source: Ministère de l'Économie et des Finances, Banque nationale du Cambodge, FMI.

- L'intégration au sein du système du commerce mondial est la meilleure façon de promouvoir la croissance économique des petits pays.
- Comme l'agriculture emploie quelque 70% des Cambodgiens, les efforts pour réduire la pauvreté doivent être concentrés sur ce secteur. Cela veut dire que les exportations croissantes des produits agricoles et l'accélération des réformes en tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont essentielles.

Graphique 3.3. PIB réel par habitant prévisionnel



Source: IMF Cambodia

- Le Cambodge manque d'infrastructures économiques et sociales. L'APD doit être utilisée pour accroître les investissements dans ce secteur.
- Le système d'administration civile doit jouer un rôle important dans le renforcement de la capacité en matière de la gestion du développement.

Depuis la mise en œuvre de la réforme du marché en 1989, le Produit intérieur brut (PIB) du Cambodge a plus que quintuplé, passant de 1,27 milliards de dollars en 1989 à 10,3 milliards en 2008. Le revenu par habitant est passé de 152 dollars à 739 dollars. Le nombre des personnes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté a diminué de 50% en 1993/94 à 30% en 2007, soit une réduction de plus de 1% par an.

La crise mondiale a eu un impact sur l'économie du Cambodge. La croissance économique s'est ralentie à 6,7% en 2008 et est projetée à 0-2% en 2009 (-2 ¾ projeté par le FMI). Les trois des quatre éléments moteurs de la croissance — la confection, le tourisme et la construction — ont connu une croissance négative. Mais, des signes indiquent que l'économie a atteint son point le plus bas en mi-2009. Les investissements privés sont également touchés par la crise. 70 000 travailleurs dans les usines du textile ont perdu leur emploi. La prévision de croissance projetée à atteindre 5% en 2010, mais les risques persistent. Les exportations sont vulnérables, car leur base est étroite et très concentrée dans les produits du textile destinés aux marchés des États-Unis, alors que les perspectives de redressement du commerce au détail aux États-Unis sont encore faibles. La hausse de la productivité agricole pourrait accélérer la croissance.

Supposons que la croissance soit maintenue au niveau de 10% par an, le PIB par habitant du Cambodge peut atteindre 1 000 dollars vers 2015. Cependant, la reprise de la croissance élevée requiert des actions plus cohérentes visant à renforcer la compétitivité et améliorer le climat des affaires afin de diversifier la base de la production. Le GRC est en train de faire

des efforts en vue d'assurer la pleine conformité avec l'OMC et de réduire les coûts des affaires. Toutefois, il y a beaucoup de lois et réglementations qui doivent être adoptées ou modifiées. La mise en œuvre de l'audit après dédouanement, l'évaluation simplifiée et des procédures raccourcies ont réduit le temps nécessaire pour le dédouanement. Les réformes doivent renforcer les infrastructures de base et le niveau de compétence des travailleurs, améliorer l'accès aux marchés à travers les engagements commerciaux et la réduction des coûts des affaires, y compris le raccourcissement des procédures d'investissement et des procédures douanières.

3.1.2. Secteur primaire

L'agriculture est caractérisée par la coexistence de l'agriculture traditionnelle, l'exploitation agricole non-mécanisée, la forte dépendance des conditions climatiques, l'agriculture pratiquée dans les petites parcelles, mais aussi dans les plantations destinées à l'exportation. La politique agricole du RGC a pour objectif de renforcer la productivité agricole et d'accroître le revenu des paysans.

La part de l'agriculture dans le PIB réel a diminué fortement de 45,8% en 1989 à 29,7% en 2007, alors que la main d'œuvre employée par le secteur agricole passait de 80% à 60% du total. Le secteur a connu une croissance moyenne de 4,5% par an pendant la période 1993-2007. Après le redressement enregistré en 2005 (15,7%) et en 2006 (5,5%), la croissance du secteur primaire devait se stabiliser en 2007 autour de 4,0%. Ainsi, au cours des 20 dernières années la part de l'agriculture dans le PIB a diminué de 16,1%. Cette diminution est due à la chute de la part de production du riz et des pêcheries dans la valeur ajoutée agricole. Malgré cette baisse sensible de sa part dans le PIB réel, l'agriculture reste le principal secteur de l'économie cambodgienne. Le développement de l'agriculture joue un rôle important pour assurer la croissance durable et équitable au Cambodge.

La branche rizicole reste un facteur déterminant dans la croissance du secteur primaire. Le riz, denrée de base du régime alimentaire cambodgien, fournit environ 75% des calories consommées; le reste venant du poisson, du maïs, des tubercules (manioc et patate douce), des fruits et des légumes. L'hévéaculture est devenue un des secteurs de l'économie rurale qui ont connu une croissance très rapide, surtout à la suite du boom des matières premières. La production du caoutchouc sec s'élève à 50.000 tonnes par an. Les autres cultures vivrières sont le maïs, le soja, le haricot mung, l'arachide, le sésame, la canne à sucre, le tabac et le poivre. La riziculture est sensible aux conditions climatiques. La production du riz et des autres cultures vivrières s'est accrue de 6,7% en moyenne par an. En 2000 et 2002, la production du riz a été touchée par l'inondation et la sécheresse. Afin de renforcer la compétitivité du Cambodge en tant que pays exportateur du riz, le GRC a accordé une priorité à la construction du système d'irrigation et des stations de pompage. Ces mesures permettent au Cambodge d'élargir la couverture des périmètres irrigués et d'assurer l'adduction d'eau pendant la période de sécheresse. En conséquence, la

production du riz s'élève à 6 millions de tonnes, dont un excédent de 2 millions tonnes est exporté. Nonobstant ces efforts, la part de la production du riz et des autres cultures vivrières dans la valeur ajoutée agricole est passée de 28,9% en 1989 à 15,5% en 2007.

La production de la pêche est accrue au rythme de 3,2% en moyenne par an pendant la période 1993-2007. Toutefois, sa part dans le PIB est passée de 16,6% en 1993 à 6,9% en 2007. La production était en moyenne de 365 000 tonnes pour la pêche en eau douce, 66000 tonnes pour la pêche en mer et 40 000 tonnes pour l'aquaculture. Les prises en eau douce pour la consommation familiale représentent plus de 70% des 365 000 tonnes. Les pêcheurs peuvent pêcher dans les rizières, les étangs, les ruisseaux et les rivières. La pêche de subsistance s'accroît pendant la saison sèche. Depuis 2002, une moitié des zones de pêche commerciale ont été annulée et transférée aux communautés locales. Le GRC a mis l'accent sur la politique de relance de la pêche qui constitue le gagne-pain pour les pauvres et les marginaux.

L'élevage devait enregistrer une croissance moyenne annuelle de 2,7% en 1993-2007. Cependant, sa part dans le PIB es passée de 7,3% à 4,4%. Les familles rurales élèvent des vaches, des buffles, des porcs et des volailles pour leur propre consommation et pour les vendre au marché. Les vaches et les buffles sont de moins en moins utilisés comme bête de trait, car les paysans ont recouru de plus en plus aux tracteurs pour travailler la terre.

L'exploitation commerciale des forêts a été accélérée pendant la période 1994-1998 et devait enregistrer une croissance annuelle moyenne de 17,2%. Les coupes non officielles sont attribuables aux conditions intérieures instables et aux conflits armés entre les factions cambodgiens au cours de ces années. Le bois ne subit au Cambodge aucune transformation autre que le sciage et le bois scié était destiné à l'exportation. Cependant, le GRC a introduit une prohibition sur l'abatage des arbres et a annulé 12 concessions forestières de 9 compagnies couvrant plus de 2 millions d'hectares de forêt. Les redevances forestières sont remontées de 14 dollars à 54 dollars au mètre cube en 2000. Par conséquent, la part de l'exploitation forestière dans le PIB est passée de 5,8% en 1993-98 à 3,3% en 1999-2007. Le PIB relatif au secteur forestier devait enregistrer une croissance moyenne annuelle de 4,7% pendant la période 1994-2007.

3.1.3. Secteur secondaire

L'industrialisation au Cambodge poursuit le chemin emprunté par beaucoup de pays en voie de développement, en commençant par l'implantation des industries légères, telle que la production des accessoires de confection, la transformation des produits agricoles (rizeries et la transformation des produits alimentaires). Après un moment, l'accent sera mis sur les industries lourdes comme le secteur minier, l'exploration et la production du pétrole et du gaz, et la construction. Quelques compagnies ont déjà implanté des usines d'assemblage des motos. Au fur et à mesure de l'accroissement du revenu par habitant

et de l'amélioration des infrastructures physiques ainsi que de la qualité de la main-d'œuvre, il est probable que dans le moyen terme le Cambodge pourrait diversifier des industries en faveur du secteur de l'informatique, de l'assemblage et de la production des produits électroniques et électriques.

L'industrie continue à manifester un dynamisme remarquable, dû à l'ouverture du pays, au partenariat public-privé et à la politique libérale du gouvernement. La croissance stable et soutenue du secteur secondaire est attribuable aux exportations des produits de la confection, au secteur informel et aux petites et moyennes entreprises (PME) qui deviennent des marchés très importants pour les produits de consommation de base. L'industrie a connu un taux d'accroissement moyen annuel de 15% pendant les 14 dernières années. Ce rythme de croissance peut être divisé comme suit: 12,1% pour la période 1994-98; 18,5% pour la période 1999-2003; et 14% pour la période 2004-2007. Sa part dans le PIB est passée de 16,7% en 1989 à 12,6% en 1993, par suite de la privatisation des entreprises d'État. Cependant, elle est remontée de 12,6% du PIB en 1993 à 25% en 2007, tirée par les exportations du textile et de la confection et l'expansion de la construction qui sont devenues des éléments moteurs de la croissance économique au Cambodge.

L'industrie du textile et de la confection, qui représente près de la moitié de la valeur ajoutée industrielle, a largement contribué à la croissance industrielles au cours des dernières années. L'expansion de l'industrie de confection est liée au statut des Nations les plus favorisées (MFN) et au système généralisé de préférences (GSP) que les États-Unis ont accordé au Cambodge en 1996 et en 1997 respectivement. Les exportations du secteur ont augmenté de 70-190% par an. Mais la croissance s'est ralentie, suite à l'imposition par les États-Unis de quotas sur 12 produits cambodgiens. Toutefois, le secteur du textile et de la confection est un secteur qui a connu la croissance la plus rapide au Cambodge. La confection a enregistré une croissance annuelle moyenne de 37% pendant la période 1993-2007 et sa part dans le PIB est passée de 1% en 1993 à 12% en 2007. Les exportations de la confection ont été multipliées par un facteur de 107, en passant de 26,7 millions de dollars en 1995 à 2,8 milliards de dollars en 2007. Le nombre des usines textiles a augmenté de 53 à 398 et le nombre des travailleuses et travailleurs s'élève à 350 000 en 2007. Pour aider l'industrie de confection à traverser la crise économique mondiale, le gouvernement a exonéré de la taxe sur le bénéfice les entreprises du textile. Cette exonération s'élève à environ 100 millions de dollars par an en manque à gagner. De surcroît, le gouvernement a décidé de réduire en 2007 les redevances d'exportations de 15%.

L'industrie minière a progressé de 15% par an en moyenne pendant la période 1994-2008, grâce à l'exploration pétrolière dans le golfe de Thaïlande et l'exploration minière dans quelques provinces du Cambodge. En outre, une entreprise d'extraction du fer a été établie dans la province de Preah Vihear, et une exploration de la bauxite, du cuivre et de l'or engagée au nord-est du Cambodge. Les compagnies minières internationales voient le Cambodge comme une nouvelle frontière à explorer. Au cours de la dernière décennie le

secteur minier représente seulement 0,2 à 0,4% du PIB. Sa part dans le PIB doit s'accroître au fur et à mesure que les compagnies minières passent d'une phase d'exploration à celle de production.

Le bâtiment devient un des piliers de l'économie cambodgienne. La priorité accordée par le GRC à la réhabilitation et à la reconstruction de nombreuses infrastructures physiques au cours des dernières années, en particulier de routes, a contribué à l'expansion du secteur de bâtiment. L'activité de construction a enregistré une croissance annuelle moyenne de 13% pendant la période 1994-2007. Les villes de Phnom Penh et de Siem Reap sont en pleine effervescence. Cependant, la croissance est tombée à 6,7% en 2007 et était au point port dans la seconde moitié de 2008, quand la bulle immobilière a éclaté et les investissements étrangers ont commencé à reculer. Cependant, les projets de villes nouvelles, deux ponts sur le Tonle Sap et des zones industrielles sont prévus pour les années à venir.

3.1.4. Secteur tertiaire

La valeur ajoutée des services a accusé une croissance moyenne annuelle de 8,6% pendant la période 1994-2007. Cette forte croissance est attribuable à l'expansion du tourisme, du transport, de la communication, du secteur bancaire et du secteur immobilier. La part des services a baissé un petit peu seulement au cours des 14 dernières années, passant de 39,4% en 1994 à 38,5% en 2008.

L'expansion du tourisme et de l'hôtellerie se poursuit, avec une croissance à un rythme de 14,3%. En 2007 le Cambodge a attiré 2 millions de touristes. Le Gouvernement Royal met l'accent sur le renforcement de liens entre le tourisme et le développement de l'économie rurale afin de permettre aux pauvres de bénéficier de la croissance économique. À cette fin, le gouvernement a l'intention de transformer la région de Siem Reap en une ceinture verte pour la production agricole.

Dans les transports - communications, la croissance progresse modérément au rythme de 8,5% en moyenne par an. Le secteur des télécommunications est en pleine croissance fulgurante, notamment dans le domaine de la téléphonie mobile, avec une croissance de 50% par an. Après avoir achevé la reconstruction et la réhabilitation des réseaux de routes nationales, le gouvernement poursuit la politique de construction des infrastructures provinciale et rurale afin de désenclaver le milieu rural du Cambodge et de l'intégrer au milieu urbain dans le cadre de l'économie nationale.

Le secteur financier a accusé une hausse de 24,7% en moyenne par an, à la suite du renforcement de l'intermédiation financière.

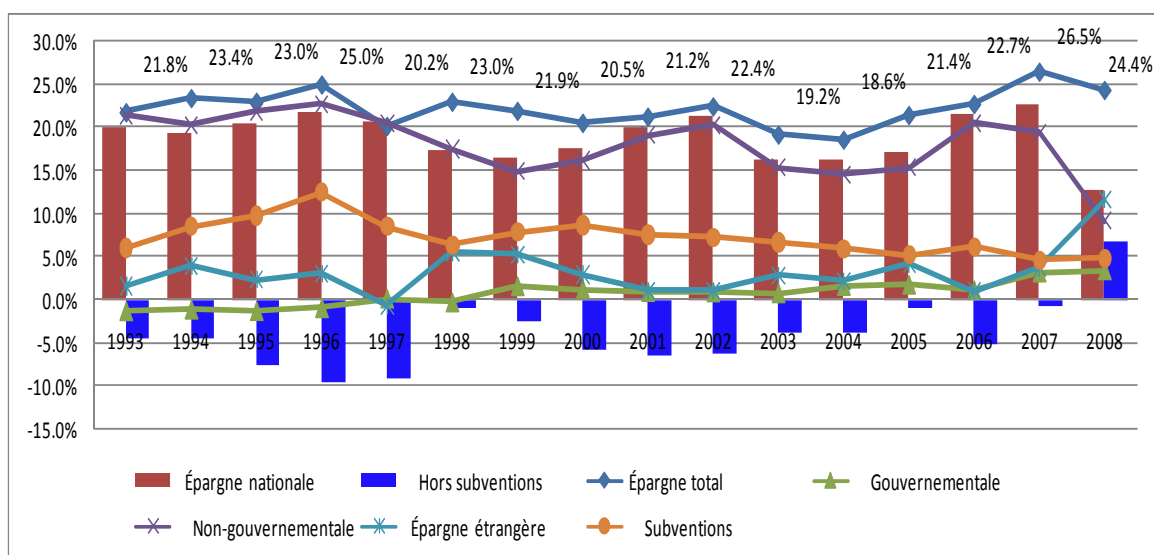
La valeur ajoutée de la propriété immobilière a connu une croissance moyenne annuelle de 8,3%, car les investissements directs étrangers et la construction résidentielle ont rebondi.

3.2. Épargne et Investissement

3.2.1. Épargne

Le Cambodge a connu un taux d'épargne modéré, qui varie entre 18-26% du PIB pendant la période 1993-2008. L'épargne nationale représente 13-22% du PIB par an, alors que la contribution de l'épargne étrangère est de l'ordre de 1 à 12% du PIB par an. L'épargne constitue des principales sources des investissements intérieurs et directs étrangers. La Graphique 3.4 montre la structure de l'épargne pendant la période 1993-2008.

Graphique 3.4. Évolution de l'épargne, 1993-2007 (% du PIB)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances

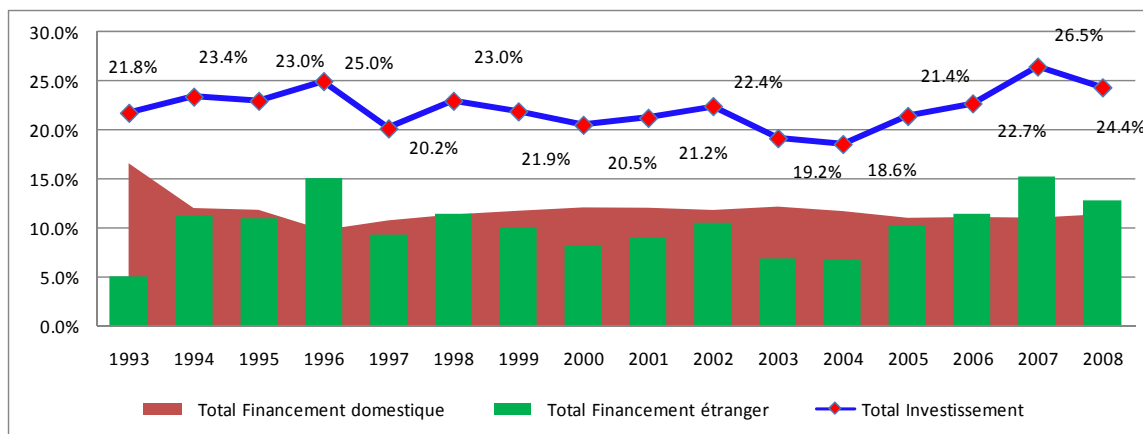
On peut constater les évolutions suivantes de l'épargne. Premièrement, l'épargne publique a augmenté de -1,2% du PIB en 1993 à 3,5% du PIB en 2008. Deuxièmement, l'épargne nationale est dominée par l'épargne des ménages et celle des entreprises. Troisièmement, l'épargne étrangère continue de jouer un rôle important au Cambodge, passant de 1,6% du PIB en 1993 à 12% du PIB en 2008, en grande partie sous forme des afflux de capitaux pour financer le déficit du compte courant de la balance des paiements.

3.2.2. Investissement

Le graphique 3.5 montre le niveau des investissements financé par l'épargne nationale et étrangère pendant la période 1993-2008. Le financement domestique représente 53% du total des investissements, alors que le financement étranger sous forme d'investissements directs étrangers (IDE) et d'aide publique au développement (APD) s'élève à 47% du total. On peut constater que le niveau de l'APD est stable, mais les investissements directs

étrangers ont accusé une forte croissance, surtout avant la crise économique mondiale. En gros, le financement des investissements au Cambodge est constitué des sources suivantes: (i) L'APD de 600 millions de dollars par an pour financer la construction des infrastructures sociales et économiques afin de jeter les bases du développement économique, de la réduction de la pauvreté et des réformes institutionnelles; (ii) Les IDE de l'ordre de 700-800 millions de dollars par an pour l'expansion de la capacité productive de l'économie nationale; (iii) Le budget de l'État d'un montant de 1,2 milliards de dollars pour couvrir les dépenses courantes et les dépenses en capital, visant à améliorer les services publics; et (iv) Les crédits accordés par les banques commerciales au secteur privé d'un montant de 2,5 milliards de dollars par an.

Graphique 3.5. Structure des investissements, en 1993-2007 (% du PIB)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Le Cambodge s'est donné pour objectif de mettre en place la bourse de valeur et le marché obligataire vers la fin de 2010, comme prévu par la Stratégie pour le développement du secteur financier, 2006-2015. Le gouvernement a fait un progrès dans l'amélioration des standards comptables, le renforcement de la gouvernance d'entreprise et la préparation des entreprises pour être cotées en bourse. Le GRC a établi une entreprise mixte avec le Korean Exchange (KRX) et a délivré des licences aux entreprises financières pour créer la bourse de valeur, qui deviendrait le cinquième pilier du système financier du Cambodge.

3.2.2.1. Aide publique au développement

Le financement étranger, en particulier l'aide publique au développement, a joué un rôle crucial dans le développement économique du Cambodge. L'ADP, constituée de subventions, crédits concessionnels et assistance technique, a augmenté de 500 millions de dollars US en 1993 à 700 millions de dollars US en 2008.

Tableau 3.2. Partenaires au développement

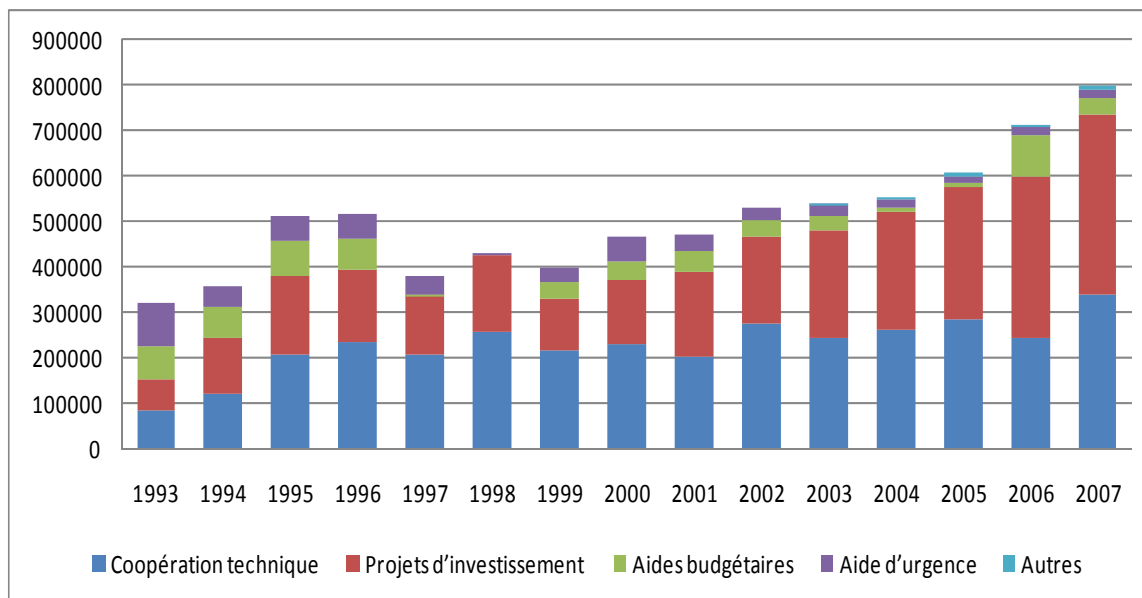
Partenaires de développement	(US\$000 ^a)	Pourcentage
AGENCES DES NATIONS-UNIES		
Programmes délivrés : Total	794 310	
Fonds propres déboursés	642 469	8,4%
INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES		
BIRD/Banque mondiale	541 418	7,1%
Fonds monétaire international	241 523	3,2%
Banque asiatique de développement	745 394	9,8%
Autres		
Fonds mondial	61 767	0,8%
Sous-total : Agences des Nations-Unies & IFI	2 232 571	29,3%
UNION EUROPEENNE		
Commission européenne	467 517	6,1%
Belgique	59 532	0,8%
Danemark	97 382	1,3%
Finlande	23 965	0,3%
France	450 404	5,9%
Allemagne	228 940	3,0%
Pays-Bas	69 027	0,9%
Espagne	7 937	0,1%
Suède	230 782	3,0%
Royaume-Uni	178 800	2,3%
Autres Etats membres de l'UE	10	0,0%
Sous-total : UE	1 814 296	23,8%
PRINCIPAUX BAILLEURS BILATERAUX		
Australie	323 824	4,3%
Canada	69 323	0,9%
Chine	303 796	4,0%
Japon	1 491 020	19,6%
Nouvelle-Zélande	17 287	0,2%
Norvège	22 395	0,3%
République de Corée	119 782	1,6%
Fédération de Russie	10 297	0,1%
Suisse	17 454	0,2%
Etats-Unis d'Amérique	514 068	6,8%
Autres bailleurs bilatéraux	24 248	0,3%
Sous-total : bailleurs bilatéraux	2 913 494	38,3%
ONG (financements propres)	652 866	8,6%
TOTAL DEBOURSEMENTS	7 613 227	100,0%

Source: Conseil pour le Développement du Cambodge

Depuis 1993, les partenaires bilatéraux et multilatéraux ont promis en moyenne 450 dollars US par an et par habitant. On estime à environ 7,6 milliards de dollars US le montant effectivement déboursé pour des projets et des activités pour la période 1993-2007, soit un montant moyen de 507 dollars US par an et par habitant.

Le Tableau 3.2 montre que le financement apporté par les agences des Nations-Unis s'élève à 642 millions de dollars, soit 8,4% du total; la Banque asiatique pour le développement (BAD) - 745 millions dollars, soit 9,8%; la Banque mondiale—541 millions de dollars, soit 7,1%; le Fond monétaire international—241 millions, soit 3,2%; les membres de l'Union européenne—1,8 milliards, soit 23,8%; les autres donateurs bilatéraux—2,9 milliards de dollars, soit 38,3%; et les Organisations non-gouvernementales—652 millions de dollars, soit 8,6%.

Graphique 3.6. Types d'aide étrangère, 1993-2007 (en \$US000')

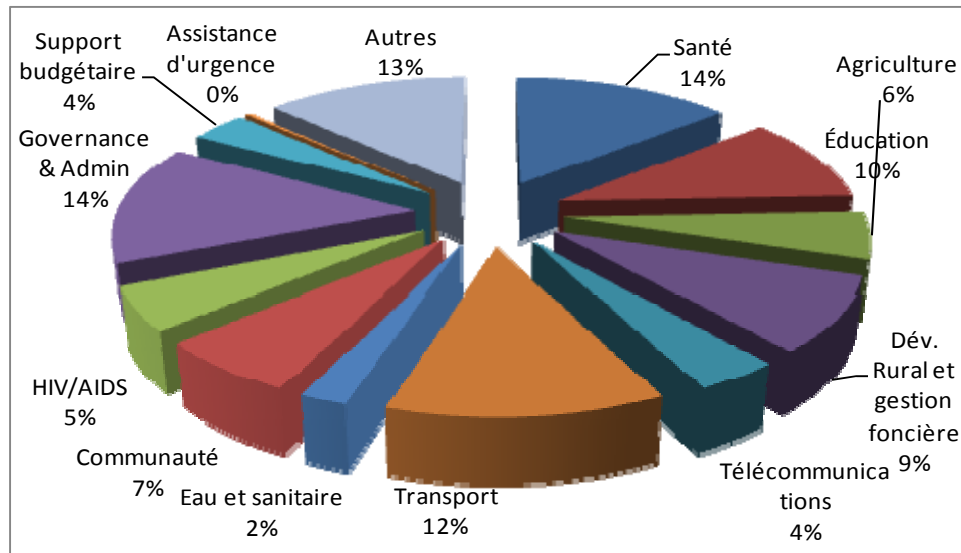


Source: Conseil pour le Développement du Cambodge

En vue d'assurer la durabilité de la dette à moyen terme, le GRC a accordé la priorité aux subventions et aux crédits concessionnels. Le gouvernement a pris l'engagement de ne pas emprunter aux conditions commerciales.

Décomposition du coût total de 7,6 milliards de dollars des programmes de développement sur la période 1993-2007 : 45 % pour l'assistance technique; 40% pour les projets d'investissement; 8 % pour l'aide budgétaire; et 7 % pour l'aide alimentaire et aide d'urgence.

Graphique 3.7: Décomposition par secteur, 1993-2007



Source: Conseil pour le Développement du Cambodge

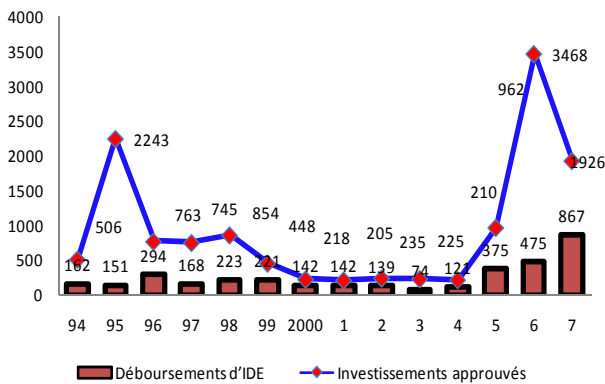
Décomposition par secteur des programmes prioritaires dans le cadre du PIP pour la période 1993-2007 : 14% santé publique ; 11% éducation ; 6% agriculture ; 11% développement rural et gestion foncière ; 1% poste et télécommunications ; 4% énergie et électricité ; 12% transport ; 1 % eau et sanitaire ; 8% communauté ; 5% culture et arts ; 1% environnement et conservation ; 18% gouvernance et administration ; et 5% les autres secteurs.

3.2.2.2. Investissements directs étrangers

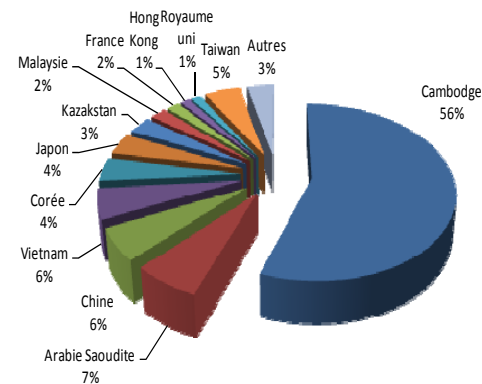
Force est de constater que les investissements directs étrangers (IDE) ont joué un rôle clé dans l'économie du Cambodge. Le Conseil pour le développement du Cambodge a approuvé entre 1993-2007 des investissements privés d'un montant de 21,2 milliards de dollars US, dont seulement 4,2 milliards de dollars ont été déboursés. L'IDE a fait un bond en avant pendant la période 2003-2008, dû à l'amélioration constante et graduelle du climat des affaires et au rôle important joué par le secteur privé dans le développement socio-économique du Cambodge. L'investissement direct étranger a substantiellement contribué à la croissance élevée de l'économie cambodgienne.

L'investissement direct étranger dans le secteur de la confection a créé 350 000 emplois. De plus, l'IDE est vecteur de transfert de technologie de production, de modes de vie, de compétences de gestion et de bonnes pratiques des affaires. L'IDE sert à créer le plus de liens vertueux possibles avec l'économie nationale en encourageant le développement d'infrastructures et le transfert de compétences, et en facilitant l'emploi national et la

Graphique 3.8a. Investissements étrangers directs, en 1993-2007 (en million de dollars)



Graphique 3.8b. Investissements approuvés par pays



Source: Conseil pour le développement du Cambodge

création d'entreprises tout en générant des recettes budgétaires. Le Cambodge a pu saisir ces avantages liés à l'IDE.

Les investissements directs étrangers étaient au niveau de 150-250 millions de dollars entre 1994 et 2004. À partir de 2005, l'investissement direct étranger a fait un bond en avant - se fixant au niveau record de 867 millions de dollars en 2007. La crise économique mondiale a ralenti les flux de l'IDE au Cambodge, conséquence cumulée de la baisse de la demande extérieure et des bénéfices qu'on peut tirer de ces investissements.

Le challenge à relever 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 est la création au sein du Ministère de l'Économie et des Finances de son propre Institut Économique et Financier qui forme beaucoup de commis de l'État, avec le soutien de plusieurs donateurs.

Deux constats communs sur l'exonération fiscale que le GRC accorde aux investisseurs comme incitation à l'investissement:

Premièrement, le Cambodge ne possède aucune autre attraction pour les investisseurs que les incitations fiscales. L'environnement général — la stabilité politique, la sécurité, l'ordre social, le cadre juridique et institutionnel, les infrastructures (eau, électricité et routes), les ressources humaines et les marchés intérieurs — est moins favorable au Cambodge, comparé à ses voisins. De plus, les pays de l'ASEAN ont pris des mesures draconiennes, y compris les incitations fiscales, pour attirer les investisseurs. Il est donc difficile pour le

Cambodge d'attirer les investissements directs étrangers sans l'exonération fiscale.

Deuxièmement, la pression fiscale au Cambodge est faible, 13% du PIB, comparé à la moyenne régionale de 20-25% du PIB. Certes, les pays de l'ASEAN ont pris des mesures draconiennes afin d'attirer les investissements. Mais la Loi sur l'Investissement du Royaume du Cambodge est très libérale, comparé à celle de la région. En absence de l'environnement général — la stabilité politique, la sécurité, l'ordre social, le cadre juridique et institutionnel, les infrastructures (eau, électricité et routes), les ressources humaines et les marchés intérieurs, l'exonération fiscale seule ne parviendrait pas à attirer les investissements. Le gouvernement devrait prendre des mesures nécessaires au renforcement du climat des affaires, mais ne devrait pas gaspiller les recettes fiscales sous forme de l'exonération fiscale. Le gouvernement est obligé de mobiliser les recettes budgétaires par le resserrement et la rationalisation des incitations fiscales afin de dégager les recettes additionnelles pour renforcer les institutions de l'État, accroître les investissements dans les infrastructures, les ressources humaines, la sécurité, l'ordre social, la recherche etc. En outre, les investisseurs sont obligés de payer les impôts chez eux, s'ils bénéficient des exonérations fiscales au Cambodge. Cet état de choses est équivalent à une aide en sens inverse. Par conséquent, le Cambodge devrait prendre des mesures nécessaires afin de resserrer les incitations fiscales et de mobiliser les recettes fiscales.

3.3. Secteur fiscal

Au travers de la politique budgétaire, le gouvernement cherche avant tout à assurer un niveau de dépenses qui maintient la stabilité macro-économique et la balance budgétaire soutenable afin d'allouer de plus en plus les dépenses budgétaires en faveur des secteurs sociaux et économiques par le biais de la rationalisation des dépenses publiques, de l'élargissement de l'assiette fiscale, et du renforcement de l'administration de la douane et des impôts.

Sur le moyen terme, la politique budgétaire a pour but de renforcer la performance de la collecte des recettes, réorienter les dépenses publiques vers les secteurs prioritaires et d'atteindre l'objectif de la réduction de la pauvreté. À cette fin, depuis 2004, le GRC est en train de mettre en œuvre le Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP), un programme de plusieurs années. Le réforme de la gestion des finances publiques vise à améliorer les finances publiques afin de promouvoir la croissance économique et la réduction de la pauvreté, en renforçant la bonne gouvernance. Les efforts ont été déployés pour raccourcir le circuit budgétaire et améliorer la gestion budgétaire, notamment par la mise en place d'un nouveau plan comptable, d'une nouvelle nomenclature budgétaire et du système de gestion de l'information financière.

Tableau 3.3. Indicateurs du secteur fiscal en 1994-2008 (en % du PIB)

	1994	1999	2001	02	03	04	05	06	07	08
Secteur fiscal										
Recettes totales	8,3	9,9	10,0	10,6	9,8	10,4	10,6	11,4	12,1	13,3
-Recettes fiscales	5,1	7,2	7,2	7,6	6,8	7,7	7,7	8,0	10,2	11,2
-Impôt domestique	1,2	4,0	4,8	5,0	4,7	5,3	5,5	5,9	7,3	8,4
-Impôts sur le commerce extérieur	4,0	3,2	2,4	2,5	2,1	2,4	2,2	2,2	2,9	2,8
-Recettes non-fiscales	3,2	2,6	2,7	3,0	2,8	2,5	2,2	2,1	1,8	1,9
-Recettes en capital	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,6	1,3	0,0	0,2
Dépenses totales	14,0	13,6	16,4	18,0	16,2	14,2	13,2	14,1	14,7	15,7
-Dépenses courantes	9,3	8,2	9,3	9,7	9,7	8,5	8,0	8,3	8,6	9,0
-Salaires	4,1	3,9	3,3	3,5	3,3	3,0	2,8	2,8	3,0	3,4
-Administration civile	4,9	4,5	6,2	6,8	7,1	5,9	5,7	6,0	6,2	6,9
-Armée et sécurité	4,4	3,5	2,7	2,4	2,2	2,0	1,8	1,7	1,8	1,9
-Païement des intérêts	0,01	0,7	0,14	0,16	0,18	0,23	0,21	0,17	0,20	0,19
-Dettes intérieure	0,01	0,7	0,14	0,16	0,18	0,23	0,21	0,17	0,20	0,19
-Dépenses en capital	4,7	5,4	7,0	8,3	6,4	5,7	5,2	5,7	6,1	6,3
Balance primaire (y compris subventions)	-1,0	1,8	1,1	1,1	1,0	1,9	2,0	1,4	3,4	3,7
Balance courante (y compris subventions)	-1,0	1,6	1,0	1,0	0,8	1,7	1,8	1,2	3,2	3,5
Balance totale (y compris subventions)	5,9	-3,8	-6,0	-7,2	-5,4	-3,8	-2,7	-3,3	-2,8	-2,7
Financement intérieur	-0,2	-0,3	0,1	-1,0	0,5	-0,5	-1,5	-1,6	-2,2	-3,3
Financement extérieur	6,1	3,9	5,7	7,4	4,9	4,3	4,4	4,8	5,2	5,8

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

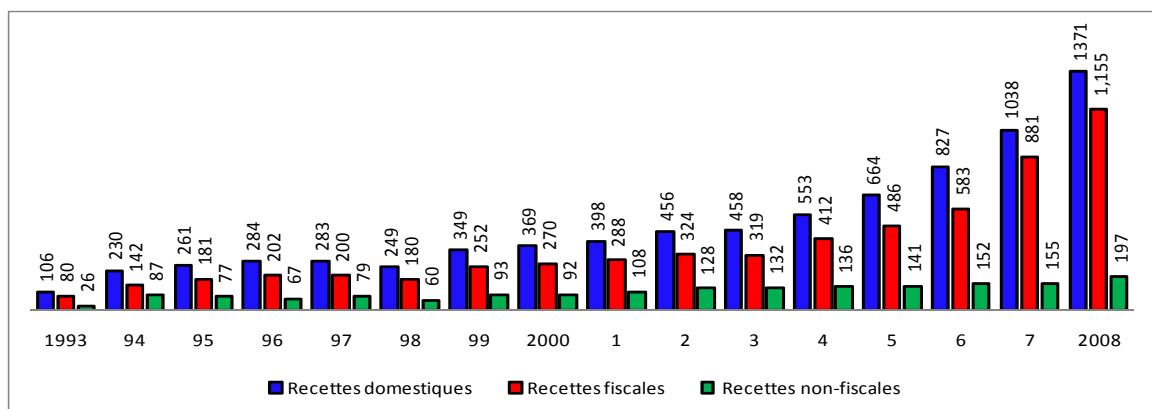
Toutefois, des progrès importants commencent à être réalisés. En 2008, les recettes intérieures ont atteint 13,3% du PIB. Les dépenses courantes ont représenté 9% du PIB. Cela a dégagé un excédent budgétaire courant de 3,7% du PIB et a réduit le déficit budgétaire global à 2¾ % du PIB en 2008, par rapport à 7 ¼ % du PIB en 2002. La politique budgétaire est resté prudente en 2008 afin de contenir l'inflation.

Les actions pour réaliser la réforme en 2007 ont été les suivantes : simplification des procédures de l'exécution budgétaire, l'introduction du budget de programme et la mise en place d'un nouveau plan comptable, en poursuite des réformes en profondeur déjà mises en œuvre en 2005 et 2006, en particulier, l'utilisation du système bancaire pour la collecte des recettes de la douane et des impôts ; le paiement des fournisseurs en chèques au lieu du liquide ; l'élimination des arriérés des dépenses ; les procédures raccourcies du marché public ; et le renforcement de l'audit interne au sein des ministères techniques.

3.3.1. Recettes

Les recettes totales sont passées de 106 millions de dollars soit 4,3% du PIB en 1993 à 249 millions de dollars en 1998 soit 8,0% du PIB, puis à 1.371 millions de dollars soit 13,3% du PIB en 2008. C'est une hausse de 5,3% du PIB soit plus de 5 fois sur la période de 1998-2008. La consolidation fiscale a été accélérée entre 2004 et 2008, à la suite de la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques.

Graphique 3.9. Recettes intérieures, 1993-2008 (en milliards de riels)



Source: Ministère de l'économie et des finances

Afin d'améliorer la perception de revenus, des mesures ont été prises pour faire appliquer la loi sur l'imposition, élargir la base des impôts pour y inclure le secteur informel et renforcer le contrôle des impôts. D'autres mesures incluent la réorganisation du département des impôts, la modernisation du département des douanes, la création d'un département des revenus non fiscaux, et la mise à jour du plan anti-contrebande. De plus, le gouvernement a

fait de nombreux efforts pour garantir que tous les revenus collectés par l'impôt sont immédiatement déposés au Trésor national, et pour interdire toute exemption de taxe en dehors des limites autorisées par la Loi sur l'investissement. L'arrêté du Premier Ministre de 2005 a également soutenu la mise en place de procédures transparentes d'adjudication pour les futurs contrats de concession du gouvernement.

3.3.1.1. Recettes fiscales

Les recettes fiscales ont atteint 11,2% du PIB en 2008, contre 5,8% du PIB en 1998, soit une augmentation de 5,4 points. Au cours de la période 2004 – 2008, les revenus fiscaux ont augmenté de 3,5% de PIB. Une telle performance reflète les efforts du Cambodge pour améliorer l'administration des impôts et des douanes, son engagement total pour une tolérance zéro envers l'évasion fiscale et pour des mesures fiscales supplémentaires. La réforme des impôts va se poursuivre avec l'objectif de renforcer la conformité des impôts à la loi et d'étendre le régime d'auto-évaluation. A cet égard, le secteur privé devrait aussi s'acquitter complètement de ses obligations fiscales.

3.3.1.2. Recettes non-fiscales

Les recettes non-fiscales sont passés de 26 millions de dollars américains soit 1% du PIB en 1993 à 60 millions de dollars américains soit 1,9% du PIB en 1998 et à 197 millions de dollars américains soit 1,9% du PIB en 2008. Ces améliorations dans la collecte de revenus reflètent les efforts de recouvrement entrepris auprès des Postes et Télécommunications (PTT), la location des biens du gouvernement, ainsi qu'une meilleure perception des frais de visa et des revenus du tourisme.

Dans l'ensemble, les revenus collectés par la Direction générale des Douanes et des Taxes (GDCE) représentent 55% des revenus actuels (684 millions de dollars américains), les revenus collectés par le Département général des Impôts représentent 29% (363 millions de dollars américains), alors que les revenus non-fiscaux comptent pour 16% des revenus actuels (197 millions de dollars américains). Au cours de la période de réforme GFP de 2004 à 2008, les revenus collectés par le Département des Douanes et des Taxes (CED) ont plus que doublé, passant de 289 millions de dollars américains à 684 millions de dollars américains, les revenus collectés par le Département des Impôts ont presque triplé passant de 124 millions de dollars américains à 363 millions de dollars américains et les revenus non-fiscaux ont augmenté de 45%, de 140 millions de dollars américains à 197 millions de dollars américains.

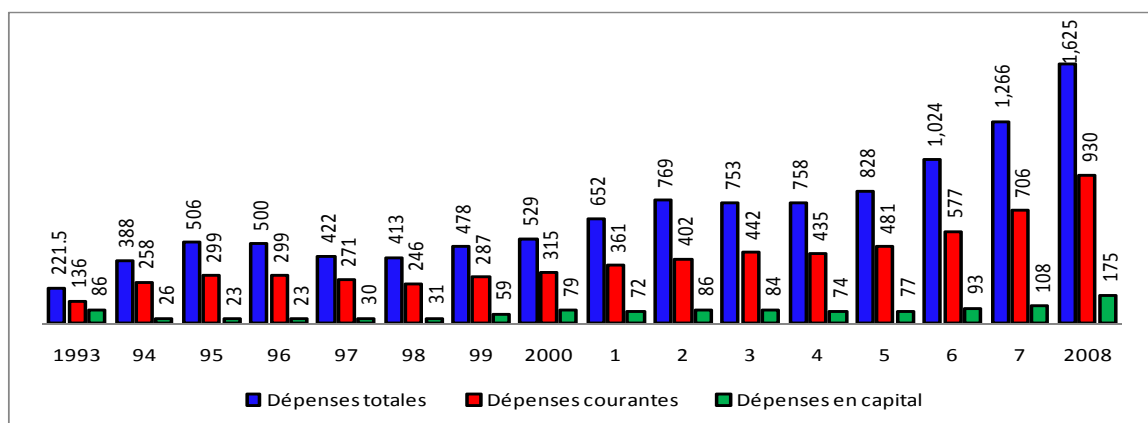
3.3.1.3. Recettes en capital

Les recettes en capital ont été irrégulières, passant de 3 millions de dollars américains en 1995 à 9 millions de dollars américains en 1998, puis s'accroissant considérablement jusqu'à 92 millions de dollars américains en 1996, avant de diminuer à 20 millions de dollars américains en 2008. Les recettes en capital sont principalement générés par la privatisation d'actifs de l'Etat.

3.3.2. Dépenses

La hausse des revenus ouvre un nouvel espace fiscal pour de plus grandes dépenses à tous les niveaux, mais principalement dans le secteur social, l'agriculture, l'irrigation, le réseau routier et l'énergie. Les dépenses totales ont plus que triplé au cours des dix dernières années.

Graphique 3.10. Dépenses, en 1993-2008 (en millions de dollars)



Source : Ministère de l'Economie et des Finances

Les dépenses totales sont passées de 222 millions de dollars américains soit 8,9% du PIB en 1993 à 413 millions de dollars américains soit 13,3% du PIB en 1998 et à 1,6 milliards de dollars américains soit 15,6% du PIB en 2008. Ces dix dernières années, les dépenses totales ont plus que triplé ; au cours de la réforme de 2004 à 2008, elles ont plus que doublé. Le GRC a également bénéficié du fonds de l'Initiative du FMI d'allègement de la dette à moyen terme (82 millions de dollars américains), qu'il a utilisé pour accroître les dépenses relatives aux infrastructures rurales.

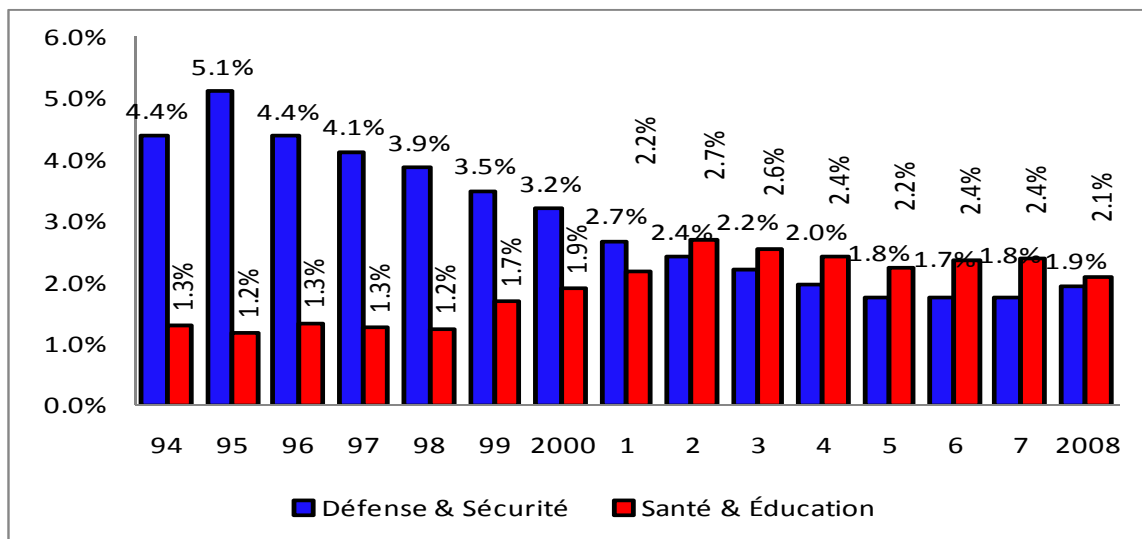
3.3.2.1. Dépenses courantes

Les dépenses courantes sont passées de 136 millions de dollars américains (5,5% du PIB) en 1993 à 246 millions de dollars américains (7,9% du PIB) en 1998 et à 930 millions de

dollars américains (9% du PIB) en 2008. Ces dix dernières années, les dépenses courantes ont plus que triplé ; elles ont plus que doublé au cours de la réforme 2004-2008.

L'ensemble des salaires des fonctionnaires, du personnel militaire et des forces de l'ordre ont diminué, passant de 6,7% du PIB soit 72% des dépenses courantes en 1994 à 3,6% du PIB soit 44% des dépenses courantes en 2007, mais ils sont ensuite passés à 4,6% du PIB en 2008, soit 51% des dépenses courantes. L'accroissement des dépenses salariales en 2008 reflète l'engagement du GRC en faveur d'une augmentation annuelle de 20% des salaires des fonctionnaires, des militaires et des forces de l'ordre, ainsi que la mise en place de la réforme de la fonction publique dans le cadre de l'Initiative Merit-Based Pay (prime au mérite) et du Groupe de mission prioritaire (PMG). Il s'agit là de considérer les dépenses sociales dans leur dimension humaine, ce qui est crucial pour renforcer les compétences institutionnelles et devrait avoir un impact positif sur la gouvernance à moyen terme.

Graphe 3.11. Part des dépenses consacrées à la Défense et au secteur social dans le budget



Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Les dépenses militaires et de sécurité comptaient pour 22% des dépenses courantes en 2008, la fonction publique pour 76%. Néanmoins, alors que les dépenses militaires et de sécurité sont des dépenses courantes par nature, les dépenses de la fonction publique sont à la fois des dépenses courantes et des dépenses budgétaires en capital. Depuis 1999, le GRC a réduit ses dépenses militaires et de sécurité, après que l'organisation militaire et politique des Khmers Rouges a été démantelée, laissant ainsi la place à des dépenses sociales. La proportion des dépenses de défense et de sécurité dans le PIB a chuté, passant de 5,1% en 1995 à 3,5% en 1999, puis à 1,7% en 2006. Mais en 2008, ces dépenses se sont accrues pour atteindre 1,9% du PIB. Au cours de la période 1994-1998, les dépenses de santé et d'éducation représentaient environ 1,3% du PIB. Depuis 2000, le GRC a mis au titre de ses

priorités l'accroissement des dépenses pour les secteurs économique et social, en particulier l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural. Les dépenses de santé et d'éducation sont passées de 1,7% du PIB en 1999 à 2,7% en 2002 ; sur la période 2004-2008 elles se sont stabilisées à 2,2 – 2,4%. Les ministères de la Santé et de l'Éducation ont adopté une approche sectorielle (SWAP) en alignant les politiques, la planification, le budget et les processus de suivi / évaluation sur des stratégies sectorielles et en réorientant progressivement leurs priorités en faveur des plus pauvres.

Cette augmentation des dépenses sociales ces dernières années a favorisé l'émergence de tendances positives dans les résultats enregistrés par l'éducation et la santé. Le développement de stratégies sectorielles et de systèmes correspondants pour la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation a donné un cadre au sein duquel les investissements dans les infrastructures physiques (écoles, hôpitaux), l'accroissement du nombre de professionnels et travailleurs sociaux (enseignants, médecins, infirmières) et dans une certaine mesure l'amélioration de la qualité des services fournis, ont commencé à tirer vers le haut un certain nombre d'indicateurs du développement humain. Le nombre d'enfants inscrits en primaire a considérablement augmenté. Les taux nets d'inscription en primaire ont progressé, tout comme les taux nets d'inscription dans le secondaire. De la même façon, le secteur de la santé a réussi à contrôler et à réduire la propagation du VIH ; les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de cinq ans ont diminué de façon significative, même si les performances ne sont pas encore au niveau des standards régionaux.

3.3.2.2. Dépenses en capital

Les dépenses en capital comprennent les dépenses financées localement, c'est-à-dire financées par les revenus domestiques, et les dépenses en capital financées par l'extérieur, c'est-à-dire les dépenses financées par les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux sous la forme de subventions et de prêts préférentiels. Les dépenses totales en capital sont passées de 86 millions de dollars soit 3,5% du PIB en 1993 à 166 millions de dollars soit 5,4% du PIB en 1998 et à 654 millions de dollars soit 6,3% du PIB en 2008. Au cours des dix dernières années, les dépenses en capital ont plus que triplé. Les dépenses financées localement sont passées de 26 millions de dollars en 1993 à 31 millions de dollars en 1998 et à 175 millions de dollars en 2008. Les dépenses financées localement ont triplé au cours des dix dernières années et plus que doublées depuis 2004. Les dépenses en capital financées par le gouvernement sont concentrées par trois ministères : le ministère des Travaux publics et des Transports, le ministère des Ressources en eau et de la Météorologie et le ministère du Développement rural. Les dépenses en capital financées de façon externe (essentiellement par la BAD et la Banque mondiale) sont passées de 97 millions de dollars en 1994 à 171 millions de dollars en 1998 et à 478 millions de dollars en 2008. Les dépenses

financées par l'extérieur ont été multipliées par 3,6 au cours des dix dernières années et ont doublé pendant la période 2004-2008.

3.3.3. Balance budgétaire

Le budget courant est passé d'un déficit d'environ 1% du PIB à un excédent de 1,6% du PIB en 1999 et de 3,5% du PIB en 2008. Cette augmentation des excédents budgétaires courants au cours de la période de réforme GFP a permis au GRC d'accroître ses dépenses en capital au bénéfice du développement socio-économique. Le déficit budgétaire global oscillait entre 4,1 et 6,7% du PIB en 1993-1998. Il est ensuite passé de 7,2% du PIB en 2002 à 2,7% du PIB en 2008. Le déficit budgétaire global est financé par des prêts préférentiels et des subventions attribués par les partenaires de développement du Cambodge. La stratégie fiscale du Cambodge ne permet pas un financement monétaire du déficit fiscal.

3.3.4. Politique fiscale en 2009

La politique fiscale était expansionniste en 2009. Le déficit budgétaire en 2009 devrait atteindre 6,75% du PIB, alors que l'objectif original avait été fixé à 4,25% (en hausse par rapport aux 2,75% de 2008). Les financements domestiques (en baisse sur le compte du gouvernement) devraient atteindre 1,25% du PIB. Le niveau des dépenses a brutalement augmenté, avec de vastes augmentations des salaires et des dépenses en capital financées localement. La collecte de revenus a été globalement solide. Du côté des revenus, des efforts supplémentaires seront faits en 2010 pour renforcer l'administration des impôts. Du côté des dépenses, la priorité sera de contenir la facture salariale et de maintenir la discipline budgétaire. De plus, le gouvernement devra entreprendre d'autres efforts pour poursuivre la réforme de la gestion des finances publiques (GFP), y compris en améliorant l'intégration budgétaire, et en établissant un compte unique de trésorerie et des procédures d'acquisition plus rigoureuses.

3.4. Secteur monétaire

3.4.1. Développement monétaire

La politique monétaire vise à assurer la stabilité des prix. La Banque nationale du Cambodge (BNC) a pour objectif de maintenir le taux d'inflation sous le seuil de 5% dans les années à venir et au niveau de 3½ pourcent dans le moyen terme. Après avoir augmenté de 38,2% et 63% en 2006 et 2007 respectivement, la liquidité du secteur bancaire (M2) s'est accrue de 4,8% en 2008.

L'évolution de la situation monétaire au cours de l'exercice 2008 fait ressortir par rapport à

Pannée précédente :

- Une progression de la masse monétaire de 4,8%;
- Une réduction des actifs extérieurs nets du secteur bancaire de 3,6%;
- Une amélioration des actifs intérieurs net du secteur bancaire de 163% ;
- Une progression des dépôts du gouvernement de 54%; et
- Une hausse du crédit au secteur privé de 55%.

Tableau 3.4. Indicateurs du secteur monétaire, 1994 – 2008

	1994	1999	2001	02	03	04	05	06	07	08
Secteur monétaire										
Inflation (dernier trimestre ; % croissance)	17,8	0,0	-0,5	3,0	0,5	5,8	6,8	3,4	9,7	15,8
Inflation (moyenne ; évolution en %)	-0,7	4,0	-0,9	-0,1	1,2	3,9	5,8	4,7	5,9	19,7
Déflateur (évolution en %)	-4,4	2,0	2,6	0,7	1,8	4,8	6,1	4,6	6,5	12,3
Taux de change	2 570	3 814	3 924	3 921	3 975	4 016	4 092	4 103	4 068	4 060
Liquidités (croissance en %)	35,1	17,2	22,3	28,9	15,3	30,4	16,1	38,2	62,9	4,8
Vélocité (PIB/M2)	15,7	9,2	7,0	5,8	5,6	5,0	5,1	4,3	3,1	3,5
Crédit au secteur privé (% de M2)	52,6	52,9	41,7	36,7	40,2	42,0	43,9	52,3	56,4	83,4

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

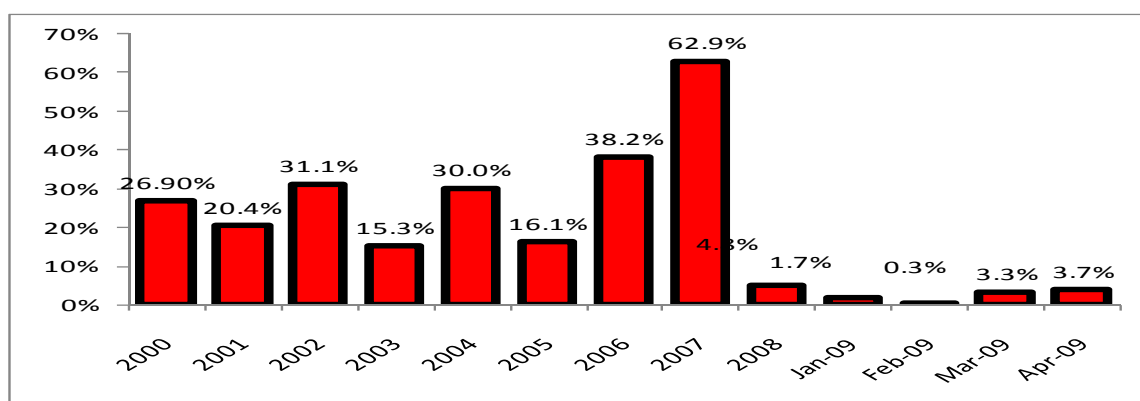
3.4.2. Masse monétaire

La croissance de la masse monétaire M2 en 2002 a été provoquée par une croissance rapide des actifs domestiques nets du système bancaire (162,7%), mais contrebalancée par un déclin de 3,6% des actifs étrangers nets. Après une croissance de 6%, de 1,7 milliards de dollars américains en 2006 à 2,8 milliards de dollars américains en 2007, les liquidités du

système bancaire, ou réserves monétaires, se sont accrues de seulement 4,8% en 2008, passant à 2,9 milliards de dollars américains soit 28,3% du PIB, reflétant ainsi la contraction des conditions monétaires lors de la crise économique mondiale. L'accroissement des réserves monétaires permet de satisfaire une demande de transaction plus forte associée à l'expansion économique, qui était de 6,7% en 2008. Les liquidités sont constituées en majorité de dépôts bancaires en monnaie étrangère, qui représentent 78% des liquidités ; la monnaie détenue en dehors des banques représente 19% et les 3% restants proviennent de dépôts d'épargne, à vue et à terme fixe.

Graphique 3.12. Croissance de la masse monétaire: 2000 – 2009

(changement en %, fin de l'année)



Source : Banque nationale du Cambodge

L'approfondissement financier n'a débuté qu'en 1999 avec la restauration du système monétaire. Le rapport entre les actifs financiers (M2) et le PIB – un moyen de mesurer l'approfondissement financier – était estimé à 10,8% en 1999. L'approfondissement financier s'est accéléré entre 1999 et 2008 avec un ratio M2/PIB atteignant 32,3% fin 2008. Ce ratio est redescendu à 28,5% en avril 2009.

Le développement du secteur bancaire depuis 1999 a contribué à la monétarisation de l'économie. Ce processus mobilise le capital des banques commerciales et des compagnies d'assurance afin de l'allouer aux investisseurs. Le développement du marché financier détermine le degré de monétarisation de l'économie, qui en retour accroît le niveau de l'épargne et de l'investissement. La forte croissance économique que le Cambodge connaît depuis 1999 a contribué à l'expansion des actifs financiers dans le système bancaire.

3.4.2.1. Dépôts

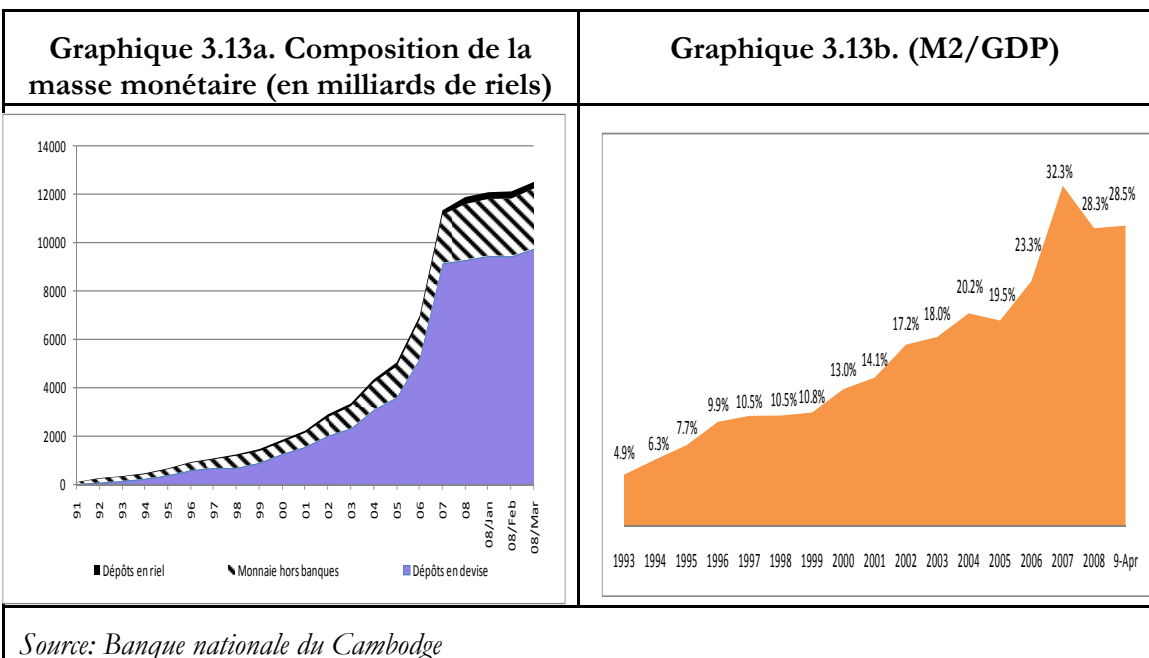
A la fois en termes absolu et relatif, l'expansion des dépôts en monnaie étrangère par les résidents et les non-résidents a été le facteur principal de l'accroissement des liquidités. Après avoir atteint son plus haut taux de croissance en 2007, la composante monnaie

étrangère des réserves monétaires s'est ralentie, n'augmentant que de 1,5%, en passant de 2,24 milliards de dollars américains en décembre 2007 à 2,28 milliards de dollars américains en décembre 2008 et à 2,44 milliards de dollars américains en avril 2009. Alors que les dépôts en monnaie étrangère continuent de motiver la croissance des réserves monétaires, toutes ses composantes (épargne en monnaie étrangère, dépôts à terme fixe, comptes courants) ont la faveur des investisseurs. L'ouverture de comptes à vue par les résidents en monnaie locale s'est également accélérée. Néanmoins, du fait de sa très faible assise, la contribution de cet élément à la masse monétaire M1 est marginale. Les dépôts bancaires ont augmenté de 45%, passant de 1,3 milliards de dollars américains en décembre 2006 à 2,35 milliards de dollars américains en décembre 2008. Ces dépôts comprennent les comptes en monnaie étrangère (2,28 milliards de dollars), les comptes d'épargne à terme fixe (45,5 millions de dollars) et les comptes à vue (25,8 millions de dollars).

3.4.2.2. Circulation fiduciaire

Au Cambodge, la croissance de la masse monétaire au sens strict est en général étroitement liée aux mouvements monétaires effectués en dehors des banques, reflétant ainsi l'importance des paiements en liquide dans l'économie. Les comptes bancaires à vue restent peu nombreux, du fait de leur faible retour sur investissement.

La masse monétaire au sens strict est passée de 504 millions de dollars américains fin décembre 2007 à 591 millions de dollars américains fin décembre 2008, soit une augmentation de 17%. Cette augmentation reflète essentiellement l'expansion de la masse monétaire détenue en dehors des banques (15,3%) afin de satisfaire une demande de transaction plus forte associée à l'expansion économique ; elle reflète également la politique de la banque centrale qui achète des dollars américains afin de stabiliser le taux de change nominal et de garantir la position internationale des réserves, ainsi qu'une augmentation de



68% des dépôts à vue.

Dans l'ensemble, le développement monétaire entre 2006 et 2008 traduit une remarquable augmentation de l'utilisation des services bancaires par le public, suite à l'entrée de nouvelles banques dans le système, à la modernisation progressive des services de paiement par les principales banques commerciales, et aux initiatives gouvernementales de promotion de l'utilisation des services bancaires dans le cadre du programme de réforme de la gestion des finances publiques.

3.4.3. Politique de change

La politique de change est au centre de la politique monétaire du Cambodge, visant à assurer le taux de change stable. Le taux de change est le prix relatif, principalement, entre le Riel et le Dollar. La politique de change du Gouvernement Royal du Cambodge repose sur trois axes :

Le premier élément d'une politique de change est la convertibilité de la monnaie nationale. Le Riel est une monnaie convertible. La convertibilité porte tant sur les ***transactions courantes*** – exportations et importations de biens et services, transferts courants, revenus du travail et des investissements – que sur ***le compte financier*** (anciennement appelé «compte de capital»), qui autorise toutes les transactions pour assurer la liberté des mouvements de capitaux.

Le second élément d'une politique de change est le choix d'un régime de change, qui spécifie d'une part la réglementation du marché des changes, d'autre part la manière dont la banque centrale souhaite influencer les cours. Le régime de change suppose un engagement durable sur des règles de politique économique car il faut se donner les moyens de le faire respecter et il doit être cohérent avec les politiques monétaires et budgétaires. Le Cambodge a adopté un régime de flottement contrôlé (managed float), qui a été la pièce centrale pour assurer la stabilité macro-économique et un taux de change stable dans un contexte de forte dollarisation. Ce régime de change de flottement géré est caractérisé par un mécanisme de stabilisation explicite, qui comprend un objectif (ancrage constant ou «glissant» régulièrement au cours du temps) et éventuellement des bandes de fluctuation maximale tolérées de part et d'autre de cet objectif. C'est à dire, même si le taux de change Riel-Dollar s'ajuste en principe librement en fonction de l'offre et de la demande, ce régime du taux de change flottant est sujet à des interventions discrétionnaires de la BNC en cas de dérive ou de volatilité considérée comme excessive.

Le troisième élément d'une politique de change est de réduire l'écart entre le taux de change officiel et le taux informel. Au Cambodge, où le système financier est peu développé jusqu'à récemment, il existait autant de taux de change que de transactions : on parlait alors de taux de change officiel et de taux de change informel. Le taux officiel a été

fixé par la Banque national du Cambodge (BNC) et le taux informel par les marchés de change. Entre 1999 et 2002, la politique de change consistait, entre autre, à réduire l'écart entre les deux taux dans la fourchette de $\pm 2\%$, puis réduit à $\pm 1\%$ entre 2002 et 2003. Aujourd'hui il n'existe qu'un taux de change qui est fixé par les marchés de change.

La mise en œuvre de cette politique de change consiste à des achats ou ventes de devises (dollars) contre monnaie nationale, qui affectent le niveau des réserves de change en devises, c'est à dire on parlera d'interventions directes sur le marché des changes. Il y a deux types d'interventions : interventions stérilisée et non stérilisée :

- ***L'intervention stérilisée*** est celle qui quand, par exemple, la banque centrale, cherchant à s'opposer à l'appréciation de la monnaie nationale, acquiert pour cela des devises, ce qui gonfle la base monétaire. ***La stérilisation*** consiste dans ce cas à vendre des titres pour réabsorber la liquidité dans le système bancaire et compenser l'accroissement de la base monétaire qui résulte de l'accumulation de devises. Au total, par cette intervention stérilisée, la banque centrale accroît l'offre relative d'actifs libellés en monnaie nationale et en fait baisser le prix relatif, à savoir le taux de change ;
- ***L'intervention non-stérilisée*** est celle qui n'envisage pas la vente des titres pour absorber la liquidité afin de réduire la base monétaire. Par exemple, pour résister à l'appréciation du Riel, la BNC peut avoir recours à l'acquisition de dollar en injectant les Riels dans l'économie, sans recours à la vente des titres en contrepartie. Cette intervention devrait accroître la base monétaire interne et modifier l'attrait relatif de la monnaie nationale, le riel.

Pour conduire leurs interventions, les banques centrales ont besoin d'un stock de devises étrangères (les "réserves de change en devises étrangères"). En achetant ou en vendant des devises, la banque centrale modifie la "base monétaire", c'est à dire la quantité de monnaie de banque centrale. Les banques centrales, cependant, notamment celles qui ont pour objectif premier la stabilité des prix, hésitent en général à laisser leur politique monétaire varier de façon endogène au gré d'interventions sur les marchés des changes. Ces banques centrales auront recours à la stérilisation des interventions : elles annuleront l'effet de l'intervention sur la base monétaire par une opération inverse d'un marché ouvert.

On distingue plusieurs "***taux de change***" :

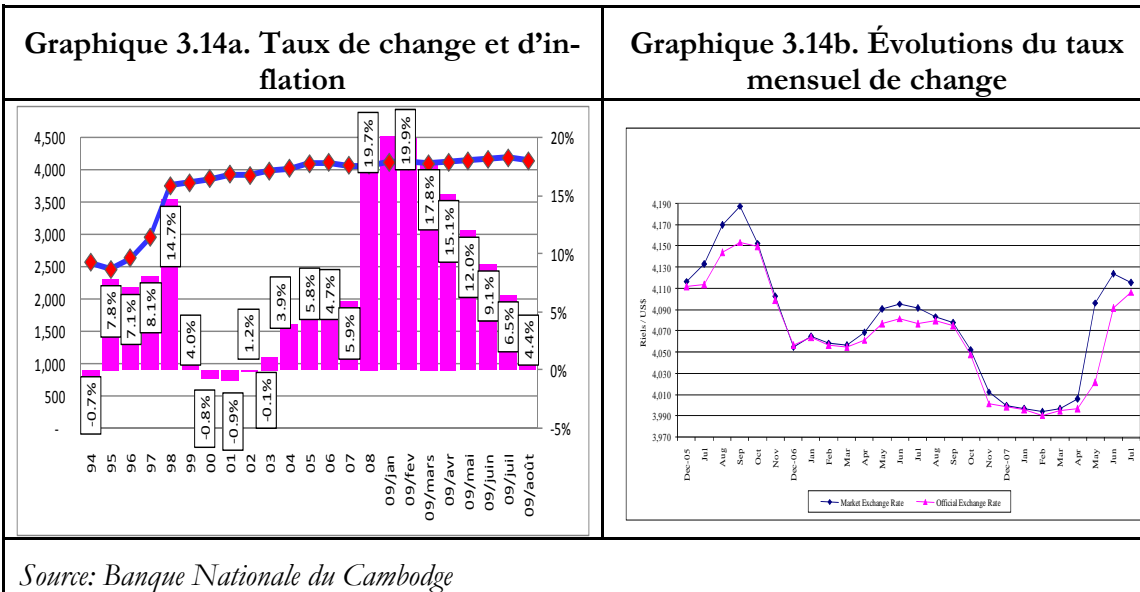
- **Le taux de change nominal bilatéral** – c'est celui que l'on observe sur les marchés, à savoir le prix d'une monnaie par rapport à une autre ;
- **Le taux de change effectif nominal** – c'est un indice des variations du prix de la monnaie d'un pays par rapport à un panier d'autres monnaies, par exemple le panier constitué par les monnaies de ses partenaires commerciaux, pondéré par la part de

chacun dans le commerce extérieur du pays considéré ;

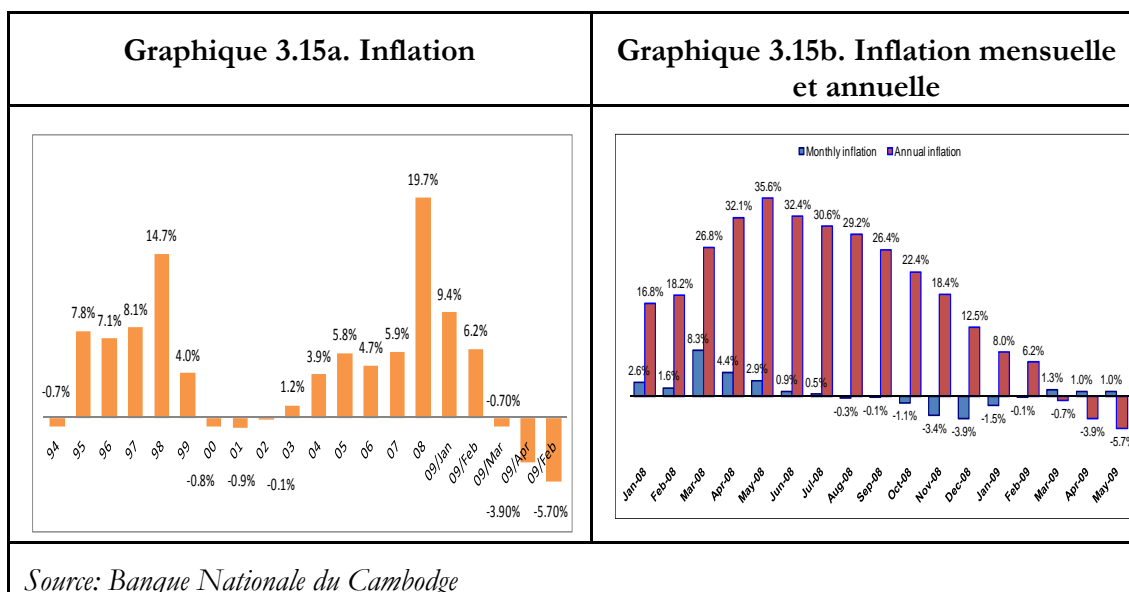
La Graphique 3.14b montre que le Riel s'était fortement déprécié lors de la période de crise financière asiatique, qui a vu le Riel perdre 12% de sa valeur en 1996 et 21% en 1997. Avant la crise le taux de change était de 2.600 le dollar. Après la crise, le taux de change s'est stabilisé au niveau de 3.890 riels le dollar entre 1999-2002 pendant le second mandat du gouvernement, donc le riel perdu en moyenne 33% de sa valeur. Lors du troisième mandat du gouvernement, entre 2003-2007, la parité Riel/Dollar est de 4050 Riels le dollar.

La politique de taux de change joue un rôle important dans une petite économie, ouverte, et dollarisée. La lutte contre l'inflation suppose une appréciation du taux de change nominal par rapport au taux de change effectif réel. Disposer d'une monnaie légèrement appréciée aidera également à réduire les pressions inflationnistes en diminuant les coûts d'importation. Une politique de taux de change est essentielle dans des pays comme le Cambodge et Singapour, qui s'appuient fortement sur le taux de change comme instrument effectif de politique monétaire.

A la lumière de la hausse récente des entrées de capitaux privés, il est extrêmement coûteux de maintenir le taux de change et une politique monétaire de stérilisation. Néanmoins, en



l'absence de stérilisation, des entrées de capitaux non maîtrisées entraineront une appréciation monétaire rapide, une croissance excessive des liquidités et le gonflement des prix des actifs. Le fossé toujours plus grand entre les taux d'intérêt domestique et américain continuera d'encourager les entrées de capitaux. Certaines économies de la région ont introduit des contrôles sur les capitaux afin de reprendre la main sur la politique monétaire. Néanmoins, ces contrôles sur les capitaux risquent de saper la confiance des investisseurs et doivent être utilisés avec la plus grande prudence et parcimonie.



La mise en place de marchés financiers plus efficaces et plus diversifiés permettra non seulement d’orienter les capitaux vers une utilisation productive mais également d’adopter une gestion plus efficace des flux de capitaux et des réserves de devises. Pour construire une stabilité financière, il est essentiel d’approfondir les systèmes financiers et de réformer les marchés sur le long terme. Il faut accélérer les mesures permettant de développer des marchés financiers plus profonds, plus vastes et plus transparents, afin d’allouer les ressources financières de façon plus efficace et de renforcer la résistance du système financier domestique face aux chocs : le risque de voir les investisseurs internationaux se comporter comme des moutons est toujours présent.

Le Cambodge a adopté un régime de taux de change flottant qui permet une accumulation progressive de réserves internationales par la banque centrale. Dans le contexte d’une économie dollarisée, la BNC se sert de ses interventions sur le marché des changes comme d’un instrument indirect de politique monétaire. A travers ces interventions, la BNC maintient la stabilité du taux de change. Cette politique monétaire rigoureuse de la part de la BNC, ainsi que la stricte discipline fiscale à laquelle a adhéré le GRC ont conduit à maintenir un environnement peu inflationniste et la stabilité du taux de change. Afin de stabiliser le taux de change et compenser temporairement les perturbations provoquées par les entrées et les sorties de capitaux, la BNC achète et vend des devises étrangères, essentiellement le dollar américain. Par exemple, dans le cas d’une dépréciation du riel, la BNC vendrait les dollars américains de ses réserves internationales. Mais cette intervention ne vise qu’à relâcher une pression temporaire sur le riel. Ce n’est pas le rôle de la BNC d’intervenir si la dépréciation du riel résulte de déséquilibres structurels. Un achat de riels par la BNC a deux effets. Premièrement, il diminue les réserves internationales qu’elle détient. Deuxièmement, la monnaie domestique en circulation chutera. Ce déclin de la base monétaire débarrasserait le riel de la pression dépréciative qu’il subit. Dans le cas d’une

dépréciation du dollar, la BNC achèterait des dollars (en vendant de la monnaie nationale) sur le marché des changes, ce qui aurait pour conséquence d'accroître la base monétaire et d'accumuler les réserves internationales. Cette intervention sur le marché des changes, par laquelle la BNC autorise que l'achat ou la vente de monnaie nationale aient un impact sur la base monétaire est un exemple d' « intervention non stérilisée sur le marché des changes ». Dans une intervention non stérilisée, la monnaie domestique est achetée en vendant des actifs étrangers, ce qui conduit à une baisse des réserves internationales, une diminution des réserves monétaires et une appréciation de la monnaie domestique. La monnaie domestique peut également être vendue pour acheter des actifs étrangers, ce qui conduit à un accroissement des réserves internationales et des réserves monétaires, et à une dépréciation de la monnaie nationale.

Au contraire, dans une « intervention stérilisée », la banque centrale ne souhaite pas que ses opérations sur le marché des changes affectent la base monétaire. En menant cette politique, elle conduira des opérations sur le marché ouvert pour compenser l'impact sur la base monétaire de ses opérations sur le marché des changes. Par exemple, dans le cas d'un achat de riels pour 100 millions de dollars américains et donc d'une vente d'actifs étrangers de 100 millions de dollars sur le marché des changes, ce qui diminuerait la base monétaire de 100 millions de dollars, la banque centrale organisera un achat sur le marché ouvert de 100 millions de dollars américains en obligations d'Etat. Ce qui augmentera la base monétaire de 100 millions de dollars. Ainsi l'intervention sur le marché des changes et l'achat public compensateur ne modifient en rien la base monétaire.

La marge de manœuvre pour des opérations publiques sur le marché étant faible au Cambodge, les interventions de la BNC sur le marché des changes ont dans l'ensemble un effet non stérilisé sur la base monétaire.

Pourtant, les vastes entrées de capitaux et la rapide dépréciation du dollar américain en 2007-2008 ont conduit le riel à s'apprécier fortement. Grâce à des politiques monétaires et fiscales prudentes, l'inflation a été contenue et un taux de change stable a pu être maintenu. Par exemple, en 2007 – 2008, du fait de la hausse des prix de l'or et de l'augmentation des entrées de capitaux et des dépôts en dollars américains dans le secteur bancaire, le dollar a eu tendance à se déprécier. La BNC a décidé d'acheter des dollars américains sur le marché des changes. Par conséquent, les réserves internationales du Cambodge sont passées de 1.079 millions de dollars américains fin 2006 à 1.616 millions de dollars américains en 2007 et 2.164 millions fin 2008.

En permettant au riel de s'apprécier lentement, les importations seraient moins coûteuses en termes de riels, mais cela ne résoudrait pas le problème fondamental d'une inflation alimentée par la dépréciation du dollar américain et la hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires. Les gagnants seraient ceux qui sont rémunérés en riels et achètent des produits importés. Les perdants seraient ceux qui sont rémunérés en dollars, y compris les

exportateurs et ceux qui détiennent des dollars. A l'exception des biens importés des Etats-Unis, leur pouvoir d'achat aura diminué. La majorité des Cambodgiens détenant des dollars comme principal instrument d'épargne, cette mesure ne serait pas acceptable. Pourtant, une appréciation du riel encouragerait les agents économiques à se tourner vers le riel et à accélérer la dé-dollarisation.

La BNC intervient sur le marché des changes domestique pour maintenir la stabilité du taux de change de la monnaie nationale. En 2008, la BNC a acheté un montant total de 261,18 millions de dollars américains contre 1.048,3 milliards de riels. De plus, elle a vendu aux enchères 9,1 millions de dollars américains sur le marché ainsi que 89,5 millions de dollars américains à Electricité du Cambodge (EDC) pour pouvoir réabsorber des riels.

Cette intervention était nécessaire pour stabiliser le taux de change, du fait de l'impact des dépenses gouvernementales et des fluctuations saisonnières. Par exemple, le taux de change moyen pour 2008 était de 4065 riels pour un dollar américain, contre 4062 riels pour un dollar en 2007.

Néanmoins, les mouvements du taux de change ont connu de grandes variations au cours de 2008, allant de 3978 riels à 4151 riels. Des fluctuations saisonnières sont apparues de mi-mai à fin octobre, en conséquence de la demande croissante de riels en saison de récolte, ce qui tire vers le haut la valeur relative du riel par rapport au dollar américain.

Le taux de change du riel par rapport au dollar américain à la fin de l'année 2008 était de 4.108 riels pour 1 dollar, ce qui traduit une dépréciation du riel de 2,7% par rapport au dollar sur 2007. Au contraire, l'année précédente, le riel s'était apprécié de 1,4% par rapport au dollar. Cette chute de la valeur du riel en 2008 reflète le ralentissement observé des entrées de capitaux dans le pays, lié à la crise économique mondiale.

3.4.4. Inflation

Le Cambodge est une petite économie, ouverte et dollarisée. Du fait de la faiblesse du marché des changes et de sa dépendance aux importations pour la plupart des produits de consommation et le pétrole, le Cambodge est vulnérable aux chocs extérieurs. Des fluctuations du taux de change et des prix sur le marché mondial se traduiraient immédiatement dans l'économie domestique.

Le Cambodge a connu une période de forte inflation entre 1995 et 1998. L'inflation a atteint jusqu'à 14,7% en 1998, du fait d'un financement monétaire du déficit budgétaire. Entre 1999 et 2004, le Cambodge a réussi à maintenir l'inflation à un niveau assez bas grâce à la mise en œuvre d'une discipline fiscale qui rationalise les dépenses, mobilise les revenus et met fin à la pratique d'un financement bancaire du déficit budgétaire. L'inflation s'est cependant accélérée en 2005 (5,8%) avant de ralentir à 4,7% en 2006, suite à une

diminution des prix du pétrole brut. La forte croissance des réserves monétaires en circulation, le niveau élevé des prix du pétrole, et la hausse des prix des denrées alimentaires, en particulier le riz, ont contribué au maintien d'une inflation modérée.

L'inflation (en moyenne annuelle) est passée de 4,7% en 2006 à 5,9% en 2007. Cette accélération est la conséquence d'une augmentation rapide des prix du pétrole et des denrées alimentaires, de l'appréciation du bath thaïlandais et de la dépréciation du dollar américain. Le prix du riz au détail a augmenté de 16,8% passant de 1410 riels à 1602 riels par kilo pour un riz de première qualité, reflétant ainsi les contraintes pesant sur les stocks du fait de la hausse des exportations de riz vers les pays voisins. Le prix du pétrole à la pompe a considérablement augmenté en 2007 et au premier semestre 2008. Afin d'empêcher une hémorragie totale des prix élevés du pétrole dans toute l'économie, ce qui aurait entraîné une forte inflation, le gouvernement a attribué un total de 170 millions de dollars américains de subventions à l'industrie du pétrole (en établissant des tarifs administratifs peu élevés pour le calcul des droits de douane et des taxes à l'importation). Le gouvernement a également maintenu le niveau des tarifs de l'électricité en subventionnant directement EDC, le principal service public de l'énergie. Comme le Cambodge importe la majeure partie de ses produits de consommation de Thaïlande, l'appréciation du bath a également conduit à une augmentation des prix des biens de consommation.

L'inflation s'est accélérée au cours du premier semestre 2008, suite à la hausse rapide des prix internationaux des denrées alimentaires et de l'énergie. Sur 2008, l'inflation annuelle moyenne était de 19,7%. L'inflation a atteint un record de 35,6% en mai 2008, mais est redescendu progressivement à 12,5% en décembre 2008, avec la forte chute des prix des denrées alimentaires et du pétrole et le début de la crise économique mondiale fin 2008. D'après l'Indice des prix à la consommation (IPC) en 2008, les principaux domaines concernés par l'augmentation étaient les sous-groupes Alimentation, Boisson & Tabac et Ameublement & Activités des ménages, qui ont enregistré des hausses respectives de 23,2% et 26,1%. Le prix du riz a augmenté de 51% entre janvier et août 2008. Le poids attribué au riz et au poisson dans l'IPC est important puisqu'ils constituent les principaux aliments consommés par la population cambodgienne. L'inflation mesurée par l'IPC est sensible aux variations des prix de ces produits essentiels dans le panier des ménages. Le gouvernement a récemment accordé plus d'attention au développement du secteur agricole comme stratégie de lutte contre l'inflation à long terme.

Le prix des médicaments et des services médicaux a augmenté de 10,6% ; ceux des Logements & Services de 5,8% en 2008. Quant aux Transports & Communication, Loisirs & Education, et Habillement & Chaussures, les prix n'ont enregistré que des hausses modérées inférieures à 1%.

Les principaux facteurs d'inflation comprennent le taux de change, la politique fiscale, des

facteurs saisonniers, l'augmentation des coûts au niveau national et les prévisions inflationnistes. Ci-dessous se trouve une rapide évaluation des différents facteurs qui devraient être pris en compte dans une stratégie globale de lutte contre l'inflation :

- Pour lutter contre l'inflation, il est essentiel que le taux de change soit stable. Le taux de change du riel est resté stable ces dernières années. Le niveau de dollarisation semble avoir atteint son maximum, et ne semble pas présenter de grandes menaces inflationnistes, mais la tendance pourrait s'inverser ;
- Les prix du pétrole sont intégrés dans l'IPC par l'intermédiaire des coûts du transport et de la production. Il est important de mieux comprendre la structure d'entrée-sortie du marché cambodgien du pétrole ainsi que les mécanismes de transmission pour pouvoir considérer la possibilité de restructurer les impôts en vue de contrôler l'inflation ;
- Le déficit budgétaire global peut avoir un impact significatif sur l'inflation. Néanmoins, la politique fiscale rigoureuse menée par le gouvernement ces dernières années, en tant que principal instrument de sa stratégie de gestion macro-économique, a pratiquement éliminé ce risque. Etant donné le rôle essentiel que joue la politique fiscale dans la gestion de la demande dans un environnement dollarisé, aucun assouplissement de cette approche stratégique n'est possible ;
- Les prix domestiques ont tendance à augmenter entre juin et octobre et à diminuer entre novembre et décembre (saison des récoltes). Cet impact saisonnier pourrait être atténué en investissant plus dans les infrastructures de marché et de stockage ;
- Le Cambodge est encore très vulnérable aux variations climatiques, bien que le gouvernement ait réalisé d'importants investissements dans les structures d'irrigation. Pour résorber l'inflation sur le long terme, le Cambodge devrait élargir sa base de production, et notamment dans le domaine agricole puisqu'il permet de répondre à la majorité des besoins de consommation des plus pauvres. Pour contenir l'inflation et ses conséquences négatives, des technologies sont à développer afin de rendre l'agriculture moins vulnérable aux conditions climatiques extrêmes et des mesures bien planifiées doivent être prises pour atténuer ou gérer les catastrophes naturelles imprévues ;
- Enfin, un gouvernement digne de confiance, ayant fait ses preuves en matière de gestion macro-économique et de lutte contre l'inflation, pourra contenir les prévisions inflationnistes. Cela facilitera une transition ordonnée vers une économie basée sur le riel, qui pourra ensuite être gérée par les techniques standard de la politique monétaire.

L'inflation a considérablement diminué en 2009, du fait de la baisse des prix des denrées alimentaires et des carburants. Elle ne devrait pas dépasser 5% d'ici la fin de l'année 2009. L'inflation en 2010 devrait rester faible, même si des risques demeurent notamment du fait

d'un cadre fiscal expansionniste, d'une dépréciation considérable du dollar américain et d'une hausse des prix du pétrole.

3.4.4.1. Inflation et augmentation des flux de capitaux

Ces dernières années, les flux de capitaux ont joué un rôle de plus en plus important sur la balance des paiements. Depuis 2005, les transactions du compte de capital et du compte financier de la balance des paiements ont considérablement augmenté. Le compte financier a augmenté de 39%, passant de 324 millions de dollars américains en 2006 à 451 millions de dollars en 2007. Les transferts de capitaux sous la forme de prêts à moyen et long terme ont augmenté de 41%, passant de 123 millions de dollars américains en 2006 à 173 millions de dollars en 2007.

L'afflux de capitaux privés sous la forme d'investissements étrangers directs s'est accru de 50%, passant de 475 millions de dollars américains en 2006 à 867 millions de dollars en 2007. L'accroissement des investissements traduit la confiance des investisseurs dans la stabilité politique et macro-économique du pays. L'investissement étranger direct est un instrument financier non créateur de dette car il ne s'ajoute pas à la dette extérieure. Les investisseurs peuvent acquérir la moitié des parts d'une entreprise nationale ou créer ou élargir une filiale, sans obligations contractuelles. Ce genre d'entrées de capitaux a pour particularité de ne pas seulement impliquer un transfert de ressources mais également le contrôle partiel ou total d'un bien national par un individu ou une entité étrangère. L'investissement étranger direct est un moyen important de transférer de l'étranger des compétences techniques et de gestion. Les avantages de ce genre de transferts technologiques sont souvent vus comme bien plus importants que les flux de capitaux en eux-mêmes.

En 2007, la balance globale des paiements était excédentaire de 290 millions de dollars américains (3,4% du PIB en 2007 contre 2,8% en 2006), grâce à une hausse des recettes du tourisme (1,1 milliard de dollars), un excédent des transferts privés et officiels (748 millions de dollars), une augmentation des prêts préférentiels et l'accroissement des investissements étrangers directs (711 millions de dollars).

Ces flux de capitaux, associés à une hausse des importations et une plus forte croissance économique, ont permis de compenser de vastes déficits budgétaires. Ils ont également permis de constituer des réserves. Parallèlement, la brusque et soudaine hausse de ces entrées non négligeables a soulevé quelques problèmes de gestion macroéconomique :

- Les flux de capitaux sont temporaires et peuvent rapidement faire marche arrière ;
- Les flux de capitaux ont entraîné une augmentation des réserves monétaires et de l'inflation, alors que la banque centrale, la Banque nationale du Cambodge (BNC),

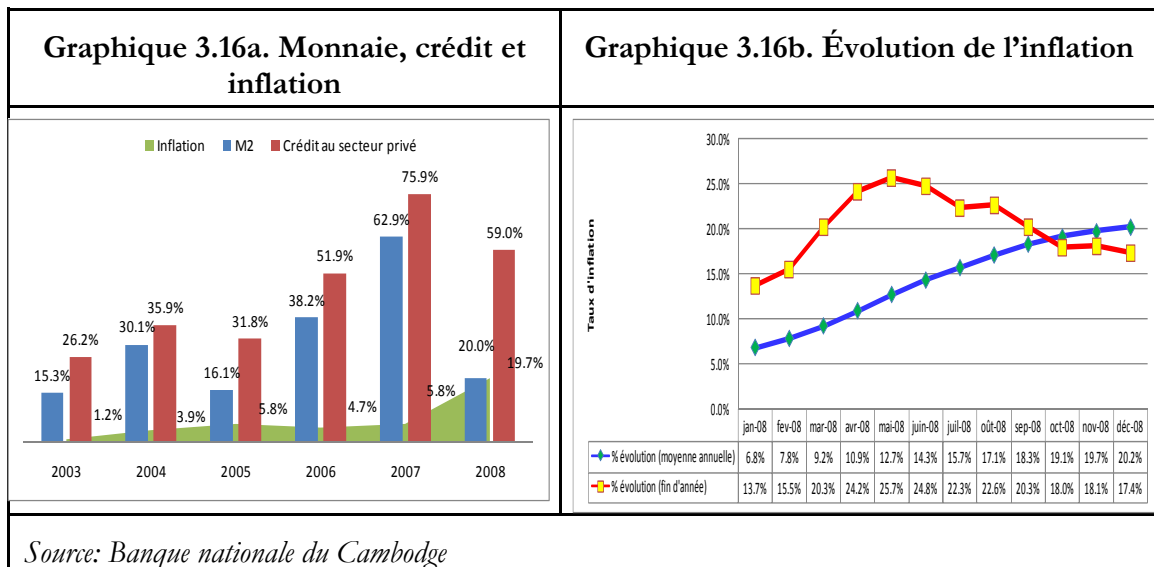
intervenait sur le marché des changes pour stabiliser le taux de change nominal. Entre mi-2006 et mi-2008, les réserves internationales du Cambodge ont augmenté de 1 milliard de dollars américains, alors qu'il leur avait fallu 13 ans pour passer de 70 millions de dollars américains en 1993 à 1 milliard de dollars en 2006 ;

- Ces conséquences inflationnistes ne pourront pas être évitées tant que les interventions sur le marché des changes ne seront pas stérilisées. Par exemple, le GRC ne peut pas émettre d'obligations d'Etat ou de bons du Trésor pour absorber un excès de riel cambodgiens sur le marché en achetant des dollars américains ;
- Si la BNC n'intervenait pas, les entrées de capitaux pourraient conduire à une appréciation du riel, et mettre ainsi en danger la compétitivité du Cambodge ;
- Les entrées de capitaux ont financé un boom temporaire de la consommation et du secteur immobilier, ce qui à terme conduira à une réduction de la consommation et des investissements, une fois la bulle crevée.

3.4.4.2. Inflation par la demande

L'inflation par la demande est une inflation provoquée par des hausses de la demande totale, dues à une augmentation des dépenses privées et gouvernementales. Une brusque montée de la demande en biens et services en général (demande totale) est supposée « tirer » les prix vers le haut à tous les niveaux, en particulier lorsque les réserves globales sont entravées par des capacités limitées.

Il existe une forte corrélation entre la croissance des réserves monétaires et l'inflation (cf graphique 3.16a). D'après Milton Friedman, « l'inflation est toujours et partout un phénomène monétaire ». C'est ce qu'on appelle l'inflation par la demande.



Le principal problème néanmoins est de déterminer dans quelle mesure l'inflation est provoquée par l'augmentation des réserves monétaires et dans quelle mesure elle est motivée par les coûts, c'est-à-dire par une hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires. La graphique ci-dessus traduit l'augmentation rapide des liquidités ou masse monétaire M2 au cours des cinq dernières années. En réponse à l'inflation par la demande, la BNC a pris les mesures monétaires suivantes :

- Mener une politique monétaire prudente et rigoureuse ;
- Poursuivre une politique de flottement contrôlé, afin de maintenir un taux de change stable, de renforcer la confiance publique et de consolider le pouvoir d'achat du riel. Afin d'éviter la volatilité du taux de change et les turbulences du marché, la BNC va s'efforcer de maintenir un niveau adéquat de quantité de monnaie locale en circulation et de vendre des dollars américains sur le marché des changes ;
- Rehausser les réserves obligatoires des banques commerciales, de 8% à 16%, afin de renforcer le crédit au secteur privé (par la suite ce taux a été ramené à 12% pour accroître les liquidités disponibles dans le secteur bancaire lors de la crise financière mondiale) ;
- Autoriser les banques solides financièrement et qui disposent d'un excédent de liquidités, à investir certains de leurs actifs à l'étranger ;
- Limiter les dépenses gouvernementales, notamment en augmentant les excédents du budget courant et en réduisant le déficit budgétaire global ; accroître les dépôts du gouvernement dans le système bancaire ;
- Renforcer la régulation des capacités de prêt des banques, en rehaussant les obligations de capitalisation ; et
- Promouvoir une politique de dé-dollarisation progressive.

3.4.4.3. Inflation par les coûts ou « choc inflationniste »

L'inflation par les coûts résulte d'une baisse des réserves globales provoquée par une augmentation des prix des intrants. Les facteurs de « coûts » comprennent l'augmentation des prix des biens de première nécessité tels que le pétrole et les denrées alimentaires, la fixation monopolistique des prix par les entreprises, et les salaires. Les producteurs, confrontés à des coûts plus élevés de production, répercutent l'augmentation des prix des intrants sur les consommateurs sous la forme d'une hausse des prix à la consommation. L'inflation au Cambodge est étroitement liée aux augmentations du prix du pétrole. L'inflation était nulle en 2002, elle était de 1,15% en 2003, du fait de la relative stabilité des

prix mondiaux du pétrole jusqu'en 2003. Les prix du pétrole ont commencé à augmenter en 2003. Corrélativement, l'inflation s'est élevée à 3,9% en 2004. Avec l'accélération de la hausse des prix au second semestre 2007, l'inflation a atteint 10,8% en décembre 2007. La hausse des prix des denrées alimentaires s'est également accélérée début 2008, accentuant encore l'inflation. Une forte inflation provoquée par des hausses des prix des biens de première nécessité, et notamment les prix des denrées alimentaires, doit être prise au sérieux. En effet, elle fait peser des coûts sociaux disproportionnés sur les plus pauvres et les catégories de la population dont les revenus sont fixes, et menace la stabilité socio-économique. La politique fiscale est un outil puissant pour lutter contre l'inflation par les coûts.

Au Cambodge les réponses apportées à l'inflation par les coûts, en termes de politique fiscale sont les suivantes :

- Subventionner les importations de pétrole en utilisant les tarifs administratifs (sur la base de 2001) pour calculer les exigibilités (Subventions au pétrole : 170 millions de dollars américains en 2007, 250 millions en 2008) ;
- Accorder des subventions temporaires et de court terme à EDC pour le maintien au même niveau des tarifs de l'électricité (Subventions à l'énergie de l'ordre de 30 millions de dollars américains) ;
- Restreindre le déficit budgétaire ; le budget 2008 sera mis en œuvre dans les limites imposées par la loi budgétaire ;
- Dédommager les pans de la société touchés. En 2008, la rémunération de base des fonctionnaires du gouvernement, des forces armées et des retraités a été augmentée de 20% ; les indemnités pour conjoint et enfants à charge ont été augmentée de 100% pour les fonctionnaires du gouvernement, les forces armées, les retraités, et pour les fonctionnaires et soldats handicapés. Les indemnités des enseignants se sont accrues de 10%. Les indemnités de séjour ont été augmentées de 20 000 riels par mois entre août et décembre 2008 pour les fonctionnaires du gouvernement et les forces armées ; la taxe minimum de 1% sur les chiffres d'affaires des entreprises textiles a été suspendu pour une période de 3 ans afin d'améliorer les flux de trésorerie des entreprises, leur permettant ainsi d'accroître le salaire minimum de 50 à 56 dollars américains par mois ;
- Le gouvernement a donné l'ordre à tous les ministères et institutions publiques d'économiser le carburant et l'électricité. En 2008, l'utilisation du pétrole à des fins administratives a été limitée au montant alloué par la Loi budgétaire ;
- Accorder, par l'intermédiaire de la Banque de développement rural, des financements spéciaux sous la forme de capital d'exploitation aux entreprises privées de

transformation du riz pour leur permettre d'acheter du riz à transformer au niveau national. Ce processus, démarré en 2005, a permis de débloquer 10 millions de dollars américains jusqu'en 2008 ;

- Réduire les droits de douane sur les importations d'intrants agricoles. Le manque à gagner sera compensé par des taxes sur les biens de luxe tels que les voitures, les téléphones, les télévisions, l'équipement Hi Fi, les climatiseurs, les lecteurs de disques laser, l'alcool, les cosmétiques et autres produits de luxe ;
- Introduire une exemption temporaire de TVA pour les produits agricoles, afin de garantir la sécurité alimentaire et d'encourager la transformation des produits agricoles permettant d'approvisionner le marché intérieur ;
- Introduire (puis lever) une interdiction sur les exportations de riz pendant deux mois et ordonner à Green Trade Co. et l'Association Cambodian Rice Miller de vendre leurs stocks de riz ;

Sur le long terme, le développement agricole deviendra l'un des principaux aspects des politiques de l'offre pour contrôler l'inflation. La hausse des prix des denrées alimentaires devrait être considérée comme une incitation pour les agriculteurs à accroître les investissements dans l'agriculture pour relancer la productivité et les exportations. La révision de la Stratégie rectangulaire approuvée en 2008 pour guider la politique socio-économique du quatrième mandat du gouvernement a placé le développement agricole au premier rang de ses priorités, prenant ainsi en compte l'avantage comparatif du Cambodge dans le domaine de l'agriculture.

3.4.4.4. Spirale inflationniste

La spirale inflationniste est provoquée par des anticipations adaptives, souvent liées à la spirale « prix / salaires », puisqu'elle implique des travailleurs essayant de valoriser leurs salaires pour faire face à une hausse des prix (les salaires bruts doivent être supérieurs au taux de l'IPC pour pouvoir correspondre à l'IPC après impôts et éviter l'érosion du revenu réel après ajustement des salaires) et des employeurs qui répercutent ces coûts plus élevés sur les consommateurs sous la forme de prix plus élevés, dans un cercle vicieux. La spirale inflationniste résulte d'événements passés, et peut donc être considérée comme une inflation à retardement.

Les mesures politiques du gouvernement visent à remettre l'économie cambodgienne sur le chemin d'une croissance forte et stable, accompagnée d'une inflation faible et stable. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement devra mettre en place un ensemble cohérent de réponses politiques sur tous les fronts, telles que des mesures structurelles pour améliorer l'efficacité du marché ainsi que de possibles ajustements de la politique monétaire et fiscale.

Dans cet effort, différents acteurs devront se partager les responsabilités. Les politiques gouvernementales devront chercher à atteindre une inflation stable acceptable par la société plutôt que d'éviter toute inflation. Des mesures en faveur d'une offre plus large sont la base d'une croissance économique durable au Cambodge, ce qui freinera l'inflation :

- Adoption de politiques destinées à renforcer les investissements dans le secteur des carburants et des ressources énergétiques en général, et à garantir des régimes d'investissement stables et prévisibles, à encourager une plus grande coopération et synergie entre les agences nationales et internationales concernées, grâce à des partenariats bien définis ;
- Campagnes de sensibilisation, programmes éducatifs et politiques visant à préserver les ressources et à atteindre l'efficacité énergétique, ce qui contribuera à modérer la croissance de la demande en énergie ;
- Amélioration des politiques agricoles, afin de valoriser les infrastructures, la distribution et les systèmes de stockage, d'étendre l'irrigation, et de rediriger les subventions vers des produits à haut rendement et les principaux intrants agricoles tels que les engrais.
- La gestion de la demande globale devrait :
- Cibler de nouvelles mesures fiscales pour gérer, contrôler et stabiliser si besoin les principaux secteurs économiques importants pour minimiser les risques d'un ralentissement de la croissance, comme le secteur immobilier et le système financier ;
- Réduire le crédit aux secteurs non prioritaires pour freiner l'inflation sans provoquer de pressions par les coûts.

3.4.4.5. Mesures supplémentaires

Une hausse rapide des prix est une vraie menace pour la prospérité et le progrès économiques. Les réponses politiques du gouvernement doivent être appropriées, structurellement cohérentes et régulières, pour atténuer l'impact des prix du carburant et des denrées alimentaires et pour maintenir les perspectives macro-économiques du Cambodge de façon générale. Parallèlement aux mesures décrites ci-dessus, les mesures suivantes sont à l'étude :

- Poursuivre la politique de financement non bancaire du déficit budgétaire ;
- Limiter l'accroissement des dépenses courantes nécessaires pour alimenter l'économie afin que l'excédent budgétaire courant ne tombe pas en-dessous de la barre de 2,5% du PIB ;

- Maintenir le déficit fiscal total à environ 2,5% du PIB en 2010 pour limiter les anticipations inflationnistes ;
- Augmenter les dépôts du gouvernement dans le système bancaire ;
- Dans le cas de revenus insuffisants, proposer de nouvelles mesures d'économie ou réduire les allocations courantes, en diminuant les dépenses non prioritaires ;
- Renforcer les impositions sur la propriété et sur les terres inutilisées, y compris l'impôt sur les bénéfices du capital ;
- Poursuivre les dépenses d'investissement public relatives aux infrastructures physiques telles que les routes, les systèmes d'irrigation et l'énergie, afin de réduire les coûts économiques et d'améliorer production et productivité tout en augmentant les dépenses d'éducation et de santé dans le cadre de la loi budgétaire 2008 ;
- Proposer aux agences gouvernementales d'identifier de nouvelles mesures d'économie et de mobiliser l'ensemble des sources de collecte de revenus ;
- Réduire les recrutements au sein du gouvernement de 10% en 2010.

D'autres mesures consisteraient à :

- Accroître les droits d'accise sur l'alcool et les biens de luxe ;
- Se baser sur les prix réels des opérations d'importation pour évaluer les taxes, y compris pour l'alcool, les cigarettes et le pétrole ;
- Introduire une TVA pour l'électricité et l'eau ;
- Renforcer la collecte des impôts sur les transactions foncières ;
- Introduire un impôt sur la propriété en commençant par les principales zones urbaines ;
- Augmenter les taux d'excise, notamment sur la bière et les cigarettes ;
- Remplacer les abattements d'impôt actuels par des déductions d'investissement, des crédits d'impôt et une dépréciation accélérée.

3.4.5. Masse monétaire

3.4.5.1. Actifs étrangers nets

Du côté des actifs du bilan du système bancaire, la masse monétaire est composée d'actifs étrangers nets et d'actifs domestiques nets. La croissance vigoureuse des actifs étrangers nets a été le principal facteur de la croissance monétaire en 2007 puisqu'ils ont augmenté de 50%, passant de 1,76 milliards de dollars fin 2006 à 2,6 milliards de dollars en 2007. Les actifs étrangers nets ont même atteint 2,74 milliards de dollars en août 2008. Avec la crise économique mondiale, les actifs étrangers nets du système bancaire ont commencé à diminuer, certaines banques commerciales et certains déposants rapatriant leurs fonds vers des destinations à l'étranger. Les actifs étrangers nets ont diminué de 5% en décembre 2008, par rapport à leur niveau de septembre 2008. La tendance à la baisse s'est inversée en décembre 2008 avec des actifs étrangers représentant 2,5 milliards de dollars. Les actifs étrangers ont augmenté de 9% en avril 2009 par rapport à décembre 2008, passant à 2,8 milliards de dollars, avec l'ouverture d'une banque commerciale coréenne, la Kookmin Bank.

3.4.5.2. Actifs domestiques nets

Le crédit domestique se compose des créances nettes sur l'Etat et des crédits aux secteurs privé et public. En 2007, les actifs domestiques nets du système bancaire atteignaient 142 millions de dollars, du fait d'une hausse exceptionnelle du crédit domestique qui a largement devancé la croissance des dépôts restreints et du capital du système bancaire. Le crédit domestique net a plus que doublé en 2008, passant à 373 millions de dollars. La croissance rapide du crédit au secteur privé domestique a en partie été compensée par la diminution des créances nettes sur l'Etat, essentiellement du fait de l'accroissement des dépôts de l'Etat.

3.4.5.3. Créances nettes sur l'Etat

En conséquence de la réforme de la Gestion des Finances publiques (GFP), les dépôts du gouvernement ont plus que quintuplé entre 2004 et 2008, passant de 141 millions de dollars à 802 millions de dollars,

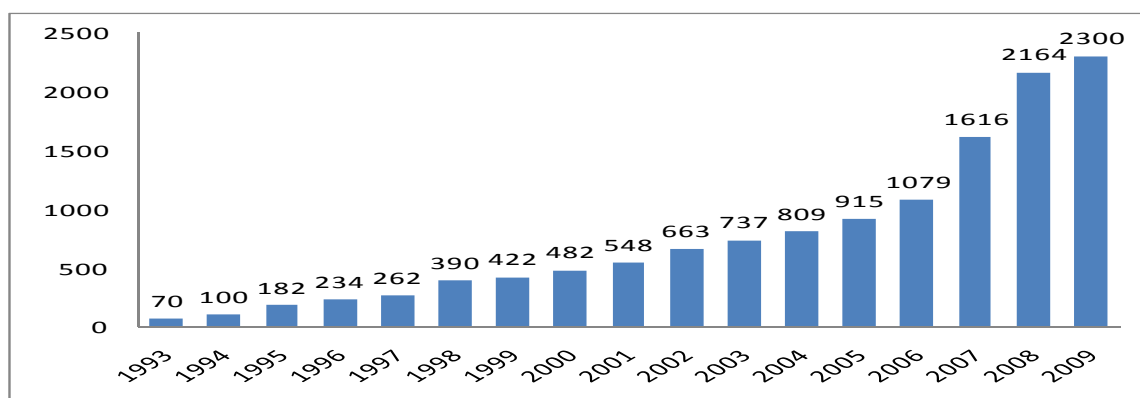
alors que les créances sur l'Etat se sont maintenues au même niveau, autour de 65-90 millions de dollars. La rapide croissance des dépôts de l'Etat a entraîné une amélioration des créances nettes sur l'Etat qui sont passées de -52 millions de dollars en décembre 2004 à -735 millions de dollars en décembre 2008. Ce montant constitue une ressource financière pour le gouvernement.

3.4.5.4. Réserves internationales brutes

Dans une économie dollarisée comme le Cambodge, les réserves internationales brutes jouent un rôle crucial dans la création d'un climat de confiance dans le système bancaire. Les réserves internationales brutes du Cambodge ont doublé entre mi-2006 et mi-2008, passant de 1 milliard à 2 milliards de dollars américains. Ces réserves sont détenues sous différentes formes : investissements au jour le jour, dépôts à court et moyen terme, Instrument à moyen terme (MTI) et titres de placement de première qualité délivrés par des institutions non-résidentes extrêmement bien cotées. A la fin de l'année 2008, le montant total des investissements (à l'exception de l'or et des DTS) s'élevait à 2,25 milliards de dollars, soit une hausse de 27,5% en glissement annuel par rapport au niveau enregistré à la fin de l'année 2007.

L'accroissement rapide des réserves internationales brutes traduit les bonnes performances des exportations, la hausse des investissements étrangers directs et l'accélération des entrées de capitaux. Le niveau des réserves internationales permet de couvrir 3,9 mois d'importations de biens.

Graphique 3.17. Réserves internationales brutes, 1993-2009 (en millions de dollars)



Source : Banque nationale du Cambodge

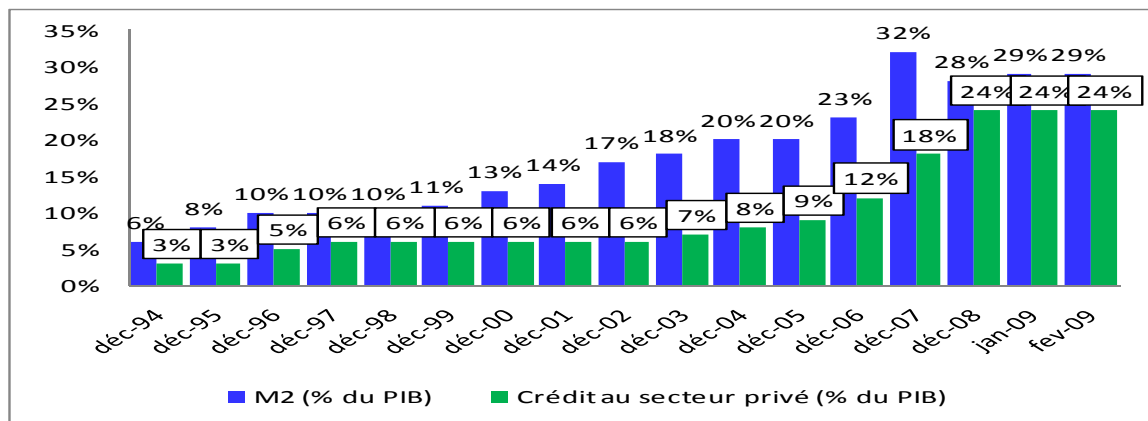
La Graphique 3.17 montre que les réserves officielles brutes étaient largement stables à la fin de l'année 2009, autour de 2,3 milliards de dollars (soit 4 mois d'importations).

3.4.6 Politique monétaire

La politique monétaire permet de maintenir la stabilité des prix. La BNC s'est fixé l'objectif d'une inflation inférieure à 5% à court terme et d'environ 3,5% à moyen terme. En 2006 et 2007, les liquidités du secteur bancaire (M2) ont continué à s'étendre brusquement. Le taux de croissance de M2 en 2006 (38,2%) avait plus que doublé par rapport à 2005 (16,1%) ; il a

atteint 63% en 2007, mais seulement 4,8% en 2008, puisque la crise économique mondiale a démarré en septembre 2008. Les grandes lignes de ces développements sont détaillées ci-dessous.

Graphique 3.18. Approfondissement financier (M2/PIB)



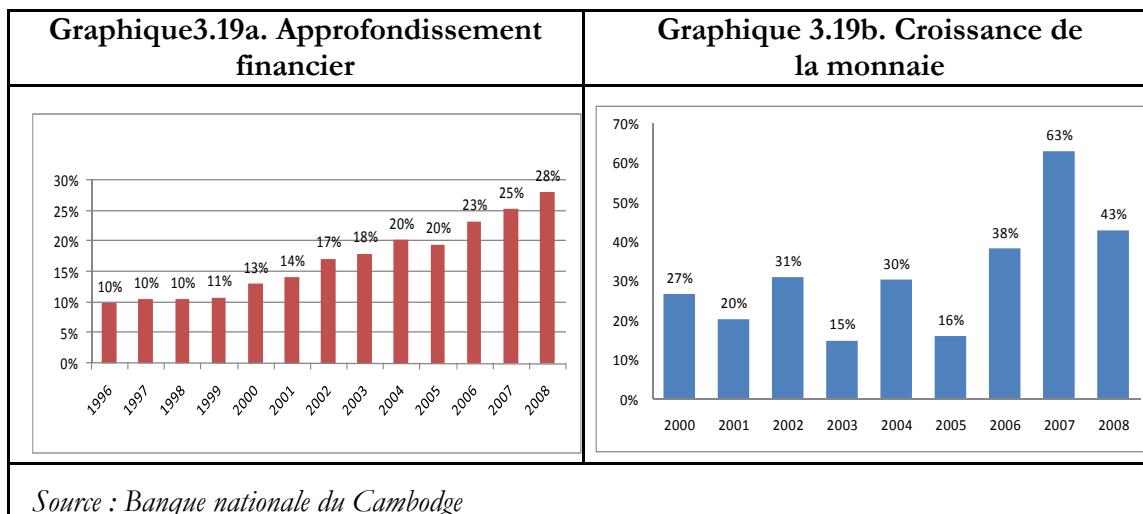
Source : Banque nationale du Cambodge

Cette analyse de la transformation structurelle du système bancaire cambodgien se base sur les résultats des sept dernières années, entre 2000 et 2006.

La BNC a pour principales fonctions de : (a) agir en tant qu'autorité monétaire et mener la politique monétaire. En tant que telle, elle intervient de façon active sur le marché des changes pour garantir la stabilité du taux de change et des prix domestiques. Par conséquent, la valeur du riel face au dollar s'est maintenue à un niveau stable au cours des trois dernières années. (b) agir comme unique émetteur de monnaie nationale. Elle a de ce fait augmenté le nombre de coupures en circulation et remplacé les billets déchirés ou salis ; (c) agir en tant qu'autorité supérieure de régulation du système bancaire et financier ; (d) superviser le système des paiements au Cambodge et (f) gérer les réserves internationales du pays.

La dollarisation influence les choix d'objectifs monétaires, la mise en œuvre de la politique monétaire et la structure d'une surveillance de prudence. La substitution de la monnaie implique que les actifs monétaires libellés en dollars soient reconnus comme faisant partie des réserves monétaires dans la gestion du niveau des prix.

Dans une économie fortement dollarisée, la banque centrale doit utiliser les instruments libellés en dollars dans la gestion monétaire. Néanmoins, l'efficacité de ces instruments pourra être affectée par le degré de remplacement entre des obligations d'Etat libellées en dollars et les actifs en dollars disponibles à l'extérieur du pays. Plus le degré de remplacement est élevé, moins l'instrument est efficace (FMI, 1999). Cependant, ce



problème relève seulement de la théorie au Cambodge aujourd’hui puisqu’il n’existe ni marché des obligations d’Etat ni bourse des valeurs dans le pays.

Dans ce contexte d’une économie dollarisée, la BNC se sert de ses interventions sur le marché des changes comme d’instruments indirects de politique monétaire. D’autres instruments sont hypothétiquement disponibles tels que les réserves obligatoires ou le taux de réescompte mais ils ne sont pas utilisés. Le taux de change constitue le principal instrument de la politique monétaire du Cambodge.

3.4.6.1. Réserves obligatoires

Dans les économies fortement dollarisées, les réserves obligatoires de devises étrangères peuvent jouer un rôle utile en tant que stabilisateurs automatiques de liquidités (FMI, 1999). Les réserves obligatoires sur les dépôts de devises étrangères peuvent également être utilisées pour taxer les banques et décourager les entrées de capitaux. En général, les réserves obligatoires sont utilisées comme moyen de stériliser un excédent de liquidités. Par exemple, une réduction des réserves obligatoires entraîne une diminution du montant des réserves que les banques sont tenues de conserver et par conséquent, les banques sont à même de prêter plus. Ce plus large volume de prêts vient s’ajouter à la masse monétaire, ce qui stimule l’économie.

Néanmoins, l’utilisation hasardeuse des réserves obligatoires peut avoir de graves conséquences sur le secteur financier. Des réserves obligatoires non rémunérées équivalent à un impôt sur le secteur financier et peuvent conduire à une désintermédiation financière. Augmenter les réserves obligatoires revient à augmenter les coûts pour les banques commerciales et peut ne pas avoir beaucoup de conséquences sur le volume des prêts ou les liquidités du système bancaire, qui sont en général tirés par la demande. De plus, les entrées de dollars dans le pays sont toujours possibles, du moment que les taux d’intérêt du marché domestique sont plus élevés que ceux de l’étranger, que les conditions macro-économiques

dans le pays sont solides ou qu'il existe d'intéressantes opportunités d'investissement dans le pays. Les réserves obligatoires dans le contexte d'une économie dollarisée sont donc plutôt utilisées par la banque centrale pour réguler les banques et garantir sécurité et stabilité dans le système bancaire.

3.4.6.2. Octroi de crédit d'escompte

La fenêtre d'escompte de la BNC est une soupape de sécurité permettant d'alléger la pression sur les réserves obligatoires. En prêtant des fonds contre des nantissements acceptables, la banque centrale fournit des liquidités aux institutions financières, tout en contribuant à la stabilité des marchés monétaires et du système bancaire. En pratique, cet instrument n'a pas été utilisé au Cambodge dans le cadre de la politique monétaire.

La politique monétaire entre 2003 et 2008 a réussi à garantir une stabilité relative des prix grâce à une croissance de la masse monétaire étroitement contrôlée, en particulier par une restriction des crédits gouvernementaux en provenance du secteur bancaire, et en maintenant à un niveau satisfaisant les actifs étrangers nets. La politique monétaire devrait viser : (i) une gestion plus efficace des actifs liquides ; (ii) de meilleures conditions pour l'intermédiation bancaire et le financement du secteur privé ; et (iii) une politique de taux de change déterminée par les conditions du marché.

A moyen terme, la politique monétaire doit garantir la stabilité des agrégats monétaires, grâce à des mesures telles que la liquidation progressive de la dette du gouvernement envers le système non bancaire et une gestion efficace des actifs liquides. La banque centrale devrait garantir un financement sain des besoins de trésorerie du gouvernement par l'utilisation de bons du Trésor, et éviter de recourir à un financement par la banque centrale. En introduisant des bons du Trésor, la banque centrale sera en mesure d'utiliser de manière efficace cet instrument majeur de la politique monétaire pour réguler la masse monétaire. Une plus forte réduction des crédits au secteur public créera l'opportunité pour de plus grands crédits au secteur privé à des fins productives.

3.4.7. Dollarisation

Le terme dollarisation est un raccourci pour désigner l'utilisation par un pays donné de la monnaie d'un autre pays. La plus part 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.

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 (APRONUC), le Cambodge a commencé à utiliser le dollar dans une plus grande mesure, en particulier pour presque la totalité des transactions.

Cette dollarisation est résultée d'une réaction à l'instabilité économique et à l'inflation élevée en 1991-1993. Dans ce contexte, beaucoup de cambodgiens ont dû se diversifier et protéger 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, 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. La dollarisation a été 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.

3.4.7.1. Dollarisation et politique monétaire

La dollarisation présente tant des avantages que des coûts:

Les avantages de la dollarisation— 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.

Stabilité et protection contre les risques de change— 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 perte des instruments de politique monétaire— 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. Le taux de change constitue le principal instrument de la politique monétaire à travers les interventions sur le marché de change. 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.

La perte du rôle de la banque centrale comme un prêteur en dernier ressort— 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.

3.4.7.2. Dollarisation et politique fiscale

Promotion de discipline budgétaire— 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.

Stabilité des prix— 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.

Facilitation du commerce international et de l'intégration économique— 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.

La perte de seigneurage— Un pays qui adopte une devise étrangère comme monnaie légale perd le seigneurage, c'est à dire les recettes que peuvent tirer les autorités monétaires de leur droit de frapper de la monnaie. Le coût immédiat de cette renonciation peut être important, et il se répète d'année en année. La perte de seigneurage 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 seigneurage accumulé au fil du temps. *Deuxièmement*, les autorités monétaires doivent renoncer aux gains que leur aurait procuré chaque année la frappe de nouvelle monnaie destinée à satisfaire la demande croissante.

3.5. Secteur extérieur

Les principales caractéristiques de l'évolution du secteur extérieur cambodgien entre 2001 et 2008 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3.5. Indicateurs du secteur extérieur, 1994-2008

	94	99	01	02	03	04	05	06	07	08
Secteur extérieur										
Exportations non-réexportées (évolution en %)	1315	47	15	13	16	29	13	28	11	9
Importations (évolution en %)	55	37	8	11	10	28	20	21	14	23
Importations (hors textile, évolution en %)	55	28	6	8	8	29	27	21	16	32
Balance des transactions courantes (hors transferts), Mns US\$	-347	-444	-349	-359	-450	-440	-591	-526	-730	-1 705
Balance des transactions courantes (transferts compris), Mns US\$	-112	-188	-45	-47	-137	-122	-256	-77	-332	-1 205
Investissements directs (M US\$)	162	221	142	139	74	121	375	483	866	785
Balance globale	-113	-49	45	60	33	31	65	193	426	511
Réserves brutes (US\$, Mns)	100	422	548	663	737	809	915	1 097	1 616	2 164
(Mois d'importation)	1,78	2,84	2,79	3,05	3,08	2,67	2,55	2,54	3,29	3,51

Source: Ministère de l'économie et des finances

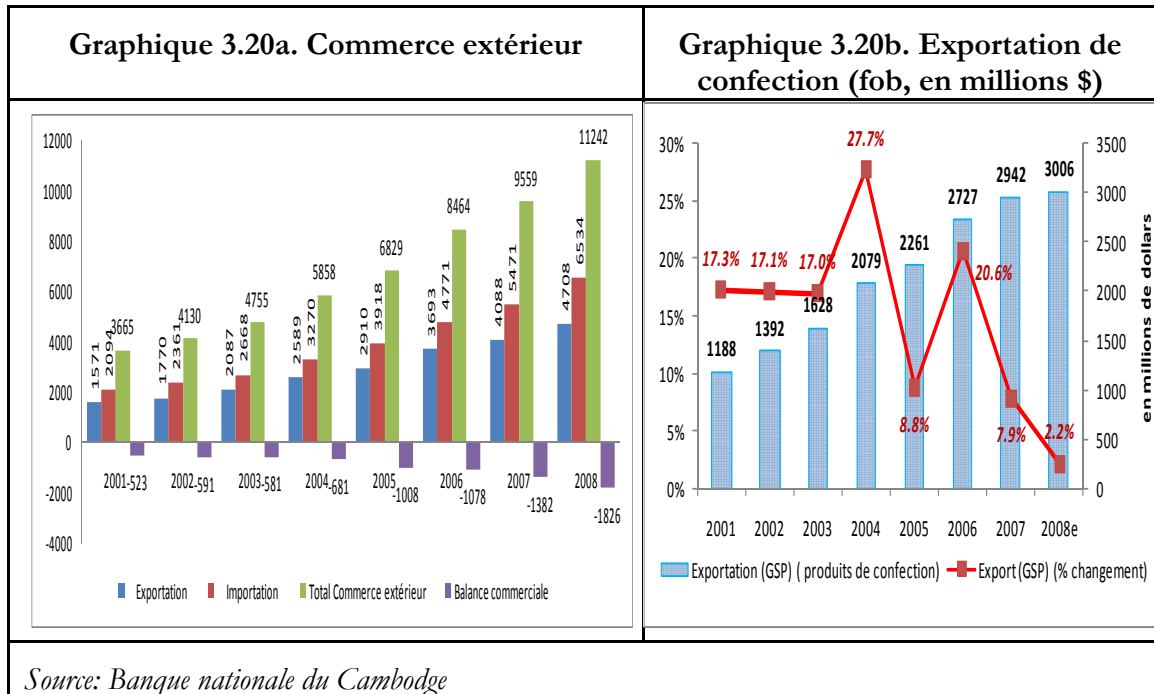
- Les exportations ont augmenté rapidement au cours des dix dernières années, mais ont ralenti en 2007 et 2008, reflétant ainsi la vulnérabilité d'une activité liée aux exportations, étant données l'étroitesse de la base des exportations et la forte concentration du textile destiné au marché américain ;
- Les importations ont augmenté plus vite que les exportations, mais ont suivi la même trajectoire. La croissance des importations a été attribuée à la flambée du pétrole et des marchandises ;
- Le déficit courant a sensiblement augmenté en 2008, reflétant ainsi la hausse des prix du pétrole et des marchandises, mais est projeté de diminuer en 2009 ;
- Les investissements étrangers directs (IED) se sont accélérés entre 2005 et 2008, mais devraient baisser en 2009, à la suite de la crise financière mondiale ; et
- Les réserves officielles brutes ont doublé entre janvier 2006 et décembre 2008, reflétant ainsi les bonnes performances des exportations et l'augmentation drastique des afflux de capitaux, y compris les IED et l'APD.

3.5.1. Exportations et importations

Les exportations ont augmenté de 15%, passant de 4 milliards de dollars américains en 2007 à 4,7 milliards en 2008. Les exportations de textile se sont légèrement accrues, de 2%, passant ainsi à environ 3 milliards de dollars américains. Le secteur textile a été frappé de plein fouet par la crise financière mondiale et par la baisse de la demande extérieure. La chute des exportations des produits textiles a été compensée par une augmentation de 52% des exportations non textiles, en conséquence de l'augmentation des prix du riz, du latex et d'autres produits agricoles. Les Etats-Unis restent le premier marché d'exportation du Cambodge, représentant 70% de l'ensemble des exportations, suivis par l'Union européenne 21% et le Canada 4%. Les réexportations ont augmenté de 19%, passant de 215 millions de dollars américains en 2007 à 284 millions en 2008. Les importations ont augmenté de 19% passant de 5,5 milliards de dollars américains en 2007 à 6,5 milliards en 2008. Parmi celles-ci, les importations non-réexportées se sont accrues de 19%, s'élevant à 6,3 milliards de dollars américains. Cette croissance est attribuée à une augmentation de 43% des importations de pétrole, de 16% des importations d'autres biens de consommation et de 31% des importations réexportées.

3.5.2. Balance commerciale

Le déficit commercial du Cambodge s'est accru de 32% entre 2007 et 2008, passant de 1,3 milliards de dollars américains à 1,8 milliards, principalement du fait de l'augmentation de la valeur d'importation des produits pétroliers.



3.5.3. Services, revenus et transferts

Les recettes des services ont augmenté de 6% passant de 1,5 milliards de dollars américains en 2007 à 1,6 milliards en 2008. Les services nets ont affiché un excédent de 587 millions de dollars américains soit une chute de 4%. Les transports et les services touristiques ont connu des croissances respectives de 14% et 8%. Le nombre de touristes a augmenté de 5%, passant à 2,1 millions en 2008. La Corée du Sud arrive en tête en termes de nationalité des touristes, comptant pour 13% de l'ensemble des entrées, suivie par le Vietnam (10%), le Japon (8%), les Etats-Unis (7%) et la Chine (6%). Les recettes générées par le tourisme étaient évaluées à 1,5 milliards de dollars américains en 2008.

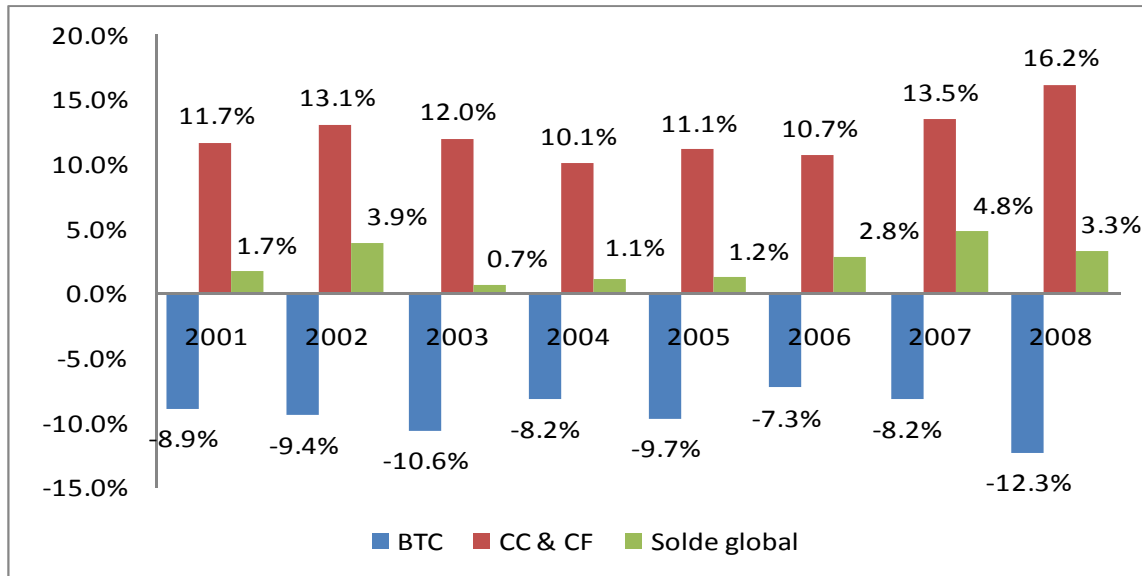
Le revenu net affiche un déficit de 408 millions de dollars américains, soit une augmentation de 17% par rapport à 2007. Ce déficit résulte principalement de l'augmentation des paiements liés aux revenus d'investissements, aux dividendes et aux remises d'intérêt. Les transferts privés nets ont enregistré un excédent de 372 millions de dollars américains. Il s'agit là de transferts de devises au Cambodge par des Cambodgiens vivant et travaillant à l'étranger.

3.5.4. Compte courant et transfert de capitaux

Le déficit du compte courant (hors transferts officiels) s'est accru de 74% entre 2007 et 2008, passant de 732 millions de dollars américains soit 8,2% du PIB à 1,27 milliards de dollars américains soit 12,3% du PIB. Ce déficit du compte courant est essentiellement dû à une hausse du déficit commercial, lui-même résultant de la hausse des prix des biens de

consommation et des produits pétroliers.

Graphique 3.21. Balance des paiements du Cambodge (en % du PIB)



Source : Banque nationale du Cambodge

Le déficit du compte courant (transferts compris) devrait se réduire en 2009 pour atteindre 5,5% du PIB, car la baisse des importations et des prix du pétrole compense largement la réduction des exportations et des recettes du tourisme. Néanmoins, il devrait s'élargir à 11% du PIB en 2010, avec la stagnation des exportations, la reprise des importations et la hausse des prix du pétrole.

Les transferts officiels, comprenant les subventions, l'aide alimentaire, l'aide aux projets et les salaires de l'assistance technique s'élevaient à 486 millions de dollars américains en 2008, soit une baisse de 1% par rapport à l'année précédente. En réponse à la crise alimentaire, l'aide alimentaire a augmenté de 52%, passant à 30 millions de dollars en 2008. Le déficit de la balance sur le compte courant et les transferts de capitaux a plus que doublé par rapport à 2007, passant à 789 millions de dollars américains.

3.5.5. Compte financier

Le compte financier est essentiellement constitué des prêts du secteur officiel et des investissements du secteur non-public. Les entrées nettes au compte financier ont augmenté de 70% passant de 695 millions de dollars américains en 2007 à 1 184 millions en 2008. Cette hausse des entrées nettes au compte financier était nécessaire au financement du déficit du compte courant.

Les prêts officiels accordés au gouvernement par d'autres gouvernements et institutions multilatérales ont augmenté de 18%, de 199 millions de dollars en 2007 à 235 millions en 2008. Les décaissements de prêts de la BAD ont augmenté de 183%, compensant ainsi une réduction de 55% des décaissements de prêts de la Banque mondiale. Les prêts du FMI sont exclus des prêts officiels et sont utilisés pour soutenir les actifs étrangers nets de la BNC. Les investissements dans le secteur non-public se sont accrus de 92%, passant de 495 millions de dollars américains en 2007 à 945 millions en 2008. Les entrées nettes des investissements directs étrangers (IDE) ont diminué de 8%, passant de 866 millions de dollars en 2007 à 795 millions en 2008. Parmi elles, les investissements directs dans le secteur bancaire et non-bancaire s'élevaient respectivement à 344 millions de dollars et à 462 millions. L'accroissement du compte financier est donc attribuable en totalité au développement d'autres investissements nets, qui ont atteint 168 millions de dollars, reflétant la hausse des actifs étrangers nets détenus par les banques commerciales (814 millions de dollars) et celle des dépôts bancaires non affectés auprès de la BNC (264 millions de dollars). De plus, les sorties d'autres éléments de l'autre compte d'investissement pour un total de 552 millions de dollars ont également contribué à ce résultat.

3.5.6. Balance globale

Le compte financier (CF) et le compte de capital (CC) s'est accru de 41%, passant de 1 184,2 millions de dollars (13,5% du PIB) en 2007 à 1 670,2 millions de dollars (16,2% du PIB) en 2008. Cette hausse, jusqu'à 16,2% du PIB, a été suffisante pour financer le déficit du compte courant équivalent à 12,3% du PIB, se traduisant même par un excédent de la balance globale des paiements de 395,2 millions de dollars (3,39% du PIB).

D'une façon générale, la hausse du déficit du compte courant a été financée par les transferts officiels (485,8 millions de dollars), les prêts préférentiels (234,7 millions de dollars), les investissements directs nets dans le secteur bancaire et non bancaire (794,7 millions de dollars) et d'autres investissements nets (168 millions de dollars). Les financements étrangers vont être essentiels pour combler le déficit du compte courant dans les années à venir.

3.6. Développements macroéconomiques en 2008 et perspectives

Après avoir atteint un record de 13,3% en 2005, la croissance du PIB réel s'est ralentie à 10,8% en 2006, 10,2% en 2007 et jusqu'à 6,7% en 2008. La croissance du PIB réel avoisinait 10,3% en moyenne entre 2004 et 2008. Cette performance repose sur un fort soutien apporté par le GRC à l'agriculture et au secteur textile. Le tourisme et le bâtiment ont été d'importants facteurs de croissance. L'ensemble des récentes performances

économiques s'est caractérisé par des contributions équilibrées de l'agriculture, de l'industrie, du bâtiment et des services. La croissance économique de 2008, bien que plus faible qu'en 2004 – 2007, est impressionnante, atteignant un taux de 6,7%. Cette forte croissance économique en 2008 est attribuable à une croissance régulière de l'agriculture (5,7%), à une croissance durable des recettes du tourisme (9,8%), à une croissance continue des exportations textiles, malgré un rythme plus lent (2,2%) et à l'expansion régulière des services financiers (19,2%) et des activités de construction (5,8%).

3.6.1. Agriculture

Le secteur agricole affichait une croissance robuste de 5,7% en 2008, inférieure cependant à la moyenne annuelle de 8% observée sur 2005 – 2008. La production de riz et d'autres cultures a augmenté de 6,6%, grâce aux considérables investissements entrepris par le GRC et ses partenaires de développement dans les infrastructures d'irrigation.

Le cheptel a connu une croissance de 3,8% et les pêcheries de 6,5% tandis que la sylviculture affichait une modeste croissance de 0,9%.

3.6.2. Industrie

La croissance de l'industrie s'est maintenue à un bon niveau, à 4%, stimulée par l'expansion du secteur minier (15,8%) et la croissance continue de l'industrie textile (2,2%). Les principales activités contribuant à cette croissance regroupent l'exploration de bauxite, de minerais de fer, de cuivre et d'or dans les provinces du nord-est et de l'est du Cambodge. Oz Mineral prévoit de dépenser plus de 4 millions de dollars américains pour l'exploration de gisements d'or dans la province de Kratie.

Le secteur de la construction n'a connu qu'une croissance de 5,8% en 2008. Les activités de construction ont commencé à présenter des signes de ralentissement au cours du second semestre 2008. De nombreux projets se sont arrêtés : nouveaux cantons, projets de construction de la Zone économique spéciale et de développement touristique tels que le projet de développement de Koh Puos, Camco City, le projet de développement de Boeung Snor ou Sunway City. Néanmoins, certains développeurs immobiliers poursuivent leurs projets, à un rythme plus lent et à moins grande échelle. Ce ralentissement des projets à financement privé a été compensé par le développement de projets de travaux publics tels que des routes ou des ponts.

3.6.3. Secteur des services

Le secteur des services a connu une croissance de 9% en 2008, grâce à de solides contributions de tous les sous-secteurs. L'expansion de l'industrie du tourisme et de

L'hôtellerie s'est poursuivie, avec une croissance de 9,8%. Le sous-secteur des transports et communication a présenté une croissance modérée de 7,1%. Après avoir terminé la réhabilitation et la reconstruction du réseau routier national, le GRC a porté son attention sur la reconstruction des infrastructures routières provinciales et rurales, pour inclure les zones rurales du Cambodge dans l'économie. Le sous-secteur des télécommunications a connu une forte croissance, en particulier le marché des services de téléphonie mobile. Néanmoins, les tarifs téléphoniques au Cambodge restent élevés, ce qui entrave une croissance rapide des télécommunications. Les services financiers ont connu une croissance de 19,2%. Les services bancaires commerciaux en ont été les principaux facteurs. Les services immobiliers se sont accrus de 5%. Les services commerciaux ont présenté une croissance modérée de 9,4%.

3.7. Crise financière mondiale et ses conséquences au Cambodge

3.7.1. Les causes de la crise

La crise financière a démarré en août 2007 avec la crise des subprimes (crédits immobiliers à risque) sur fond de déséquilibres financiers mondiaux et dans le contexte d'une libéralisation débridée des marchés financiers mondiaux. Le marché des subprimes, qui a connu une croissance rapide au cours de ces dernières années aux Etats-Unis, ne totalisait pas plus de 1 000 milliards de dollars américains, contre 20 000 milliards de dollars de capitalisation du marché boursier et 60 000 milliards de dollars américains pour la richesse des familles américaines.

Les facteurs suivants ont entraîné la crise des subprimes :

- Surplus de liquidités au niveau mondial et approfondissement financier – le rapport masse monétaire / PIB des six zones industrialisées (Etats-Unis, zone Euro, Japon, Chine, Royaume-Uni et Canada) est passé de 20% de moyenne annuelle en 1980-1970 à 30% en 2006-2007, et s'est accompagné d'une augmentation rapide des réserves de change détenues par les pays émergents et d'une expansion du crédit (croissance, baisse des taux d'intérêt réels et innovation financière) ;
- Baisse mondiale de l'inflation et de sa volatilité ;
- Déclin général des primes de risque du fait d'une réduction de l'aversion pour le risque. La disponibilité des liquidités a permis aux joueurs financiers sur le marché d'investir dans des actifs à haut risque et à forts retours. Au contraire, depuis août 2007, l'aversion pour le risque a augmenté de façon drastique ;

- Chute des taux d'intérêt à long terme – la diminution de l'inflation et de sa volatilité, couplée avec la réduction des primes de risque, a conduit à une baisse des taux d'intérêt à long terme, malgré la contraction (tardive) de la politique monétaire américaine ;
- Expansion du crédit dans un contexte de faible inflation – la chute des taux d'intérêt et des primes de risque ont créé les conditions d'un crédit abondant et peu cher. Le scénario d'une faible inflation s'est poursuivi, malgré la hausse des prix des matières premières (pétrole, métaux et céréales alimentaires) résultant d'une demande croissante dans les pays émergents. La chute des taux d'intérêt et des primes de risque ont également fourni les conditions favorables à des opérations à haut niveau d'endettement – hausse du niveau d'endettement des banques commerciales, des fonds alternatifs et des fonds de capital-investissement.
- Hausse des prix des actifs – alors que le surplus de liquidités n'a pas eu de conséquence sur les prix des biens et des services, il a eu de fortes conséquences sur le prix des actifs, dans le contexte d'une offre limitée. La hausse des prix des actifs a créé les conditions favorables à une expansion des prêts hypothécaires. La hausse des prix des actifs ainsi que les effets de richesse l'accompagnant ont conduit à une croissance de la consommation.
- Dysfonctionnement microéconomique – (i) La course des investisseurs à la sécurité a conduit à des marchés boursiers baissiers et des marchés obligataires haussiers ; (ii) les banques commerciales ont adopté une double stratégie – accroître le volume des activités tout en assouplissant les conditions d'attribution des prêts et en introduisant des innovations ; et (iii) l'assouplissement des conditions de prêt – le volume des subprimes (crédits à haut risque) a été multiplié par sept, passant de 94 milliards de dollars en 2001 à 685 milliards en 2006. Les prêts à taux d'intérêt variable ont également considérablement augmenté, au détriment des prêts à taux d'intérêt fixe.

Pratiques financières à haut risque – d'après l'un des canons de la gestion bancaire, une augmentation du volume du crédit doit s'accompagner d'une augmentation de la capitalisation bancaire, pour ainsi empêcher les banques commerciales de créer un crédit excessif. Pourtant, les institutions financières ont adopté la stratégie d'outrepasser cette règle en introduisant de nouveaux mécanismes tels que le financement hors-bilan et la titrisation.

3.7.2. Développement de la crise

Les prêteurs immobiliers ont accordé des subprimes à des foyers à faible revenu, qui ne pouvaient pas prétendre aux crédits à taux de base et étaient fichés pour n'avoir pas remboursé leurs emprunts précédents. Ces foyers n'ont pas été informés de la variabilité des taux d'intérêt et de leur augmentation après un ou deux ans. Les prêteurs immobiliers

ont ensuite revendu ces subprimes à des banques d'investissement (dans certains cas, les prêteurs immobiliers et les banques d'investissement appartenaient au même groupe).

Avec l'innovation financière, les ingénieurs financiers ont transformé les subprimes, grâce à la titrisation, en titres de placement tels que des titres adossés à des crédits immobiliers (TACI) ou (pour les crédits non immobiliers) en titres adossés à des actifs (ABS), puis en obligations adossées à des actifs (CDO). Les CDO issues de TACI ou d'ABS ont été évaluées par les agences de notation (Moody ou S&P) en fonction de leurs profils de risque.

Les banques d'investissement achètent, pour leur propre compte ou pour celui de leurs clients des milliards de CDO issues d'ABS, dont les rendements sont plus élevés que ceux des bons du Trésor américain. Pour contourner le risque, les banques d'investissement ont souscrit des assurances auprès de compagnies d'assurance spécialisées (valorisation du crédit) ou acheté des titres de placement spéciaux, appelés couvertures de défaillance (CDS), émis par d'autres banques d'investissement. Les CDS ont leur propre marché. Néanmoins, dans de nombreux cas, cette catégorie de risques était probablement inassurable. Le risque se trouve être seulement assurable quand les compagnies d'assurance collectent de petites primes auprès d'un grand groupe d'assurés pour couvrir de futures dettes correspondant à un nombre limité de demandes d'indemnisation.

Lorsque les taux d'intérêt ont commencé à augmenter à la fin de l'année 2006, de plus en plus de foyers américains ont vu leurs remboursements mensuels monter en flèche. Incapables de rembourser leurs emprunts immobiliers, ils ont été expulsés de leurs maisons, saisies par les banques qui ont cherché à les revendre plus tard. Mais lorsque le nombre de saisies a explosé, le marché immobilier s'est effondré.

Les investisseurs qui avaient acquis des CDO par l'intermédiaire d'organismes de placement collectif ont réalisé que les emprunts immobiliers sur lesquels les titres de placement se basaient n'allaient pas être remboursés. Les détenteurs de CDO ont essayé de s'en débarrasser et le marché des CDO s'est effondré lui aussi. Les compagnies d'assurance spécialisées qui étaient censées garantir la valeur des titres de placement se sont trouvées incapables de répondre aux demandes d'indemnisation et ont fait faillite. Les banques d'investissement ont du déprécier la valeur des CDO qu'elles détenaient.

Chaque banque connaît le volume de CDO « toxiques » qu'elle détient mais ne sait pas combien les autres banques en détiennent. Par précaution, les banques refusent de prêter à d'autres banques ; même à un fort taux d'intérêt. Les banques qui s'appuient sur le marché interbancaire pour se refinancer sont donc fragilisées. Néanmoins, les institutions financières sont interconnectées et la faillite d'une institution financière aura des conséquences sur les autres banques. La faillite des banques, dont certaines étaient bien établies sur le marché, a eu un effet ricochet sur les autres institutions financières interconnectées dans le monde entier.

3.7.3. Conséquences de la crise économique mondiale

La crise économique mondiale n'a eu que des conséquences indirectes sur l'économie du Cambodge. Les banques commerciales au Cambodge ne sont pas directement exposées aux subprimes. Le secteur bancaire cambodgien dans son entier est résistant ; l'impact se limite aux petites banques. Malgré une légère diminution des dépôts en devise étrangère, le crédit au secteur privé continue de croître, tiré par le surplus de liquidités du secteur bancaire.

Cependant, des impacts indirects se font sentir, principalement sur le secteur réel de l'économie. La croissance du PIB du Cambodge est passée de 10,2% en 2007 à 6,7% en 2008 et devrait être de 0,1% en 2009. Les impacts indirects se feront sentir aux niveaux suivants :

3.7.3.1. Impact indirect sur les banques

La crise financière mondiale n'aura aucun impact indirect ou limité sur les banques cambodgiennes. La BNC a récemment autorisé les banques commerciales financièrement solides disposant d'un excédent de liquidités à investir une partie de leurs actifs à l'étranger. Les actifs étrangers du système bancaire ne peuvent être investis à l'étranger que dans des instruments financiers sécurisés et sous le contrôle de la BNC. Ainsi, la crise ne peut se faire sentir que par l'intermédiaire des opérations étrangères de quelques banques commerciales internationales basées au Cambodge. Jusqu'à présent, rien n'indique que l'une d'entre elles ait été gravement affectée par la crise des subprimes.

Le système bancaire cambodgien avant la crise était solide, bien capitalisé et hautement liquide.

Le ratio actif/capital (actifs nets ou valeur nette / actifs pondérés en fonction du degré de risque) était de 26% en 2007, bien au-dessus du minimum réglementaire de 15%. Le ratio de liquidité (actifs liquides / actifs totaux) était de 50% en 2007. Les prêts non productifs (NPL) ont chuté, passant de 9,5% en 2006 à 3,4% en 2007 et 2,6% en juin 2008.

Après le début de la crise, le marché immobilier s'est ralenti, mais n'a présenté aucun signe d'atterrissage brutal ou de prêt imprudent au secteur par les banques. Pourtant, le ralentissement économique du Cambodge a affaibli les bilans des banques et retardé de nouveaux prêts. Même si les banques cambodgiennes ne sont pas exposées aux actifs toxiques à l'étranger, les conditions de liquidités se sont contractées au début de la crise financière mondiale. En 2008, les liquidités ont chuté de 1,6% en septembre, 5,4% en octobre et 2,7% en novembre ; les dépôts en devise étrangère ont chuté de 2,2%, 5,4% et 3,3% respectivement. Pourtant le crédit au secteur privé a continué de progresser. Il a augmenté de 1,6% en septembre 2008 et de 1,7% en octobre 2008, mais a baissé de 0,6% en novembre 2008. Les liquidités ont commencé à s'améliorer début 2009. Les dépôts en

devise étrangère (FCD) ont augmenté de 21% au cours de 8 premiers mois de 2009, en partie du fait des forts taux de rémunération des dépôts. Néanmoins, la croissance du crédit a fortement chuté, passant de 55% en 2008 à 4% en août 2009.

Les mesures d'amélioration du système bancaire supposent de :

- Limiter l'exposition des banques commerciales aux secteurs à haut risque, en particulier le secteur immobilier, en introduisant un plafond de 15% pour les prêts à l'immobilier ;
- Faire passer le capital minimum des banques commerciales de 50 milliards de riels (13 millions de dollars) à 150 milliards de riels (36,5 millions de dollars), à moins qu'elle n'ait comme actionnaire une autre banque ou institution financière se prévalant d'un classement de première qualité par une agence de notation réputée ; et augmenter le capital minimum à 30 milliards de riels (7,3 millions de dollars) pour les banques spécialisées ;
- Diminuer les exigences en termes de réserves pour les banques commerciales, de 16% à 12%, pour accroître les liquidités du système bancaire.

D'autres mesures à l'étude consistent à :

- Améliorer la classification des prêts afin de renforcer l'audit et de limiter l'exposition aux secteurs à risque, en particulier pour les prêts dépassant 100 000 dollars américains ;
- Renforcer l'évaluation de la couverture bancaire lors des prêts ;
- Renforcer le système bancaire par une mise en œuvre rigoureuse d'inspections et d'encadrement sur place et hors site ;
- Renforcer le système d'information du crédit bancaire ;
- Renforcer le système de mise en œuvre des obligations en termes de réserves ;
- Rédiger un Prakas sur l'audit interne des banques ;
- Rédiger un Prakas sur l'audit externe des banques ;
- Rédiger un Prakas sur la gouvernance d'entreprise dans les banques et les institutions financières ;
- Rédiger un Prakas sur la classification des provisions d'actifs détenus par les banques et les institutions financières.

Le positionnement monétaire est largement approprié, une détente supplémentaire – notamment une réduction des obligations de réserves – n’est ni garantie, étant données les conditions monétaires, ni souhaitable de point de vue de la prudence. La croissance du crédit devrait rebondir en 2010 et atteindre 17% (a/a), contre 3,5% en 2009.

Des progrès restent à faire pour améliorer la gestion des liquidités, mais la conduite d’une politique monétaire est entravée par le manque d’instruments basés sur le marché, par la faiblesse des activités interbancaires et par le haut niveau de dollarisation, ce qui limite la mise en place de cibles intermédiaires opérantes. Une réglementation sur la délivrance d’instruments titrisés et sur les pensions sur titres devrait être finalisée d’ici fin 2009. De nouveaux instruments basés sur le dollar pourraient fournir une garantie à des transactions en riels plus nombreuses entre les banques et, en fin de compte, ouvrir la voie à des placements commerciaux en monnaie locale.

Cependant, pour des contrôles monétaires efficaces, une plus grande confiance dans le riel et sa plus grande utilisation sont nécessaires, ainsi que des dispositions plus flexibles sur les taux de change. A cette fin, toute intervention sur le marché des changes devra se limiter à atténuer la volatilité, ce qui permettra de protéger les réserves étrangères, d’approfondir le marché des changes et de faciliter les ajustements externes.

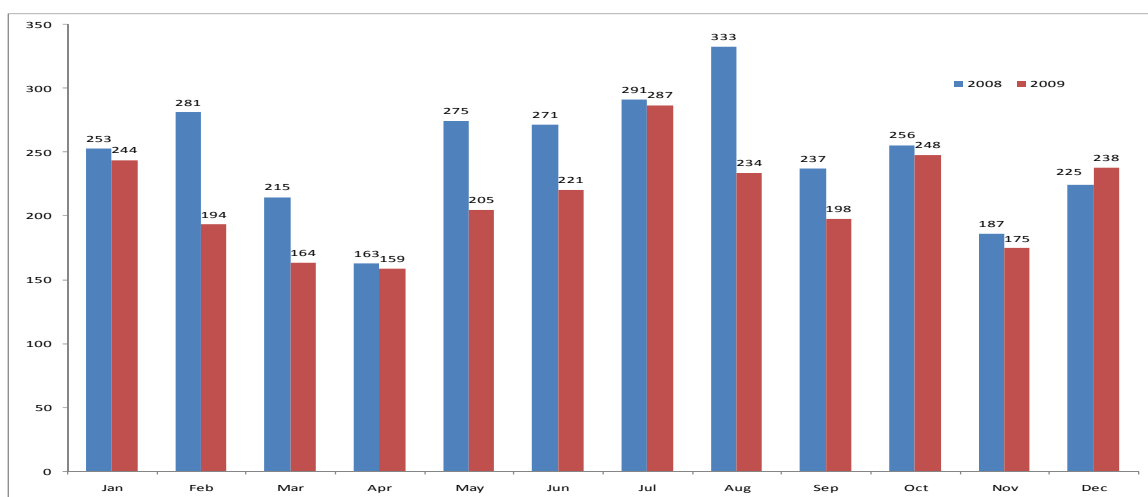
Les liquidités bancaires se sont améliorées, mais les bilans des banques se sont affaiblis. Les risques liés au crédit se sont accrus, alors que les prêts non productifs (NPL) prennent de l’ampleur. Les NPL sont passés de 3,75% en décembre 2008 à 5,25% en juin 2009. La faiblesse des bilans résulte d’une mauvaise gestion du risque, de précédentes défaillances dans l’encadrement et d’une croissance excessive du crédit, exacerbée par un ralentissement de la croissance et l’effondrement des prix des avoirs. La portée des intérêts négatifs ainsi qu’une faible demande de crédit compriment les profits, empêchant les banques de démêler ces problèmes. La BNC a pris des mesures calculées pour gérer les banques en difficulté. Depuis début 2009, la BNC a conduit une série d’inspections prioritaires sur place et émis des lettres de rappel à l’ordre à l’attention des banques ne s’y pliant pas ; elle a aussi développé des plans d’action correctifs pour pallier toute une série de défaillances opérationnelles et financières. Les banques ont été sommées de se conformer aux nouvelles obligations de capital minimum avant la fin de l’année 2010.

Leurs activités partisans sont mieux surveillées et la gouvernance interne est renforcée, y compris grâce à l’introduction de commissions de crédit et à des directions plus indépendantes. Afin de renforcer la solvabilité du système bancaire, il est indispensable de faire appliquer rigoureusement la nouvelle classification des emprunts, les normes de provisionnement et la reconnaissance des pertes sur prêts, de mettre en place des plans d’action correctifs et de développer un cadre de restructuration bancaire étendu.

3.7.3.2. Impact indirect sur les exportations textiles

En temps de crise, les consommateurs réduisent leur consommation et commencent à épargner pour faire face aux difficultés à venir. Une baisse de la consommation affecterait les importations en provenance de pays tiers et conduirait à une chute de leur PIB en retour. Le Cambodge exporte environ 70% de ses produits textiles vers les Etats-Unis, qui sont en récession. Il est possible cependant que les consommateurs se détournent des biens de luxe au profit de substituts meilleur marché tels que les textiles cambodgiens. D'une façon générale, jusqu'à ce que les Etats-Unis et l'Europe se rétablissent, les perspectives de reprise d'une forte croissance des exportations textiles resteront faibles.

Graphique 3.22. Exportations textiles : 2008 vs 2009 (en millions de dollars)



Source : Direction générale des douanes et Direction générales des impôts, MEF

Au cours des 9 premiers mois de 2009, les exportations de textile dans le cadre du schéma SGP/ NPF ont chuté de 17,9% passant à 1,9 milliards de dollars américains, principalement à cause d'une diminution drastique des exportations textiles vers les Etats-Unis (-26,1%). Les exportations textiles vers l'Union européenne n'ont diminué que de 5,3%, alors que les exportations vers le Japon augmentaient de 51,6%. Les ouvriers du textile sont passés de 351 340 en janvier 2008 à 278 398 en octobre 2009, soit 72 942 ouvriers licenciés. Parallèlement, le nombre d'usines est passé de 293 à 243.

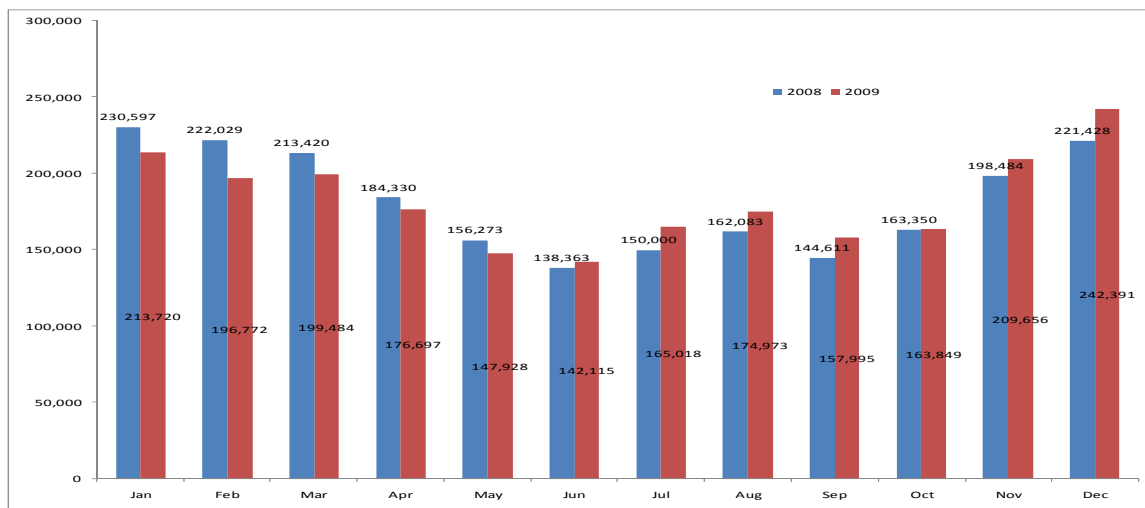
3.7.3.3. Impact indirect sur le tourisme

Les gens pourraient préférer reporter leurs vacances en temps de crise. Les pertes d'emploi et les perspectives moroses seraient moins favorables aux vacances. Cependant, le nombre de touristes en 2008 a augmenté de 5% par rapport à 2007, ce qui est trompeur puisqu'au cours du dernier trimestre 2008, le nombre de touristes a diminué d'environ 5% par rapport à la même période en 2007. L'impact complet de la baisse du tourisme s'est fait sentir en

2009.

Bien que le nombre total de touristes au cours des 9 premiers mois ait augmenté de 2% atteignant 1,57 millions, par rapport à la même période de l'année dernière, en particulier grâce à une augmentation des arrivées par voie terrestre en provenance de la région, le tourisme haut-de-gamme a chuté de façon significative, avec des arrivées par voie aérienne en baisse de 12,96% au cours de 9 premiers mois, reflétant ainsi la détérioration des conditions financières des hôtels haut-de-gamme. Les revenus générés par Angkor Vat sont environ 30% plus faibles qu'en 2008.

Graphique 3.23. Arrivées touristiques au Cambodge : 2008 vs 2009



Source : Ministère du Tourisme

3.7.3.4. Impact indirect sur la construction

Le marché immobilier au Cambodge stagne depuis juin 2008. La politique de la banque centrale est de limiter l'exposition du crédit au marché immobilier afin de calmer le marché. De plus, les investisseurs sont prudents, la crise battant son plein aux Etats-Unis et au Vietnam. Pourtant, rien n'indique que les banques aient imprudemment prêté sur le marché immobilier. Les activités de construction poursuivent leur ralentissement en 2009, traduisant ainsi la chute des investissements étrangers et la prudence des prêts bancaires.

De nombreux projets ont été suspendus : nouveaux cantons, projets de construction de la Zone économique spéciale et de développement touristique tels que le projet de développement de Koh Puos, Camco City, le projet de développement de Boeung Snor ou Sunway City. Néanmoins, certains développeurs immobiliers poursuivent leurs projets, à un rythme plus lent et à moins grande échelle. Ce ralentissement des projets à financement privé a été en partie compensé par le développement de projets de travaux publics tels que

des routes ou des ponts. En 2009, le ralentissement des activités de construction est estimé à -2,6%.

3.7.4. Perspectives pour 2009-2010

La crise mondiale affecte l'économie du Cambodge, dont la croissance prévue pour 2009 devrait se situer entre 0% et -1% (le FMI l'estime à -2,75%). Trois des quatre principaux facteurs de croissance – textile, tourisme et construction – ont enregistré des ralentissements, atteignant leur point le plus bas dès mi-2009. Les investissements privés ont aussi été touchés. 70 000 emplois ont été supprimés dans les usines textiles.

La croissance devrait remonter à 5% en 2010, non sans risque. Etant donné son socle étroit, la forte concentration de l'industrie textile destinée au marché américain et les maigres perspectives de vente au détail aux Etats-Unis, une activité qui repose sur les exportations est vulnérable. Augmenter la productivité de l'agriculture conduirait à une plus forte croissance.

A moyen terme, une croissance modérée est attendue, se stabilisant à 8-9% par an. Deux risques néanmoins menacent les perspectives économiques du Cambodge :

- L'incertitude quant à l'impact sur l'économie de la crise économique mondiale, surtout sur les exportations textiles et le tourisme ; et
- Le rythme de la reprise économique dans les pays développés.

Pour améliorer les indicateurs sociaux et élargir l'assiette fiscale permettant de générer suffisamment de revenus pour financer les secteurs sociaux, il est indispensable d'accélérer la croissance économique. La croissance pourra être atteinte par la diversification des sources de production et par la promotion de l'investissement dans de nouvelles activités industrielles, par l'agro-industrie et par le développement du tourisme, qui a d'importants effets multiplicateurs sur le reste de l'économie.

L'accélération de la croissance de l'économie rurale aura des impacts directs sur la réduction de la pauvreté. Il faut explorer tout le potentiel de l'agriculture de création de nouveaux emplois et revenus dans les zones rurales, en augmentant les investissements dans l'irrigation et la vulgarisation agricole.

Le gouvernement s'est engagé à maintenir un environnement macroéconomique stable. Les objectifs à moyen terme de ce cadre macroéconomique sont les suivants : atteindre un niveau de croissance économique annuelle de 6 à 7%, maintenir un taux d'inflation inférieur à 5%, limiter la dette extérieure à un niveau compatible avec les flux de financement préférentiel et les investissements étrangers directs, et élever les réserves brutes de change à

un niveau équivalent à environ 3 mois d'importations.

3.8. Conclusion

D'après le scénario de référence développé par le Conseil national économique suprême (SNEC), l'économie cambodgienne devrait connaître une croissance d'environ 8-9% par an au cours des prochaines années, mais celle-ci devrait probablement s'accélérer avec le démarrage de la production de pétrole à échelle commerciale en 2012. Une partie non négligeable de la croissance de ces dix dernières années est attribuable à un phénomène de « rattrapage » d'après-guerre, qui devrait probablement se stabiliser au cours des prochaines années. Alors que le Cambodge doit affronter une concurrence de plus en plus rude du fait de la mondialisation (avec par exemple l'adhésion du Vietnam à l'OMC), les coûts élevés de production – caractérisés principalement par les coûts élevés de l'énergie et du transport – vont également devenir des contraintes incontournables. Par conséquent, il est probable que la croissance des secteurs actuellement facteurs de croissance ralentisse. A court terme, l'économie devrait continuer à être stimulée par le tourisme, l'industrie textile et la construction, l'agriculture provoquant des sursauts de croissance périodiques mais volatiles, en fonction des conditions climatiques.

A plus long terme néanmoins, le Cambodge devra diversifier ses sources de croissance pour garantir une croissance annuelle de 7% du PIB hors pétrole. Avec la mise en place de réformes dans le secteur privé, d'autres secteurs que ceux du tourisme et du textile devraient de plus en plus contribuer à la croissance. L'agriculture devrait également améliorer ses performances avec la mise en œuvre des réformes, en particulier les réformes relatives à la gestion foncière, et l'augmentation des investissements dans les infrastructures rurales. Le déficit du compte courant de la balance des paiements devrait se réduire à moyen terme et l'inflation devrait tomber en dessous de 3%.

Pour maintenir des taux élevés de croissance, il sera essentiel de continuer à mener des politiques de soutien. La principale politique globale porte sur la réforme du secteur financier et sur celle de la gestion des finances publiques. Les chapitres suivants décrivent les politiques menées dans ces deux domaines clés. D'autres domaines de réforme ont trait à la diversification de l'économie en encourageant les investissements dans de nouveaux domaines industriels, en soutenant l'agriculture et l'agrobusiness et en développant les infrastructures physiques, sociales et économiques, notamment par le développement de nouveaux sites touristiques, ce qui aura d'importants effets multiplicateurs sur le reste de l'économie.

L'accélération de la croissance économique rurale aura un impact tangible dans la lutte contre la pauvreté. La stratégie de développement rural du Cambodge s'attache à diriger plus d'investissements publics vers l'irrigation et à augmenter les allocations budgétaires au profit des services de vulgarisation agricole. Il faut continuer à concentrer les dépenses

publiques sur les zones rurales pour que l'agriculture maintienne ses performances à moyen terme.

Le Cambodge ne peut pas se permettre de se reposer sur ses lauriers. Il devra continuer à mettre l'accent sur une solide gestion macroéconomique, en particulier par une approche prudente dans ses politiques monétaires et fiscales et par une stratégie de croissance tournée vers l'extérieur et basée sur des gains de compétitivité sur les marchés internationaux. Parmi les autres priorités politiques du gouvernement se trouve l'amélioration de la qualité des institutions publiques et du programme d'investissement public grâce à une vigoureuse mise en œuvre du Programme de gestion des finances publiques et des réformes de gouvernance telles que l'amélioration du système judiciaire. Le Cambodge soutient fortement la mondialisation et l'ASEAN. Pour le Cambodge, la voie à suivre est celle d'une intégration encore plus forte dans l'économie internationale. Le Cambodge recherche d'autres partenaires de développement prêts à unir leurs efforts pour sortir le pays de la pauvreté et du sous-développement.

À l'avenir, et pour tirer profit des améliorations de ces dix dernières années, le Cambodge devra prendre de plus amples mesures pour réduire les inégalités structurelles et les empêcher de prendre racine. La Stratégie rectangulaire vise à combler le fossé de plus en plus large entre les riches et les pauvres, en misant sur le développement rural.

Pour son quatrième mandat, le gouvernement s'est une nouvelle fois engagé à améliorer et à mieux faire appliquer ses politiques de croissance en faveur des plus pauvres. À cet effet, le gouvernement adoptera les approches suivantes :

Accroître la connectivité entre les zones rurales et urbaines pour réduire les inégalités. La prospérité des villes semble n'avoir que peu d'effets boule-de-neige sur les zones rurales, ce qui prouve la faiblesse des liens existants entre l'urbain et le rural et celle de la connectivité des différents secteurs. De plus, l'étroite corrélation positive entre la pauvreté et l'éloignement montre bien que les plus pauvres dans les zones rurales éloignées n'ont pas accès aux infrastructures de base et aux services publics tels que les routes, l'éducation, la santé et les marchés urbains.

Orienter la politique sur l'accélération de la croissance économique rurale pour lutter contre l'inégalité et la pauvreté.

L'un des principaux aspects de la stratégie de développement rural du Cambodge est de consacrer plus d'investissements publics dans le développement des infrastructures rurales et d'accroître les allocations budgétaires destinées à l'amélioration des services publics dans les campagnes.

Réduire la vulnérabilité à la pauvreté. En cas d'adversité, ceux qui se situent juste au dessus du

seuil de pauvreté sont fortement exposés au risque de passer en-dessous.

Dans les zones rurales en particulier, les agriculteurs pauvres peuvent être dans l'obligation de vendre leurs biens, y compris leurs terres, en cas de problème de santé ou de catastrophe naturelle. Le gouvernement prévoit d'examiner la possibilité de mettre en place un système d'assurance santé et de sécurité sociale, notamment pour les plus vulnérables.

Garantir un régime foncier stable. La propriété foncière est la base de la richesse, en particulier dans une société agricole telle que le Cambodge : l'émergence de modèles de propriété foncière sera l'occasion de vérifier si le Cambodge emprunte le chemin d'une croissance partagée dans le futur, ou si le fossé est en train de se creuser de plus en plus entre les riches et les pauvres. La politique du gouvernement consiste à garantir un régime foncier stable en accélérant et en étendant la délivrance de titres de propriété dans les zones les plus reculées et les plus pauvres, là où les conflits fonciers sont les plus graves, et à autoriser les familles les plus pauvres, sans terre, à occuper les terres inutilisées.

Élargir le socle de la croissance économique. Le pays est extrêmement dépendant économiquement de l'industrie textile, ce qui fait courir des risques importants à la gestion macroéconomique. Si la croissance des exportations textiles venait à s'affaiblir du fait de facteurs externes, tels que la crise économique mondiale actuelle, les pertes d'emplois dans l'économie seraient énormes. Des perturbations sociales pourraient se faire sentir puisque les ouvriers du textile reversent une part importante de leurs salaires à leurs familles dans les zones rurales pour compléter les revenus agricoles. Les pertes potentielles de parts de marché au profit de pays plus compétitifs pourraient être douloureuses pour un Cambodge en période d'après-crise. Il faut donc de toute urgence diversifier le secteur industriel. Le gouvernement prévoit d'introduire de nouvelles mesures pour soutenir l'avantage compétitif du Cambodge en réduisant les coûts tels que les droits de port, les taxes de transport, les tarifs de l'électricité et les paiements informels qui sont élevés au Cambodge.

Renforcer la compétitivité du Cambodge dans un environnement d'après-crise. Renouer avec une forte croissance suppose des actions plus concertées visant à renforcer la compétitivité et à améliorer le climat des affaires afin de diversifier la base de production. Des efforts sont en cours pour une totale conformité avec l'OMC et une diminution des coûts commerciaux. Néanmoins, de nombreuses lois, amendements et réglementations sont encore nécessaires. La mise en place d'audits de post-dédouanement et de procédures d'évaluation et de chargement simplifiées a réduit le temps nécessaire au dédouanement. Les réformes devraient viser à améliorer les infrastructures de base et à renforcer les compétences des travailleurs, ainsi qu'à élargir les accès au marché grâce à des engagements commerciaux, et à réduire le coût des affaires, notamment par l'intermédiaire d'une rationalisation des autorisations d'investissement et des procédures douanières.

Faire de la création d'emploi la priorité. Le rôle traditionnel de l'agriculture comme principale

source de création d'emplois s'est amoindri. Aujourd'hui, c'est l'industrie textile qui prévaut comme source d'emplois et de revenus. Pourtant, l'expansion rapide de l'emploi dans le secteur industriel ne peut pas compenser totalement les problèmes d'absorption de l'agriculture. Un développement agricole plus robuste pourrait faire revivre l'agriculture comme facteur principal d'emplois et de création de revenus. Mais, la volatilité de la production agricole n'est pas seulement une cause d'inégalité de revenus et de biens et un obstacle immédiat à la lutte contre la pauvreté mais c'est aussi une contrainte majeure à un développement durable, à grande échelle, de l'économie non agricole. Le gouvernement a augmenté ses investissements dans les infrastructures d'irrigation, réduisant dans une certaine mesure la vulnérabilité des produits agricoles aux conditions climatiques.



Chapitre 4

Systeme bancaire

Le stade de développement du secteur financier est un indicateur robuste de la croissance économique à long terme. Jalian et Kirpatrick (2005) ont démontré que même pour les pays en développement, de meilleurs systèmes financiers accélèrent l'essor de la productivité et la croissance de la production par habitant en canalisant les ressources de la société vers les activités prometteuses qui procurent des gains de productivité.

Rioja et Valev (2004) souligne que l'intensification de l'intermédiation financière aura vraisemblablement un impact sur la croissance uniquement si les banques atteignent un certain niveau de développement, qu'ils associent à un ratio crédit privé/ PIB d'au moins 14%.

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'État 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.).

Néanmoins, une réglementation sévère entrave souvent le développement du système bancaire dans les pays en développement. Dans un contexte de «répression financière» (Agénor et Montiel, 1999), les banques sont généralement tenues de maintenir des ratios élevés de liquidité et de réserve obligatoires. Conjugués avec les lacunes juridiques et institutionnelles, ces contrôles sont considérés comme une cause importante du sous-développement du secteur financier. Ces lacunes portent sur: i) l'information sur les emprunteurs; ii) l'exercice des droits de propriété; iii) les garanties et l'enregistrement foncier.

4.1. Historique

Une faible confiance publique en secteur bancaire et son rôle limité dans l'intermédiation financière étaient les résultats des bouleversements politiques et des guerres civiles durant les trois dernières décennies. Après l'indépendance en 1953, l'économie du Cambodge affichait une croissance robuste pendant une décennie jusqu'à l'introduction d'une politique dirigiste dans les années 1960s, avec la nationalisation du secteur bancaire et du commerce extérieure en 1963.

La guerre civile, éclatée le 18 mars 1970, anéantissait la reprise économique du pays. La prise du pouvoir par les Khmers Rouges le 17 avril 1975 et la conduite de la politique génocidaire, qui avaient pour objectif la mise en place d'une société agraire non monétisée, ont vu la propriété privée, la monnaie, les banques et les marchés tous abolis.

Après la chute des Khmers Rouges le 7 janvier 1979, la République Populaire du Kampuchea rétabli la Banque Nationale du Cambodge (BNC). Un système bancaire unique et étatique, qui exerçait le rôle de la banque centrale et des activités des banques commerciales, a été mis en place selon un modèle socialiste. L'économie cambodgienne était soumise à une gestion centralisée.

En 1989 le gouvernement entrepris de profondes réformes économiques afin de passer d'une économie planifiée à une économie de marché. Ces réformes visaient à rétablir la propriété privée, abolir le contrôle des prix, assurer la stabilité macroéconomique et réduire l'inflation. Cette libéralisation économique avait aussi pour but de réduire les contrôles étatiques et d'ouvrir le pays aux investissements étrangers. En outre, le gouvernement avait lancé un processus de privatisation et il s'était employé à intégrer l'économie cambodgienne à celle de ses partenaires régionaux et à l'économie internationale de manière générale. Les décideurs croyaient que ces changements favoriseraient la croissance économique, la productivité et la création d'emplois.

Dans ce contexte, le Cambodge entrepris des réformes du système bancaire en vue de la séparation des fonctions de banque commerciale des activités de la BNC et de l'ouverture du secteur bancaire à la concurrence étrangère. Avec cette structuration d'envergure, à la fin des années 1980, le Cambodge disposait d'un système financier composé de quelques banques commerciales orientées vers le financement du commerce. Ces banques ont été créées en « joint venture » avec la BNC.

4.1.1. Réforme bancaire avant la crise financière asiatique

Après les élections en 1993, le GRC a été formé dans le cadre d'une démocratie parlementaire avec l'ultime objectif d'assurer la réhabilitation et la reconstruction du pays et de réaliser le plein potentiel économique. Le gouvernement a entrepris de profondes réformes économiques, dites réformes de première génération, en vue de maintenir la stabilisation économique et monétaire, d'encourager la libéralisation économique, notamment de réduire le rôle de l'État dans les activités du marché, de mener une politique prudente en matière des finances publiques et de promouvoir l'entreprise privée. Le GRC accordait une priorité à créer un environnement stable et un climat de confiance afin de réaliser une croissance des épargnes privées, des investissements étrangers et de l'aide au développement.

Ces réformes d'envergure se fondaient sur les approches à deux volets: mesures de

stabilisation et réformes structurelles, que l'on appelle aussi réformes de première et de deuxième génération. Si les premières visaient des résultats macro-économiques à court terme, les secondes avaient un caractère plus institutionnel.

Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des réformes structurelles: un système bancaire à deux niveaux a été mis en place et les billets de banque à large dénomination ont été mis en circulation pour faciliter les transactions. Le Cambodge a fait un bond en avant pour rétablir la stabilité politique et économique et a réussi à s'intégrer au sein de la communauté internationale. La BNC a mené une politique de change flexible à travers les mécanismes du marché, en ajustant et en alignant le taux de change officiel sur celui des marchés avec une marge de manœuvre d'un pourcentage.

Dans les années 1990, le GRC a cherché à stimuler le développement en libéralisant fortement le système bancaire. L'État a ainsi créé plusieurs sociétés mixtes avec les étrangers, mais les banques commerciales restant dominées par les capitaux étrangers. À partir de 1993, des réformes importantes ont été mises en œuvre. Elles ont été accompagnées 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.

Les réformes ont encouragé la stabilité macroéconomique, le développement du commerce et des flux d'investissement et la reprise de la croissance. La croissance annuelle réelle a atteint environ 7% de 1993 à 1996. Une prudence de la politique monétaire et des finances publiques a permis au gouvernement de ramener l'inflation de 140% en moyenne annuelle en 1990-92 à 7,7% en 1995-97. Le revenu par habitant est passé d'environ 150 dollars en 1991 à 281 dollars en 1997.

Le nombre de banques a atteint très vite 30 à la fin de 1994. Ce développement était rendu possible grâce à une politique de relaxation relative aux conditions de l'octroi de licence qui requéraient un capital minimum à un niveau très bas. La multiplication du nombre de banques commerciales exerçait une pression forte sur la capacité de régulation et de supervision de la BNC. Pour cette raison, ce dernier a entrepris en 1994 un moratoire sur l'octroi de licence de nouvelle banque.

En 1996, la BNC a renforcé les mesures prudentielles en obligeant les banques à obtenir des rapports d'audit externe et des états financiers certifiés et en mettant en place un système de contrôle sur place. Néanmoins, le nombre trop élevé de banques dans un contexte des activités limitées rend le système bancaire vulnérable; toutes les banques s'opéraient avec une marge de bénéfices très insuffisante.

4.1.2. Impact de la crise financière sur le système bancaire cambodgien

Le Cambodge a été touché par la crise financière asiatique qui a gagné toute l'Asie en 1997-1998. Le Cambodge dépendait de la région pour leurs exportations, de même que comme source d'épargne étrangère abondante et de recettes fiscales tirées du commerce extérieur, et il était par là même vulnérable à un ralentissement de l'activité régionale (Okonjo-Iweala et al., 1999).

Les réformes structurelles avaient perdu de l'élan avec la montée des tensions politiques et la persistance des incertitudes politiques. Cela a entravé la mobilisation des recettes fiscales et la bonne gestion des dépenses publiques. Ces évolutions accroissaient la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs. Néanmoins, la dollarisation très poussée de l'économie cambodgienne a atténué l'impact de la crise sur le secteur monétaire et bancaire.

Frappées par cette crise dans leur pays d'origine, les filiales des banques étrangères éprouvaient des difficultés à maintenir un capital minimum obligé par la loi. En plus, le manque d'opportunité pour des prêts bancaires et l'environnement de haut risque pénalisait davantage ces banques. En même temps, la confiance dans le secteur bancaire était au plus bas, parce que quelques banques se trouvaient dans une position de faillite.

La crise financière asiatique représenta un test important pour le secteur bancaire cambodgien. Il resta beaucoup à faire pour renforcer le cadre réglementaire et prudentiel et les structures de surveillance. Le GRC était conscient qu'une forte capacité institutionnelle, un cadre légal fiable, une bonne administration des affaires publiques et un cadre solide pour la réglementation et la supervision bancaire étaient indispensables au développement d'un système financier robuste.

4.2. Restructuration du système bancaire

Pour combler les lacunes réglementaires, la BNC a pris une série de mesures d'ordre législatif, réglementaire et budgétaire pour améliorer la transparence financière afin d'améliorer la stabilité financière. Le secteur bancaire est régi par quatre lois:

- La loi sur l'organisation et le fonctionnement de la BNC de 1996;
- La loi sur les institutions bancaires et financières de 1999;
- La loi sur le change de 1997;
- La loi sur les moyens de paiement de 2005;

La loi sur les institutions bancaires et financières introduit le principe de la banque universelle ou la banque à tout faire. Les dispositions de cette loi sont adaptées à l'objectif de renforcement de la transparence et de la responsabilisation. Pour rehausser la qualité des états financiers et améliorer la transparence, la nouvelle loi impose des conditions supplémentaires, renforce les obligations de publication des informations.

Les établissements de crédit doivent être constitués soit sous forme de sociétés par actions relevant du droit commercial commun soit sous forme de sociétés non commerciales, mutuelles ou coopératives, relevant d'un statut légal spécial (article 11). La loi a durci les règles applicables aux agréments bancaires, tout en relevant le ratio de solvabilité. La loi donne à la BNC le pouvoir d'exercer la tutelle du système bancaire et de ses activités connexes telles que le marché monétaire, le système des règlements interbancaires et l'intermédiation financière. Dans ce contexte, la BNC dispose du pouvoir réglementaire pour l'application de la présente loi lui permettant, notamment, de définir:

- La hauteur du capital minimum et la nature des éléments d'actif admis en représentation;
- Les divers ratios ou coefficients prudentiels concernant, en particulier, la liquidité, la solvabilité, la division des risques, et l'exposition au risque de change ou de marché;
- Les méthodes d'évaluation des soldes comptables;
- Les conditions dans lesquelles peuvent être prises des participations dans le capital d'établissements assujettis ou de sociétés financières;
- Les créances devant être considérées comme douteuses et leur provisionnement;
- Le plan comptable bancaire et les normes comptables y afférentes, les normes de consolidation ainsi que des règles de publication des documents comptables;
- L'organisation des services interbancaires, notamment, la mise en place de centralisations de renseignements, de risques ou d'impayés;

Elle demande aux banques de se doter d'un Conseil d'Administration. Ce nouveau concept de gouvernance est basé sur la séparation entre l'organe de gestion : le directoire, et celui de contrôle : le Conseil d'Administration. Ce qui va renforcer la fonction de contrôle et introduirait plus de transparence dans la gestion des banques.

Elle a aussi obligé les banques à obtenir des rapports d'audit externe et des états financiers certifiés. L'autorité de tutelle peut leur demander tout renseignement sur l'activité et la situation financière des établissements assujettis.

Si des menaces graves viennent à peser sur la solvabilité d'un établissement de crédit, l'autorité de tutelle peut désigner un administrateur provisoire, dont la mission principale est d'établir une évaluation permettant de déterminer si l'établissement assujéti est, ou non, solvable et, d'autre part, de gérer les affaires courantes. Si, à l'issue de l'évaluation, l'établissement est considéré comme solvable mais s'il n'est pas en mesure, dans un délai n'excédant pas trois (3) mois, de respecter les normes prudentielles relatives aux fonds propres nets et à la liquidité, l'agrément peut être retiré et l'administration provisoire transformée en liquidation non judiciaire.

S'agissant du cadre de lutte contre le blanchiment d'argent, la loi précise les modalités selon lesquelles les banques sont tenues de prendre toutes mesures visant, d'une part, à l'identification précise de tous leurs clients et, au delà d'un certain seuil à définir par l'autorité de tutelle, des opérations pratiquées par leur intermédiaire (Article 51). D'autre part, une série de mesures supplémentaires doit être engagée pour mettre en œuvre un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

4.2.1. Recapitalisation et le renforcement de la transparence

Le GRC est conscient que l'existence d'un système financier solide est essentielle pour soutenir la croissance et la création d'emplois, et pour donner à l'économie les moyens de mieux résister aux chocs externes et internes. La restructuration bancaire comporte deux axes principaux : le premier regroupe les actions portant sur la consolidation et l'assainissement de la situation financière des banques et ce moyennant la mise en place de nouvelles normes de gestion et l'adoption de plans d'action permettant d'atteindre les niveaux de ratios internationaux. Le deuxième porte sur l'efficacité de la banque et comprend toutes les mesures ayant trait à la modernisation de l'appareil bancaire.

La loi sur les institutions bancaires et financières constitue un cadre fondamental pour les opérations bancaires et la supervision menée par la BNC des activités des banques commerciales: (i) la définition des banques et le champ d'application des opérations bancaires; (ii) les pouvoirs de la BNC dans la supervision et la réglementation des banques, incluant le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires et des pénalités vis-à-vis les banques non conformes aux règles prudentielles; (iii) l'obligation des banques de se doter d'une direction intègre; et (iv) les procédures de liquidation des banques commerciales.

L'assainissement du système bancaire a été renforcé par l'effort entrepris par la BNC en matière de capitalisation, de transparence des transactions financières et du renforcement du contrôle du secteur bancaire. Ces réformes structurelles ont été accompagnées d'une recapitalisation des banques commerciales jusqu'à 13 millions de dollars. Cela constitue une barrière à la création d'une banque ou d'un établissement financier.

Cette loi donne le pouvoir à la BNC de délivrer de nouveau aux banques commerciales des

licences d'exploitation. À la fin de 1999, le nombre de banques commerciales a atteint 31: deux banques d'État, 22 banques commerciales privées et sept filiales des banques étrangères. Mais ces banques ont accumulé beaucoup de créances improductives. Le système bancaire ne finance toujours pas beaucoup d'investissement dans les activités primaires et secondaires. Néanmoins, les difficultés d'accès au crédit constituent la contrainte importante parmi celles que rencontre le secteur privé.

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 restructurer le secteur bancaire, accroître la transparence des transactions financières et renforcer le système financier. Un système de contrôle sur pièce a été mis en place: le Rapport sur la performance bancaire et le Rapport cambodgien du contrôle sur pièce en vue d'action corrective (COBRA). Le Département de la Supervision Bancaire de la BNC mène un contrôle sur place et sur pièce tous les six mois selon les règles de Bâle 1 et les Règles de Divulgence Bancaire. Le contrôle est conduit sur toutes les banques, soit d'une manière complète, soit d'une manière partielle. Pour un contrôle complet sur place, la BNC utilise une méthodologie de CAMEL. La BNC a mis en place un nouveau plan comptable et une forme de rapport uniformisé afin d'améliorer la qualité du contrôle.

La BNC a fait un classement des banques commerciales dans trois catégories, en se basant sur système de classement CAMELS: (i) les banques fiables et entièrement capitalisées qui n'avaient pas besoin de restructuration; (ii) les banques potentiellement fiables, mais obligées de prendre des mesures correctives; et (iii) les banques non fiables. Les banques commerciales qui s'inscrivaient dans la deuxième catégorie avait été obligées de préparer un plan de redressement approuvé par la BNC, incluant le calendrier pour se conformer au capital minimum de 13 millions de dollars.

Conformément à la nouvelle loi sur les institutions bancaires et financières, toutes les banques sont tenues de faire une demande de renouvellement d'agrément avant le 31 mai 2000. Après un examen de leurs dossiers, la BNC a renouvelé l'agrément à 14 banques commerciales et à 4 banques spécialisées.

Cet examen a aussi révélé qu'un grand nombre de banques ne sont pas viables et, en conséquence, sont liquidées. La 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 non viables. Deux filiales des banques étrangères, Crédit Agricole et Standard Chartered Bank, ont aussi fermé la porte.

Un ensemble de mesures structurelles accompagne 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 la fin de 2003, la BNC a mis en place un dispositif pour lutter contre le blanchiment de capitaux. La BNC a également adopté l'utilisation des normes internationales de comptabilité (IAS) comme cadre de diffusion des états financiers.

La BNC a pris des mesures prudentielles portant sur les domaines ci-après :

- Accroître la transparence, la gouvernance et la compétitivité du secteur bancaire qui ne prêtent qu'à des clients solvables;
- Accélérer la mise en place du nouveau système d'information pour la communication des données bancaires et à entreprendre une surveillance fondée sur les risques permettant d'assurer des alertes précoces;
- Améliorer la réglementation des opérations effectuées par les établissements de crédit en renforçant les réglementations comptables, les normes de gestion et les conditions d'exercice de la profession;
- Adopter au plan international des normes prudentielles ;
- Mieux évaluer le crédit et affiner les procédures d'approbation des prêts.

La restructuration a été un succès en ce sens que le système bancaire a été assaini. Vers la fin de restructuration, le système bancaire se composait de la BNC, avec ses 19 succursales en province, de 15 banques commerciales universelles et de 6 banques spécialisées.

Par ailleurs, le cadre réglementaire du système bancaire a été amélioré par le renforcement des normes prudentielles. 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.

4.2.2. Renforcement de la supervision bancaire

La BNC a aussi pris des mesures visant à accroître ses capacités de surveillance, intensifiant sensiblement les efforts de renforcement du contrôle bancaire, notamment en améliorant les contrôles sur pièces et sur place des grandes banques publiques et en veillant strictement au respect des règles prudentielles. La capacité de supervision de la BNC a été renforcée sur deux fronts: (i) amélioration des réglementations prudentielles; et (ii) renforcement de la capacité de supervision de la BNC. La loi sur l'organisation et le fonctionnement de la BNC (1996) et la loi sur les institutions bancaires et financières (1999) établissent un cadre légal

pour la supervision bancaire. Une série de circulaires a été adoptée par la NBC depuis l'an 2000 afin de renforcer le dispositif prudentiel, notamment des circulaires sur la solvabilité, le capital minimum, la liquidité, l'exposition forte aux risques, la classification de créances et de provisions, les restrictions sur les prêts accordés aux parties liées et l'acquisition des actifs fixes. La BNC a aussi adopté des réglementations relatives aux prompts actions correctives, des sanctions disciplinaires appliquées aux banques sous-capitalisées et des procédures du contrôle sur pièce et du contrôle sur place.

En février 2002, la BNC a pris des mesures visant à appliquer les dispositifs prudentiels aux institutions de micro-finance. Un montant des chiffres d'affaires a été fixé au-delà duquel une institution de micro-finance doit être agréée par la BNC à exercer leur activités au Cambodge.

4.2.3. Privatisation de la Banque pour le commerce extérieur

La restructuration du système bancaire s'est accélérée avec la privatisation de la Banque pour le commerce extérieur (*Foreign Trade Bank—FTB*), qui a été créée dans les années 1980 comme un département de la BNC en charge des opérations financières extérieures. Pour créer un système bancaire à deux niveaux, la FTB a été séparée en août 2000 de la BNC. La FTB avait dû se doter d'un Conseil d'Administration et de capitaliser en vue de s'opérer comme une banque d'État. En juin 2001, la FTB a été capitalisée de 13 millions de dollars pour être conforme au critère de la banque commerciale universelle.

En outre, afin de séparer les fonctions commerciales de la BNC, le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) a acquis, en avril 2002, 80% des actions de la FTB et est devenu un actionnaire majoritaire de cette banque. En janvier 2003, le gouvernement a lancé un appel d'offres pour chercher un partenaire stratégique en vue de la privatisation de la FTB. La FTB a été par la suite privatisée et le gouvernement est devenu petit actionnaire (10%) de la banque.

4.3. Architecture actuelle du système bancaire

4.3.1. Principales caractéristiques du système bancaire cambodgien

Le secteur bancaire cambodgien est vigoureux, concurrentiel et en pleine expansion. La progression rapide des dépôts des banques commerciales et des sous-secteurs (Table 4.1) est le fruit d'une confiance publique dans le secteur bancaire. Cette confiance s'est résultée de la transparence des politiques financières et au traitement égal accordé tous les investisseurs. Cependant, le secteur financier cambodgien manque encore des caractéristiques d'un système bien développé.

Tableau 4.1. Indicateurs principaux du secteur financier

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB réel (%)	8,8	8,1	6,6	8,5	10,3	13,3	10,8	10,2
Agriculture	35,9	34,3	31,1	32,0	29,4	30,7	30,1	29,7
Industrie	21,9	22,3	24,3	25,0	25,6	25,0	26,2	24,9
Services	37,1	38,4	39,3	38,2	39,3	39,1	38,7	38,5
Inflation (moyenne annuelle)	(0,8)	(0,9)	(0,1)	1,2	3,9	5,8	4,7	5,8
Taux d'intérêt (dollar)								
- dépôts d'épargne	2,3	1,6	1,5	1,3	0,9	0,9	1,0	1,0
- dépôts à terme	3,7	2,7	2,8	2,6	2,4	2,4	3,3	4,9
- prêts	17,4	15,0	18,6	18,2	17,3	17,3	16,2	16,0
Monnaie (%)								
M2	26,9	20,4	31,1	15,3	30,0	16,1	38,2	62,9
Vélocité (PIB/M2)	7,9	7,7	6,4	6,0	5,4	5,4	4,8	3,1
	12,6	13,0	15,6	16,5	18,6	18,7	20,8	32,3
Crédit au secteur privé et dépôts								
Crédit	6,4	6,0	6,3	7,3	8,6	9,4	12,3	18,3
Dépôts	9,5	10,4	12,7	13,3	15,2	14,8	18,2	26,8
Ratio Prêts / dépôts	67,3	57,6	49,9	55,2	56,5	64,0	67,9	63,9
Ratio Prêts/ actifs						42,9	45,6	46,1
Banque commerciale								
Nombre de prêts			86 757	105 347	123 937	145 161	164 931	197 337
Valeurs de prêts (en millions de dollars)			269,3	360,7	482,7	598,4	882,3	2 480,0
Prêts non productifs		8,0	15,00	14,00	10,00	8,00	9,80	3,4
Micro finance								
Nombre de prêts		409 963	328 295	265 044	322 056	366 962	471 009	624 089
Valeurs des prêts (en millions de dollars)		35,9	51,3	32,6	40,8	49,2	92,2	160,4

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

Le PIB réel a progressé d'une année à l'autre, mais en terme de distribution sectorielle l'agriculture traîne derrière l'industrie et les services. Les taux d'intérêt des crédits en dollar (dans les milieux urbains et commerciaux) et ceux des crédits en riels sont en baisse. Le taux d'intérêt des crédits de la micro finance s'est récemment stabilisé à 36% par an, à la suite de la concurrence dans le sous-secteur. Le montant des crédits accordés par les banques commerciales et les institutions de micro finance au secteur privé a progressé rapidement au cours de ces dernières années.

Le système bancaire au Cambodge se compose (à la fin de 2008):

- d'une banque centrale, la BNC, qui est le régulateur du secteur bancaire;

- de 24 banques commerciales appartenant à des investisseurs du secteur privé, dont 12 banques commerciales établies au Cambodge et deux filiales de banques étrangères;
- de 6 banques spécialisées, dont l'une d'elles est une banque d'État;
- de 2 bureaux représentatifs de banques étrangères, Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development et Standard « Chartered Bank »;
- de 18 institutions de micro finances agréés;
- de 21 succursales de province de la NBC;
- de 26 ONGs de micro finance enregistrées et d'environ 60 non enregistrées; et
- de 4 320 agents de change.

Le système bancaire cambodgien se développe rapidement avec la participation du secteur privé. Ces développements sont imputables à la stabilité politique et économique du Cambodge et au cadre juridique et réglementaire qui est favorable au bon fonctionnement et à l'expansion du système bancaire.

Les banques sont en général stabilisées en 2008, disposant de ratios de solvabilité de 28%, comparé à 24% en 2007. Le ratio de solvabilité est donc de 13% supérieur à la norme prudentielle fixée par la banque centrale, soit 15%. Le ratio de liquidité a baissé de 104% en 2007 à 81% en 2008. Les prêts non productifs s'élèvent à 3,7%, par rapport à 3,4% et 9,9% respectivement en 2007 et 2006. Le total actifs du secteur bancaire a augmenté de 26%. Le montant total des prêts accordés par les institutions bancaires et financières au secteur privé est passé de 6 336 milliards de riel à 9 832 milliards de riels (2,41 milliards de dollars), soit une croissance de 55%. Sur la même période, le dépôt total des résidents et des non-résidents a enregistré une hausse de 3,7%, passant de 9 922 milliards de riels à 10 287 milliards de riels (2,52 milliards de dollars). Toutefois, le troisième trimestre 2008 a vu le rythme de croissance des dépôts bancaires au point mort, un signe de la crise financière mondiale.

Le secteur de micro finance a connu une rapide expansion en 2008. Les institutions de micro finance et les opérateurs de crédit ont accordé des prêts d'un montant de 1 130 milliards de riels (274 millions de dollars) à 850 090 emprunteurs. Par rapport à 2007, cela représente une hausse de 81% en terme du volume et de 36% en terme du nombre des créditeurs. Dans le même temps, les dépôts auprès des institutions de micro finance et des opérateurs de crédit ruraux se sont accrus de 7% pour atteindre 22 milliards de riels (5,4 millions de dollars) en 2008. Le nombre des dépositaires s'élèvent à 155 291. Les institutions de micro finance dispose du taux de solvabilité de 20%, supérieur à la norme

prudentielle de 15%. Le ratio des prêts non productifs est de 1%. Cela montre que l'intermédiation financière en milieu rural se progresse à la mesure de la confiance des investisseurs dans la finance rurale et de la stabilité politique et économique du Cambodge.

La BNC devra prendre des mesures de renforcement des capacités afin de mettre en application ces réglementations en coopération avec les institutions locales et internationales. Cette coopération devra porter sur le soutien technique qui inclut la formation des cadres, la mise à jour les réglementations anciennes et existantes et l'adoption des nouvelles réglementations, prenant en compte les expériences et les meilleures pratiques des autres pays, en particulier les principes de base d'une supervision bancaire.

Quatre banques locales, Canadia Bank Plc., Union Commercial Bank, Singapore Banking Corporation et Mékong Bank, ont conclu un accord de coopération en 2008 pour introduire un système conjoint de services bancaires électroniques pour faciliter le retrait de monnaie et le paiement électronique. À la fin de 2008, on compte 313 guichets automatiques partout dans le pays. Cette innovation est le résultat de la concurrence encouragée par la BNC.

Le système du partage de l'information bancaire, mis en place par les banques commerciales pour échanger les renseignements sur les créanciers, a connu une amélioration technique. Ce système permettra aux banques d'élargir la couverture de ces clientèles. La BNC a également signé un mémorandum avec le IFC du groupe de la Banque mondiale afin de lancer deux études: la première porte sur le fonctionnement du système de l'information bancaire et la deuxième sur le bureau de crédit.

Le système bancaire cambodgien est caractérisé par:

- Une dollarisation très forte et un système de paiement liquide en raison de l'absence d'un système de paiement national et des services financiers en dehors des zones urbaines;
- Le manque d'un système de paiement national oblige les banques commerciales à effectuer les transferts locaux de monnaie à travers leurs réseaux bancaires ou leurs comptes auprès de la BNC. Les transferts internationaux s'effectuent à travers les banques correspondantes à l'étranger ou à travers leur comptes auprès de la BNC;
- Les réseaux bancaires sont restreints aux zones urbaines;
- L'intermédiation financière est encore faible;
- L'absence de marché officier interbancaire ou de change et l'absence des instruments du marché de change;

- Les infrastructures légales sont sur le point d'être développées.

Le système bancaire cambodgien occupe une place significative dans l'économie cambodgienne. Le niveau de l'intermédiation financière passait de 4,9% du PIB en 1993 à 32,3% du PIB en 2007, puis a baissé à 28,3% en 2008. Au cours des dix dernières années, le poids du secteur bancaire a représenté en moyenne 1,1% du PIB.

4.3.2. Banque national du Cambodge

La BNC est l'autorité tutelle des banques au Cambodge. Sa mission principale est de définir et de mettre en œuvre une politique monétaire visant à maintenir la stabilité macroéconomique afin de promouvoir le développement économique. Elle assure le service de compensation et le service d'information. Elle exerce les missions et les activités suivantes:

- La préparation et la mise en œuvre de la politique monétaire en consultant le gouvernement;
- La préparation et la mise en œuvre de la politique de change et de la gestion des réserves de change;
- La surveillance des marchés monétaires et financiers;
- La surveillance des systèmes de paiement et l'amélioration de l'efficacité des règlements interbancaires;
- La prestation de services spécifiques au Trésor National;
- La mise en œuvre de la politique des taux d'intérêt;

4.3.2.1. Contrôle bancaire et stabilité financière

La BNC est responsable de la supervision du secteur bancaire au travers de son Département de la Supervision Bancaire. En matière de contrôle bancaire et de stabilité financière, la BNC exerce les missions suivantes:

- Délivrer ou retirer les agréments et les autorisations nécessaires à l'activité des établissements bancaires et financières;
- Délivrer ou retirer les agréments et les autorisations nécessaires à l'activité des établissements qui font profession d'intervenir sur les marchés de titres, de change, de pierres et de métaux précieux;

- Élaborer et mettre en oeuvre des textes régissant le secteur bancaire et financier;
- Veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement et des systèmes de règlement et de compensation d'instruments financiers; et
- Prend en charge l'impression des billets et la frappe des pièces.

4.3.2.2. Gestion des réserves de change

La BNC détient et gère les réserves de change en or et en devises de l'État. Elle peut être amenée à intervenir sur le marché de change. Les avoirs extérieurs nets des institutions monétaires devraient passer de 30 millions de dollars en 1993 à 1 milliard de dollars en 2003, puis à 2,7 milliards de dollars en décembre 2007. Ensuite, ils ont baissé à 2,5 milliards de dollars en décembre 2008, à la suite de la crise financière mondiale.

En effet, les avoirs bruts de réserves passaient de 70 millions de dollars en décembre 1993 à 2,1 milliards de dollars en décembre 2008 du fait de bonne performance des exportations et des investissements directs étrangers.

4.3.2.3. Missions exercées dans le domaine des statistiques et des études

La BNC:

- Analyse l'environnement économique et monétaire du Cambodge;
- Élabore la balance des paiements et la position extérieure du Cambodge;
- Établit des statistiques monétaires et financières;

4.3.2.4. Prestation de services spécifiques au Trésor national

La BNC assure la tenue du compte central du Trésor national dans le cadre du système du compte unique du Trésor (CUT). La BNC est le dépositaire exclusif du Trésor national. Elle enregistre tous les dépôts et tous les retraits et crédite au compte unique du Trésor les recettes du Trésor national.

La BNC peut consentir des crédits au Trésor national au taux de refinancement et à des échéances de dépassant pas trois mois. La BNC ne consent ni directement, ni indirectement, des crédits au gouvernement, spécialement par l'achat d'émissions primaires de titres émis ou garantis par le gouvernement ou par des entités publiques.

Encadré 4.1. Règles prudentielles

Capital minimum et fonds propres nets des banques

Le montant minimum du capital que les banques doivent détenir, est fixé à 150 milliards de riels (36,5 millions de dollars EU et 30 milliards de riels (7,3 millions de dollars) pour les banques spécialisées.

Dépôt obligatoire

Les banques sont tenues de maintenir un dépôt obligatoire avec la Banque nationale du Cambodge, fixé à 12% du capital minimum.

Coefficient de solvabilité (Bâle I)

Le coefficient de solvabilité ou « ratio Cooke » fixe une limite à l'encours pondéré des prêts accordés par un établissement financier en fonction des capitaux propres de la banque. Les banques sont tenues de respecter en permanence un coefficient de solvabilité défini comme étant un rapport minimum des fonds propres nets (net worth) sur les encours pondérés. Les banques doivent garder une proportion de liquidité et ne doivent pas prêter à long terme l'équivalent de 15% de leurs fonds propres afin de faire face aux éventuelles retournement du marché, la hausse des impayés et retrait soudain des dépôts. Les fonds propres sont répartis selon deux grandes masses (le noyau dur ou TIER1, les fonds propres complémentaires ou TIER 2) et les encours de crédit, les engagements bilanciaux et hors bilan, 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 ses fonds propres (pour les clients bien notés, ce coefficient peut être relevé avec l'accord de la Banque centrale). Les banques sont tenues de ne pas dépasser le plafond de 3 fois leurs fonds propres pour le groupe des « grands » emprunteurs (ceux qui empruntent chacun 10% ou plus des fonds propres).

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, les créances à vue ou très court terme (1 mois), et d'autre part, leurs exigibilités à vue ou à très court terme (1 mois) [short-term depositors].

Classification des créances en souffrance et provisions

Les créances sont réparties en 5 classes : les créances saines, les créances à surveiller, les créances incertaines, les créances douteuses et les créances compromises. Les créances à surveiller, incertaines, douteuses et compromises doivent donner lieu à la constitution de provisions égales au moins, respectivement, à 5%, 15%, 50% et 100% de leurs montants.

Position de change, à 20%.

La différence entre les avoirs et les dettes en une devise (ou toutes devises confondues) ne doivent pas excéder 20% des fonds propres de la banque. Les établissements bancaires doivent limiter à ce plafond la prise de risque sur un emprunteur donné, individu ou société. Ils doivent également ne pas dépasser le plafond de 10 fois leurs fonds propres pour le groupe des emprunteurs représentant chacun 5% ou plus des fonds propres.

Source: Banque nationale du Cambodge.

4.3.3. Banques commerciales universelles et banques spécialisées

Les banques commerciales universelles exercent des activités de distribution de crédits à la clientèle et collecte des dépôts sur un marché de plus en plus ouvert et concurrentiel. La plus part des banques détiennent des capitaux au-delà du montant de capital minimum de 13 millions de dollars. À la fin de 2010, le montant de capital minimum s'accroît à 36,5

millions de dollars.

Les banques spécialisées sont créés dans le but d'assurer le financement de l'économie sous forme d'octroi de crédits à moyen et long terme à partir de leurs fonds propres et sur ressources d'emprunts, internes et externes, à moyen et long terme. Elles ne reçoivent pas de dépôts des résidents. Le montant du capital minimum pour les banques spécialisées s'est fixée à 3,5 millions de dollars, puis portée à 7,3 millions de dollars.

4.3.4. Réglementation et supervision bancaire

Le Chapitre XII de la Loi sur les Institutions Bancaires et Financières dispose que la BNC exerce la tutelle du système bancaire et de ses activités connexes. A ce titre, elle délivre les agréments, dispose du pouvoir réglementaire pour l'application de la présente loi lui permettant, notamment, de définir: (i) la hauteur du capital minimum; (ii) les divers ratios ou coefficients prudentiels concernant, en particulier, la liquidité, la solvabilité, la division des risques, et l'exposition au risque de change ou de marché; (iii) les créances devant être considérées comme douteuses et leur provisionnement.

La phase de consolidation étendue sur la période 2000-2006 vise à renforcer la capacité financière du système bancaire. Elle répond aux exigences de la réglementation prudentielle exprimée en trois normes principales à savoir : la norme de solvabilité, la norme de liquidité et la norme de division des risques.

La BNC est habilitée à exiger des établissements bancaires et financiers qu'ils maintiennent des réserves obligatoires. Ces réserves sont maintenues sous forme d'encaisses ou de dépôts spéciaux dans des comptes courants ouverts à la BNC.

4.3.4.1. Solvabilité

Le ratio des couvertures des risques ou ratio COOKE a été fixé à 15% depuis 2005. Les fonds propres de chaque banque doivent donc représenter 15% de son actif pondéré en fonction des risques encourus. Cette norme est indispensable pour garantir la sécurité du système bancaire en s'assurant que les défaillances éventuelles d'emprunteurs ne se traduisent pas par des effets en chaîne de faillites bancaires.

4.3.4.2. Liquidité

D'après la circulaire de la BNC du 17 février 2000 sur la classification et les provisions de créances, les banques sont tenues de procéder à la classification de tous leurs actifs à l'exception des créances détenues sur la Banque Centrale. Chaque banque doit classer ses créances en quatre catégories selon le degré du risque d'impayé en quatre classes (voir l'Encadré 4.1. et le Tableau 4.2).

Tableau 4.2. Classement de créances

<i>Classe</i>	<i>Paiement</i>	<i>Condition financière</i>
Saines	- Ponctuel -Provision: 1% des créances	- Très bonne condition financière.
À surveiller	-30 jours < créances dues < 90 jours -Provision: 3% des créances	-Garantie détériorée ou difficultés financières des emprunteurs.
Incertaines	-90 jours < créances dues < 180 jours -Provision: 20% des créances	-Le paiement ne sera pas suffisant pour rembourser la dette; les banques doivent considérer les sources secondaires, telles que la garantie, la vente des actifs fixes, refinancement ou l'injection additionnelle du capital.
Douteuses	-180 jours < créances dues -Provision: 50% des créances	-Les actifs ne sont pas sécurisés et le recouvrement total est improbable.
Compromises	-360 jours < créances dues -Provision: 100% des créances	-Ces actifs doivent être considérés comme pertes, avec une basse valeur de recouvrement.

Source: Banque Nationale du Cambodge

4.3.4.3. Division des risques

La norme de division de risques prévoit trois règles, à savoir :

- **La limitation des risques vis-à-vis les plus grands clients** : le montant des prêts accordés à une personne physique ou une personne morale ne doit pas excéder 10% des fonds propres nets de la banque (article 1 de la circulaire de la BNC du 3 novembre 2006 portant sur la limitation des risques vis-à-vis les plus grands clients);
- **La limitation des risques vis-à-vis d'un même bénéficiaire** : le montant total de ces prêts ne doit pas excéder 25% des fonds propres nets de la banque (article 2 de la circulaire);
- **La limitation des risques encourus sur les dirigeants, administrateurs et actionnaires**, le montant total de ces prêts aux parties liées ne doit pas dépasser 10% des fonds propres nets de la banque (article 3 de la circulaire).

Les établissements bancaires et financiers sont tenus à se conformer aux directives écrites

que la BNC peut leur adresser, collectivement ou individuellement au sujet de leur bilan, de leurs engagements hors bilan et de leur compte d'exploitation concernant le capital minimum, le montant minimum des fonds propres nets d'un établissement bancaire et financier, les interdictions, restrictions, conditions et prescriptions diverses.

Les circulaires de la BNC prévoient des mécanismes de contrôle interne plus stricts. Ils demandent aux banques de renforcer leurs méthodes d'évaluation du risque, d'appliquer des cotes de crédit aux différents emprunteurs, de suivre leur exposition et d'évaluer l'adéquation de leur capitaux propres.

Les règles prudentielles en vigueur permettent de prendre en compte les garanties immobilières et financières dans la détermination du montant des provisions requises pour couvrir les créances compromises, conformément aux normes internationales. Elles sont devenues plus exigeantes, et le contrôle exercé par la BNC sur les banques est plus étroit. Elle veille par exemple aux « prêts à risques » gages sur des biens immobiliers: s' il y avait « bulle immobilière » et que cette bulle crevait, les banques auraient beaucoup de peine à récupérer leurs prêts. Les établissements bancaires et financiers sont tenus de communiquer à la BNC les informations ou données que celle-ci leur demande pour l'accomplissement de ses fonctions. La qualité de la réglementation et du contrôle bancaire s'est améliorée, étant donné les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes de Bâle 1. Parmi les améliorations importantes, on retiendra que le suivi du risque de crédit par la banque centrale a été renforcé, et la formation des inspecteurs améliorée.

4.4. Système bancaire cambodgien : L'analyse de sa force et de sa faiblesse

La plupart des banques ont établi des succursales dans les centres urbains et sont en train d'ouvrir plusieurs succursales dans les autres centres urbains. À présent, une banque peut offrir des services bancaires complets à 120 000 clients.

Le secteur bancaire joue un rôle de plus en plus important dans le financement de l'économie cambodgienne. Les banques les plus agressives et les plus en progrès ont connu une hausse des dépôts de 40 à 100% par an. Le Graphique 4.2. montre l'évolution des crédits et des dépôts bancaires pendant la période 1999-2009.

Le flux monétaire d'un projet proposé est la base pour évaluer un prêt. Aucun prêt ne peut être approuvé par une banque sans garantie sous forme de titre de propriété. Cette approche est certes très conservatrice, mais selon un rapport les quelques 90% des petites et moyennes entreprises (PME) ne disposent pas de bilan et ne peuvent pas donner des explications claires sur les projets proposés. Afin d'assurer une meilleure gestion des risques, les banques sont obligées de demander les garanties de haute qualité sous forme de titres de propriété. Les PME sont maintenant encouragées par les banques à présenter

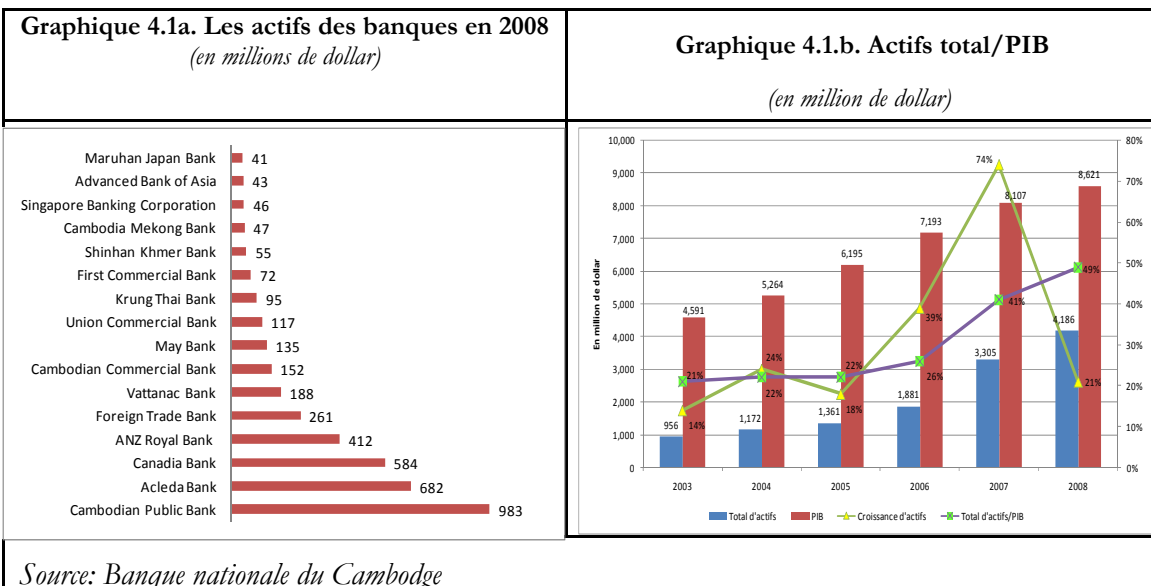
leurs bilans pour pouvoir accéder aux crédits.

Le gouvernement, l'économie et le secteur bancaire, tous devraient bénéficier du projet portant sur l'enregistrement des terrains. Les banques devraient disposer d'un large éventail de garanties pour accroître le montant des prêts. La hausse des bénéfices des banques permettra au gouvernement d'accroître les recettes fiscales. Mais, le plus important est que les clients pourraient faire une économie de 2 000 à 3 000 dollars au cas où ils veulent remplir les formalités auprès de banques commerciales pour l'enregistrement de leurs terrains afin d'accéder aux crédits bancaires. L'enregistrement cadastral des terrains permettra également aux banques d'éviter la pratique courante d'utiliser un seul terrain pour garantir plusieurs emprunts.

En général, le système bancaire cambodgien est très bien capitalisé et hautement liquide. Le coefficient de solvabilité (l'actif net ou *net worth*/ les actifs pondérés en fonction de leur degré de risques) s'élève à 28%, dépassant le minima réglementaire fixé à 15%. Le coefficient de liquidité (les actifs liquides/ le total des actifs) est égal à 81%. Le taux des créances non performantes s'élève à 3,6% du total des prêts. La profitabilité du système bancaire a doublé, mais est en baisse depuis la crise économique mondiale.

4.4.1. Actifs

Le total d'actifs du système bancaire a augmenté rapidement pendant la période 2006-2009. Les actifs se sont accrus au rythme de 21-24% pendant 2001-2005; 39% en 2006; 74% en 2007, mais de seulement 21% en 2008. Ces actifs sont passés de 956 millions de dollars en 2003 à 4 milliards de dollars en 2008. Près de 98% des actifs bancaires sont libellés en dollar, reflétant une forte dollarisation.



Cette envolée de l'activité bancaire a plusieurs raisons: elle est l'effet de la stabilité politique qui génère la confiance; d'une évolution satisfaisante des données macro-économiques avec une croissance moyenne du PIB, pendant les 5 dernières années, d'environ 10,6% pendant la période 2005-2008; c'est aussi l'effet de la solidité du système bancaire, la BNC jouant un rôle croissant de surveillance et de contrôle. La transparence est certainement un important élément de la confiance.

4.4.2. Concentration

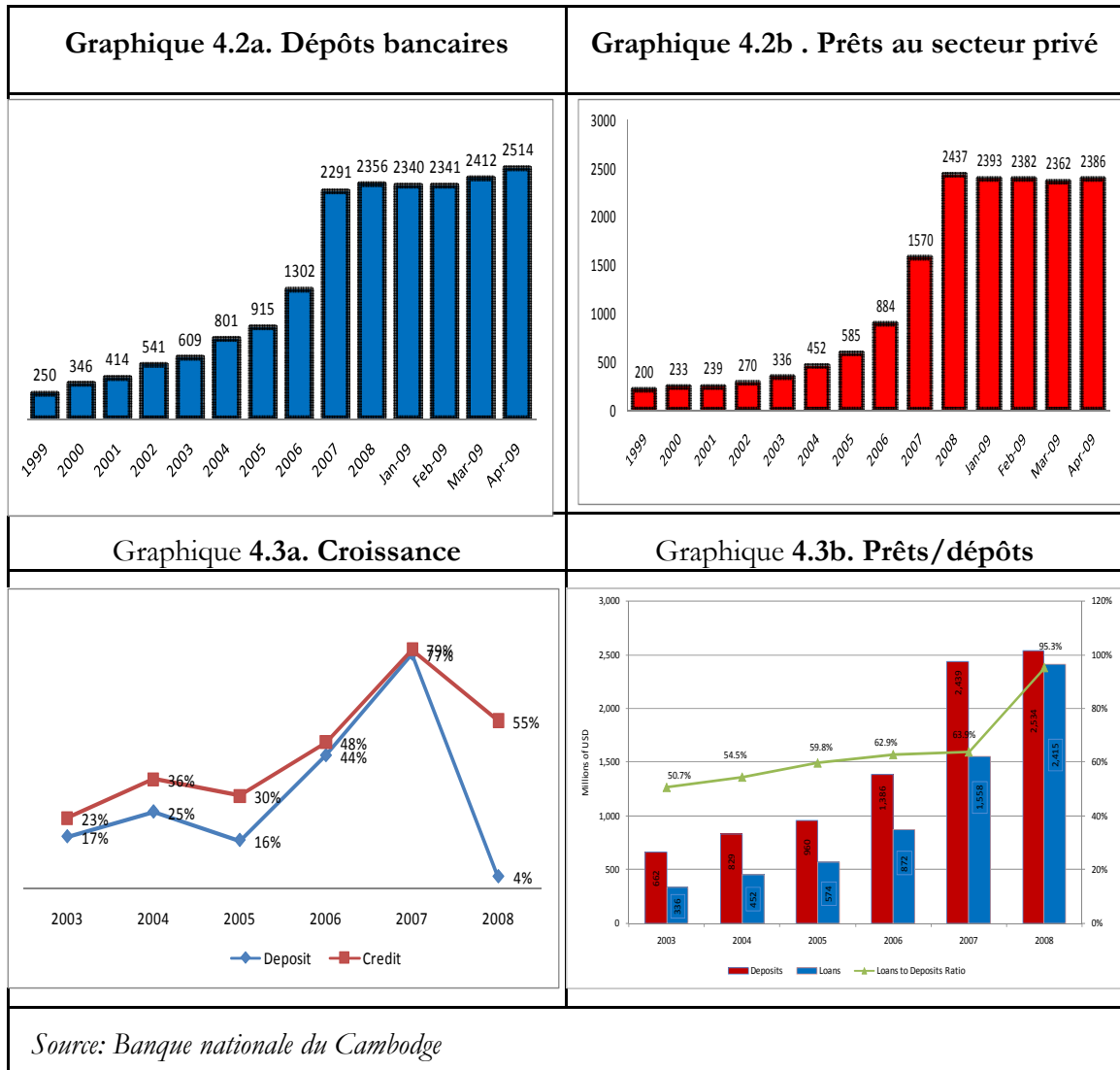
La concentration du système bancaire peut être mesurée par la proportion des opérations réalisées par les établissements les plus importants au regard du total de la situation globale de l'ensemble des établissements de crédit. En 2006, la concentration s'est accrue, avec les cinq premières banques qui détenaient 71% des actifs équivalents à 2,9 milliards de dollars. Quant aux dépôts et des prêts, le niveau de concentration reste très élevé. Ainsi, les 5 premières banques (Cambodia Public Bank, ACLEDA, Canadia, ANZ Royal et FTB) représentaient 77% des dépôts. 14% des prêts ont été accordés au secteur des services (hôtels et restaurants). Au 31 décembre 2008, les trois premières banques représentaient 72% des dépôts du système bancaire cambodgien.

4.4.3. Dépôts et crédits

Les prêts et les dépôts se sont accrus à un rythme soutenu en 2008, sous l'effet de la confiance publique, malgré la pénurie dévastatrice du crédit au niveau mondial. L'envolée spectaculaire des dépôts bancaires pendant la période 2004-2008 reflète les influx accrus de capitaux, des investissements directs étrangers, des investissements de portefeuille et de l'accroissement des exportations des biens et des services (en particulier l'expansion du secteur du tourisme). Les dépôts bancaires ont connu une progression moyenne annuelle de 33% au cours des 5 dernières années. Ils se sont accrus de 44% en 2006; 77% en 2007, mais seulement de 4% en 2008.

Quant aux crédits accordés, le total des prêts au secteur privé a progressé très rapidement pendant la période 2006-2008. Alors que les crédits au secteur privé ont connu une croissance moyenne annuelle de 50% en 2003-2008, ils sont accrus de 48% en 2006; 79% en 2007; et 75% en 2008. Les crédits ont progressé de 100% au premier semestre 2008, comparé à la même période de 2007. Cette envolée représente également des enjeux pour le secteur bancaire: (i) la qualité des emprunts pourrait se détériorer; (ii) l'expansion rapide du secteur bancaire a affaibli la capacité de supervision de la BNC; et (iii) l'exposition des banques au secteur immobilier a créé la bulle immobilière.

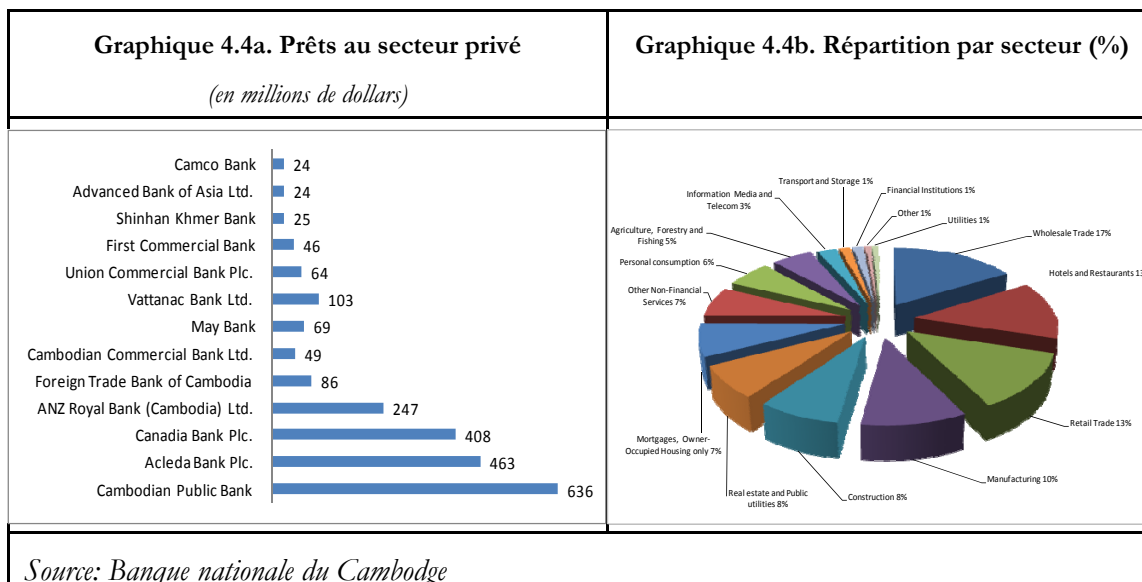
Afin de maintenir la croissance et renforcer la fiabilité du secteur bancaire, les autorités ont pris des mesures pour recapitaliser les banques, améliorer les réglementations prudentielles



et renforcer la supervision des banques:

- Accroître le montant des réserves obligatoires des banques commerciales de 8% à 16% afin de diminuer l'excès de liquidité dans l'économie et le volume des prêts au secteur privé. Le montant des réserves obligatoires a été ramené à 12%, à la suite de la crise économique mondiale;
- Limiter l'exposition des banques commerciales aux secteurs à haut risque, en particulier le secteur immobilier, en instituant le plafond de 15% des prêts pour ce secteur;
- Augmenter le montant du capital minimum pour les banques commerciales et les banques spécialisées.

La croissance économique soutenue au cours de la dernière décennie a contribué à la



croissance rapide de la richesse des ménages et amélioré les bilans des entreprises cambodgiennes. Par conséquent, les dépôts ont connu également une croissance spectaculaire de 30% par an en moyenne pendant la période 1999-2008. Le total des dépôts a progressé plus rapidement que le PIB. Par exemple, le total des dépôts s'est élevé à la fin de l'année 2008 à 2,3 milliards de dollars contre 250 millions de dollars en 1999. Durant cette période, les dépôts bancaires se sont multipliés par un facteur de 9, tandis que le PIB a seulement doublé.

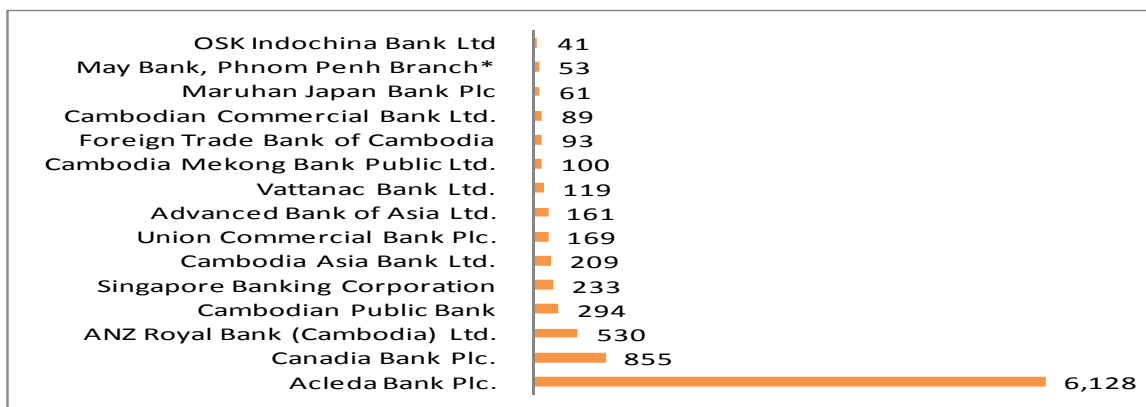
Les crédits au secteur privé ont joué un rôle important dans la croissance et le développement socio-économique. Les crédits ont connu également une croissance moyenne annuelle de 32% pendant la période 1999-2008. Les crédits au secteur privé ont progressé de 36% en 2004; de 30% en 2005; de 48% en 2006; de 79% en 2007; et de 55% en 2008 pour atteindre un niveau de record de 2,4 milliards de dollars. Cependant le secteur bancaire offre un éventail limité d'instruments financiers, en se concentrant sur les dépôts à vue, les dépôts d'épargne et les dépôts à terme. La plupart des dépôts appartiennent aux particuliers, mais ceux des entreprises sont en pleine croissance, à la suite de l'utilisation plus fréquente du système bancaire. La fonction du crédit est de créer de la valeur pour les banques. Il est donc important que les banques disposent d'un dispositif fiable de gestion des risques. Le graphique 4.4a montre la répartition des crédits au secteur privé parmi les banques commerciales.

Analysé par les crédits au secteur privé, le graphique 4.4b ci-dessus ventile le portefeuille des crédits au secteur privé par le système bancaire. Les services (le tourisme et l'hôtellerie) représentaient 33%, le commerce – 23%, le secteur manufacturier – 12%, tandis que l'immobilier représentait 9%. La construction représentait 8% et l'agriculture seulement 4%.

Le crédit au secteur privé, par secteur, montre que c'est l'agriculture qui a progressé le plus vite (+114,6%); suivie par l'immobilier et les services publics (+ 101,9 %), et ensuite par la

construction (+85,6%).

Graphique 4.5. Personnel du secteur bancaire

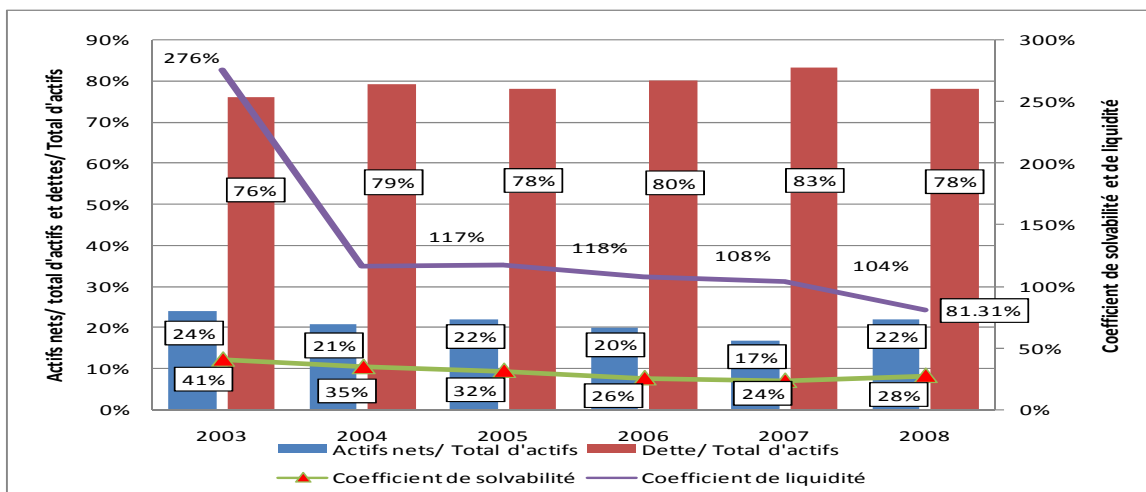


Source: Banque nationale du Cambodge

Durant les 5 dernières années les banques commerciales ont accéléré l'implantation de leurs branches dans les provinces cambodgiennes. Le nombre de ces branches provinciales s'élevait à 116 et les services bancaires couvrent toutes les zones urbaines du pays. Mais les services bancaires en milieu rural restent sous-développés, bien que 80% de la population cambodgienne y habite. Un signe encourageant est que l'activité du micro - crédit a augmenté de 75% en 2008, par rapport à 2007. Un autre signe du développement du secteur bancaire: la multiplication des distributeurs automatiques des billets, distributeurs automatiques de billets: leur nombre continue à augmenter rapidement et s'élève à 338 en 2008.

4.4.4. Liquidité et solvabilité

Graphique 4.6. Coefficient de liquidité et de solvabilité

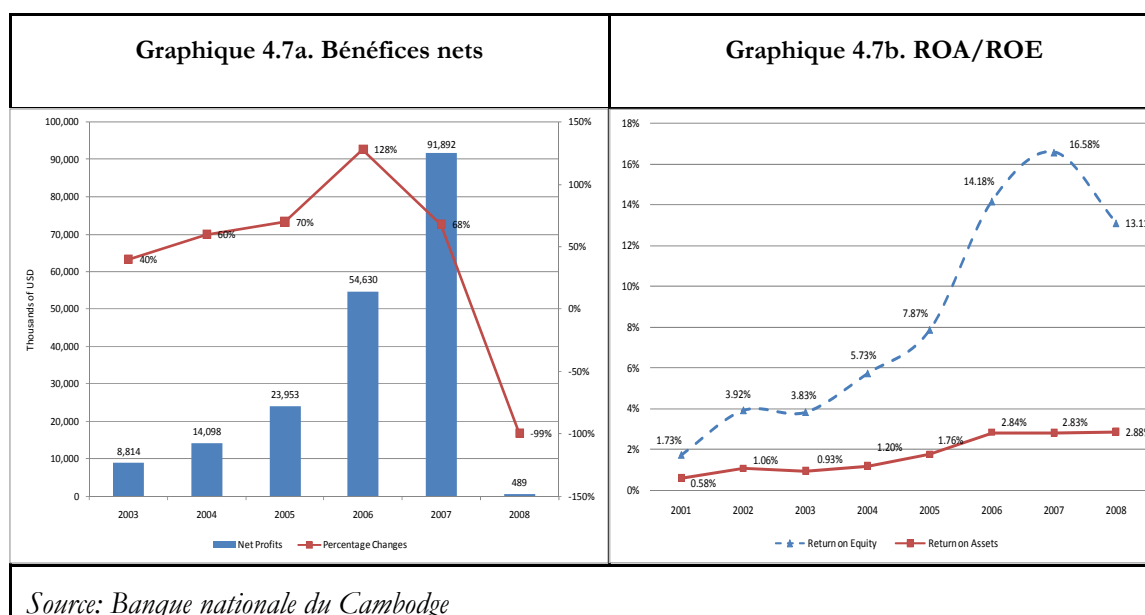


Pour exprimer les caractéristiques du système bancaire, deux indicateurs sont importants: Le coefficient de liquidité et le coefficient de solvabilité. Le coefficient de liquidité est donné par le rapport des actifs nets des banques commerciales au total des dépôts à court terme. En 2008, le coefficient de liquidité a baissé à 80%, mais dépasse largement le minima réglementaire de 50%.

La solvabilité du système bancaire peut être mesurée par la performance des banques vis-à-vis des mesures prudentielles. Le coefficient de solvabilité est donné par le rapport des actifs nets au total des actifs des banques. En 2008, le coefficient de solvabilité était égal à 20%, dépassant le minima réglementaire de 15%. L'amélioration des actifs nets des banques est largement attribuable aux influx additionnels de capitaux des nouvelles banques et des banques existantes, remontant le coefficient de solvabilité, car les nouvelles banques ont tendance à disposer d'un coefficient de solvabilité élevé.

4.4.5. Rentabilité des banques

Pour exprimer l'évolution de la rentabilité et surtout la performance des investissements, deux critères sont utilisés le plus souvent : le coefficient de rentabilité financière (*Return On Equity* « ROE ») et le coefficient de rentabilité économique (*Return On Asset* « ROA »). Le coefficient de rentabilité financière (ROE) est mesuré par le rapport bénéfice net sur fonds propres (*owner's equity*). Il exprime le rendement du point de vue des actionnaires puisqu'il met en évidence le rendement de leurs investissements. Toutefois, cet indicateur peut donner une fausse image de la rentabilité parce qu'un fort coefficient de rentabilité financière peut provenir d'un faible niveau des fonds propres. Le ROA est donné par le rapport du résultat net au total du bilan (ROA = résultat net/le total de l'actif). Il exprime de façon globale le rendement de l'actif.

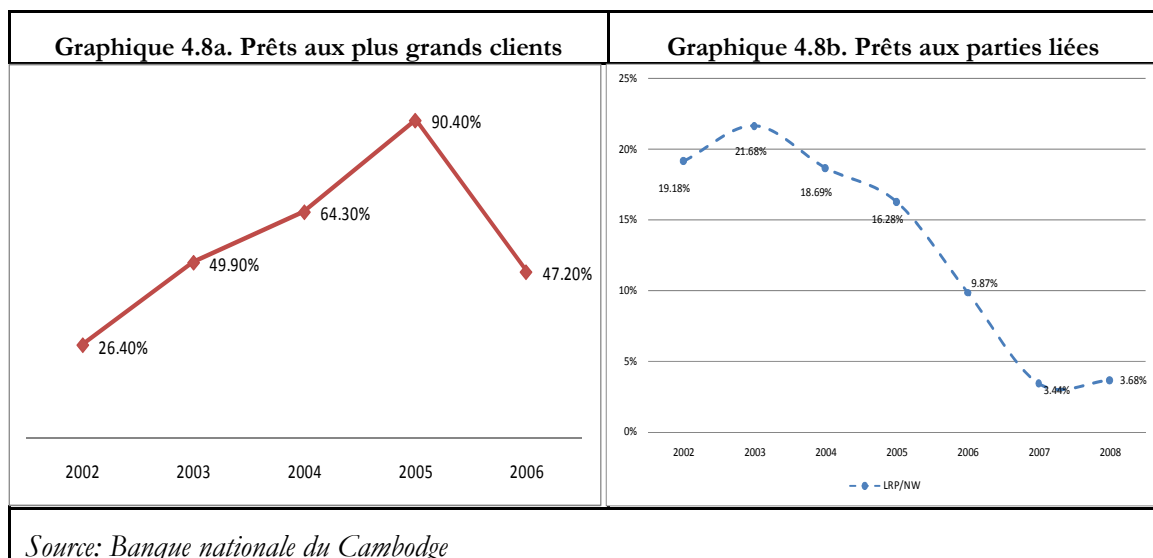


Le facteur principal qui définit le ROA et le ROE est le bénéfice net des banques commerciales. La restructuration bancaire qui a résulté en réduction du nombre des banques a augmenté la rentabilité. Le total du bénéfice net est remonté de 8 millions de dollars en 2003 à 24 millions de dollars en 2005. Il a augmenté davantage de 128% en 2006, par rapport à 2005, à 54,6 millions de dollars pour atteindre 92 millions de dollars en 2007. En 2008, le bénéfice net du secteur bancaire a baissé à 0,5 million de dollars. L'accroissement rapide des dépôts a offert une opportunité additionnelle aux banques pour dégager du bénéfice et financer leur expansion. On constate d'après le graphique 4.7b que le ROE des banques commerciales est encore faible au Cambodge, mais s'accroît rapidement. Le ROE est passé de 1,7% en 2001 à 16,58% en 2007. Il a baissé à 13% en 2008, à la suite de l'établissement de six nouvelles banques. Les nouvelles banques subissent une perte pendant les premières années de leurs opérations. Le retour sur investissement (ROI) est d'habitude plus élevé pour les banques qui ont réussi à accroître leurs dépôts. L'accroissement du retour sur investissement rend les banques plus attractives pour les investisseurs. Celles qui ont réussi à accroître les dépôts pourraient dégager plus de bénéfices aux actionnaires.

Le retour sur investissement après taxe exprime le rendement de l'investissement. Le ROA des banques cambodgiennes est passé de 0,58 % en 2001 à 2,8 % en 2008, malgré le taux élevé des prêts. Cette évolution est attribuable à l'accroissement du revenu en provenance des paiements d'intérêt et des recouvrements. Les actifs les plus rentables sont les crédits (57% du total d'actifs), suivis par des dépôts auprès de la BNC (23%). Les banques doivent investir leurs fonds auprès de la BNC, de par à l'absence d'autres instruments financiers et d'un marché interbancaire.

4.4.6. Coefficients prudentiels

4.4.6.1. Risques vis-à-vis les plus grands clients



Les risques des banques peuvent être analysés du point de vue de risque de crédit, de risque de liquidité et de risque de taux d'intérêt etc. Toutes choses étant égales, par ailleurs, les banques qui gèrent très bien leur risque de crédit vont avoir un score très élevé, elles sont par conséquent les plus prudentes en matière de gestion de risque, tandis que celles qui gèrent mal leur risque de crédit vont avoir des indices très faibles. En général, l'exposition de risque des banques commerciales a atteint le niveau le plus élevé en 2005 en terme des prêts aux parties liées et des risques vis-à-vis les plus grands clients. Elle a baissé en 2006.

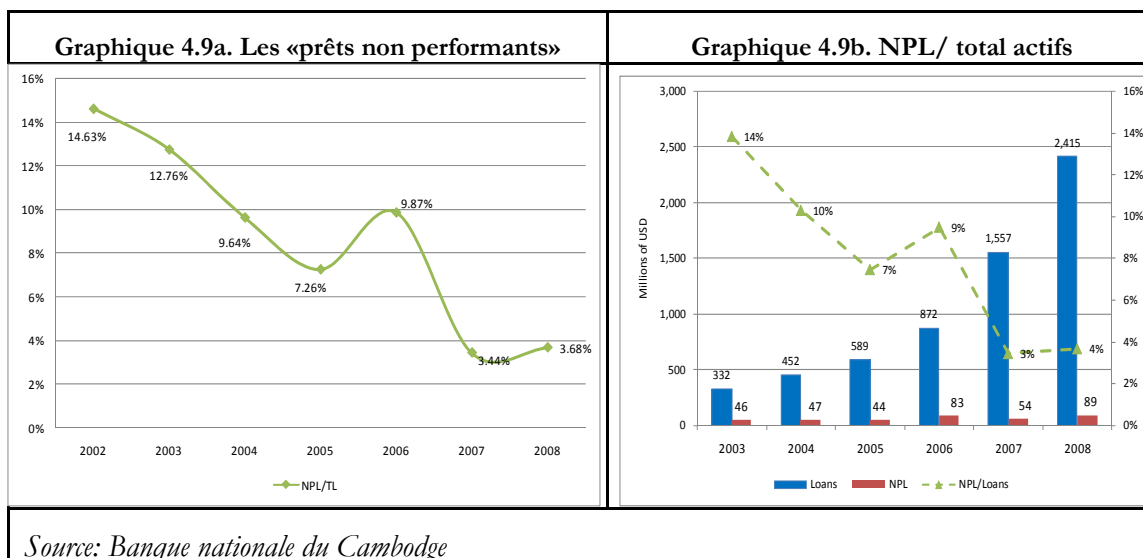
Les prêts aux parties liées ont baissé sensiblement, passant de 21,6% en 2003 à 9,8% en 2006, en conséquence du remboursement des prêts et du changement des actionnaires. Ce coefficient est égal à 3,6% des fonds propres nets, largement au-dessous du maxima réglementaire de 10%.

Les risques vis-à-vis des plus grands clients se sont accrus de 26,4% en 2002 à 90,4% en 2005, mais ont baissé à 47,2% des fonds propres en 2006, ce qui peut être largement attribué au changement de la méthode de calcul. Seulement deux ou trois banques avaient dépassé la limite réglementaire.

4.4.6.2. Prêts non performants

L'appréciation du risque des banques sera examinée à partir de plusieurs ratios: le ratio de fonds propres/ actifs risqués, le taux des créances non performantes/ créances risquées et le taux de couvertures des créances non performantes. Le coefficient est important d'un point de vue de supervision, suite à la création d'une bulle immobilière. L'éclatement de cette bulle va créer un trou dans le bilan des banques.

En 2006, les banques commerciales affichaient des taux de créances non performantes de 9,8%, à la suite de l'introduction par le BNC d'une méthode de calcul basé sur les standards



internationaux. Ce taux des «prêts non performants » est passé de 14,6% en 2002 à 7,5 % en 2005. Cette évolution est en accord avec l'accroissement des prêts au cours des dernières années. Les provisions ont baissé de 16,5% en 2005-2006, suite à l'accroissement de 18% du recouvrement des créances non performantes. Le taux des « prêts non performants » a baissé à 3,4% en 2007, mais est remonté à 3,68% en 2008.

4.4.7. Agents de change

La BNC a commencé récemment à enregistrer les agents de change au Cambodge. Ces activités sont traditionnellement conduites en dehors du système bancaire formel. On compte 4.320 agents de change à Phnom Penh et dans les provinces. La supervision des agents de change doit être limitée à l'inspection au hasard ou sur des renseignements des plaignants. La supervision vise à protéger les consommateurs et à encourager les meilleures pratiques. L'enregistrement de ces agents de change devrait faciliter la tâche des autorités régulatrices. Le principal objectif de l'enregistrement est d'assurer aux clients que les agents enregistrés ne sont pas liés à des pratiques inacceptables.

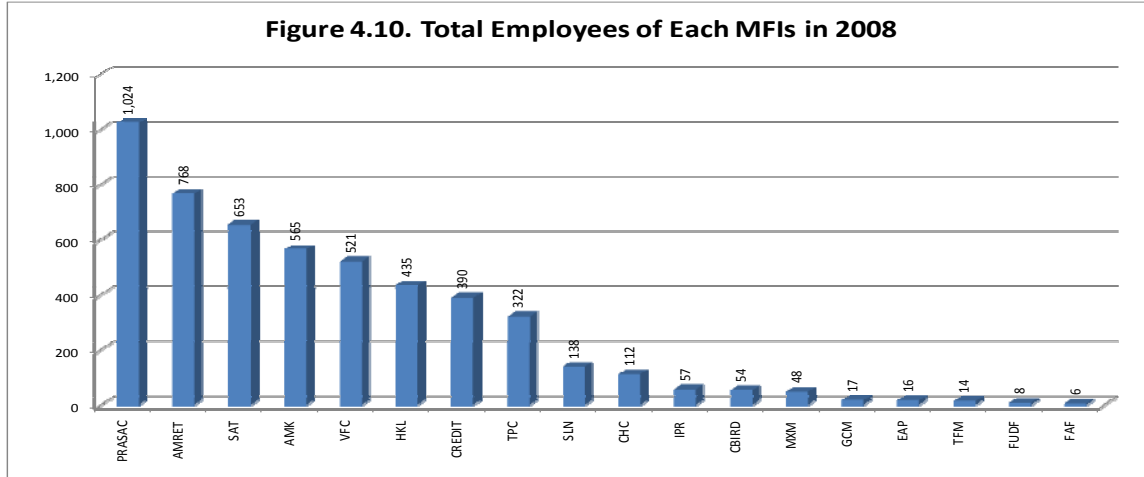
4.5. Secteur de la micro finance

4.5.1. Croissance des prêts et des dépôts

La micro finance est en pleine expansion. A la fin de décembre 2008, les institutions de micro finance et de crédit rural avaient enregistré une croissance de 81% des prêts par rapport à 2007. L'expansion du secteur de micro finance permet aux opérateurs de s'implanter dans les milieux ruraux où les banques sont absentes, de par des aux coûts élevés.

Il existe 18 institutions licenciées de micro finance, 26 opérateurs inscrits de crédit rural, et environ 60 ONG qui pratiquent la micro finance à la fin de 2008. Certains opérateurs ont abandonné leur statut d'ONG soutenues par les bailleurs de fond; certains opérateurs se sont établis comme des institutions de micro finance commerciales dès le début. La plupart vont établir des succursales ou encourager les succursales existantes à accroître leurs prêts. À la fin de décembre 2008, le total de prêts atteignait 1 161,7 milliards de riels; le nombre des emprunteurs atteignait 852 090, soit une croissance de 36% par rapport à 2007. Malgré cette bonne évolution, la plupart des pauvres, et surtout ceux qui vivent en milieu rural, ne sont pas encore couverts par le système formel de micro finance. Le nombre des prêt s'est accru de 10% par an en moyenne. Les dépôts s'élèvent à 26 milliards de riels, soit +7 % venant de 155 291 déposants. L'emprunt constitue donc la source principale des prêts des institutions de micro finance. Le taux d'intérêt des prêts reste élevé, 3% par mois pour les prêts en riels et 2,4% par mois pour les prêts en dollars. Ces chiffres témoignent également que les villageois sont de plus en plus entreprenants et conscients du rôle du micro crédit.

Graphique 4.10. Personnel des institutions de micro finance



Source: Banque nationale du Cambodge

Les institutions de micro finance ont adopté différents modes d'opérations pour offrir leurs services et produits, qui sont en accord avec les principes de bonne gouvernance et les pratiques du marché. Le coefficient de solvabilité, 20% en 2008, excède le minima réglementaire de 15%. Le taux de créances non performantes est négligeable; la perte totale est au-dessous de 1% des portefeuilles. Le taux de mauvais remboursements, 0,8 % en 2005 n'a été que de 0,42 % en 2008.

Malgré cette bonne évolution, la micro finance manque toujours de fonds, la demande excède de beaucoup l'offre de l'ordre de 60-70 millions de dollars; on manque aussi d'employés qualifiés et fiables; et il faut encore améliorer les infrastructures et la coopération avec les autorités concernées.

4.5.2. Perspectives et enjeux

Des mesures suivantes sont importantes pour améliorer l'accès aux crédits:

- L'élargissement des conditions requérant la publication par les compagnies privées de leur bilan;
- L'élargissement des éventails des terrains utilisés par les banques comme garantie, en réduisant les coûts de délivrance des titres de propriété;
- Le renforcement du tribunal et de la procédure judiciaire et l'introduction du tribunal commercial en vue de renforcer la certitude dans le règlement des différends commerciaux.

Depuis 2000, la BNC a appliqué un certain nombre de mesures visant à régler les faiblesses du système bancaire:

- En premier lieu, la mise en place d'un système bancaire à deux niveaux: la BNC en tant que régulateur et les banques commerciales, en tant qu'opérateurs. En effet, c'est la politique de désengagement de l'État qui a été mise en œuvre avec la privatisation de la Banque pour le commerce extérieur (FTB) afin de créer un environnement juste pour une libre concurrence sur un pied d'égalité.
- En deuxième lieu, la BNC a engagé un programme de réforme pour mettre en œuvre la loi sur les institutions bancaires et financières. Les créances bancaires non performantes sont l'objet d'un traitement diligent et approprié.
- En troisième lieu, 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 établis 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.
- En quatrième lieu, le renforcement du système de paiement. Le système de paiement cambodgien repose trop sur 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 des billets etc. L'utilisation accrue des paiements électroniques et de 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.

La modernisation des institutions bancaires a pour but d'améliorer la qualité de leurs prestations et la maîtrise des coûts de leurs interventions, de consolider leurs aptitudes en matière de mobilisation de ressources et de consacrer la complémentarité entre les banques de dépôts et les banques de développement, afin de permettre au système bancaire cambodgien d'être compétitif et d'affronter la concurrence étrangère.

Elle porte sur la modernisation des moyens de paiements, l'introduction de nouveaux instruments de financement, le renforcement de la sécurité des opérations bancaires, l'amélioration de la qualité de la créance et de son recouvrement et une réforme de la stratégie de gestion des ressources humaines.

Vu les mutations de l'environnement auxquelles doivent faire face les institutions financières, la refonte du système de compensation est devenue l'un des axes du programme de modernisation. Dans ce sens, il a été décidé de mettre en place un système de télé compensation caractérisé par la célérité et la fiabilité et qui permet le dénouement de la compensation dans les deux jours ouvrables qui suivent la date de l'opération indépendamment du lieu de paiement et de la valeur à compenser (chèque, effet, virement). Ce système permet aussi, en abaissant le coût unitaire de traitement des moyens de paiement, d'améliorer la productivité et la rentabilité bancaire et les services offerts aux agents économiques.

La dématérialisation croissante des valeurs papiers (chèques, prélèvements, lettre de change et virement) a favorisé le développement des échanges électroniques et a eu un effet favorable sur le coût moyen des transactions bancaires. Avec la croissance continue du volume des transactions bancaires, l'informatique est devenue un instrument vital pour la gestion de la banque et la tenue des comptes. Dans ce contexte, une panne ou un arrêt du système informatique représente une menace pour le fonctionnement de la banque et touche son image de marque. Pour consolider la sécurité informatique interne, un centre de secours externe « back up » qui permet la sauvegarde des données, a été créé. Toutefois, et malgré le grand pas en avant réalisé avec la mise en place de toutes ces mesures, l'atteinte des objectifs n'était pas possible dans un secteur très fragmenté, avec des banques qui n'ont pas atteint la taille critique leur permettant d'investir suffisamment dans la formation et l'information.

Chapitre 5

Secteur d'assurance

5.1. Marché d'assurance

5.1.1. Réglementation de l'industrie de l'assurance

L'industrie de l'assurance au Cambodge est soumise à la Loi sur les assurances entrée en vigueur en juin 2000. La loi sur les assurances est complétée par le sous-décret du 22 octobre 2001 qui édicte les détails du contrat d'assurance.

La loi sur les assurances et le sous-décret exigent chaque compagnie d'assurance (vie et dommages) d'enregistrer un capital en riels au moins équivalent à 5 000 000 de DTS soit 7 millions de dollars.

En 2002, le MEF a pris en compte la relativement petite taille de l'industrie de l'assurance et la rareté du capital et a accordé une plus grande flexibilité en termes d'obligation de capital : les compagnies peuvent désormais bénéficier d'une période de grâce de cinq ans pour se mettre en conformité avec l'obligation de capital.

Termes et conditions d'obtention d'une licence d'assurance – la compagnie est tenue de :

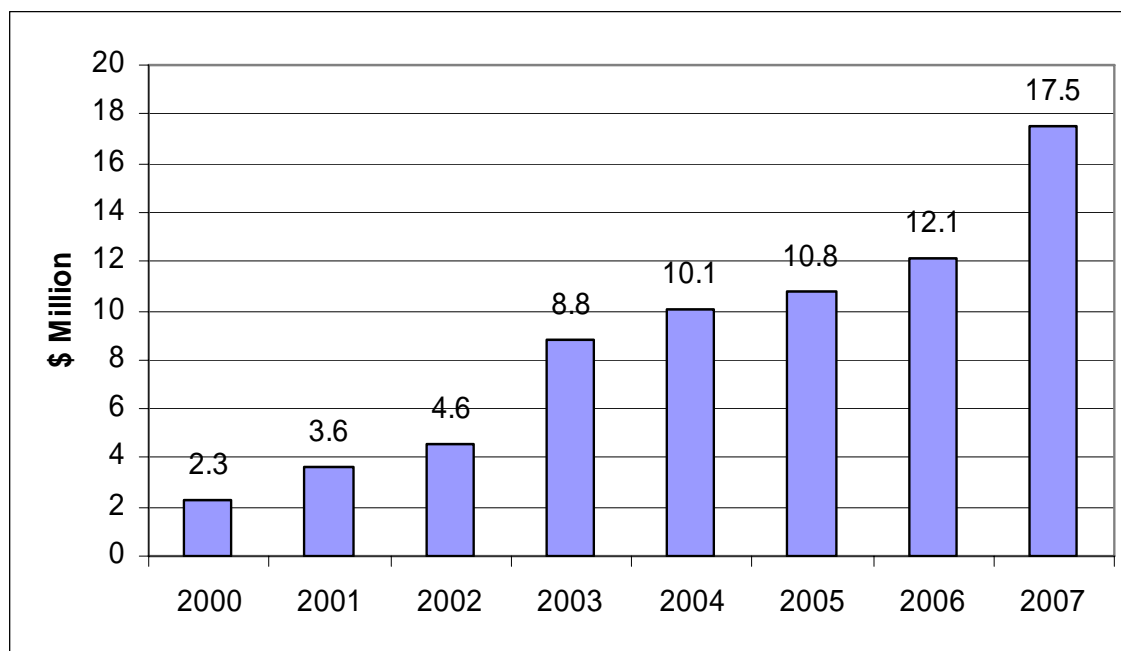
- Verser un dépôt de garantie de 10% de son capital enregistré de 7 millions de dollars sur le compte de dépôts du MEF à la BNC. Cette mesure vise à protéger le public d'éventuels risques liés à la faillite de la compagnie d'assurance ;
- Verser un dépôt de garantie de 50% de son capital enregistré de 7 millions de dollars sur un compte détenu auprès d'une banque commerciale reconnue par la BNC. Ce dépôt est considéré comme une marge de solvabilité que toute compagnie d'assurance est tenue de maintenir ; le contrôle des compagnies d'assurance relève de la responsabilité du Département de l'Industrie financière au sein du MEF. La démarche inclut la collecte de statistiques auprès des compagnies d'assurance,
- Assurer l'analyse des données collectées, le suivi des résultats ainsi que faciliter des inspections sur place menées par des organismes de régulation.

Dans le cadre du système actuel, les compagnies soumettent chaque année des états financiers complets, ainsi qu'un rapport d'audit. Des informations statistiques supplémentaires sont collectées pour les périodes intermédiaires. En sus de leurs états financiers audités, les compagnies remplissent un formulaire spécial développé par un groupe de travail des responsables des assurances au sein de l'ASEAN.

5.1.2. Marché d'assurance au Cambodge

La croissance de l'industrie en termes de valeur assurée est restée stable (entre 11 et 42% par an au cours des 7 dernières années). Les primes d'assurance brutes ont été multipliées par sept, passant de 2,3 millions de dollars en 2000 à 17,5 millions de dollars en 2007. Cependant, l'industrie n'offre qu'une gamme limitée de produits d'assurance. La forte hausse de 2007, avec 5,4 millions de dollars de primes supplémentaires par rapport à 2006, a été provoquée par les assurances de l'industrie du pétrole et du gaz.

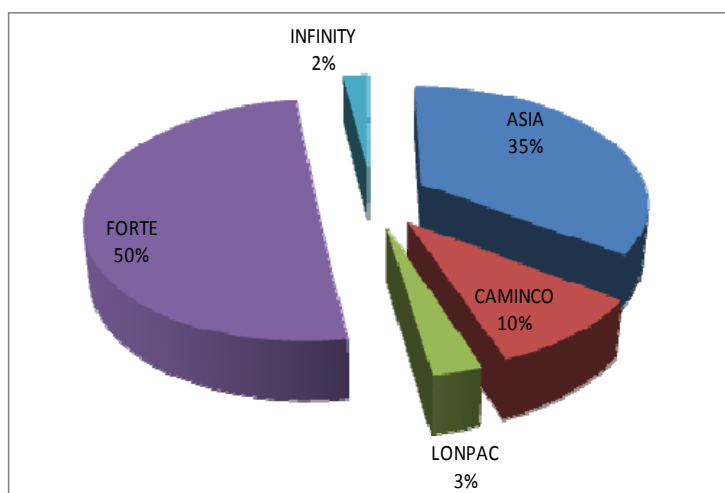
Graphique 5.1. Primes d'assurance brutes au Cambodge



Source : Ministère de l'économie et des finances

En décembre 2007, il y avait 5 compagnies d'assurance opérant au Cambodge (*Forte, Asia Insurance, Caminco, Infinity Insurance et Long Pac Insurance*) ainsi qu'une compagnie de réassurance (*Cambodia Re*).

Graphique 5.2. Parts du marché d'assurance, par compagnie



Source : Ministère de l'économie et des finances

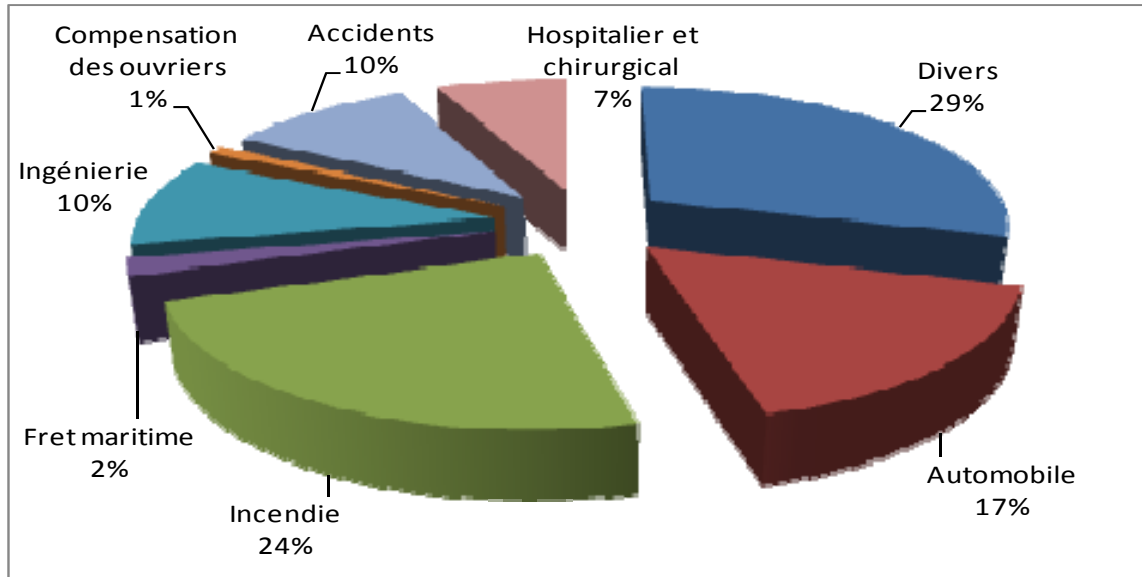
Forté Insurance domine le marché, comptabilisant 50% des parts de marché des assurances ; suivie par *Asia Insurance* qui représente 35% du marché. D'autres compagnies se disputent le reste du gâteau, comme *Caminco* (10% de parts de marché), *Campu Bank Lonpac* (3%) et *Infinity* (2%). Environ 10% des primes d'assurance sont cédées par les cinq compagnies d'assurance à *Cambodia Re*.

Tableau 5.1. Compagnies d'assurance par secteur d'activité

Secteur d'activités	ASIA	CAMINCO	LONPAC	FORTE	INFINITY	Total
Automobile	801 256	1 074 475	112 117	950 955	85 977	3 024 781
Incendie	959 899	306 444	185 078	2 641 500	39 309	4 132 231
Fret maritime	171 126	19 947	9 180	223 677	1 683	425 614
Ingénierie	1 383 762	71 980	35 263	335 744	2 813	1 829 562
Compensation	171 053	13 295	-	5 424	-	189 772
Accidents	371 047	135 138	28 537	1 076 925	73 327	1 684 975
Hospitalier et	290 629	16 386	5 483	826 713	82 310	1 221 521
Divers	1 937 933	65 678	143 730	2 740 587	97 363	4 985 291
TOTAL	6 086 705	1 704 695	519 389	8 801 527	382 783	17 493 747

Source : Ministère de l'économie et des finances

Graphique 5.3. Assurances - Secteurs d'activité



Source : Ministère de l'économie et des finances

Les principaux produits d'assurance disponibles sur le marché concernent les assurances incendie pour les commerces (27% de la valeur totale des polices) et les assurances automobile (19%). La rubrique « divers » (29%) inclut : les risques hospitaliers et chirurgicaux, l'assurance des personnes, les accidents, le fret maritime et les voyageurs. L'assurance pétrole et gaz s'est avérée être l'un des secteurs d'activité des assurances les plus actifs.

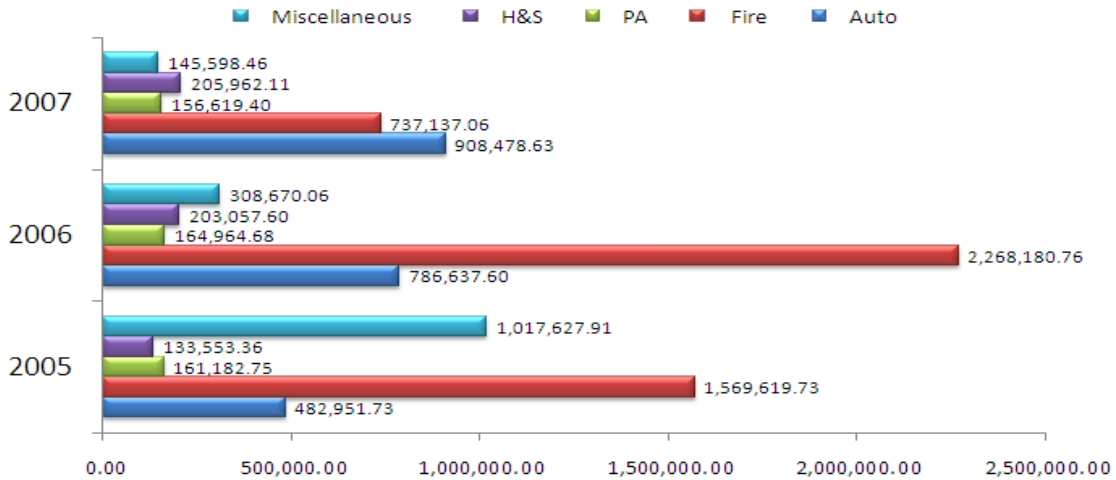
La catégorie « divers » (cambriolages, vols, assurance des valeurs, responsabilité, assurance voyage, assurance contre les détournements, responsabilité générale des tiers et responsabilité de l'employeur) comptait pour la plus grande partie des contrats conclus en 2007, soit 20% du marché (4,9 millions de dollars).

L'incendie arrivait deuxième en termes de parts de marché, représentant 4,1 millions de dollars américains (24% des primes de marché), suivi par l'assurance automobile avec 3 millions de dollars soit 17% du marché. Les accidents des personnes ainsi que les compensations des travailleurs arrivaient en quatrième position avec 1,8 millions de dollars soit 11% de parts de marché.

L'ingénierie comptait pour 1,8 millions de dollars, devant la santé et la chirurgie avec 1,2 millions et le fret maritime avec 0,4 million de dollars.

Graphique 5.4. Indemnisation en 2005-2007

Gross Claim in 2005-2007 by 5 Lines of Business



Source : Ministère de l'économie et des finances

Les demandes d'indemnisation d'incendie ont été de plus en plus fréquentes et de plus en plus importantes ces dernières années, notamment en temps de crise financière mondiale. Les autres demandes d'indemnisation importantes concernaient l'assurance automobile et diverses autres catégories.

5.2. Réforme du secteur d'assurance

L'industrie de l'assurance est tenue d'assurer un certain nombre de rôles spécialisés qui ne sont pas requis auprès d'autres institutions financières. L'assurance est jeune au Cambodge, une main d'œuvre spécialisée n'est pas encore disponible mais devrait être développée (par exemple, souscripteurs, actuariat, ajusteurs de pertes, et gestionnaires de fonds).

Les priorités de développement immédiates de l'industrie de l'assurance sont les suivantes :

- Reconsidérer toute l'industrie afin de vérifier le respect des meilleures pratiques internationales ;
- Développer des normes de reporting financier : les normes de reporting financier pour les compagnies d'assurance devraient se baser sur des règles claires quant à l'établissement de provisions pour sinistres en suspens ; et les exigences en termes d'audit pour les compagnies d'assurance devrait être clairement définies ;
- Questions relatives à l'encadrement : celui-ci devrait inclure un renforcement des

compétences des employés du MEF, notamment par une formation détaillée ; une coopération et une mutualisation des ressources dans la région ;

- Un plus grand recours aux professionnels, notamment en adoptant une approche de contrôle a posteriori (« file-and-use ») du reporting réglementaire ; l'introduction de supports informatiques ; et l'adhésion à l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (IAIS) ;
- Privatisation de CAMINCO : la privatisation de cette compagnie viendra mettre un terme au processus de privatisation de secteur d'assurance au Cambodge ;
- Collaboration interministérielle : le groupe responsable de la conception de la politique relative au secteur d'assurance, y compris les employés concernés au sein du MEF, devrait participer à des comités interministériels réunissant des représentants du Ministère des travaux publics et des transports, du Ministère de l'aménagement du territoire, de la planification urbaine et de la construction, du Ministère du Tourisme et du Ministère de l'Intérieur pour examiner les différents moyens de promouvoir un meilleur respect des règles sur l'assurance obligatoire des véhicules et des sites de construction ;
- Micro-assurance : introduire un mécanisme de régulation et de contrôle des activités des institutions de micro finance qui visent à offrir une protection à leurs membres. Ces règles devraient être moins restrictives que celles qui s'appliquent aux compagnies d'assurance standard, et inclure des conditions définissant les types d'institutions susceptibles d'offrir des produits de micro-assurance tout en fixant des limites appropriées à la portée de leurs opérations ;
- Assurance vie : développer une stratégie appropriée pour l'assurance vie, en y incluant les éléments nécessaires du cadre juridique et la préparation d'études de faisabilité relatives à un développement juridique et réglementaire. Une étude va être menée pour évaluer le marché potentiel de l'assurance vie au Cambodge, y compris la micro-assurance. Le Cambodge devrait réviser son cadre réglementaire pour permettre les concessions de licence aux compagnies vendant des polices d'assurance.

Les priorités à moyen terme sont les suivantes :

- Assurance vie : autoriser les contrats d'assurance vie comme moyen de financement des retraites et des régimes d'épargne-retraite ;
- Obligations actuarielles : il n'existe pas d'actuaire en activité actuellement au Cambodge et la probabilité de voir des actuaires professionnels s'installer au Cambodge dans un futur proche est assez faible. En l'absence d'un marché adéquat pour les assurances vie

et les fonds de pension, il est peu probable que des actuaires soient tentés d'installer leurs activités au Cambodge.

- Les actuaires fournissent l'expertise technique nécessaire pour évaluer les obligations à long terme de l'assurance et des fonds de pension. Dans la plupart des marchés en développement, les compétences des actuaires sont obtenues par l'intermédiaire des services de bureaux internationaux installés dans les principaux centres. L'introduction d'opérations d'assurance vie va rendre nécessaire l'établissement de règles pour recourir à des actuaires expatriés afin d'évaluer les projets d'assurance vie et de retraite ;
- Institut de formation : à l'heure actuelle, il n'existe aucune institution de formation en assurance. Les employés comme les cadres des compagnies d'assurance privées ont besoin renforcer leurs compétences. Si l'industrie connaît une forte croissance à moyen terme, il conviendra de considérer la possibilité de créer un institut de formation en assurance au Cambodge. Cet institut pourrait contribuer à la formation de représentants de commerce, de contrôleurs ou de chefs de service ;
- Protection des consommateurs et sensibilisation des clients : l'assurance est une affaire de contrats. Pour que le secteur d'assurance puisse prendre racine, les parties contractantes doivent avoir pleinement connaissance des implications des termes du contrat avant de s'engager. Le règlement de toute demande d'indemnisation survenant au cours du contrat doit suivre à la lettre les termes de ce contrat. Tout différend relatif à ce règlement doit être porté devant les tribunaux ou tout autre système alternatif de résolution des conflits. Afin de soutenir le développement, le Cambodge pourrait prendre en compte la possibilité de créer un service consommateur distinct de l'autorité de contrôle. De plus, le gouvernement et l'industrie devraient travailler ensemble à l'adoption de mesures de sensibilisation du public au monde des assurances et aux services qu'il pourrait attendre d'une police d'assurance. Une formation juridique et judiciaire pourrait être également étudiée ;
- Obligations tarifaires et formulaires de polices uniformisées : l'Association générale des Assurances du Cambodge (GIAC) devrait développer et proposer une liste de prix minimum à facturer pour les produits d'assurance les plus courants. Les tarifs proposés devraient être approuvés par une évaluation professionnelle indépendante afin de garantir leur adéquation avec les indemnités pouvant survenir dans le cadre de ces polices. L'autorité de contrôle des assurances validerait ces tarifs et imposerait aux compagnies de ne pas appliquer des tarifs inférieurs. Des accords doivent être trouvés quant à la mise en application de ces tarifs. Avec l'uniformisation des formulaires de polices, toutes les compagnies seraient supposées définir, dans les mêmes termes, la portée et la nature des indemnités. L'utilisation de ces formulaires devrait être obligatoire et contraignante ;

- Etude de faisabilité pour le développement d'un système de retraite privé et volontaire au Cambodge : les régimes de retraite privés, organisés sur une base volontaire, reposent sur des investisseurs institutionnels, au même titre que les compagnies d'assurance. Alors que les programmes de sécurité sociale et tout programme obligatoire d'épargne retraite seraient du ressort du Ministère des Affaires sociales, les régimes de retraite volontaires et leur contrôle devraient être placés sous la responsabilité du MEF. Afin de promouvoir l'épargne retraite volontaire, des incitations fiscales attractives doivent être mises en place pour les individus (ou les employeurs) qui consacrent une partie de leurs revenus à leur épargne retraite. Le développement de régimes de retraite en tant qu'investisseurs institutionnels catalysera également l'évolution des marchés locaux des valeurs mobilières.

Les priorités à long terme sont les suivantes :

- Mettre en œuvre la Loi sur la Sécurité sociale, comprenant des instruments de soutien appropriés ;
- Développer un système réglementaire pour gérer les régimes de retraite privés. Il sera nécessaire d'y inclure des règles d'acquisition des droits à la retraite pour les contributions des employeurs ; des obligations de financement pour garantir les allocations ; une certification actuarielle pour les régimes de prévoyance ; et des règles d'investissement qui insistent sur les rendements sans sacrifier la sécurité ou les liquidités ;
- Étudier les avantages d'un régime d'épargne obligatoire pour les travailleurs du secteur formel, inclus dans le système de sécurité sociale. Un tel programme n'est pas forcément nécessaire au Cambodge, étant donné que la majorité de la population est jeune et que le concept du soutien familial étendu est encore très fort. Néanmoins, avec l'urbanisation, ce concept de la famille étendue comme filet de sécurité sociale pourrait être remis en cause à l'avenir.

Chapitre 6

Développement du marché de capitaux

La « Stratégie de développement du secteur financier 2006 – 2015 » envisage le développement d'un système financier solide, basé sur le marché. Le marché des capitaux et les banques fonctionnent de façon complémentaire pour améliorer l'efficacité du système financier, ce qui est essentiel pour stimuler la croissance économique. Dans le développement du marché des capitaux, l'idée est d'avoir une structure efficace et transparente avec une masse critique d'émetteurs permettant de mobiliser les fonds d'investissement à long terme. Le marché s'attèlera des risques, surmontera les obstacles au développement financier et soutiendra la gestion des risques ainsi que l'accumulation et l'allocation des ressources financières. Le développement d'un marché des valeurs mobilières présentera les avantages suivants :

- En sus des dépôts bancaires, qui sont essentiellement détenus sur le court terme, le marché des capitaux renforcera la mobilisation de l'épargne, en fournissant toute une gamme d'instruments d'épargne attractifs, qui pourront être utilisés pour financer des investissements sur le long terme. Le marché des capitaux est également un mécanisme pratique pour orienter l'épargne étrangère vers des portefeuilles de placement. A l'heure actuelle, le Cambodge ne peut qu'attirer des investissements étrangers directs puisqu'aucun marché des capitaux ni aucune infrastructure d'échange des valeurs n'existe. Les portefeuilles de placement étrangers ne deviendront possibles qu'après l'établissement d'un système d'échange de valeurs et de règles permettant aux étrangers d'investir dans des titres de placement cambodgiens onshore.
- Il conduira à une allocation plus rationnelle des ressources puisque les fonds, qui autrement serviraient la consommation, ou dormiraient sur des comptes à vue dans les banques, seront mobilisés et redirigés vers des activités commerciales productives ;
- En règle générale, les investisseurs hésitent à s'impliquer dans des projets d'investissement sur le long terme, même si les rendements y sont élevés. Grâce au marché des capitaux, les investisseurs peuvent conserver leurs liquidités tout en investissant à long terme.
- Le marché des valeurs améliore la gouvernance d'entreprise grâce à l'obligation d'information, qui garantit meilleure gestion et efficacité ;
- Les entreprises publiques détenues par une multitude d'actionnaires sur le marché boursier et qui sont sujettes à une réglementation, ont tendance à afficher une meilleure gestion que les entreprises privées ;

- Il est possible pour des entreprises d'en acquérir d'autres pour étendre leurs gammes de produits et leurs parts de marché, diversifier leurs canaux de distribution, lutter contre la volatilité ou acquérir d'autres actifs nécessaires à leurs activités.

Une bourse des valeurs fournira une place de marché qui :

- Améliore la liquidité des titres de placement et met en valeur des prix justes reflétant la force relative de l'offre et de la demande. Grâce à cette fonction, les investisseurs sont pleinement informés lorsqu'ils investissent dans des valeurs et les entreprises peuvent lever régulièrement des fonds en émettant des valeurs ;
- Les prix publics sur le marché seront d'excellents indicateurs des performances d'une entreprise sur une base rationnelle et peuvent être utilisés pour évaluer la valeur de couverture ou la valeur de l'actif des titres sous-jacents ;

Pour les investisseurs détenteurs de titres cotés en Bourse, les avantages comprennent :

- L'opportunité d'acheter et de vendre des titres à des prix justes, déterminés par le marché ;
- Un plus large choix d'instruments d'épargne ;
- La participation au capital d'une entreprise répondant à des normes strictes de gouvernance ;
- Une confiance plus forte et une plus grande valeur nominative.
- La valeur des titres sur le marché peut être utilisée, de façon plus sûre, comme un indicateur de la valeur de l'entreprise sous-jacente ;
- Les titres d'entreprises cotées en bourse peuvent être utilisés comme monnaie de fusions-acquisitions.

6.1. Etapes de développement du marché de capitaux

Le plan de développement du marché des capitaux se décompose en trois phases logiques de développement, décrites ci-dessous. L'idée est d'obtenir la structure de marché des capitaux décrite dans la figure.

6.1.1. Phase 1 (2006-2009)

Cette phase comprend :

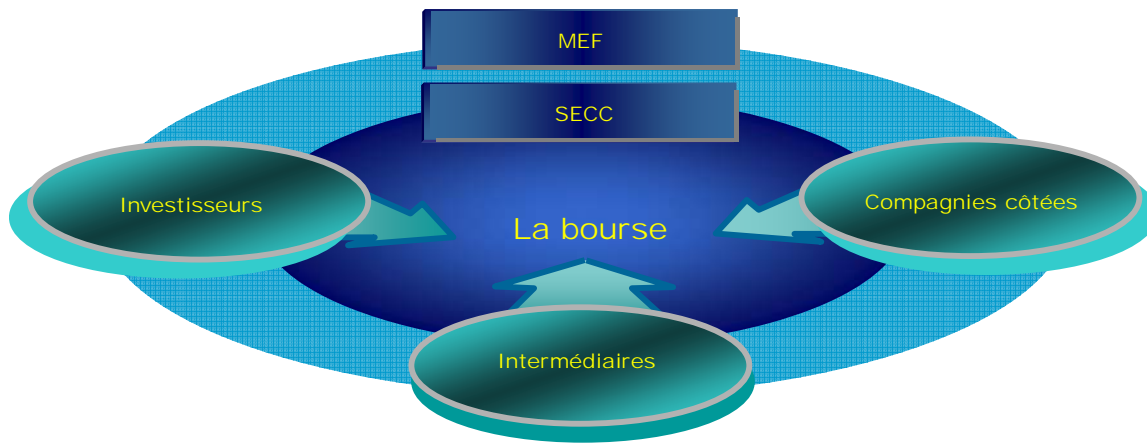
- Adoption de la Loi sur les titres d'Etat. Celle-ci a été adoptée le 10 janvier 2007. Le MEF est en train de préparer le sous-décret et les Prakas d'application ;
- Mise en place d'un marché des titres d'Etat précédant la création d'un marché des valeurs mature. Cela permettra de gagner la confiance des investisseurs et de leur donner l'opportunité de se familiariser avec le fonctionnement du marché des valeurs.
- Développement d'un cadre réglementaire approprié quant à l'insolvabilité, et, progressivement, d'un cadre de gouvernance d'entreprise ;
- Entrée en vigueur d'une loi sur l'émission et l'échange de valeurs mobilières non-étatiques. Cette loi a été adoptée en 2007 ;
- Amélioration des compétences en comptabilité / audit ;
- Mise en place d'un protocole d'accord avec la Bourse de la Corée (KRX) pour la création d'une bourse des valeurs ;
- Formation pour sensibiliser le public, éduquer les investisseurs et développer les ressources humaines afin de soutenir le développement du marché financier.

6.1.2. Phase 2 (2009-2012)

La deuxième phase comprend :

- Mise en place progressive et graduée d'un cadre de gouvernance d'entreprise ;
- Lancement d'une Bourse des valeurs cambodgienne en juillet 2011 ;
- Ouverture d'un bureau dépositaire de titres au sein de la Bourse cambodgienne pour toutes les entreprises en activité et création d'une autorité d'enregistrement des entreprises publiques ;
- Adoption de règles relatives à la gouvernance financière et la régulation ;
- Développement continu de l'information financière et de la régulation d'entreprise ;
- Offre publique d'achat (OPA) de titres autorisée seulement dans le cadre de la bourse des valeurs ;
- Conception d'un processus de compensation pour les investisseurs dans le cas d'une défaillance des intermédiaires de placement détenant les actifs de leurs clients.

Graphique 6.1. Structure du marché de capitaux



Source : Ministère de l'économie et des finances

6.1.3. Phase 3 (2012-2015)

La dernière phase comprend :

- Développement de fonds d'investissement ;
- Développement de régimes de retraite / fonds de prévoyance ;
- Avantages fiscaux permettant d'attirer les investissements sur les titres d'Etat.

6.2. Obstacles principaux au développement d'un marché de capitaux

Les obstacles principaux au développement d'un marché des capitaux concernent les étapes requises par la loi sur l'émission et l'échange de valeurs mobilières non-étatiques, à savoir :

- Bourse des valeurs
- Création d'une Commission des valeurs boursières du Cambodge (SECC) – seul organe réglementaire de régulation et de contrôle des titres de placement ;
- Etablissement d'un marché primaire offrant aux investisseurs de nouveaux titres de placement ;
- Création d'une Bourse des valeurs et d'un système d'intermédiaires de placement, de compensation et liquidation, et d'un dépositaire de titres ;

- Mise en place de régulations pour un marché boursier juste, efficace et transparent et pour la protection des investisseurs.

6.2.1. Mise en place de la bourse de valeur

Le ministère coréen des Finances et de l'Economie et le ministère cambodgien de l'Economie et des Finances ont signé un protocole d'accord (MoU) le 4 mai 2006 indiquant leur intention de collaborer à l'établissement d'une bourse de valeur au Cambodge. Une feuille de route a été préparée pour guider la mise en œuvre de ce projet.

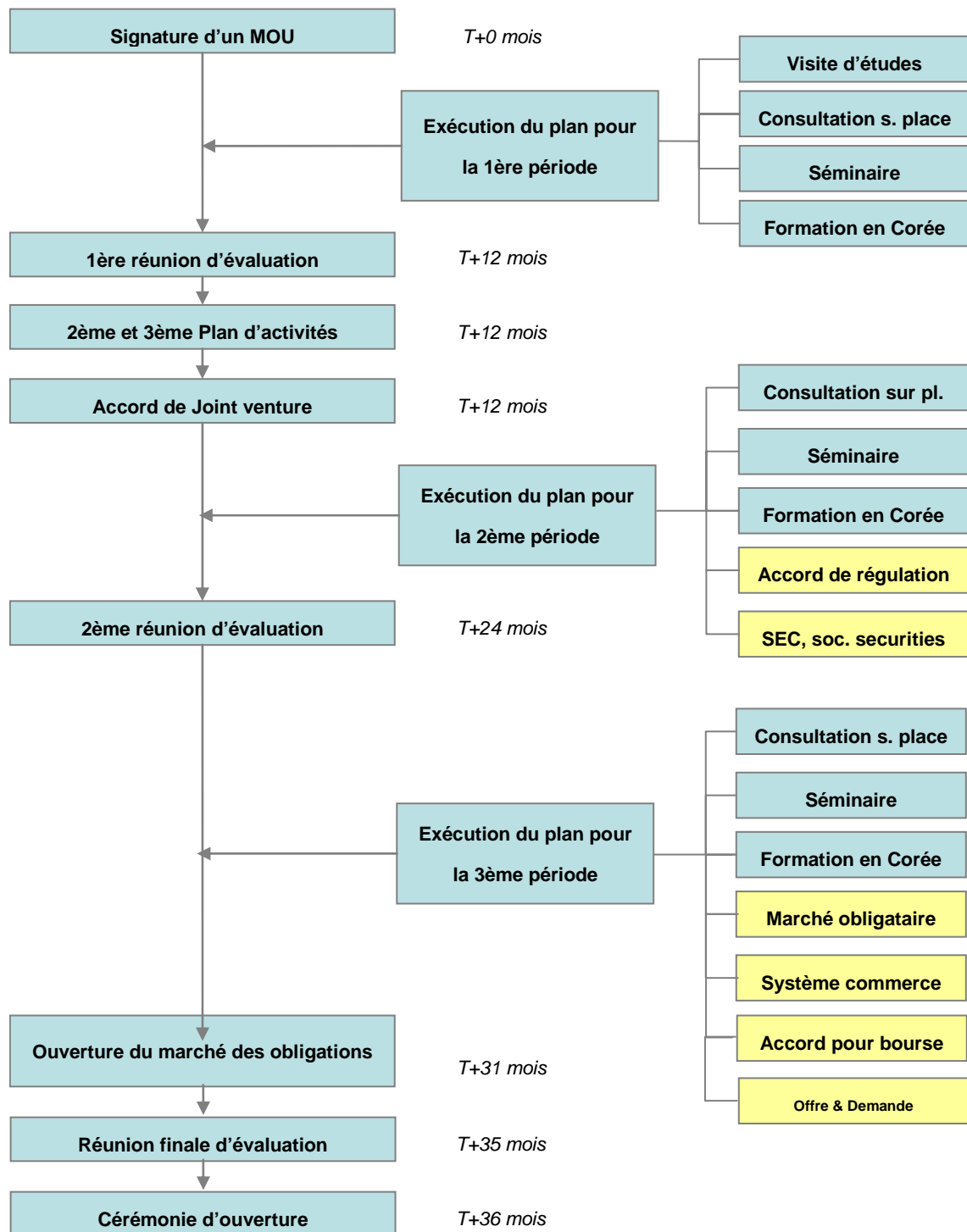
L'objectif de cette feuille de route est (i) de définir le rôle de chaque partie dans la création de la bourse des valeurs au Cambodge et la préparation du fonctionnement de cette nouvelle bourse ; (ii) de spécifier les tâches principales de chaque partie pour la mise en place de la bourse de valeur ; et (iii) de proposer un échéancier pour accomplir ces tâches. Les activités seront menées pendant 36 mois suivant la signature du protocole d'accord entre la Bourse coréenne (KRX) et le MEF.

La mise en place et le développement d'un marché des capitaux requièrent un cadre légal adéquat. Le MEF prévoit de préparer et d'introduire le cadre légal nécessaire à la création d'une bourse des valeurs au Cambodge. La KRX mettra ses experts à disposition pour appuyer le travail préparatoire.

Dans la mise en œuvre de sa stratégie de développement d'un marché de capitaux, le MEF accordera la priorité aux activités suivantes :

- Formuler et adopter des lois et des régulations pour la création d'une Commission des valeurs boursières (SECC), d'une bourse des valeurs et d'entreprises de placement ;
- Formuler et faire appliquer des lois et des régulations permettant de renforcer les entreprises et les investisseurs pouvant être cotés en bourse ;
- Faire respecter les normes de comptabilité et de contrôle financier s'appliquant aux entreprises.

La mise en place d'un marché cambodgien des valeurs mobilières a été planifiée de la façon suivante :



TROISIÈME PARTIE

ENJEUX DE LA MODERNISATION DE L'AGRICULTURE

- Chapitre 7. Agriculture
- Chapitre 8. Contraintes à l'amélioration du niveau de vie des paysans
- Chapitre 9. Politique de modernisation du secteur agricole et rural

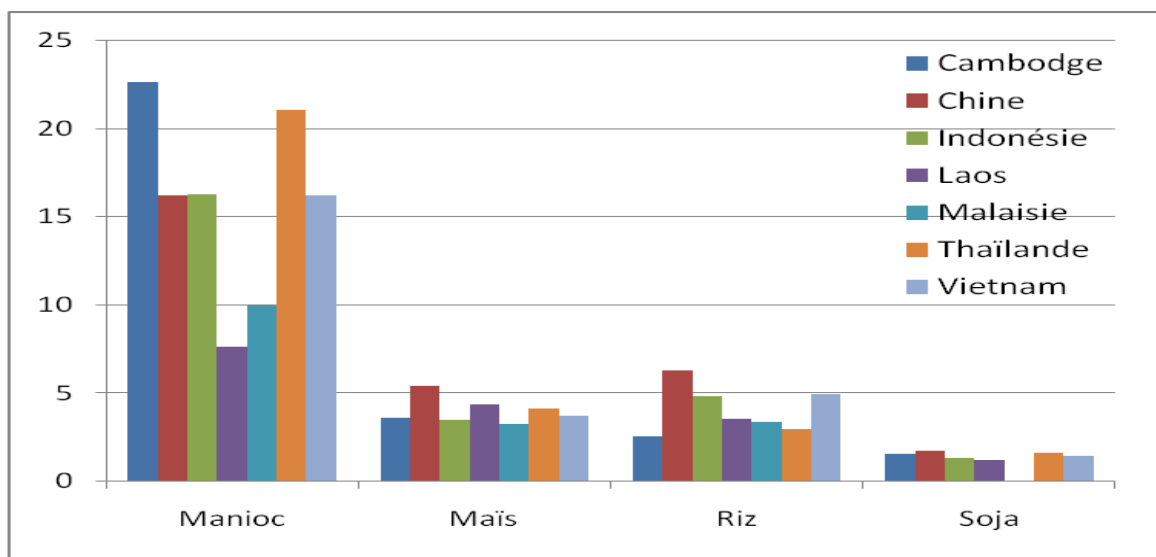
Chapitre 7

Agriculture

L'agriculture est fondamentale pour augmenter les revenus, en particulier des pauvres dans les zones rurales. Elle représentait 29,6% du PIB en 2007. Compte tenu du fait que 85% de la population vit dans les zones rurales, 60 % de la population active vit de l'agriculture et que 75% des chefs de famille des foyers défavorisés sont des agriculteurs, les résultats de ce secteur sont un facteur clef de croissance économique durable, de réduction de la pauvreté et de développement de l'économie rurale.

Le graphique 7.1. ci-dessous compare la productivité des principales cultures au Cambodge avec celles des pays voisins. En général, il y a une marge de manœuvre dans l'accroissement de la productivité du riz et du maïs au Cambodge.

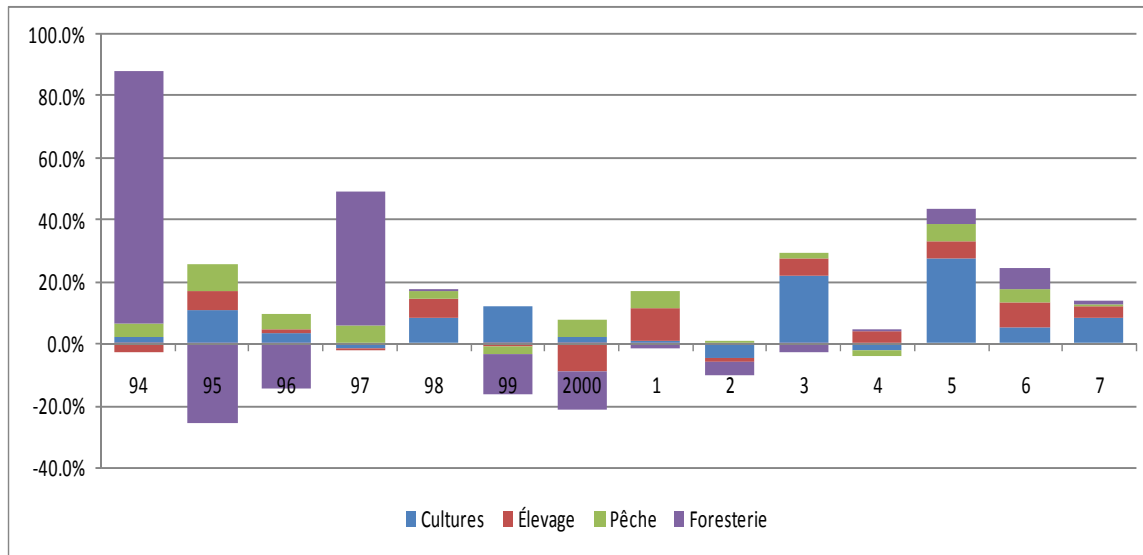
Graphique 7.1. Productivité agricole (T/ha)



Source: Ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche

Le développement de l'agriculture est une composante essentielle de la stratégie du GRC pour réduire la pauvreté dans les communautés rurales, garantir la sécurité alimentaire et favoriser une croissance économique équitable et durable. Tandis que la production totale du secteur de l'agriculture, de la pêche et des forêts a augmenté sur la période 1993-2007, la part du PIB du secteur est passée de 45,3% en 1993 à seulement 29,7% du PIB en 2007 suite à la croissance rapide du secteur industriel sur la même période.

Graphique 7.2. Croissance du secteur agricole, (en %)



Source : Ministère de l'économie et des finances

La croissance du secteur agricole est plus lente que celle de l'industrie et des services. En outre, la croissance économique pendant cette dernière décennie s'est concentrée dans seulement quelques secteurs clés, tels que la confection, le tourisme et la construction. Les échanges, les investissements et le développement du secteur privé ont créé plus d'opportunités pour les centres urbains que les zones rurales. Ces raisons susmentionnées ont creusé un écart considérable entre les villes et les campagnes et ont même déclenché la différenciation au sein de la population rurale.

Donc on a remarqué une tendance nette à une inégalité croissante entre les riches et les pauvres au Cambodge. Entre 1994 et 2004, le niveau de vie du quintile le plus riche des Cambodgiens a augmenté de 45 %, en comparaison avec 8% pour le quintile le plus pauvre qui vit dans les milieux ruraux et pratique l'agriculture. En outre, les pauvres dépendent de l'accès aux ressources naturelles et forestières pour subvenir à leurs besoins. La dégradation des ressources naturelles et l'octroi des concessions foncières économiques au secteur privé ont exacerbé les inégalités.

Pour avoir un impact sensible sur la réduction de la pauvreté dans un contexte de forte croissance de la population, le secteur agricole devrait s'accroître de 5 à 6 % par an. Atteindre cette performance représente un enjeu majeur pour l'agriculture. La croissance potentielle de l'agriculture par l'intensification et l'expansion des superficies cultivées est entravée par la capacité d'absorption des marchés intérieurs, la qualité médiocre des produits exportés, et la faible demande pour les produits agricoles dans la région. Les produits agricoles devaient faire face à la concurrence féroce de la part des produits

importés et la politique protectionniste des autres pays producteurs.

La production agricole est dominée par la culture du riz et l'élevage qui, ensemble, représentent environ un tiers de la production agricole et près de 27% du PIB. La pêche et l'exploitation forestière n'assurent que 5% du PIB, mais les perspectives de croissance semblent bonnes. Le seul moyen pour améliorer la situation du plus grand nombre des paysans cambodgiens 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.

Le Plan de développement socio-économique 1996-2000 envisageait la création des emplois et des revenus dans les domaines de l'agriculture et du développement rural durable dans le cadre de l'économie du marché. Ce plan a accordé la priorité à cinq secteurs, notamment: le déminage et l'amélioration des superficies cultivées; la réhabilitation et la construction des systèmes d'irrigation, et l'amélioration de la gestion de l'eau; le planning de l'utilisation du sol; renforcement de l'offre des intrants; et les services de soutien, en particulier le crédit, le marketing, la recherche et la vulgarisation agricole.

En 1999, le GRC a lancé un plan triennal visant à promouvoir les investissements, accroître la production agricole et améliorer la valeur ajoutée de ce secteur. La priorité a été accordée aux secteurs de transport et des routes pour améliorer l'accès aux marchés et à l'agro-industrie pour accroître la valeur ajoutée. Au cours des dernières années, le Cambodge a cherché également à produire et exporter le riz de haute qualité vers la Thaïlande et le Vietnam.

La riziculture au Cambodge est toujours déterminante dans la croissance du secteur agricole: par le passé elle est souvent atteinte, successivement, par les inondations et/ou la sécheresse. Le riz est le plus important produit agricole du Cambodge et représente environ un tiers de la production agricole. L'hévéa et les autres cultures (par exemple le soja) représentent 24% de la production agricole, et l'élevage—29%, tandis que la pêche et la foresterie représente, chacun, moins de 10% de la production agricole et moins de 4% du PIB. La valeur ajoutée des forêts a subi une forte croissance pendant la période 1993-1998, au rythme moyen annuel de 21,5%. Dorénavant, le secteur forestier a connu une baisse des activités, à la suite de l'annonce de la politique gouvernementale de la gestion durable des ressources forestières.

En 2000 et en 2002 le secteur agricole a subi les contrecoups de la forte baisse (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 se sont traduites par une chute de la production du riz (2,5% en 1999-2002 contre 4,6% en 1999-2003) et le cheptel, le sous-secteur de l'élevage a connu une croissance moyenne annuelle de 0,6%. 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 GRC a mis en œuvre une politique de gestion durable des ressources halieutiques.

Le Cambodge compte 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. La superficie cultivée augmente régulièrement. Pendant la période 1998-2008, 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 que 2 % de la surface cultivée du pays.

Tableau 7.1. Superficie plantée

(en milliers d'hectares)

	1966	1980	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Paddy	2510	1441	1890	2318	2137	2314	2374	2443	2541	2585
Maïs	117	123	44	71,46	80,47	93,36	91,20	90,73	108,83	142,39
Hévéa saigné	46	5	51	-	31,21	28,72	-	-	-	-
Arachide	23	6	6	10	13	14	19	17	13	21
Sésame	14	3	9	19,22	20,85	33,99	64,47	79,25	56,26	47,81
Soja	8	4	15	33,25	33,43	53,06	84,88	118,76	75,05	76,98
Poivre noir	1	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Tabac	17	7	16	9,67	4,07	6,4	1,7	8,1	8,7	7,2

Source: Conférence annuelle du Ministère de l'agriculture, des forêts de la pêche

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.

7.1. Riziculture

Le Cambodge est un pays rural et 90% des pauvres vivent à la campagne. 80% des pauvres ruraux dépendent de la riziculture. 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 en 2008.

Le riz est une denrée de base pour les Cambodgiens. Le riz ne représente quelque 84% de la production vivrière annuelle et fournit 68% des besoins énergétiques totaux. Il est principalement cultivé dans le bassin central et dans le delta du Mékong ainsi que dans la plaine du Tonlé 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% 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.

Tableau 7.2. Indicateurs clés du riz

		2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zones rizicoles	M ha	2,318	2,314	2,374	2,443	2,541	2,585	2,616
Zones cultivées	M ha	1,903	2,242	2,109	2,414	2,516	2,567	2,613
Rendement rizicole moyen	T/ha	2,115	2,101	1,977	2,479	2,489	2,621	2,746
Production rizicole	MT	4,026	4,711	4,170	5,986	6,264	6,727	7,175
Denrées alimentaires nécessaires / an	MT	1,981	1,937	1,906	2,014	2,054	2,096	1,970
Surplus de riz usiné	MT	0,091	0,686	0,416	1,320	1,434	1,650	2,025
Surplus de riz paddy	MT	0,142	1,073	0,650	2,062	2,240	2,578	3,164

Source: Ministère de l'agriculture, des forêts de la pêche

Au cours de la période 1993-2008, la production de riz a augmenté rapidement pour s'établir à 7,17 millions de tonnes en 2008 pour une superficie de 2,61 millions d'hectares. Cette progression traduisait un accroissement des superficies récoltées et des rendements, et ce, en dépit de précipitations irrégulières, d'une pénurie de main d'œuvre et de capital, et des dégâts causés par la guerre aux institutions et aux infrastructures.

La production de riz s'élève à 7,17 millions de tonnes en 2008 et représente 80% de l'ensemble de la production agricole et 14% du PIB. Cela a créé un surplus de 3 millions de tonnes du riz paddy ou 2 millions de tonnes du riz usiné pour être exporté. En 2008, sur une superficie totale de 3 millions d'hectares de terres cultivées, 78% (2,6 millions d'hectares) étaient consacrés à la riziculture, 6% aux autres cultures alimentaires, 4% aux cultures industrielles et 6% aux fruits et autres cultures. Sur 2,6 millions d'hectares consacrés à la riziculture, on estime que les terres irriguées représentent environ 430.000 hectares (environ 23% des rizières). L'agriculture reste au cœur de la société cambodgienne, mais avec un poids économique décroissant.

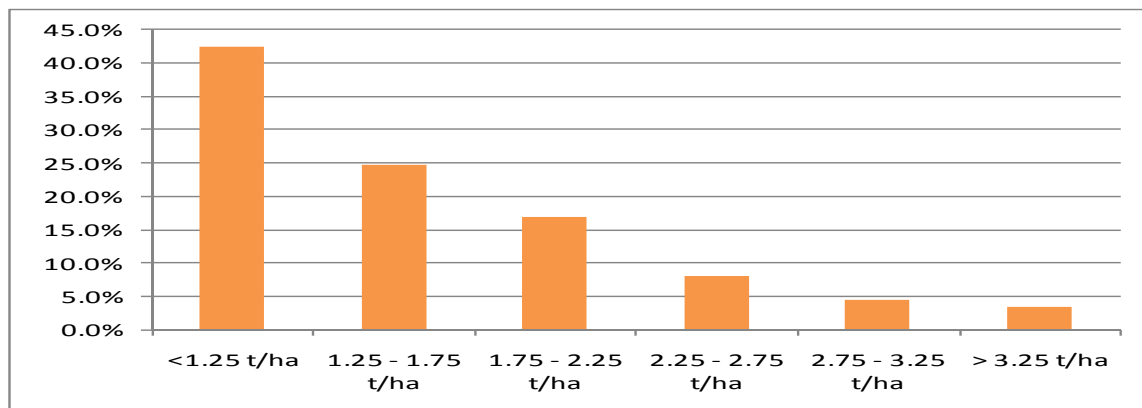
Les exploitations sont de taille réduite, à cause de l'accroissement de la population. Un foyer possède en moyenne 1,5 ha et une moitié des paysans possèdent un terrain de moins de 0,75 ha. Cela a causé l'exode rural et l'immigration vers les milieux urbains et a rendu la

population rurale plus dépendante des activités non agricoles pour la génération des revenus.

Le riz représente entre 25 et 30% des dépenses totales des foyers pauvres. Néanmoins, l'agriculture de subsistance domine dans la zone peuplée et l'agriculture de rente dans les zones moins peuplée. L'accroissement de la productivité des cultivateurs de subsistance aura un impact substantiel sur la réduction de la pauvreté et facilitera le passage à l'agriculture commerciale.

Donc l'amélioration des rendements de paddy et la croissance de la surface cultivée ont permis à la production de rattraper la croissance démographique. Les récoltes totales, en particulier de riz, ont augmenté de manière constante, créant ces dernières années des excédents exportables. Le rendement rizicole est passé de 1,79 tonnes/hectare en 1998 à 2,7 tonnes/hectare en 2008. Toutefois, il reste toujours en dessous de celui des pays voisins.

Graphique 7.3. Fréquence des rendements



Source: Commune Database 2005

L'accroissement de la production rizicole est essentiellement dû à l'introduction de nouvelles variétés à haut rendement et de nouvelles techniques agricoles développées et introduites par l'Institut de Recherche agricole du Cambodge (CARDI) par le biais des services de développement du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche. Il faut cependant noter que les rendements et cycles de culture actuels restent faibles (environ 2,7 tonnes de riz à l'hectare) comparés à ceux développés sous des écosystèmes similaires dans les pays voisins, qui atteignent des taux de rendement de 5 à 8 tonnes à l'hectare. L'amélioration des rendements n'est pas distribuée d'une manière égalitaire parmi les paysans; 65% des rendements du riz représente moins de 1,75 tonnes à l'hectare (Voir Graphique 7.3).

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. Le riz, 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. Le GRC a accordé la priorité à la construction des systèmes d'irrigation afin d'améliorer les rendements agricoles.

La production de riz de saison des pluies représente près de 80% 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% de la superficieensemencée, la production est proportionnellement plus élevée, autour de 18 à 20%, 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.

7.2. Systèmes de production agricole

Du point de vue topographique, les grands milieux agricoles comprennent le bassin central, le plateau adjacent et la zone montagneuse qui donnent des systèmes rizicoles différents: (i) le système traditionnel production agricole ; (ii) le système agricole de *chamcar*, et le système agricole à l'échelle industrielle (GRET et al. 2000).

Les systèmes basés sur la riziculture peuvent être différenciés selon le régime des crues, la maîtrise de l'approvisionnement en eau, la période et le mode de plantation, la position dans la topo - séquence et le type de sols. La sélection des variétés et les systèmes de cultures sont adaptés aux différentes situations écologiques et visent à répartir les risques dans un environnement naturel instable.

7.2.1. Système traditionnel de production agricole

On peut classer le système traditionnel de riziculture de manières différentes. Selon le critère de saison, il y a quatre différents systèmes de riziculture, qui sont pratiqués au Cambodge, dont trois durant la saison des pluies et un durant la saison sèche. Ces quatre types sont étroitement liés aux conditions:

- **Le riz pluvial de plaine** – occupe 58% de la superficie cultivée en riz;
- **Le riz pluvial de plateau** ou le riz de *chamcar* – qui est un riz à cycle très court bien adapté aux conditions de l'agriculture extensive sur brûlis et occupe près de 2% de la superficie cultivée en riz;
- **Le riz flottant** – est pratiqué dans les zones de basse terre où l'eau peut atteindre 2-3 mètres et occupe 32% de la superficie cultivée en riz;
- **Le riz de saison sèche** – Le riz de saison sèche comprend le riz irrigué de plaine de saison sèche et le riz de décrue de saison sèche. Le riz irrigué est pratiqué quand l'accès à l'eau est assuré à partir des réservoirs de stockage d'eau ou de l'eau résiduelle des rivières. Le riz de saison sèche est aussi un riz de décrue dans les zones d'inondation ou du lac au fur et à mesure du retrait des eaux.

Tableau 7.3. Forme de riziculture, surface et production

Type de Riziculture	% de Surface	Surface indicative (ha)	Rendement (ha/an)	Production indicative (t)
Riz avec irrigation complète	6,06%	174 365	5	230 000
Riz de décrue	4,03%	115 917	3	360 000
Riz pluvial inondé avec irrigation d'ap-point	10,35%	297 861	3	810 000
Sous-total riz irrigué	20,43%	588 143		1 400 000
Riz flottant	9,77%	281 114	1	210 000
Riz fluvial inondé	69,80%	2 009 326	2	470 000
Total	< 3 millions ha		> 6 million tonnes	

Source: Boulakia. Présentation au MEF et Commune Database, 2005

Néanmoins, selon le critère de zone, il y a quatre grands types de milieux cultivés:

- La riziculture pluviale sur terres rouges et noires;

- La riziculture pluviale inondée sur plaines sableuses;
- La riziculture pluviale inondée sur plaine hydro morphes; et
- La riziculture aménagée sur zones de crues.

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% des superficies ensemencées totales et près de 18% de la production, tire parti des eaux de décrue et a besoin d'une irrigation supplémentaire à un stade ultérieur. Les superficies ensemencées en riz de saison sèche ont augmenté de 17% durant la période 1999-2003, ce qui compte de plus de 283,550 hectares vers la fin de 2003. Toutefois, les superficies ensemencées dépendent des précipitations annuelles et des crues du Mékong et, de ce fait, des niveaux d'eau dans les réservoirs d'irrigation. Par conséquent, la production de riz varie considérablement suivant les précipitations, qui ont été abondantes au cours des dernières années.

7.2.1.1. Utilisation d'intrants agricoles

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. En 2008, 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% 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 2 millions de tonnes de riz usiné pour l'exportation. Dans les zones riches, l'excédent du riz alimente le commerce local et l'exportation. Dans les provinces pauvres et surpeuplés, 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

CARDI et à la réparation et au développement des ouvrages hydrauliques. Le GRC 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*.

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

7.2.1.2. Commerce du riz

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.

7.2.1.3. Sécurité alimentaire

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.

Parmi les 15 principales provinces productrices de riz, cinq sont déficitaires. Les huit autres provinces excédentaires 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 rizeries 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 œuvre 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.

Si la riziculture est souvent le principal gagne-pain des ménages ruraux, 26% 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, 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 (de 5 à 6 % 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 % de l'aide alimentaire destinée aux communes souffrant d'insécurité alimentaire. Le développement des infrastructures — des

routes, des systèmes d'irrigation, des banques de riz et la formation— devrait les cibler afin de surmonter le problème d'insécurité alimentaire sur le long terme.

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 % de l'aide alimentaire ciblée leur est destinée. La majorité des personnes qui actuellement ont été touchées par les inondations appartiennent à cette zone. Elles ont dû recourir davantage aux mécanismes habituels d'adaptation afin de compenser le déficit grave occasionné par les inondations: a) l'émigration b) la pêche c) la culture de riz de décrue et de saison sèche d) la culture de palmiers à sucre et e) des 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.

En ce qui concerne la sécurité alimentaire et la nutrition, le point fort du Cambodge réside dans sa capacité d'accroître la production sans avoir recouru à la déforestation, comme les superficies cultivées n'avaient pas encore atteint le niveau d'avant guerre. En outre, l'amélioration des rendements de riz de 2 à 3 tonnes à l'hectare renforcera davantage la sécurité alimentaire et augmentera les exportations. L'agriculture joue un rôle primordiale dans la sécurité alimentaire, mais beaucoup de provinces cambodgiennes souffrent encore des insuffisances pendant les mauvaises années.

La gestion ordonnée et pro-pauvre des ressources naturelles pourrait aider les pauvres à générer les revenus additionnels et renforcer leur sécurité alimentaire. La terre et les ressources naturelles jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et contribuent à l'amélioration du bien-être et à la réduction de vulnérabilité des communautés rurales. La propriété et l'accès à la terre et aux ressources naturelles constituent donc un élément important dans la stratégie de lutte contre la pauvreté.

7.2.2. Système de production agricole de *chamcar*

Le *chamcar* est un système de production agricole qui est pratiqué pour la production des produits agricoles hors du riz, tels que le tabac, le sésame, le maïs, le soja, la banane etc. Ce système de production agricole peut être divisé en deux types: (i) le système de production agricole des zones de berge; et (ii) le système de production agricole dans les zones de

Encadré 7.1. Tabac et pépinières

L'activité principale de British American Tobacco (BAT) 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. Superficie cultivée : 800 ha sur un total 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.

plateaux aux sols rouges et noires.

Tableau 7.4. Production des autres cultures
(en milliers de tonnes)

	1967	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Maïs	133	151,88	185,58	148,89	314,60	256,66	247,76	365,83	522,70
Manioc	23	147,76	142,26	122,01	330,64	362,05	535,62	2.200,28	2.215,42
Patate	13	28,17	26,25	21,25	34,89	53,13	39,14	47,80	38,31
Mung		15,10	17,15	23,92	31,81	45,25	45,04	60,95	54,49
Arachide	20	7,49	8,91	9,73	18,48	21,54	22,62	18,22	30,50
Sésame	9	9,85	8,95	10,15	21,95	54,95	90,19	34,94	31,94
Soja	7	28,11	24,65	38,80	63,18	110,30	179,09	100,10	117,87
Tabac	10	7,66	4,66	2,50	7,6	2,4	14,1	15,3	13,6

Source: Ministère de l'agriculture, des forêts de la pêche

Parmi les autres cultures secondaires, les plus importantes sont le maïs, le haricot mung, les légumes, le tabac, le sésame, le soja et le manioc, ainsi que la patate douce, la canne à sucre, le sésame et les 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.

La production du soja a connu une croissance dramatique et a retrouvé son niveau d'avant 1967, grâce à un prix élevé. Ces cultures sont considérées comme cultures secondaires, mais portées par des dynamiques familiales marginales fortes. On peut constater l'évolution

récente forte des surfaces cumulées (ha) de maïs, soja, pois mungo et de manioc. L'expansion des autres cultures telles que arachides, sésame, canne à sucre, tabac et poivre noire est surtout limitée par la capacité des installations de traitement, la taille du marché intérieur et les perspectives de la demande d'exportation. 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.

7.2.3. Système de production agricole industrielle

Le système de production agricole à l'échelle industrielle se concentre dans les concessions foncières économiques consenties par le gouvernement pour la production des cultures commerciales, telles que le caoutchouc, le poivre, le café et le coton. Le Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFP) approuvait des concessions avec une superficie totale de 827.286 hectares à la fin de 2000. 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. Cependant, durant les cinq dernières années, les petites et moyennes plantations sont de plus en plus répandues pour la production agricole à l'échelle industrielle.

7.2.3.1. Hévéaculture

L'hévéa est depuis longtemps pour le Cambodge une culture commerciale essentielle et une source potentielle de revenus à l'exportation. 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 remonter les superficies saignés jusqu'à niveau d'avant guerre. Les nouvelles plantations d'hévéa dans la période 1999-2008 s'élèvent à 52.771 hectares.

L'État contrôlait la production et la commercialisation à travers les sociétés d'État. Comme cette culture nécessite une main d'œuvre abondante, le caoutchouc peut contribuer à la réduction de la pauvreté en créant des emplois dans les zones rurales. Le développement de l'hévéaculture familiale est l'un des objectifs du GRC. Ceci suppose la formation technique préalable des futurs petits planteurs et un soutien financier. Le projet sur le développement de l'hévéaculture familiale fut financé par l'Agence française pour le développement (AFD). 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. À la fin de 2008, les plantations familiales couvraient plus de 41.000 hectares.

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 le budget national, ni par les fonds propres des actuelles Compagnies d'État, ni par des dotations. C'est pourquoi le GRC a décidé d'associer le secteur privé dans la mise en œuvre, à titre de projet pilote, de plan de développement de ce secteur. À partir de 2008, tous les plantations d'État ont été privatisées.

En 2008, les plantations d'hévéa couvrent 107 900 de hectares, dont environ 45 469 de hectares sont les plantations existantes; 54 227 de hectares de plantations familiales; et 8205 de nouvelles plantations. Les plantations saignées s'élèvent à 33 670 de hectares, donnant 31 676 tonnes du caoutchouc. Les surfaces plantées en hévéas s'accroissent constamment du fait du développement des plantations familiales. Les plantations d'État ont aussi entrepris des programmes de renouvellement des parcelles âgées avec des plants hauts producteurs.

Tableau 7.5. Plantations d'hévéa, en 2008

	Superficie exploitée, (ha)	Produits transformés (MT)	Nouvelles plantations (ha)	Main d'œuvre (2007)
Chup	6 269	9 027	2 773	4 052
Peam Chang	2 001	2 153	284	1 172
Krek	1 363	966	320	1 063
Memot	1 903	1 213	-	1 378
Snuol	1 004	1 065	-	820
Chamkar Andong	1 955	1 341	-	1 556
Boeung Ket	1 300	650	-	908
CRRI	284	184	-	299
Tapao	1 053	559	-	-
Labansiek	36 500	2 133	-	-
Concessions éco.	-	-	8 205	-
Familliale	13 037	12 385	41 190	-
Total	33 670	31 676	54 227	11 678

Source: Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche

La très grande majorité des plantations d'hévéa se trouve sur les bas plateaux de terres rouges basaltiques dans les provinces de Kampong Cham et de Kratié. Les terres rouges basaltiques représentent les meilleures conditions écologiques: terres profondes, homogènes, bien pourvues en argile mais perméables, d'un haut potentiel de fertilité. La pluviosité est plus abondante dans ces provinces.

Une zone secondaire à fort potentiel se trouve à Rattanakiri et à Mondolkiri. Ce sont des

provinces de l'Est du Cambodge où l'hévéa rencontre également des meilleures conditions écologiques. Une troisième zone, hors des terres rouges, se trouve dans les zones de sols gréseux en différents points du pays: les provinces de Kampong Thom, Preah Vihear, Siem Reap et Kampot.

On trouve au Cambodge 3 grands types d'hévéacultures:

- **Les plantations industrielles d'État** – Au total, il y a sept plantations d'État qui sont rattachés à la Direction Générale des Plantations d'Hévéa du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche. Le GRC a privatisé les plantations d'État (désinvestissement de l'État), avec l'aide de la Banque Asiatique de Développement (BAD). Des investisseurs étrangers (Asie, Europe) cherchent à obtenir des concessions foncières pour créer de nouvelles plantations industrielles.
- **Les plantations familiales** – ce sont des plantations de moins de 20 ha développées par une dominance de paysans “aisés”, des petits et moyens investisseurs locaux, une minorité de paysans “pauvres” (avec l'appui d'un Projet de développement). La situation actuelle du secteur familiale est que ce secteur se réjouit d'une dynamique très forte.
- **Les plantations privées** – c'est un “acteur” majeur émergeant, avec des plantations de plus de 20 ha jusqu'à plusieurs milliers d'hectares, développées par des investisseurs privés cambodgiens, “non paysans”. On compte parmi eux quelques investisseurs provinciaux mais principalement des “riches” de Phnom Penh. A présent, il y a quelques plantations privées existent sur la zone traditionnelle et surtout de très nombreux projets sur Ratanakiri et Mondulakiri. La tendance d'expansion des plantations privées s'accroît avec la spéculation foncière. Il y a aussi des tentatives d'installer des plantations privées dans le Nord et l'Ouest hors des zones d'hévéaculture connues (réussite technico-économique encore incertaine).

7.3. Forêts et 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 l'Administration forestière, la couverture forestière aurait s'élever à 60 % (soit 11.104.285 ha) en 2008 même si le taux de reboisement reste encore faible.

Compte tenu du caractère unique de la faune et de la biodiversité cambodgienne, le GRC a introduit depuis le début des années 90 des zones forestières protégées sous forme de parcs nationaux, sanctuaires d'animaux et bassins de captage des eaux protégées. En 2004, des réserves forestières nationales, des parcs nationaux et zones protégées couvrent 3,3 millions d'hectares. Environ 110.000 hectares de forêts sont placés sous la gestion des communautés forestières.

En droit la forêt appartient à l'État. 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 les ressources forestières au Cambodge, les contraintes sont liées 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 porte sur la gestion et leur protection en rapport direct avec les objectifs de développement des secteurs stratégiques comme l'agriculture, la pêche et le tourisme. A cette fin, la stratégie du gouvernement s'articule autour de trois grands axes:

- *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;
- *Système de zones protégées* pour protéger la biodiversité et les espèces menacées;
- *Exploitation forestière communautaire* fiable, transparente et gérée au niveau local.

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

-Renforcement de la gestion et de la protection des forêts:

- 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 décrets sur la classification des forêts;
- 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;
- 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;
- Application stricte des techniques de gestion des forêts, y compris la gestion et l'utilisation durables des ressources et concessions forestières;
- Éducation et campagnes de sensibilisation aux ressources forestières;

-Contribution au développement socioéconomique:

- Revaloriser l'incidence socioéconomique de la protection des forêts et de la biodiversité;
- Favoriser les exploitations plantées par l'homme en substitution aux forêts nationales, en encourageant les investissements privés et la participation des populations;
- 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;

- Promouvoir le reboisement et la protection des arbres;

-Contribution à la réduction de la pauvreté:

- 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;
- 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:

- Poursuivre le renforcement des compétences institutionnelles à tous les échelons;
- 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;
- 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'un organisme indépendant de contrôle, la Société Générale de Surveillance (SGS), 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. Une nouvelle Loi Forestière a été votée en 2002 après une série de consultations avec les parties prenantes.

Les mesures sévères prises par le GRC contre la déforestation illégale couvrent l'ensemble des modalités d'application de la loi, la prévention, la détection et la répression. En juin 2004, le GRC a pris l'arrêté N° 01BB pour la prévention, la répression et l'abolition de la déforestation et de l'empiètement et a mis en place un Comité National appuyé de sous-comités au niveau provincial pour assurer la mise en œuvre de cet arrêté. Le GRC continue à combattre avec zèle les exploitations illégales.

Le GRC continuera de rehausser le niveau technique des concessionnaires et des agences

gouvernementales impliquées dans la gestion des concessions forestières. Le GRC a pris des mesures pour 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 termes de législation, le GRC a élaboré des mécanismes de contrôle supplémentaires et des directives nécessaires à la mise en application de la Loi sur les forêts de 2002. Le sous-décret sur l'exploitation communautaire des forêts promulgué en décembre 2003 place les biens forestiers sous la direction des communautés locales dans le cadre de plans de gestion conjoints et d'accords de partage des bénéfices. Le sous décret est le fruit de six années de travaux et de consultations avec de nombreux acteurs et experts et complémente d'autres mesures telles que le sous décret sur les concessions foncières sociales, pour une meilleure gestion et une plus grande productivité des ressources naturelles.

Le système des concessions forestières et des concessions individuelles a été entièrement restructuré pour les rendre plus responsables envers les populations et plus soucieuses de l'intérêt public. Le GRC poursuit la mise en œuvre de sa réforme de la gestion forestière, y compris l'aboutissement des contrats révisés avec les concessionnaires toujours en lice et la mise en place de mesures pour renforcer les consultations avec les communautés locales et éviter les conflits et les impacts négatifs sur l'environnement. La décision du GRC de développer l'exploitation communautaire des forêts a renforcé le pouvoir des communautés rurales dans la gestion des ressources naturelles.

Le GRC travaille en partenariat avec divers donateurs et organisations non gouvernementales pour piloter des initiatives communautaires dans plusieurs régions du pays. Près de 110.000 hectares ont été mis en valeur dans le cadre d'accords d'exploitation communautaire des forêts.

7.4. Pêche

La pêche contribue environ 10% au PIB agricole et constitue un des produits d'exports 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 2006, la production de la pêche s'élève à 516.700 tonnes, dont les prises commerciales en eau douce remontées à environ 139.000 tonnes, les prises en mer à 60.500 tonnes, la production de l'aquaculture à 34.200 tonnes et la production communautaire à 283.000 tonnes. Cela témoigne la surexploitation des ressources halieutique du Cambodge. Elle procure une activité rémunératrice à près de 17% de la population active, soit environ 1,3 millions personnes.

Tableau 7.6. Production des pêcheries (en milliers de tonnes)

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lots de pêche	71,0	110,3	94,8	94,5	139,0	139,0	125,0	115,0
Production dans les rizières	160,0	250,0	214,0	229,5	166,0	283,0	270,0	250,0
Aquaculture	15,0	18,3	26,4	25,8	21,6	34,2	35,3	40,0
Production maritime	38,1	45,9	54,5	32,6	33,9	60,5	63,5	66,0
Total	284,1	424,4	389,7	382,4	360,5	516,7	493,8	471,0

Source: Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de 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.

Le poisson fournit en moyenne 34% des protéines d'origine animale dans la diète alimentaire au Cambodge. Hormis les personnes œuvrant 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 du secteur.

La plaine centrale est occupée en son milieu par le Grand Lac d'où s'issue 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.

À 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 Grand Lac 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. 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, dû au déboisement de la forêt lacustre et du dépôt de sédiments provenant du 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.

7.4.1. La pêche en eau douce

La pêche d'eau douce constitue de novembre à mai la grande occupation des populations riveraines du Lac Tonlé Sap et des berges du Mékong. Dès le début de la décrue les bords des cours d'eau et des lacs s'animent d'une vie intense. Le lac fait vivre des millions d'habitants.

Le Grand Lac de Tonlé Sap est le centre de pêche le plus actif du Cambodge; on estime en effet que la production de poisson y atteint 200.000 tonnes par an (poisson frais). Cette quantité apparaît énorme si on pense que le Lac a en basses eaux, une superficie de 2.700 km² et en hautes eaux une superficie de 10.000 km². Le Tonlé Sap est en effet une des zones de pêche d'eau douce les plus productive et d'une intensité unique au monde (par rapport à sa surface maximum) du monde, fournissant plus de 75 % du volume annuel de pêche en eau douce du pays et 60 % de l'apport en protéines de la population Cambodgienne. À la fin de la saison des pluies, la rivière retrouve son cours normal et le poisson est emporté en aval. Le lac et ses poissons permettant aussi le refuge d'une quinzaine d'espèces de grands oiseaux en voie d'extinction.

La productivité exceptionnelle du Lac est liée à des conditions particulières du milieu. Le Grand Lac est probablement le fond d'un ancien golfe marin; les libres communications avec la mer ont été coupées par les progrès du delta du Mékong; après avoir comblé l'issue du golfe, le Mékong a fait avancer son delta sur la mer. Cette histoire du Lac ressort non seulement de l'aspect géographique de la région, elle est aussi prouvée par certains faits, comme l'existence d'une faune marine résiduelle, ou comme le caractère saumâtre des eaux souterraines jusqu'à quelque distance au sud de Phnom Penh.

Ce sont ces particularités qui expliquent en partie le pullulement des poissons dans le Grand Lac. En effet les poissons trouvent un milieu très favorable pour frayer dans les branchages inondés à partir du mois de juin. D'autre part, il se produit dans la forêt inondée un développement exubérant d'algues et d'infusoires qui fait de l'eau un véritable bouillon végétal et animal de teinte brune où les poissons n'ont qu'à ouvrir la bouche pour se nourrir.

Baignant littéralement dans la nourriture, les poissons grossissent très vite. La rapidité de leur croissance est remarquable et atteint celle des poissons des mers d'Europe. Un trey

kaèk du Grand Lac atteint en deux ans une taille de 32 cm. Cependant, en dehors du Grand Lac, dans les autres eaux douces du Cambodge, la croissance du poisson n'est pas plus rapide. Chaque année, des millions de poissons viennent se reproduire dans la forêt inondée qui entoure ses berges, attirant dans leur sillage des myriades d'oiseaux d'eau.

Les espèces du poisson sont classées en deux grandes catégories: les poissons à chair blanche (*trey sor*) et les poissons noirs (*trey kmao*). La première catégorie, qui est aussi la plus importante économiquement, se compose de poissons migrateurs, dont trois espèces de carpes et cinq espèces de poissons— chats d'eau douce. Dans la seconde catégorie, les poissons ayant la plus grande valeur économique— deux types d'anguilles carnivores et une espèce de perches— ne quittent pas la forêt lacustres lorsque le niveau de l'eau commence à baisser.

La richesse ichtyologique du Grand Lac attire un grand nombre de pêcheurs. L'homme, intégré dans ce biotope, s'est installé dans des villages flottants où la vie s'écoule au rythme des eaux. Une population permanente de pêcheurs habite des maisons perchées sur de hauts pilotis ou fixées sur des radeaux de bambous; des hameaux de cette sorte se rencontrent sur toutes les rives du Lac. Les communautés qui vivent autour du lac passent une partie de l'année sur la terre et une partie sur l'eau, tirant leurs moyens de subsistance du lac et de la forêt inondée, qui est un habitat d'élection pour les poissons. Mais, en saison sèche, le nombre des pêcheurs s'accroît considérablement: la population qui se consacre à la pêche est estimée à 30.000 personnes environ.

La production annuelle des poissons est de l'ordre de 200.000 tonnes de poissons frais d'eau douce chaque année au Cambodge, soit 60 % de ses prises totales. Environ 50.000 tonnes sont consommés à l'état frais. Le reste est transformé par des procédés traditionnels en poissons sec ou fumé, en prahoc (pâte de poisson) et en sauce de poisson (*tuk-trey*). Les Cambodgiens connaissent différentes manières de préparer le poisson. On peut le griller, le faire frire, l'enduire de sel, le cuire à la vapeur et le faire fermenter. Parmi les produits annexes, on peut citer l'huile de poisson, la farine de poisson utilisée actuellement comme engrais ou comme aliment de la volaille. Après satisfaction des besoins locaux, la production en poisson du Cambodge permet une exportation vers les pays voisins, atteignant 28.000 tonnes.

Les méthodes de pêche peuvent se classer en deux catégories: la petite pêche qui ne nécessite ni main d'œuvre nombreuse, ni capitaux importants et la grande pêche qui demande au contraire des engins coûteux et beaucoup de capitaux. La petite pêche se fait soit à pied, soit en bateau, avec des engins très simple (ligne de pêche, harpon, épervier). La grande pêche utilise l'un des procédés suivants: grands barrages et grands filets.

7.4.2. Aquaculture

La capture, la transformation et la vente de poisson sont les activités économiques les plus importantes du lac, suivies de la culture en cages de poissons-chats et de snakeheads. Pour les familles qui pratiquent l'aquaculture, le poisson équivaut à un compte en banque. Elles font un investissement, élèvent des poissons, qui en grossissant et en se reproduisant prennent de la valeur, comme les intérêts d'un compte bancaire. Lorsqu'elles ont besoin d'argent, elles récoltent un peu de poisson et le vendent.

L'aquaculture contribue, au Cambodge, à la réduction de la pauvreté, au renforcement de la sécurité alimentaire et à l'amélioration du niveau de vie. L'aquaculture représente 8 % de la production annuelle des poissons. Elle exerce un rôle fondamental dans le développement rural. Elle permet non seulement de fournir aux familles des aliments d'une valeur nutritive élevée et d'aider les petits agriculteurs à subsister après les mauvaises récoltes, mais aussi de procurer du travail et d'augmenter les revenus des communautés locales.

Le Gouvernement Royal du Cambodge, en coopération avec la FAO, organise les cours de formation d'aquaculture afin d'aider les populations locales à aménager un étang, à élever les alevins et à alimenter les poissons. Le CARDI a également dispensé les cours de pisciculture dans les rizières et d'élevage des alevins.

7.4.3. Réforme de la pêche

Le Gouvernement Royal a introduit des réformes très poussées de la réforme de la pêche depuis 2002 en vue de distribuer aux pauvres pêcheurs des lots de pêche. Jusqu'en 2002, le gouvernement n'avait distribué que 495,000 hectares aux communautés locales. Le défi sera la gestion durable des lots de pêche. La pêche commerciale est pratiquée par les concessionnaires. Les droits de pêche appartiennent à l'État, et sont adjugés 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 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. Les actions prioritaires ont porté un appui aux communautés sur l'amélioration de la gestion des pêcheries et sur la lutte contre la pêche illégale. Suite à la réforme des lots de pêche à la fin de l'année 2000, le nombre de lots de pêche a diminué, d'environ 235 lots couvrant une surface de presque un million d'hectares à 164 lots répartis sur environ 420.000 ha. La diminution des lots de pêche a également permis de réduire les conflits avec les communautés agricoles vivant à la lisière ou à proximité des lots de pêche.

La seconde phase de la réforme des lots de pêche est en cours dans plusieurs provinces.

Plus de 56% des enveloppes des lots de pêche ont été octroyés aux communautés locales pour favoriser la mise en place de systèmes de gestion communautaire. Le décret royal sur la création des pêcheries communautaires et le sous décret sur la gestion des pêcheries communautaires ont été adoptés par le gouvernement. 360 lots de pêche communautaires ont déjà été établis sur l'ensemble du pays, avec l'appui des partenaires pour le développement. La loi sur les pêcheries a été soumise au Conseil des Ministres et sera présentée au Parlement.

Tableau 7.7. Communautés de pêche

Provinces	Nombre	District	Commune	Villages	Membres	Superficie (Ha)
Kampong Chhnang	31	5	19	62	9 557	14 889
Kampong Cham	18	2	5	18	2 440	6 997
Kratie	13	5	11	48	5 417	17 831
Stung Treng	15	3	7	22	1 887	22 150
Mondul Kiri	3	2	3	9	1 076	3 104
Kampot	5	2	3	11	2 137	1 993
Koh Kong	2	2	2	3	455	3 790
Battambang	13	5	5	13	1 138	2 664
Svay Reang	2	2	2	4	308	525
Kampong Speu	7	4	7	20	1 631	4 366
Kampong Thom	50	6	15	75	8 388	40 915
Siem Riep	36	11	23	71	10 664	17 146
Pursat	46	5	14	46	5 180	5 116
Ratanak Kiri	6	2	5	24	1 479	14 599
Preah Vihea	3	2	3	10	1 197	7 274
Pailin	7	2	4	21	1 704	2 250
Otdar Meanchey	5	3	5	16	1 494	9 893
Banteay Meanchey	1	1	1	1	320	3 019
Takeo	1	1	3	10	780	500
Total	264	65	137	484	57 252	179 020

Source: Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche

Cependant, comme l'agriculture, le secteur de la pêche 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.

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 ;
- Étendre les lots de pêche communautaires et promouvoir l'aquaculture pour répondre à une demande croissante et réduire la pression sur les ressources en poissons.

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.

La participation des utilisateurs de ressources dans la planification et l'aménagement sera cruciale pour que cette réforme soit acceptée et mise en œuvre. Il est également nécessaire de renforcer la capacité de l'administration locale et de la communauté à mettre en place et maintenir l'aménagement de la réforme pour assurer son succès. La stratégie du gouvernement met l'accent sur les deux aspects de la réforme de la pêche.

7.5. 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. Le Tableau 7.8. ci-dessous montre l'état de l'élevage au Cambodge en 2008.

Le cheptel bovin avait retrouvé son niveau de la fin des années 60 en 1987. Le cheptel porcin marque depuis un certain nombre d'années une progression très nette en quantité. D'après les chiffres de 2008, le nombre de porcs est porté à 2,2 millions. Le nombre de volailles est estimé à 16,9 millions. L'élevage porcin et de volailles est en général familial. Cependant, quelques sociétés privées ont commencé à démarrer de grandes entreprises d'embranchement 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.

Tableau 7.8. Élevage au Cambodge, en 2008

	Bœufs	Buffles	Porcin	Volaille
Banteay Meanchey	124 790	16 598	130 428	491 454
Battambang	195 833	6 693	106 384	1 401 740
Kompong Cham	415 382	77 989	214 343	1 622 559
Kampong Chhnang	200 850	46 063	138 147	551 771
Kompong Speu	361 522	763	181 428	501 521
Kampong Thom	228 215	49 026	88 891	501 521
Kampot	228 043	12 687	145 539	1 105 820
Kandal	188 789	8 896	138 935	1 164 923
Koh Kong	9 665	9 188	13 553	65 915
Kratie	100 414	47 859	64 087	387 070
Mondulhiri	11 610	9 100	7 253	42 372
Phnom Penh	13 171	282	17 666	96 999
Preah Vihear	59 623	16 162	28 008	221 860
Prey Veng	266 917	88 897	403 753	2 057 365
Pursat	127 409	155 761	82 214	987 419
Ratanakiri	27 321	17 886	31 967	104 762
Siem Reap	251 165	34 654	106 384	1 254 005
Sihanoukville	6 536	5 463	13 732	140 795
Steung Treng	20 513	30 721	26 008	87 679
Svay Rieng	124 793	130 430	176 795	796 499
Takeo	330 146	4 903	209 931	1 855 775
Oudor Meanchey	54 197	2 243	45 339	173 720
Kep	15 056	493	12 838	71 916
Pailin	6 489	23	5 766	139 854
	3 368 449	772 780	2 389 389	15 825 314

Source: Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche

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, 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 exotiques, une insuffisance de pâturage et de points d'eau fonctionnels (les sous produits agricoles et l'aliment de bétail du fait que leurs coûts élevés 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 7.2: Le partenariat sériciculteurs – 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 s'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 sériciculteurs performants peuvent doubler leurs gains. Dans le cadre d'un projet pilote, les vers, dont les cocons produisent 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 de créer les conditions d'une croissance forte et durable pour une plus grande contribution de l'élevage 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. 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), la sécurisation durable de l'alimentation animale, le traitement et la transformation des dérivés animaux (peaux, cornes, etc.).

Le production de la soie a été reconnue comme une opportunité de générer les revenus

additionnels des paysans. La soie cambodgienne a disparu pendant le régime des Khmers Rouges. Elle a fait un retour remarquable. L'Encadré 7.2. a enregistré le progrès réalisé par le Cambodge dans la restauration de l'industrie de la soie.

Chapitre 8

Contraintes à l'amélioration du niveau de vie des paysans

8.1. Questions de la gestion foncière

En 2004 une moitié des foyers ruraux ou bien plus d'un million de familles rurales possèdent moins de ½ hectare de terre cultivée. Il se peut que les paysans ont vendu leurs terrains pour pouvoir être employés dans les secteurs hors de l'agriculture. En général, une famille qui possède entre ½ et ¾ hectare de terre cultivée à moyenne fertilité peut gagner un revenu annuel d'entre 200 et 300 dollars, pourvu que la productivité du riz soit de 4 tonnes l'hectare et le prix du riz paddy soit de 200 dollars la tonne.

La surface cultivée représente environ 20 % de la surface totale du pays. Mais on peut constater une réduction de taille moyenne des terrains au fur et à mesure de l'accroissement du nombre des familles, due à la croissance démographique. 90 % des parcelles sont moins de ½ ha et 75 % des fermes sont moins de 1 hectare.

Selon une étude réalisée par Oxfam (2006), les paysans sans terre représentent 25% des foyers ruraux, tandis que l'Enquête socio-économique du Cambodge (ESEC-2003-04) qui est plus représentatif a identifié 25% des sans terres dans les secteurs agricole et non agricole. Une enquête des foyers agricoles (LADIT) a suggéré que 12% des paysans sont des sans terres (Biddulph 2000, Biddulph 2004).

Il est évident que la concentration du foncier se renforce et s'accélère entre 1999 et 2004. L'ESEC-2003-04 a trouvé qu'en 2004 les foyers détenant moins de ½ hectare ne possédaient que 5,4% des terres cultivées, tandis que ceux qui détenaient plus de 3 hectares possédaient 48% des surfaces cultivées. On a estimé que 10% des propriétaires possédaient 40% des terres.

Une concentration croissante du foncier pourrait permettre à la modernisation agricole par l'amélioration de l'économie des échelles et l'utilisation des technologies avancées. Toutefois, il n'est pas évident que les secteurs secondaires et tertiaires du Cambodge aient une capacité, malgré cette croissance robuste du tourisme, des exportations des textiles et de la construction, au moins dans le moyen terme, d'absorber l'exode rural d'une magnitude plus importante. En conséquent, la concentration croissante du foncier pourrait résulter en

une pauvreté rurale intraitable et en une turbulence croissante du secteur urbain.

Une étude de 797 cas des litiges fonciers réalisée par OXFAM (2004) couvrant 23 provinces et municipalités du Cambodge a révélé que 36 % des litiges fonciers concernent les plantations, 32% – les terres cultivées et 26 % – les terrains de construction. Cette étude a montré que dans 71% des cas litigieux sont des propriétaires sans titre de propriété, 24% des cas sont des propriétaires qui réclament les terres en se basant sur les reçus d'enregistrement et seulement 5 % des propriétaires ont des titres de propriété.

8.2. Approvisionnement en intrants

8.2.1. Eau pour l'agriculture

Les intrants clés et indispensables pour l'accroissement de la productivité agricole est l'eau. La bonne qualité de semences et des engrais chimiques, une bonne gestion des fermes, l'utilisation d'équipement moderne et une bonne fertilité du sol ne peuvent pas contribuer à un haut rendement du riz, sans une bonne gestion de l'eau.

Les rendements du riz ont varié sensiblement ces dernières années et sont en corrélation avec les conditions climatiques. En 2008, le rendement moyen du riz au Cambodge atteint un record historique de 2,7 tonnes par hectare, dû principalement aux bons niveaux des pluies et aux systèmes d'irrigation mises en place par le gouvernement.

Selon le Ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie, en 2006 la superficie de la riziculture irriguée représente 29% de la surface totale en riz, en comparaison avec une moyenne annuelle de 20% pendant les cinq années précédentes. Toutefois, la surface entièrement irriguée du riz de saison sèche atteint seulement 11% ou bien 300 000 hectares.

La raison du manque d'investissements et du sous-emploi de la capacité du système d'irrigation est le faible niveau du rendement financier des projets d'irrigation. Néanmoins, le rendement économique et social des projets d'irrigation est élevé, si on prend en compte des effets sociaux pour la population, surtout leur capacité de générer le revenu. Les investissements par le gouvernement dans les projets d'irrigation augmentent en moyenne 2% pendant les années 2003-2006 et atteignent 10 millions de dollars en 2006.

Une étude récente des systèmes d'irrigation a montré que les stations de pompage d'eau sont plus performantes et efficaces que les systèmes d'irrigation en grand réservoir d'eau. Avec les stations de pompage mobiles, on peut éviter les conflits parmi les paysans. Toutefois, les dépenses courantes en énergie sont plus importantes que les réservoirs d'eau.

8.2.2. Semences, engrais et pesticides

L'utilisation des semences à haut rendement et l'application correcte d'engrais et des pesticides pourraient accroître les rendements et, en conséquent, les bénéfices des paysans. D'après le programme AQUIP, seulement 80 000 paysans ou bien moins de 5 % utilisent les semences de haute qualité, parce que le prix des semences de haute qualité est triplé de celui des semences ordinaires.

Le Cambodge constitue un des environnements les moins productifs en Asie pour la production du riz à cause des sols infertiles. Du point de vue agronomique, les sols du Cambodge sont en générale pauvres en phosphates et en potassium (Young, Raab *et al.* 2000). Pour accroître le rendement, il est nécessaire d'utiliser les engrais. Selon les bases de données communales, 50% des ménages utilisent les engrais.

Les paysans cambodgiens n'ont pas l'habitude d'utiliser des pesticides. En général, les ménages utilisent les pesticides pour la culture du riz et des légumes. 27 % des paysans utilisent les pesticides en 2005.

8.2.3. Énergie et électricité

Seulement 10% des ménages ont l'accès à l'électricité. En 2005, les tarifs d'électricité s'élèvent à 0,09 – 0,25 dollars par kwh dans les zones urbaines et à 0,4 – 0,8 dollar par kwh dans les zones rurales.

Les carburants et l'électricité sont importants pour le contrôle de l'eau. Réduire les coûts de l'énergie aidera les paysans dans la production agricole. Les tarifs d'électricité au Cambodge est le plus élevé dans la région, le Singapour mis à part.

8.2.4. Équipements de transformation du riz paddy, les prix et le marché

Le manque des entrepôts, l'état délabré des routes et le monopole des usines décortiqueuses sont des causes principales des coûts élevés et des bas prix du riz paddy. Dans les marchés traditionnels, les paysans reçoivent seulement 70 cents pour chaque dollar du prix de détail, par rapport à 80 – 90 cents obtenus par les cultivateurs thaïs et vietnamiens (Arulpagason, J. *et al.*, 2003).

La récolte, le séchage et le décorticage du riz paddy influencent sur le prix du riz. Si le séchage est partiel, le décorticage produira beaucoup de grains cassés et défectifs. La décortiqueuse de mauvaise qualité dégrade la qualité et le prix du riz. Le JICA (2001) a estimé la perte due à la transformation après récolte à 7 % de la production totale. La

transformation du riz est encore assurée d'une manière traditionnelle, malgré des efforts de la mécaniser.

8.2.4.1. Marchés du riz

La commercialisation du riz est très peu modernisée. Selon les marchés traditionnels du riz, les paysans vendent leur paddy aux commerçants villageois, aux commerçants et aux usines décortiqueuses à un prix de vente. Les décortiqueuses et les commerçants achètent du riz paddy tant des paysans que des commerçants villageois. Après le décorticage ils vendent du riz aux grossistes, aux détaillants et aux compagnies privées pour la consommation locale et pour l'exportation.

Les intermédiaires sont nombreux dans ce milieu, principalement dû à la fragmentation du marché, à l'asymétrie de l'information et au mauvais état des infrastructures. Ces marchés traditionnels se sont caractérisés par le fait que chaque segment du marché s'opère d'une manière autonome. Les signaux du prix, déterminé par l'offre et la demande dans les milieux urbains, n'arrivent pas à être transmis aux cultivateurs. Les différentes sortes des intermédiaires déforment la transmission des signaux du prix des consommateurs aux cultivateurs. En absence de l'information sur le prix ou d'un mécanisme fiable pour se renseigner sur les prix des produits, les cultivateurs n'ont pas beaucoup d'option sur les produits à cultiver, les marchés à couler les produits et le prix de vente.

Angkor Kasekam Roungreoung (AKR) a pu raccourcir ce système des marchés en entrant en contact direct avec les cultivateurs et en leurs offrant des prix de vente élevés. Ce système raccourci évite les intermédiaires. Les cultivateurs reçoivent l'information sur les prix de vente en avance et connaissent les coûts de transport. Les cultivateurs contractuels peuvent vendre leur riz paddy à un prix plus élevé dans le système contractuel que les paysans traditionnels.

8.2.4.2. Système des marchés de la noix de cajou, du manioc, du maïs, du soja et du caoutchouc

En général, le gouvernement évite l'intervention directe dans le marché, en conformité avec l'approche générale de la libération économique. Le marché des autres produits agricoles sert du mécanisme reliant les cultivateurs aux exportations par le biais des commerçants villageois/ des intermédiaires, des grossistes et des commerçants locaux avant que les produits agricoles atteignent les marchés pour l'exportation ou les marchés de détail. L'exportation absorbe environ 95% des produits agricoles (hors du riz), tels que la noix de cajou, le manioc, le maïs et le soja. À cause des intermédiaires, le prix de vente à la ferme constitue seulement 70-75% des prix d'export. Cela est comparable aux prix de vente du riz.

Le différentiel important entre le prix du marché et le prix de vente à la ferme n'est pas seulement dû à la marge des intermédiaires, mais aussi aux coûts de transport élevés et au paiement informel à la frontière, constituant la taxe d'exportation cachée. Afin d'accroître le prix de vente à la ferme au niveau du prix du marché, il convient de réduire les coûts de transport, d'éliminer les paiements informels à la frontière et introduire la compétition entre les intermédiaires et les acheteurs des produits agricoles.

8.2.4.3. Cultivateurs et information sur les prix

Dans la structure du marché du riz actuel, après la récolte les paysans vendent rapidement l'excédent du riz aux intermédiaires pour obtenir l'argent. Ces derniers pourraient obtenir une bonne marge du bénéfice en vendant ce riz quand les prix sont élevés.

Le JICA a fait une expérimentation en mettant en place le Marché Ouvert du riz Paddy (MOP) à Prey Veng afin de maximiser le prix de vente à la ferme. Le MOP offrent aux vendeurs et acheteurs les entrepôts pour stocker le riz et fonctionne en tant que le marché de vente aux enchères. Les services d'entrepôt comprennent les services pesanteurs, le transport, la sélection de qualité, le séchage, le stockage après récolte, la distribution des engrais de haute qualité et le crédit hypothécaire. La compétition parmi les commerçants du riz et les intermédiaires était assez forte pour augmenter le prix de vente à la ferme pour les cultivateurs participant au projet MOP.

8.2.5. Économie rurale non agricole

La capacité du secteur agricole d'absorber le nombre croissant de la population économiquement active est limitée. Le nombre des travailleurs additionnels qui entrent dans le marché du travail agricole est estimé à 250 000 personnes par an. Cette situation est exacerbée par la pénurie des ressources naturelles de laquelle dépendent beaucoup de cultivateurs et des paysans sans terre.

Les activités rurales non agricoles traditionnelles générateurs des revenus sont les produits forestiers, la pêche, la transformation de poisson, la production de la soierie, le tissage, la poterie, les produits en marbre et la production de brique. Dans tous les cas, ces entreprises sont inefficaces et manquent les avantages comparatifs à cause de technologies obsolètes, le manque de formation, l'accès limité des travailleurs aux techniques modernes, le manque des ressources financières, les tuyaux de marketing limités et la petite échelle de production.

8.3. Infrastructures physiques et sociales

8.3.1. Éducation et formation professionnelle

Le taux de scolarisation nette dans le primaire au Cambodge s'élève à 91,3% en 2005 (124%

pour le taux de scolarisation brute), mais seulement 43% des élèves scolarisés ont achevé la classe de 6. Le taux net de scolarisation secondaire s'élève à 31,3% (taux brut de 50%) pour les classes 7-9 et 11,3% pour les classes 10-12. Seulement 19,3% des élèves scolarisés ont terminé la classe de 9. Le taux d'abandon scolaire s'élève à 11,8% pour la classe de 1 et à 25,8% pour la classe de 9. Le ratio «élèves/ enseignant»– 53: 1, est considéré très élevé dans les milieux ruraux pour que l'enseignement puisse être effectivement délivré. En plus, le coût d'opportunité pour l'éducation est élevé si les parents sont pauvres et illettrés.

Les centres de formation professionnelle dans le secteur formel, en particulier dans les zones rurales, sont insuffisants. Il y a des opportunités très limitées pour l'emploi productif non agricole. Les travailleurs non qualifiés qui entrent dans le marché du travail ont recours à l'agriculture traditionnelle et au secteur des ressources naturelles pour une existence de subsistance. Tandis que la formation professionnelle dans le secteur informel est répandue, il est difficile de faire une estimation de son impact sur le marché du travail. Pour réduire et éventuellement éliminer la dépendance des communautés rurales de l'agriculture et de l'exploitation des ressources naturelles pour leur subsistance, il est nécessaire de trouver un moyen en se basant sur le système du marché pour offrir la formation et l'emploi productif dans le secteur rural non agricole pour les jeunes qui viennent d'entrer dans le marché du travail.

8.3.2. Services sanitaires et santé

Le taux de fécondité dans les zones rurales a baissé de 4 en 2000 à 3,4 en 2008 pour les couples nouvellement mariés. Le taux de mortalité infantile a aussi baissé de 95 par 1.000 à 66 par 1000 en 2005 et le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans a baissé de 124 à 83 par 1000. Le taux des enfants vaccinés s'accroît considérablement et les enfants non vaccinés s'élève à seulement 7,2%. Le taux des enfants émaciés a aussi baissé à 37% et le pourcentage d'enfants maigres a été réduit à 7%, comparé à 45% et 15% respectivement en 2000.

L'accès aux soins de santé est un souci majeur. Comme la plupart des personnels et des institutions sanitaires, et surtout des institutions publiques, se trouvent dans les zones urbaines, la prestation des services de santé dans les zones rurales est effectuée principalement par le secteur privé et par le système de santé traditionnelle sur la base de médecine traditionnelle. 30% de la population rurale ont accès aux établissements de santé privés et les autres 24% utilisent la médecine traditionnelle.

8.3.3. Infrastructures routières rurales

L'une des réalisations du gouvernement est une nette amélioration des infrastructures routières dans les zones rurales depuis 2002. Le Programme Seila a aussi contribué

substantiellement à ces efforts. Malgré cette amélioration, les coûts de transport au Cambodge restent les plus élevés dans la région, ce qui constitue une taxe à l'exportation. La réduction des coûts de transport permettrait aux paysans d'obtenir un prix de vente à la ferme plus élevé. Les routes rurales bien maintenues peuvent aussi réduire les coûts de transport.

Les routes rurales représentent 63 % des réseaux routiers du Cambodge et sont entièrement latérite ou en sol. Les coûts élevés des routes et des ports ont découragé les cultivateurs cambodgiens de concurrencer avec leurs voisins thaïs et vietnamiens qui ont bénéficié des infrastructures de meilleure qualité. Pour améliorer la compétitivité de l'exportation des produits agricoles au Cambodge, il faut améliorer très sensiblement les infrastructures routières.

8.4. Révision des politiques et des expériences en matière du développement rural

L'amélioration du niveau de vie des habitants ruraux a deux dimensions:

Premièrement, il faut accroître le rendement agricole en faveur du système de production familial et des cultivateurs marginaux. Cette approche doit prévoir les mesures suivantes: améliorer la gestion foncière, les mécanismes du marché et du prix et la fourniture des intrants agricoles.

En deuxième lieu, il est nécessaire de créer les opportunités dans l'économie rurale pour générer les revenus non agricoles et pour absorber le nombre additionnel des travailleurs qui entrent dans le marché du travail. La seconde approche prévoit des mesures visant à réduire la pression sur l'agriculture, notamment la formation des travailleurs pour développer l'expertise alternative dans les activités non agricoles et l'exploitation des ressources naturelles. La transformation des produits agricoles permettra aux agriculteurs d'améliorer leur niveau de vie, avec un peu de capital investi, des technologies et de la formation professionnelle.

8.4.1. Intervention dans l'agriculture

8.4.1.1. Marchés des produits organiques et des produits traditionnels

Les marchés mondiaux offrent des nouvelles perspectives d'écouler les produits organiques. Le Centre d'Étude et de Développement Agricole du Cambodge (CEDAC) et la société Angkor Kasekam Rungroeng (AKR) ont multiplié des efforts afin de promouvoir la production du riz organique, avec beaucoup de succès. AKR exporte plus de 30.000 tonnes du riz organique par an vers l'Asie et l'Europe. Le SRE Khmer a aussi octroyé l'assistance technique aux éleveurs des légumes organiques à Siem Reap, mais avec peu de succès. Une

société locale a aussi réussi à produire la confiture en provenance de mangue, de l'ananas, de la papaye et du gingembre pour être exporté vers l'Australie.

8.4.1.2. Connecter les ménages aux marchés

L'exportation des produits agricoles cambodgiens est orientée excessivement vers le Vietnam et la Thaïlande, essentiellement sous forme de commerce transfrontalier. L'élimination des divers intermédiaires entre les cultivateurs et les consommateurs permettra d'accroître le prix de vente à la ferme pour les produits agricoles cambodgiens destinés à l'export. Deux approches ont été testées en vue de simplifier le système de marketing du riz pour favoriser les petits cultivateurs: la banque du riz et le système contractuel agricole.

8.4.1.3. Amélioration de la productivité: le transfert des technologies

Une enquête des riziculteurs à Kampong Speu, Takéo et Kampot a montré que seulement 50 % des paysans ont l'accès à l'information par le biais de la vulgarisation agricole et parmi eux, seulement 12% des paysans ont obtenu cette information des services du gouvernement. La majorité des cultivateurs ont appris les méthodes d'amélioration du rendement des autres cultivateurs.

Sous-traiter les services de vulgarisation agricole à l'ONG, décentraliser les services de vulgarisation et de l'information, la vulgarisation vers des groupes de clients et l'utilisation de la presse peuvent être plus efficace que les services du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche.

8.4.2. Intervention non agricole

Il y a une possibilité de trouver des emplois non agricoles dans les domaines hors du secteur des ressources naturelles:

- Le tourisme rural en bénéficiant de l'amélioration récente des infrastructures rurales et de la sécurité dans les milieux ruraux;
- Le développement des petites et moyennes entreprises sur la base de l'utilisation des matières premières et les intrants agricoles locaux;
- La mise en chantier des projets des travaux publics dans la saison sèche.

8.4.2.1. Développement du tourisme

Le gouvernement peut coordonner, encourager et donner l'appui aux communautés rurales afin de promouvoir le tourisme villageois. Cela pourrait attirer tant les touristes

internationaux et les touristes locaux.

8.4.2.2. Artisanat

L'artisanat, tel que les produits de la poterie et de la menuiserie, l'atelier de transformation des produits agricoles, les services de maintenance, le moulage métallique, la production des briques, le petit commerce et le commerce en détail, offre l'opportunité pour les emplois non agricole. Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre en place des centres de formation professionnelle pour développer l'expertise technique propice à l'économie rurale. Des institutions de recherche qui favorisent la vulgarisation de l'expertise technique dans les zones rurales doivent être soutenues par des ressources financières et la politique d'appui.

L'accès limité au crédit est un obstacle qui freine la croissance de l'économie rurale. Le manque de produits financiers à terme avec un taux d'intérêt raisonnable a bloqué beaucoup d'initiatives prometteuses.

Les tarifs d'électricité raisonnables pourraient aussi lever la croissance des industries rurales. La viabilité financière et économique des projets d'électricité pourrait être améliorée par l'établissement des connections de plus en plus de villages aux lignes de transmission principales.

8.4.2.3. Travaux publics et sociaux

Des fonds publics très importants ont été investis chaque année dans la construction des nouvelles infrastructures, notamment les systèmes d'irrigation, les écoles, les routes et les ponts. Les technologies à haute intensité du travail pourraient être utilisées pour la construction des infrastructures et pour créer des emplois dans les zones rurales. L'approche adoptée par les projets du Programme Alimentaire Mondial (PAM) à travers le travail contre nourriture peut être innovée pour adapter aux conditions concrètes des communautés locales.

8.4.3. Cadre dynamique et durable pour l'économie rurale

La stabilité politique et l'intégration économique du Cambodge au sein de l'ASEAN et de la région ouvrent l'accès des produits agricoles cambodgiens aux marchés régionaux et mondiaux. Néanmoins, le challenge pour le Cambodge est que les infrastructures et les mécanismes du marché restent un peu faibles. Le gouvernement et le secteur privé doivent travailler main dans la main pour tirer bénéfice de ces opportunités.

L'État doit jouer un rôle actif et stratégique dans le développement de l'économie rurale tant sur l'offre que sur la demande. En ce qui concerne la demande, l'État doit favoriser l'accès des produits agricoles cambodgiens au marché mondial par la pénétration des

produits cambodgiens dans des nouveaux débouchés, par la croissance de la part des marchés et par l'identification des nouvelles niches de marché potentiel. L'intervention sur la demande comprend les mesures visant à lever les obstacles à l'expansion de la production agricole, en particulier l'intervention sur la gestion foncière, la fourniture des intrants agricoles et la mise en place des infrastructures rurales.

Chapitre 9

Politique de modernisation du secteur agricole et rural

La vision du GRC 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.

L'augmentation de la production agricole et l'accroissement de sa productivité sont des moyens d'améliorer le bien-être de nos concitoyens. La politique de relèvement du bien-être des foyers ruraux requiert une approche globale et complexe, incluant: (i) un cadre politique et réglementaire visant à élargir l'accès à et améliorer la gestion des ressources clés, tels que la terre, la forêt, la pêche et l'eau; (ii) une stratégie cohérente en matière de développement agricole et rural; et (iii) des opportunités pour l'emploi non agricole.

Le deuxième plan socio-économique (1996-2000) présente ainsi les orientations du secteur. Les axes de travail sont résumés ainsi : (i) améliorer le fonctionnement des marchés au profit des pauvres; (ii) réorienter les ressources pour un meilleur accès à l'éducation, la formation, la recherche et la vulgarisation; (iii) créer un cadre favorable au développement des systèmes de financement en milieu rural; (iv) assurer la sécurisation foncière; (v) améliorer la gestion des ressources forestières et halieutiques; (vi) développer les capacités de gestion de l'eau tant au niveau technique (développement des réseaux) qu'au niveau du mode de gestion (promotion des associations d'usagers); et (vii) financer les infrastructures de base en milieu rural.

Pour concrétiser la stratégie d'intervention, le Groupe de Travail Technique sur l'Agriculture et l'Eau a élaboré une **Stratégie sur l'Agriculture et l'Eau**, qui a pour objectif la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et la promotion de la croissance économique par le biais de l'accroissement de la productivité et la diversification agricole et l'amélioration du développement et de la gestion des ressources en eau. Cette stratégie a été élaborée sur la base de l'analyse SWOT comme ce qui suit :

Encadré 9.1. Analyse de SWOT pour le secteur d'agriculture

<p>Forces</p> <p>La terre est disponible. Les ressources en eau sont disponibles ; Une main d'œuvre bon marché et abondante est disponible dans les zones rurales. Le Ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche (MAFP) et le Ministère des ressources en eau et de la météorologie (MOWRAM) disposent d'un fort potentiel en ressources humaines. Des cadres politiques et stratégiques ont été développés pour le Ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche et le Ministère des ressources en eau et de la météorologie. Toutes les parties prenantes sont impliquées et reconnaissent l'importance du secteur (gouvernement, donateurs, ONG, agriculteurs). Des écosystèmes agricoles variés sont disponibles, offrant plusieurs types de sol. Un renforcement des communautés ainsi que de leur engagement par l'intermédiaire des Conseils communaux est en cours. Les activités agro-industrielles se développent.</p>	<p>Faiblesse</p> <p>Les capacités institutionnelles, de gestion de projet et de mise en œuvre du MAFP et du MOWRAM sont faibles. Les ressources en eau peuvent varier considérablement dans le temps et l'espace et la technologie de gestion de l'eau est sous-développée. Faible capacité d'investissement ou intérêt à investir dans le secteur agricole. Les transferts de technologie, le savoir-faire, l'accès aux technologies et l'expertise des agriculteurs et des agents de vulgarisation sont faibles. Le sol est peu fertile dans de nombreuses régions. Déficience socioculturelle, y compris faible solidarité au niveau des communautés, vulnérabilité des agriculteurs face aux problèmes touchant les sans-terres, et prévalence d'une agriculture de subsistance culturellement ancrée. Asymétrie d'information entre les parties prenantes. Faible productivité du travail agricole, des terres et de l'eau (utilisation inefficace des ressources). Accès limité aux marchés. Cadre légal inadapté à l'agriculture et aux ressources.</p>
<p>Opportunités</p> <p>Améliorer la gouvernance, notamment l'implication du gouvernement et la stabilité politique. Développement du marché et intégration dans le marché régional et mondial ; Fort soutien de la part des partenaires de développement pour des investissements dans l'agriculture et l'eau. Science et nouvelles technologies. Pleine utilisation des ressources naturelles (terre et eau) qui restent sous-développées ou qui n'ont pas encore été développées. Des fonds d'investissement sont disponibles, notamment par le biais d'incitations, de fonds privés et du microcrédit. Politique de décentralisation et déconcentration.</p>	<p>Menaces</p> <p>Des changements qui s'opèrent sur le marché et les marchés internationaux hautement compétitifs sont grevés d'incertitude. Coûts élevés du pétrole et du gaz. Circonstances politiques, notamment les besoins en fonds gouvernementaux d'autres secteurs. Circonstances légales, y compris l'échec du gouvernement à faire respecter la loi foncière, la loi sur l'eau, la loi sur les forêts, etc. Catastrophes naturelles. Dégradation environnementale. Incapacité à mettre en œuvre les réformes de gouvernance, les réformes légales et autres. Changements politiques et sociaux, notamment conflit social pour l'accès à l'eau et à la terre ; migration des travailleurs. Diminution du soutien des partenaires de développement aux secteurs de l'agriculture et de l'eau.</p>

Source: Gouvernement Royal du Cambodge. "Agriculture and Water Strategy, 2006-2010", 9 January 2007, p. 6.

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:

9.1. Choix entre les fermes familiales et les grandes plantations

Il existe deux types d'exploitation agricole: la ferme familiale et les grandes plantations. Vue sous l'angle de son caractère incitatif et de sa gestion, l'exploitation familiale apparaît comme le système idéal. L'utilisation des technologies n'est pas limitée à cette dernière. Même dans les petites fermes, l'utilisation des petits tracteurs s'avère aussi rentable que dans les grandes plantations agricoles. L'exploitation familiale représente environ 60-70 pourcents de main d'œuvre agricole. L'exploitation familiale reste une forme dominante dans l'exploitation agricole dans le Cambodge rural. Cela est crucial pour maintenir la stabilité politique, sociale et économique du Cambodge. Il s'avère que l'exploitation familiale est très compétitive dans la production des produits agricoles organiques.

L'exploitation familiale est plus efficiente quand les membres de famille ont l'incitation à travailler dur afin de maximiser les rendements pour subvenir à leurs besoins en produits alimentaires et pour produire les excédents destinés aux marchés. Les efforts pour améliorer la productivité agricole de la ferme familiale devrait se passer par connecter les agriculteurs aux marchés des produits et au secteur privé. Les fermes familiales pourraient être efficientes sous les conditions suivantes: (i) l'utilisation de la technologie, l'accès au

marché et la capacité des communautés locales; (ii) le réseau des échanges local est efficace; (iii) l'existence des infrastructures, la recherche et la vulgarisation agricole. L'exploitation familiale est propice pour la production des produits agricoles traditionnels, tels que le riz, le maïs, le sésame etc., et surtout pour la consommation intérieure.

La concentration foncière en cours ouvre la possibilité de mettre en place des plantations commerciales plus grandes. D'après Hayami, les grandes exploitations mécanisées et les plantations sont propices pour la production des produits agricoles exportés, tels que le hévéa, l'huile de palme, le thé et la banane, qui requiert un système de gestion, de transformation et de package. Les avantages des grandes plantations consistent en création des routes, des ponts et des ports pour écouler ces produits sur les marchés internationaux. Toutefois, les petites fermes familiales pourraient aussi s'organiser dans un système contractuel afin de créer une masse critique pour promouvoir l'exportation des produits agricoles.

Néanmoins, la création de grandes exploitations mécanisées et des plantations à la place des petites fermes individuelles risque d'aggraver le lot de la majorité de la population, incluant l'accroissement de la proportion des paysans sans terre, la spoliation des terres des pauvres et des montagnards, l'incitation à la vente des terrains et le déclenchement des tourbillons politique et sociale. De plus, la construction de nouvelles routes incite les riches à acheter les terrains dans les régions autrefois reculées, exacerbant les tensions sociales existantes.

Pour la mise en valeur du secteur agricole, l'accent sera mis sur les actions suivantes : diversification et modernisation de l'agriculture; promotion de l'agro-industrie; renforcement des services technique et commercial; sécurisation foncière et la réforme de l'administration foncière; réforme de la gestion des ressources en eau; augmentation et la diversification des revenus ruraux; réduction de la vulnérabilité des activités agricoles; accès aux marchés dans le cadre d'une régionalisation des échanges; réforme de la gestion forestière; promotion de l'hévéaculture; relance de la pêche; création des conditions d'une croissance forte et durable du sous-secteur d'élevage; développement des capacités institutionnelles; renforcement du rôle des organisations paysannes; promotion du développement rural intégré et du désenclavement des zones rurales; développement des systèmes de financement en milieu rural; appui au développement du secteur privé et à l'emploi rural non agricole; et pérennité des projets financés par les bailleurs de fonds.

9.2. Diversification et modernisation de l'agriculture

Un certain nombre de mesures d'intensification, d'expansion et de modernisation seront nécessaires:

- L'expansion des terres agricoles – L'analyse des écosystèmes agricoles, l'amélioration de la planification, la classification et l'inventaire de l'utilisation des terres agricoles et le

zoning des terres cultivables aux cultivateurs d'accroître la superficie agricole du pays et d'investir davantage dans l'agriculture ;

- La diversification de l'agriculture – La première priorité du gouvernement royal est de diversifier les cultures pour permettre au secteur agricole de devenir le moteur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté: (i) 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 ; (ii) développer les zones frontalières ou reculées pour lutter contre l'exode rural ; (iii) aménager les centres provinciaux déjà dotés d'infrastructures fiables, pour promouvoir l'économie locale et fournir un moyen de subsistance aux populations des provinces ;
- L'amélioration de la productivité agricole – la productivité du riz peut être améliorée par le perfectionnement de la qualité des semences, l'utilisation des engrais, le combat contre les maladies, la performance du système d'irrigation, le renforcement de la technologie après récolte et l'introduction des pratiques innovatrices, tels que le Système de l'Intensification du Riz et la Gestion Intégrée des Cultures Agricoles. La vulgarisation est d'une importance cruciale en vue de la promotion de l'intensification de la production du riz. Il est aussi important d'accroître la performance de la société de production de semences de riz, mise en place par le GRC en collaboration avec l'AusAID, le fruit du projet AQUIP ;
- La mise en place d'une stratégie de production du riz – L'accent sera mis sur une stratégie à deux fourchettes: l'utilisation de semences à haut rendement pour la production du riz de bonne qualité (l'approche thaïlandaise) et de semences à haut rendement, mais pour la production du riz de qualité médiocre (l'approche vietnamienne), prenant en compte la topologie du Cambodge ;
- L'encouragement à la production des plantes à base de la production des biocarburants – Les biocarburants représentent un élément de réponse à l'augmentation du coût des carburants et à la baisse des réserves pétrolières. On différencie trois grandes classes de biocarburants : (i) les biocarburants issus des plantes oléagineuses (contenant de l'huile) comme les huiles du palmier; (ii) les biocarburants obtenus à partir d'alcool produit avec des plantes contenant du sucre (canne à sucre); et (iii) les biocarburants produits par fermentation sans oxygène de toute matière organique (déchets alimentaire, déchets végétaux, culture...) : ce biogaz (méthane) peut s'utiliser directement une fois purifié, comme le gaz naturel véhicule (GNV) ;
- L'utilisation de nouvelles technologies pour la modernisation des exploitations agricoles et l'intensification des productions végétales et animales;

- L'amélioration des systèmes d'approvisionnement en intrants- L'utilisation accrue de variétés à haut rendement et d'autres variétés améliorées s'est accompagnée d'un accroissement rapide de l'utilisation d'engrais chimiques. Même si les engrais chimiques sont à la portée de paysans, les principaux obstacles à leur emploi accru ont été l'insuffisance des approvisionnements et le prix de vente ;
- La promotion et l'extension de l'accès aux équipements agricoles et facteurs de production;
- La formation, la fourniture des conseils agricoles et le renforcement des institutions rurales – les institutions rurales essentielles sont celles qui s'attachent à accélérer le transfert des nouvelles technologies aux agriculteurs ;
- La promotion de l'éducation des paysans – L'efficacité du vulgarisateur se fonde sur le contact et la confiance. L'éducation rurale contribue à développer les canaux de communication. Si les agriculteurs savent lire, le contact peut se faire par écrit comme par oral. La confiance est indispensable. La plupart du temps, les agriculteurs apprennent par leurs voisins. Pour cette raison il faut promouvoir la connaissance, l'information et la technologie sur les pratiques agronomiques, la gestion de l'eau et d'irrigation et la commercialisation des produits agricoles afin de les transférer aux paysans.

9.3. Promotion de l'agro-industrie

L'agro-industrie est parfois appelée industrie entre les industries primaires et secondaires, qui convertit les produits agricoles et de la pêche en produits ou semi-produits industriels. L'introduction de l'agro-industrie augmentera la valeur des produits de l'agriculture et de la pêche, du fait que les produits transformés ont plus de valeur que les produits bruts. Les activités agro-industrielles permettraient aux paysans de sortir de l'agriculture de subsistance et encourageraient la commercialisation agricole.

- La promotion de l'industrie de transformation – Le Cambodge dispose de la potentialité pour la transformation des produits agricoles, notamment la transformation des fruits tropicaux, des fruits de la mer, comme les poissons, les crevettes, les mollusques et les coquillages afin d'accroître la valeur ajoutée ;
- L'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;
- L'établissement de liens entre les entreprises privées et les ménages ruraux grâce à

l'agriculture sous contrat et aux plantations villageoises;

- La fourniture de l'information et des prévisions sur les conditions des marchés intérieurs et extérieurs;

9.4. Renforcement des services technique et commercial

Les services de vulgarisation assurent la liaison essentielle entre les instituts de recherche ou les fermes expérimentales et la population rurale appelée à adopter ce que les instituts élaborent. Toutefois, les services de vulgarisation restent négligeables, car seulement 20% des cultivateurs ont l'accès à ces services.

- Le renforcement des services de vulgarisation – cela permettrait aux paysans de réduire l'écart technologique existante dans la production, les services après récolte et la transformation des produits agricoles, en privilégiant tous les modèles de prestation, incluant le transfert de technologie entre cultivateurs et une combinaison de l'octroi de crédit et de vulgarisation ;
- L'appui techniques aux associations de cultivateurs – il faut encourager l'échange entre les cultivateurs et leurs associations afin de partager les meilleures pratiques ;
- Le renforcement de la capacité de recherche de l'Institut de Recherche et du Développement Agricole du Cambodge (CARDI) – Au cours de cette dernière décennie, le Gouvernement et l'AusAID ont accordé plus d'importance à l'expansion de la capacité du système national de recherche agricole à travers l'Institut cambodgien pour la Recherche et le Développement agricole (CARDI).

9.5. Sécurisation foncière et la réforme de l'administration foncière

Le problème du foncier est à l'origine de nombreux conflits sociaux dans divers pays en développement, y compris le Cambodge. Les tensions politiques et la complexité des questions liées à la terre pourraient engendrer un trouble social, donc mettre en péril la réalisation des réformes entreprises par le Gouvernement. Pourtant, des pays de plus en plus nombreux réussissent à régler le problème du foncier. Les approches peuvent varier d'un pays à un autre, mais il est indispensable de garantir le droit de propriété aux pauvres, de faciliter les transactions foncières et de se pencher sur les politiques foncières de manière à ce qu'elle profitent à tous.

Au Cambodge, avec la croissance de la population, le développement des infrastructures routières et la hausse des prix des terrains, 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, les mesures suivantes seront prises:

- Le renforcement du cadre juridique, au niveau des communautés rurales, qui incite réellement à la bonne conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles;
- Le renforcement de la sécurité de la propriété - élargir l'étendue du programme du bornage systématique des lots de terrain et de délivrance de certificats de propriété communautés et aux particuliers et préciser 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;
- Le renforcement du mécanisme de règlement des litiges fonciers – en raison de capacités limitées des tribunaux, le Gouvernement a mis en place l'Autorité pour le Règlement des Litiges Fonciers qui est chargée de régler les litiges fonciers et de traduire les cas en justice;
- La classification foncière afin d'encourager l'utilisation efficace des ressources foncières – Environ 20 pourcents des terrains au Cambodge ont été classés comme terrains du domaine privé de l'Etat. Toutefois, d'énormes quantités de terrains non utilisés et sous le contrôle de l'État pourraient être déclassés dans le domaine privé de l'Etat. En outre, une portion substantielle du domaine public de l'État a été déjà défrichée pour l'exploitation agricole.
- La rationalisation de concessions foncières économiques – La loi foncière limite la taille de concessions foncières à 10 000 ha. Néanmoins, une moitié de la superficie des concessions existantes, qui se s'élèvent à plus de 400 000 ha, dépassent cette limite. De plus, des concessions économiques ont été accordées sur le domaine forestier de l'État. Ces concessions n'apportent pas de revenu à l'État.
- L'octroi des terres aux paysans sans terre pour favoriser le développement socioéconomique, en mettant en œuvre le sous décret sur les concessions foncières sociales - ces mesures visent à régler le problème des cultivateurs sans terre afin de rendre les terrains non utilisés plus productifs.
- La promotion du développement foncier et des investissements productifs– l'utilisation des ressources foncières devra favoriser le développement de l'économie locale. Pour assurer le développement durable, les investissements productifs dans les infrastructures locales (construction de routes, de barrages et canaux d'irrigation, d'écoles et d'hôpitaux) devraient accompagner l'octroi de terres aux paysans;
- Le développement des ressources humaines – les compétences des professionnels de

l'administration foncière doivent être renforcées dans les domaines technique, juridique, de gestion et de direction.

- La 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;

9.6. Réforme de la gestion des ressources en eau

L'eau constitue un élément stratégique du programme de modernisation agricole. Les variétés de plantes améliorées consommant une part accrue d'engrais chimiques n'entraînent une élévation spectaculaire des rendements que lorsque l'apport en eau est suffisant et intervient en temps voulu. Pour cette raison, la gestion des ressources en eau, l'irrigation, la gestion des inondations, l'adduction en eau potable et l'amélioration des conditions sanitaires constituent une des clés du développement rural au Cambodge.

Le planning et la gestion des ressources en eau au niveau des bassins de rivières est d'une importance cruciale pour assurer l'utilisation durable des ressources en eau et foncières dans l'intérêt des communautés locales. Le bassin de la rivière est considéré comme une unité propice à la gestion de l'eau dans le contexte de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau. Comme la gestion des bassins de rivières nécessite une coordination et une administration fiable, elle requiert des infrastructures coûteuses, tel que le système des barrages hydro électriques, la gestion des usagers de l'eau etc. La stratégie d'irrigation basée sur l'approche des bassins de rivières peut être définie comme, «*l'utilisation efficace des ressources de terres et en eau pour la production agricole au niveau des bassins du point de vue technique, économique et environnementale*». Cela requiert la participation des administrations centrales et locales, des usagers de l'eau et de tous les parties prenantes dans le planning et la mise en œuvre de l'utilisation des bassins de rivières.

Les priorités du GRC 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) la réduction de la vulnérabilité des populations face aux catastrophes naturelles et à leur dépendance des conditions climatiques.

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

- Le développement d'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 et le recours à des technologies appropriées de gestion de l'eau, particulièrement adaptées aux zones agricoles à faible pluviométrie. L'utilisation des ressources aquifères des bassins de rivières doit être bien régulée. La dégradation écologique et la contamination des rivières et des lacs par des produits chimiques agricoles et les autres contaminants constituent un souci majeur qui doit être résolu par les approches de Gestion Intégrée de Ressources en Eau du RGC ;

- L'élaboration du plan 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. Ce plan portera en particulier sur la gestion intégrée du Mékong, du lac Tonlé Sap, leurs tributaires, biodiversité et écosystèmes afin d'établir une base de données sur les ressources en eau, sa demande et son utilisation. Ce plan contient aussi l'inventaire et l'analyse des terres agricoles et des ressources en eau afin d'identifier les zones de spécialisation agricole. Cela permettrait d'étendre la zone de couverture des systèmes d'irrigation et/ou d'écoulement pérennes, en particulier dans les zones fortement touchées par la pauvreté ;
- L'expansion des systèmes d'irrigation, afin de diminuer l'emprise des caprices météorologiques sur les cultures en faisant construire des barrages, des canaux principaux et creuser des canaux d'alimentation vers les champs. Cette mesure prévoit la réhabilitation et la reconstruction des réseaux d'irrigation existants pour répondre aux besoins urgents en eau du secteur agricole ;
- L'agrandissement des 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 ;
- La promotion de l'irrigation à petite échelle – L'expansion des systèmes d'irrigation à petite échelle est un élément important de la stratégie de développement rural intégrée poursuivie par le GRC. Cependant, pour réussir la mise en œuvre de ces projets, certains coûts devront être supportés par les populations locales ;
- Le renforcement des associations des usagers de l'eau – Pour assurer une allocation et une utilisation efficaces des eaux d'irrigation, les fonctions d'exploitation et de maintenance des systèmes d'irrigation seront confiées à des groupes et à des associations d'utilisateurs de l'eau issus des communautés rurales mêmes ;
- La mobilisation du travail pour constituer un capital rural – routes, réseaux d'irrigation et autres éléments des infrastructures rurales – est indispensable pour assurer le développement rural. Des agriculteurs, des acteurs concernés et le secteur privé doivent être mobilisés pour participer dans toutes les étapes de la conception, du

développement et de l'amélioration des systèmes d'irrigation. En cas de construction d'un canal d'irrigation ou d'une route, les avantages majeurs qui en résultent prennent la forme de rendements accrus sur les sols proches du canal ou d'un accès plus facile au marché pour les produits cultivés sur les terres proches de la route. Les terres éloignées du canal ou de la route en tirent un profit moindre ou totalement nul ;

- L'amélioration de l'accès à l'eau potable par les habitants en milieu rural – Pour réaliser cet objectif, il faudra installer de nouveaux puits, réparer des puits à pompe manuelle, excaver de nouvelles fosses - réservoirs pour l'irrigation et vidanger les fosses - réserves existantes ;

9.7. Augmentation et diversification des revenus ruraux

Le développement de l'emploi rural non agricole est un axe stratégique important pour la réduction de la pauvreté.

- La promotion des exportations de produits agricoles non traditionnels constitue une piste pour augmenter et diversifier les revenus des paysans;
- La mise en œuvre d'une stratégie qui reposera sur, d'une part, le développement des produits d'exportation de «niche», et d'autre part, le développement du marché intérieur en complément aux exportations. A cette fin, il faut régler les problèmes de production, de marketing et de commercialisation auxquels chaque produit agricole (riz, poisson, bétail et hévéa) est confronté;
- La transformation de l'agriculture de subsistance, qui est caractérisée par la monoculture du riz, en production de produits agricoles diversifiés et commercialisés;
- La transformation des produits agricoles et de facilitation de leur commercialisation sur les marchés intérieurs et extérieurs en vue de la diversification des revenus non agricoles.
- Le développement du tourisme de campagne peut également servir de cadre de promotion de micro entreprises ou de petites entreprises rurales.
- La promotion de micro entreprises ou de petite entreprises rurales requiert la création d'un environnement concurrentiel, l'accès à des services financiers et non financiers (assistance technique, formation, information, marketing, appui à l'artisanat) et le renforcement des capacités des organisations publiques et privées d'appui aux micro entreprises.

9.8. Réduction de la vulnérabilité des activités agricoles

Au Cambodge, les performances de l'agriculture dépendent pour une bonne part du niveau pluviométrique. Pour réduire la vulnérabilité des populations face aux catastrophes naturelles, le Gouvernement prendra les mesures suivantes :

- L'étude sur la réhabilitation et la reconstruction des systèmes de prévention des inondations, des digues et des écoulements, pour minimiser les effets des catastrophes naturelles ;
- Le renforcement des compétences du Ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie pour permettre la diffusion, en temps utile, de bulletins météorologiques pour minimiser les conséquences des inondations : création d'un système d'observation météorologique qui fournira 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;
- Le développement d'une capacité de réponse rapide pour assister les communautés affectées par la sécheresse, les inondations et autres risques climatiques afin de réduire les conséquences néfastes des désastres naturels;
- Le renforcement de la collaboration avec la Commission de Mékong sur la minimisation des effets des inondations et avec les programmes internationaux de lutte contre les inondations.

9.9. Accès aux marchés dans le cadre d'une régionalisation des échanges

L'accès aux marchés dans le cadre d'une régionalisation des échanges est l'axe fort de la nouvelle orientation. Le Cambodge doit renforcer sa compétitivité des filières de développement et de distribution et surmonter des obstacles liés au développement agricole, et surtout l'accès au crédit et la résolution des litiges fonciers. Les mesures suivantes sont d'une importance cruciale :

- L'expansion de production contractuelle (contract farming) des produits agricoles organiques, tels que le riz organique, le maïs et le tabac pour cibler les niches des marchés en expansion ;

- L'exploration et promotion de nouveaux produits exportés, tels que le soja, la noix de cajou, la soie;
- L'élaboration d'une stratégie de reconquérir le marché intérieur – Des mesures pour établir une ceinture verte autour de la Province de Siem Reap et de Phnom Penh afin de remplacer les produits importés par les produits agricoles intérieurs ;
- Le renforcement de la compétitivité des produits agricoles – Des mesures visant à améliorer le système après récolte et à lever les obstacles aux échanges, incluant la qualité des produits, la réduction de la perte après récolte, l'amélioration de l'état des infrastructures et des services d'appui, le renforcement du système de livraison et la réduction des coûts évitables des affaires ;
- Le renforcement de la facilitation du commerce – La prise des mesures visant à développer en commun et à mettre en œuvre les dispositions suivantes : simplification et harmonisation des documents d'importation et d'exportation, sur la base des normes internationales, avec la possibilité d'utiliser des déclarations simplifiées ; amélioration des procédures douanières, par des méthodes telles que l'évaluation de risques, des procédures simplifiées pour l'entrée, et mesures visant à améliorer la transparence et à offrant des procédures de recours contre les décisions et les actes douaniers ;
- Le renforcement des services de transport, d'entrepôts et de commercialisation des produits agricoles – l'amélioration des infrastructures de transport et d'entrepôts, l'établissement des marchés en gros dans les zones frontalières permettraient aux cultivateurs cambodgiens de connecter avec les marchés régionaux et mondiaux;
- Le renforcement des services de marketing et d'information afin de mieux transmettre les signaux des marchés mondiaux aux cultivateurs, transporteurs, transformateurs et aux agents des marchés financiers;
- L'établissement du Bureau de certification des produits exportés – L'établissement du laboratoire pour tester la qualité, le développement des standards des produits agricoles et le renforcement des standards sanitaire et phytosanitaire sont des pré requis pour l'augmentation des exportations des produits agricoles;

9.10. Réforme de la gestion forestière

Le GRC a défini les paramètres suivants pour la gestion des concessions forestières:

- Il ne peut y avoir exploitation d'une concession tant qu'un programme stratégique de gestion forestière (*Strategic Forest Management Plans - SFMP*), y compris l'étude sur l'impact social et environnemental (*Environment and Social Impact Assessments - ESIA*) n'a

pas été soumis et approuvé conformément aux dispositions du sous décret sur la Gestion des concessions forestières.

- Les documents doivent être rendus publics et des experts indépendants doivent pouvoir apporter leurs commentaires aux SFMP et ESIA avant que le Gouvernement ne rende sa décision finale.
- Les concessionnaires qui ne soumettent pas de SFMP se verront retirer leurs concessions.

Conformément aux engagements du gouvernement royal, le sous décret sur l'Exploitation communautaire des forêts a été promulgué en décembre 2003, afin de placer les biens publics forestiers sous la direction des communautés locales, dans le cadre de plans de gestion conjointement approuvés et d'accords de bénéfices mutuels. Le GRC a travaillé en partenariat avec plusieurs donateurs et organisations non gouvernementales au pilotage d'initiatives d'exploitation communautaire des forêts dans plusieurs endroits du pays. A ce jour, presque 110 000 hectares ont été mis en valeur dans le cadre d'accords d'exploitation communautaire des forêts.

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

- Le renforcement de la gestion et de la protection des forêts– (i) 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; (ii) 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; (iii) renforcement des stratégies de protection, telles que: forêts protégées; gestion des bassins hydrographiques (bassins versants); 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; (iv) application stricte des techniques de gestion des forêts, y compris la gestion et l'utilisation durables des ressources et concessions forestières; (v) éducation et campagnes de sensibilisation aux ressources forestières;
- La rationalisation de l'utilisation des forêts – (i) évaluer la couverture forestière, incluant les zones protégées, afin d'identifier les zones principales des forêts qui seront retenues comme appartenant au domaine public de l'État; (ii) assurer une protection efficace de la biodiversité et des écosystèmes critiques; (iii) identifier les zones forestières propices à la gestion locale et les zones qui pourraient être converties en terrains agricoles; (iv) établir une carte forestière, avec une délimitation et un inventaire des zones forestières.

- La contribution au développement socioéconomique– (i) revaloriser l'incidence socioéconomique de la protection des forêts et de la biodiversité; (ii) favoriser les exploitations plantées par l'homme en substitution aux forêts nationales (reboisements), en encourageant les investissements privés et la participation des populations; (iii) 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; (iv) promouvoir le reboisement et la protection des arbres;
- La contribution à la réduction de la pauvreté– (i) 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; (ii) s'assurer que les communautés locales bénéficient de l'utilisation et de la gestion des ressources forestières;
- Le renforcement des compétences et de la bonne gouvernance– (i) poursuivre le renforcement des compétences institutionnelles à tous les échelons; (ii) 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; (iii) 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 (iv) renforcer la collecte des revenus forestiers.

9.11. Promotion de l'hévéaculture

L'hévéa est une culture industrielle plantée sur les concessions accordées par l'État et destinée à l'exportation. 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.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie globale qui a été ainsi définie avec l'ensemble des acteurs est axée sur:

- Le développement du secteur de l'hévéaculture – cette tâche requiert: (i) des investissements importants, dont le financement ne peut être assuré ni par les fonds propres des actuelles Sociétés d'État, ni par des dotations du budget national; (ii) l'étude sur les sols propices à la plantation du caoutchouc; (iii) la fourniture des semences;
- Le suivi du projet pilote de privatisation des plantations d'État – cette action vise à renforcer la gestion des Sociétés d'État et d'attirer les investissements dans les plantations actuelles;

- Le renforcement du développement de l'hévéaculture familiale – Ceci suppose la formation technique préalable des futurs petits planteurs et un soutien financier, la vulgarisation des techniques, la fourniture de l'information sur les tendances des marchés du caoutchouc, l'appui à la gestion administrative et technique de l'hévéaculture;
- Le Renforcement de l'Institut de Recherche du Caoutchouc – l'attention doit être prêtée aux choix de semences du caoutchouc à haut rendement et à courte période de plantation, l'utilisation de la nouvelle technologie et le renforcement du laboratoire afin d'élever les standards au niveau international;
- Promotion de la coopération internationale dans le domaine du caoutchouc – le renforcement de la coopération tripartite avec la France et la Thaïlande et avec les autres producteurs au sein du Conseil International sur la Recherche et le Développement du Caoutchouc et de l'Association Internationale du Caoutchouc afin d'améliorer la qualité du caoutchouc cambodgien et promouvoir l'industrie de transformation;

9.12. Relance de la pêche

Dans le but de relancer la pêche, le GRC a adopté le Plan directeur pour la gestion des pêcheries, qui servira de référence pour le développement du secteur de la pêche. Les objectifs ci-après ont été définis pour proposer des solutions à toutes les étapes du cycle de l'activité de pêche, de l'amont à l'aval, c'est-à-dire captures, exploitation - transformation et commercialisation :

- 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 ;
- La conversion des 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 ;
- L'extension des lots de pêche communautaires et promotion de l'aquaculture pour répondre à une demande croissante et réduire la pression sur les ressources en poissons.
- La démarcation des lots de pêche, identification et sauvegarde des zones protégées et lutte contre la pêche illégale;
- La gestion durable et la restauration des ressources halieutiques – cette action comporte les points suivants: (i) la valorisation maximale de la ressource ; (ii) la qualification des

professionnels du secteur ; (iii) l'amélioration et modernisation des conditions d'exercice de la pêche artisanale; et (iv) le développement d'un système de financement de la pêche.

- Le renforcement de la capacité de recherche de l'Institut de Recherche et de Développement pour les pêcheries intérieures, établi en février 2003, afin d'améliorer la gestion des pêcheries, de favoriser l'accès aux sciences et technologies de pointe par le public, les communautés et les pêcheurs en particulier.
- L'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 vise 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.
- Le développement de l'aquaculture au niveau local –L'aquaculture contribue à améliorer les conditions de vies des agriculteurs et génère des revenus en complément des cultures.

9.13. Création des conditions d'une croissance forte et durable du sous-secteur d'élevage

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. Des actions à court et moyen termes ont été identifiées:

- Le développement d'un système intégré d'élevage– cela consistant en: (i) la mise en place d'infrastructures adéquates ; (ii) la prise de mesures anti-épidémies pour améliorer la qualité du bétail et la lutte contre les maladies ; (iii) le renforcement des services de contrôle et d'inspection sanitaires ; (iv) une production de nourriture les animaux et les poissons et la transformation de la viande et des poissons en produits finis ; (v) augmentation du nombre de travailleurs vétérinaires pour réduire le taux de mortalité et de morbidité du bétail; et (vi) le traitement et la transformation des dérivés animaux.
- L'encouragement donné à des sociétés privées à démarrer de grandes entreprises d'embouche de bétail, de porcs et de volailles.
- La suppression des obstacles auquel le secteur fait face – 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.

- 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.)
- Le renforcement de la renaissance de l'industrie de la soie – Un programme de soutien au secteur de la soie à travers le soutien financier destiné à dynamiser la production locale de fil et de tissu de soie, en renouant 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. 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.

9.14. Développement des capacités institutionnelles

La mise en œuvre des réformes approche aujourd'hui un tournant critique. Des réformes ont été entreprises pour développer des mécanismes de marché qui mettent l'accent sur la réforme foncière, la libéralisation des prix et l'adoption d'une législation permettant la création de joint venture entre l'Etat et les investisseurs étrangers. Le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFP) a été restructuré avec l'assistance de partenaires pour le développement. Les services de développement ont été étendus à la recherche sur les variétés de riz et le transfert du savoir-faire agricole aux agriculteurs. Dans le même temps, le développement des capacités du secteur est nécessaire afin d'améliorer les rendements agricoles pour atteindre les standards régionaux.

Le programme d'actions à exécuter tournera autour des composantes essentielles suivantes :

- La rationalisation et renforcement de la capacité institutionnelle et consolidation des actions de coordination entre les divers ministères pour garantir une bonne mise en œuvre du Plan Stratégique pour le Développement Agricole récemment adopté par le Gouvernement. Ces mesures visent aussi à: (i) renforcer la capacité des institutions gouvernementales décentralisées desservant les communautés rurales et l'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) 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

- La révision du rôle et de la responsabilité des institutions publiques – le Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche et les autres institutions publiques devraient se concentrer sur la fourniture des biens publics, en se dégageant de l'intervention direction dans la production agricole, la distribution des intrants et du marketing. Une analyse fonctionnelle doit être donc conduite pour préciser le rôle et la responsabilité des institutions publiques;
- L'alignement des ressources financière à la stratégie pour le développement agricole – le développement agricole et rural traîne en arrière des autres secteurs prioritaires, tels que l'éducation et la santé publique, en ce qui concerne l'amélioration de la politique fiscale et de la gestion du secteur;
- Le renforcement de la capacité des agents agricoles – professionnalisation des agents de l'État dans le développement de la politique agricole, l'analyse socio-économique et des investissements, la gestion des ressources naturelles, le marketing des produits agricoles et des échanges internationaux.
- La mise en place des associations de cultivateurs – la mondialisation des échanges requiert une structure des organisations paysannes pour qu'elles puissent venir en aide aux petits paysans afin qu'ils prennent de bonnes décisions sur la production et la commercialisation des produits agricoles. Le renforcement des organisations professionnelles paysannes existantes afin de les rendre plus autonomes et de leur permettre de mieux prendre en charge les intérêts de leurs mandants;
- Le renforcement du pouvoir des paysans – pour mieux faire face à la mondialisation et mieux protéger leurs intérêts, les paysans doivent travailler ensemble dans tous les aspects de la production et de la chaîne de valeurs, tels que l'achat des engrais, partage d'équipements agricoles, l'accès à l'information agricole, transformation et marketing des produits agricoles;

9.15. Promotion du développement rural intégré et du désenclavement des 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. Par conséquent, il est urgent de construire les infrastructures adéquates dans le but d'améliorer le bien-être de ce la population rurale par les initiatives publiques et privées. À cette fin, il est nécessaire d'adopter une approche du développement rural intégré. Les composantes du développement rural intégré sont la santé, la construction des routes, l'infrastructure, la vulgarisation, le crédit, les intrants et la commercialisation etc. Le GRC a privilégié les mesures suivantes:

- La mise en valeur des routes en milieu rural – La construction de routes rurales favorisera une augmentation de la production agricole, soit en étendant la superficie des terres arables, soit en intensifiant l'utilisation des terres existantes, ce qui permettra de profiter des nouveaux débouchés du marché, de consolider les liens entre les activités agricoles et non agricoles dans les zones rurales mêmes et entre les zones rurales et urbaines ;
- La mise en place des infrastructures économiques et sociales rurales qui contribuera à la viabilité des économies rurales. Il s'agira notamment 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. Il sera ainsi plus facile pour les habitants de communautés rurales d'avoir accès aux services de l'éducation et de soins de santé, ainsi qu'à l'eau ;
- La poursuite des programmes vivres-contre-travail – Ces programmes sont d'une importance cruciale, d'une part, pour promouvoir la réhabilitation et l'entretien de routes rurales, incluant des chaussées en latérite et des routes en terre compactée, et d'autre part, pour assurer au minimum un emploi à temps partiel aux paysans et pour 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 certain des éléments les plus démunis de la société;
- Le renforcement des capacités du Gouvernement dans 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;
- La coordination des projets du développement intégré – 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 sensibilisation du public à la malnutrition, aux carences en fer, à l'alimentation des enfants, et à l'iodisation du sel, par le biais d'ateliers, de programmes de formation et d'autres initiatives de promotion. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine: la production locale de sel iodé ne couvre que 20% des besoins du pays, seuls 35% des enfants âgés de 6 à 59 mois reçoivent de la vitamine A et le nombre de mères qui ont accès à des compléments en fer reste faible.

9.16. Développement des systèmes de financement en milieu rural

Un autre façon d'élever la production agricole consiste à renforcer les banques rurales et des institutions de micro finance. Le GRC a crée la Banque pour le Développement Rural avec des fonds provenant du budget de l'Etat. En plus, la Stratégie pour le développement du secteur financier encourage le secteur privée, en particulier les institutions de micro finance d'élargir leur couverture en milieux ruraux. Le développement des système de financement agricole porte sur les mesures suivantes:

- La 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 ;
- L'extension de la couverture des institutions de micro finances aux agriculteurs afin de les encourager à investir dans la production et la transformation des produits agricoles ;
- La poursuite des prêts aux institutions de micro finance, qui offrent des prêts aux cultivateurs locaux, à des taux très inférieurs à ceux pratiqués par les pourvoyeurs de crédit privés ;
- L'appui aux Petites et Moyennes Entreprises –Dans le cadre de la coopération avec l'Allemagne, la KfW se propose de fournir une assistance financière sous forme de dons à travers le Ministère de l'Economie et des Finances d'un montant approximatif de 8 millions de dollars pour le programme de développement des PME. La Banque pour le développement rural a accordé à une banque commerciale partenaire un crédit en vue de le rétrocéder à des emprunteurs finaux pour la mise en œuvre de projets pilotes d'approvisionnement en eau dans la province de Takéo;
- L'encouragement à la Banque de Développement Rural à prendre en charge, dans la limite des fonds disponibles, le financement des micro entreprises à taux préférentiels, en leurs fournissant des prêts de 2 à 5 ans;
- L'encouragement aux banques à investir dans le domaine de l'approvisionnement en eau et en électricité dans les zones rurales et dans les activités agroalimentaires locales.

9.17. Développement du secteur privé et de l'emploi rural non agricole

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.

- L'amélioration du climat des affaires afin d'attirer les investissements du secteur privé dans l'agriculture ;
- Le développement de technologies et leur adoption rapide dans les systèmes de production et de transformation agricoles ;
- La promotion des 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;
- La mise en œuvre des actions visant à réduire les coûts – surtout les coûts de transport et d'électricité;
- Le renforcement de l'appui aux services essentiels, tels que l'accès aux marchés, la recherche et l'information et les coopératives agricoles.

9.18. Pérennité des projets financés par les bailleurs de fonds

Concernant les grands programmes financés par les bailleurs de fonds, un rapide tour d'horizon fait ressortir :

- Le programme PRASAC financé par l'Union Européenne – ce programme vise un investissement massif dans 6 provinces (eau villageoise, irrigation, vulgarisation, crédit...). Le risque de la démarche pratiquée de ce projet concerne la "durabilité" des actions menées, notamment par la faible prise en compte des questions de maintenance et de gestion des infrastructures financées (notamment pour la composante irrigation). Autre problème de pérennité des actions entamées, la capacité des ministères à poursuivre les actions après la fin des projets.

- Le Projet Amélioration de la Productivité Agricole (Agriculture Productivity Improvement Project - APIP) financé par la Banque Mondiale et le FIDA. L'objet de ce projet est de développer la capacité gouvernementale dans le planning, le développement et la mise en œuvre des programmes agricole et rural. Ce projet intervient en financement de la formation des cadres et agents, de la construction de bâtiments ou leur réhabilitation, de la fourniture de matériels et des appuis pour relancer les principales activités. Ce programme rencontre des difficultés d'exécution dues à la lenteur des circuits administratifs, à des difficultés de concertation et au peu de réactivité de certains services. Le manque de liaison entre le niveau central et les provinces est le handicap majeur pour la mise en place et le suivi d'activités de terrain.
- Le projet AQUIP, financé par la coopération australienne AusAID, qui vise à améliorer la sécurité alimentaire et les revenus des paysans. Il comporte 6 composantes : production de semences de riz, technologie après récolte, commercialisation des fruits et légumes, réhabilitation des systèmes d'irrigation (à travers le financement de réhabilitation des petits réseaux ainsi que la mise en place d'associations d'usagers pour leur gestion et maintenance), formation (à travers la formation de formateurs pour encadrer les "farmer field school"), gestion du projet.
- Le programme IPM, Integrated Pest Management, mis en place avec l'appui de la FAO, a développé une approche "originale" dans la formation des producteurs au travers des "Farmers Field School". La démarche de partir des observations sur le terrain faites par les producteurs, la mise en place d'essais, les échanges sur les résultats et sur les moyens de lutte donnent de bons résultats. Ce système est non pas basé sur un dispositif national de vulgarisation lourd avec des thèmes prédéfinis mais sur un réseau d'intervenants déjà implantés sur le terrain, formés sur ces questions techniques et surtout les techniques d'animation de groupes.
- Le programme SEILA est le premier programme d'envergure (6 provinces) mis en place en 1996 pour favoriser le développement local et les institutions locales. Ce programme, ayant au départ une vocation expérimentale dans la mise en place de la décentralisation et de la déconcentration reste une référence pour les autorités et un certain nombre de leurs partenaires en terme de démarche de développement local.



QUATRIÈME PARTIE

PROBLÈME DE L'INDUSTRIALISATION

Chapitre 10. Industrialisation

Chapitre 11. Développement du secteur privé

Chapitre 12. Politique industrielle



Chapitre 10

Industrialisation

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. 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'État et souvent d'une situation de monopole.

10.1. Entreprises publiques

L'administration de la République populaire du Kampuchea (RPK) 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 étaient restées, dans sa totalité, 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 1989. 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 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.

Tableau 10.1. Entreprises publiques en 2008 (en millions de riels)

No.	Nom de l'entreprise	Actifs	Capital propre	Em-ployés	Année financière 2008		
					Revenus totaux	Dépenses totales	Bénéfices
1.	Agricultural Input Company	21 948	21 278	49	2 827	2 773	54
2.	Port autonome de Siha-noukville	473 187	467 094	1 032	97 015	87 181	9 834
3.	Port autonome de Phnom Penh	108 473	105 017	465	18 469	12 772	5 697
4.	Kampuchea Shipping Agency & Brokers	24 387	22 574	148	9 090	4 630	4 460
5.	Green Trade Company	45 272	41 850	194	7 152	7 184	(32)
6.	Cambodian National Insurance Company	31 933	29 470	60	4 547	4 045	502
7.	Printery	29 367	29 154	145	11 046	10 130	916
8.	Telecom Cambodia	228 633	185 937	617	81 982	55 947	26 035
9.	Royal Cambodian Rail-ways Company	3 951 329	3 948 159	1 609	7 830	9 294	(1 464)
10.	Engineering and Pub-lic Works Lab	1 717	1 283	24	422	502	(80)
11.	Phnom Penh Water Supply Authority	555 218	434 609	568	78 512	58 650	19 862
12.	Electricité du Cambodge	589 404	348 297	2 180	613 600	601 259	12 341
13.	Rural Development Bank	65 057	30 416	49	4 043	2 708	1 335
	Total général	6 635 566	6 145 020	19 149	1 129 930	1 008 764	121 166

Source: Ministère de l'économie et des finances

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.

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.

En 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; 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. En 2008, avec la privatisation des entreprises publiques, son nombre s'est réduit à 13 (voire Tableau 10.1). Les entreprises publiques s'exercent leurs activités dans les domaines stratégiques, tels que l'électricité, l'eau, ports fluvial et maritime, assurance, réassurance, plantations d'hévéa, hôpitaux, télécommunications et commerce des produits agricoles.

10.2. Structure de l'industrie

Le Cambodge a réalisé une performance remarquable pendant la période 1998-2008. L'industrie continue à être le moteur de la croissance. L'industrie a connu un taux d'accroissement fulgurant, en moyenne de 16%. Le secteur est constitué par l'exploitation minière, le secteur manufacturier (78,5%) et la construction (18,8%).

Tableau 10.2. Structure des sous-secteurs industriels (en milliards de riels)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	%
Exploitation minière	58	74	97	115	135	165	2%
Secteur manufacturier	3 374	4 027	4 585	5 541	6 074	6 441	69%
-Denrées alimentaires, bois-sons, tabac	488	505	608	664	757	924	10%
-Textile	2 294	2 847	3 158	3 869	4 234	4 315	46%
-Bois, papier, édition	105	119	148	171	203	239	3%
-Industrie du caoutchouc	111	122	126	181	148	153	2%
-Autres industries	377	433	545	657	732	811	9%
Electricité, gaz, eau	93	110	124	164	195	212	2%
Construction	1 106	1 288	1 631	1 995	2 338	2 572	27%
Industrie	4 6311	5 498	6 436	7 816	8 741	9 389	100%

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Cette croissance a été tirée par la branche textile et vêtement, qui a manifesté un dynamisme remarquable. L'industrie textile a connu une croissance fulgurante, en profitant de droits commerciaux spéciaux en vertu de la Nation la plus favorisée (MFN) et du Système généralisé des préférences (GSP) que les États-Unis offrent au Cambodge. Les emplois créés dans la branche confection et vêtement sont devenus une force stabilisatrice pour la population et l'économie cambodgienne au cours de ces dernières années, car le sous-secteur a absorbé la main d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée, dont la plupart sont les travailleuses.

Tableau 10.3. Investissements par secteur (en millions de dollars)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	%
Exploitation minière	2,2	0,9	63,7	57,1	101,5	92,6	7%
Secteur manufacturier	121,9	145,5	337,8	391,1	624,2	601,3	46%
-Denrées alimentaires, boissons, tabac	28,0	19,0	21,9	36,7	51,6	52,4	4%
-Textile	66,5	95,6	112,3	163,8	250,1	247,1	19%
-Bois, papier, édition	7,5	6,8	7,3	9,4	12,4	13,7	1%
-Industrie du caoutchouc	3,3	7,6	13,2	14,4	22,9	21,5	2%
-Autres industries	16,7	16,5	183,2	166,7	287,2	266,7	21%
Electricité, gaz, eau	55,4	70,7	86,6	107,4	150,8	169,9	13%
Construction	176,3	172,5	192,7	277,6	380,3	434,8	33%
Industrie	355,8	389,5	680,9	833,2	1 256,9	1 298	100%

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

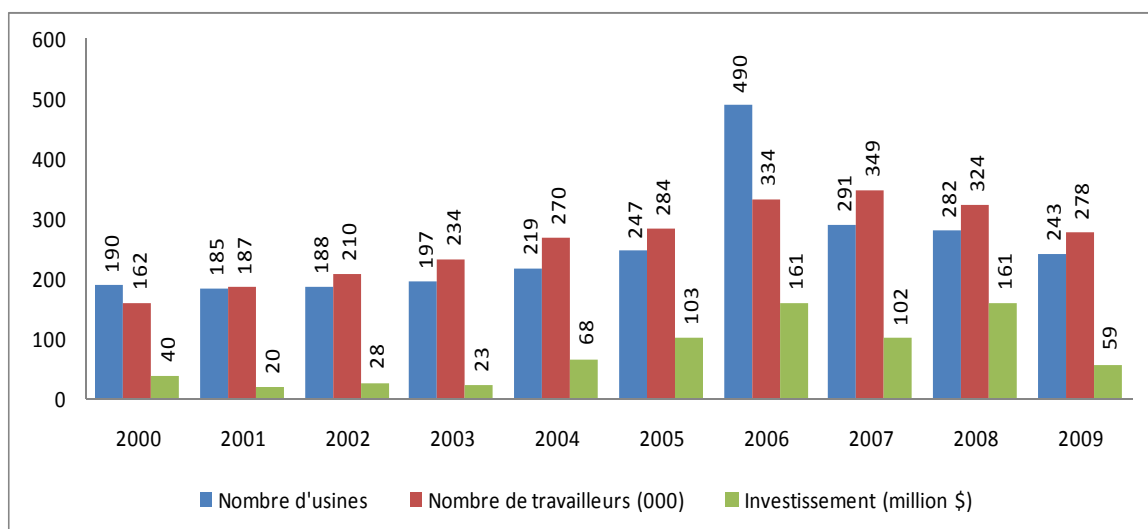
L'industrie continue à manifester une croissance remarquable, illustrative de la politique économique libérale du gouvernement. L'industrie a connu un taux d'accroissement moyen de 12,5% entre 1994-98. Cette croissance continuait jusqu'en 1997. Le Cambodge a connu une croissance négative de -2,5% en 1998, dû aux perturbations intérieures et à la crise économique asiatique. La reprise était forte pendant la période 1999-2002 (20,2%). La part de l'industrie dans le produit national brut est passé de 11,6% du PIB en 1993 à 17% du PIB en 1998 et 26,2% en 2006, mais a baissé à 22,4% en 2008. Les sous-secteur de l'industrie sont l'exploitation minière; les denrées alimentaires, boissons et tabac; le textile; le bois, papier et édition; industrie du caoutchouc; l'électricité, gaz et eau; et la construction. La branche vêtement est l'industrie la plus importante au Cambodge et représente 46% des produits industriels (2,3 milliards de dollar en 2008); suivie par la construction (27%); les denrée alimentaires, boissons et tabac (10%); le bois, papier et édition (3%); l'électricité, gaz

et eau (2%) et l'exploitation minière (2%).

10.3. Industrie textile et vêtement

La branche textile et de l'habillement — représentant une moitié du secteur industriel — était le secteur le plus performant, avec une croissance moyenne de 58,5% en 1994-1998. Cette croissance tombait à 35,4% en 1999-2002, à la suite de l'introduction des quotas pour les marchés américains. Le Cambodge est connu pour avoir répondu favorablement aux demandes extérieures en matière de droits sociaux des travailleurs du secteur. La mise en œuvre des standards de travail permet au Cambodge de maintenir une forte croissance des exportations textiles, avec une croissance moyenne annuelle de 45% pendant la décennie 1994-2004. Toutefois, la croissance du secteur textile a commencé à baisser à 12% pendant la période 2005-2008. La part de la branche textile et de l'habillement dans le PIB passait de 1% en 1993 à 13% en 2006, mais baissait à 10,3% en 2008.

Graphique 10.1. Tendence des investissements dans le textile, 2000-2009



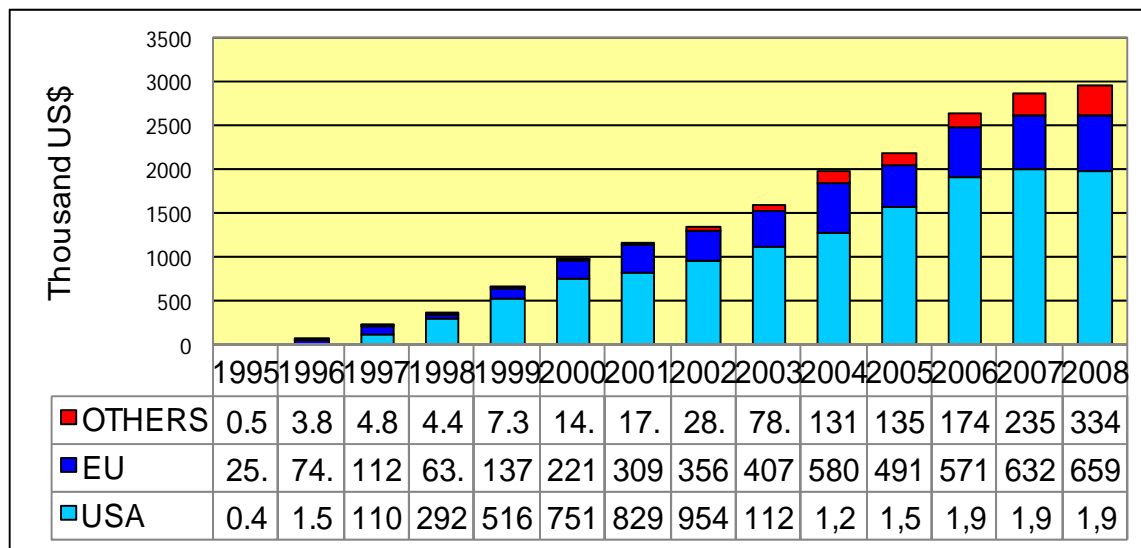
Source: Ministère du commerce

Même si les sols et les conditions climatiques du Cambodge sont favorable aux plantations du coton, le secteur textile proprement dit n'est pas vraiment décollé. Le coton local et l'industrie du textile peut offre le coton à un prix de 20% de moins des prix du coton importé. Cependant, cela requiert un investissement important et les risques sont également élevés.

Le Cambodge s'est spécialisé dans les opérations de Cut-Make-Trim (couper-tailler-border). Les usines de vêtement ont seulement recours aux opérations de coupe, couture et package, alors que le tissu est importé de l'étranger. La majorité des usines laisse à leurs

partenaires étrangers le soin de négocier avec les acheteurs et seulement 25% des usines textiles sont engagées dans la chaîne entière de production de vêtement, qui inclut l'achat de tissu, couper-tailler-border (CMT), package et transportation des commandes aux acheteurs. Quelques usines sont des sous-traitants qui ne sont engagés que dans les opérations CMT. Plus de 60% des coûts de production du vêtement sont les matériels importés et les autres intrants. Donc, la branche textile et l'habillement n'a pas créé des activités connexes et le secteur peut être caractérisé par l'absence de l'intégration verticale. Toutefois, le secteur a créé l'industrie accessoire et des services de soutien.

Graphique 10.2. Exportations des vêtements et des textiles (f.o.b., en millions de dollars)



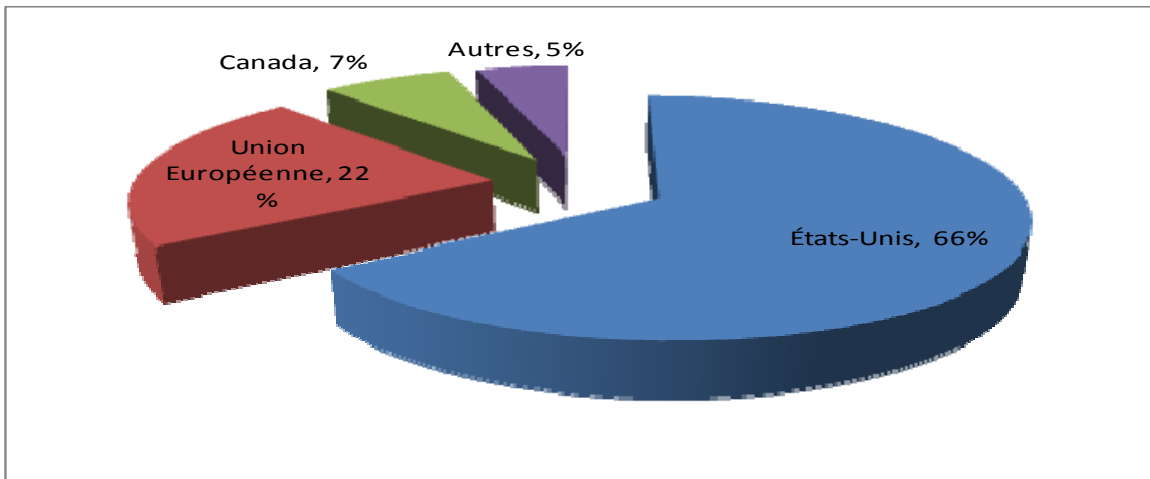
Source : Ministère du Commerce.

L'industrie du textile et de l'habillement se caractérise par son nombre important d'entreprises, soit 243 en octobre 2009, qui emploie environ 278 000 personnes au Cambodge, contre 350 000 personnes avant la crise économique mondiale. Actuellement, un peu plus de 8% (15 compagnies) des compagnies textiles au Cambodge représentent environ 50% du total des exportations textiles. L'industrie textile est dominée par les investisseurs étrangers. Les investisseurs importants sont venus de Hong Kong, Taïwan, Chine, Singapour, Corée du Sud et des États-Unis. Il est donc difficile de déterminer combien de sociétés sont présentes au Cambodge. Il paraît que pour le secteur textile et l'habillement, il n'y pas de barrières d'implantation, de situation monopole et de pratique anti concurrentielle.

L'industrie textile est d'une importance cruciale pour l'intégration du Cambodge au sein de l'économie mondiale. Le développement de ce secteur dépend des exportations et est donc vulnérable aux chocs extérieure. Les exportations textiles s'élèvent à 2,89 milliards de dollars, soit 65% du total des exportations cambodgienne (4,43 milliards de dollars). La

branche textile a manifesté une tendance de croissance spectaculaire. Les exportations textiles passaient de 20 millions de dollars en 1995 à 2,89 milliards de dollars en 2008. 66% des vêtements se sont exportés vers les États-Unis; 22% - vers l'Union Européenne; 7% - vers le Canada; et le restant 5% vers le Japon et les autres pays de l'ASEAN.

Graphique 10.3. Destination des exportations des vêtements



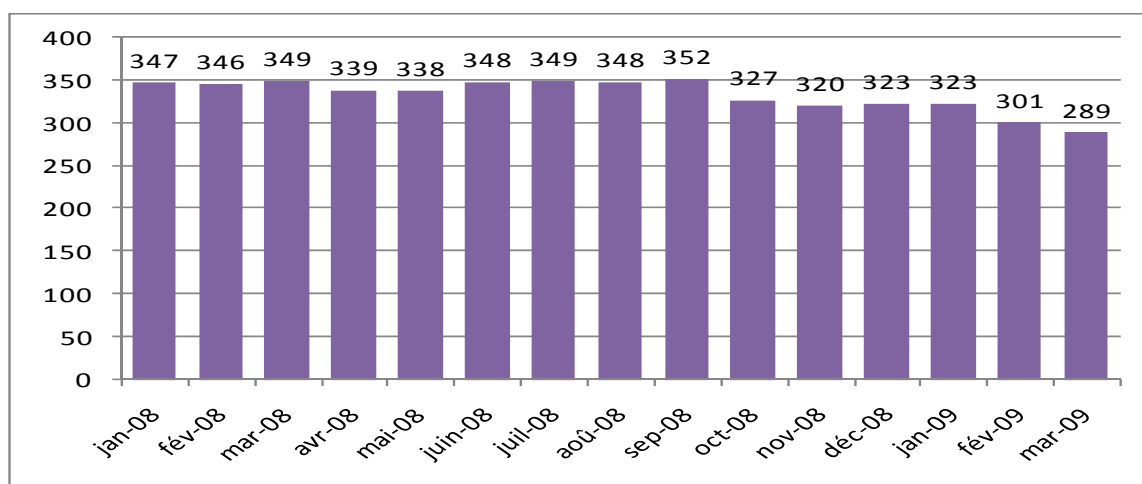
Source : Ministère du Commerce.

L'industrie textile et de l'habillement du Cambodge a traversé trois périodes difficiles:

Premièrement, l'introduction des quotas pour les marchés américains en 1999. L'accord bilatéral conclu entre le Cambodge et les États-Unis en 1999 a lié l'augmentation des quotas (14%) d'importation au respect des réglementations du travail. La poursuite d'une politique de protection des droits des travailleurs et du respect des réglementations du travail permet au Cambodge de transformer l'industrie textile habillement cambodgien en un secteur moderne qui se caractérise par de bonnes conditions de travail. Le secteur textile était le premier à mettre en œuvre la responsabilité sociale des entreprises et à inscrire ces pratiques dans la loi du travail. Le Ministère du Commerce est chargé de délivrer les certificats d'origine pour certifier l'origine des produits textiles, de gérer la distribution des quotas parmi les usines, de vérifier l'exécution des quotas tant au Cambodge qu'à l'étranger, de vérifier la conformité avec l'exonération fiscale et de gérer la qualité. Le Bureau international du travail (BIT) est chargé de vérifier le respect des réglementations du travail. Les syndicats sont autorisés à organiser et demander l'amélioration des conditions du travail, alors que les managers des usines textiles sont regroupés au sein de Garment Manufacturer's Association of Cambodia (GMAC) pour modifier les politiques du gouvernement lors du Forum Gouvernement-Secteur Privé. Des quotas supplémentaires (en sus des 14% supplémentaires) sont octroyés si les inspections concluent à une amélioration des conditions de travail.

En deuxième lieu, la suppression des quotas textiles au États-Unis le 1 janvier 2005 aux termes de l'Accord de l'OMC sur le Textile et l'Habillement (ATC) a signifié que l'industrie textile cambodgienne est entré en concurrence ouverte avec d'autres pays plus compétitifs comme la Chine et l'Inde. Le Cambodge a donc perdu les privilèges et les certaines des niches créés par les quotas textiles sur les marchés américains. Après 2005, l'accès du Cambodge aux marchés américains est basé sur les droits commerciaux spéciaux en vertu de la Nation la plus favorisée (NPF) et du Système généralisé des préférences (SGP) comme autres membres de l'OMC qui doivent avoir un accès sans restriction des quotas. Toutefois, les États-Unis ont introduit les dispositions de sauvegarde pour protéger les marchés américains vis-à-vis des importations chinoises. En plus, le GRC a pris l'engagement de réduire les charges administratives, raccourcir les procédures d'exportation et d'importation, lutter contre les paiements illégaux et améliorer le climat d'investissement en vue d'assurer la survie de l'industrie textile habillement cambodgienne. D'importantes réformes de facilitation du commerce sont mise en œuvre pour améliorer la compétitivité et augmenter la confiance des investisseurs en réduisant les coûts de production et de commercialisation. Après la suppression des quotas textiles en 2005 des commandes seront distribuées aux gros fournisseurs. C'est pour cette raison, on constate qu'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.

Graphique 10.4. Nombre de main d'œuvre dans le textile



Source : Ministère du Commerce.

En troisième lieu, la crise financière mondiale a créé un challenge pour l'industrie textile cambodgienne. Le secteur textile devait faire face aux enjeux majeurs après la crise, car les coûts de production au Cambodge dépassent ceux des pays concurrents comme la Chine et le Vietnam. L'industrie textile chinoise est beaucoup plus grande et plus intégrée

verticalement. Le Cambodge a répondu par l'entrée dans la niche du marché japonais et celle de l'ASEAN. Le Cambodge doit veiller à améliorer la compétitivité des entreprises de manière à réduire les coûts de production, accélérer la réforme de facilitation du commerce et monter la chaîne de la valeur ajoutée. Mais aussi ces entreprises payent moins d'impôts qu'ailleurs, étant donné que l'administration fiscale cambodgienne est plus faible que celle en Chine et au Vietnam.

10.4. Bâtiment

L'industrie du bâtiment constitue un pilier pour la croissance économique du Cambodge, représentant 27% de la valeur ajoutée du secteur industriel et 33 % des investissements. C'est dans la branche bâtiment que la croissance est la plus robuste au cours de la dernière décennie, avec un accroissement annuel moyen de 17%. Les activités du bâtiment subissent une forte fluctuation en phase avec le cycle économique. Les résultats négatifs en 1997-98 (une contraction annuelle moyenne de -9%) étaient liés aux effets néfastes consécutifs à la crise économique asiatique et à la situation intérieure du Cambodge. Ils s'expliqueraient, également, par une attitude d'accalmie des investisseurs.

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 que la croissance s'est ensuite baissée à -1,8% en 2001, puis remontée pour atteindre un taux annuel de 27,1% en 2002. Les activités du bâtiment battent son plein pendant la période 2002-2008 et ont enregistré une croissance moyenne annuelle de 15%, alors que le coût d'investissement dans ce secteur s'est élevé à 1,8 milliards de dollars par an. Sa part dans le PIB s'est accrue à 6%.

10.5. Agro-industrie: Denrées alimentaires et boissons

Le secteur agro-industrie est constitué d'un grand nombre de petites et de micro-entreprises. Le secteur manufacturier est dominé par les entreprises du sous-secteur denrées alimentaires et boissons. 91% de 30 000 compagnies agro-industrie sont des petites entreprises qui emploient moins de cinq personnes et disposent d'un capital de moins de 1000 dollars. Le sous-secteur denrées alimentaires, boissons et tabac représente 10% de la production industrielle et seulement 4% des investissements.

Malgré des avantages comparatifs apparents qui existent dans le secteur agro-industrie, dûs aux bas coûts et aux terres agricoles en abondance, la valeur ajoutée de l'agro-industrie est négligeable. La plupart des entreprises du secteur privé se sont engagées dans le sous-secteur des denrées alimentaires, comme la plupart des pauvres dégagent leurs revenus des entreprises non-agricoles.

Les entreprises rurales des denrées alimentaires et des boissons sont largement des entreprises informelles qui desservent des marchés locaux ou des intermédiaires. Elles ne

sont pas spécialisées. 70% des produits de ces entreprises implantées dans la province de Battambang, incluant la plupart des rizeries, sont écoulés directement aux consommateurs. Le reste est vendu aux petites entreprises locales. Les relations commerciales se développent d'une manière primitive. Le commerce au détail et la distribution compétitive sont d'une importance cruciale.

Le crédit commercial est quasi non existante dans le sous-secteur agro-industrie. Seulement 3% du capital de roulement vient des sources commerciales; et son utilisation n'est pas efficace. La principale stratégie du gouvernement en matière de denrées alimentaires met l'accent sur la taille des terrains, les concessions à long terme et la participation des petits propriétaires des terrains par le biais de production contractuelle pour fournir aux usines de transformation. La plupart des entreprises du secteur privé s'opèrent sur la base des relations personnelles avec les particuliers et les commerçants. Le secteur privé ne parvient pas à bénéficier des avantages de formalisation de ces relations, par exemple, la protection des droits de propriété, l'accès au capital et l'accès au marché.

10.6. Autres industrie et diversification industrielle

10.6.1. Électricité, gaz et eau

L'amélioration de l'accès à l'eau et à l'électricité à un prix raisonnable peut avoir un impact important sur le niveau de vie des ménages cambodgiens. Les infrastructures efficaces sont aussi d'une importance cruciale pour soutenir la croissance économique et renforcer la compétitivité des entreprises. Elles sont donc indispensables pour la création d'emploi et l'élargissement des assiettes fiscales du pays.

Electricité, gaz et eau représentent seulement 2% de la production industrielle et 13% des investissements. Pendant la dernière décennie, le sous-secteur a connu une croissance moyenne annuelle de 12,6%. Cependant, les coûts élevés paraient comme le souci majeur du secteur privé et des ménages. Là où l'électricité est connectée, les entreprises et les consommateurs individuels doivent faire face aux coûts élevés de l'énergie.

La fourniture des services par le secteur privé est un moyen important de desservir la population, étant donné que le GRC souffre également des contraintes fiscales. Le secteur privé est bien reconnu au Cambodge pour son engagement dans le secteur des infrastructures où les projets du partenariat public-privé sont en train d'être mise en œuvre. Le partenariat public-privé sera discuté en plus détail dans le chapitre suivant.

10.6.2. Secteur minier

Le Cambodge dépende, pour tous ses approvisionnements en carburant, de l'importation, et cette situation ne changera guère dans l'avenir prévisible. La prospection méthodique des

ressources du sous-sol est à peine commencée. Le Cambodge semble posséder des gisements de pétrole, de bauxite, de l'or, du cuivre et d'autres ressources minérales. Les pierres calcaires se trouvent dans la province de Kampot, pouvant alimenter l'usine de ciment. Cependant, l'industrie minière, hors le secteur pétrolier et gazier, reste médiocre. Les traces au sommet de Phnom Kulen montrent que le Cambodge fût submergé par la mer il y a plusieurs millions d'années. Il est donc probable que des bassins d'hydrocarbure se trouvent tant dans les zones on-shore qu'off-shore du Cambodge. Les premiers résultats des explorations menées par Chevron entre 2001-2005 dans le Bloc A, promettent de réserves marines inexploitées à l'intérieur des zones économiques du pays. Des études sismiques ont été menées par des consortiums dirigés par Chevron, PTT et les compagnies pétrolières chinoises. Les quelques 15 puits pétroliers perforés par Chevron ont montré des traces d'hydrocarbure.

Au cours de la dernière décennie, le secteur minier a connu une expansion au rythme de croissance annuelle de 20%. Les investissements dans ce sous-secteur se sont rapidement accrus pendant la période 2005-2008 pour atteindre 79 millions de dollars par an. Le secteur minier devrait connaître une croissance fulgurante, dès que la production pétrolière dans le golfe de Thaïlande commence en 2012.

10.6.3. Diversification industrielle

L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas vraiment amélioré l'accès aux marchés pour les producteurs cambodgiens. Les opportunités que l'OMC peut offrir n'apportent pas des résultats concrets en terme de la création des emplois productifs, sauf si les contraintes à l'amélioration du climat des affaires soient supprimées et les institutions du marché soient développées. À cet égard, les réformes doivent être mises en œuvre afin de diversifier la structure industrielle du Cambodge, incluant les mesures suivantes:

- Relaxer les licences d'exploitation: Cette mesure vise à supprimer l'intervention et le monopole de l'État dans le commerce et la production. L'approvisionnement des intrants agricoles comme les matières premières et les produits finaux et semi-finaux, qui sont d'une importance cruciale pour l'agro-industrie, sera amélioré;
- Réduire les inspections: Bien que le contrôle de qualité est un élément essentiel de la protection des consommateurs, la politique visant à assurer la qualité des produits peut décourager la concurrence. À l'état actuel, la loi interdit la commercialisation des produits qui ne sont pas inspectés. Toutefois, les coûts de conformité sont très élevés et un gouvernement ne sera pas en position de contrôler tous les activités commerciales. Dans ce sens, la réglementation du contrôle de qualité peut être utilisée pour supprimer certaines activités commerciales et pour limiter la concurrence. En plus, le contrôle peut créer l'intimidation et la discrétion.

Chapitre 11

Développement du secteur privé

Le secteur privé constitue la principale source de l'industrialisation, qui résulte en la création et l'accumulation de richesse. Alors que des progrès considérables ont été enregistrés dans la renaissance du secteur privé pendant la période postérieure au régime Khmer Rouge, il n'a pas encore manifesté le dynamisme des initiatives privées, qui étaient à l'origine d'une croissance économique spectaculaire dans les pays du Sud Est asiatique au cours de ces dernières années. 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 15,4 % par an pour la période 1993-2008, 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.

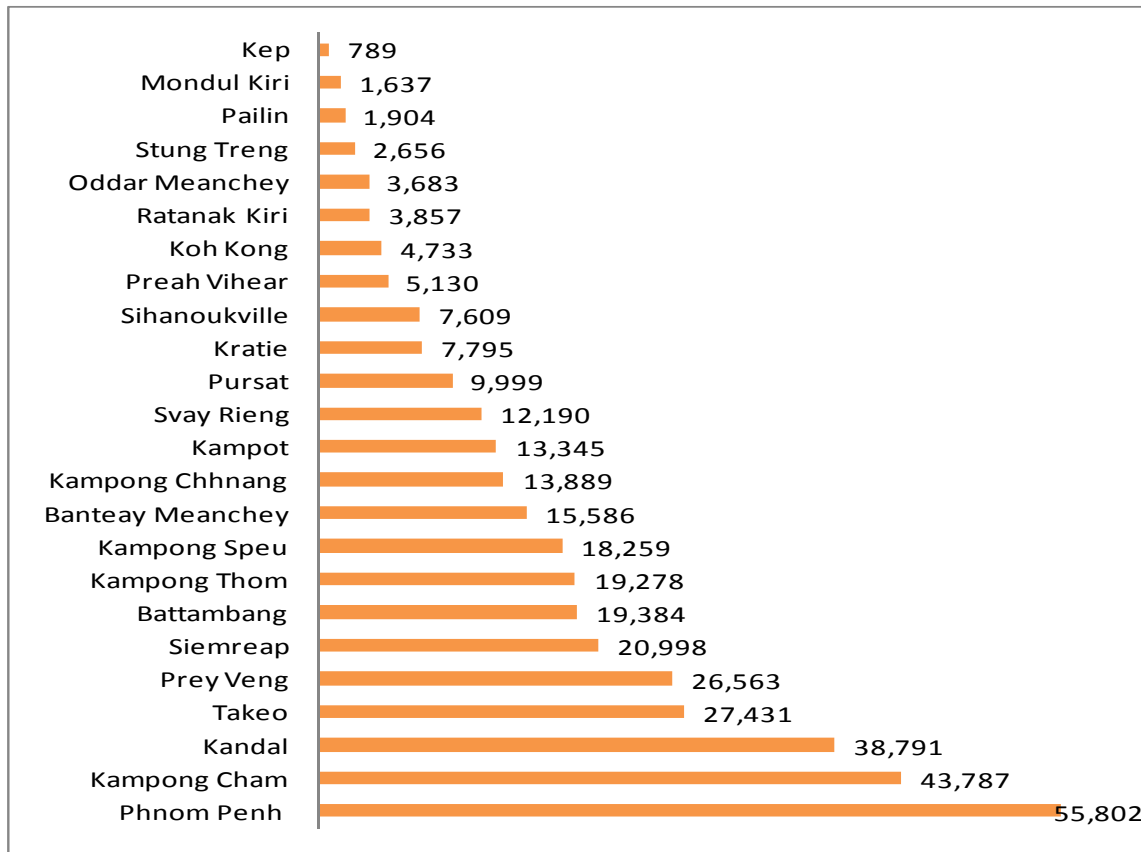
Le secteur privé cambodgien est caractérisé par sa pluralité. Une segmentation de ce secteur privé peut être ainsi faite en fonction de la taille, et du type d'organisations de l'entreprise et on peut distinguer trois grands segments : à savoir les grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises et les micro-entreprises du secteur informel. Les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises se sont regroupées dans le secteur moderne. Aussi, distingue-t-on :

Premièrement, dans le secteur moderne (SME Development Framework, 2005, p. 13):

- **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 500 000 de dollars de capital versé ;
- **La moyenne entreprise :** en général, elle est à capitaux familiaux et organisée de façon moderne. Elle emploie souvent 51 à 100 employés et a entre 250 000 et 500 000 de dollars de chiffre d'affaires. Elles sont localisables car occupant un lieu fixe, elles 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:** Elle emploie souvent 11-50 employés et a entre 50 000

et 250 000 de dollars de chiffre d'affaires.

Graphique 11.1. Nombre d'établissements par province en 2009



Source: Institut National des Statistiques

Deuxièmement, dans le secteur dit informel :

- Ce sont **les entreprises de type traditionnel**, incluant un travail à domicile et **les entreprises artisanales**. Le secteur informel est également constitué de la petite ou la micro-entreprise, elle peut être scindée 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. La micro entreprise est généralement définie comme celle ayant moins de 10 employés permanents ou avec moins de 50 000 de dollars de capital, excluant la terre.

En général, chaque catégorie des entreprises doit faire face à des contraintes différentes, qui sont les caractéristiques de chacun.

Selon les résultats d'une récente Enquête des établissements menée par l'Institut national

des statistiques, le Cambodge compte 375 095 établissements, dont le nombre des établissements par 1000 habitant s'élève à 28,0. Le Cambodge dispose donc moins de établissement par habitant (l'Indonésie a 22,7 millions d'établissements, un taux de 102,3 par 1000 habitants; et le Laos—209.000, un taux de 37,4). La plupart ce sont les établissements petits et informels.

La province de Kep dispose de plus petit nombre d'établissements enregistrés, 789 établissements représentant 0,2% du total; suivi par la province de Mondulhiri (1 637 ou 0,4%), Pailin (1 904 ou 0,5%), Stung Treng (2 656 ou 0,7%) et Oddar Meanchey (3 683 ou 1,0%). Ces cinq provinces sont situées au Nord-Est et à l'Est du Cambodge, excepté Kep. Bien que la province de Kep soit la plus petite province, on compte trois branches d'industries importantes, notamment l'hôtel, la production du sel et la production de la sauce du poisson. À Pailin on compte cinq branches industrielles importantes: le casino, l'hôtel, le restaurant, la mine et la vente des matériaux de construction. En plus, la vente d'électricité est très poussée.

Phnom Penh dispose de plus grand nombre des établissements—55 802, représentant 14,9% du total, suivi par Kompong Cham (43 787 ou 11,7%), Kandal (38 791 ou 10,3%), Takéo (27 431 ou 7,3%) et Prey Veng (26 563 ou 7,1%). Ces cinq provinces sont situées au sud du pays dans la région des plaines. Tous ces cinq provinces représentent plus de 50% des établissements du Cambodge.

Phnom Penh est la capitale du Cambodge ou l'industrie de services a connu un développement remarquable. En outre, la fièvre de construction des gratte-ciels est en train de frapper certains quartiers de Phnom Penh et un projet de construction d'une zone économique spéciale est en cours d'exécution. Kompong Cham compte six branches industrielles importantes: le caoutchouc, la transformation du manioc, la production des aliments pour animaux, chaussure, bois et vêtement. On peut trouver cinq industries suivantes à Takeo: rizeries, eau potable, vêtement, brique et adduction en eau. L'industrie de production des matériaux de construction est en pleine croissance. À Prey Veng, c'est le vêtement qui est une grande industrie dans la province.

11.1. Secteur moderne

Schématiquement, les entreprises du secteur moderne, (grandes, moyennes ou petites) dominant 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. La contribution des petites et moyennes entreprises à l'économie est encore faible au Cambodge et elles représentent seulement 8% du PIB. D'après l'origine de leur capital, ces entreprises sont très variables, qui incluent également les entreprises à capitaux étranger et les entreprises privatisées.

11.1.1. Caractéristiques du secteur privé cambodgien

En général, la plupart des entreprises du secteur privé cambodgien sont de petites entreprises. Parmi les 63 507 entreprises enregistrées et identifiées par le International Financial Corporation (IFC) en 2008, 67% emploient seulement leurs propriétaires, 22% ayant entre 1 et 4 employés, et 1,5% ayant plus de 20 employés (WB, 2009. p. 1). Le secteur privé cambodgien a les caractéristiques du secteur informel: une faible conformité fiscale, des comptes médiocres et une utilisation limitée du système bancaire.

Le Ministère de l'Industrie, de Mine et de l'Énergie (MIME) a estimé que la micro entreprise est celle ayant moins de 10 employés permanents, la petite entreprise est celle ayant de 11 à 50 employés, la moyenne entreprise est celle ayant de 51 à 100 employés, et la grande entreprise est celle ayant plus de 100 employés.

Tableau 11.1. Répartition des entreprises

	% du nombre total des entreprises				% GDP
	Petite	Moyenne	Grande	Total	
Manufacturier	4,3	1,7	2,7	8,8	28,2
Commerce	23,3	4,5	1,0	28,8	14,5
Tourisme	18,4	5,8	0,4	24,5	7,0
Autres	25,2	9,7	2,9	37,8	50,3
Total	71,2	21,8	7,0	100,0	100,0

Source : Banque mondiale et Société financière internationale. Un meilleur climat de l'investissement pour garantir la croissance au Cambodge. Document de discussion. 9 février 2009. Classification basées sur un échantillonnage pour ICS 2007, p2.

Le tableau 11.1 ci-dessus montre que seulement 7% des entreprises cambodgiennes peuvent être considérées comme de grandes entreprises alors que 21,8% sont de taille moyenne. L'écrasante majorité des entreprises du secteur privé cambodgien (71,2%) sont de petites entreprises. 28,8% des entreprises sont installées dans le secteur du commerce et 24,5% dans celui du tourisme. Seulement 8,8% des entreprises relèvent de l'industrie, et 30% de ces entreprises industrielles, principalement des entreprises textiles, sont considérées comme de grandes entreprises.

Parmi les sociétés enregistrées, près de la moitié (48,2%) se sont engagées dans le secteur du commerce, suivi par les services (45,4%), l'industrie et la construction (5,4%) et les ressources naturelles (1%). Parmi les entreprises du secteur commercial, seulement 1% font du commerce en gros, alors que 64% font du commerce au détail et 35% gèrent des

épiceries. Dans le secteur des services, le second secteur le plus important, les services alimentaires (restaurants, bars, étalages, etc.) regroupent 48% des entreprises, la maintenance 22%, les services professionnels 5% et les autres 25%. Dans le secteur de l'industrie et de la construction, la fabrication (à l'exception de la transformation alimentaire) représente 57% des entreprises, la transformation alimentaire 15% et la construction 28% (SFI & Asia Foundation, 2009, page 6).

Parmi les 63 507 entreprises enregistrées, 45% se situent à Phnom Penh. Loin derrière Phnom Penh, les provinces les plus actives du point de vue économique sont Battambang, Kandal et Siem Reap, avec respectivement 10%, 7% et 5% des entreprises implantées. Les provinces qui présentent le nombre le plus faible d'entreprises enregistrées sont Kep, Stung Treng et Preah Vihear.

Les micro-entreprises représentent 97% de toutes les entreprises répertoriées. Seulement 2% des entreprises sont de petites entreprises, et moins d'1% du total sont des entreprises moyennes ou grandes. La plupart des provinces ne comptent aucune moyenne ou grande entreprise. Siem Reap, Phnom Penh, Kep et Sihanoukville présentent le plus fort taux de petites entreprises avec respectivement 4%, 3% et 3%, alors que Koh Kong, Kratie, Prey Veng, Pursat, Stung Treng, Svay Rieng, Takeo et Pailin regroupent chacune moins d'1% du total national de petites entreprises.

Phnom Penh emploie 55% des travailleurs, suivi par Kandal, Siem Reap et Battambang avec 18%, 8% et 5% respectivement. Ces provinces regroupent le plus d'entreprises (67%) et emploient le plus grand nombre de travailleurs (86%).

Le monde des affaires au Cambodge est relativement récent. Seules 15% des entreprises ont plus de 10 ans. La majorité (64%) des entreprises ont moins de 5 ans, alors que 31% ont moins de deux ans. Le nombre d'entreprises a commencé à croître rapidement en 2003 avec l'augmentation des investissements étrangers directs et la forte croissance économique.

Puisque la plupart des entreprises au Cambodge sont petites et familiales, plus de 99% d'entre elles sont tournées vers le marché domestique. Seulement 1% de toutes les entreprises répertoriées visent à la fois le marché domestique et le marché international.

L'évaluation du climat de l'investissement par la Banque mondiale et la SFI en 2009 a également montré que : (i) les entreprises cambodgiennes se connectent de plus en plus aux marchés mondiaux ; (ii) les nouvelles technologies modernes de l'information et de la communication ont gagné du terrain ces dernières années ; (iii) la qualité du travail s'accroît progressivement elle-aussi ; et (iv) les entreprises cambodgiennes emploient une forte proportion de femmes. La productivité du travail est supérieure à celle du Bangladesh et inférieure à celle du Laos, du Sri Lanka et du Vietnam. Néanmoins, les écarts de salaires sont moindres, ce qui pose certains problèmes pour la compétitivité du pays.

Aujourd'hui, les principaux sous-secteurs industriels sont ceux du textile et de l'habillement, des produits métalliques, des denrées alimentaires et de la chimie, essentiellement à destination du marché domestique, à l'exception de l'industrie textile qui est orientée vers l'export et constitue un produit attractif pour les entrepreneurs privés et les capitaux, y compris étrangers. Dans le secteur privé, des associations se sont organisées en fonction de la spécialisation des produits afin de préserver leurs intérêts et de promouvoir le dialogue entre les différentes parties prenantes, dont notamment le gouvernement et les travailleurs. L'Association des fabricants de vêtements du Cambodge (GMAC) a réussi à négocier plusieurs arrangements et accords avec le gouvernement et les travailleurs.

11.1.2. Enjeux de l'accélération de la croissance dans le secteur moderne

L'amélioration du cadre juridique et économique est d'une importance cruciale pour le développement du secteur privé et pour la promotion de la croissance. 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, notamment le titre foncier et la sécurité foncière.

Les bénéfices des incitations fiscales pour le secteur privé ne sont pas très claires, alors que le gouvernement peut subir des pertes des recettes fiscales à cause de l'exonération fiscale. 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;
- 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;
- 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 devraient 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. Cette stratégie 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.

Les perspectives à long terme du développement du secteur privé largement dépendent de degré de l'adaptation par des entrepreneurs privés aux exigences de l'intégration du Cambodge au sein de l'ASEAN et de l'OMC. Ce processus ouvrira de nouvelles opportunités, mais aussi comporte de menace réelle. Le Cambodge a deux avantages sur ses concurrents — les bas salaires et l'adhésion aux réglementations internationales du travail. Les États-Unis et beaucoup d'autres pays Européens ne veulent plus acheter des produits en provenance des ateliers où on exploite le personnel et où les conditions minimales du travail ne sont pas garanties. Le Cambodge a accepté ces conditions de l'accès aux marchés et a mis en place un système de contrôle tripartite, dans lequel les gestionnaires des usines, les syndicats et les représentants du gouvernement travaillent main dans la main sous les auspices du BIT pour veillez à ce que les conditions de travail conformer aux normes internationales. Le RGC a bien sensibilisé cette approche comme étant son avantage comparatif.

L'intervention excessive du gouvernement dans les affaires ajoute des coûts additionnels et constitue donc une taxe sur les investissement et la croissance. Les coûts du démarrage d'une compagnie s'élèvent à 615 dollars au Cambodge, un montant important pour un pays en développement. Néanmoins, ces coûts sont en réalité fictifs, car la plupart des nouvelles entreprises restent dans le secteur informel. En outre, il y a trop de règles et de réglementations. D'après un rapport de la Banque mondiale, les règles et réglementations excessive réduisent l'accès aux emplois par les jeunes et les femmes et signifient, en plus, les institutions publiques très inefficaces (retards et coûts élevés), le chômage élevé, la corruption, faible productivité et investissements médiocres.

Le rapport a recommandé une série de réformes « simples à mettre en œuvre »: dérégulation; suppression du salaire minimum; adaptation du calendrier du travail aux

période de haute productivité en évitant de payer les heures supplémentaires; simplification des procédures de licenciement; les interventions du tribunal dans les affaires commerciales; transparence de l'information sur les crédits; simplification des procédures judiciaires pour le recouvrement des dettes; renforcement de la protection judiciaire pour les créiteurs; réforme de la loi sur la faillite; et transformer les réformes en un processus continu. Les effets de ces recommandations sur la conformité avec les standards du travail du BIT et de la bonne gouvernance doivent être prises en compte.

11.1.3. 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.

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

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 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 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.

L'enquête menée auprès des entreprises a mis en exergue le poids de plusieurs contraintes liées au fonctionnement de la Justice, notamment:

- Les lourdeurs administratives, le contrôle incessant, la lenteur des procédures, les règles mal établies ou imprécises;
- La complexité de la réglementation (aussi bien juridique, fiscale et sociale);
- La lenteur des procédures judiciaires, le manque de référence à la jurisprudence, et la qualité de certains textes sujets à interprétation;
- 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 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, le GRC 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.

Dans le même temps, le GRC 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), présidé conjointement par le Vice Premier Ministre et Ministre en charge de la Présidence du Conseil des Ministres, Sok An et le Président de la Court Suprême. En décembre 2002, un département de gestion du projet a été mis en place afin d'élaborer la Stratégie sur la réforme juridique et judiciaire. 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 ;
- L'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire ; et
- 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 des 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. Pour permettre la prise en charge correcte des réformes engagées dans le secteur de la justice, le GRC 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.

11.1.3.2. 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. 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 aux 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 pour rationaliser les incitations. Dans ce sens, le GRC a décentralisé le pouvoir d'approuver les investissements aux provinces et a établi un guichet unique pour l'enregistrement des sociétés. 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 retard, de surcoûts, et de confusion pour les investisseurs sont typiques des pays qui utilisent des Codes d'Investissement fondées 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. Cela est résolu dans le cadre des réformes de simplification des procédures.

11.1.3.3. 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 GRC 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;

11.1.3.4. 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, le GRC a entrepris depuis 1999 de réformer sa fonction publique afin d'améliorer la qualité des services publics. 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 le district 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.

11.1.3.5. 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 souhaite les mesures suivantes:

- 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);
- Des possibilités d'accès au crédit plus souples, mieux adaptées.

Le manque de venture capital 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.

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.

11.2. Secteur informel

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. On peut noter les caractéristiques suivantes du secteur informel:

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. 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. Ce grand commerce d'importation déploie des efforts importants aujourd'hui pour se moderniser et s'intéresser progressivement aux activités de fabrication. Les femmes chefs d'entreprises, particulièrement dynamiques dans ce secteur de l'importation, créeront également leurs organisations. Les entreprises informelles sont aussi largement représentées dans le secteur secondaire, notamment dans la production artisanale et le bâtiment.
- iv. Les entrepreneurs du secteur informel éprouvent beaucoup de difficultés à sortir de l'ambiguïté de ses relations avec l'Etat, notamment les administrations fiscales et sociales.
- v. Le secteur informel joue un rôle prépondérant sur le plan économique, en terme de sa contribution au PIB, mais malgré son dynamisme, il est caractérisé par une faible dotation en capital et une productivité médiocre.

11.2.1. 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, le développement de l'artisanat est une composante clé de la stratégie pour le développement rural du GRC. Les objectifs prioritaires retenus dans ce secteur 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, comme les institutions de micro finance, de façon à gagner la confiance des artisans et à les soutenir;
- 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 et leur permettant de bénéficier de l'expansion du tourisme. 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.

11.3. Freins à l'investissement et à la productivité

Le Cambodge a fait des progrès remarquables ces dix dernières années dans son développement économique, tiré par un secteur privé en plein essor et soutenu par le secteur public. Par conséquent, un secteur privé moderne en plein essor a émergé. Pour preuves de l'existence d'un tel secteur moderne, le nombre d'entreprises enregistrées augmente chaque année (de 720 en 2003 à 2.890 en 2007), de plus en plus d'entreprises possèdent adresses email et sites internet, les secteurs basés sur la technologie tels que les télécommunications et la banque sont en croissance rapide. De nouvelles industries à fort besoin en capital émergent, telles que celle des cannettes en aluminium.

Le secteur privé cambodgien est optimiste et moderne mais peu diversifié et largement informel. La plupart des entreprises sont de petites ou moyennes entreprises opérant dans une économie très informelle : faible acquittement des impôts, utilisation limitée du système bancaire.

La productivité globale au niveau des entreprises reste faible, et n'est pas compensée par la faiblesse des salaires ; certaines bonnes performances peuvent être observées, dans le textile par exemple – mais de larges fossés existent encore entre les moyens utilisés et les performances obtenues dans tous les secteurs. Le textile, bien plus exposé à la concurrence (et avec des salaires plus élevés que la moyenne), est plus productif et efficace. Certaines entreprises cambodgiennes sont de plus en plus connectées au marché mondial – mais les exportations se limitent seulement au textile et aux produits agricoles. Une majorité d'entreprises se modernisent (utilisation de technologies ; formations). Le salaire moyen est d'environ 100 dollars par mois, mais les marges (valeur ajoutée moins salaire) sont nettement plus élevées dans le secteur du commerce de gros ou du transport.

L'évaluation du climat de l'investissement par la Banque mondiale en 2009 a identifié les problèmes suivants comme étant les principaux freins à la productivité et à l'investissement :

- L'accès à la finance est limité et irrégulier : seulement 10% des entreprises ont recours aux banques pour financer l'investissement. Pourtant, seule 1 entreprise sur 10 voit l'accès à la finance comme une contrainte majeure.

- La qualification est une source d'inquiétude importante : les compétences sont faibles et mal adaptées à la nouvelle demande émergeant du secteur privé. Pour résoudre ce problème, il faudra du temps et une approche multiple. Les salaires restent compétitifs mais augmentent rapidement. Les réglementations du travail ne sont pas vues comme des contraintes. La survenance de conflits du travail, de grèves et d'agitations civiles a augmenté considérablement.
- Il est nécessaire d'améliorer les douanes, les infrastructures et la qualité de l'industrie logistique pour attirer de nouvelles industries : certains éléments de logistique se sont améliorés (comme les droits de douanes par exemple) – mais la transparence et l'efficacité sont encore faibles et les coûts du transport de marchandises sont élevés. La facilitation commerciale a fait des progrès significatifs. Le temps nécessaire pour décharger une cargaison (du port à l'usine) a diminué, passant à 4,3 jours pour les exportations et 5,1 jours pour les importations. Cela reflète la mise en place d'un plan d'action en 12 points sur la facilitation commerciale adopté en 2004. Néanmoins, d'autres progrès restent à faire quant à l'efficacité des ports. Les services liés au commerce sont médiocres et les services logistiques restent sous-développés.
- Dans le domaine des infrastructures, l'accès limité à l'électricité, les coûts élevés ainsi que la faillibilité posent problème. Le besoin se fait également sentir pour un système de distribution adéquat et un meilleur environnement réglementaire afin de maintenir des prix bas et d'améliorer la qualité des services.
- Malgré les progrès, il est toujours difficile de monter une entreprise : la création d'une entreprise a un coût médian de 240 dollars américains auprès du Ministère du Commerce, de 300 dollars américains pour l'enregistrement auprès des impôts comme auprès de la TVA, et de 630 dollars américains pour l'enregistrement du travail.
- La confiance dans le système judiciaire est encore très limitée : la sécurité et la criminalité se sont nettement améliorées ; les entreprises ne font état que de très peu de conflits avec le gouvernement. Les conflits concernent essentiellement des problèmes contractuels.
- Les problèmes de gouvernance constituent les principales contraintes.



Chapitre 12

Politique industrielle

12.1. Enjeux et opportunités

Le secteur du textile et de l'habillement, orienté vers l'exportation, a été le principal facteur de la forte croissance industrielle du Cambodge au cours de ces dix dernières années. Le Cambodge a été sérieusement touché par la chute des exportations textiles due au ralentissement économique mondial fin 2008. Le Cambodge a également perdu du terrain aux Etats-Unis, la principale destination de ses exportations textiles. Le Cambodge doit faire face à plusieurs défis dans la gestion de l'abolition des quotas textiles : (1) une baisse de la compétitivité ; (2) une forte concentration sur un petit nombre de marchés ; et (3) une forte dépendance aux matières premières / matériaux importés. L'industrie cambodgienne du textile présente des signes de ralentissement en termes de croissance du marché, ce qui pourrait mettre en péril toute l'industrie si aucune mesure n'est prise pour inverser la tendance.

Le Cambodge souffre de ses pauvres infrastructures et du coût élevés de ses services. Il convient également de faire attention aux coûts de la main-d'œuvre qui augmentent progressivement sans refléter une augmentation de la productivité. Au Cambodge, les prix de l'électricité, les coûts du transport et des infrastructures portuaires sont élevés par rapport aux autres pays d'Asie. Si une main-d'œuvre encore bon marché pourra attirer les investissements étrangers, elle ne sera pas suffisante pour attirer les grands producteurs face à des pays comme l'Inde ou la Chine qui présentent le même avantage.

Il est crucial pour le Cambodge de maintenir son avantage concurrentiel en tant que centre de production à bas coût en s'attaquant aux coûts élevés du transport, des services et de la gestion des containers dans les ports. Des mécanismes devraient être mis en place pour conditionner l'augmentation des salaires à l'amélioration de la productivité. Dans le secteur du textile, il est essentiel d'accroître la gamme des produits et les marchés pour que l'industrie survive et se développe. Une attention particulière devrait être accordée à une plus grande expansion des produits textiles hors du système des quotas.

Afin de réduire les coûts du transport, le réseau routier à travers le pays a été amélioré. De gros investissements ont été faits pour améliorer les infrastructures routières nationales, provinciales et rurales. Le gouvernement a également mené une étude sur la structure des frais d'exploitation, notamment l'import-export et les coûts de gestion des containers. Des

actions concrètes devraient suivre afin de réduire les coûts opérationnels au niveau des ports internationaux.

Le Cambodge se trouve face à plusieurs risques. Traduisant la détérioration de l'environnement économique mondial, la croissance des exportations du Cambodge s'est ralentie. De plus, les perspectives pour le pays vont dépendre fortement des développements de l'environnement politique national et de l'état de l'économie mondiale, sur lequel pèse actuellement une grande incertitude. Les investissements étrangers directs ainsi que le maintien du soutien des donateurs seront cruciaux pour atteindre les objectifs de 6-7% de croissance annuelle du PIB à moyen terme. Pour attirer les investissements étrangers directs, il sera nécessaire d'assouplir certaines contraintes qui affaiblissent la compétitivité du Cambodge. Le Cambodge sera en concurrence avec d'autres pays pour obtenir les faveurs des investisseurs étrangers.

Plusieurs sources potentielles de croissance ont été identifiées, telles que la diversification de la production et l'amélioration du secteur agricole. De nombreuses terres sont encore sous-utilisées. Le Cambodge a le potentiel d'accroître ses rendements rizicoles, d'améliorer sa sécurité alimentaire et d'étendre ses exportations de riz. L'agro-industrie et la pisciculture sont des sources prometteuses de croissance.

A court ou moyen terme, la fonction publique ainsi que le système légal et judiciaire doivent être améliorés pour faciliter la mise en œuvre des réformes de gouvernance et pour assainir l'environnement des investissements privés, réduire les coûts de facilitation commerciale et, de façon générale, renforcer le développement du secteur privé et une croissance tirée par le commerce. Il sera également important d'améliorer les infrastructures routières pour faciliter l'accès au marché et réduire les coûts des transports ainsi que d'améliorer la gestion portuaire et les services pour réduire les coûts de production.

12.2. Diversification du développement industriel

La diversification au sein de l'industrie textile ainsi que le développement de nouvelles industries seront des étapes essentielles dans la stratégie d'industrialisation du Cambodge. Le développement de nouvelles industries devra néanmoins être stratégique, durable et évalué en termes de bénéfices pour la population cambodgienne. Pour développer des produits de haute qualité, des investissements seront nécessaires dans les technologies, la formation et le contrôle de qualité.

Il est important de promouvoir le développement d'industries auxiliaires pour réduire la dépendance du Cambodge vis-à-vis des matières importées. Il serait ingénieux de soutenir les industries qui produisent des accessoires textiles et la transformation initiale des tissus écrus importés pour réduire les importations et approfondir la chaîne technologique.

Malgré l'apparente abondance de main-d'œuvre au Cambodge, les travailleurs ne sont pas suffisamment qualifiés pour le maniement des machines utilisées dans l'industrie. Bien trop peu a été investi sur la formation d'ouvriers capables diffuser leurs compétences à travers toute l'industrie. En étant mieux qualifiés, les travailleurs seront à la fois mieux satisfaits et plus productifs.

De plus, le GRC a un besoin urgent de diversifier ses industries pour réduire sa dépendance vis-à-vis du commerce du textile et de l'habillement. Le GRC est conscient de ce besoin de diversification de l'économie cambodgienne et met l'accent, à côté d'un soutien aux ajustements et à d'autres développements de l'industrie textile, sur le développement d'autres entreprises à fort besoin en main-d'œuvre comme les jouets, les chaussures et l'assemblage d'équipements électriques et électroniques à des fins domestiques et industrielles. Cela fournit un cadre à la diversification de la structure industrielle cambodgienne. Pour soutenir la diversification industrielle, une forte priorité doit être accordée à la mise à disposition d'une eau et d'une énergie bon marché, et de services financiers, d'information et de télécommunications compétents et rentables.

La stratégie industrielle du GRC peut être résumée de la façon suivante :

Premièrement, continuer de développer les industries à fort besoin en main-d'œuvre, telles que l'industrie textile, l'industrie du jouet ou des chaussures ;

Deuxièmement, promouvoir le développement de l'agro-industrie en renforçant le cadre légal pour une gestion foncière sur le long terme ; offrir des incitations fiscales à la création d'équipements permettant de transformer les produits agricoles tels que le coton, le jute, le sucre, l'huile de palme, la noix de cajou, le latex, le manioc et les fruits ;

Troisièmement, développer les industries basées sur l'utilisation des ressources naturelles disponibles localement, comme la transformation du poisson et de la viande, le ciment, ou les carrelages/tuiles y compris les briques.

Quatrièmement, promouvoir les PME, les micro-entreprises et l'artisanat ;

Cinquièmement, promouvoir les industries qui produisent des appareils et produits électroniques pour les besoins domestiques et industriels et améliorer la qualité – produit ; il est indispensable d'établir un système de contrôle de la qualité de tous les produits manufacturés, notamment ceux qui sont exportés, afin de répondre aux normes internationales et de faire appliquer les droits de propriété intellectuelle.

Sixièmement, établir des zones industrielles et des zones d'exportation en développant les infrastructures, en améliorant la qualité des services et en encourageant les investissements. Ces zones pourraient être créées à la périphérie de Phnom Penh, Sihanoukville, Banteay

Meanchey, Svay Rient, et Koh Kong ; dans ces zones, le GRC construira des réseaux routiers, développera l'alimentation en eau et en énergie, garantira la gestion des déchets et la protection de l'environnement, assurera l'éducation et la formation professionnelle, modernisera les services de santé, mettra en place des entrepôts et des procédures de rationalisation des douanes et autres formalités afin de créer un environnement favorable au profit et à la croissance ;

Septièmement, encourager le développement de substituts aux importations dans les industries du papier et de la chimie, pour la production d'engrais et d'acide par exemple, ainsi que pour les biens de consommation tels que le savon, la peinture, les appareils électriques, les pompes à eau, les intrants agricoles, etc. ;

Enfin, promouvoir le développement d'un tourisme culturel et naturel au Cambodge.

La croissance dans ces domaines permettra d'absorber la croissance rapide de la main-d'œuvre au Cambodge. Pour que les plus pauvres puissent bénéficier de ces opportunités, la main-d'œuvre aura besoin de compétences appropriées et de mobilité afin de rejoindre les secteurs et les domaines à forte croissance.

La politique industrielle du GRC vise deux objectifs, à savoir le soutien au développement des industries tournées vers l'exportation, et le développement d'une production de substitution aux importations pour une sélection de biens de consommation. Ces objectifs pourront être atteints en promouvant : (1) les industries à fort besoin en main-d'œuvre, (2) les industries basées sur les ressources naturelles, (3) les PME, (4) l'agro-industrie, (5) le transfert de technologies et la modernisation de la qualité des produits industriels, (6) la création de zones industrielles et (7) le développement d'une production de substitution aux importations pour une sélection de biens de consommation. Dans cette idée, le gouvernement vise à promouvoir le développement du secteur privé grâce à des politiques industrielles précises et ciblées :

- Encourager l'expansion du secteur des PME, en particulier grâce à la mise à disposition de financements sur le moyen et long terme ;
- Améliorer les performances des entreprises publiques par la « corporatisation » et la privatisation
- Contenir le flot de produits illégalement importés ;
- Réduire les barrières à l'exportation telles que les taxes sur les exportations et l'inefficacité des services de facilitation commerciale ;
- Réduire les barrières à l'importation d'intrants essentiels ;

- Fournir une protection à l'industrie naissante dans des instances soigneusement sélectionnées ;
- Renforcer les liens entre les PME et les grandes industries ;
- Promouvoir un centre national de productivité qui soutiendra les PME dans l'amélioration de leur productivité et la réduction de leurs coûts de production ;
- Établir un Institut national des normes pour garantir que la qualité des produits réponde aux normes régionales et internationales ;
- Établir un Laboratoire national doté de la capacité technique de mener des études physiques, chimiques, microbiologiques et mécaniques établissant la qualité et les autres spécifications de ces produits ;
- Établir un bureau des droits de propriété industrielle qui protégerait les nouveaux produits, concepts et technologies contre le piratage ;
- Promouvoir la formation professionnelle au niveau national et à l'étranger ; et
- Moderniser le cadre juridique dans les domaines de la loi sur les usines, la loi sur les zones industrielles, la loi sur les brevets et le dessin industriel, les poids et mesures et la sécurité industrielle.

La promotion d'une industrie manufacturière à fort besoin en main-d'œuvre continuera de se concentrer sur l'industrie du textile et de l'habillement, où l'abondance de main-d'œuvre soutient la compétitivité des coûts. Néanmoins, le gouvernement reconnaît que pour conserver et augmenter ses parts de marché dans un environnement international de plus en plus compétitif, il doit moderniser la qualité de ses produits, tout en améliorant la productivité via une gestion et des technologies de première qualité. Il est également nécessaire de développer de meilleures relations industrielles au sein du même cadre juridique établi ; et d'étudier les moyens d'accroître l'effet d'entraînement de l'industrie textile. Actuellement, le secteur textile intervient majoritairement au niveau de la coupe, de la confection et de la taille, les tissus et accessoires (fermetures, boutons, fils) étant importés, et les achats locaux limités aux services de transport et d'affrètement, aux services publics nécessaires au fonctionnement des usines et à la construction d'usines.

Afin de diversifier le socle des exportations manufacturières, le gouvernement prévoit d'encourager la production de jouets, soit sous licence soit par l'intermédiaire d'investissements étrangers directs à 100%. Une telle industrie est considérée comme bien adaptée dans un pays où la main-d'œuvre est faiblement qualifiée. Un second domaine devrait être développé : l'assemblage de produits électroniques, dont tous les composants

sont d'abord importés.

La promotion d'une industrie basée sur les ressources naturelles localement disponibles se concentrera sur l'identification et l'exploitation d'opportunités de transformation des ressources naturelles comme les ressources minières non métalliques, le bois et les pêcheries. Le développement de l'élevage pourrait permettre d'approvisionner en matières premières les usines de transformation. Cependant, dans ce domaine, les meilleures perspectives concernent la transformation de ressources non métalliques pour la production de matériaux de construction.

La stratégie du Cambodge pour le secteur de l'énergie (2001-2005) fixe des priorités et expose les grandes lignes d'un grand programme d'investissement destiné à diminuer les coûts de l'électricité et à relier au réseau électrique un nombre considérable de Cambodgiens supplémentaires. Le programme d'investissement prévu comprend : (1) le développement d'un réseau de production et de transmission reliant les principales usines de production d'électricité de Phnom Penh et des capitales de provinces ; (2) un plan d'électrification des villes provinciales par la réhabilitation des équipements ; et (3) le développement et la mise en place d'un plan d'électrification rurale. La réhabilitation et l'extension du réseau électrique de Phnom Penh sont en cours. Les capacités de production vont également s'étendre grâce à une interconnexion avec le Vietnam et la Thaïlande, et d'ici cinq ans, grâce une nouvelle centrale thermique au charbon à Sihanoukville. Ces améliorations vont permettre d'offrir une alimentation électrique plus fiable et plus sûre aux périphéries de Phnom Penh.

Le programme de création d'un plan national de production et de transmission a démarré en 2000. La première étape de ce programme concerne la construction d'une ligne de transmission entre le Vietnam et Phnom Penh en passant par la province de Takeo. La deuxième étape consiste à construire une ligne de transmission entre la province de Kampot et la province de Takeo. La troisième étape est celle d'une ligne de transmission reliant Sihanoukville à la province de Kampot, ce qui permettra d'installer des générateurs à Sihanoukville afin de fournir de l'électricité aux villes de province se situant entre Sihanoukville et Phnom Penh et également d'accroître la capacité disponible à Phnom Penh. En établissant à Sihanoukville une centrale thermique à combustible fossile, il ne sera plus nécessaire de transporter le pétrole sur le Mékong, ce qui réduira les dangers de déversement d'hydrocarbures et les dégâts environnementaux. La portion de la ligne de transmission qui va de Phnom Penh à la frontière vietnamienne en passant par Takeo a été créée en premier pour pouvoir importer de l'électricité du Vietnam dès 2003. Les 220 kV de l'interconnexion avec le Vietnam permettront d'alimenter en énergie les communautés du Sud et d'augmenter la capacité disponible à Phnom Penh.

Un programme d'électrification rurale sur cinq ans, incluant les énergies renouvelables, va également être mis en place. Le coût total de la première phase de ce projet de transport de

L'énergie et d'électrification rurale est estimée à 89 millions de dollars américains. Une autre interconnexion de 115 kV a été créée pour relier la Thaïlande aux provinces de Banteay Meanchey, Battambang et Siem Reap, afin de soutenir le programme d'électrification provinciale et rurale. Le plan inclut également le développement d'un projet d'énergie hydraulique à Kamchay et par la suite à Stung Atay, Se San et Russey Chrum.

Dans l'éventualité de centrales hydrauliques au Cambodge, il est important d'équilibrer les objectifs de croissance, de protection environnementale et d'équité sociale. Des efforts doivent être faits pour éviter les erreurs des pays voisins, où le développement de l'énergie hydraulique a provoqué de nombreux problèmes environnementaux, sociaux et économiques. Si l'électrification rurale pouvait servir la cause de l'emploi rural, les objectifs de croissance et d'équité sociale au moins seraient atteints.

En ce qui concerne l'industrie de petite échelle et l'artisanat, le gouvernement entend donner la priorité à la promotion de l'art et de l'artisanat traditionnels sur le marché touristique à la fois en zone rurale et urbaine. La production de tabac à petite échelle représente un autre domaine à fort potentiel de croissance, qui pourrait contribuer à l'approvisionnement en matières premières des grandes entreprises manufacturières. Néanmoins, pour réussir, ces entreprises devront garantir la qualité de leurs produits. En outre, puisqu'elles n'ont pas accès à d'autres formes de crédit que celle des usuriers, elles auront besoin de facilités de crédit financier à un prix raisonnable.

La principale stratégie adoptée pour le développement agro-industriel consiste à accorder des concessions de parcelles de terres à des entreprises nationales et étrangères sur le long terme, et à encourager la participation des petits propriétaires terriens par des contrats de production pour approvisionner les usines de transformation de la région. Le développement d'initiatives agro-industrielles n'ira pas sans une coordination étroite entre les ministères de l'Industrie, des Mines et de l'Energie, le MAFP et les autorités locales, ainsi qu'une assistance technique pour une évaluation complète du potentiel de développement. Il est essentiel de renforcer les liens économiques entre l'agriculture et l'industrie dans le contexte d'une gestion environnementale solide, pour créer des revenus et des emplois durables.

12.3. Développement du corridor industriel

Le développement industriel doit commercer dans les régions où les infrastructures et industries accessoires sont inadéquates. Le GRC a donc mis au point un programme pour la promotion de trois pôles de développement : Phnom Penh, Siem Reap et Sihanoukville.

Le gouvernement a lancé le concept de « corridor de croissance », visant à développer les zones situées le long des routes reliant entre elles différentes parties du pays, et les convertir en zones de développement agricole, industriel, de commerce et d'investissement. A cette

fin, la priorité a été accordé à la mise en place du corridor de croissance, en mobilisant les ressources pour développer d'autres sortes d'infrastructures, comme les communications électroniques, l'alimentation en eau et en électricité, aussi bien que d'autres activités ancillaires et sociales, ainsi que les bases légales pour accélérer les activités économiques dans ces zones le long de ce réseau de routes.

12.3.1. Corridor de croissance

Le Corridor de Croissance est composé de trois sous zones, ayant des caractéristiques différentes. Le tableau qui suit décrit l'image actuelle et future du développement dans la zone du Corridor de Croissance.

Tableau 12.1. Types d'industries et de services devant être attirés par la ZES

Régions	Court Terme	Moyen à Long Terme	(Jusqu'à 2015)
Phnom Penh	-Habillements et chaussure (Industrie à haute intensité de main d'œuvre); -Fourniture des produits agricoles pour la consommation urbaine.	-Développement de l'industrie de transformation des produits agricoles; -Industries associées à l'aéroport (à valeur ajoutée élevée, et à haute intensité de main d'œuvre), équipement électrique/assemblage d'équipement de transport.	-Élargissement de l'industrie de transformation; -Développement des industries destinées à substituer les importations; -Équipement électrique/assemblage et production d'équipement du transport; -Développement des industries informatiques; -Centre logistique.
Shihanoukville	-Habillement et chaussure (Industrie à haute intensité de main d'œuvre); -Production des boissons; -Transformation des fruits de mer; -Amélioration d'équipement portuaire; -Station balnéaire pour les touristes locaux.	-Développement de l'industrie de transformation des produits de la pêche; -Industries associées à la port (Habillement; secteur manufacturier léger); -Élargissement des boissons; -Industries du port (entretien de navire; construction navale); -Tourisme côtier pour les touristes cambodgiens.	-Développement de l'industrie de transformation des produits agricole/ pêche; - Développement des industries de substitution des importations; -Semi-assemblage/production des chaudières électrique; -Élargissement des industries de recyclage d'équipement secondaire; -Exportation des produits de boisson; -Tourisme côtière pour les touristes locaux et internationaux.
Autres provinces	-Atelier à domicile et artisanat; -Production des légumes et des fruits; -Élevage; -Pêche.	-Élargissement de l'agriculture pour remplacer les produits importés; -Modernisation de l'artisanat; -Promotion du tourisme villageois; -Transformation des produits agricoles et de pêche.	-Amélioration de la transformation des produits agricoles et des produits de la pêche pour exportation.

Source : JICA

12.3.1.1. Renforcement de la compétitivité de l'industrie des accessoires de confection

12.3.1.1.1. Stratégie à court terme

L'industrie textile employait un total de 350 000 personnes dans la « Zone corridor de croissance ». Puisque la majorité (66%) des exportations textiles du Cambodge se dirige vers le marché américain, la stratégie d'exportation devra poursuivre la diversification des destinations. Il serait utile de diversifier les tissus, du tricotage au tissage, pour répondre à la demande des différentes destinations d'exportation. Les améliorations technologiques ainsi que le contrôle-qualité participeront à la compétitivité de l'industrie. Il est impératif de libéraliser les importations de tissus et auxiliaires, ainsi que les exportations de produits finis. Il faudra aussi développer les ressources humaines pour voir réussir cette tentative.

12.3.1.1.2. Stratégie à moyen terme

A moyen terme la stratégie de l'industrie textile est de réaliser une importante transformation structurelle. Il sera nécessaire de stimuler la valeur ajoutée des produits afin de les rendre compétitifs sur le marché. A cet effet, il sera important de développer les industries de fabrication d'accessoires, tels que les rubans, les boutons, les baleines de col et autres accessoires textiles. Il sera essentiel de soutenir l'incubation des initiatives cambodgiennes pour élargir la base de l'industrie textile cambodgienne et démarrer de nouveau un processus d'accumulation industrielle. Il est impératif de s'écarter de la fabrication sur contrat et de se diriger vers un accès direct aux marchés d'exportation, pour lequel un renforcement des capacités marketing sera nécessaire. Beaucoup dépendra du rôle croissant des entreprises nationales dans la production textile et les industries périphériques pour que le textile continue de profiter de son statut de première industrie du Cambodge.

12.3.1.2. Recyclage des machines, automobile, appareils électriques et électroniques

Une grande quantité de machines, en particulier des automobiles, des appareils électriques et des ordinateurs, ne sont plus utilisées ou sont jetées au Japon et dans d'autres pays développés. Ces machines pourraient avoir une certaine valeur si les composants encore utilisables étaient sélectionnés, réparés, rénovés et vendus. Certaines parties pourraient aussi être désassemblées et vendues. Tout ou partie de ces machines recyclées pourrait être commercialisé au Cambodge ou exporté vers les pays voisins. Le Cambodge est en mesure de jouer ce rôle et pourrait servir de porte d'entrée au marché de l'occasion en Asie du Sud-est. Des Zones de Libre Echange seraient le lieu idéal pour exposer et vendre de tels produits. Dans la mise en œuvre de cette politique, il convient d'accorder une attention particulière au respect des normes de sécurité environnementale.

12.3.1.3. Promotion de l'agro-industrie

L'agro-industrie est parfois appelée industrie entre les industries primaires et secondaires. Le développement de l'agro-industrie augmentera la valeur des produits de l'agriculture et de la pêche, du fait que les produits transformés ont plus de valeur que les produits bruts. Le domaine potentiel de l'agro-industrie sera les produits de la mer, comme les poissons, les crevettes, les mollusques et les coquillages, ainsi que les fruits et légumes.

12.3.1.4. Promotion de l'industrie d'assemblage

L'assemblage est une industrie à haute intensité de main d'œuvre, demandant une main d'œuvre bon marché, mais de qualité. Sans une accumulation industrielle plus importante, il ne sera pas possible au Cambodge de manufacturer des produits. Une solution alternative est ce que l'on appelle la production minimale ou semi minimale. Le champ possible pour une industrie d'assemblage serait les équipements électriques et les moyens de transport, le câblage automobile, etc.

12.3.1.5. Substitution aux imports – la reconquête du marché intérieur

12.3.1.5.1. Minéraux et produits provenant de l'agriculture

Le Cambodge importe des produits très variés, incluant des produits dont les matières premières sont disponibles dans le pays. Les produits de l'agro-industrie, tels que les produits alimentaires transformés représentent 3% du total d'importations et les produits minéraux, incluant le ciment, représentent 4%. Avec les larges ressources locales en produits de l'agriculture et la pêche, une part des produits transformés pourrait être produite localement et se substituer aux importations. Du poisson, de la viande transformés, des fruits et des légumes en boîte ou séchés sont des produits typiques de cette catégorie. Il est nécessaire de faire une évaluation globale de la disponibilité de ces ressources afin de se substituer aux importations. La reconquête du marché intérieur par les produits cambodgiens contribuera à l'amélioration du déséquilibre commercial et au renforcement des exportations potentiels.

12.3.1.5.2. Matériaux de construction

La construction est une industrie important au Cambodge, représentant 5% du PIB. Elle pourrait contribuer beaucoup plus, même si seulement une faible partie est produite localement, comme les briques simples. Comme l'expansion des centres urbains et des complexes industriels se poursuit, il y aura une demande non négligeable de matériaux de construction. Afin de traduire ces besoins en revenus domestiques et en création des emplois, il est nécessaire de prendre des mesures pour accroître la production locale des matériaux de construction, incluant des produits secondaires comme les pipelines cimentés,

les feuilles d'acier galvanisées, et les briques et les tuiles plus sophistiquées. Les matériaux de construction sont très lourds, ce qui sont propices à se substituer aux importations.

12.3.1.6. Promotion de l'industrie de la chaussure

L'industrie de la chaussure est d'ores et déjà établie au Cambodge avec des exportations annuelles équivalent à 8 millions de dollars américains. Cette industrie requiert une main d'œuvre abondante et convient au développement d'un Cambodge qui manque de capitaux. La libéralisation du régime des importations d'entrants et des exportations, accompagnée par l'amélioration des technologies utilisées et du contrôle – qualité, va fournir l'impulsion nécessaire à la croissance de cette industrie. Pour être durable, l'industrie doit explorer de nouvelles opportunités de stimuler la production de produits plus sophistiqués et à plus forte valeur ajoutée. Cela suppose des efforts de la part du secteur public et du secteur privé.

12.3.1.7. Mise à niveau des Petites et Moyennes Entreprises

Le secteur privé cambodgien est dominé par les petites et micro entreprises (artisanales), qui constitue une source principale pour la création des emplois. Bien que la part de ces entreprises dans le PIB n'est pas encore élevée, les avantages des PME sont étroitement liés à l'économie domestique par l'absorption de capital, l'emploi et les potentialités pour une incubation rapide adaptée au besoin du marché local. La stratégie industrielle vise donc à renforcer les PME. Les technologies utilisées sont souvent conventionnelles ou traditionnelles, et il y a beaucoup de place pour des améliorations. Les compétences des gestionnaires sont souvent très insuffisantes. Il est donc indispensable de promouvoir la formation pour les PME.

Les renseignements à tirer des différents modèles d'appui au développement des entreprises et du secteur privé mettent l'accent sur: (i) encouragement des initiatives entrepreneuriales; (ii) organisation et facilitation de l'accès aux services de consultation; (iii) la mise en place d'un système complet et coordonné de soutien; (iv) création d'un environnement favorable au développement des entreprises; et (v) coordination internationale du soutien direct aux entreprises. La stratégie pour le développement du PME doit prendre en compte ces priorités.

En ce qui concerne le financement, les expériences du développement des PME et des micro entreprises doivent être consolidées. Des conditions sont souvent imposées sur le ratio des fonds propres et le niveau irraisonnable de garantie et du contrôle de qualité excessif. Les procédures doivent être révisées pour être mieux acceptées par les demandeurs du crédit.

12.3.1.8. Construction des infrastructures compétitives dans la ZES

Les pays voisins comme la Thaïlande et le Vietnam ont pris l'engagement au cours de la dernière décennie de construire les industries compétitives dans les zones économiques spéciales. Mais le Cambodge n'est pas encore en position d'offrir aux investisseurs potentiels les incitations à s'implanter dans le pays. Les prix des services urbains, en particulier l'électricité, sont très élevés. Les coûts de transportation sont beaucoup plus élevés que ceux des pays voisins. Le GRC a pris l'engagement de construire les infrastructures compétitives et efficaces de haute qualité.

Tableau 12.2 Comparaison des coûts des investissements étrangers directs dans les pays asiatiques

Pays		Cambodge		Thaïlande	Chine		Vietnam	
Villes		Phnom Penh	Sihanouk-Ville	BKK	Shenzhen	Shanghai	Hanoi	HCMN
Salaires mensuels (\$/mois)	Ouvrier (charges sociales incluses)	60-70	60-70	140	40-110	190-280	75-115	95-140
	Ingénieur /contremaître	100-500	100-300	300	120-250	280-460	190-310	155-290
	Manager	500-2500	...	620	340-720	430-910	470-540	470-620
	Salaires minimum légale	45	45	3,71/jour	69,35	59,2	41,6	41,6
Prix des terrains/bureau	Vente d'usine en IE (\$/m ²)	20-40 (hors IE)	...	30-70	14 (50 ans)	25 (50 ans)	80 (30 ans)	100 (40-50 ans)
	Location d'usine en IE (\$/m ² /mois)	0.1-0.2	0,24	...	0,22	0,23
	Bureaux (\$/m ² /mois)	10-20	10-20	10	12-14,5	30	22	16
	Appartement (\$/mois)	1000-2000	800-1500	1350-1460	360-970	2150-4000	1700	1800
	Électricité (\$/kWh)	0,21	0,21	0,04	0,09-0,12	0,07	0,07	0,07
	Eau (\$/m ³)	0,20	0,25	0,21-0,36	0,23-0,29	0,15	0,23	0,23
	Téléphone (3 min. au Japon)	4,8	4,8	2,3	2,9	2,9	6,9	6,9
Transport (conteneur de 40 pieds pour le port de Yokohama au Japon)		1800	1600	1450	1250	700	1500	1500

Source : Les données sur le Cambodge proviennent d'une enquête réalisée par le Groupe d'étude dans les usines, toutes les autres données proviennent de JETRO

12.3.2. Développement de Zones économiques spéciales

Les Zones économiques spéciales (ZES) visent à attirer des industries (jouets ou autres industries d'assemblage) qui, du fait de la croissance des salaires, ne sont plus viables en Thaïlande, en Malaisie, à Taïwan ou au Japon. Les ZES ont joué un rôle historique important en Thaïlande, à Taïwan, en Chine, à Hong Kong et en Malaisie, mais certains des premiers succès des ZES (y compris celles de Thaïlande) ont été clairement reliés à l'environnement tarifaire et politique qui prévalait dans les trente années précédentes, avec

en particulier des droits de douane élevés sur les importations. Les ZES et les zones spéciales de production peuvent être des enclaves dans l'économie nationale pour produire uniquement pour l'exportation et n'ont donc pas besoin d'un régime douanier sur les importations. Le principal avantage des ZES concerne l'emploi.

Tableau 12.3. Type d'industries / services à orienter vers les ZSE

Zone	Catégorie d'industrie potentielle	Types d'industrie
Zone franche (ZF)	Industrie non-traditionnelle, orientée vers les exportations et à haute intensité de main d'œuvre	Textile / Tissus (de qualité moyenne à haute), vêtements de sport
		Jouets en bois, en peluche et en plastique
		Appareils électriques / Composants
		Composants automobiles tels que faisceaux électriques / accessoires
		Produits en céramique – carrelage, tuiles, etc.
		Produits en latex – gants chirurgicaux et médicaux, préservatifs
		Produits en papier – emballages et rembourrage, barquettes
Zone de promotion (ZP)	Industrie à forte valeur ajoutée, orientée vers le recyclage et à haute intensité de main d'œuvre	Autres (bijoux, etc.)
		Voitures/motos et pneus d'occasion – pour réassemblage, retraitement et recyclage
		les grossistes internationaux
Zone de promotion (ZP)	Type d'industrie orientée vers les exportations (traditionnelle) et à forte intensité de main-d'œuvre	Taxe temporelle – stockage gratuit des produits avant transbordement
		Textile – vêtements, chemises, pantalons, vêtements pour enfants et uniformes
	Industrie orientée vers les exportations, basée sur des substituts partiellement importés et sur des ressources nationales	Chaussure – chaussures en cuir et synthétiques
		Transformation de produits agricoles – légumes, fruits et noix
		Assemblage d'appareils électriques – machines à laver, réfrigérateurs, ventilateurs électriques
		Assemblage de machines – petites pompes, générateurs et moteurs
		Transformation du métal – feuilles de fer galvanisé, couverts en acier, matériaux de construction

Source: JICA

Les principaux atouts d'une zone tiennent à la concentration des infrastructures nécessaires et à des pratiques commerciales de facilitation qui ont la préférence des exportateurs, et

parfois aux incitations fiscales – qui ont toutes un coût. Parallèlement, de nombreux gouvernements subventionnent également les investissements dans ces zones par l'intermédiaire d'incitations fiscales.

En prenant la mesure de l'importance des ZES pour la diversification économique, le GRC a adopté en décembre 2005 un sous-décret relatif à l'Etablissement et à la gestion des Zones économiques spéciales (pour inclure les zones d'exportation et les zones de libre-échange). Depuis, le gouvernement royal a approuvé un total de 21 Zones économiques spéciales (ZES) situées le long des frontières avec la Thaïlande et le Vietnam (Koh Kong, Poipet, Savet, Phnom Den), à Sihanoukville et à Phnom Penh. Sur ces 21 ZES, 6 sont d'ores et déjà en activité.

Les ZES offrent les avantages suivants : (i) un service « tout en un » pour les importations et les exportations, avec des fonctionnaires du gouvernement présents sur place pour la délivrance des services administratifs. Les candidatures des usines souhaitant s'établir dans les ZES sont traitées sur place ainsi que les dédouanements administratifs, les permis, les autorisations ; des incitations fiscales, y compris l'impôt sur le revenu, les douanes et la TVA ; des emplacements adjacents aux réseaux routiers ; des bâtiments d'usine ultramodernes, de nombreux points d'eau, des usines de traitement des eaux, des formations professionnelles, des services bancaires, postaux et de télécommunication ; des centrales électriques leur permettant de produire leur propre électricité.

Le Corridor de croissance Phnom Penh – Sihanoukville réunit Phnom Penh, Sihanoukville et cinq provinces situées le long de la Route 4, soit une population de 4,8 millions d'habitants et une superficie totale de 31 000 km². Ce corridor de croissance a été créé pour relever le défi de la diversification de l'économie cambodgienne et promouvoir un développement motivé par la demande, par la transformation alimentaire et la promotion des exportations par exemple.

Une décision importante a été prise de créer une Zone spéciale d'exportation (ZSE) pour attirer les investissements étrangers directs à Sihanoukville. Cependant, ce n'est pas suffisant ; un cadre juridique et institutionnel solide doit être mis en place pour encourager l'entrée des investissements étrangers directs dans la ZSE. De plus, il est également important d'améliorer les équipements portuaires pour faire de Sihanoukville une porte d'entrée internationale efficace.

12.3.3. Partenariat public-privé

Conscient des bénéfices des infrastructures construites par le secteur privé, le GRC a développé un cadre juridique relatif au partenariat public-privé (PPP) dans les secteurs des infrastructures, dans tous les secteurs: la production d'électricité dans les zones urbaines et rurales, ainsi que leur distribution; l'adduction en eau potable; tous les services de

communications, tels que la téléphonie fixe et mobile et l'Internet; les autoroutes et les aéroports; la collecte des déchets municipaux.

Le Tableau 12.4 établit une liste des contrats PPP au Cambodge en les regroupant secteur par secteur et par les entités publiques (ministères, départements et agences régulatrices) qui sont officiellement chargés de l'administration et l'approbation des projets par chaque secteur.

Tableau 12.4. Partenariat public-privé

Secteur	Entités publiques	Types de contrat du partenariat public-privé
Services municipaux		
Gestion des déchets	Autorité APSARA	Concession pour la collecte d'ordures accordée à une société privée
	Municipalité de PP	Concession pour la collecte d'ordures accordée à CINTRI
	Ministères	
Eau		
Rural	MIME, MDR MREM, MTPT MTPT, PGs	Dix systèmes ruraux négociés avec MIME Six systèmes ruraux négociés directement avec MRD-MIME-PGs
Transport		
Routes	MTPT	Route nationale No 4 négocié avec le Conseil des Ministres
	Provinces	Concessions rurales négociées avec les gouverneurs provinciaux
Ports	MTPT	Terminal pétrolier et ports secs négociés avec le Conseil des Ministres
Aéroport	CoM, SECA	Concession avec SCA, succursale de Vinci pour le développement de l'aéroport de Pochentong, Phnom Penh, négociée avec le CoM
	CoM, SECA MTPT SECA	Concession avec SCA, succursale de Vinci étendue à l'aéroport de Siem Reap Services de navigation aérienne négociés avec CoM
Electricité	MIME, CoM, EdC AEC	
Urbain	MIME	Accord d'achat d'électricité avec des centrales indépendantes négocié avec MIME en coopération avec le CoM en présence de l'EdC
Rural	MIME, EDC AEC (régulateur)	Dans les provinces, un système de licence accordé aux entreprises privées
Télécom		
Station internationale	MPTC	Accord de joint venture avec RTI
Le second réseau de lignes fixes	MPTC	Accord de joint venture avec Indosat sur Camintel
Les services de téléphonie mobile	MPTC	Accord de joint venture avec 4 opérateurs : Mobitel, Samart, Camtel et Shinawatra négocié avec MPTC et CoM
VOIP	MPTC, CoM	Une licence pour VOIP accordée à BCC, négociée avec CoM
Internet	MPTC	Des licences accordées aux prestataires de services

Source: Banque mondiale

CINQUIÈME PARTIE

SERVICES ET INFRASTRUCTURES

Chapitre 13. Tourisme

Chapitre 14. Télécommunication

Chapitre 15. Transport

Chapitre 16. Énergie



Chapitre 13

Tourisme

13.1. Introduction

Le Cambodge dispose d'énorme potentiel touristique, notamment la présence des sites historiques et culturels, les héritages, la tradition, la nature comme la forêt, les lacs, la mer et le paysage attirant. Les ressources naturelles du Cambodge y compris sa faune et sa flore, et toute sa zone côtière constituent son capital touristique le plus important mais aussi le plus fragile. Encore à peine exploités, le littoral, l'hydrographie et les régions montagneuses du Royaume recèlent également un important potentiel.

Le tourisme représente un puissant outil de développement, stimulant la croissance économique et la diversification de l'économie, créant des poches de croissance économique, contribuant à l'allègement de la pauvreté et créant également des liens, en amont et en aval, avec d'autres secteurs de production et de services. Le tourisme, géré de façon correcte, peut contribuer à la préservation de l'environnement, que ce soit l'écotourisme ou le tourisme balnéaire. Au cours de la dernière décennie, l'industrie du tourisme est devenue un des piliers de la croissance économique du Cambodge. Plusieurs facteurs contribuent à l'évolution spectaculaire du secteur touristique au Cambodge :

Primo, la richesse de la culture et de l'histoire du Cambodge est le moteur principal du tourisme de loisirs. Le Cambodge possède d'énorme potentiel pour le développement du tourisme culturel. On recense plus de 4 000 temples anciens éparpillés partout dans le royaume. Deux temples khmers, le Temple d'Angkor et le Temple de Preah Vihear, sont déclarés « **Patrimoine mondial de l'Humanité** », tandis que le Ballet Royal et le théâtre d'ombre se figurent parmi les « **Patrimoines intangible de l'Humanité** ». En plus, avec un calendrier culturel annuel enrichi, le Cambodge se positionne comme un haut lieu de culture et de loisirs.

Secundo, le Cambodge dispose de trois grands ensembles géographiques au Cambodge ayant un fort potentiel dans le secteur de l'écotourisme, essentiellement en raison du patrimoine naturel qu'ils abritent : (i) les provinces du Nord-Est (Mondolkiri, Ratanakiri, Stung Treng et Kratié) ; (ii) les provinces du Sud-Ouest (où se situent la chaîne des Cardamomes, les zones de mangroves et les plages) ; et (iii) le bassin du Tonlé Sap, particulièrement aux alentours de la cité des temples d'Angkor, Siem Reap, où se trouve la réserve naturelle de Preaek Toal.

Tercio, le retour de la stabilité politique au Cambodge, conjugué à la politique de ciel ouvert adoptée par le Gouvernement cambodgien, ont entraîné une croissance

exponentielle du tourisme au cours de cette dernière décennie.

Quatro, les investissements massifs par le GRC, les bailleurs de fonds et le secteur privé dans les infrastructures.

Le tourisme représente une partie importante de l'industrie de services du Cambodge, à la suite de l'expansion de l'industrie du tourisme et de l'hôtellerie au cours des années 1994-1998. Le secteur a traversé deux périodes difficiles: premièrement en 1997-1998 quand il était frappé par la crise financière asiatique et les troubles politiques intérieures; et deuxièmement, en 2003 quand le Cambodge était atteint par l'épidémie de SRAS, la révolte anti-Thaï et l'incertitude politique après les élections de 2003.

Cependant, le RGC a entrepris des efforts considérables pour mettre en œuvre les politiques, visant à: (i) promouvoir la commercialisation des produits touristiques, en se concentrant sur Phnom Penh, Siem Reap et Sihanoukville; (ii) développer les produits dans le but de mettre à niveau les standards des hôtels, des restaurants, des sites touristiques, des services et des infrastructures; (iii) améliorer les postes de contrôle frontaliers, en construisant des infrastructures physiques, tels que les aéroports, et renforcer les liens du Cambodge avec les portes du tourisme international comme Bangkok, Kuala Lumpur et Singapore; (iv) rehausser la qualité de la main d'œuvre cambodgienne par la formation professionnelle; et (v) renforcer la coordination du secteur touristique et la gestion par le biais du développement des capacités des ministères et des institutions.

Le tourisme a connu une croissance très stable et le nombre des arrivées des touristes a atteint 2 millions personne en 2008.

13.2. Attractions et activités touristiques

Le Cambodge dispose des attractions touristiques suivantes, en termes d'environnement naturel, d'histoire et de culture :

- Aspect historique, archéologique et culturel – le complexe angkorien réunissant Angkor Vat, Angkor Thom et d'autres temples, ainsi que les Barays, constitue l'attraction du Cambodge la plus importante et la plus connue au niveau international. Les temples d'Angkor Vat et de Preah Vihear sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial ;
- Autres temples importants et sites archéologiques – D'autres temples à Preah Vihear, Banteay Chhmar, Phnom Penh, Angkor Borei, Sambor Prey Kul sont aussi considérés comme des sites touristiques importants ;
- Musées et monuments – Le musée national à Phnom Penh et le musée national d'Angkor offrent une introduction complète à l'histoire et à la culture cambodgiennes ;

- Palais royal et monuments historiques – Le Palais royal et les bâtiments de l'époque coloniale française à Phnom Penh et dans les provinces sont devenus d'importantes attractions touristiques ;
- Villages flottants – Les villages flottants, sur le lac Tonle Sap notamment, incitent de nombreux touristes à venir visiter le Cambodge ;
- Artisanat traditionnel et arts contemporains – L'art et l'artisanat cambodgiens sont originaux et très appréciés : soie cambodgienne, objets en argent, sculptures sur bois, pierres précieuses, bijoux et céramiques ;
- Aspect naturel – Plusieurs parcs naturels et dix sanctuaires d'animaux sauvages ont été classés zones protégées ; les paysages pittoresques de montagne, les cascades et les lacs sont devenus des sites touristiques. Les provinces de Ratanakiri et Mondulakiri sont des destinations éco-touristiques permettant de diversifier le projet du tourisme.
- Plages, zones marines et fleuve Mékong – De très belles plages se trouvent sur la côte à Kep, Ream et Sihanoukville. Des îles au large offrent belles plages protégées et zones de baignade.

13.3. Tourisme culturel

Le tourisme culturel est l'un des piliers majeurs de la croissance économique au Cambodge. Angkor Vat, de renommée internationale, est un héritage du génie architectural du Roi Suryavarman II (1113-1150) qui s'est avéré être une source importante d'entrée d'argent pour le pays dans les temps modernes. Sous le règne du roi Suryavarman II, l'ingénierie khmère a atteint l'apogée de l'excellence technique et du mérite artistique. Construit comme une superposition de couches de dalles de pierres sur un remblai artificiel, le temple d'Angkor Vat symbolise la montagne sur laquelle les dieux et les monarques vivaient en harmonie et constitue la pièce maîtresse de l'architecture khmère.

Angkor, principale attraction touristique du pays, a été la capitale de l'empire khmer entre le IX^{ème} et le XV^{ème} siècle. En plus des temples du complexe d'Angkor, une quarantaine d'autres édifices de différents styles et périodes se trouvent dans les alentours d'Angkor. Ces temples se logent dans un espace naturel exceptionnel, caractérisé par des rivières, des forêts et des rizières. En outre, Angkor est aussi un lieu de vie où habitent plusieurs communautés qui ont conservé leurs traditions populaires et détiennent un patrimoine d'une grande richesse, transmis de génération en génération grâce au folklore.

L'Unesco a inscrit le temple d'Angkor Vat au patrimoine mondial en 1992 ainsi que sur la liste du patrimoine mondial en danger. Le Comité du patrimoine mondial a dérogé à certaines de ses exigences habituelles avant d'approuver l'inscription, déclarant que cette

décision « répondait à une situation exceptionnelle ». La préservation du site est devenue un problème d'envergure internationale.

Au Bayon, à l'ombre des tours représentant de gigantesques visages sculptés au sourire perpétuel, on joue des scènes de la vie d'antan. Sur plusieurs niveaux, le monde des dieux surmonte celui des rois, alors que celui des gens ordinaires se trouve plus bas – des domestiques faisant la cuisine jusqu'aux badauds assistant à un combat de coqs. A l'écart des temples d'Angkor les plus populaires, Banteay Srei est une œuvre d'art en grès rose, dont les sculptures d'apsaras et de jeunes guerriers sont d'une incomparable beauté. Magnifiques aussi le temple de Preah Palilay niché dans les arbres, la beauté du coucher du soleil sur le bassin de Srah Srang et Ta Prom, à l'intérieur duquel les arbres et les lianes envahissent la pierre, témoin des conditions dans lesquelles les temples ont été découverts, avant leur restauration.

Après dix années de campagne pour la sauvegarde d'Angkor, les problèmes les plus graves sur ce site emblématique de la culture khmère ont été résolus, grâce aux efforts de la communauté internationale qui a investi plus de 50 millions de dollars américains, à l'implication du GRC et au travail de coordination de l'Unesco. Les réalisations de ces dix dernières années sont considérables, plus de 25.000 mines antipersonnel ont été neutralisées – 3000 d'entre elles se trouvaient sur les sites archéologiques - et 80 000 bombes et engins explosifs ont été détruits. Une unité de police du patrimoine a été créée, un inventaire précis des objets culturels a été réalisé et des campagnes de sensibilisation ont permis de lutter contre le trafic d'antiquités volées et contre le pillage dans les zones protégées.

Parallèlement aux opérations de sauvegarde archéologique et architecturale menées par la France, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, l'Inde et la Chine, le temps est venu d'agir en faveur du développement en élargissant le processus par des projets dont les communautés locales bénéficient directement. Pour améliorer les liens entre le site et les autres provinces du pays, le gouvernement s'est engagé sur le long terme à construire un nouvel aéroport éloigné des sites archéologiques, à accroître le transport fluvial entre Phnom Penh et Battambang et à réhabiliter l'accès routier à la Thaïlande en tandem avec le développement du réseau routier provincial. Cela devrait permettre d'allonger la durée du séjour des touristes en encourageant les visiteurs à voyager plus au sein de la ceinture culturelle et à découvrir de nombreux points d'intérêt.

L'un des défis du développement du tourisme concerne la gestion de flux massifs de visiteurs : ils étaient plus de 300 000 en 2003 et augmentent de 30% par an. Le GRC reconnaît la nécessité de développer un tourisme éthique et durable dans la zone Siem Reap – Angkor pour lutter contre la pauvreté. Le gouvernement implique les communautés locales vivant autour du lac Tonle Sap en promouvant une politique de vitrine de la grande diversité des ressources culturelles du Cambodge, à la fois matérielles et immatérielles, pour leur permettre de gagner décemment leur vie.

13.4. Tourisme comme pôle de croissance

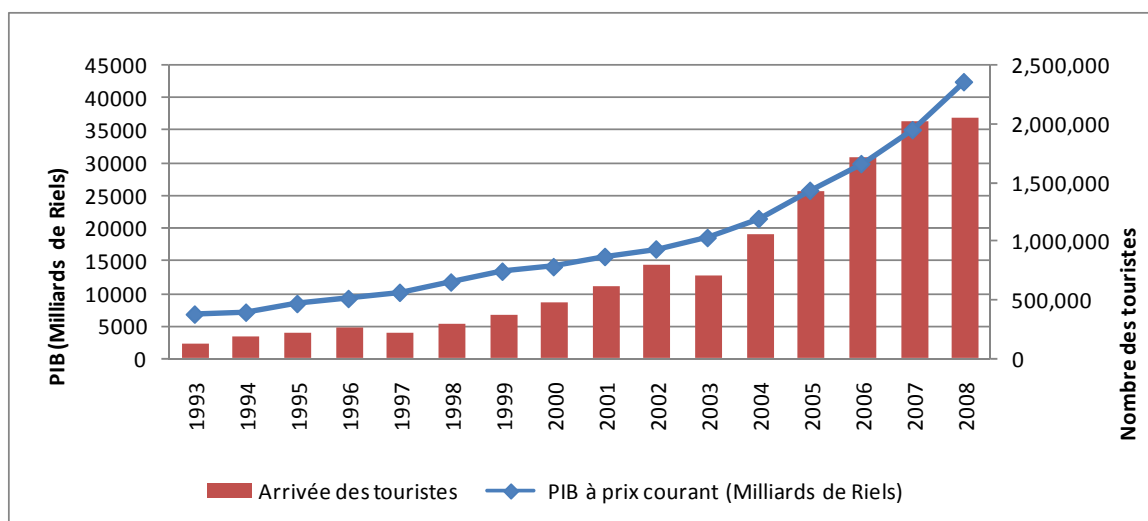
Les impacts sur l'économie de la croissance du tourisme sont considérables, puisqu'elle permet de créer des emplois, de générer des revenus, de former la main-d'œuvre, d'attirer des investissements étrangers directs et d'améliorer les conditions de vie de la population cambodgienne. Le tourisme est devenu un facteur important de croissance économique. Le tourisme stimule largement le PIB du pays. Il se figure parmi les sous-secteurs générant des entrées de devises étrangères dans l'économie nationale. En 2008, les recettes brutes du tourisme s'élevaient à environ 1,3 milliards de dollars américains. L'objectif principal est de préserver le potentiel touristique et d'en tirer le meilleur profit.

13.4.1. Arrivées de Touristes

En 2008, le nombre des touristes domestiques s'élève à 6,73 millions personnes, comparé à 4,25 millions en 2004, 1,83 millions en 2003 et 0,26 millions en 1993.

Le secteur du tourisme est néanmoins très sensible à la situation internationale et intérieure. Le nombre des touristes internationaux varie de l'année à l'autre, mais est remonté rapidement depuis 1995. En 2008, 2,12 millions arrivées de visiteurs étrangers ont été enregistrées, comparé à 0,46 millions en 2000 et à 0,2 millions en 1993. Le taux de croissance a été constant pendant la décennie et s'est accéléré depuis 2000 atteignant une augmentation de 25% en moyenne entre 2000-2008.

Graphique 13.1. Arrivée des touristes et le PIB



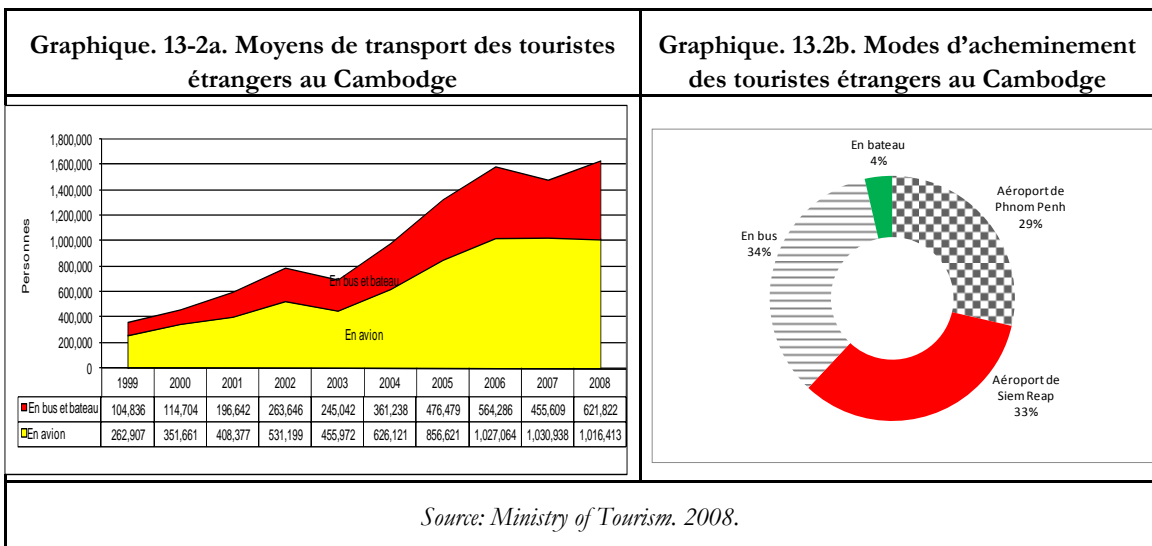
Source: Ministère du Tourisme

La grande majorité visiteurs du Cambodge était des vacanciers (89%). L'industrie du

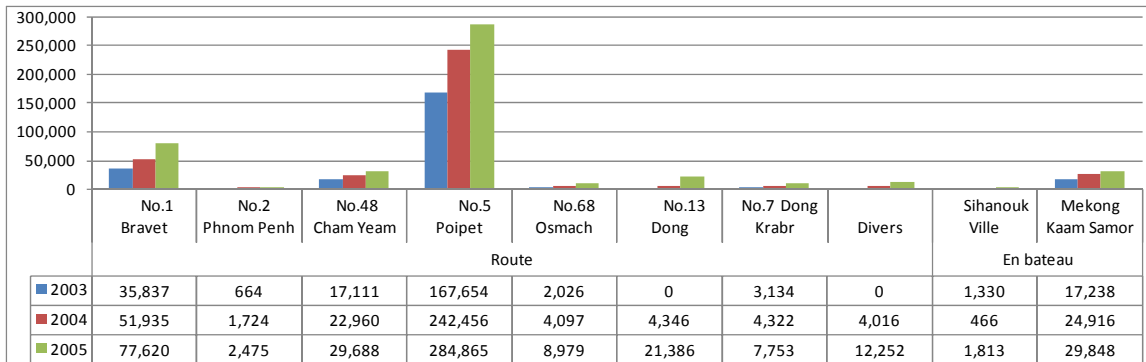
tourisme est dominé par le tourisme culturel, qui représente 58% des arrivées totales en 2007, suivi par le tourisme des affaires (27%), le jeu (9%), le tourisme balnéaire (5%) et l'éco-tourisme (2%). L'éco-tourisme a connu une croissance fulgurante, mais les infrastructures restent moins développées.

Du fait de ses héritages culturels, le capital touristique de Cambodge est littéralement unique. Son capital anciens temples et culture millénaire sont remarquables mais sont de plus en plus concurrencés par les autres destinations balnéaires. Grande destination touristique du Cambodge, les temples d'Angkor ont attiré quelque 761 251 visiteurs en 2007, alors qu'en 2001, ils n'étaient que 133 688, soit une progression en moyenne de 36%, par rapport à la moyenne nationale de 24% seulement. Si Siem Reap-Angkor, avec 38% de visite, reste la destination la plus visitée, Phnom Penh, avec 27%, et les zones côtières, avec 10%, contribuent à la diversification de l'offre touristique nationale. Depuis 2005, Siem Reap a dépassé Phnom Penh comme une destination très prisée pour les touristes.

En ce qui concerne les moyens de transport, une part croissante des touristes arrivent au Cambodge en avion, en bus et en bateau. La politique de ciel ouvert mise en œuvre par les autorités cambodgiennes depuis 1998, l'agrandissement et la modernisation en cours des deux principaux aéroports de Phnom Penh et de Siem Reap, de même que l'ouverture de ce dernier aéroport aux vols internationaux ont fortement contribué à une meilleure desserte de la capitale et des temples d'Angkor. Plus de deux tiers des touristes arrivent au Cambodge en avion (à Phnom Penh et à Siem Reap), alors que un tiers restant arrivent en bus (de Hochiminh Ville et de Bangkok) et en bateau (cf. Graphique 13.2a ci-dessous). La plupart de ces derniers arrivent par les Routes nationales No 5 et No 48 de la Thaïlande et par la Route nationale No 1 du Vietnam. De plus en plus de touristes arrivent au Cambodge par le Mékong.



Graphique. 13.3. Arrivée des touristes par postes frontaliers



Source: Ministère du Tourisme

Depuis les cinq dernières années on peut constater l'accroissement des touristes qui arrivent en bus en provenance des pays voisins, grâce à l'amélioration de la qualité des infrastructures routières au Cambodge et à l'interconnection des marchés touristiques régionaux. Poipet occupe la première place comme un point d'entrée très prisée par les touristes en provenance de la Thaïlande, suivi par Bavet en provenance du Vietnam.

Le Cambodge est une destination très prisée des Asiatiques avec notamment 14 % de coréens, suivis par les japonais (6%), les Européens, les ressortissants des pays membres de l'ASEAN, les Américains, et les Africains. 6 865 visiteurs français se sont rendus au Cambodge en l'an 2007. Les touristes sud-coréens dominent donc au niveau des arrivées (14%), en partie pour des raisons culturelles et en partie à cause des itinéraires du vol direct en provenance de Séoul.

Cambodge a une périodicité touristique. Les mois atteignant un maximum sont de façon consistante, de novembre à mars. Les mois les plus bas sont juillet-octobre après quoi les arrivées augmentent de façon constante jusqu'aux mois maximum. Le climat du Cambodge, plus que des contraintes liées aux plus grands marchés pourvoyeurs de touristes, a tendance à rendre difficile un séjour pendant les mois de la saison de pluie de l'année.

Plus important, la tendance est, enfin, à l'allongement du séjour des visiteurs. La durée moyenne de séjour des étrangers rendant visite au Cambodge est de 6,5 jours. Les données pourraient être influencées par le grand nombre de ceux qui rendent visite à des amis ou la famille et par les autres non-résidents, comme les hommes d'affaires, qui ont tendance à être des visiteurs de longue durée.

13.4.2. Hébergements touristiques

Sur le plan de l'offre, le Cambodge disposait en 2008 de 1 323 hébergements touristiques, doublés comparé à 2000, dont 398 hôtels et 925 « guesthouse ». Le nombre de chambres

s'est accru de 47% pour atteindre 20 678 pour l'hôtels et de 27% pour atteindre 12 180 pour le « guesthouses ». La plupart des « guesthouse » fonctionnent comme une activité familiale.

Tableau 13.1. Capacité Hôtelière (Etablissements et Chambres)

<i>Province</i>	<i>Hôtel</i>		<i>Guesthouse</i>	
	2008		2008	
	Nombre	Chambre	Nombre	Chambre
Phnom Penh	133	6 782	280	3 605
Siem Reap	112	8 263	216	2 796
Sihanoukville	46	1 782	110	1 548
Kratie	7	269	22	245
Kampot	2	88	26	348
Preah Vihear	-	0	10	127
Banteay Mean Chey	13	517	28	525
Ratanakiri	8	251	11	86
Oddar Meanchey	4	215	14	180
Kandal	-	0	31	256
Takeo	-	0	13	236
Koh Kong	7	207	14	202
Kampong Chhnang	5	122	8	99
Battambang	22	1 035	18	385
Kampong Thom	4	147	10	209
Pursat	4	99	14	167
Kepville	6	122	11	150
Kampong Cham	5	208	30	248
Svay Rieng	1	60	9	97
Prey Veng	8	175	2	20
Kampong Speu	-	0	11	88
Mondulkiri	2	87	18	258
Stung Treng	5	174	10	160
Pailin	4	75	9	145
TOTAL	398	20 678	925	12 180

Source: Ministère du Tourisme

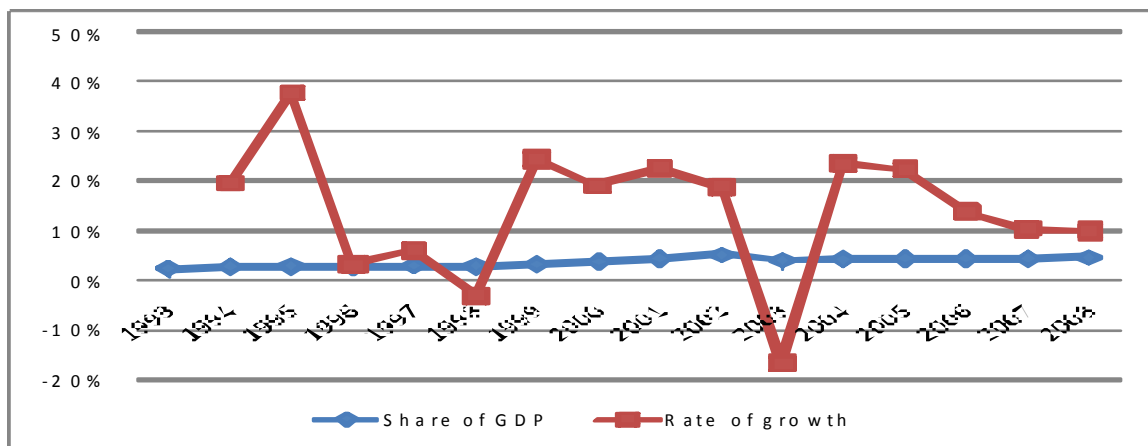
Les hôtels constituent le principal mode d'hébergement utilisé par les touristes. La répartition des hôtels et des chambres au Cambodge est indiquée dans le Tableau 13.1. Phnom Penh et Siem Reap disposent de 64% d'hôtels et de 74% de la totalité des chambres, suivi par Sihanoukville avec 11% d'hôtels et 8% des chambres et Battambang avec 5% d'hôtels et 5% des chambres.

Toutefois, malgré un accroissement annuel du nombre de touristes de 24% en moyenne entre 1993 et 2007, le taux d'occupation des hôtels reste globalement faible (37% en 1995 et 57% en 2008). Néanmoins, ce faible taux d'occupation annuel peut s'expliquer par le caractère extrêmement saisonnier du tourisme au Cambodge. La période « basse », de mai à octobre fausse ainsi les excellents résultats de la période « haute », de novembre à mars.

Le secteur de la restauration est très développé, notamment à Phnom Penh où le Ministère du Tourisme recense actuellement quelque 140 restaurants, avec un très large choix de cuisines, menus et prix. Siem Reap (113 restaurants), appelée à connaître dans les années à venir un afflux croissant de touristes, en compterait une cinquantaine, comme Sihanoukville sur le littoral (78 restaurants).

Le Ministère du Tourisme recense 252 agences de voyages disposant d'une licence. La plupart d'entre elles ont leurs bureaux dans la capitale (128) ou à Siem Reap (69).

Graphique 13.4. Part de l'hôtellerie-restauration dans le PIB



Source: Ministère de l'Économie et des Finances

Au cours de ces dix dernières années, le sous-secteur de l'hôtellerie-restauration a enregistré une croissance annuelle moyenne de 15%. Pourtant, ce secteur est vulnérable aux chocs externes, comme l'ont montré les forts déclin constatés lors de la crise financière asiatique (1997-98), de l'épidémie de grippe aviaire (2003), des troubles politiques en Thaïlande et de la crise financière mondiale (2008-2009). De façon générale, la part de l'hôtellerie-

restauration dans le PIB est passée de 2,3% en 1993 à 4,5% en 2008. Le Cambodge dépende de ses voisins pour les arrivées touristiques. Les voyageurs combinent très fréquemment un court séjour à Siem Reap avec une visite en Thaïlande et au Vietnam. Pour cette raison, le Cambodge est touché de plein fouet par les conséquences du tourbillon politique en Thaïlande. Les hôteliers enregistrent une baisse de fréquentation de l'ordre de 25 à 30% au mois de décembre 2008 par rapport à la même période en 2007.

13.4.3. Création de l'emploi

En 2004, le secteur générait environ 566 444 d'emplois directs et indirects, représentant 8,3% de l'emploi total. Il devrait employer à la fois directement et indirectement 1 108 000 personnes en 2007 soit 15,8% (WTCC, 2007). Les emplois directs concernent l'hébergement, l'alimentation, les commerces, les transports, les guides, les personnels d'aéroport, les agences de voyages et une certaine proportion de fonctionnaires.

Tableau 13.2. Emplois directs du tourisme

Secteurs	Emplois directs	%
Hébergement	16 117	29%
Restaurant	8 287	15%
Commerce	4 212	8%
Transport	10 417	19%
Guides	2 235	4%
Personnel d'aéroport	5 274	10%
Agences de voyage	2 660	5%
Fonctionnaires	4 763	9%
Autres	1 000	2%
Total	54 965	100%

Source : Programme de développement du secteur privé dans la région du Mékong MPDF/IFC (2007)

D'après l'enquête MPDF/IFC, l'hôtellerie arrive en tête des créations d'emplois, comptant pour 29% de la main-d'œuvre de l'industrie touristique, suivie par les transports (19%), l'alimentation (15%), le personnel d'aéroport (10%), le commerce (8%), les agences de voyage (5%) et les guides (4%). Une enquête du CDRI montre que la construction est la plus grande source d'emplois indirects dans le secteur du tourisme, comptant pour 38% de

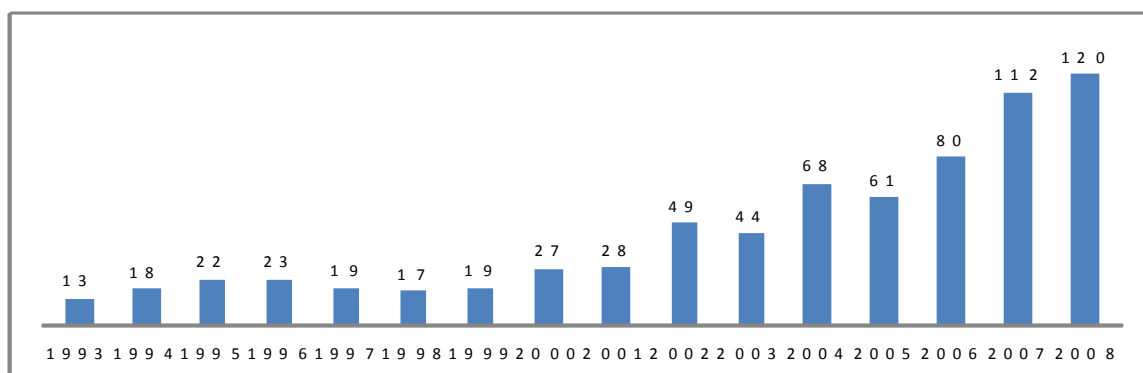
tous les emplois, directs et indirects.

13.4.4. Investissement dans l'hôtellerie-restauration

L'investissement dans le secteur de l'hôtellerie-restauration a été le principal moteur du développement des grandes destinations touristiques du Cambodge, en particulier Siem Reap. Les investissements dans l'industrie de l'hôtellerie-restauration sont passés de 13 millions de dollars américains en 1993 à 120 millions de dollars en 2008, soit une augmentation annuelle moyenne de 56% pour un total de 720 millions de dollars américains. Une forte proportion de ces investissements provient d'investisseurs cambodgiens.

Graphique 13.5. Investissement dans l'hôtellerie-restauration

(en millions de dollars)



Source: Ministère de l'Économie et des Finances

13.4.5. Dépenses des Touristes

Selon le Ministère du Tourisme, chaque touriste dépense en moyenne un budget de 95 dollars par jour, sans compter les coûts de déplacement à l'international, au cours de leur séjour au Cambodge. Comme la durée moyenne d'une visite est 6,5 jours, un touriste dépense en moyenne 617,5 dollars au Cambodge. Si on multiplie par les 2,15 millions de visiteurs, cela revient à 1,3 milliards de recettes totales en 2008 et représente 12,8% du PIB.

13.5. Politique de développement du tourisme

La stratégie de développement du secteur, objet du Plan directeur de développement intégré du tourisme 2001-2005, vise le renforcement des acquis, l'implication des nationaux dans l'exploitation du secteur. 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.

La mise en place d'un cadre juridique et réglementaire clair, nécessaire pour attirer les investissements des grands groupes internationaux du secteur, se fait progressivement. Une nouvelle loi sur le tourisme vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale en 2009, les décrets d'application sont en cours de rédaction. Par ailleurs, le ministère de Tourisme étudie actuellement les critères qui permettraient une classification des hôtels du Cambodge conforme aux normes internationales. 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.

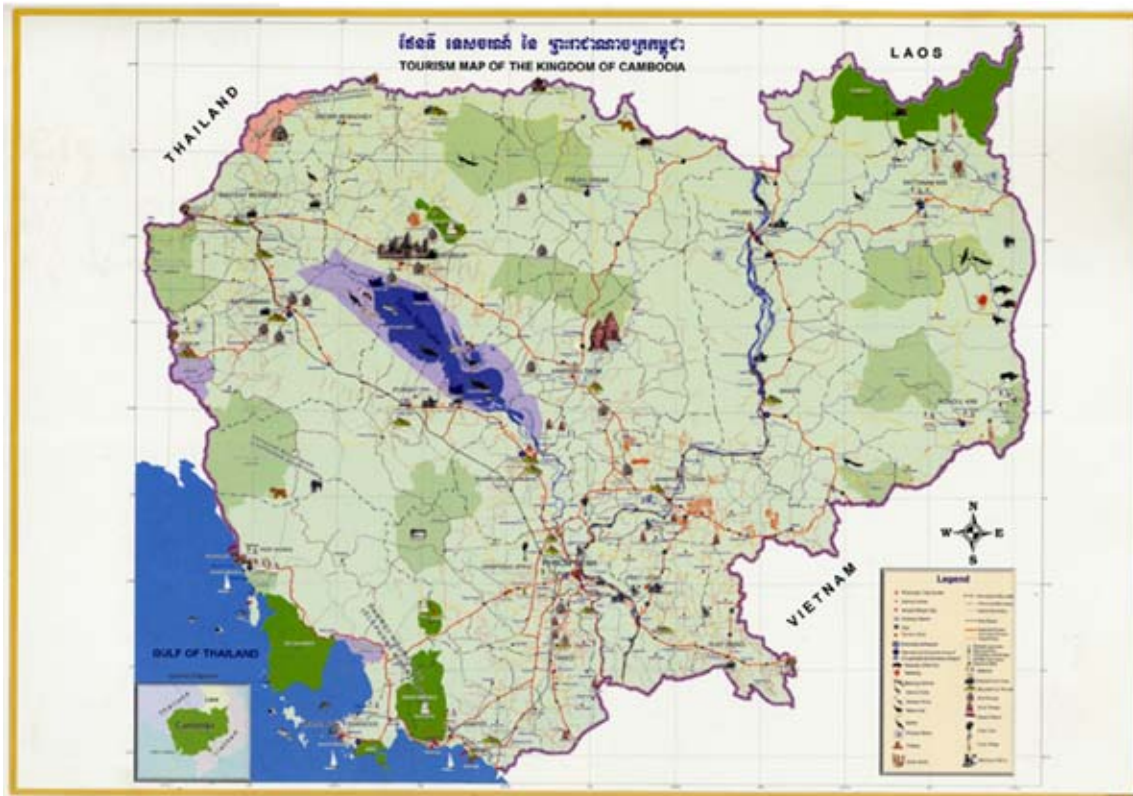
Le Gouvernement Royal met l'accent sur le renforcement de l'économie aux échelons national et local par la mise en valeur touristique. La réduction de la pauvreté grâce au développement durable du tourisme est devenue un objectif fondamental du gouvernement dans le cadre des objectifs de développement 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;

Carte 13.1. Sites touristiques au Cambodge



Source: Ministère 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.

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.

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. L'écotourisme figure officiellement parmi les priorités du GRC. La base de la politique nationale d'écotourisme repose sur ce qu'on appelle les « 3 P » : la planète, la population et le profit. Le troisième P, pour « profit », est essentiel car il s'agit de faire en sorte que les modèles mis en place soient économiquement viables, tout en préservant l'environnement et les ressources naturelles, et en portant une grande attention au bien-être des populations. Concrètement, les activités écotouristiques sont diverses : une promenade à dos d'éléphant dans le Mondolkiri, l'observation d'oiseaux rares dans la réserve de Preak Toal, un pique-nique au pied des chutes de Chambok, un trek dans les Cardamomes ou une nuit chez l'habitant dans un village de Kratié... un modèle similaire qui a été adopté à Ang Trapeang Thmor, dans la province de Banteay Meanchey, ou encore à Tmatboey, dans la province de Preah Vihear.

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.

Chapitre 14

Télécommunications

Les technologies de l'information et des communications (TIC) se réfèrent à la fois aux technologies de l'information et aux équipements et services de télécommunications. Ces deux secteurs technologiques, qui étaient nettement séparés au départ, ont convergé de manière considérable ces dernières années.

Le paysage des télécommunications au Cambodge dans les dix dernières années a connu des changements structurels fondamentaux: la libéralisation des marchés et l'arrivée des nouveaux intrants. Le développement continu des réseaux et des services de télécommunications revêt une importance cruciale pour l'économie du Cambodge. Sur le plan économique, les télécommunications ont devenues un facteur de production à part entière. Sur le plan macroéconomique, le secteur de télécommunications et d'informatique est devenu un moteur essentiel de la croissance économique. La valeur ajoutée du secteur de télécommunications a plus de quadruplé, passant de 15,6 millions de dollars ou 0,56% du PIB en 1994 à 65,5 millions de dollars ou 0,9% du PIB en 2006. Cette révolution à la fois structurelle crée néanmoins une série de problématiques nouvelles. La baisse des tarifs, mais aussi le développement des nouvelles technologies (ADSL, voix sur IP) devraient à moyen terme stimuler davantage la croissance du secteur.

En réponse aux développements technologiques, à la convergence croissante entre les télécommunications, les technologies de l'information et les médias et à la possibilité de communication, surtout l'Internet, le GRC a mis au point la Loi sur les Communications qui sera voté très prochainement par l'Assemblée Nationale. La loi vise à atteindre les objectifs suivants:

- La mise au point de la politique en matière de télécommunications;
- Un réexamen complet de la réglementation dans le domaine des réseaux et des services de communications électroniques.

14.1. Textes et cadre institutionnel et réglementaire

Jusqu'au début des années 1990, le secteur des télécommunications était entre les mains de monopole national. La gestion des télécommunications, c'est à dire les lignes téléphoniques nationales, les liaisons téléphoniques intérieures et frontalières, les transmissions de données et les services postaux étaient donc assurée exclusivement par le Ministère des Postes et des Télécommunications (MPTC), crée en 1993.

La libéralisation du secteur de télécommunications, engagée depuis des années 1990, a pour but d'ouvrir le marché à la libre concurrence et d'attirer les investissements dans le secteur. A partir de 1992, le Gouvernement Royal du Cambodge (GRC) a signé une série d'accords de Joint Venture avec des compagnies de télécoms étrangères pour leur accorder les concessions d'exploitation.

Le MPTC est en charge de l'ensemble du secteur des Postes et des Communications, et plus généralement de la mise en œuvre des stratégies et des politiques de développement des TIC au Cambodge. En plus, le MPTC exerce, de fait, le rôle de régulateur, en attendant la création effective de la future Autorité Régulateur National.

Le rythme actuel du développement technologique et de l'innovation dans les services de communication requiert une réponse réglementaire appropriée. C'est pour cette raison que le Cambodge est en train de préparer le processus législatif et réglementaire régissant le secteur de communications. Le nouveau régime vise à réglementer la concurrence dans les marchés des réseaux et des services de communications électroniques; le spectre électronique, l'ensemble minimal de lignes louées, ainsi que les caractéristiques harmonisées et les normes qui y sont associées.

Dans la loi, le «réseau de communications électroniques» est entendu comme: (a) des systèmes de transmission qui permettent l'acheminement de toutes sortes de signaux par l'énergie électrique, magnétique ou électromagnétique; et (b) comprenant (i) les équipements utilisés dans ce système; et (ii) les équipements utilisés pour l'acheminement des signaux. Les «communications électroniques» se définit comme un service qui consiste en la transmission de signaux sur des réseaux de communications électroniques. Les services de communications électroniques comprennent la téléphonie, le télex, le télégramme, le fax, le courriel électronique, le courriel vocal, l'internet, la vidéo, la transmission des données, le stockage, le code et le protocole de conversion, la transformation des données, la radio, la transmission et l'attribution du spectre.

Conformément au principe de la séparation des fonctions de réglementation, de politique et d'exploitation en matière de communications électroniques, la division du travail suivant a été établie : le MPTC, l'autorité règlementaire nationale, l'Autorité Cambodgienne de Communication, et les opérateurs des réseaux et des services de communications.

14.1.1. Ministère des Postes et des Télécommunications

Le MPTC est en charge de la mise au point et de la mise en œuvre des politiques, stratégies et des plans en matière de communications électroniques. Le Ministre est chargé de:

- Elaboration de la politique et du Plan stratégique de développement en matière de communications;

- Mise au point de la politique et du plan d'action afin d'intégrer les technologies de l'information et des communications dans un cadre réglementaire;
- Elaboration de la politique de réglementation des réseaux et des services des communications;
- Mise au point d'une directive relative à la concurrence dans la fourniture des services de communications;
- Élaboration de la politique relative à l'octroi de licence;

À l'heure actuelle, le MPTC assure aussi la gestion des concessions à travers un système de concessions en licences, afin de permettre la libre entrée sur le marché et une meilleure concurrence. La gestion des fréquences radioélectriques, l'attribution des fréquences radio et du spectre radioélectrique, en tant que ressources nationales, est aussi assurée temporairement par le MPTC. Ce rôle sera confié à l'Autorité de régulation des communications, dès que ce dernier sera mis en place.

14.1.2. Autorité Cambodgienne de Communications

Une autorité réglementaire nationale, l'Autorité Cambodgienne de Communication (ACC), sera mise en place pour assurer la réglementation de la fourniture des services de communications, de la construction et d'exploitation des réseaux de communication. En principe, la ACC doit être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les organisations assurant la fourniture de réseaux, d'équipements ou de services de communications électroniques. La ACC doit exercer son pouvoir de manière impartiale et transparente.

Les entreprises assurant la fourniture de réseaux et de services de communications électriques doivent transmettre toutes les informations, y compris les informations financières, qui sont nécessaires à la ACC pour garantir la conformité avec les dispositions de la Loi sur les Communications.

Dans l'accomplissement des tâches de réglementation, la CAA est chargé des tâches suivantes:

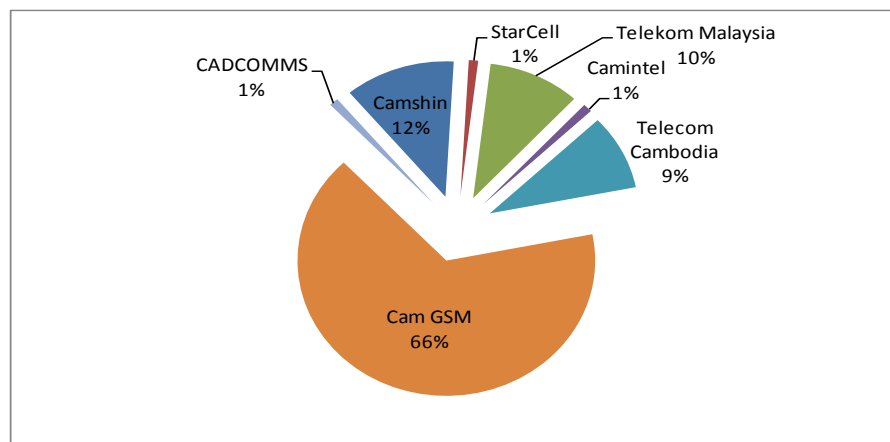
- Encourager des investissements efficaces en matière d'infrastructures et des services de communications;
- Veiller à ce que la concurrence soit juste et le conduit du marché soit efficace;
- Assurer la protection des consommateurs en matière de services de communications;

- Veiller à l'application cohérente des dispositions relatives à la réglementation du secteur de communications ;
- Préparation et mise en œuvre d'un cadre réglementaire en matière d'interconnexion d'utilisation des infrastructures;
- Modalités et conditions relatives à la tarification des services de communications;
- Préparation des standards en matière de télécommunications;
- Maîtrise de l'assignation de toutes les ressources nationales de numérotation ainsi que la gestion du plan national de numérotation et d'adressage électronique;
- Gestion des radiofréquences pour les réseaux de communications électroniques;
- Résolution des litiges entre les entreprises assurant la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques et entre ces entreprises et les utilisateurs de services ;
- Accorder des licences de fourniture de réseaux et de services de communications.

14.2. Principales caractéristiques de l'évolution du marché

Le secteur de télécommunications est toujours défini par des changements rapides de la technologie et du marché. La concurrence pousse les acteurs à investir dans de nouvelles technologies pour offrir des services innovants basés sur la convergence entre les réseaux à haut débit, les médias audiovisuels et les dispositifs électroniques, les consommateurs profitant de vitesse de transfert de données plus élevées et d'une meilleure qualité.

Graphique 14.1. Le secteur de télécommunications au Cambodge

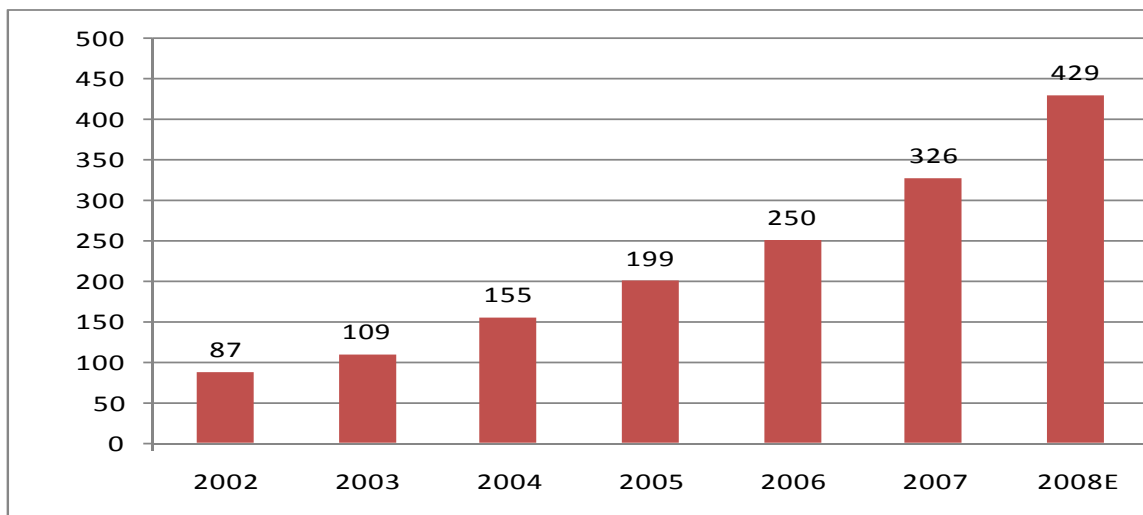


Source: *Cambodge Télécom*

Le marché de télécommunication au Cambodge est dominé par le CamGSM (Mobitel) qui détient 66% du marché, suivi par Camshin (Mfone) – 12%; Télecôm Malaysia – 10%, le Cambodge Télecôm – 10%; Camintel – 1%; Starcelle—1%; et CADCOMMS (QB) - 1% du marché.

Le secteur de la téléphonie mobile est la composante dominante de l'industrie cambodgienne de télécommunications, puisqu'il représente 97% du nombre d'abonnement aux services de la téléphonie au Cambodge. La téléphonie fixe représente seulement 3% du marché.

Graphique 14.2. Les chiffres d'affaire des compagnies de télécoms
(en million de dollars)



Source: Ministère de l'Économie et des Finances

Les revenus du marché des télécommunications du Cambodge se sont chiffrés à 429 millions de dollars en 2008. La croissance du chiffre d'affaires total est restée très robuste et soutenue à un niveau très élevé de 31% par an en moyenne dans les quatre dernières années. La téléphonie vocale par l'Internet (VoIP) constitue une menace supplémentaire pour la position sur le marché des acteurs solidement établis. Dans l'avenir, le chiffre d'affaires dans le secteur des services de communications par Internet devrait augmenter d'une manière plus rapide.

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 télé services.

Tableau 14.1. Chiffres d'affaires par compagnie de télécoms (en dollar)

Companies	2002	2003	2004	2005	2006
Telecom Cambodia	19 192 116	18 277 549	13 664 440	16 557 393	25 229 590
Cam GSM	52 076 710	70 500 424	97 634 746	126 209 924	163 715 189
Camshin	15 968 672	18 40 061	20 507 798	29 115 825	39 098 035
Telecom Malaysia	10 341 311	11 368 991	14 563 910	21 983 022	30 997 539
Camintel	3 161 476	3 025 326	3 077 864	3 434 725	3 752 593
RTI (007 Gateway)	5 490 509	5 789 346	18 774 973	18 354 502	12 419 447
Total	87 038 678	109 087 148	154 559 291	199 097 998	249 982 803

Source: Ministère de l'Économie et des Finances

14.2.1. Opérateurs de lignes fixes

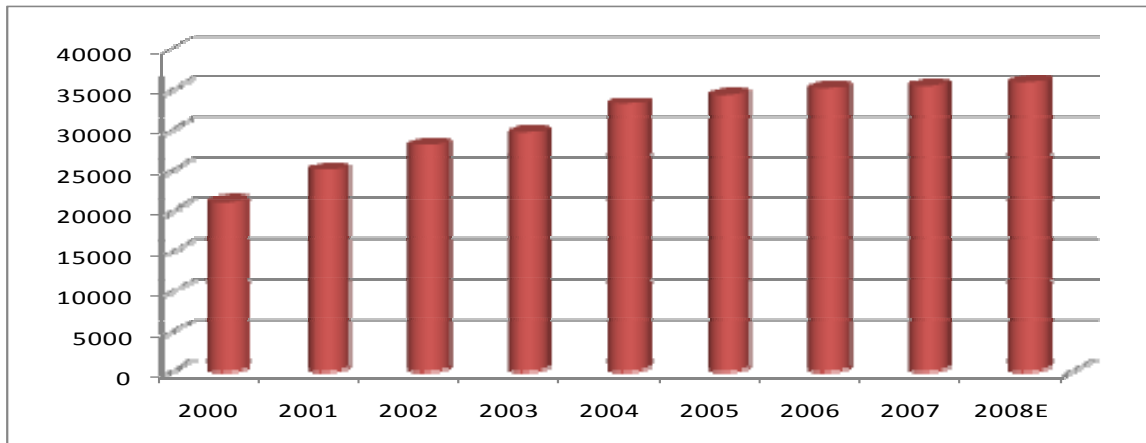
Dans les années 1990, la téléphonie fixe a connu une croissance fulgurante entre 20-54% par an. Le marché de la téléphonie fixe est un marché victime de la concurrence sévère de la part du mobile, induisant une croissance faible du nombre d'abonnés. La concurrence devrait pousser les fournisseurs de services de communications fixes et mobiles à investir dans de nouvelles technologies pour réduire les coûts et se placer dans un environnement convergent.

Face à cette concurrence, la croissance du nombre d'abonnements à un service de téléphonie fixe s'est ralentie à 15% en 2000. Entre 2000 et 2006, le nombre d'abonnements à un service de téléphone fixe s'accroît seulement en moyenne de 7,6% par an. Mais, en 2007 le nombre d'abonnements à un service de téléphonie fixe (35 415) a augmenté seulement de 1% sur un an. Mais, le nombre des souscripteurs aux lignes fixes, avec le déploiement rapide de Viettel, s'est envolé en 2009 et a dépassé les 100 000 lignes fixes. Le marché des entreprises représente 68% du marché des services de la téléphonie fixe.

Le Cambodge compte aujourd'hui 2,4 lignes téléphoniques fixes pour 100 habitants (contre 12,9 lignes pour 100 habitants en Thaïlande), soit 35 415 de lignes fixes en 2008. Le Cambodge Télécom représente 49% du nombre d'abonnement au service de la téléphonie fixe au Cambodge, Camintel – 38% et Camshin – 13%.

Cambodge Télécom est un opérateur public dans les télécommunications fixes, les services de transmission de données fixes et les services de lignes louées. L'entreprise a réalisé un profit de 3 millions de dollars en 2006 pour 25 millions de chiffre d'affaires. La totalité du capital de Cambodge Telecom appartient au gouvernement.

Graphique 14.3. Nombre d'abonnements à un service de téléphonie fixe



Source: Cambodge Télécom

Le Cambodge Télécom opère également «portière de télécommunications internationales–001», qui était mis en place dans le cadre de joint venture entre le GRC et Telstra et a été remis au gouvernement en octobre 2000. De plus, un réseau à fibres optiques a été mis en place avec l'aide de la RFA reliant Phnom Penh à la frontière thaïlandaise. Un autre réseau à fibres optiques sera mis en place, avec le financement de la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC), reliant Phnom Penh à Sihanoukville et à Kampong Cham. Un réseau à fibres optiques reliant tous les pays du GMS (Cambodge, Chine, Laos, Myanmar, Thaïlande et Vietnam), financé par les prêts chinois, vient d'être mis en place en 2010. Le Cambodge est maintenant connecté au monde entier par ce réseau.

Dans l'avenir, les réseaux à fibres optiques joueront un rôle important dans la transmission de données. Le Cambodge Télécom table sur un objectif de 45 000 d'abonnés à la téléphonie fixe en 2010, ce qui, à la lumière des résultats passés, apparaît réaliste.

14.2.2. Opérateurs de services mobiles

Le MPTC a accordé, jusqu'à mars 2009, 11 licences d'exploitation, dont 9 déjà opérationnelles et les 2 restant sont en train de faire des préparatifs pour entrer le marché. Les compagnies de téléphonie mobile en place sont: Hello GSM (TMIC), Mfone (Camshin), QB (Cadcomms), Star-Cell (Applifone), Excel, CamGSM (Mobitel), Metfone (Viettel) et Smart Mobile (Latelz). Malgré la dépression économique mondiale, la croissance

du secteur de télécommunications cambodgien reste très positive, dû aux investissements massifs dans les infrastructures. Néanmoins, le marché des services mobiles, sensibles aux prix, sera éventuellement saturé et la concurrence féroce abaissera les bénéfices des compagnies.

Tableau 14.2. Opérateurs des services mobiles

Operator	Prefix
Mobitel (Royal Group)	012, 092, 017
Hello (Telekom Malaysia)	015, 016, 081
M-Fone (Camshin)	011, 099, 085
qb (Cadcomms)	013
Star-Cell (Applifone)	098
Excell (GT-Tell-Cambodia)	018
MetFone (Viettel)	097
Smart Mobile (Latelz)	010, 093

Source: MPTC

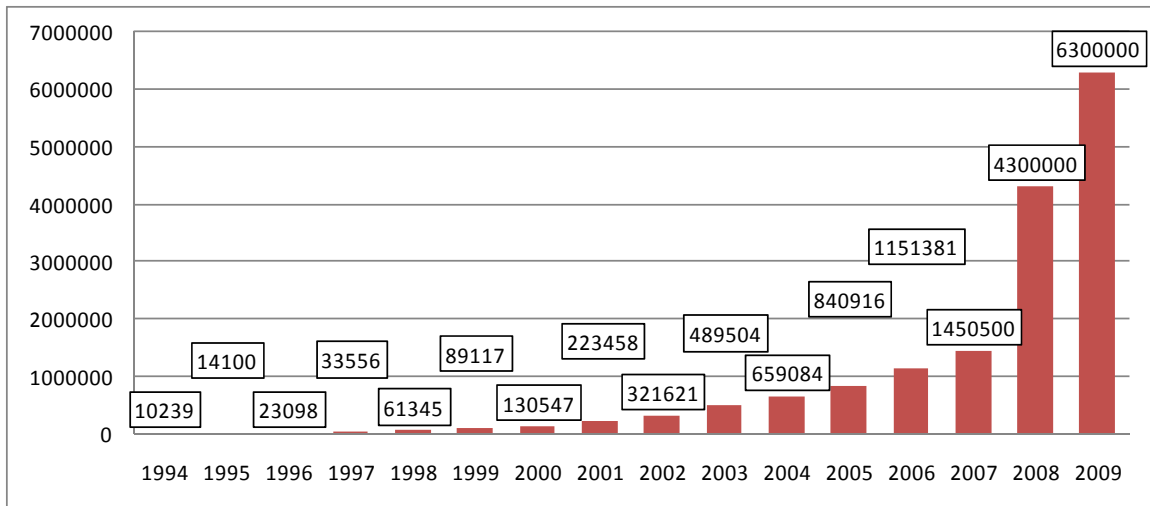
Le marché de la téléphonie mobile au Cambodge est dominé par le CamGSM qui détient 59% du marché, suivi par Camshin – 24%; Télékom Malaysia – 15%, et Camintel – 2% du marché. Le Cambodge a connu une progression rapide de téléphones portables qui dépassent 6,3 millions de souscripteurs au téléphone mobile au 31 décembre 2009, soit une pénétration de 49%. Le sous-secteur s'accroît de 49% en moyenne dans les 12 dernières années. Les inégalités de couverture en téléphonie fixe étant désormais compensées par la croissance exponentielle des abonnés au cellulaire.

L'explosion dans le domaine des communications mobiles est évoluée en phase avec la croissance des chiffres d'affaires totales du marché des télécommunications, qui ont continué à progresser à un taux de 32% pour atteindre 429 millions de dollar en 2008. En moyenne, le marché de téléphonie mobile s'accroît de 30% dans les quatre dernières années. Les services de 3^{ème} génération sont en cours d'expansion.

Néanmoins, les prix de l'itinérance internationale restent toutefois élevés. Néanmoins, l'émergence de la téléphonie sur Internet et de nouveaux forfaits proposés par les différents opérateurs ont commencé à réduire drastiquement les prix des communications par les téléphones mobiles. En plus, l'amélioration de qualité de la téléphonie vocale par l'Internet (VoIP) est en train de faire une pression en baisse sur les prix. Il paraît qu'un grand nombre

des opérateurs (9 au total) peut pousser la concurrence, mais tous les opérateurs ont vu leurs bénéfices baisser considérablement. Le régulateur doit donc limiter le nombre des opérateur pour assurer une concurrence saine.

Graphique 14.4. Nombre des souscripteurs au téléphone mobile



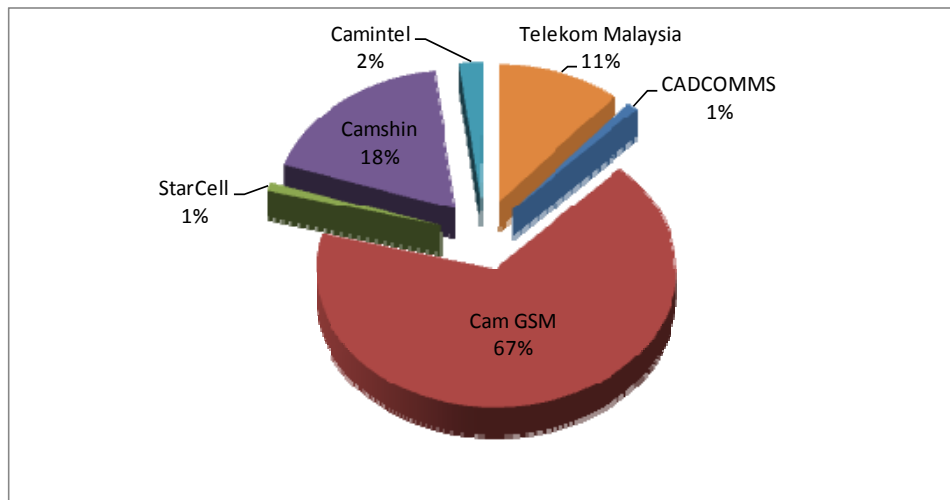
Source: MPTC

Cam GSM (Mobitel), créée en 1996 par une compagnie suédoise, Millicom International, et une compagnie cambodgienne, the Royal Group of Companies, joue un rôle dominant sur le marché de communications mobiles au Cambodge. La concession lui a été accordée pour 25 ans. Fin 2006, Cam GSM comptait environ 859.000 d'abonnés et détient 69% du marché. Le développement des télécommunications demande de gros investissements. Mobitel avait investi plus de 200 millions de dollars pour la construction des réseaux et la fourniture des services. Le chiffre d'affaires du CamGSM s'accroît en moyenne de 33% par an au cours de quatre dernières années, tandis que le chiffre d'affaires comparés des trois autres compagnies de télécoms (Camshin (Thaïlande), Malaysia Télékom et Camintel) s'accroît seulement de 26% en moyenne. Le Royal Group a racheté en 2009 toutes les actions du Mobitel et est devenu son seul propriétaire.

En novembre 2000, une deuxième «portière de télécommunications internationales– 007» a été lancée, à la suite à une concession accordée à la compagnie Royal Telecom International (RTI) en juin 2007. Millicom International et le Royal Group of Companies ont investi 15 millions de dollar dans ce projet. Aux termes de cette concession, les recettes en provenance de cette portière internationale seront partagées comme suit: le RTI reverse 51% des revenus bruts au gouvernement. Cette portière est reliée à 220 pays du monde par deux satellites et un réseau à fibres optiques sous-marines.

Toutefois, la concurrence sur les prix et la qualité de service est de plus en plus cruciale sur le marché de la téléphonie mobile. Avec l'émergence de la téléphonie sur Internet, les portières de télécommunications internationales ne sont pas en position de concurrencer avec la téléphonie sur Internet, qui s'opère à des coûts très bas. Elles sont obligée d'installer l'équipement basé sur le VoIP pour compenser cette perte.

Graphique 14.5. Part des marchés des opérateurs de la téléphonie mobile



Source: *Cambodge Télécom*

Camshin appartenait au groupe Shinawatra de l'ancien Premier ministre thaïlandais, Thaksin Shinawatra. Canshin est racheté par une société Singapourienne de télécommunications en 2006 et son nom est changé en Mfone, qui représente 18% des chiffres d'affaires et occupe une seconde position sur le marché.

Telekom Malaysia International Cambodia (TMIC) représente 15% du marché des services mobiles. TMIC a lancé un nouveau nom « Hello » en novembre 2007. Hello a vu le nombre de ces souscripteurs doubler pendant les 12 derniers mois pour occuper la troisième position. TMIC a investi 150 millions de dollar afin de renforcer la capacité de son réseau et d'élargir de 500 nouvelles stations de transmission dans les provinces et les zones reculées. En réponse à la demande de leurs souscripteurs, Hello a lancé un nouveau réseau avec un préfixe 081 pour améliorer la qualité d'appel téléphonique. Les clientèles du nouveau réseau continuent de bénéficier des privilèges accordés aux souscripteurs des réseaux 015 et 016. En février 2009, TMIC a lancé un package d'appel international « roaming » avec une capacité illimitée. C'est un premier package des services « roaming » illimités au Cambodge qui réduira les coûts d'Internet quand les souscripteurs voyagent à l'étranger. Le Daily Unlimited Data Roaming Plan est lancé pour cibler une niche du marché des hommes d'affaires et des hauts fonctionnaires qui se déplacent souvent à

l'étranger.

Smart Mobile est devenu le huitième opérateur mobile au Cambodge en mars 2009. Sa société mère russe, Latelz, appartient à 100% à Timeturns Holdings, une compagnie basée en Chypre, créée par les actionnaires pour assurer la gestion mondiale du système GSM/UMTS. Avec le développement rapide du secteur de télécommunications au Cambodge, Smart Mobile est confiant qu'elle pourrait capturer une part croissante du marché en investissant massivement dans les infrastructures. Smart Mobile a lancé Smart Store, un supermarché de technologie de pointe au cœur de Phnom Penh. Son objectif est de rendre le téléphone mobile de haute qualité accessible aux souscripteurs partout au Cambodge, mettre ces clientèles au courant de ces services, d'élargir la couverture de ces souscripteurs, et d'introduire les nouvelles technologies au Cambodge.

Sotelco, une succursale cambodgienne d'une compagnie russe Vimpel Com, a signé un contrat pour construire un réseau GSM au Cambodge avec une société chinoise, Huawei Technologies. Au terme de cet accord cadre, Huawei a construit un réseau national GSM des services mobiles pour Sotelco. Vimpel Com a pris l'engagement d'investir environ 200 millions de dollars dans les infrastructures.

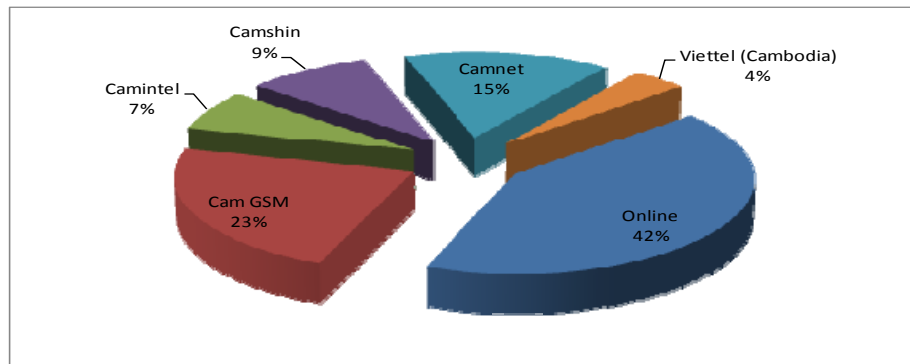
Viettel, une compagnie de télécom du Ministère vietnamien de la défense, a officiellement lancé ses services au Cambodge en février 2009. Le nombre de ses souscripteurs s'est accru à 500 000, grâce à la distribution gratuite des cartes téléphoniques et au réseau à fibres optiques de 5000 kilomètres, reliant tous les districts des 24 provinces cambodgiennes par 1000 stations de transmission téléphoniques. Viettel a conclu un accord avec le Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports d'un montant de 5 millions de dollars pour connecter 1000 écoles cambodgiennes à l'Internet.

Applifone, plus connue sous le nom Star Cell, est un opérateur privé des services mobiles GSM au Cambodge. Star Cell s'est lancé sur le marché des services mobiles en 2007 et travaille en partenariat avec Ericsson pour installer les stations solaires de transmission. Son objectif est d'élargir la couverture dans les zones rurales du Cambodge.

14.2.3. Services d'Internet

Internet est le lieu de rencontre des deux secteurs qui ont chacun évolué pour se rapprocher l'un de l'autre : l'informatique est devenue un marché de masse, tandis que le secteur des télécommunications s'est libéralisé ouvrant la voie à des innovations qui s'accroissent sous la double impulsion de la concurrence et des progrès techniques. La convergence de ces deux secteurs est très largement entamée. Avec l'arrivée d'Internet et du Protocole IP, sur le marché des télécoms les Fournisseurs d'Accès Internet (FAI) ou les Internet Service Providers (ISP) sont apparus les uns après les autres.

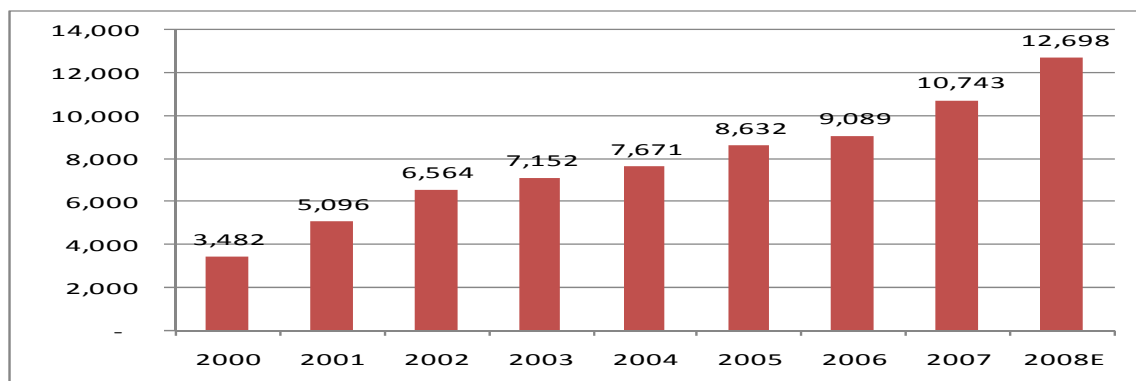
Graphique 14.6. Opérateurs de services d'Internet



Source: Cambodge Télécom

Le nombre de fournisseurs ISP sur le marché a progressé et les prix ont baissé alors que les vitesses de transmission ont augmenté. Ces opérateurs de services d'Internet sont: Camnet, Online, ISP Cam GSM, Camintel, Camshin neternet et Telekom Malaysia. IP devient un moyen normal d'échange et d'information où tout est raccordé, où l'on peut aller de n'importe quel endroit du monde.

Graphique 14.7. Nombre d'accès à l'Internet



Source: Cambodge Télécom

Pour ce qui est d'Internet, le nombre d'accès à la fin de 2008 était de 12 698. L'accès Internet s'est accru de 50% par an. Une croissance qui reste très forte grâce notamment au développement du haut débit et l'émergence de la *téléphonie sur Internet*. L'amélioration de la qualité d'appel par la téléphonie sur Internet offre aujourd'hui des perspectives attractives en terme de la baisse tarifaire pour les consommateurs.

Le développement de la concurrence sur la boucle locale est indispensable pour diminuer

les tarifs, améliorer la qualité et diversifier l'offre. Par delà la baisse des tarifs, le dynamisme de l'Internet repose sur la diversité et la multiplicité des acteurs, notamment des fournisseurs d'accès.

La régulation de l'Internet est bien de permettre l'exercice d'une concurrence durable au bénéfice du consommateur en vue d'assurer pour le marché une concurrence également durable et partagée par de multiples acteurs. Pour le GRC, il est essentiel de prendre les mesures suivantes.

14.2.3.1. Favoriser la mise en place de réseaux haut débit permettant l'apparition de services innovants

Des réseaux à haut débit nécessitent des investissements considérables à la fois pour la création de nouvelles infrastructures de communications mais également pour l'adaptation des réseaux existants. Avec l'augmentation toujours plus rapide de la capacité sur les réseaux longue distance en fibre optique, l'essentiel de la problématique s'est porté sur le déploiement de réseaux haut débit dans la boucle locale radio moyen et haut débit. Ceci permettra à l'ensemble des opérateurs de fournir des services fondés sur les technologies xDSL.

La large bande suppose une infrastructure plus rapide et a d'importantes implications économiques et sociales compte tenu de l'amélioration de la capacité de l'internet en termes de contenus, d'applications, de vitesse et de services. Ces mesures visent à accélérer le déploiement des services large bande sur les réseaux, y compris les réseaux câblés, sans fil, à fibres optiques et d'accès par satellite, ainsi que les téléphones mobiles de troisième génération (UMTS).

À l'heure actuelle, les réseaux les plus disponibles sont l'ADSL et le modem câble. Mais dans l'avenir, les réseaux à fibres optiques joueront un rôle primordial dans les communications électroniques, avec l'accroissement de transfert des données par les citoyens et les entreprises. Plus les réseaux et les ordinateurs font partie intégrante de la vie professionnelle et quotidienne, plus la sécurité des données devient importante. Des réseaux et systèmes d'information sûrs sont cruciaux pour le commerce électronique.

14.2.3.2. Adapter la réglementation aux évolutions des services et des technologies

La réglementation actuelle a été conçue pour ouvrir le secteur des télécommunications à la concurrence avec pour objectifs principaux l'innovation dans les services de télécommunications et la baisse des prix. Il convient aujourd'hui de l'adapter aux évolutions du secteur des technologies de l'information et notamment à l'importance de plus en plus grande des services fondés sur le réseau Internet. Cette adaptation du cadre réglementaire doit être guidée par les principes suivants :

- Le cadre réglementaire doit favoriser la mise en place de technologies et de services innovants.
- Il doit être technologiquement neutre : des services concurrents ou substituables doivent être soumis à des règles semblables quel que soit leur support technologique ;
- Il doit offrir aux utilisateurs et aux investisseurs un cadre juridique solide et stable;
- Enfin, il doit être limité au strict nécessaire et faire place à davantage d'autorégulation.

14.2.3.3. Internet du futur

La « grande convergence » qui rassemble l'informatique, les télécommunications, l'audiovisuel au sens large, est en cours. Cette convergence audiovisuel/Internet est largement entamée avec la numérisation de l'ensemble de la chaîne de valeur audiovisuelle, mais un pas supplémentaire sera franchi avec l'introduction future de la télévision numérique terrestre qui établira une équivalence réelle entre les anciens réseaux audiovisuels et ceux des télécommunications.

Le point de rencontre ou l'élément fédérateur entre ces différents mondes sera sans doute l'Internet, mais un " Internet du futur " dont les capacités en termes d'usages ou de services seront sans doute sans communes mesure avec les performances actuelles. En particulier, le futur Internet devra montrer sa capacité à intégrer des flux audiovisuels, à rapprocher l'information des usages, à gérer la mobilité ou le nomadisme et offrir un environnement sécurisé pour les transactions des usagers. L'Internet devra aussi veiller à conserver ce qui a fait son succès, c'est à dire son caractère communautaire de village planétaire, et d'autre part une combinaison extrêmement fructueuse d'innovations technologiques et d'innovations d'usages.

14.3. Progrès technologiques et leur impact sur les revenus de communications électroniques

L'émergence de la *téléphonie sur Internet* et l'amélioration de la qualité d'appel permise de cette technologie ont engendré une réduction des revenus des opérateurs de lignes fixes et des services mobiles, qui sont leurs concurrents. Le pouvoir public doit chercher d'autres sources de revenus afin de compenser la perte des revenus des télécommunications en raison de baisse des prix. Il convient donc d'introduire les procédures de mise aux enchères des licences et des radiofréquences attribuées aux opérateurs de réseaux et de services de communications électroniques. Au Maroc, par exemple, la mise aux enchères des licences des communications électroniques apporte des milliards de dollars à la caisse de l'État.

Les opérateurs doivent obtenir les licences pour la construction des réseaux de

communications et pour la fourniture des services de communications. Les objectifs de la délivrance de licences devraient aussi permettre à MPTC et l'ACC de:

- Promouvoir le développement des réseaux de communications électroniques et la fourniture des services de communications électroniques;
- Assurer la réglementation afin de garantir le bon fonctionnement de l'industrie des communications électroniques;
- Mettre en place d'un cadre garantissant une juste concurrence les acteurs ;
- Promouvoir une meilleure protection des consommateurs;

14.4. Stratégie et politique en matière de télécommunications

La promotion de la société de l'information est déterminante pour une croissance économique durable. La Stratégie Rectangulaire souligne le rôle crucial des technologies de l'information et des communications (TIC) dans la réalisation des objectifs de la politique de relance économique et de réduction de la pauvreté. Le Cambodge a fait des progrès considérables dans le développement du secteur de télécommunications afin de stimuler les investissements et l'innovation, avec un plus grand choix, une meilleure qualité et des prix bas pour le consommateur, et d'élargir la couverture des communications électroniques dans les quatre coins du pays.

Le Cambodge veut s'affirmer comme un oasis technologique potentiel, en tirant parti de sa localisation géographique, de la qualité de ses infrastructures et de ses faibles coûts salariaux par rapport à aux pays de la région. Les deux objectifs de la stratégie du gouvernement, y sont fixés: mettre en place un réseau de télécommunications intégré, et favoriser le développement de services aux plus bas tarifs possible. Cette stratégie doit aussi garantir un accès moins cher et plus rapide à l'internet, aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises.

Les stratégies du gouvernement en matière des télécommunications comportent des grands objectifs suivants :

- L'encouragement des investissements dans les infrastructures principales des technologies de l'information et des communications, en particulier dans les réseaux à fibres optiques de haute capacité;
- La promotion de la concurrence sur les marchés des réseaux et des services de communications électroniques est une condition indispensable de la croissance économique;

- L'ouverture du marché à la libre concurrence des opérateurs publics et privés selon les engagements pris par le Cambodge envers l'OMC;
- La mise en place dans les 5 prochaines années des réseaux à fibres optiques: (i) reliant Phnom Penh à Kampong Cham, Takeo, Kampot et Sihanoukville; (ii) reliant Kampong Cham à Kampong Thom, Siem Reap et Sisophon; (iii) reliant Kampong Cham à Kratie et Stung Treng; et (iv) reliant Mondulhiri à Pailin, Preah Vihear et Oddor Meanchey;
- La construction des réseaux de communications à Phnom Penh, à Sihanoukville, et à Siem Reap;
- La mise au point des normes et des standards nationaux afin d'assurer la fourniture des réseaux et des services de communication électroniques, des technologies de l'information et des communications et de l'internet.
- La propagation des nouveaux médias et leur intégration dans la vie quotidienne grâce à l'administration en ligne («e-Gouvernement») et à l'apprentissage en ligne («e-Learning»);
- L'élaboration d'un plan d'action afin d'élargir un accès effectif à l'internet et l'extension de l'accès à ce média au plus grand nombre de couches de la population, visant à assurer la disponibilité massive de réseaux à large bande dans tout le Royaume du Cambodge, ainsi que la sécurité des réseaux et de l'information;
- Le développement du cadre réglementaire et la pleine application des politiques existantes en matière de la télécommunication, notamment le nouveau cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électronique (prévu par le projet de Loi sur les Communications): (i) le sous-décret sur les Obligations des Services Universels; (ii) le sous-décret sur la Gestion de l'Internet; et (iii) la politique en matière de l'Internet; et (iv) le sous-décret sur la Gestion des Radiofréquences.

14.5. Interconnexion, l'accès et l'utilisation partagée des infrastructures

L'article 22 de la Loi sur les Communications stipule que les objectifs de l'interconnexion, de l'accès et de l'utilisation partagée des infrastructures sont suivants:

- Garantir l'interconnexion entre les différents réseaux : un abonné d'un opérateur doit pouvoir communiquer avec tout le monde, y compris les abonnés d'autres opérateurs doit avoir accès à n'importe quel service ;
- Permettre la concurrence entre opérateurs de télécommunications au plan national;

- Encourager les investissements efficaces dans les communications électroniques.

Sur le plan juridique, *l'interconnexion est une convention de droit privé entre les parties concernées: elle recouvre les prestations réciproques entre les opérateurs de réseaux et des prestataires de services et fait l'objet d'une convention commerciale entre des acteurs économiques.* Cela vaut pour les contrats d'accès aux réseaux (l'Accord sur l'Interconnexion) visés à l'article 26-1 de la Loi sur les Communications.

En ce qui concerne Internet, cette interconnexion devrait se réaliser au niveau des GIX (Global Internet eXchange) ou nœuds d'échange de trafic Internet. Ceux-ci sont des commutateurs permettant aux opérateurs d'échanger leur trafic. Par exemple, la création d'un GIX à Phnom Penh permet à deux abonnés, liés à des opérateurs différents et communiquant en visiophonie, de ne pas voir leur trafic passer par d'autres pays. La qualité de service des applications en temps réel est donc améliorée.

Par ailleurs, l'échange local permet de réduire les transmissions de données inutiles : il accroît donc l'efficacité globale des réseaux. Toutefois, il engendre des coûts d'installation et de traitement pour les opérateurs. Cet échange local est un bon exemple des deux avantages que l'on peut retirer d'une telle opération :

- Une amélioration de la qualité de service, due à la suppression d'allers-retours inutiles des données vers le centre ;
- Une baisse des coûts pour les fournisseurs d'accès Internet, entraînant une baisse des tarifs de détail pour les consommateurs.

L'article 23 stipule que les opérateurs de télécommunications doivent:

- Assurer l'interconnexion de leurs réseaux de communications avec ceux d'autres opérateurs;
- Garantir l'utilisation partagée des infrastructures qu'ils créent avec d'autres opérateurs;
- Permettre à d'autres opérateurs l'accès aux services de communications.

Par ailleurs, l'article 54 (1) de la loi accorde à l'Autorité cambodgienne de Communications un pouvoir de règlement des différends relatifs à la mise à disposition et au partage de ces infrastructures et réseaux. Ces mesures ont été intégrées dans la loi (Article 24) pour favoriser un accès égalitaire aux infrastructures publiques pour l'ensemble des acteurs, *dans des conditions non discriminatoires et raisonnables.* Ceci est un objectif majeur : l'accès aux infrastructures, et non aux seuls réseaux actifs, permet le développement de la concurrence par les réseaux, qui favorise durablement l'innovation et la baisse des prix.

Afin d'assurer la concurrence, il faut délivrer séparément une licence de fourniture des réseaux et une licence de fourniture des services de communications. Un opérateur qui obtient une licence de fourniture du réseau de communications électroniques ne peut pas obtenir une autre licence de fourniture de services de communications et vice versa.

14.6. Gestion des ressources rares: numérotation et fréquences

L'article 34 (1) de la Loi sur les Communications dispose que le plan national de numérotation est mis au point par l'ACC pour «un accès égal et transparent des utilisateurs aux différents réseaux et services de télécommunications». Dans le contexte de l'ouverture complète à la concurrence du secteur des télécommunications, la numérotation constitue un élément essentiel notamment pour permettre aux abonnés de boucle locale de choisir leur opérateur longue distance. L'Autorité doit définir les conditions et les modalités d'attribution des préfixes à un chiffre (préfixe appelé «E») et à quatre chiffres (préfixes de format 16XY) pour la sélection appel par appel du transporteur longue distance.

L'Autorité attribue aux opérateurs des fréquences radio et du spectre radioélectrique. L'Autorité doit aussi préparer un plan national des fréquences radio, compte tenu des besoins de la sécurité nationale, de la sûreté maritime et d'aviation et des services de communications.

14.7. Service universel

Le service universel est une forme possible de service public. Le service universel des télécommunications (SUT) comprend : «l'accès à un service téléphonique basique de qualité»; «l'accès d'urgence aux services de communications»; «l'accès aux services de communications dans les zones rurales et reculées».

La notion de «universel» est introduite afin d'encourager la construction et le développement des réseaux de communications sur l'ensemble du territoire national. L'Autorité Cambodgienne de Communication est chargée de nommer un ou plusieurs opérateurs du programme du service universel parmi les opérateurs dans des conditions non discriminatoire et transparents.

Le financement des coûts nets du service universel devrait être assuré par la création d'un fonds de service universel des télécommunications abondé par l'ensemble des opérateurs de télécommunications. L'ACC aura la charge de déterminer le montant des contributions de chaque opérateur de télécommunications. Celle-ci se fera au prorata de son chiffre d'affaires réalisé dans les services de télécommunications défalqué des éventuelles compensations de prestation de service universel.

Chapitre 15

Transport

Des progrès considérables ont été enregistrés par le GRC au cours des 15 dernières années dans la réhabilitation du réseau des infrastructures de transport de base, qui a été sérieusement endommagé pendant les années de guerre. La capacité de transporter les marchandises à une bonne distance à un coût raisonnable est indispensable pour renforcer la compétitivité des exportations du pays.

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. Le secteur privé est guidé par la profitabilité, qui n'est pas assez attractive dans le secteur de transport, par rapport à d'autres secteurs alternatifs. En plus, le projet d'infrastructure ne peut être divisé et donc requiert des investissements massifs que le secteur privé ne peut ou ne veut mobiliser.

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, la sous-traitance ou le partenariat public-privé. 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.

Depuis 1992, le GRC a lancé le programme de développement des transports, qui 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.

Des progrès considérables ont été enregistrés dans la mise en œuvre du programme, mais ses objectifs sont loin d'être entièrement atteints. En dépit des réalisations majeures dans le secteur de la route, les insuffisances ont été reconnues au niveau de planning, préparation des actions, affectation et mobilisation des ressources financières suffisantes, notamment pour le maintien des routes, la gestion de la qualité de construction, et réduction des coûts du transport routier. Ces insuffisances sont largement imputables au manque de coordination et de la division du travail et responsabilités entre les ministères concernés, tels que le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère des Travaux Publics et du Transport et le Ministère du Développement Rural.

Les raisons de ces insuffisances peuvent être imputables aux facteurs ci-après :

- L'absence des données fiables. Par exemple, le manque des données fiables et du financement est une source de beaucoup des erreurs dans la conception ou la préparation des travaux, qui ne répondent pas aux besoins urgents relatifs tant à la construction que à l'entretien des routes existantes ;
- Les besoins dépassent les ressources disponibles, par exemple le Fond routier ;

La stratégie du gouvernement en matière de transport vise à atteindre les objectifs suivants:

- Améliorer l'entretien des réseaux routiers existants ;
- Le développement harmonieux et cohérent des réseaux prévus par le Plan de masse ;
- Modernisation de l'administration de transport routier.

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 routières ; (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.

15.1. État actuel du réseau routier

Les routes jouent un rôle économique et social prépondérant. 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.

Tableau 15.1. Réseau routier du Cambodge (à la fin 2006)

Classification	Longueur	Nombre de ponts	Ministère en charge
RN à 1-chiffre	2 097,280.km (5.31%)	589 (17,643m)	Ministère du Transport et des Travaux Publics
RN à 2-chiffre	2 704,737km (6.85%)	698 (15,710m)	
Route provinciale	6 692,440km (16.95%)	904 (16,309m)	
Route rurale	28 000 km (70.89%)	N/A	Ministère du développe-
Longueur totale	39 494,457 km(100.0%)	2 121 (51 917m)	

Source: Inventaire des routes, 2006 et Inventaire du Ministère du Développement Rural, 2006

Le réseau routier du Cambodge est constitué de routes nationales (RN), de routes provinciales (RV), les deux catégories gérées par le Ministère des Travaux Publics et du Transport et de routes rurales (RR), géré par le Ministère du Développement Rural.

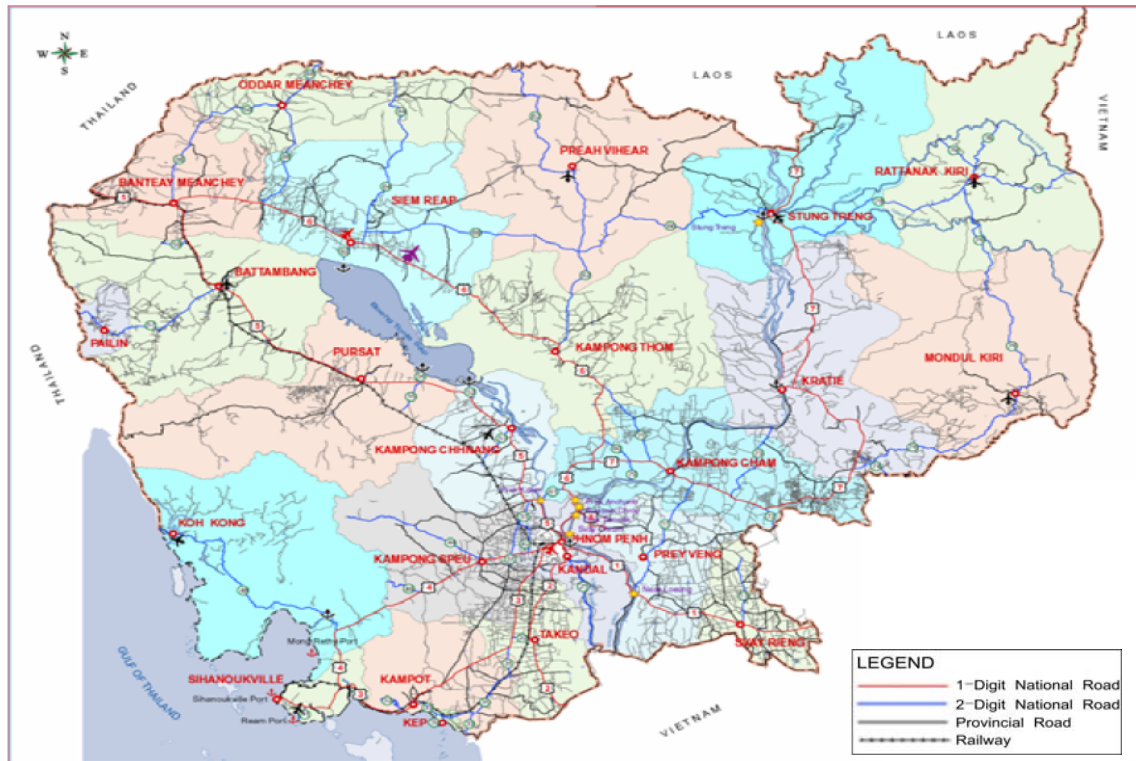
15.1.1. Routes nationales

15.1.1.1. Classification des routes nationales

Le réseau routier est composé de :

- **Les routes nationales** sont des voies de communication de haute qualité, qui constituent la colonne vertébrale du réseau routier, reliant la capitale du Cambodge, Phnom Penh, aux capitales provinciales. Toutes les routes nationales sont des routes asphaltées, soit en bitumage soit à double traitement de surface (DBST). Il y a sept routes nationales au Cambodge et la huitième, la Route Nationale No 8, est en cours de construction. Les routes nationales sont entretenues par le Ministère des Travaux Publics et du Transport sur les fonds des bailleurs et du Budget National. Leur marquage est précédé de la lettre RN.
- **Les routes provinciales** sont soit des transversales reliant entre les routes nationales soit des routes de pénétration aboutissant aux centres éloignés. Les routes provinciales sont entretenues par les Services Provinciaux du Transport et des Travaux Publics sur les fonds du budget national.

Carte 15.1. Réseau routier national du Cambodge



Source: Cambodia Investment Guidebook, (Guide de l'investissement au Cambodge), Dec. 2006, CDC

- **Les pistes rurales** sont des routes reliant les routes nationales ou provinciales aux communes rurales du Cambodge. Les routes rurales sont les routes en latérite ou en terre battue. Elles sont entretenues par le Ministère du Développement Rural sur les fonds du budget national.

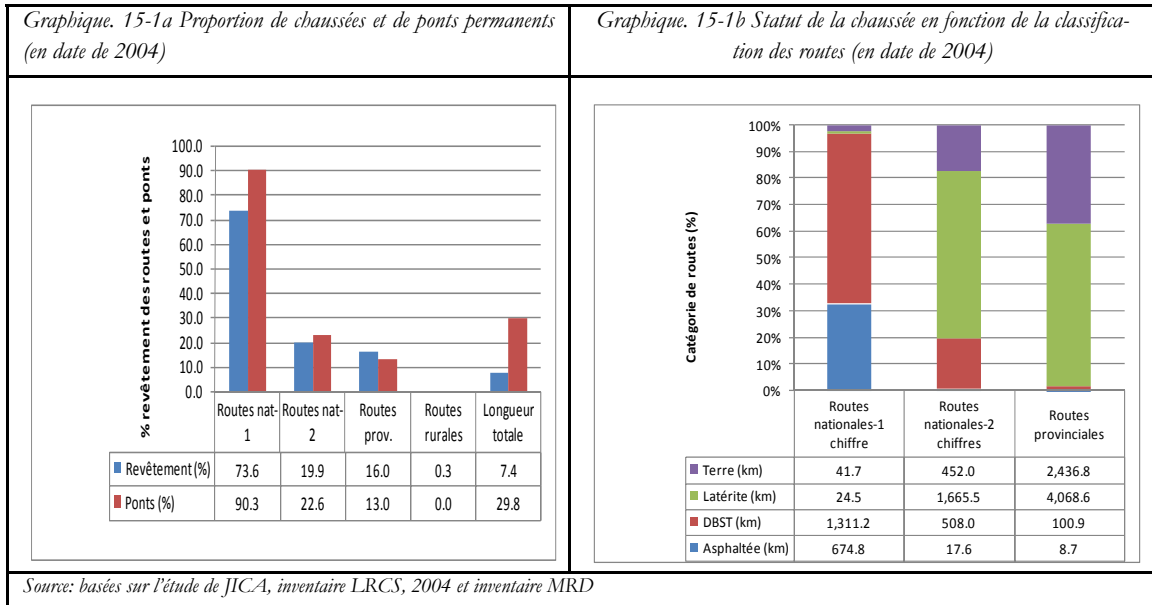
Tableau 15.2. Revêtement de routes nationales (km)

No	AC	DBST	DBS T (fair)	Latérite	terre	Total	Remarque
RN.1	79,1	87,1	0,0	0,0	0,0	166,2	56 km en cours de construction
RN.2	57,8	14,3	47,9	0,0	0,0	120,0	51,7 km achevée
RN.3	12,8	54,3	135,2	0,0	0,0	202,3	32,8 km achevée
RN.4	214,2	0,0	0,0	0,0	0,0	214,2	
RN.5	59,8	346,7	0,0	0,0	0,0	406,5	
RN.6	190,0	223,4	0,0	0,0	0,0	415,5	
RN.7	61,1	402,4	0,0	0,0	0,0	463,5	Achevée
RN.8	0,0	0,0	0,0	22,4	41,7	109,08	Nouvelle route nationale en cours
Total	674,8	1128,2	183,0	24,5	41,7	2 097,28	
	32,9%	55,0%	8,9%	1,2%	2,0%	100%	

Source: Plans de récolement, plans et plans d'appels, rassemblés par le groupe d'étude JICA

15.1.1.2. Catégorie du revêtement des routes

Au Cambodge il existe plusieurs types de routes : revêtement en béton bitumineux, double traitement de surface, macadam, latérite et terre battue. Le graphique 15.1 montre que le réseau routier du Cambodge englobe 4 catégories des routes:

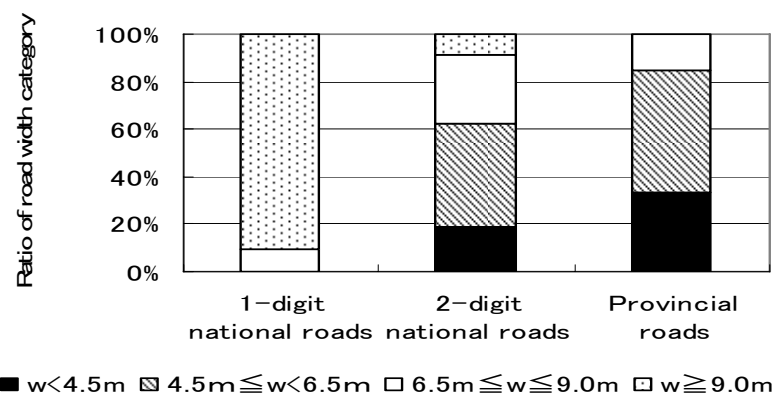


- **Route à revêtement en béton bitumineux** – Les revêtements de sol en asphalte sont faits d'une ou plusieurs couches d'asphalte placées directement sur une couche de fondation appropriée ou sur les surfaces existantes. Les revêtements en asphalte sont durables et occasionnent des inconvénients minimes pour les utilisateurs. Environ plus de 700 km de routes à travers le Cambodge sont faites d'asphalte. Il s'agit du matériau de construction de route par excellence. L'asphalte est flexible, ce qui permet au revêtement de résister aux cycles importants de climat sans s'altérer.
- **Route à double traitement de surface (DBST)** – Le traitement de surface (TS) consiste à appliquer une émulsion bitumineuse, à épandre les granulats immédiatement et à les compacter à l'aide d'un rouleau compresseur. Ce type de revêtement très mince peut être mis en place sur deux types de support, soit sur un ancien enrobé bitumineux, comme technique d'entretien préventif, soit sur une surface gravellée, comme revêtement économique. Il peut être monocouche (TS simple), s'il est posé sur un enrobé déjà existant, ou multicouche (TS double ou triple), s'il est posé sur une surface granulaire.
- **Routes en macadam** – Le macadam est une technique d'empierrement des chaussées développée par l'Écossais John McAdam. Son principe est de procéder en couches

successives de granulométries décroissantes : de gros éléments sont placés à la base, pour assurer la solidité, puis de plus petits pour combler les vides et enfin, en surface, une couche de matériaux finement concassés puis compactés vient « fermer » l'ensemble. De plus, la chaussée étant dotée d'une pente transversale et si possible surélevée par rapport aux terrains voisins, elle se trouve à l'abri de l'eau, d'où moins de boue et une meilleure longévité. Par la suite, l'étanchéité de surface a été améliorée par imprégnation de bitume ou de goudron. Plus tard encore, les chaussées macadamisées ont été revêtues de béton de bitume ou de goudron. La technique de macadam est de moins en moins utilisée au Cambodge, à cause de l'utilisation excessive des granulométries.

- **Routes en latérite** – pour construire une route en latérite il faut repousser les sols de surface au moyen de buteurs et de nivelleuses et compresser la latérite affleurant au sol à l'aide d'engins compresseurs à rouleaux lisses. La route est utilisée sans couche d'asphalte. La latérite résulte d'une altération chimique intensive – ainsi que d'une altération partiellement physique – de roches primaires, dans les zones à climat chaud et humide. Dans ces conditions climatiques, le fer et l'aluminium possède la solubilité la plus faible et s'accumulent dans les sols sableux-argileux des régions tropicales.

Graphique 15-2. Longueurs des routes en fonction de leur largeur (en 2004)



Source : étude JICA, inventaire LRCS 2004 et inventaire MRD

Note : pour les routes nationales à un chiffre, les données pour $l \geq 9.0m$ correspondent en fait à $l \geq 10.0m$, et celles pour $6.5m \leq l \leq 9.0m$ correspondent en fait à $6.5m \leq l \leq 10.0m$

- **Routes en terre battue** – c'est une route simple sans revêtement en latérite. La plupart des pistes rurales sont des routes en terre battue.

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.

15.1.2. Routes internationales

Afin de mieux intégrer les marchés intérieurs du Cambodge, ainsi qu'intégrer le pays dans l'économie régionale, le gouvernement a entrepris d'ambitieux efforts pour réhabiliter le réseau routier du pays et établir le réseau de corridors routiers suivant :

Tableau 15.3. Autoroutes internationales au Cambodge

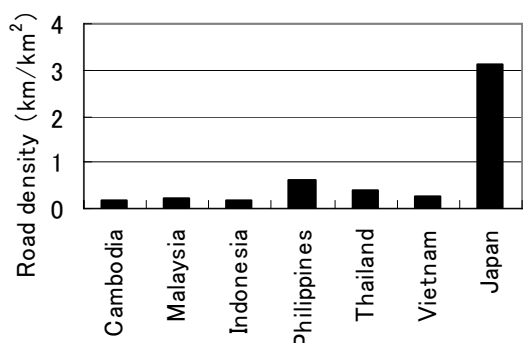
Nom des routes internationales			Ville de Transit	Longueur (km)	Classification internationale					Remarques	
Routes GMS	Routes Asi e	Routes ASEAN			Primaire Classe I	Classe II	Classe III	Dessous C-III	Tronçon manquant		
Corridor central	AH1	AH1	Poipet-Sisophon - Phnom Penh - Svay Rieng - Bavet (NR1, NR5)	5724	-	-	11.2	5612*	-	-	*103km mise à niveau de la classe II (Japon [56km] et ADB [47km])
Liens entre Corridors	AH1 1	AH11	Sihanouk Ville - Phnom Penh - Kampong Cham - Stung Treng - Trapengkreal (NR4, NR6, NR7)	7550	-	-	364	391.0**	-	-	**Y compris 193km de la réhabilitation de RN.7 (Chine)
Corridor côtière du sud	-	AH123	Cham Yeam - Koh Kong - Viêt Rin h - Sre Ambel - Kampot - Lork (NR48, NR3, NR33)	1633	-	-	2.4	8.7	1522	-	RN.48 financée par la Thaïlande RN 33 financée par la ADB
Corridor du nord	-	-	Siem Reap - Preah Vihear - Stung Treng - Rattanak Kiri - O Yadav Border (NR66, NR78)	4649	-	-	-	-	4649	-	RN.78 financé par le Vietnam.
Total (km)				1,955.6	-	-	377.6	960.9	617.1	-	

Source: Étude de JICA & Ministère des Travaux Publics et du Transport

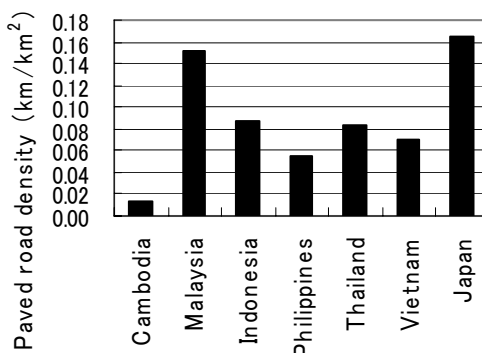
Note: La classification internationale des routes est suivant (les standards de l'ASEAN): (i) [Primaire] Routes utilisées exclusivement par les automobiles/ asphaltées ou en béton ; (ii) [Class I] autoroutes à 4 voies ou plus/ asphaltées ou en béton ; (iii) [Class II] routes à 2 voies ou plus/ asphaltées ou en béton ; [Class III] petite à 2 voies / DBST

- **Corridor I (Est-ouest)**– Route nationale 5 et Route nationale 1 reliant Bangkok à Ho Chi Minh Ville traversant Poipet, Sisophon, Battambang, Phnom Penh et Bavet ;

Graphique. 15.3a. Comparaison de densi-



Graphique. 15.3b. Comparai-



Source: D'après l'étude de JICA

- **Corridor II (Nord-sud)** – Route nationale 7 et Route nationale 4 reliant le port de Sihanoukville au Sud du Laos, en traversant Phnom Penh, Kratié, Stung Treng et Vooun Kham ;
- **Corridor III (Est-ouest)** – Route 48 reliant Sre Ambel (Route 4) à la Thaïlande et la Mer de l'Est, en traversant Koh Kong, Hat Lek/Cham Yeam (frontière thaïlandaise) ;
- **Corridor IV (Nord-est-ouest)** – Routes RN 66, RP213, 217, 218, RN 78 relient le port vietnamien de Qui Nhon à Bangkok, via Poipet, Siemreap, Stung Treng, Banlung et O Yadav.

Le GRC se rend compte que la situation géographique du Cambodge présente des possibilités stratégiques pour faire du pays une plaque tournante régionale du transport dans la grande sous-région du Mékong. Pour le GRC, une question hautement prioritaire consiste à augmenter davantage l'échange commercial, surtout au sein de l'ASEAN, et à améliorer les réseaux transfrontaliers.

La route pan-ASEAN aura pour but de relier les grandes aires économiques et démographiques de la région. Mais, étant donné que le secteur des transports routiers requiert de lourds investissements, et qu'il constitue l'une des priorités de l'Initiative de l'ASEAN pour l'Intégration (IAI), la construction de l'Autoroute de l'ASEAN, dans le cadre des accords de coopération de l'ASEAN, sollicite l'engagement des leaders de l'ASEAN.

En outre, le GRC est conscient que la situation géographique du pays offre une occasion stratégique de positionnement du Cambodge, entre la Thaïlande et le Vietnam, en tant que centre sous-régional de transport au sein de la Sous région du Grand Mékong (GMS). 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 dans le cadre du *Corridor Méridional du GMS*, pour favoriser le transport, les échanges et le tourisme au-delà des frontières.

Tableau 15.4. Autoroutes de l'ASEAN et corridors de transport

Autoroutes d'Asie (ESCAP)	Autoroutes Du GMS	Autoroutes D'ASEAN	RN	L'origine et destination
A1	R1	AH11	RN5	Frontière thaïlandaise (Aranyaprathet/ Poipet – Phnom Penh)
			RN1	Phnom Penh – frontière vietnamienne (Bavet/ Moc Bai)
A11	R6	AH11	RN6 RN7	Frontière laotienne (Voeun Kham) – Phnom Penh
	R6	AH11	RN4	Phnom Penh – Port de Sihanoukville
	R10	AH123	RN48	Hat Lek/ Cham Yeam – Sre Ambel
	R10*		RN3.33	Veal Rinh – Kampot – Kep – Lok (frontier vietnamienne)
	R9		RN78	O Pong Moan (Stung Treng) – Banlung – O Yadav (frontière vietnamienne)

Source: Ministère des Travaux Publics et du Transport

La facilitation du transport transfrontalier s'inscrit dans le programme de coopération régionale avec les pays de la région, y compris au sein de l'ASEAN. Cette coopération est basée sur les accords multilatéraux et bilatéraux suivants :

Les accords de l'ASEAN – (i) L'Accord de l'ASEAN sur la reconnaissance mutuelle des permis de conduire ; (ii) l'Accord de l'ASEAN sur la reconnaissance mutuelle des certificats d'inspection ; (iii) l'Accord Cadre de l'ASEAN sur la Facilitation des Biens en Transit ; (iv) le Protocole 3 sur les types et la quantité des véhicules routiers ; et (v) le Protocole 4 sur les conditions techniques des véhicules routiers ;

Les accords de GMS – (i) l'Accord sur la Facilitation transfrontalière des marchandises et des personnes entre le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam (1999) ;

Les accords bilatéraux – (i) les Accords entre le Cambodge et le Vietnam sur le transit des marchandises (1994), le transport routier (1998), le transport fluvial (1998), et sur la facilitation des marchandises en transit (2000) ; (ii) les Accords entre le Cambodge et le Laos sur le transit des marchandises et les personnes (1999).

15.2. Enjeux des infrastructures routières

L'insuffisance de l'infrastructure est un obstacle évident à l'expansion rapide d'un secteur privé efficace et à la prestation des services publics.

Ces goulets d'étranglement doivent être débloqués d'une manière d'urgence. À chaque nouvelle inauguration de route, le Premier ministre Samdech Hun Sen ne manque pas de répéter un dicton khmer « *S'il y a la route, il y l'espoir* », qui signifie qu'une voie, porteuse d'espoirs, s'ouvre et que l'avenir s'éclaircit. C'est une façon de ramener métaphoriquement le destin du pays au développement de ses réseaux routiers.

La politique du gouvernement en matière des transports a pour objectif d'accroître l'efficacité des opérations de prestation de services et des infrastructures. 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.

La stratégie pour le développement du réseau routier sera mise en œuvre en étape et s'articulent sur les axes suivants:

- Renforcement de la capacité institutionnelle pour ce qui est de la planification, de la gestion et de monitoring ;
- Amélioration de l'efficacité de l'utilisation des infrastructures existantes et des institutions, ainsi que des performances opérationnelles ;
- Construction des correspondances routières avec les pays voisins, de façon à ouvrir la voie au commerce international et au tourisme et à faciliter le transport transfrontalier ;
- Création d'un cadre légal pour le développement et l'utilisation du réseau routier national ;
- Accélération des travaux de construction des routes bitumées reliant Phnom Penh à toutes les capitales provinciales ;
- 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 et d'améliorer la transport routier dans tous les coins du pays ;
- Augmentation de recettes générées par le secteur des transports, afin de couvrir les frais d'entretien et d'exploitation ;

- Élaboration d'un programme permanent d'entretien des routes nationales et provinciales reliant les pôles économiques du pays, les centres culturels et touristiques, les routes frontalières et les pistes rurales dans les zones reculées afin de s'assurer que les investissements procurent des bienfaits durable ;
- Création des routes de ceinture, des routes déviées et des routes urbaines afin de réduire l'embouteillage et les accidents routiers dans les centres urbains ;
- Renforcement du cadre légale et règlementaire régissant toutes sortes de véhicules ;
- Encouragement de la participation du secteur privé au financement du développement de l'infrastructure des transports.

15.3. Investissement dans les infrastructures routières

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 (RN 1-8) et des routes provinciales qui relie le Cambodge avec les pays voisins, et permet la liaison entre les provinces. La première priorité sera le réseau de routes nationales reliant Phnom Penh aux capitales provinciales ; la seconde priorité sera le réseau routier provincial, qui relie les provinces entre elles.

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 Loeng, le Japon a débloqué près de 242 millions de dollars pour ces chantiers, suivi par la ADB 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.

15.3.1. Investissements financés par les partenaires au développement

Le RGC, avec le concours de la BAD, la Banque mondiale, le Japon, le PNUD, Union européenne, USAID, les autres agences bilatérales et les ONGs, a entrepris des efforts considérables pour reconstruire et réhabiliter le réseau routier afin de faciliter le transport des marchandises et des passagers, et l'intégration du territoire du pays en un marché national. Parmi les premiers projets de réhabilitation financés par les bailleurs de fond figuraient le pont japonais enjambant les deux rives du Mékong à Phnom Penh, la RN 6 et la RN 7, la RN 4, les RN 1, 2, 3, 5 et 11, le pont Kizuna à Kompong Cham. Les routes

nationales réhabilitées financées par le budget de l'État sont les NR 56, 58, 59, 67 et 69A.

Le réseau routier classé fait état d'une longueur de plus de 34 000 km, dont plus de la moitié sont utilisables. La réhabilitation des routes revêtues s'est surtout réalisée entre 1991 et 2004. Toutefois, de nouveaux projets pour l'extension des routes nationales en bitumage sont en cours de réalisation.

Pour la phase 2002-2008, les projets importants comptent la réhabilitation d'une portion de 60 km de la Route nationale 1 entre Phnom Penh-Neak Loeung, 154 km entre Route nationale 5 et 6 (Poipet-Sisophon-Siem Reap), et 198 km de la Route nationale 7 entre Kratie et la frontière laotienne avec un pont passant la rive de Sekong à Stung Treng.

L'insuffisance des financements locaux pour l'entretien des routes, une fois réhabilitées, en vue de prolonger leur durée utile, était un sujet de préoccupation. La plupart des principales artères, y compris de nombreuses routes en ville, en province et en campagne, ont été améliorées par des travaux de renforcement, de ré-surfacement ou d'élargissement des voies, sans compter la reconstruction de ponts et de ponceaux. Certaines routes secondaires et tertiaires ont été améliorées, notamment dans les provinces du Nord et du Nord-ouest, et de nouvelles routes ont été construites dans le cadre de programmes ciblés de développement rural. Le gouvernement, grâce à des financements extérieurs consentis par la BAD, le PNUD, la Banque mondiale, l'USAID, le Japon, l'UE, d'autres organismes bilatéraux et plusieurs ONG, canalise ses efforts de développement sur la réhabilitation du réseau routier primaire, y compris des ponts et des traversées de bac, afin de faciliter le transport des marchandises et l'intégration des marchés. Plusieurs routes rurales ont été construites dans le cadre d'initiatives pour favoriser le développement socio-économique des populations rurales.

Pendant le deuxième mandat, entre 1998 et 2003, 2 350 km de routes ont été réhabilités avec le soutien des partenaires pour le développement et sur les ressources budgétaires de l'État. Les principaux projets comprennent : le pont sur le Mékong à Kampong Cham (février 2002) ; le pont de Koh Kong (2001) ; la reconstruction des RN 6 et 7 de Phnom Penh à Kompong Cham ; la réhabilitation de longs tronçons sur les nationales 1, 2, 3, 5, 11, 21, 31, 33, 61, 63, 66, et 72 ; et la construction et la réhabilitation de plusieurs ponts, principalement le long des RN 1, 5, 6 et 7. Mais 350 km seulement répondent aux standards internationaux. En outre, l'insuffisance du fonds routier pour assurer l'entretien permanent des routes pose un challenge majeur pour le gouvernement.

Tableau 15.5. Les routes financées par les bailleurs de fonds

Type de projet	Ampleur	Source	Début	Fin	Coût
Réhabilitation de routes	RN5	Thaïlande	1992	1993	6,4
Réparation d'urgence	RN5	PNUD	1992	1993	0,4
Reconstruction de ponts	RN 5, 6	AusAID	1992	1996	9,0
Réhabilitation de routes a.	RN 1,2,3,5,6,11	ADB	1993	1997	67,7
Rénovation de routes	Divers	Sida	1993	1997	5,0
Reconstruction de routes	RN 4	USAID	1994	1996	30,6
Reconstruction de routes	RN 6,7	Japon	1994	1999	109,0
Réhabilitation de ferry	RN 1,2,5,6,7,11,	Danida	1995	1999	2,5
Aménagement de l'aéroport	Siem Reap	ADB	1997	2003	15,0
Construction de ponts	RN 7	Japon	1998	2001	53,2
Aménagement de routes	RN 1	ADB	1999	2003	50,5
Réparation d'urgence due aux inondations	RN 1,2,5,6,7,11, 21, 41	ADB	2000	2002	65,0
Réhabilitation de routes	RN 5,6,7	ADB	2000	2003	74,8
Aménagement de routes	RN 6	Japon	2001	2002	10,4
Reconstruction de pont	RN 6	Japon	2001	2002	11,3
Aménagement de routes	RN 7	Japon	2001	2003	15,4
Modernisation du port	Sihanoukville	Japon	2001	2007	-
Réparation d'urgence due aux	RN 11	ADB	2002	2003	14,0
Réhabilitation de routes	RN 51	Japon	2002	2003	5,0
Réhabilitation de routes	RN 2	Japon	2002	2003	10,0
Réparation d'urgence due aux inondations	Divers	Banque mondiale	2002	2003	50,0
Reconstruction de routes	RN 48	Thaïlande	2002	2004	7,6
Réhabilitation de routes	RN 3, 6	Banque	2002	2004	45,0
Réhabilitation de routes	RN 51	Banque	2002	2004	5,0
Aménagement de routes	RN 1	Japon	2003	2005	31,2
Reconstruction de routes	RN 48	Thaïlande	2006	2008	-
Réhabilitation de routes	RN 5,6,56,68	ADB	2006	2008	60,0
Construction de pont	RN 1	Japon	2007	2009	-
Maintenance des routes	RN 33, 56, 68,72	ADB	2008	2011	-
Total					754

Source: Ministère des Travaux publics et du transport

Dans le cadre du programme de coopération GMS et de l'ASEAN, les réseaux routiers suivants seront réhabilités ou reconstruits :

- i. La RN 6 relie par voie terrestre la région de Siem Reap Angkor à Poïpet et à la frontière khméro-thaïlandaise, ainsi qu'à Phnom Penh, à travers le pont d'amitié nippo-cambodgienne enjambant les deux rives du Mékong à Chhroy Changwar, ce qui contribue à augmenter les afflux de touristes passant sur cet itinéraire.
- ii. La RN5 et la RN1 constituent la première étape du projet de route reliant Bangkok à Phnom Penh et à Ho Chi Minh ville (corridor méridional du GMS) et traversant le Cambodge.
- iii. La RN7 vient d'être réhabilitée, avec le prêt préférentiel de la Chine, pour relier le sud du Laos avec Phnom Penh et Sihanoukville via la RN4, construite avec l'aide des États-Unis, sans compter la construction du pont enjambant le Mékong à la hauteur de Kampong Cham, le Pont Kizuna, avec le soutien du gouvernement nippon.
- iv. Les RN3 et RN31 constituent le corridor côtier Sud du Cambodge pour relier les provinces cambodgiennes du Sud au port de Sihanoukville ;
- v. La R48 est réhabilitée, avec le prêt préférentiel de la Thaïlande, 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.
- vi. Dans le cadre d'arrangements de coopération économique entre le Cambodge et la Thaïlande (ACMECS), 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).
- vii. 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 Mondulkiri 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.

15.3.2. Dépenses publiques d'infrastructure

Les contraintes budgétaires de l'Etat limitent non seulement les travaux de réhabilitation et de reconstruction mais également les travaux d'entretien des infrastructures existantes. Le

gouvernement royal s'est attaché à la reconstruction du réseau routier. Egalement sur ses ressources limitées, le gouvernement royal a financé la réparation et la réhabilitation de quelques 2 096 km de revêtement caillouteux, de tronçons de routes principales (ex. Nationales 48, 56, 57, 58, 59, 67, 69a, 73, 76, 78) et secondaires qui relient les zones reculées, pour favoriser le développement socioéconomique des zones rurales. Le gouvernement projette d'accélérer le rythme de la réhabilitation du réseau routier en adoptant une politique de construction échelonnée, en simplifiant les modalités de sous-traitance et en utilisant des techniques de réhabilitation à courte durée de vie (cinq ans).

Tableau 15.6. Dépenses de l'infrastructure routière, 2001-2004

(en millions de dollars)

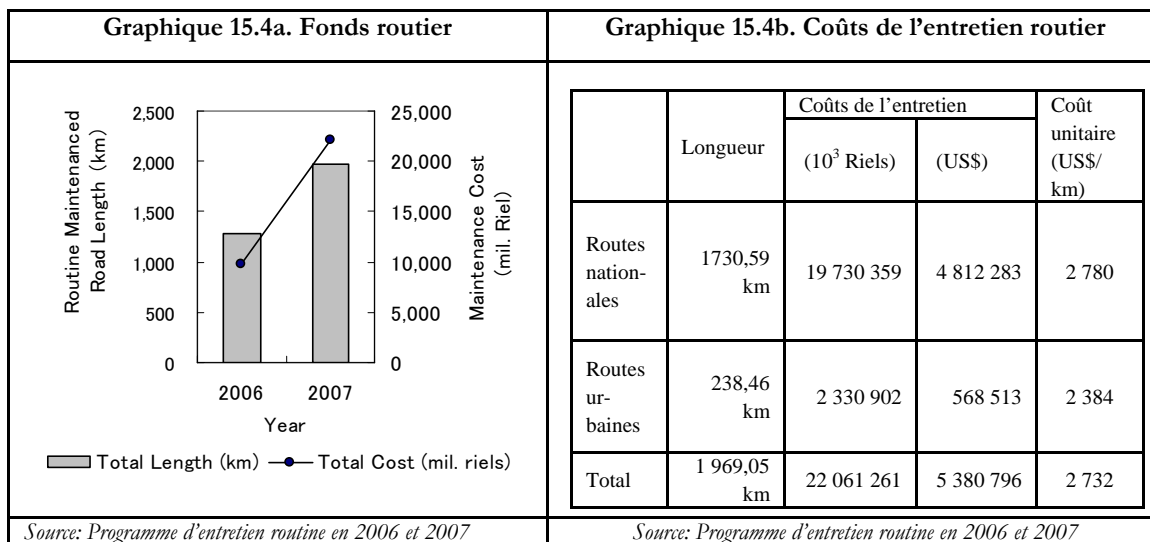
	2001	2002	2003	2004
Travaux publics	13,72	21,69	19,04	18,00
Dépenses courantes	1,99	3,14	9,83	10,00
Dépense en capital	11,73	18,55	9,21	8,00
Développement rural	5,95	12,16	16,96	35,24
Dépense courante	0,55	1,38	1,50	1,00
Dépense en capital	5,40	10,78	15,46	34,24
Donateurs	59,71	76,43	121,56	111,55
Total	79,38	110,28	157,56	164,79

Source: Ministère de l'Économie et des finances

Il a été procédé à la réhabilitation et à l'amélioration des infrastructures physiques avec pour point de mire la réhabilitation des artères principales, des routes de campagne, des ponts et des traversées de bac pour faciliter le transport de fret et de produits agricoles, ainsi que l'intégration des marchés. La plupart des principales artères, y compris de nombreuses routes en ville, en province et en campagne, ont été améliorées par des travaux de renforcement, de resurfaçage ou d'élargissement des voies, sans compter la reconstruction de ponts et de ponceaux. Certaines routes secondaires et tertiaires ont été améliorées notamment dans les provinces du Nord et du Nord-ouest, et de nouvelles routes ont été construites dans le cadre de programmes précis de développement rural.

15.3.3. Fonds de l'entretien routier

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. 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. 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 1000 km de routes provinciales.

L'entretien des routes s'inscrit dans la priorité des priorités du gouvernement. Le Ministère du Transport et des Travaux Publics est en charge de la gestion et de l'entretien des routes nationales à un chiffre et à deux chiffres, et des routes provinciales, d'une longueur totale de 11 494 km et d'une valeur nette actuelle de plus de \$ 700 millions. Les dépenses d'entretien des routes ont plus que doublé en 2007, par rapport au 2006, ce qui indique la prise de conscience du gouvernement dans l'entretien routier.

15.3.3.1. Politique en matière de l'entretien routier

L'élaboration et la mise en application des coûts unitaires standardisés est nécessaire pour la budgétisation des dépenses courantes, qui devraient être suffisantes pour couvrir l'entretien des routes construites par les dépenses en capital.

Le gouvernement veillera à s'assurer que l'entretien du réseau routier, **y compris les ponts et les bacs transporteurs**, sont financé grâce aux prélèvements sur le carburant et à d'autres taxes ou droits connexes. Dans l'avenir l'entretien peut être s'assurer par les droits d'immatriculation des véhicules, des péages ou des frais de transit international.

La réparation provisoire des routes doit être suivie par l'entretien préventif. La priorité doit être accordée à la planification et l'entretien routinier et périodique du réseau routier, y compris provinciale et municipale. Les problèmes auxquels nous devons faire face sont suivants :

- Élaboration des politiques, des priorités et des techniques de gestion du programme de

L'entretien routier.

- Financement efficace du programme de l'entretien routier par l'introduction des marchés publics pour l'entretien permettant au Fonds Routier de passer des contrats d'entretien avec des entrepreneurs.
- Mise en place d'un système de suivi financier et d'audit des travaux d'entretien soustraité.
- Mise en application stricte des règlements concernant le poids des véhicules.

La politique d'entretien routier constitue une priorité primordiale pour le gouvernement. Pendant la première phase, cet entretien a été assuré par le budget national. Cela s'est avéré insuffisant et des efforts conjoints ont été déployés, dans la seconde phase, pour rassembler les fonds nécessaires pour l'entretien efficace des routes. Dans la troisième phase, le gouvernement devrait mobiliser les ressources financières suffisantes pour assurer l'entretien routier, et en plus, un fonds routier de seconde génération pourrait être établi afin de financer l'entretien des routes commercialement viables. Le Fonds Routier peut être utilisé pour l'entretien des routes nationales importantes (les NR1, NR4 et NR5). Le secteur routier ne peut pas être entièrement commercialisé, en raison de la faible demande des marchés pour des routes secondaires (commerciale non-viable).

15.3.3.2. Fonds routier de « première génération »

L'entretien du réseau routier était également une priorité du second mandat du gouvernement royal. Environ 5 à 10 millions de US\$ ont été affectés chaque année à l'entretien du réseau routier, sur le budget de l'Etat.

Pour faire face aux besoins d'entretien des routes, le Fonds Routiers (FR) a été mis en place par le Ministère de l'Économie et des Finances sous forme de lignes budgétaires dans le budget national (Chapitre 30 et puis Compte 20, selon la nouvelle nomenclature budgétaire), ce qui représentait une simple affectation de revenus de fonds publics au financement d'un service. Ce FR est appelé Fonds Routiers « de première génération » afin d'assurer l'entretien permanent du réseau routier et le développement de la capacité institutionnelle. Ce fonds est financé par la taxe sur les carburants, versée au compte du FR au Trésor national. L'entretien des routes continue à être effectué en utilisant le système de régie.

Bien que l'entretien du réseau des routes urbaines se soit amélioré, la qualité du réseau des routes nationales, des pistes rurales et des routes secondaires continue à se détériorer. Cette situation est en partie le reflet d'un cadre inadéquat de planification et de programmation et en partie celui d'un manque de capacité dans l'administration du réseau routier. Les besoins

d'entretien dépasse la capacité et les ressources financières des agences d'entretien des routes à effectuer les travaux d'entretien requis, une insuffisance le plus visible dans les administrations d'entretien des routes.

En réponse à détérioration du réseau routier et des coûts économiques élevés qui en résultaient, un nouveau **Fonds d'Entretien Routier** gérée par la Banque mondiale et financée par le GRC et des donateurs, qui a défini les grandes lignes d'un nouveau cadre de politique pour le secteur routier.

15.3.3.3. Fonds routier « de seconde génération »

Un des éléments de ce nouveau cadre de politique, le concept de FR « de seconde génération », émergea. Les FR de seconde génération ont pour but d'appuyer la commercialisation de la gestion des routes, d'accroître les ressources nationales consenties pour l'entretien des routes et d'augmenter l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources. Dans cette nouvelle approche, le financement des routes est confié à un nouvel organe autonome, conjointement géré avec les utilisateurs des routes, et financé « hors-budget » par des redevances spécifiques perçues auprès des utilisateurs des routes, sur la base du principe que l'utilisateur doit payer.

Le Fonds Routier doit posséder une base solide, avec des procédures internes détaillées de contrôle dans le but d'assurer une utilisation efficace des fonds collectés, et accompagnées de rapports d'activité ainsi que d'audits techniques et financiers externes.

L'expérience du FR dans beaucoup de pays montre que :

- Les Comités de Gestion des Fonds Routiers n'ont pas toujours réussi à maintenir le flux des fonds et la stabilisation des ressources pour l'entretien des routes.
- L'impact des affectations « budgétaires », avec de longs retards et de grands arriérés. Le Comité de Gestion des Routes doit travailler à réduire les retards et à simplifier les procédures.
- Une des conditions requises des FR de seconde génération est de mettre en place des dispositions pour le monitoring indépendant du fonctionnement du flux des fonds et de la quantité, qualité, et coût des travaux routiers.
- L'absence d'un cadre de planification, de programmation et de budgétisation annuelles, bien que des efforts soient faits pour développer un Programme Annuel de Travaux Routiers basé sur les besoins identifiés des agences chargées de l'entretien des routes.
- Les comptes du FR doivent être vérifiés par un auditeur indépendant externe.

- Des procédures spéciales ont été introduites en vue de suivre la performance du FR, basées sur la préparation et l'approbation de certificats de paiement et de rapports d'activité mensuels. Le FR a beaucoup de chemin à faire avant que des systèmes basés sur la performance puissent être mis en place. Actuellement elles sont simplement tenues de rendre compte de l'utilisation des fonds.
- Des dispositions visant à assurer systématiquement un audit technique indépendant.
- La bonne gestion des contrats financés par le Fonds Routier a permis le paiement à temps des entrepreneurs, avec pour conséquence des contrats moins chers pour l'entretien des routes. La part des travaux d'entretien sous-traités peut grimper les coûts.

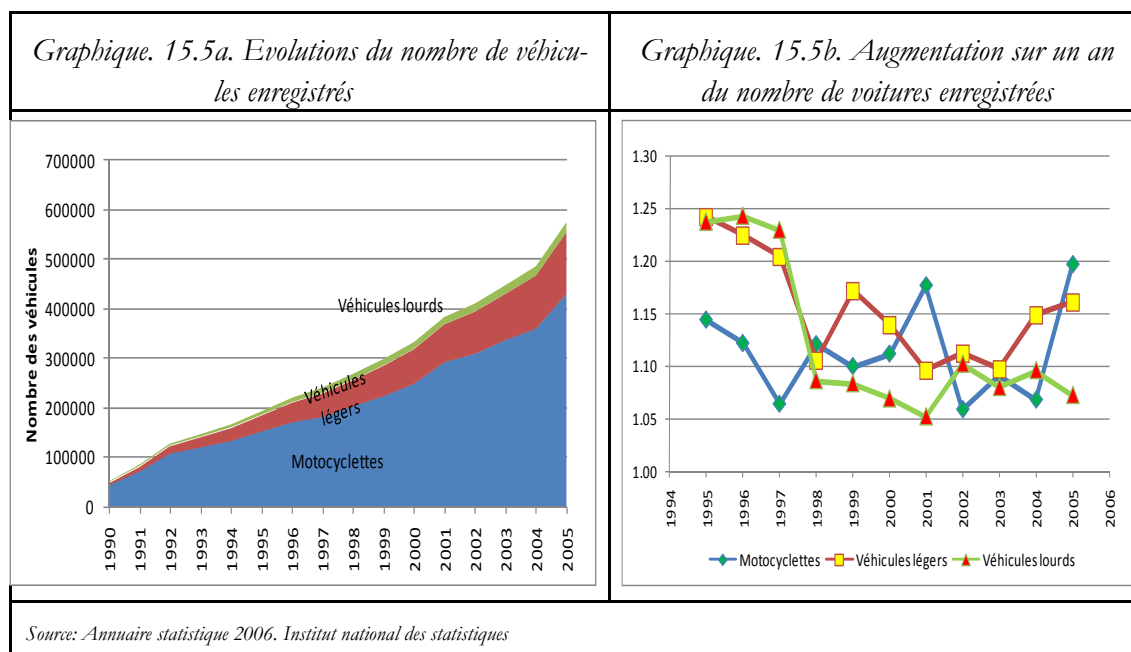
Les témoignages disponibles suggèrent que la mise en place de dispositions rigoureuses de financement, même en se basant sur les principes des FR de seconde génération, est une condition nécessaire mais pas suffisante pour assurer l'établissement d'une base durable d'entretien des routes. Cela, à son tour, se traduira au bout du compte par de meilleures prestations de services et une meilleure efficacité opérationnelle. De toute évidence, la mise en place des FR a contribué à une augmentation du financement pour l'entretien des routes et à une meilleure transparence dans l'utilisation des fonds. Cependant, la question essentielle est de savoir jusqu'à quel point les FR ont pu conduire à des gains d'efficacité dans la production et la prestation des services.

Le fonctionnement des Comités de Gestion des Fonds Routiers montre des progrès en matière de gestion, d'obligation de rendre compte, de transparence et de prise de conscience accrue de la nécessité de s'attaquer aux besoins d'entretien des routes longtemps négligés et l'on s'attend à ce que ces changements résultent en des gains d'efficacité à long terme.

La mise en place de dispositions spéciales de financement est nécessaire mais pas une condition suffisante pour garantir l'assise d'une base durable et stable d'entretien des routes qui se traduirait par une meilleure prestation des services. Il est également nécessaire de s'assurer que: (i) l'engagement politique à protéger l'utilisation de l'argent existe; (ii) il existe un système de gouvernance par la vérification-corrrection afin de limiter les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement et l'utilisation arbitraire des fonds; (iii) le total des ressources disponibles soit suffisant pour couvrir l'entretien de tout le réseau routier; (iv) les frais perçus auprès des utilisateurs des routes sont basés sur les besoins « d'entretien du réseau routier »; (v) les Comités de Gestion des FR sont capables de définir et de faire respecter les accords contractuels; (vi) les Comités de Gestion des FR incluent différents groupes d'intérêt afin d'assurer une distribution équitable des ressources; (vii) il y ait une attribution claire des responsabilités entre l'autorité du FR et les services gouvernementaux; et (viii) l'administration / les agences d'entretien des routes ont les capacités nécessaires pour effectuer les travaux d'entretien des routes effectivement et efficacement.

Les fonctions d'audit technique devraient comprendre l'audit continu des projets-en-cours en vue d'améliorer la performance. Cela éviterait que les projets soient audités après coup plutôt que pendant leur exécution. Il est nécessaire de : (i) établir une procédure d'audit externe indépendant crédible en vue de surveiller la quantité et la qualité du travail et d'assurer la transparence et l'obligation de rendre compte dans l'utilisation des fonds d'entretien des routes, dont la plupart proviennent maintenant des utilisateurs des routes; (ii) définir et mettre en place des responsabilités appropriées de compte-rendu et de suivi des recommandations de l'audit afin d'en assurer l'efficacité; (iii) faire un inventaire actualisé et rationalisé ainsi qu'une inspection de l'état du réseau routier classé.

15.3.4. Parc automobile



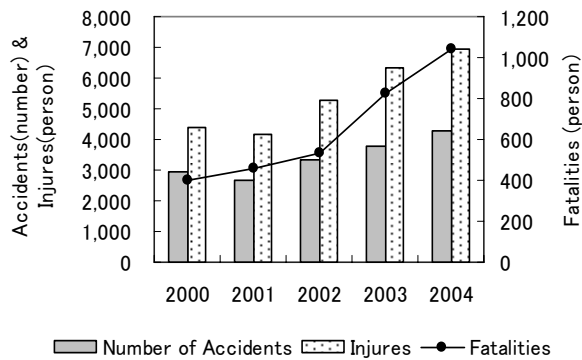
Le parc automobile au Cambodge était estimé à 480 000 au à la fin 2004, soit une hausse de 10% chaque année. Environ 70% des automobiles enregistrées sont des moto.

15.3.5. Sécurité routière

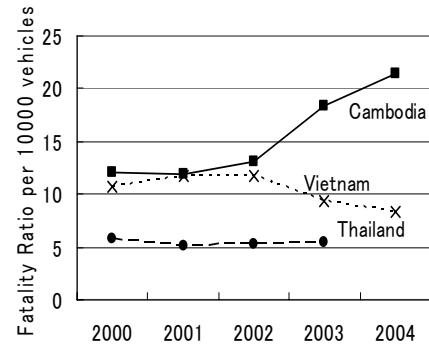
En 2004, la police a enquêté sur plus de 4 000 accidents, qui ont causé la mort d'environ 1000 et 7 000 personnes ont subi des blessures. Le taux d'accidents s'élève donc à 21,5 pour 10 000 voitures ; c'est un taux très élevé, par rapport au Vietnam (8,34) et à la Thaïlande (5,41).

La police organise des opérations de sécurité routière au cours de l'année. Les opérations visent le plus souvent le contrôle de vitesse autorisée, l'état technique du véhicule,

Graphique. 15.6a. Évaluation des accidents routiers



Graphique. 15.6b. Comparaison des accidents routiers

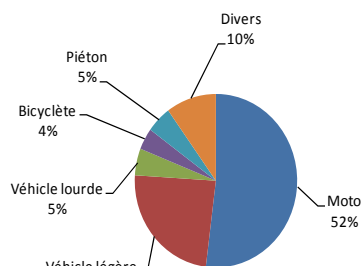


Source: Etude de JICA, Département des transports terrestres et Comité de la sécurité routière, MPWT

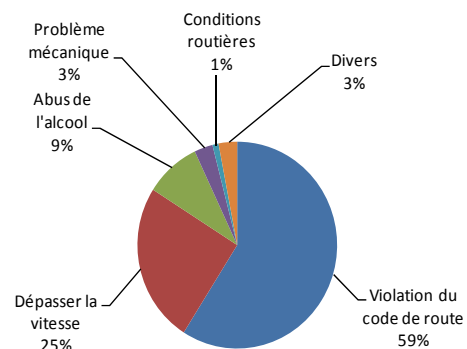
L'utilisation des ceintures de sécurité, la conduite en état d'ivresse et l'éducation routière.

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.

Graphique. 15-7a. Nombre d'accidents par catégorie des utilisateurs (2004)



Graphique. 15.7b. Causes des accidents routiers (2004)



Source: Etude de JICA, Département des transports terrestres et Comité de la sécurité routière, MPWT

15.4. Chemin de fer

15.4.1. État du chemin de fer

Le Cambodge possède un réseau de deux voies ferrées métriques. Le réseau ferroviaire cambodgien s'est progressivement dégradé. La première, construite de 1930 à 1932, relie Phnom Penh à Poïpet et mesure 386 km. La ligne est à voie étroite d'un mètre sur toute sa longueur. Mais le tronçon reliant Sisophon, le chef-lieu de la province de Banteay Meanchey, à Poïpet a été entièrement endommagé par la guerre de 1970-75. Ces voies ferrées jouent un rôle primordial dans le commerce entre le Cambodge et la Thaïlande. Elles sont d'une grande importance dans l'optique de la ligne de chemin de fer transfrontalière.

Table 15.7. État des voies ferrées au Cambodge

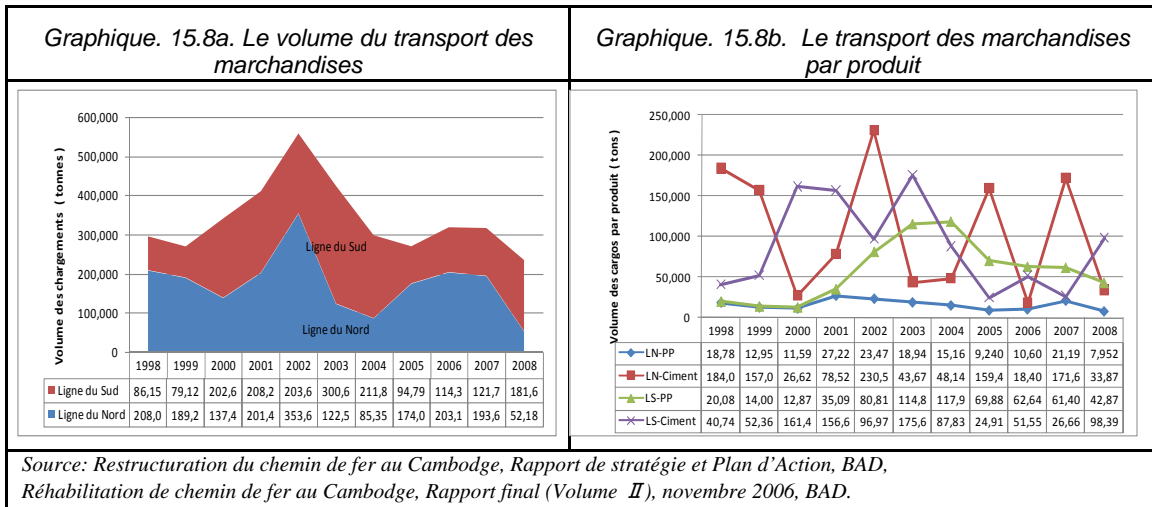
	Voie du nord	Voie du sud
Longueur (km)	386 (y compris un maillon manquant de 48 km)	266 km
Tronçon	Phnom Penh-Pursat-Battambang-Mongkol Borey-Poïpet	Phnom Penh-Takeo-Kampot-Sihnoukville
Nombre de stations	49 (dont 7 opérationnelles)	27 (dont 5 opérationnelles)
Année de construction	1930-1932	1960-1965

Source: RRC, Restructuration du chemin de fer au Cambodge, Rapport de stratégie et Plan d'Action, BAD, Réhabilitation de chemin de fer au Cambodge, Rapport final (Volume II), novembre 2006, BAD.

La seconde, construite de 1960 à 1965, relie Phnom Penh au port de Sihanoukville et mesure 266 km. Cette liaison ferroviaire en la capitale et le port maritime du pays est très important sur le plan économique. Les réparations d'urgence effectuées sur certaines lignes clés et certains ponts, ont été menées dans le cadre du projet d'urgence Emergency Flood Rehabilitation Project financé par la BAD et le budget de l'Etat. Donc, le chemin de fer cambodgien mesure au total 652 km. Mais aujourd'hui il constitue le chaînon manquant du réseau ferroviaire de l'ASEAN (*ASEAN Rail Link*), de Singapour à Kunming. L'opérateur public Chemins de Fer Royaux du Cambodge (CFRC) est responsable de la gestion du réseau ferroviaire du Cambodge.

15.4.2. Utilisation des chemins de fer

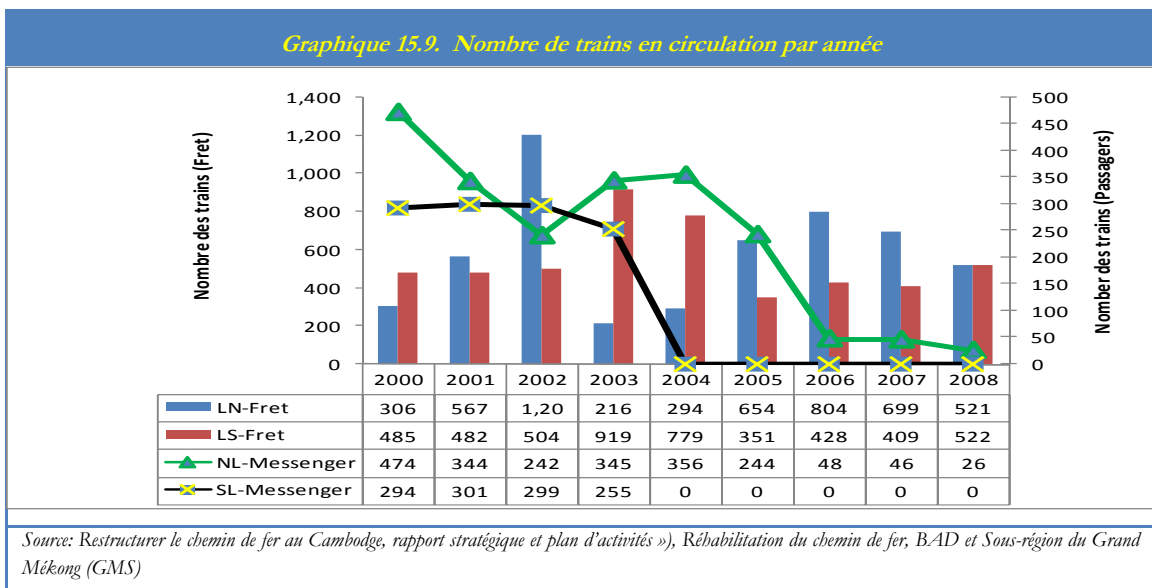
Le réseau des chemins de fer a toujours été un élément d'actif indispensable. Cependant, les



années de négligence et de manque d'entretien rendent le réseau ferroviaire cambodgien sous-développé et inefficace. Ces voies sont très usées et la vitesse maximum est de 35 km/h. Un voyage de Phnom Penh à Sihanoukville ou de Phnom Penh à Battambang prend au minimum 12 heures de trajet. La rame quitte Phnom Penh vers 7h50 pour arriver à Battambang ou à Sihanoukville à 7h50 du soir. Les trains sont bondés et une seule classe est disponible. Il n'y a qu'un seul train au départ par semaine et une seule arrivée. Le train au Cambodge n'est vraiment pas cher, mais vraiment trop lent et pas du tout confortable.

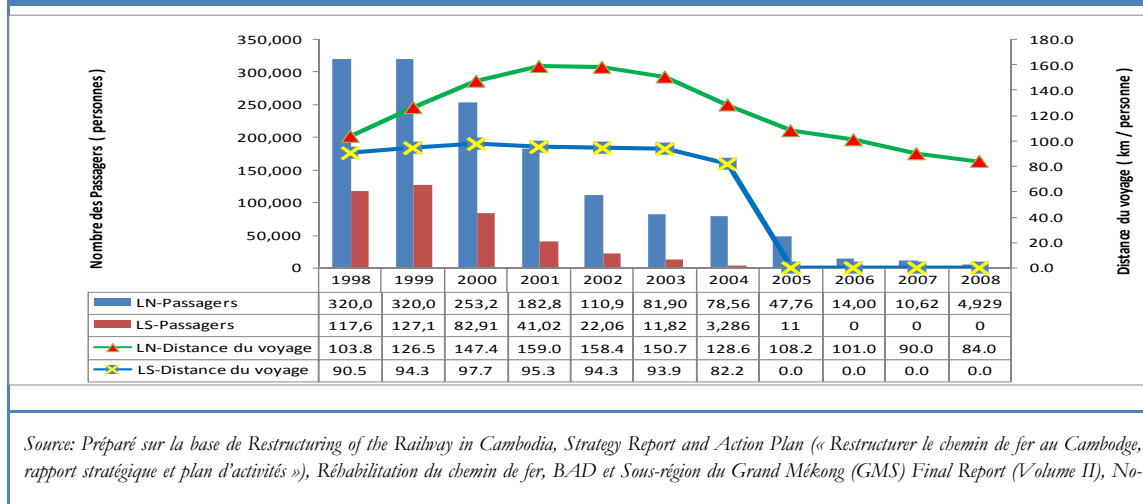
Le réseau ferroviaire est très concurrencé par la route, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs. Avec la réhabilitation de la Route nationale 5 reliant Phnom Penh à Battambang, le transport des voyageurs a baissé à partir de 2002. Au maximum trois trains assurent la liaison Phnom Penh-Battambang par jour sur la ligne Nord et seulement un train assure la liaison Phnom Penh-Sihanoukville sur la ligne Sud.

Le transport des marchandises a aussi connu une baisse considérable après avoir atteint le



seuil de 557 000 tons en 2002. La ligne Nord Phnom Penh-Battambang est dominée par le

Graphique. 15.10. Evolution du nombre de passagers du chemin de fer et longueur moyenne de leurs voyages



transport du ciment, tandis que la ligne Sud Phnom Penh-Sihanoukville dominée par le ciment et les produits pétroliers.

À partir de 2000 le nombre des voyageurs du réseau ferroviaire a connu une forte baisse. Le volume des voyageurs en 2005 représente seulement 10% du niveau record de 1998. La ligne Sud a du abandonné le transport des voyageurs en 2004.

Le nombre de liaison aller-retour Phnom Penh-Battambang s'est réduit d'une liaison par jour à une par semaine.

15.4.3. Réhabilitation du réseau ferroviaire

Les autorités ont officiellement inauguré le 18 février 2008 le chantier de rénovation du réseau de voie ferrée. Pour assurer la bonne gestion, le GRC a privatisé les chemins de fer du Cambodge. Ce projet englobe deux composantes : (i) la gestion des voies, du matériel et des bâtiments ; et (ii) la gestion des services et la commercialisation. Le chemin de fer est un secteur qui requiert beaucoup d'investissements dans les voies, les bâtiments et le matériel. C'est la raison pour laquelle le réseau ferroviaire est toujours géré par un opérateur public. Le chemin de fer est un secteur peu rentable. Le GRC a du subsidier Chemins de Fer Royaux du Cambodge à l'ordre de 0,4 million de dollar chaque année pour financer le déficit opérationnel de cette entreprise d'État. Néanmoins, les expériences des dernières années ont montré qu'il est possible de privatiser le volet services et commercialisation du chemin de fer. C'est la raison pour laquelle le GRC a lancé un vaste programme de privatisation du réseau ferroviaire, qui comporte deux volets : réhabilitation et restauration.

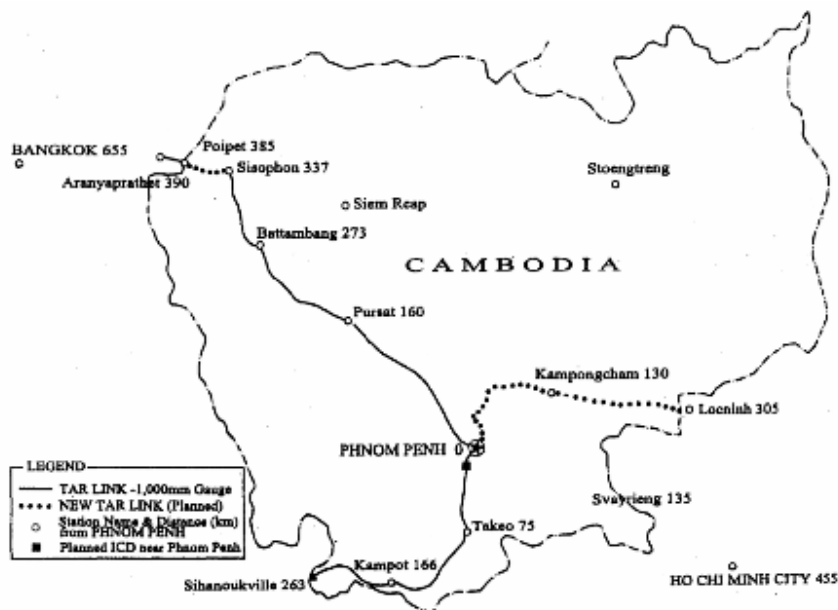
Un premier volet de « réhabilitation » comprend la réfection et la reconstruction de près de 650 km de voies ferrées. La réhabilitation du tronçon de 264 km entre Phnom Penh et

Sihanoukville prendra 23 mois, et celle de la ligne Phnom Penh - Poipet, de 386 km, prendra 22 mois. Les travaux comprennent la construction de 64 nouveaux ponts, de 38 grands et petits égouts et de 71 stations d'arrêt.

Ce projet de réhabilitation est estimé à 73 millions de dollars US, financés par : (i) un prêt de \$42 millions de dollar de la Banque Asiatique du Développement (BAD) ; (ii) un prêt de \$13 millions de l'OEPEP ; (iii) un don des rails utilisés à un montant de \$2,8 millions du gouvernement malaisien ; et (iv) une contribution de \$15,2 millions du gouvernement cambodgien.

Le volet « réhabilitation » des voies ferrées a été confié à la société française Travaux du Sud Ouest (TSO), assistée des thaïlandaises AS et NAWARAT. La cérémonie de la première pierre a été présidée le 18 février 2009 par le Premier Ministre Hun Sen, en présence du Président de la Banque Asiatique de Développement, Monsieur Harukiko Kuruda. Cette réhabilitation devrait permettre au Cambodge de posséder un réseau ferroviaire moderne, répondant aux normes internationales. La vitesse maximum sera augmenté de 30-35 km/h actuellement à 50 km/h et le rail serait en mesure de supporter des rames de 15 à 20 tonnes.

Carte 15.2. Le réseau régional du chemin de fer



Source: Report of the Overseas Information Gathering Survey by the Asia-Pacific Region H Group (Cambodia), March 2004, Japan Transport Cooperation Association

La réhabilitation du chaînon manquant de 48 km, reliant Sisophon à Poipet et détruit pendant la guerre de 1970-75, sera achevée vers la fin 2010. Pour construire les voies

manquantes 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 pour faire le balast et pour monter les rails usagés octroyés par la Malaisie. Ensuite, les voies, le matériel et les bâtiments continuent à appartenir à l'État, et gérés par une Autorité cambodgienne des Chemins de fer qui aura pleine autonomie.

La gestion, entretien, commercialisation etc. du réseau ferroviaire doit être confiés, par appel d'offres, à des opérateurs privés compétents, qui auront une gestion compétente. Le deuxième volet dit de « restauration » porte sur la mise en concession d'une durée de 30 ans de l'opérateur public Chemins de Fer Royaux du Cambodge (CFRC). Le GRC a confié la gestion du réseau à la société Australian Toll Holdings.

Le réseau ferroviaire cambodgien constitue donc la partie centrale et le chaînon manquant du réseau ferroviaire de 5 500 km de l'ASEAN, de Singapour à Kunming. Cet axe devrait relier à l'horizon 2015, Singapour à la ville chinoise de Kunming, en passant par la Thaïlande, le Cambodge, le Vietnam, la Birmanie et le Laos. La Chine a conduit les études de faisabilité 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 Prek Kdam (Cambodge) à Loc Ninh (Vietnam) est de 260 km. Les coûts de ce projet sont évalués à 500 millions de dollars.

L'accès aux réseaux ferroviaires régionaux pourrait être très bénéfique au Cambodge sur plusieurs plans: (i) la réduction du trafic des camions lourds sur les routes baisserait les coûts de l'entretien et d'expansion routier; (ii) la diminution du volume du transport des produits pétroliers et des autres marchandises dangereuses réduirait les cas d'accidents routiers; (iii) les développements du transport en bloc à bas coût, surtout pour les produits pétroliers et le ciment, permettrait aux commerçants de baisser les coûts d'importation et de distribution de ces produits de base; (iv) la compétition entre les différents modes de transport, et surtout entre les routes et le rail, parviendrait à réduire le coût de transport; et (v) la promotion de l'intégration du Cambodge dans la région à travers l'accroissement du commerce et des touristes, et de l'emploi pour les cambodgiens.

15.5. Infrastructures portuaires

15.5.1. État actuel des ports

Le Cambodge est doté des infrastructures portuaires assez développées, grâce à son aptitude naturelle et à l'aide du Japon. Le Mékong, ses affluents, le Tonlé Sap et la Mer de Chine ont facilité la création des infrastructures portuaires, qui jouent un rôle prépondérant dans le développement économique du Cambodge. Afin de favoriser le report modal du transport de marchandises effectué sur route et de fournir des services de transports utiles au développement économique, le GRC accompagne la modernisation et l'augmentation de

capacité des ports, tout en veillant à leur bonne desserte ferroviaire.

Avec le Port de Sihanoukville et le Port de Phnom Penh, le Cambodge dispose de deux ports internationaux, à la mesure du développement de son économie, qui sont capables de gérer le trafic de containers internationaux. Les deux ports se figurent parmi les entreprises d'État les plus profitables, disposant l'autonomie financière. Les deux principaux ports desservent la majorité du commerce international du pays.

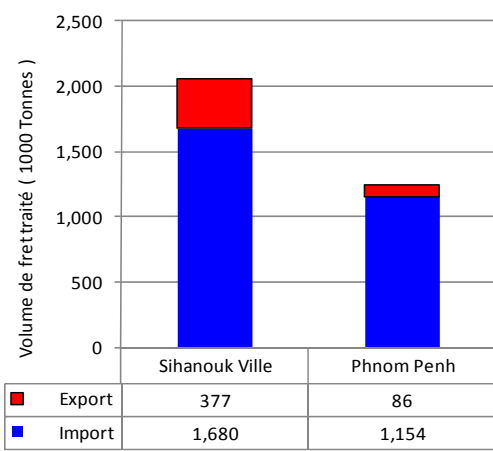
Tableau 15.8. Équipement aux Ports de Sihanoukville et de Phnom Penh

Nom	Canal	Mouillage					Remarques	
		Nom	Structure	Longueur	Profondeur	Année		
Port de Sihanoukville	[Canal sud] Longueur: 5.5km Profondeur: 8.4m Largeur: 80-100m	No. 1-2	Jetée	290m	9,0m	1960	[Entrepôt] 5 bâtiments, 36,600m ² [Dépôts de containers] 3 dépôts, 110 000m ²	
		No. 3-4	Jetée	290m	9,0m	1960		
		No. 5-7	-	350m	7,5m	1969		
		No. 8-9	-	400m	9,0m	2006		
	(Ports privés)							
	[Canal nord] Longueur: 1km Profondeur: 10m Largeur: 150-200m	Sokimex	Jetée	200m	9,2m	-	-	
		-	Ponton	110m	6,5m	-		
-		Quai en roche	53m	4,2m	-			
Port de Phnom Penh	Entretien draguer (à Chaktomok) Profondeur: 7m Largeur: 60m Longueur: 1,290m Volume: 159,648m ³	Port No.1		Total 300m	-	-	[Dépôts de containers] 2 dépôts les containers chargés, 1 dépôts pour les containers vides	
		No.1	Jetée, apron 20m de large		-	-		
		No.2			-	-		
		No.3		-	-			
		Port No.2 (pour les voyageurs)						1km en aval du Port No.1
		No.5b	Ponton	-	-	-		
	No.5c	Ponton	-	-	-			
(Port privé)								
-	8 équipements pour produits pétroliers		De 600-1 000DWT		-	Entre 4 et 13km en amont de Phnom Penh		

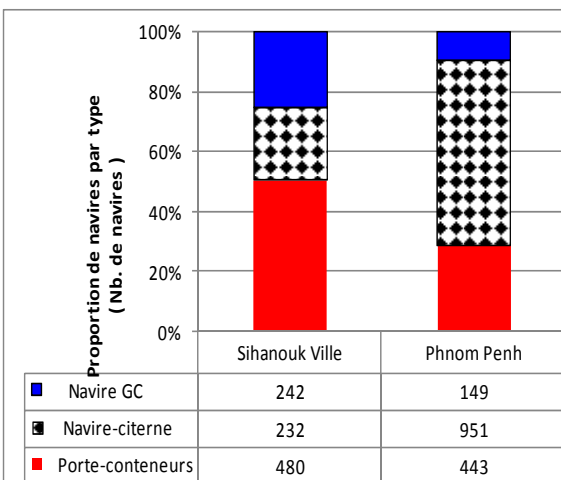
Source: Prepared based on the Study on the Master Plan for Maritime and Port Sectors in Cambodia, March 2007, Japan International Cooperation Agency (JICA).

Le Port Autonome de Sihanoukville (PAS), situé à 230km au sud-ouest de Phnom Penh, est le seul port en eau profonde du Cambodge et traite l'essentiel du fret conteneurisé. Créé avec l'aide technique et financière de la France à partir de 1955, les premiers travaux (un appontement de 300 mètres de longueur en béton) ont été terminés en 1960. Une deuxième tranche de travaux, qui a augmenté considérablement la capacité du port, a été engagée en 1966. Le Japon a aidé à construire un terminal de containers, 400 mètres de long et 11 mètres en profondeur. Le PAS est situé stratégiquement dans une zone en eaux profondes sur la côte cambodgienne et relie le Cambodge au carrefour des grandes lignes maritimes. Les perspectives de développement du transport fluvial et notamment du trafic de containers conduisent le GRC à soutenir sur le long terme le développement du Port de Phnom Penh. La réhabilitation et l'expansion du port en eau profonde de Sihanoukville ont permis l'ouverture du Cambodge aux autres marchés régionaux et même mondiaux.

Graphique. 15.11a. Volume annuel de fret traité dans les ports de commerce internationaux



Graphique. 15.11b. Nombre de navires entrant dans les deux ports de commerce internationaux (par type, 2005)

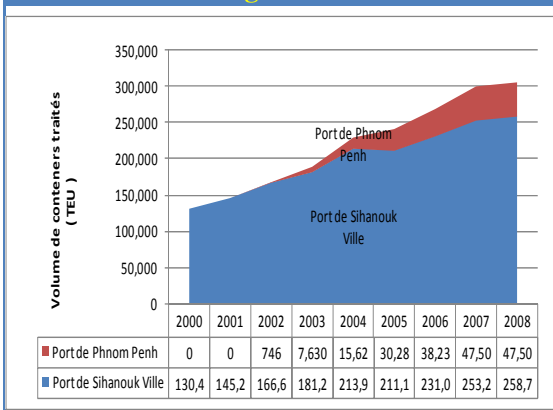


Source: Créé à partir de l'Étude relative au Plan directeur pour les secteurs maritime et portuaire au Cambodge, mars 2007,

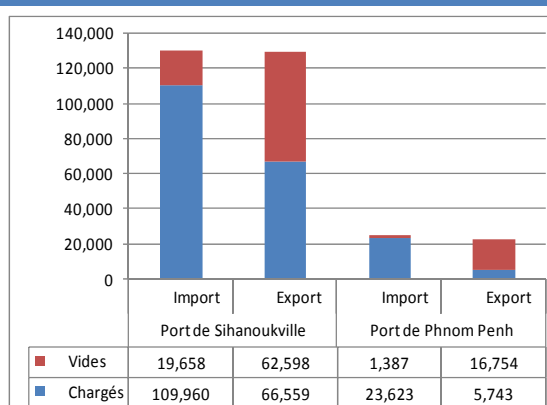
La modernisation du port de Sihanoukville, financé au moyen d'un programme de prêts japonais à conditions de faveur d'un montant de 40 millions de dollars EU, se poursuivait sous le troisième mandat (1998-2003): construction d'un nouveau quai de 400m de long ; agrandissement du quai destiné aux conteneurs (160 mètres) ; construction d'une aire de stockage des conteneurs de 60 000 m³ avec des grues adaptées ; aménagement des routes, de la fourniture d'énergie et de l'éclairage dans la zone portuaire. Les travaux de réhabilitation qui ont débuté en juillet 2000 étaient achevés en 2005. La deuxième phase, prévue sur la période 2004-2007 avec un prêt de 35 millions de US\$, comprend la construction d'un terminal pour les conteneurs, avec 3 mouillages de 450m de long et 10m de profondeur, et 4 grues pour les conteneurs, ainsi qu'un terminal pour le fret en vrac avec 2 mouillages de 300m de long et 8,5m de profondeur. La sécurité portuaire sera renforcée à Sihanoukville, Phnom Penh et dans les autres ports, conformément à la convention sur la Sécurité Internationale Maritime et Portuaire (ISPS) pour lutter contre le terrorisme international.

Le port de Phnom Penh est un port fluvial international situé sur la rive ouest de la rivière Tonlé Sap, à environ 332km de la mer. Ce port occupe une position stratégique, au cœur des zones industrielles et commerciales situées dans un rayon de 13km. Il est également relié à un bon réseau de voies navigables intérieures. Le port de Phnom Penh a été réhabilité en 1995, avec l'aide du Japon, et un nouveau mouillage de 300m de long et 20m de large y a été construit. Ce mouillage permet de charger sur les navires et décharger des tonnages de 2500t en saison sèche à 5000t en saison des pluies. Le port de Phnom Penh est maintenant polyvalent, desservant essentiellement le trafic de marchandises. La capacité de

Graphique. 15.12a. Evolution du volume de fret en conteneur aux ports de commerce internationaux du Cambodge



Graphique. 15.12b. Proportion de conteneurs vides et chargés (2006)



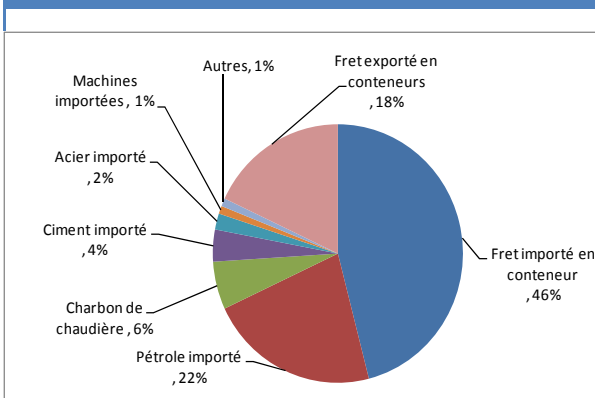
Source: Etude relative au Plan directeur pour les secteurs maritime et portuaire au Cambodge, mars 2007, JICA (Source: SPA & PPAP).

Le traitement du fret enregistré en 2002 et 2003 était de 427 368 tonnes et 533 659 tonnes respectivement. Le volume du cargo devrait continuer d'augmenter, de plus en plus de compagnies maritimes découvrant les avantages comparatifs de ce port.

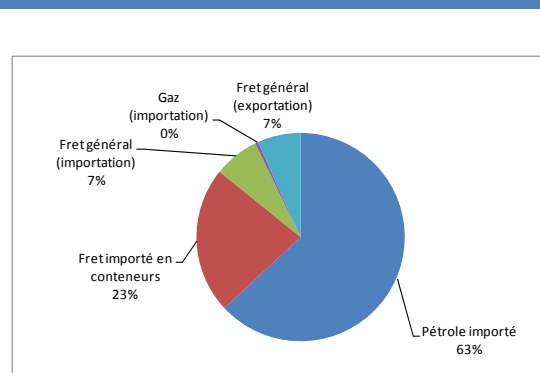
15.5.2. Usage des ports

Situé sur l'une des plus belles rades de la région, disposant de liaisons rapides routières, ferroviaires et aériennes, le Port de Sihanoukville offre maintenant à ses usagers : un accès aisé : des quais en eau profonde, des équipements modernes et performants et un service rapide et de qualité. Par ailleurs, le PAS bénéficie d'une situation géographique privilégiée.

Graphique. 15.13a. Composantes des frets au Port de Sihanoukville (2006)



Graphique. 15.13b. Composantes des frets au Port de Phnom Penh (2005)



Source: Etude relative au Plan directeur pour les secteurs maritime et portuaire au Cambodge, mars 2007, JICA (Source : SPA & PPAP)

Ses quais se situent : à 30 mn de l'aéroport Keng Kang, à 30 minutes du train, à proximité des autoroutes nationales (Route 4 et Route3). Le PAS dispose des espaces de stockage importants, s'étendant sur 124,76 ha. Afin d'attirer les croisières, le PAS est en train de transformer une de ses jetées en un terminal Croisières.

Le port de Sihanoukville est le seul port en eaux profondes au large de la ville de Sihanoukville. Il est désormais, grâce au dynamisme du Cambodge, le plus important port du pays mais complètement engorgé avec une croissance annuelle de son trafic de 10%. Près de 70% des importations entrent au Cambodge via le port de Sihanoukville et sont acheminées à Phnom Penh par le rail ou la route. Le port de Sihanoukville a un tirant de 7,5 à 8,5 mètres et une capacité de 11 000GRT. Plus de 1,5 million de tonnes de fret y transitent chaque année (1,77 million de tonnes en 2003). A l'heure actuelle, le port traite le fret conteneurisé en volume limité.

Le Port de Sihanoukville est capable de gérer un trafic annuel de 1,6 millions de tonnes et le Port de Sihanoukville de 740 000 tonnes. La capacité actuelle opérationnelle des deux ports a connu une croissance spectaculaire. Le port de Sihanoukville a accueilli environ 700 navires et le port de Phnom Penh a reçu 1 070 navires (des péniches) en 2005.

Le Port de Sihanoukville assure la réception des containers, ciments, produits pétroliers, des matériels de construction, ainsi que des matières premières destinées à l'industrie d'habillement et des équipements. Il assure les exportations des containers, des produits agricoles et des bois.

Les porte-containers représentent 60% des navires desservis par le Port de Sihanoukville. En même temps, les tankers représentent 65% des navires accueillis par le port de Phnom Penh. Le développement des zones économiques spéciales à Sihanoukville, y compris d'une zone de 70 hectares près du port et bénéficiaient d'une aide japonaise, et la découverte des hydrocarbures dans les eaux territoriales du Cambodge ouvrent des nouvelles perspectives pour le port de Sihanoukville.

15.6. Navigation fluviale

15.6.1. État actuel de navigation fluviale

Le transport fluvial était autrefois un moyen de transport très usité. Les ports intérieurs et les voies navigables jouaient un rôle très important. Les produits agricoles et forestiers, l'huile et le fret, les équipements lourds, étaient transportés par voie fluviale. Le transport fluvial des passagers peut aussi jouer un rôle important de désengorgement des réseaux terrestres. Aujourd'hui, la circulation fluviale est essentiellement concentrée sur le Mékong, entre Phnom Penh et Ho Chi Minh ville et entre Phnom Penh et Kratié, en amont. Des navires transportant jusqu'à 5 000 tonnes peuvent naviguer sur le Mékong jusqu'à Phnom

Penh pendant la majeure partie de l'année. La navigation sur les autres cours d'eau reste limitée aux petites embarcations et représente un volume très faible. Le GRC accorde des priorités à l'aménagement des ports intérieurs et des voies fluviales.

Tableau 15.9. Taille maximum navigable des navires dans le bassin du Mékong par section

	Longueur de la section de rivière (km)	Longueur (km)	Possibilité de navigation toute l'année ?	Restriction sur la taille des navires (TPL – tonnage de port en lourd)	
				Basses eaux	Hautes eaux – eaux moyennes
Mékong	Triangle d'or – Luang Prabang	362	Oui – mais est limité par des passages rocheux et de forts courants		60
	Luang Prabang - Vientiane	425	Oui – mais avec de petits bateaux et des pilotes qualifiés en saison sèche	15	60
	Vientiane - Savannakhet	459	Oui	200	500
	Savannakhet - Pakse	261	Non « Hautes eaux » seule une navigation	inférieure à 10	50
	Pakse - Khinak	151	Oui	50	
	Khinak - Veune Kham	14	Non – aucune navigation possible à aucun moment à cause des chutes de Khone		
	Veune Kham - Stung Treng	30	Oui – avec limitations de taille en basses eaux	15	50
	Stung Treng - Kratie	128	Oui – avec limitations de taille en basses eaux	20	50
	Kratie - Kampong Cham	121	Oui	80	400
	Kampong Cham - Phnom Penh	100	Oui - navigable par des navires maritimes	2 000	
	Phnom Penh – Jonction de Vam Nao	154	Oui - navigable par des navires maritimes	3000-4000	5000
Vam Nao Pass – Mer de Chine du Sud	194	Oui - navigable par des navires maritimes	3000-4000	3000- 4000	
Fleuve Bassac	Phnom Penh – Jonction de Vam Nao		Oui – mais pas possible par des navires maritimes	20	50
	Vam Nao Pass – Mer de Chine du Sud	188	Oui - navigable par des navires maritimes.	5000	5000- 6000
Tonlé Sap (Cambodge)	Phnom Penh - 5km au sud de Kampong Chhnang	94	Oui - navigable par des navires maritimes	1000	2000
	Kampong Chhnang - Chhnoc Trou	46	Oui – avec des limitations de taille en basses eaux	20	150
	Chhnoc Trou - Chong Kneas109	109	Oui – avec des limitations de taille en basses eaux	20	150
Voies navigables du Delta du Mékong	Réseau dense de canaux créés par l'homme, de criques naturelles et d'affluents du Mékong, d'une longueur navigable totale de 4 785 km	4 785	Oui – les restrictions de taille de navires à l'intérieur de ce réseau varient de 10 à 300 TPL		
	Sekong – Affluent du Mékong (RDP du Laos et Cambodge)		Oui – cette voie est navigable entre la RDP du Laos et le Cambodge, fournissant ainsi un couloir de transit international alternatif au Mékong qui n'est pas navigable au niveau des chutes de Khone.		

Source: Plan directeur pour les transports fluviaux sur le Mékong au Cambodge, rapport final (Volume 1 Rapport principal, projet), septembre 2006, Coopération technique belge

Les priorités en matière d'investissement comprennent la réhabilitation des dragues pour permettre le dragage régulier de toutes les principales voies navigables. Des travaux de réfection supplémentaires sont en cours pour l'amélioration de plusieurs ports intérieurs fluviaux ou lacustres, y compris la réfection des bacs transporteurs existants. D'autres plans comprennent : la mise au point d'une politique nationale relative aux ports ; l'établissement d'agences d'entretien, notamment pour les voies navigables et les ports ; et la mise en place d'une base de données complète pour exécuter les études prospectives nécessaires.

Carte 15.3. Les voies navigable du Mékong



Source: Plan directeur pour les transports fluviaux sur le Mékong au Cambodge, rapport final (Volume 1 Rapport principal, projet), septembre 2006, Coopération technique belge

Les priorités au niveau portuaire et de la navigation intérieure incluent la réhabilitation des engins nécessaires au dragage régulier des principales voies navigables ; l'aménagement du port fluvial de Phnom Penh, et de ports fluviaux et lacustres de moindre importance ; et l'aménagement des bacs existants. Des travaux de réfection supplémentaires sont prévus pour l'amélioration de plusieurs ports intérieurs fluviaux ou lacustres, y compris la réfection des bacs transporteurs existants. Une étude de faisabilité pour la construction d'un nouveau port rattaché à la voie navigable et du chenal de Chong Kneas, province de Siem Reap, a été achevée.

15.6.2. Usage de navigation fluviale

Le Cambodge dispose d'un système de navigation intérieure qui mesure 1.750 km de long. Le Mékong représente environ 30%, le Tonlé Sap – 15%, le Bassac – 5% et les autres affluents – 50% du total de cette navigation intérieure. Des voies de 580 km sont navigable tout au long de l'année. Les speedboat font la navette entre Phnom Penh et Siem Reap pendant les 7 mois de l'année. Mais, ces dernières années ont vu un glissement des transports fluviaux au profit des transports routiers comme mode principal de transport. Le nombre de voyageurs a baissé de 129 000 en 2002 à 37 000 en 2005. Des petits bateaux d'une capacité de 100-120 DWT sont utilisés pour le transport des marchandises.

Tableau 15.10. Capacité des bateaux navigable dans le Mékong

	Courant dominant du Mékong jusqu'à Phnom Penh	Fleuve Mékong, de Phnom Penh à Kampong Cham	Tonle Sap, de Phnom Penh à Siem Reap
Produit pétrolier	Péniches-citernes 1000 TPL / 4,0m de tirant d'eau	-	-
Container	Péniches porte-conteneurs 1 900 TPL (120 EVP) / Tirant d'eau 3,8m	-	-
Generak Cargo	Péniches de fret général, 1 500 TPL / Tirant d'eau 4,0m	-	-
Navires de croisières 50-65 passagers	50-65 passagers / Tirant d'eau 1,5m	-	50-65 passagers / Tirant d'eau 1,5m
Hors-bord	25 passagers Tirant d'eau superficiel	-	25 passagers Tirant d'eau superficiel

Source : Plan directeur pour les transports fluviaux sur le Mékong au Cambodge, rapport final (Volume 1 Rapport principal, projet), septembre 2006, Coopération technique belge

15.7. Transport aérien

15.7.1. État actuel du transport aérien

Au Cambodge, on compte 11 aéroports, mais les vols réguliers se sont effectués par seulement quatre aéroports: deux aéroports internationaux de Phnom Penh et de Siem Reap et deux aéroports domestiques de Sihanoukville (Kang Keng) et de Ratanakiri.

L'exploitation, la gestion et la mise en valeur de l'Aéroport international de Pochentong à Phnom Penh s'effectuent en vertu d'une sous-traitance, c'est à dire un accord BOT à conditions de faveur, conclue avec un consortium franco-malaisien. En avril 2000, le GRC

et le concessionnaire (SCA) ont signé un accord de transfert (y compris l'accord portant sur l'aéroport de Siem Reap), stipulant que la SCA assure l'exploitation de l'aéroport de Siem Reap et partage avec le gouvernement les recettes et les profits qui découlent de cette exploitation. L'aéroport de Siem Reap fait l'objet de nouveaux travaux d'amélioration, car il accueille des vols internationaux, principalement en provenance de Bangkok (Thaïlande), de Hanoi, du Singapore, de Kuala Lumpur et de Vientiane. L'implantation à Sihanoukville d'une cité de villégiature et d'une zone franche exportations-importations permet de penser que l'aéroport de Sihanoukville (Kang Keng) sera mis en valeur, sous forme d'un forfait d'investissement, comme aéroport régional et international.

Table 15.11. État des lieux des aéroports au Cambodge

Aéroport Name	Piste (LxW, m)	ILS	Superficie (ha)	Propriétaire/ Gestionnaire	Ouvert/ Fermé	Remarques
Aéroports internationaux						
Phnom Penh	3000x45/ Asphalté/4D	★	387,00	GRC/SCA	Ouvert	
Siem Reap	2550x45/ Asphalté/4C	-	197,00	GRC/SCA	Ouvert	
Aéroports domestiques						
Sihanoukville	1795x34 / Asphalté/3C	-	123,84	GRC/SCA	Ouvert	Ré-ouvert le 15 jan 2007
Kampong Chhnang	2400x45/Béton/4C	-	2011,00	GRC (Armée)	Fermé	Base militaire
Battambang	1600x34/Bitumé/3C	-	128,68	GRC	Ouvert	Ouvert pour les lignes régulières et charter
Stung Treng	1300x20-29/Bitumé/3C	-	112,50	GRC	Ouvert	
Rattanakiri	1300x30/Latérite/3C	-	54,57	GRC	Ouvert	Projet de l'ADB
Koh Kong	1300x30/Latérite/3C	-	125,31	GRC	Ouvert	Ouvert pour les lignes régulières et charter
Monduliri	1500x30/Latérite/3C	-	46,27	GRC	Fermé	Fermé le 20 juillet, 2007
Preah Vihear	1400x30/Latérite/3C	-	165,24	RGC	Fermé	
Kratié	1200x30/Latérite/3C	-	112,50	RGC	Fermé	

Source: préparé sur la base de la documentation SSCA

15.7.2. Usage des aéroports

Le trafic passager des aéroports internationaux a connu une croissance très rapide, grâce au développement du tourisme. Le nombre des vols a augmenté de temps en temps, mais entre 2003 et 2006, il est multiplié par 1,4 à Phnom Penh et 2,1 à Siem Reap. Concurrencé par les routes, le nombre des vols domestiques ont connu une chute libre.

Le trafic passagers internationaux à l'aéroport de Phnom Penh s'accroît considérablement et atteint 1,17 millions en 2006. Par ailleurs, le total du trafic passagers internationaux et locaux s'élève à 1,3 millions. Le trafic passagers locaux s'est stabilisé et reste toujours au

Fig. 15.14a. Passagers utilisant les aéroports internationaux du Cambodge

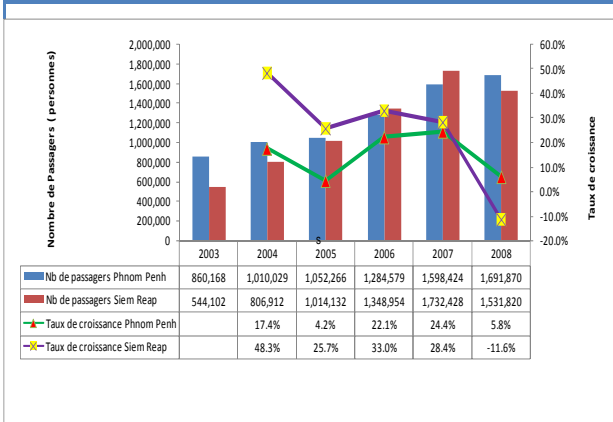
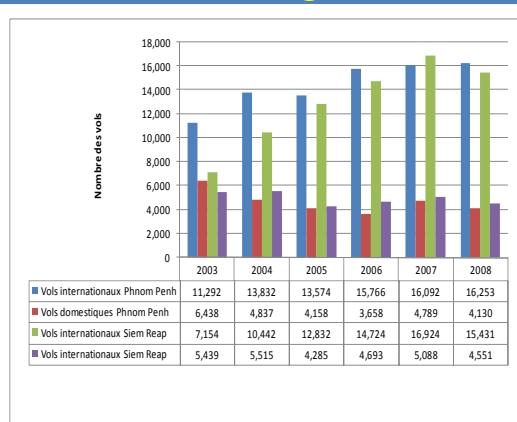


Fig. 15.14b. Vols à l'arrivée et au départ des aéroports internationaux du Cambodge



Source: préparé sur la base de la documentation SSCA.

niveau de 2006.

Le trafic passagers à l'aéroport international de Siem Reap a connu une croissance spectaculaire pendant les cinq dernières années. En 2006, il devient l'aéroport avec le plus grand nombre de passagers au Cambodge, dépassant ainsi le trafic de l'aéroport de Phnom Penh. Mais, le trafic passagers locaux a chuté.

Quant à l'aéroport de Kompong Chhnang, il est prévu d'y exploiter des services de fret international (plaque tournante), en vue de l'améliorer davantage en vertu de l'accord actuel BOT/BOO. À long terme, il est également prévu de construire un nouvel aéroport international à Siem Reap, étant donné la demande suscitée par l'accroissement de la circulation aérienne et la nécessité d'une exploitation rentable à autofinancement. Des

Fig. 15.15a. Passagers utilisant l'aéroport international de Phnom Penh

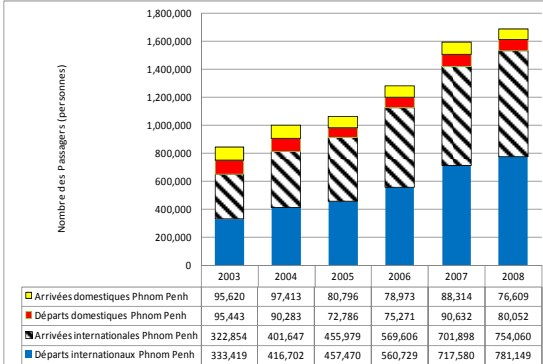
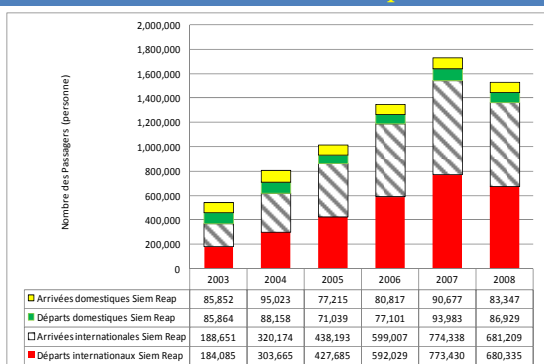


Fig. 15.15b. Passagers utilisant l'aéroport international de Siem Reap



Source : préparé sur la base de la documentation SSCA (Profil du projet et avancées (Aviation civile), SSCA)

ccords BOT/BOO/BOOT sont recherchés pour améliorer cinq aéroports intérieurs : Koh Kong, Stung Treng, Preah Vihear, Rattanakiri et Mondulkiri, destinés à devenir des services auto-suffisants en régime de concurrence, en vue de maximiser la contribution à la croissance économique et la coopération régionale et internationale.

Chapitre 16

Énergie

16.1. Introduction

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. Les potentiels énergétiques du Cambodge ne sont encore connus. Il est nécessaire d'explorer et documenter plus rationnellement la distribution géographique de toutes les sources d'énergie disponibles afin de promouvoir un développement plus systématique du secteur de l'énergie. Dans le milieu rural, l'électrification permet, non seulement, de répondre à la demande énergétique pour les besoins vitaux du développement rural comme l'irrigation, la transformation des produits agricoles et la création des PME/PMI, mais également, de faire évoluer la population vers des conditions de vie meilleures. Les coûts élevés d'électricité rurale constitue une cause principale de la croissance lente de l'économie rurale au Cambodge.

16.1.1. Stratégie en matière de l'énergie

La stratégie énergétique du Cambodge (2001-2005) a été définie avec les axes prioritaires et le programme d'investissement en vue de réduire les tarifs d'électricité et d'élargir la couverture d'électricité à la plupart des Cambodgiens. Ce programme d'investissement prévoit les mesures suivantes : (i) développer les capacités de production et les réseaux de transmission en vue de relier les grandes centrales électriques à Phnom Penh et aux centres provinciaux du pays; (ii) construire les réseaux de distribution dans les provinces; (iii) renforcer la mise en œuvre d'un Plan d'électrification rurale. La réhabilitation et l'expansion du système de distribution d'électricité à Phnom Penh son en cours. La capacité installée a été renforcé davantage, avec les importations d'électricité du Vietnam et la construction de plusieurs centrales hydro-électriques et une centrale thermique. Cette expansion permettra au Cambodge de disposer d'un système plus fiable et sûr afin de promouvoir le développement des banlieues de Phnom Penh et relocaliser les usines industrielles vers ces zones.

Le programme d'établissement d'un réseau national de transmission électrique a été mis en œuvre en 2001. La première phase de ce programme est de construire un réseau de transmission à 220 kV reliant Phnom Penh à Vietnam, passant par la province de Takéo. La deuxième phase prévoit la construction d'un réseau qui relie Kampot à Sihanoukville. Ce

réseau permettra la construction d'une centrale thermique dans la zone côtière pour subvenir aux besoins des provinces entre Sihanoukville et Phnom Penh et répondre à la demande de Phnom Penh. La construction d'une centrale à Sihanoukville réduira les besoins de transporter les produits pétroliers, les risques de marée noire et les dommages à l'environnement.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, le GRC a introduit la réforme du secteur d'électricité afin d'assurer la division du travail entre les trois acteurs du secteur. Cela permet d'améliorer l'accès par la population à l'électricité et assurer un bon déroulement du marché d'électricité dans le pays. L'EdC assure ses opérations à titre de société commerciale indépendante. La loi sur l'électricité, promulguée par le Décret Royale No NS/ RKM/ 0201/03, daté le 2 février 2001, établit un cadre réglementaire et divise les rôles et responsabilités des trois acteurs du secteur :

- Le Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (MIME) est responsable de l'élaboration des stratégies et des politiques, de planification, d'approbation et de la mise en œuvre des projets dans le secteur d'électricité ;
- L'Autorité d'Electricité du Cambodge (AEC) est responsable de : (i) protection des droits des consommateurs dans l'approvisionnement fiable et adéquate de l'électricité à coût raisonnable ; (ii) bon déroulement des centrales électriques privées ; (iii) compétition juste du marché de l'énergie. La loi sur l'électricité a confié à l'Autorité l'Electricité du Cambodge le titre d'organisme indépendant de réglementation chargé de l'élaboration des règlements pour le secteur d'électricité, de l'octroi de permis à tous les fournisseurs d'énergie électrique et de l'approbation des tarifs sur tout le territoire du Cambodge.
- Les opérateurs et distributeurs de l'énergie. La distribution de l'énergie au Cambodge est assurée principalement par une entreprise l'État, Électricité du Cambodge (EDC). Dans certaines provinces et régions du Cambodge hors de la couverture par l'EDC, l'approvisionnement en électricité est confié aux opérateurs privés, qui ont fait l'acquisition de groupes électrogènes, dont l'achat et le fonctionnement coûtent très cher.

La réforme vise ainsi 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. Elle 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.

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.

16.1.2. Électrification rurale

Un programme quinquennal d'électrification rural incluant l'énergie renouvelable est en cours d'exécution. Le coût d'une première phase du projet de transmission électrique et d'électrification rurale est estimé à 89 millions de dollar. Un autre réseau à 115 kV de transmission a été mis en place pour relier Siem Reap à Battambang, Banteay Meanchey et à la Thaïlande et pour mettre en œuvre le programme d'électrification provinciale et rurale. Le plan prévoit la construction des centrales hydro-électriques, d'abord à Kamchay, ensuite à Stung Battambang, Stung Atay et Stung Russey Chhrum. La construction des centrales hydro-électriques requiert un équilibre entre la croissance et la protection environnementale et sociale. Les efforts doivent être déployés pour éviter les erreurs des pays voisins, où la construction des centrales hydro-électriques a créé des problèmes environnementaux, sociaux et économiques. L'électrification rurale doit être utilisée pour maximiser la création des emplois dans le milieu rural et des revenus pour les pauvres.

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. 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.

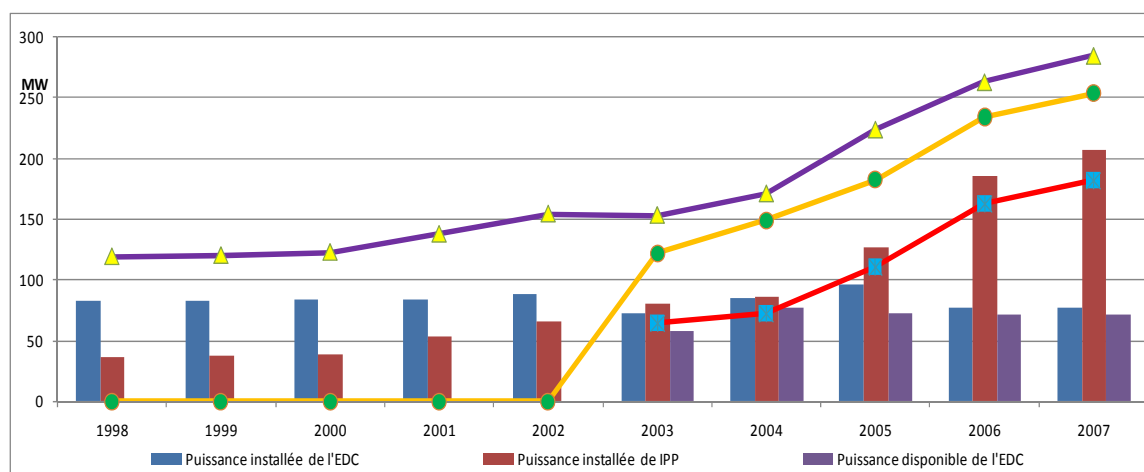
16.2. Production d'électricité

La production et la distribution d'électricité était assurées par la société d'État, Electricité du Cambodge (EDC), société publique, créée en 1992. Depuis mars 1996, EDC a été transformée en « Société d'État » avec comme principale mission : la production, le transport et la distribution de l'énergie électrique dans tout le territoire du Cambodge. Toutefois, le Cambodge souffrait de graves manquements dans la fourniture d'électricité. Pour mieux accomplir ce devoir, l'EDC dispose de plusieurs centrales électriques pour assurer de réserves du système. La priorité est donc très claire. Il faut rendre l'approvisionnement en électricité plus fiable et rentabiliser les opérations pour la production de l'énergie. Ensuite, il faut procéder à l'électrification rurale, au renforcement des capacités de la société Electricité du Cambodge (EDC) et veiller au développement de la capacité d'autofinancement du secteur.

16.2.1. Puissance installée

La Graphique 16.3. montre la puissance installée de la production d'électricité au Cambodge. La puissance installée au Cambodge est passée de 95 MW en 1998 à 129 MW en 2000, à 159 MW en 2003 et à 284,5 MW en 2007.

Graphique 16.1. Puissance installée de l'électricité



Source: *Électricité du Cambodge*

Pour combler le déficit entre l'offre et la demande d'électricité le Cambodge achète l'électricité des pays voisins, la Thaïlande et le Vietnam pour accroître cette puissance jusqu'à 390 MW, dont la capacité installée de l'EDC représente 20% de la capacité totale, celle des Producteurs indépendants d'énergie (IPP)—53% et celle des importations—27%. 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.

16.2.2. Production

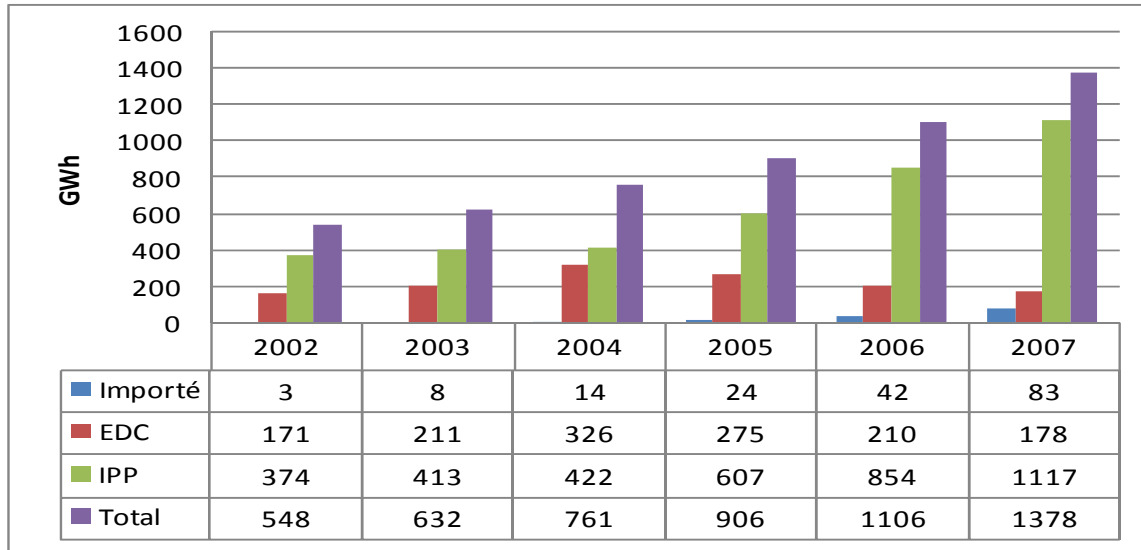
La production d'électricité au Cambodge passe de 548 GWh en 2002 à 1 378 GWh en 2007. Phnom Penh devient le premier producteur d'électricité avec 90% de la production nationale. La production d'électricité par le IPP représente 81% de la production totale, suivi par la production par l'EDC (13%) et les importations (6%). 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, les centrales, d'une capacité relativement faible, utilisant le diesel comme carburant et les coûts de gestion élevés, avec la flambée du brut.

Tableau 16.1. Puissance installée et production de l'électricité

Lieu		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PHN		66.60	85.00	100.50	95.00	101.00	101.00	121.40	141.90	192.40	200.49
EDC	EDC	41.60	59.00	55.50	50.00	50.00	50.00	58.40	43.00	42.00	42.60
IPP-1	IPP	5.00	6.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-
CUPL	IPP	-	-	-	30.00	30.00	30.00	31.00	31.90	31.90	31.99
JUPITER	IPP	-	-	5.00	15.00	15.00	15.00	22.00	22.00	-	-
Tang Heang	IPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.00
CITEC	IPP	-	-	-	-	6.00	6.00	10.00	10.00	11.00	11.00
KEP	IPP	-	-	-	-	-	-	-	30.00	45.00	45.00
City Power	IPP	-	-	-	-	-	-	-	5.00	6.90	6.90
CEP	IPP	-	-	-	-	-	-	-	-	45.00	45.00
COLBEN	IPP	-	-	-	-	-	-	-	-	10.00	10.00
SRP		2.40	2.80	2.80	4.00	6.90	6.90	10.50	10.50	15.00	58.80
	IPP	-	1.45	1.45	4.00	6.90	6.90	-	-	4.50	8.30
	EDC	2.40	1.35	1.35	-	-	-	10.50	10.50	10.50	10.50
	IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40.00
SHV		8.94	7.80	7.80	7.00	7.00	7.00	6.30	6.20	6.20	13.20
	IPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.00
	EDC	-	-	-	7.00	7.00	7.00	6.30	6.20	6.20	6.20
KGC	IPP	.44	.66	.66	2.00	2.00	2.00	4.26	4.26	1.90	1.90
PKK	IMP	-	-	-	-	0.70	0.70	0.70	2.00	2.00	5.00
MMT	IMP	-	-	-	-	1.75	1.75	1.75	3.00	3.00	5.00
TKO		-	-	0.90	-	-	-	-	1.50	1.50	1.50
	IPP	-	-	.90	-	-	-	-	-	-	-
	EDC	-	-	-	-	-	-	-	1.50	1.50	1.50
BTB		6.00	-	-	3.50	5.00	5.00	5.10	6.50	6.50	26.90
	IPP	6.00	-	-	2.70	4.20	4.20	4.30	5.70	5.70	6.10
	EDC	-	-	-	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
	IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.00
BVT	IMP	-	-	-	-	0.80	0.80	0.80	2.00	2.00	5.00
KGT	IMP	-	-	-	-	-	1.00	1.00	1.00	1.00	3.00
KPT		-	-	-	-	-	-	-	3.00	3.00	3.00
	IPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	EDC	-	-	-	-	-	-	-	3.00	3.00	3.00
PRV		-	-	-	-	-	-	-	2.35	1.50	1.50
	IPP	-	-	-	-	-	-	-	0.85	-	-
	EDC	-	-	-	-	-	-	-	1.50	1.50	1.50
SVR	IMP	-	-	-	-	-	-	-	2.00	7.50	7.50
BTC		-	-	-	-	-	-	-	3.00	3.00	23.00
	EDC	-	-	-	-	-	-	-	3.00	3.00	3.00
	IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.00
STR	EDC	-	-	-	-	-	-	-	1.50	1.50	1.50
RTK		-	-	-	-	-	-	1.36	1.36	1.36	1.76
	IPP	-	-	-	-	-	-	0.40	0.40	0.40	0.80
	EDC	-	-	-	-	-	-	0.96	0.96	0.96	0.96
TOTAL	EDC	4.00	60.35	6.85	57.80	57.80	57.80	76.96	1.96	71.56	71.56
	IPP	2.44	29.11	9.01	53.70	64.10	64.10	71.96	110.11	162.30	181.99
	IMP	-	-	-	-	3.25	4.25	4.25	10.00	15.50	105.50
	TOTAL	76.44	9.46	105.86	111.50	125.15	126.15	153.17	192.07	249.36	359.05

Source: Électricité du Cambodge

Graphique 16.2. Production de l'électricité



Source: *Électricité du Cambodge*

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. 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 IPPs 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. Par conséquent, la production totale d'électricité à Phnom Penh et dans les villes provinciales est passée de 414,9 GWh en 1998 à 1378 GWh en 2007, soit une croissance moyenne annuelle de 33 %. L'accroissement de la production est atteint à un coût marginal plus bas que le coût moyen de production. Avec le soutien des partenaires pour le développement du Cambodge, 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. Les projets suivants sont déjà achevés :

- Le 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 par une contribution de 26,80 millions de dollars du Japon;
- La réhabilitation de la centrale hydro-électrique Kiriom I de 12 MW 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 CITEC;

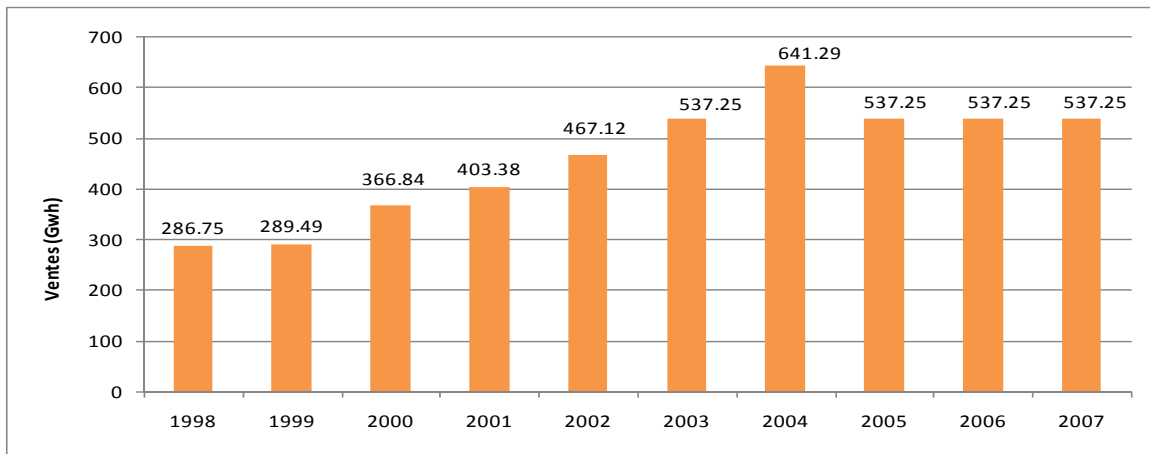
- La construction d'une nouvelle centrale de 10 MW à Siem Reap s'est achevée en mars 2004, pour un coût de 17,04 millions US\$, financé par le Japon.

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. Les investissements par le secteur privé a connu un accroissement rapide, avec la construction à Phnom Penh par un producteur indépendant d'électricité (IPP1-CUPL) d'une centrale de 35 MW, achevée en 1996, et IPP2-Jupiter (15MW). Une autre centrale de 30 MW a été achevée en 2005 par un deuxième IPP. 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.

16.2.3. Vente d'électricité

La vente d'électricité s'accroît d'une année à l'autre pour atteindre 537 GWh en 2007, à mesure de la demande d'énergie, qui augmente rapidement en moyenne de 15-20% par an. Le nombre des clients de l'EDC a également connu une croissance fulgurante.

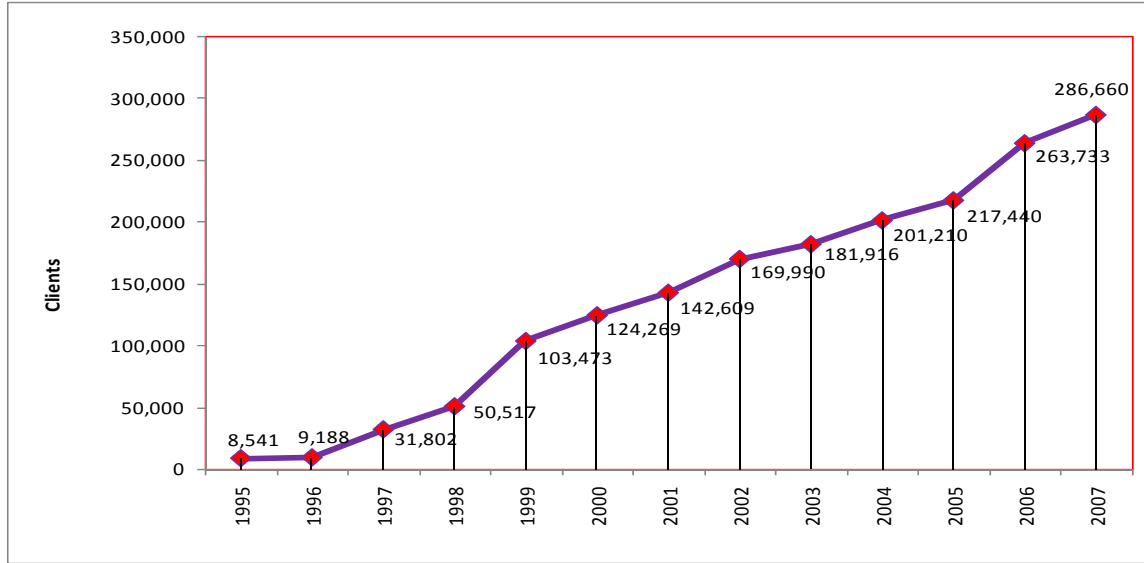
Graphique 16.3. Vente d'électricité



Source: *Électricité du Cambodge*

En 2007 la fourniture d'énergie électrique connaît un déficit d'environ 30 MW au Cambodge. 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.

Graphique 16.4. Nombre des clients de l'EDC



Source: EDC

Les coûts élevés de l'électricité sont les principaux obstacles à l'industrialisation rapide du Cambodge et décourages les entreprises étrangères, surtout les Japonais, à s'installer au Cambodge pour bénéficier des faibles coûts de main d'œuvre. Les coûts élevés sont attribués à quatre facteurs: (i) l'électricité est produite essentiellement à partir de gazole (DO) et de fioul lourd (HO). La flambée du pétrole élève davantage les coûts d'électricité; (ii) Les centrales, d'une capacité relativement petite, se traduisent en coût de l'électricité plus élevé que dans la région; (iii) L'absence d'un réseau unifié entraîne un taux de réserves plus importants dans le système et ne permet pas à certaines provinces et régions du Cambodge de bénéficier de la production à bas coût en provenance de diverses sources d'énergie; (iv) L'approvisionnement d'électricité relève des investissements lourds, et surtout dans la mise en place d'un réseau de distribution. La densité de la population joue un rôle critique dans le rapport coût-bénéfice du secteur. Il existe un conflit entre les objectifs sociaux et la performance économique du secteur.

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 flambée des produits pétroliers (gazole et fioul lourd) importés servant à produire l'énergie. Ce coût réduit de façon importante la compétitivité des entreprises. Une telle situation de coûts d'électricité élevés touche à la fois les ménages, les administrations publiques, les entreprises ainsi que les commerces et même le secteur de la santé.

16.3. Réseau national de transmission

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 2010, 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 2011, 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 Une *centrale hydroélectrique de Kamchay* – Située à 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.
- 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.
- 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.

16.4. Plan du développement de l'énergie

Les objectifs de la politique d'énergie du GRC est le développement d'un réseau de production et de distribution fiable et sûr d'énergie pouvant fournir de l'électricité à bas coût et encourager l'usage efficace de l'énergie.

16.4.1. Projection de demande d'électricité

D'après le Plan du développement de l'énergie du Royaume du Cambodge (2007), la demande d'électricité est projetée à accuser une croissance rapide dans les 14 prochaines années. La production d'électricité au Cambodge est projetée à passer de 329 MW et 1 548 GWh en 2006 à 3 867 MW et 8 300 GWh en 2020. En réponse à cette demande, le GRC a développé un Plan du développement de l'énergie pour 2008-2021. Le Tableau 16.2 montre la projection de la production d'électricité au Cambodge.

Tableau 16.2. Plan de production d'électricité

<i>Année</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>
Puissance, MW	808	1 015	1 915	3 867
Énergie, GWh	1 550	1 895	3 500	8 300

Source: EDC

16.4.2. Plan directeur de production

Le plan de masse de production d'électricité a été mise au point selon les critères suivantes: (i) la production maximum de la centrale thermal à Phnom Penh; (ii) l'électricité produite à partir de diesel par des petites et moyennes unités en provinces et dans les villes pour les heures piques et non-piques; (iii) développement des centrales hydroélectriques, en particulier les petites centrales plus accessible comme Kirirom, Kamchay; après c'est la construction de moyennes centrales comme les projets de Stung Atay, Stung Russei Chhrum Kandal, Battambang, Srepork Krom II, Sesan Krom etc. Par exemple, la centrale de Kamchay, avec une capacité de 193 MW, sera achevée en 2010.

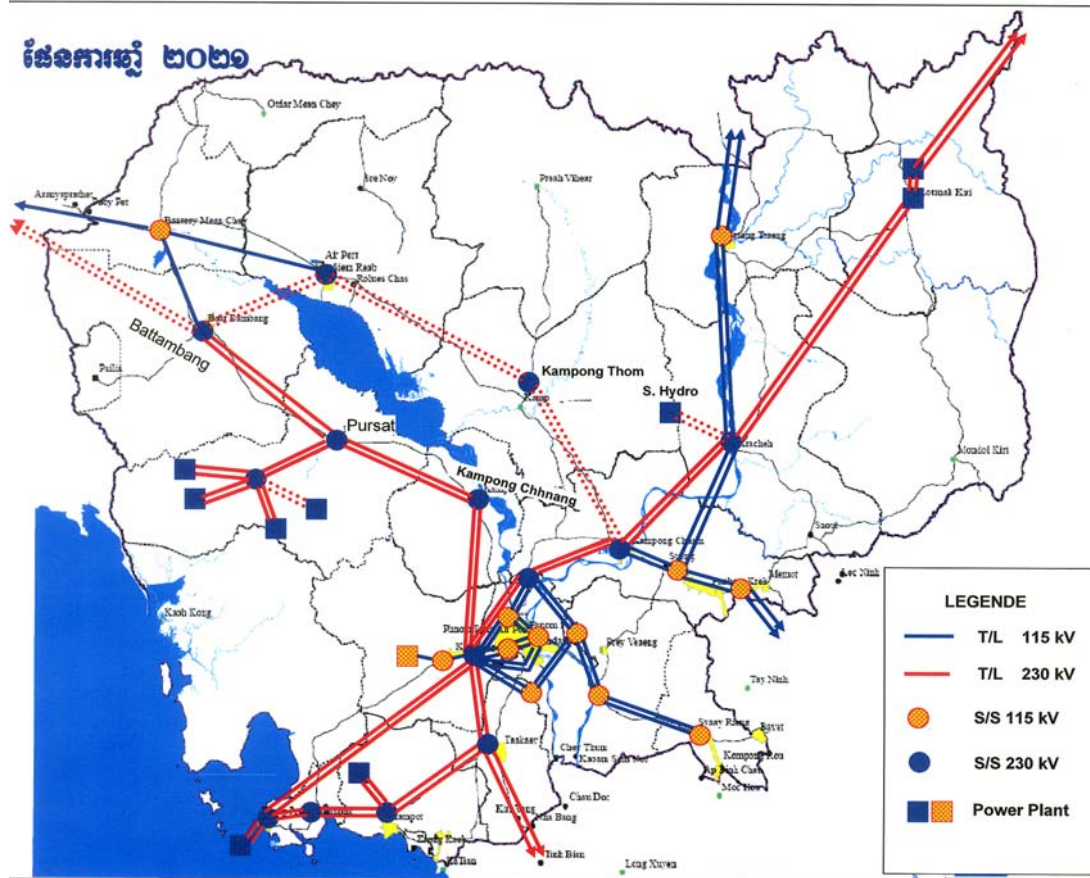
Le plan a été mis au point prenant en compte les stratégies suivantes: (i) Réduire la dépendance des importations des produits pétroliers pour la production d'électricité (diversification des sources de l'énergie); (ii) Accroître efficacité du système (minimiser la perte); (iii) Encourager le développement des centrales provinciales en mélangeant l'extension du réseau et la production locale; et (iv) Renforcer la concurrence dans la production d'électricité en important électricité du Laos, Vietnam et de la Thaïlande.

Tableau 16.3. Réseau de transmission, 2008-2021

Année	Nom des projets	Scénario haute		
		Ligne	Section (mm ²)	Distance
2008	Construire une ligne de 230kV Viet Nam-Phnom Penh S/S connection*	D-C	630,400	111
2010	230kV Takeo-Kampot	D-C	400	100
2011	115kV Kampong Cham-Kratie	D-C	630	87
2010	115kV Laos-Stung Treng	D-C	240	56
2010	115kV Vietnam-Suong-Kreak-Kampong Cham	D-C	400	64
2010	230kV Kampot-Sihanoukville	D-C	630	82
2011	230kV Kampot-Kamchay, central hydro-électrique	D-C	630	20
2011	115kV Stnung Treng - Kratie	D-C	400	130
2012	230kV WPP-Kampong Chhnang-pursat-Battambang	D-C	630*2B	310
2012	230kV Pursat-O soam	D-C	630	80
2012	115kV O soam-Attay y compris S/S	D-C	630	30
2012	115kV GS1-NPP-WPP	D-C	250*2B	28
2012	115kVGS2-SPP- WPP	D-C	250*2B	25
2012	115/230kV NPP-Kampong Cham	D-C	630*2B	120
2013	230kV Bas et Haute Russei Chhroum- O soam	D-C	630	30
2013	230kV WPP-SHV y compris Veal Rinh S/S	D-C	630	220
2014	115kV SPP-EPP-NPP	D-C	250	20
2014	115kV EPP-Neak Loeung-Svay Rieng S/S connection	D-C	250*2B	122
2017	230kV Kratie-Lower Se San2 - Vietnam	D-C	630	90
2017	230kV WPP-NPP	D-C	630	25
2017	230kV NPP-Kampong Cham-Kratie-Se san2-Viet Nam	D-C	630	300
2018	230kV Sre Ambil-Koh Kong-O Soam	D-C	400	200
2019	230kV Sambor - Kratie	D-C	630	30
2021	230kV Kampong Cham-Kampong Thom-Siem Reap -Battambang-Thaïlande	D-C	630	350

Source: EDC

Carte 16.2. Les réseaux électriques du Cambodge en 2021



Source: Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie

16.4.3.2. Interconnexion d'électricité avec le Vietnam

Suite à la signature de l'accord de coopération pour l'énergie entre le Cambodge et le Vietnam le 10 juin 1999, un accord d'approvisionnement a été signé pour l'importation d'énergie via une ligne de transmission de 220kV 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 : Kéo Seima (province de Mondulkiri), Snuol (province de Kratié), 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 Snuol (Kratié), Kirivong (Takéo), Chrey Thom, et Khaom Sam Nor (province de Kandal).

16.4.3.3. Interconnexion d'électricité avec le Laos

Un accord de coopération a été signé avec le Laos le 21 octobre 1999, qui prévoit la fourniture d'électricité aux régions frontalières par un réseau de 22kV et l'installation d'un réseau de haute voltage. La province de Stung Treng est relié à la province de Champa Sak du Laos (Ban Hat) par un réseau de 115kV.

SIXIÈME PARTIE

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Chapitre 17. Situation de la pauvreté

Chapitre 18. Éducation

Chapitre 19. Santé

Chapitre 17

Situation de la pauvreté

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. La libéralisation économique dans les années 90 a pu redresser cette situation et le développement durant plus de deux décennies a vu la situation de pauvreté s'améliorer avec la paix retrouvée. La pauvreté a reculé de 50% en 1993/94 à 30% en 2007.

17.1. Dimensions et caractéristiques de la pauvreté

17.1.1. Révision de la ligne de pauvreté

La ligne nationale de pauvreté a été calculée en prenant comme base la ligne de pauvreté alimentaire (basé sur un panier alimentaire inchangé) et un ajustement non-alimentaire des trois différentes régions. La ligne cambodgienne de pauvreté est fondée sur les dépenses journalières par habitant des vivres et des produits non-alimentaires aux prix courants pour chaque région.

17.1.1.1. Lignes de pauvretés révisées

Les lignes de pauvreté alimentaire pour chaque région sont calculées en fonction de coût estimé de consommation d'un panier des vivres nécessaire pour obtenir 2100 calories alimentaires par jour (c'est-à-dire, une moyenne pour les personnes de tous âges et des deux sexes). Une approche à trois étapes a été utilisée pour réviser les lignes de pauvreté de 2004 pour obtenir celles de 2007: (i) l'utilisation des données sur les prix des vivres dans les villages inclus dans les échantillons de l'Enquête socio-économique du Cambodge dans les trois différentes régions et les coefficients de pondération d'une référence de base d'un panier des vivres en 1993/94 pour faire une estimation des différences régionales des prix des vivres en 2004 et en 2007; (ii) l'inflation des vivres à Phnom Penh, en utilisant l'indice des prix à la consommation à Phnom Penh et les coefficients de pondération d'une référence de base d'un panier des vivres de 1993/94; et (iii) regrouper les indices temporelles des prix à Phnom Penh et les indices géographiques des prix pour obtenir les indices temporelles de prix dans les deux autres régions.

Une ligne de pauvreté est alors définie comme un seuil en deçà duquel le ménage (ou l'individu) est considéré comme pauvre. Une ligne de pauvreté fixée par le gouvernement est fondée sur les dépenses nécessaires pour obtenir 2100 calories alimentaires par jour plus un minimum de dépenses non alimentaires, ensuite ajusté aux dépenses non-alimentaires

estimées au niveau de commune pour déterminer ainsi le pourcentage des ménages se trouvant sous ce seuil.

Le Tableau 17.1. présente les lignes de pauvreté alimentaire révisées pour 2007, calculées en multipliant les lignes de pauvreté alimentaire de 2004 dans la colonne 1 par la valeur des indices temporelles de prix pour 2007.

Tableau 17.1. Lignes de pauvreté alimentaire révisées, 2004 et 2007

(Riel courant, par habitant par jour)

<i>Region</i>	<i>2004*</i>	<i>2007*</i>
Phnom Penh	1 782	2 445
Autre milieu urbain	1 568	2 274
Milieu rural	1 389	1 965

Source: Banque mondiale (2009), *le profil de pauvreté et tendances au Cambodge*

17.1.1.2. Consommation non-alimentaire révisée

Le Tableau 17.2. présente la consommation régionale des produits non-alimentaires, ajustée à l'inflation, et la ligne nationale de pauvreté (c'est-à-dire, la somme des lignes de pauvreté révisées dans le Tableau 17.1 et la consommation révisée des produits non-alimentaires).

Tableau 17.2. Consommation non-alimentaire révisée et la ligne nationale

(Riel courant, par habitant par jour)

Région	2004*	2007*
Consommation révisée des produits non-alimentaire (Riel courant)		
Phnom Penh	569	647
Autre milieu urbain	384	430
Milieu rural	364	402
Ligne nationale révisée de pauvreté (= ligne de pauvreté alimentaire + consommation non-alimentaire)		
Phnom Penh	2 351	3 092
Autre milieu urbain	1 952	2 704
Milieu rural	1 753	2 367

Source : Banque mondiale (2009), *le profil de pauvreté et tendances au Cambodge*

17.1.2. Caractéristiques de la pauvreté dans les années 1990

Une Étude socio-économique menée par le GRC en 1999, un recensement démographique de 1998 et les indices 1999 de pauvreté du Programme alimentaire mondial (PAM) peuvent être utilisés pour identifier les communes affectées par l'insécurité alimentaire. En 1999,

Encadré 17.1: Pauvreté dans les années 1990

Le Profil de Pauvreté du Cambodge, basé sur les données de 1999, montre qu'environ 35.9% de la population est pauvre et le taux de pauvreté est plus élevé en milieu rural (40%), c'est-à-dire la pauvreté de Phnom Penh (10%) multipliée par 4. Les ménages ruraux, en particulier ceux dont l'agriculture constitue une source principale de revenu, représentent environ 90% des pauvres.

Il est probable que les ménages ayant une taille assez large sont pauvres. L'incidence de pauvreté s'est accrue de 24% pour un ménage à 4 personnes à 45% pour celui à 10 personnes. Les ménages les plus pauvres ont tendance à avoir plus d'enfants. L'incidence de pauvreté passait de 27% pour un ménage avec un enfant à 49% pour un ménage avec plus de 3 enfants.

La pauvreté est montée en fonction de l'âge pour atteindre un niveau maximum pour le groupe des chefs du ménage de 36 à 40 ans, et après cette tranche d'âge, la pauvreté baisse. Le taux de pauvreté relativement bas pour les personnes dont l'âge des chefs du ménage dépasse 50-60 ans peut être expliqué par l'accumulation de richesse ou bien les jeunes dans ce ménage ont connu un succès économique les permettant de soutenir les personnes âgées dans le même ménage.

Une des séquelles de la guerre et des conflits armés au Cambodge est une grande proportion de la population cambodgienne vive dans les ménages dont les chefs sont les femmes (17%). Toutefois, il n'y a pas de différence entre les taux de pauvreté des ménages dont les chefs sont les hommes ou les femmes, même si les femmes ont connu la pauvreté plus extrême que les hommes, causée par les fardeaux des enfants, des tâches domestiques, des travaux rémunérateurs et des engagements dans les activités communautaires. En plus, en milieu urbain les femmes-chefs des ménages sont plus désavantagées que les hommes-chefs des ménages. La pauvreté des femmes a eu un impact suivant: le transfert inter-génération de la pauvreté aux enfants, en particulier les filles. Les jeunes filles doivent remplacer les femmes dans les tâches domestiques, et ont moins d'accès à l'éducation et aux soins de la santé, surtout quand il faut faire un échange contre la survie du ménage.

Les plus pauvres au Cambodge sont ceux qui sont pauvres, parce que leurs chefs du ménage sont des invalides de guerre ou de mine. C'est un groupe de pauvres qui mérite une attention spéciale, car leur niveau de vie baisse en dessous de la ligne de pauvreté et leur participation dans les activités économiques est entravée par leur invalidité.

36% des 13 millions d'habitants du pays vivent au-dessous du seuil de pauvreté ; 43% ont moins de 14 ans et ne contribuent donc pas pleinement à l'activité économique du pays. Près de 85% 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% des enfants de moins de cinq ans souffrent de troubles de la croissance et 20% de malnutrition grave.

17.2. 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 ménages, 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 dans leur propre pays.

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 l'éducation, 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; et (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) l'utilisation non-durable des ressources naturelles.

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.

17.2.1. Groupes les plus vulnérables

Les groupes vulnérables au Cambodge se retrouvent pour la plupart dans les catégories sociales suivantes : les personnes déplacées et réfugiées, les veuves de guerre, les orphelins, les enfants de rue, les squatteurs, les handicapés et les minoritaires ethniques. Ils manquent l'accès à l'éducation, formation et opportunité de travail.

Jusqu'à récemment beaucoup de personnes se sont déplacées par les conflits armés. Entre 1992 et 1993, en plus de 370 000 réfugiés rapatriés des camps de frontières thaïlandaises au Cambodge, un autre groupe de 180 000 personnes déplacées sont revenues à leurs lieux d'origine. La plupart sont les femmes-chefs des ménages avec leurs enfants. Elles manquent de compétences et ne bénéficient pas de soutien matériel ou moral des autorités.

La guerre civile et le régime génocidaire résultent en nombreux veuves de guerre et orphelins. C'est une situation désastreuse pour les enfants qui constituent une moitié de la population du Cambodge. Dans le cas extrême, ils sont devenus sans abris, invalides ou petits criminels. Ils deviennent de plus en plus sous l'influence de la drogue.

L'Enquête socio-économique 1999 a estimé que 169 000 personnes ou bien 1,5% de la population cambodgienne sont les invalides, dont 20% vivent en milieu urbain et 80% en

milieu rural. 44% des invalides sont des amputés qui se sont blessés pendant la guerre. Une mauvaise santé et une maladie sont les causes principales de l'invalidité. Un invalide sur cinq est causé par la formation congénitale. 11% des invalides sont le résultat de l'explosion des mines. Un dixième des invalides est causé par la guerre et les conflits armés.

Les minoritaires ethniques représentent de 30 à 35% de la population cambodgienne qui habitent dans les régions montagneuses et les plateaux. Leur isolement et les dures conditions de leurs habitats ont vu leur vulnérabilité s'accroître et résultent souvent en pauvreté extrême.

17.2.2. Environnement économique /insuffisance de revenus

Le taux de croissance moyen annuel de l'économie (environ 9,4% par an) au cours de la dernière décennie 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 équitable. On a noté que la croissance du secteur agricole est en moyenne de 4,6% sur la période 1994-2008, ce qui est un peu plus de la croissance démographique sur la même période. La croissance agricole s'est avérée fragile du fait de la faible productivité de l'agriculture, de la compétitivité insuffisante de l'offre des intrants 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 pour absorber l'accroissement de la main-d'œuvre du milieu rural, 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. 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.

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 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. Surmonter le manque des infrastructures constitue un axe principal de la lutte contre la pauvreté.

17.3. Stratégie, politique et état de la pauvreté

Afin de relever les nouveaux défis de la mondialisation et de combattre la pauvreté, le Cambodge a retenu des objectifs globaux à concrétiser à travers : (i) la réalisation des Objectifs Millénaires du Développement (OMD), notamment la réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 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.

La crise financière mondiale a eu un impact sur la réduction de pauvreté. Il s'agira d'assurer une croissance moyenne de 6 à 7% en vue de réduire les personnes pauvres sur le moyen terme. Cependant, la croissance seule n'est pas suffisante, si les pauvres ne peuvent pas tirer bénéfices de cette croissance. La stratégie doit donc mettre particulièrement l'accent sur l'agriculture dont la contribution à la croissance du PIB.

17.3.1. Stratégie de la lutte contre la pauvreté

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.

Afin de réduire les souffrances des personnes dépourvues de ressources et de promouvoir l'intégration sociale pour les groupes marginalisés et vulnérables, le GRC a pris les mesures suivantes: (i) renforcer le statut social des groupes vulnérables et marginalisés; (ii) améliorer l'accès par les pauvres aux services sociaux et les infrastructures de base; (iii) mettre en place un programme de création de richesse, notamment à travers la micro finance; et (iv) promouvoir le développement communautaire.

À cette fin, le GRC met l'accent sur les axes suivants: (i) consolider et renforcer les programmes et les projets d'investissement social; (ii) mettre en place un système de suivi de l'impact des projets sur les communautés locales; et (iii) développer les capacités d'organisation des communautés permettant d'identifier, hiérarchiser et mettre en œuvre leurs projets.

Cette approche est soutenue par: (i) l'amélioration en cours du système de soins primaires et la capacité du système d'inclure les enfants pauvres afin de leur permettre de bénéficier des soins de qualité, de recevoir les médicaments et d'améliorer l'accès aux centres de santé et aux hôpitaux de référence; (ii) l'éducation sur les soins pour les femmes pauvres et pour leurs enfants; et (iii) réalisation d'un bon résultat dans la mise en œuvre des programmes nationaux, tel que le Programme élargi d'immunisation et le Programme national de nutrition.

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. La stratégie cambodgienne de lutte contre la pauvreté met l'accent sur l'utilisation de tous ces leviers.

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.

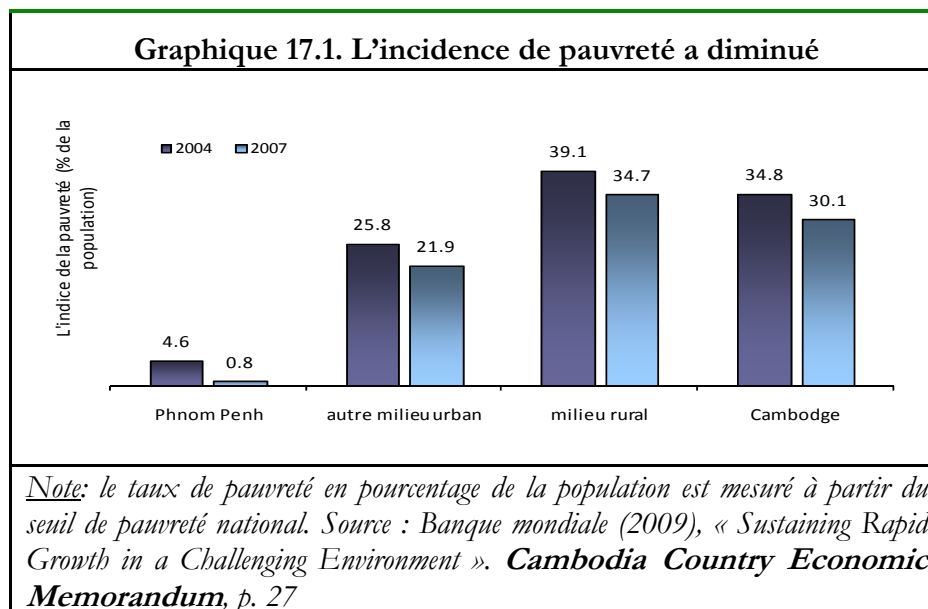
La protection des groupes vulnérables (enfants, femmes, handicapés, âgés et jeunes etc.) constitue le troisième pilier de la stratégie. Ainsi, des programmes *ad hoc* seront mis en œuvre pour réduire les facteurs d'exclusion sociale, notamment en faveur des populations pauvres dont les capacités d'action 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. 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.

17.3.2. Croissance économique et réduction de pauvreté

En général, la croissance économique au cours de la dernière décennie a réussi à améliorer les conditions de vie et réduire la pauvreté de la population cambodgienne. Au cours de 15 dernières années le taux de pauvreté national a baissé de 45-50% en 1993-1994 à 34,8% en 2004, puis à 30,1% en 2007.

La pauvreté à Phnom Penh passait de 4,6% en 2004 à 0,8% en 2007, alors que la pauvreté en milieu rural baissait de 39,1% en 2004 à 34% en 2007. Le taux de pauvreté dans les autres milieux urbains ont baissé également, passant de 25,8% en 2004 à 21,9% en 2007.

Dans le même temps, l'inégalité au Cambodge augmente au cours de la dernière décennie. Le coefficient de Gini pour la consommation par habitant du ménage est passé de 0,35 en 1998 à 0,40 en 2007. Inégalité augmente dans plusieurs dimensions: entre les riches et les pauvres; entre régions; entre le milieu urbain et le milieu rural et dans le milieu rural.

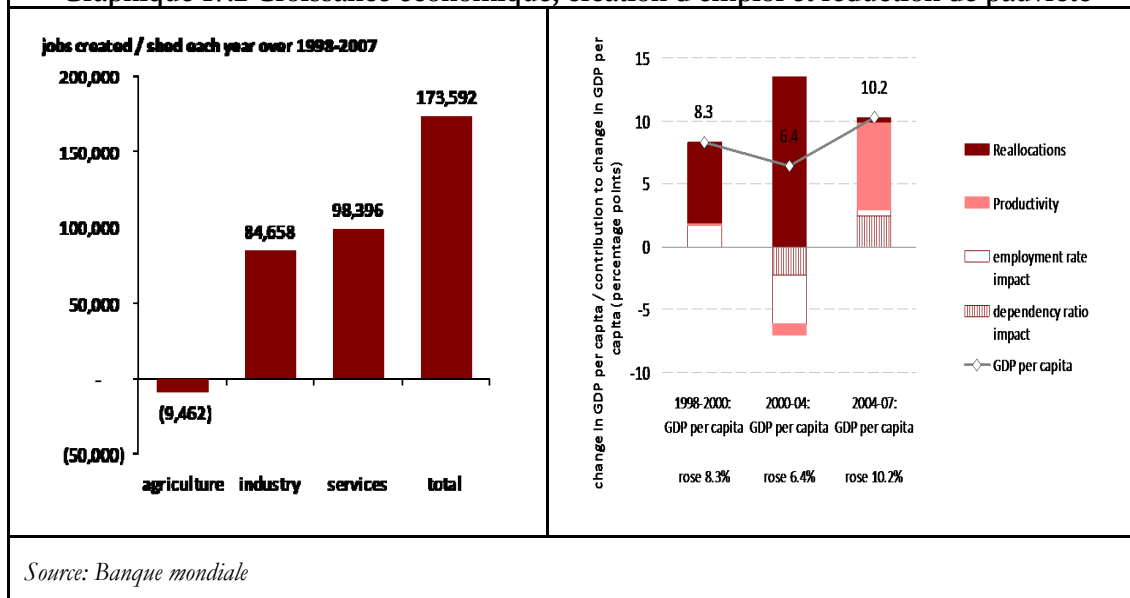


Le niveau de vie du quintile le plus riche des cambodgiens s'accroît de 45%, plus élevé qu'à il y a dix ans; mais celui du quintile le plus pauvre s'accroît seulement de 8%. En plus, la réduction de pauvreté au Cambodge varie d'une région à l'autre et il existe un écart entre le milieu urbain et le milieu rural. La réduction de pauvreté est plus rapide en milieu urbain comme à Phnom Penh et dans les provinces côtières que dans les autres provinces du Cambodge. L'incidence de pauvreté est remonté dans les zones reculées et montagneuse.

La croissance économique durable sur le long-terme est un pré requis essentiel pour la réduction de la pauvreté. Une croissance économique élevée en moyenne de 9,4% par an au cour de la dernière décennie a contribué à la réduction de la pauvreté par la création de l'emploi et l'accroissement des revenus par habitant. Pendant la période 1998-2007, le total de 173 593 emplois ont été crée par an, dont 98 396 dans le secteurs des services et 84 658 dans l'industrie, alors que l'agriculture a perdu 9 462 emplois. Le revenu par habitant a connu une croissance de 8,3% pendant la période 1998-2000; de 6,4% en 2000-2004; et de 10,2% en 2004-2007. L'objectif de croissance pour le Cambodge, surtout après la crise financière mondiale, sera d'atteindre au 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'IDE, 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.

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

Graphique 17.2 Croissance économique, création d'emploi et réduction de pauvreté



climat favorable aux investissements privés. En plus des politiques macroéconomiques saines 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. Une autre condition nécessaire à la croissance est la mobilisation des ressources domestiques par le pouvoir public afin de relever le niveau des infrastructures sociales et économiques.

La croissance aura un impact sur la pauvreté à travers des effets d'écoulement. Mais ce processus peut prendre beaucoup de temps et peut être socialement indésirable. Pour que la croissance ait un impact immédiat sur la pauvreté, la stratégie de développement doit reposer sur un scénario de croissance qui augmente les revenus des pauvres et une croissance génératrice d'emplois. Cette croissance repose sur des investissements dans les milieux et les secteurs où la majorité des pauvres sont localisés. Cela revient à donner une priorité aux investissements dans les zones rurales et de privilégier l'affectation des ressources en faveur du développement des zones reculées. 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.

Le rôle du secteur privé est d'une importance cruciale pour la réduction de la pauvreté. Les investissements publics ne pourraient pas absorber tous les travailleurs qui entrent chaque année dans le marché du travail, dû à la croissance démographique élevée et à l'accroissement de la proportion des jeunes dans la structure démographique. Le GRC a mis l'accent sur les investissements privés par la création d'un environnement économique

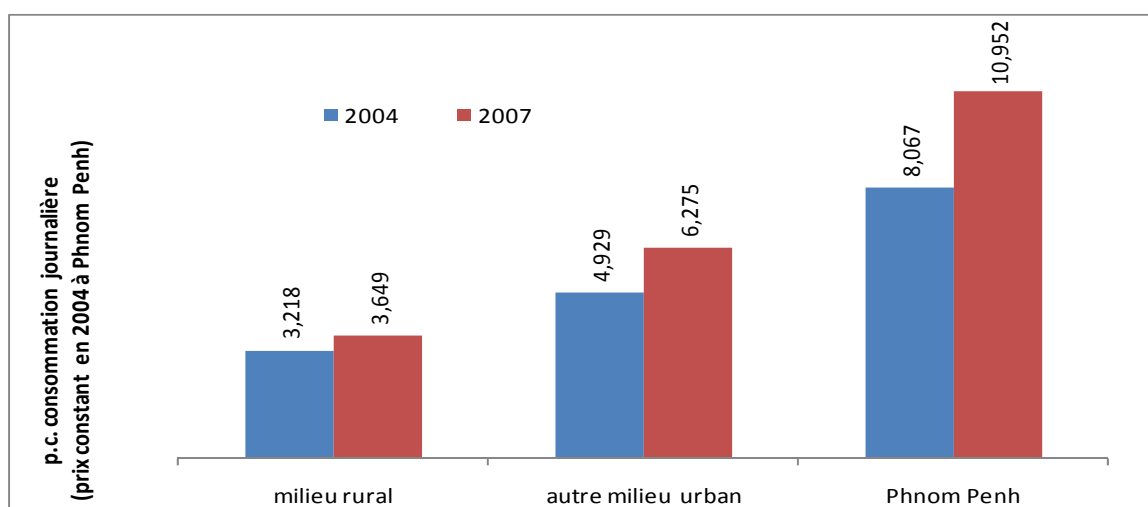
et social favorable au développement de l'initiative privée. Elle sera essentiellement portée, d'une part, par les exportations de biens et services ayant un fort potentiel de valeur ajoutée et faisant l'objet d'une demande croissante et, d'autre part, par des taux d'investissement élevés. En général, les incitations doivent être accordées au secteur privé pour attirer les investissements.

17.3.3. Consommation du ménage

17.3.3.1. Estimation selon la région

Les données montrent que la consommation réelle par habitant augmente entre 2004 et 2007 tant en milieu urbain qu'en milieu rural, même si cette croissance de consommation est considérablement moindre en milieu rural.

Graphique 17.3. Échantillon médian de consommation journalière par habitant
À prix constants selon région

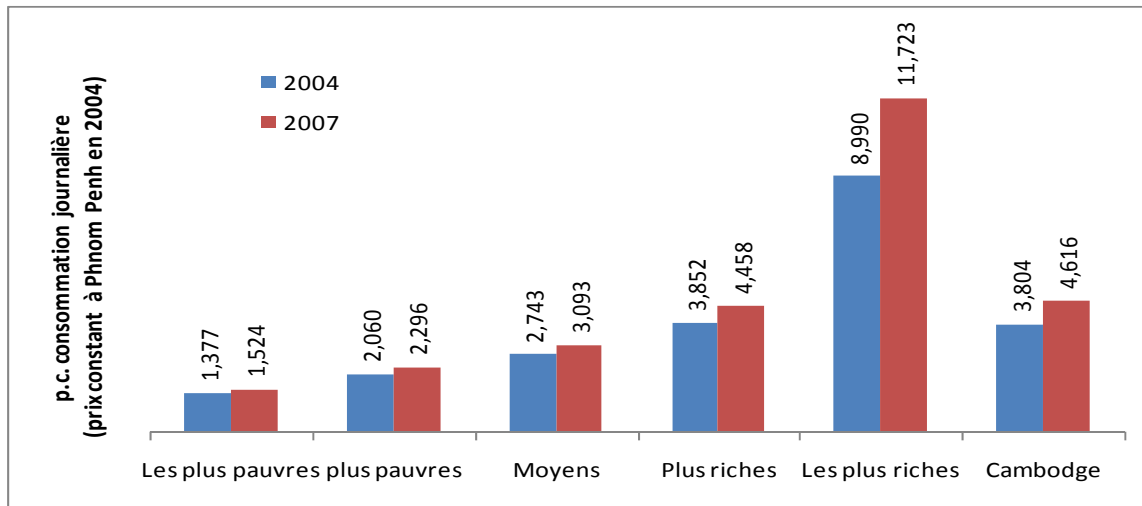


Source: Banque mondiale, 2009

17.3.3.2. Part des vivres dans la consommation totale du ménage

Sur la période de 10 ans, la consommation réelle par habitant est estimée à augmenter de 8% pour le quintile le plus pauvre, mais de 45% pour le quintile le plus riche. Par comparaison, la distribution des revenus sur la période 2004-2007 est plus équitable que pendant la période entre 1993/94 et 2004. L'accroissement des revenus courants en 2004-2007 est mieux distribué que l'accroissement des revenus réels. Cela est attribué à un très haut niveau de l'inflation des produits alimentaires que celle des produits non alimentaires. Leur effet sur le quintile le plus pauvre est plus prononcé que sur le quintile le plus riche.

Graphique 17.4. Échantillon médian de consommation par habitant
À prix constants par quintile

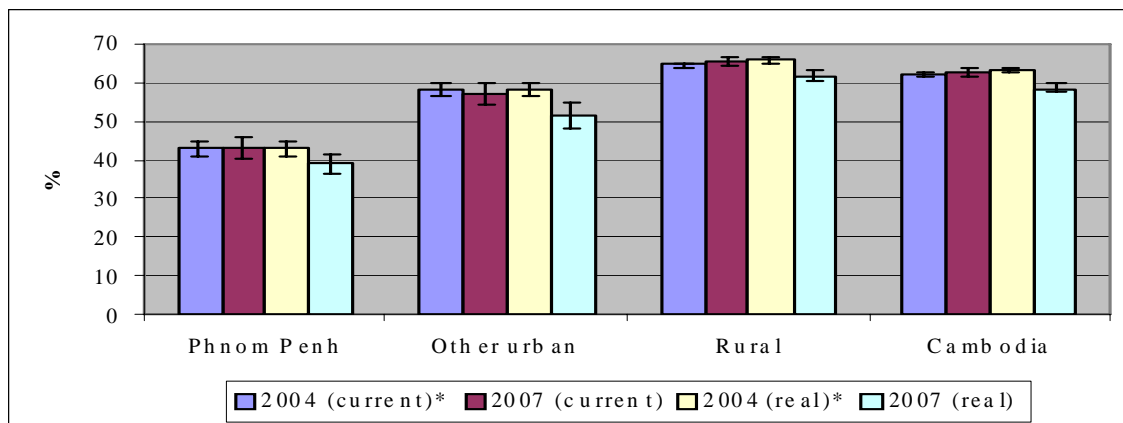


Source: Banque mondiale, 2009

17.3.3.3. Inégalité de la consommation par habitant du ménage

Le graphique 17.5 indique que la part des vivres se décroît en terme réel entre 2004 et 2007 dans toutes les régions et dans tous les quintiles, y compris les deux quintiles les plus pauvres. Les Cambodgiens à tout niveau de revenu ont réagi à l'accroissement du niveau des revenus réels et à la flambée des prix des produits alimentaires en diminuant la consommation des vivres et en se substituant aux produits non alimentaires. Le résultat est que la part des vivres a diminué en terme réel.

Graphique 17.5. Consommation des vivres en pourcentage
de la consommation totale



Source: Banque mondiale

Une croissance économique rapide au cours de 2004-2008 a résulté non seulement en réduction de la pauvreté, mais aussi en une augmentation de l'inégalité. Même si tous les quintiles et tous les milieux ont bénéficié d'une amélioration de la consommation réelle par habitant, le rythme de cette croissance est très inégale. La réduction de la pauvreté serait plus grande, si la croissance des revenus réels est moins élevée dans le quintile le plus riche et en milieu urbain (en particulier à Phnom Penh) que dans les quintiles les moins riches et en milieu rural.

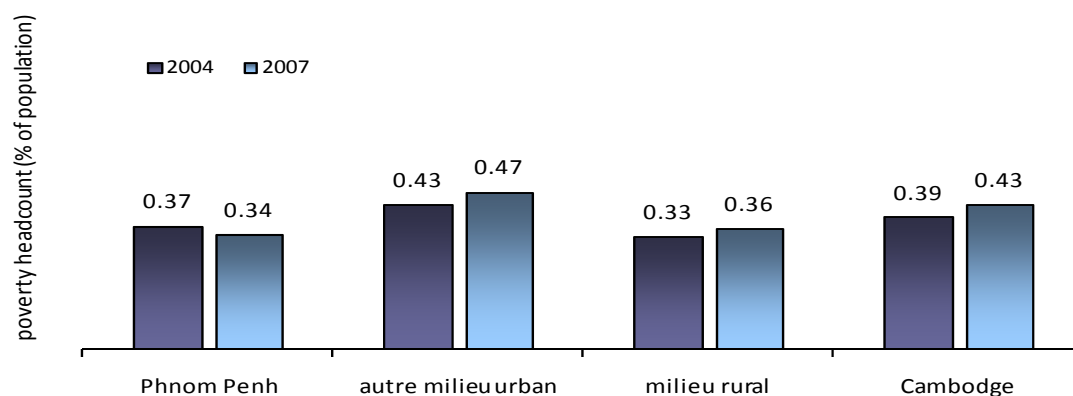
Tableau 17.3. Coefficients de Gini estimés selon régions en 2004 et 2007

Région	2004	2004*	2007
Phnom Penh	0,369 (0,014)	0,367 (0,017)	0,340 (0,020)
Autre milieu urbain	0,435 (0,016)	0,431 (0,019)	0,468 (0,060)
Milieu rural	0,342 (0,010)	0,334 (0,007)	0,360 (0,031)
Cambodge	0,396 (0,008)	0,393 (0,008)	0,431 (0,024)

Source: Banque mondiale, 2009

Le Tableau 17.3. présente une estimation de l'indice de Gini pour la consommation réelle par habitant par région en 2004 et 2007 (incluant pour l'échantillon comparable en 2004 des villages inclus dans les échantillons de l'enquête de 2007). Les erreurs standards estimées sont aussi rapportées dans les parenthèses sous chaque coefficient de Gini. L'indice de Gini est l'outil le plus utilisé pour mesurer l'inégalité des revenus. L'indice varie de 0 — une égalité complète dans la distribution des revenus — à 1, qui indique que l'inégalité est la plus prononcée, c'est-à-dire la consommation ou les revenus reviennent à un seul individu.

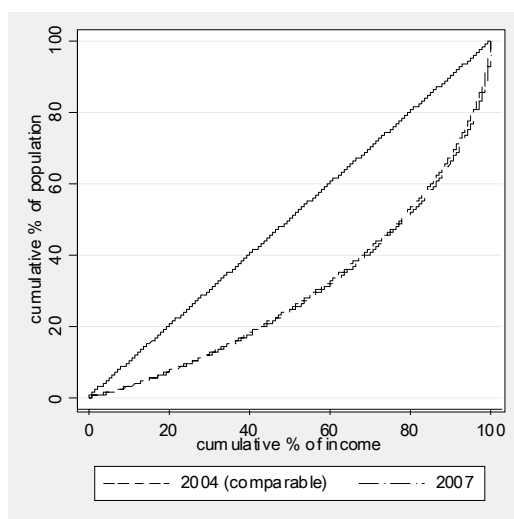
Graphique 17.6. Coefficients de Gini de l'inégalité des revenus selon la région



Source: Banque mondiale

En général, l'indice de Gini pour le Cambodge s'accroît de 0,39 en 2004 à 0,43 en 2007 pour un échantillon comparable de villages, mais cet accroissement n'est pas statistiquement significatif même au niveau de 0,10. Même si l'inégalité des revenus à Phnom Penh est estimée à baisser pendant cette période, cette baisse n'est pas statistiquement importante.

Graphique 17.7. Courbes de Lorenz pour le Cambodge en 2004 et 2007



Source: Banque mondiale

Un autre outil très utilisé dans la comparaison de l'inégalité entre différentes distributions est la courbe de Lorenz. On définit la courbe de Lorenz pour une proportion de la population sur l'axe X et le niveau du revenu ou de consommation du ménage sur l'axe Y. On peut dire que la valeur de la courbe de Lorenz au percentile indique la proportion des revenus totaux détenus par le pourcentage de la population. Plus la courbe de Lorenz est proche de la droite de 45°, plus la distribution des dépenses totales de consommation est égale. La distribution est parfaitement égalitaire si la courbe de Lorenz est représentée par la ligne de 45°. Le graphique 17.7 montre le changement de la courbe de Lorenz entre 2004 et 2007.

17.3.3.4. Estimation de la pauvreté

Les mesures de pauvreté au Cambodge sont calculées par comparaison de la consommation par tête par jour en Riel courant par habitant dans l'échantillon à des lignes de pauvreté révisées pour la région dans laquelle cette personne est localisée. On calcule trois indices différents de la pauvreté: (i) **l'indice de la pauvreté** — P_0 (*poverty headcount index*), la proportion de la population avec la consommation par tête au-dessous de la ligne de

pauvreté. Il désigne la proportion de la population vivant en dessous des seuils de pauvreté; (ii) **le ratio du déficit des dépenses**—P1 (*poverty gap index*) mesure la profondeur de la pauvreté, on définit le déficit de revenu de l'individu comme étant la différence moyenne en pourcentage entre la consommation par tête de l'individu et la ligne de pauvreté (la valeur 0 lorsque les individus ont un revenu supérieur à la ligne de pauvreté). Il ne suffit pas de savoir quel est le pourcentage des pauvres, mais à quelle distance sont-ils du seuil de pauvreté. Cet indicateur permet de savoir la portée effective des actions menées; et (iii) **l'indice de l'intensité ou sévérité de la pauvreté**—P2 (*poverty severity index*), est la moyenne du carré du déficit des dépenses. C'est une mesure du degré de pauvreté des pauvres. Elle permet, dans l'estimation de la pauvreté, de donner plus de poids aux plus pauvres dans l'agrégation des écarts moyens standardisés.

L'estimation de la pauvreté indique que l'indice de la pauvreté par rapport à la ligne nationale de pauvreté pour le Cambodge est baissé de 34,8% en 2004 (dans les villages comparables) à 30,1% en 2007. L'indice de la pauvreté par rapport à la ligne de pauvreté alimentaire pour le Cambodge a également accusé une baisse pendant cette période, mais seulement de 19,7% en 2004 (dans les villages comparables) à 18,0% en 2007. La différence est attribuée à l'inflation rapide des prix des vivres pendant cette période. Les résultats montrent également que l'indice de la pauvreté, par rapport à la ligne de pauvreté générale et à la ligne de pauvreté alimentaire, est en baisse dans toutes les régions, c'est-à-dire que la baisse de la pauvreté en 2004-2007 est très équilibrée dans toutes les régions. On arrive à la même conclusion en ce qui concerne l'indice du déficit des dépenses et l'indice de l'intensité de la pauvreté.

Un rapport de la Banque mondiale montre que la réduction de la pauvreté observée au cours de la décennie (1994-2004) continue sur la période 2004-2007. L'indice de la pauvreté pour le Cambodge par rapport à la ligne de pauvreté générale passait de 34,8% en 2004 à 30,1% en 2007. Cette diminution de la pauvreté pendant cette période reflète la croissance soutenue et substantielle de la consommation réelle par tête par ménage (la mesure du niveau de vie au Cambodge). Cette croissance (en moyenne de 21% pour la population toute entière) est tirée par le taux de la croissance économique pendant cette période, dépassant 10% par an.

17.3.3.5. Indicateurs socio-économiques

La conclusion que la pauvreté continue de baisser est soutenue par d'autres indicateurs, incluant le changement de propriété des produits de consommation durable parmi les ménages des deux quintiles les plus pauvres (c'est-à-dire le 40% des plus pauvres de la population). Cela est soutenu par l'amélioration graduelle de la taille et de la qualité des maisons.

Le rehaussement du bien-être parmi les ménages des deux quintiles les plus pauvres est

renforcée par l'amélioration des indicateurs les plus variés relatifs à la fourniture des services et la performance du développement humain.

Cette performance est plus visible dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition. L'accès aux services publics a été amélioré en terme de la distance moyenne au centre de la santé le plus proche ou à l'école; les infrastructures routières et l'accroissement des revenus. Tout cela peut être expliqué par l'augmentation de la scolarisation et l'utilisation des services de la santé.

17.3.4. Mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Les politiques du GRC dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté sont:

- Consolidation de la paix, de la stabilité et de l'ordre social;
- Mobilisation des ressources domestiques;
- Encouragement des investissements;
- Affectation des investissements aux secteurs prioritaires, incluant l'éducation, la santé et l'agriculture;
- Développement des capacités institutionnelles et renforcement de la bonne gouvernance;
- Intégration de l'économie du Cambodge dans la région et dans le monde;
- Développement des ressources humaines;
- Renforcement du partenariat avec les communautés de développement et la société civile.

En premier lieu, la consolidation de la paix, de la stabilité et de l'ordre social est poursuivie par la prise des mesures visant à renforcer l'État de droit, faire respecter les droits de l'homme et promouvoir la démocratie afin de créer un environnement politique et sécuritaire favorable au développement durable à long terme.

En deuxième lieu, les actions sont en cours pour accélérer la mobilisation des ressources domestiques et mettre en œuvre des réformes des finances publiques afin de renforcer et rationaliser les dépenses publiques.

Tableau 17.4. Politiques publiques de lutte contre la pauvreté

Dimensions de pauvreté	Politiques publiques
<p>MANQUE D'OPPORTUNITÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> -Revenu moyen bas -Technologies agricoles inadéquates -Pauvreté dans les zones rurales -Paysans sans terre et le manque d'accès aux terres -Insuffisante éducation pour les filles -Manque d'accès aux actifs et à la formation professionnelle -Manque d'infrastructures fondamentales 	<p>CRÉER L'OPPORTUNITÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> -Stabilité macroéconomique -Croissance économique -Promouvoir le développement du secteur privé -Améliorer les infrastructures physiques, y compris le réseau d'irrigations et les routes rurales ; -Promouvoir le développement agricole; -Réforme foncière.
<p>VULNÉRABILITÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> -Faible accès au crédit et capital -Faillite des cultures -Conditions climatiques -Dégradation de l'environnement -Violence contre les femmes - viol, violence domestique, traitement d'être humain -Problèmes de santé et vulnérabilité des femmes à l'infection par le VIH/Sida -Mines 	<p>CRÉER LA SÉCURITÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> -Micro-finance -Programmes de filet social -Protection de l'environnement -Accès aux services de santé -Déménagement -Système d'irrigation et de drainage -Accroissement des rendements agricoles
<p>FAIBLES CAPACITÉS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Faible performance, surtout l'éducation -Eau non-potable et état sanitaire -Coût de soins élevés 	<p>RENFORCER LES CAPACITÉS</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fourniture des services -Accroître les dépenses de santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement rural
<p>EXCLUSION SOCIALE</p> <ul style="list-style-type: none"> -Illettrisme -Manque d'accès à la prise de décision -Corruption -Discrimination sur la base de sexe et groupe ethnique -Faible représentation des femmes dans la prise de décision -Lourdes tâches placées sur les femmes pour la prise en charge de travail domestique, l'éducation des enfants et leurs soins 	<p>DONNER LE POUVOIR</p> <ul style="list-style-type: none"> -Réforme judiciaire -Politique d'éducation -Créer l'environnement pour les ONG -Gouvernance et anti-corruption -Décentralisation

En troisième lieu, l'encouragement et facilitation des investissements continuent comme la priorité. Le Cambodge a besoin des investissements massifs pendant les années à venir pour atteindre le taux de croissance souhaité. La plupart des investissements doit être mobilisé de l'étranger, parce que les ressources domestiques du Cambodge sont limitées. Il est temps de rehausser l'assistance au Cambodge. Cependant, le Cambodge doit donner la priorité au renforcement de l'environnement propice à la stabilité, sécurité, transparence, comptabilité et prédictibilité, tout est cruciale pour attirer les investissements au Cambodge.

En quatrième lieu, le développement favorable aux pauvres revient à augmenter les dépenses budgétaires aux secteurs prioritaires où le retour sur la réduction de la pauvreté sera maximal. Renforcer et développer les services de soutien agricole, incluant la recherche agricole, l'extension, gestion des ressources en eau, l'offre et la distribution des intrants de

qualité, construction des infrastructures appropriées telles que les systèmes d'irrigation à petite échelle et gérés par les paysans, micro finance, route reliant la campagne aux marchés, la mise au point et la mise en œuvre d'un programme de gestion des ressources en eau, lutte contre la spoliation des terrains et les problèmes des sans terre, l'implémentation de la politique fiable de sécurité foncière et de l'utilisation des sols, et la protection de l'environnement, tous sont les initiatives favorables aux pauvres qui doivent être mise en œuvre par l'accroissement des dépenses budgétaires.

En cinquième lieu, le développement des capacités et le renforcement de la bonne gouvernance est cruciale pour le concept du développement durable et équitable, et cela constitue la priorité pour le GRC. Les mesures ci-dessus sont lié au renforcement de l'État de droit, la poursuite de la réforme administrative, la promotion de la transparence et la comptabilité et la lutte contre la corruption; tout cela aura un impact sur la réduction de la pauvreté.

En sixième lieu, l'intégration de l'économie du Cambodge dans la région et dans le monde doit être menée plus vigoureusement, afin de renforcer l'accès d'une petite, mais ouverte économie cambodgienne aux marchés plus grands et d'obtenir l'efficacité économique. Le Cambodge doit devenir un producteur plus efficace pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté.

En dernier lieu, le renforcement du partenariat avec la communauté des partenaires du développement, des organisations non gouvernementales et de la société civile est crucial pour la lutte contre la pauvreté. Le Cambodge bénéficie de la bonne volonté de la communauté des bailleurs de fonds et de la société civile pour son engagement aux réformes.

17.3.4.1. Promotion de l'opportunité

Cette section met l'accent sur les domaines les plus important dans la lutte contre la pauvreté comme récapitulés dans le Tableau 17.4. En plus, il y a des problèmes transversaux comme mobilisation des revenus et relations avec les bailleurs de fonds qui seront traités vers la fin de ce livre.

L'approche la plus simple à la promotion de l'opportunité est le renforcement de la performance macroéconomique, l'accélération de la croissance économique, l'encouragement du développement du secteur privé, la construction des infrastructures physiques, le renforcement du secteur de l'énergie, le développement durable de l'agriculture, l'amélioration de la gestion des ressources en eau, la promotion des activités génératrices de revenus, la réforme foncière et amélioration de l'accès à la micro finance pour les pauvres. Bien que les programmes bien ciblés au milieu rural aient un impact sur la population rurale, la stratégie de réduction de la pauvreté doit mettre l'accent sur le

Encadré 17.2: Priorité de créer des emplois productifs

Alors que l'investissement dans le milieu rural doit être poursuivi, l'investissement en milieu urbain peut être favorable aux pauvres s'il crée des emplois productifs pour absorber le surplus de la main d'œuvre qui fait une migration au milieu urbain pour rechercher les boulots. La croissance du secteur manufacturier à haute intensité de main d'œuvre comme la production de l'habillement a un impact double sur la pauvreté. La compétitivité actuelle du Cambodge dans les exportations du textile et habillement peut créer un fondement très solide pour l'accroissement du revenu réel par habitant et donc faire reculer la pauvreté. En plus, le développement du secteur manufacturier à haute intensité de main d'œuvre absorbe la main d'œuvre du milieu rural peut renforcer les rendements agricoles et les revenus des ménages ruraux, et donc réduire la pauvreté à la source.

La création des emplois est une priorité des priorités, parce qu'environ 250 000 emplois doivent être créés chaque année pour absorber les nouveaux intrants dans le marché du travail.

La main d'œuvre rurale s'accroît plus vite que la production réelle de l'agriculture et résulte en baisse du rendement du travail dans l'agriculture. Les paysans deviennent plus pauvres, car la taille des superficies plantées se rétrécit et les rend plus vulnérable à l'insécurité alimentaire. Le GRC et la communauté des bailleurs de fonds doivent mettre l'accent sur le rehaussement des revenus des ménages ruraux par le renforcement des rendements agricoles. Cette stratégie doit créer les emplois hors ferme en stimulant la demande pour les biens et les services hors ferme.

développement de l'industrie, des services qui constituent une solution à long terme au problème de pauvreté.

17.3.4.1.1. Renforcer la stabilité macroéconomique

La gestion macroéconomique prudente conjuguée à l'ouverture économique et l'orientation vers le marché est au cœur du programme de réduction de la pauvreté. Le Cambodge doit poursuivre la politique de renforcement de l'intégration de l'économie dans la région et dans le monde et mettre en œuvre les politiques économique, financière et commerciale ouvertes et basées sur les principes du marché, y compris la politique de change libérale et la convertibilité courante. La réforme commerciale doit être poursuivie dans le contexte de la Zone de libre échange de l'ASEAN (AFTA) et de l'OMC. L'accent doit être mis sur le développement des capacités afin d'assurer un environnement macroéconomique favorable à la croissance économique.

17.3.4.1.2. Accélération de la croissance économique

En plus des investissements plus importants, l'accélération de la croissance nécessite une attention portée sur les problèmes intangibles, y compris le renforcement des institutions économiques, sociales et politiques pour avoir une meilleure gouvernance du Cambodge. Une croissance généralisée doit être accompagnée par la politique qui met l'accent sur l'amélioration de l'accès par les pauvres au crédit, à l'éducation, à la santé et aux infrastructures, ainsi qu'à l'eau potable et sanitaire. Les autres programmes du GRC doivent aider à renforcer l'orientation pro-pauvre des investissements: la construction des routes rurales, renforcement des services de vulgarisation et le développement des marchés ruraux.

17.3.4.1.3. Développement du secteur privé

Le GRC a pris l'engagement de renforcer le cadre juridique et réglementaire de développer la capacité pour attirer les investissements privés et les faciliter les affaires au Cambodge. Les insuffisances des institutions juridiques et réglementaires et les sources de financement limitées sont les contraintes pour le développement du secteur privé. Dans cette idée, le programme du GRC vise à promouvoir le secteur privé grâce à des politiques ciblées: l'harmonisation des lois et des réglementations; l'adoption d'un code civil; le renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance; amélioration de la compétitivité du Cambodge vis-à-vis la région et le renforcement de la qualité du système judiciaire.

17.3.4.1.4. Construction des infrastructures physiques

L'octroi des infrastructures physiques peut réduire les barrières à la participation des pauvres dans les activités économiques. Le renforcement des infrastructures et l'amélioration de l'accès des pauvres aux marchés, au crédit, à l'éducation, aux soins de santé leur permettront de bénéficier de l'impact positif de la croissance. Les priorités de la construction des infrastructures physiques clés relèvent des projets suivants: la création d'un secteur de l'énergie efficient; l'électrification rurale; l'entretien et maintenance des routes nationales; l'amélioration du système d'adduction en eau et des conditions sanitaires; les meilleures télécommunications; l'élaboration des cartes topographiques, administratives et sectorielles. Les infrastructures agricoles comme les routes rurales, le système d'irrigation et de drainage et les marchés constituent une partie intégrante des infrastructures physiques du développement. Néanmoins, pour tirer bénéfices entiers des investissements, le développement des infrastructures physiques doit procéder main dans la main avec le développement des capacités dans la fourniture des services agricoles essentiels, tels que la recherche agricole, le planning, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, la délivrance des intrants agricoles et le transfert des technologies et de la connaissance aux paysans doivent accompagner le développement des infrastructures.

17.3.4.1.5. Renforcement du secteur de l'énergie

En milieu rural, seulement 2% des ménages ont accès à l'électricité du système national, tandis que les autres 5,4% utilisent l'électricité du système privé. La qualité de l'éducation et les soins de la santé en milieu rural est entravée par le manque d'accès à l'électricité, qui perpétue la pauvreté. L'électrification rurale est d'une importance cruciale pour le renforcement de la qualité des services sociaux pour les pauvres et des rendements agricoles.

17.3.4.1.6. Promotion du développement durable de l'agriculture

Le programme principal porte sur les activités suivantes: (i) le développement accéléré du système d'irrigation privé, à petite échelle, coût-effectif, de courte durée, comme les puits de tube et la pompe d'eau; (ii) le renforcement des rendements du riz; (iii) l'amélioration des système du riz, incluant la diversification et l'intensification des cultures; (iv) l'expansion et l'amélioration de la production d'élevage; et (v) la forêt communautaire. Le système d'irrigation, à petite échelle et contrôlé par les paysans donne les perspectives des renforcements des rendements agricoles. La production d'élevage peut être améliorée pour que la majorité des pauvres puissent tirer les bénéfices. La production artisanale des volailles et du porc, la création des usines de production des aliments animaux et l'aquaculture basée sur le ménage, incluant l'élevage des poissons dans les rizières inondées et l'aquaculture basée sur le ménage constituent d'autres programmes de lutte contre la pauvreté.

17.3.4.1.7. Amélioration de la gestion des ressources en eau

Le manque d'accès à l'eau potable est une des manifestations de la pauvreté rurale et urbaine. Les réserves aquifères peu profondes et profondes du Cambodge peuvent être utilisées pour le but d'irrigation et d'adduction en eau potable. La réhabilitation des systèmes d'irrigation existants, lorsqu'il est possible du point de vue technique et économique, sera poursuivie afin d'améliorer l'accès équitable à l'eau et de renforcer la production agricole dans les zones d'insécurité alimentaire.

17.3.4.1.8. Développement rural et décentralisation

L'accent est mis sur un développement rural intégré, participatif et décentralisé. Cela permettra la participation active des communautés dans les institutions locales et renforcer l'appropriation des projets de développement, en rapprochant la prise de décision et la comptabilité aux individus, les ménages et les communautés. Le GRC a l'intention de décentraliser davantage son système d'administration et d'introduire la décentralisation financière au niveau local.

17.3.4.1.9. Gestion saine des ressources naturelles

L'état des pauvres peut être amélioré en créant plus d'accès aux ressources forestières, aux ressources de la pêche et aux ressources en eau d'une manière soutenable. Pour cette raison, les programmes de réduction de pauvreté doivent être conçus afin de répondre aux problèmes spécifiques que les pauvres font face dans les diverses provinces. Par exemple, l'amélioration de l'accès par les montagnards aux forêts, en respectant leurs pratiques agricoles de terre brûlée est d'une importance considérable dans la réduction de la pauvreté au nord-est du Cambodge. L'accès à la pêche et à l'eau est cruciale pour rehausser le niveau de vie des habitants de la région de Tonlé Sap.

17.3.4.1.10. Mise en œuvre de la politique foncière

Le programme centrale de la réforme foncière est l'élaboration et l'adoption de la politique foncière nationale, la meilleure gestion des terres nationales, l'enregistrement systématique des terrains, la réforme de la taxe foncière, l'établissement d'un cadre juridique pour l'application du droit de propriété, incluant la loi foncière et l'élaboration des plans de masse et de zoning provincial, municipal et national. La classification de l'utilisation des sols est important pour la démarcation des différentes catégories de sols, comme le domaine forestier permanent, les lots de pêche et d'autres catégories des terres agricoles, qui pourraient aider les pauvres à avoir l'accès à la terre, améliorer la sécurité foncière et engager dans la pêche traditionnelle.

17.3.4.2. Création de la sécurité des revenus

Le programme vise à accorder un crédit pour financer les activités génératrices des revenus afin de réduire la vulnérabilité causée par la fluctuation des revenu, qui est la cause principale de la vente de terrain. La mise en place d'un système d'assurance et des associations de micro finance peut équilibrer la consommation locale. Le sécurité peut être renforcée par l'expansion des programmes de filet de sécurité, la promotion de la protection de l'environnement et le déminage.

17.3.4.2.1. Accès au micro crédit par les pauvres

Les ONGs et les institutions de micro finance jouent un rôle de premier plan dans l'octroi de micro finance en milieu rural. Les banques commerciales ne sont pas encore engagées dans la commercialisation du crédit dans le milieu rural. En général, le déficit du crédit est estimé à 60-70 dollars par an. La Banque pour le développement rural s'est fixée comme objectif de promouvoir le développement durable dans le domaine de la micro finance. Les bilans de la banque s'est considérablement renforcée en vue de intensifier leur implication dans le secteur du micro crédit.

17.3.4.2.2. Adaptation à la mondialisation

Le Cambodge continue de renforcer ses relations internationales et son engagement aux règles de marché et de commerce en tant que membre de l'ASEAN. Le GRC a pris l'engagement de jouer un rôle actif dans la Commission du Mékong, la Sous Région de Grand Mékong et l'Association des nations de l'Asie du Sud Est (ASEAN). Bien que la mondialisation ait apporté l'opportunité économique croissante, en particulier pour les travailleuses dans les usines textiles, les autres sont marginalisés, dûs à l'accroissement des inégalités entre et dans les pays. Le GRC tient à résoudre ces problèmes par la mise en œuvre d'un programme de formation afin d'améliorer les compétences et l'accès au crédit, permettant les groupes les plus vulnérables à faire face à la concurrence du réseau mondial.

17.3.4.2.3. Programme de filet de sécurité

La croissance économique, résultant en la consommation réelle élevée des pauvres, peut avoir un impact considérable sur l'élimination de la pauvreté. Les programmes bien ciblés pourraient bénéficier les pauvres en renforçant leurs actifs humains et financiers et en augmentant la rémunération qu'ils peuvent obtenir de leurs actifs.

17.3.4.2.4. Protection de l'environnement

Une priorité des priorités du programme de protection de l'environnement revient à: le développement et la protection des zones côtières; la gestion meilleure de l'environnement y compris le système écologique du Tonlé Sap et la protection des tournants critiques; le contrôle de l'érosion; le contrôle de pollution urbaine et industrielle; le renforcement des capacités pour la gestion des ères protégées; le développement de la capacité dans le planning et la gestion des ressources; et la mise en place d'un système de gestion communautaire, comme les forêts communautaires, les lots de pêche communautaires, l'association des usagers de l'eau et les communautés des usagers de route.

17.3.4.2.5. Déminage

Des efforts concertés ont été déployés, avec l'appui des communautés de partenaires au développement dans le domaine de déminage des terres agricoles, la sensibilisation dans le danger des mines et la formation en déminage et assistance aux victimes des mines.

17.3.4.3. Renforcement des capacités

Ces programmes visent à améliorer la prestation des services et développer la capacité des institutions locales. L'accent est mis sur la qualité et la disponibilité des services pour les pauvres et la conception des programmes qui prennent en compte les avantages

comparatifs du gouvernement, les ONG et le secteur privé dans la prestation effective de ces services. Bien que le GRC ait pris l'engagement à mettre en œuvre la décentralisation, son rythme sera déterminé par le progrès dans le développement de la capacité des institutions locales.

17.3.4.3.1. Santé

Les axes des programmes sont: (i) la promotion de la santé des femmes et des enfants par la prestation des services de soins de base à toutes les femmes; (ii) la réduction des incidences des maladies transmissibles comme le paludisme, la fièvre de dengue, le tuberculose, la diarrhée, l'infection respiratoire aigue, et maladie sexuellement transmissible, en particulier le VIH/SIDA; (iii) l'amélioration de couverture des services de qualité; (iv) le renforcement des compétences du personnel de santé; (v) la fourniture de médicament, d'équipement et des matériels; (vi) le renforcement des capacités des hôpitaux de référence par l'utilisation des technologies appropriées et la gestion techniques; (vii) la facilitation du développement du secteur de la santé; et (viii) la sensibilisation de la condition sanitaire et de l'hygiène.

17.3.4.3.2. Eau et sanitaire

Les travaux de préparatifs ont été entrepris pour mettre en place un cadre politique sur l'adduction en eau et la situation sanitaire, qui met l'accent sur l'autonomie financière, l'ajustement tarifaire pour le recouvrement des coûts, la participation du secteur privé, la coordination des bailleurs, l'affectation des ressources en eau et la division des responsabilités régulatrices. L'adoption de cette politique et sa mise en œuvre vont améliorer la qualité de la prestation des services aux pauvres dans ce secteur clé. L'attention est actuellement accordée à une meilleure utilisation des ressources en eau existantes, le renforcement des capacités institutionnelles, le rehaussement de la production de l'eau potable par les usines, l'amélioration de leur performance et l'extension des connections aux usagers. La construction des puits en milieu rural est en voie d'expansion par l'accroissement des dépenses du budget de l'État et le soutien des bailleurs, ainsi que la participation actives des usagers dans leur usage et leur entretien, en particulier les femmes qui sont les usagers principaux de l'eau.

17.3.4.3.3. Politique d'éducation

Le programme du GRC pour assurer l'accès équitable et l'amélioration de qualité de l'éducation est le programme de l'**Éducation pour tous** (Education for All - EFA), qui garantie un accès équitable aux neuf années d'enseignement général pour tous les enfants, en particulier les filles vers 2010. Pour l'éducation secondaire, la priorité du GRC est d'améliorer un accès plus équitable aux plus pauvres, en plus de renforcement du partenariat public-privé dans le financement et la gestion de l'éducation. Une priorité

transversale est accordée au renforcement du cadre juridique et réglementaire pour obtenir la qualité et améliorer le suivi de la performance dans le secteur. Il est reconnu que les dépenses publiques en matière d'éducation se trouvent en dessous du niveau nécessaire à atteindre ces objectifs politiques. Le GRC a pris l'engagement d'accroître les dépenses courantes d'éducation dans les années à venir afin de faciliter la mise en œuvre de la politique pro pauvres en matière d'éducation, comme la réduction des coûts directs et indirects pour les parents (qui constituent une barrière importante à l'accès à l'éducation) par la mise en place d'un système de rémunération des enseignants basée sur leur performance. Les écoles verront leurs dépenses opérationnelles accroître également, en garantissant l'accès des enfants issus de familles démunies à l'éducation, en particulier par l'augmentation du nombre et l'amélioration de la qualité des établissements d'enseignement public et l'octroi de bourses aux étudiants démunis. Les bourses sont destinées aux étudiants issus de familles pauvres, aux enfants handicapés, aux enfants issus des minorités ethniques et des populations défavorisées, en particulier aux étudiantes défavorisées qui vivent dans des régions reculées. L'accès à l'enseignement primaire et secondaire s'étant amélioré, les besoins en enseignement supérieur se sont développés. La priorité actuelle de la politique de développement est donc de faciliter l'accès des plus démunis à l'enseignement secondaire, supérieur, technique et à la formation professionnelle.

17.3.4.4. Renforcement du pouvoir

17.3.4.4.1. Bonne gouvernance

Le GRC est déterminé à : mettre en place un système d'incitations pour les fonctionnaires afin d'améliorer la prestation des services publics et renforcer le rendement; introduire la décentralisation et la déconcentration du système d'administration visant à améliorer l'accès aux services essentiels; l'accélération de la mise en œuvre des réformes d'administration et des finances publiques; l'approfondissement des réformes juridiques et la mise en place un programme des réformes judiciaires.

17.3.4.4.2. Application des lois

Le souci principal est que les lois et réglementations sont biaisées contre les pauvres. Cela revient à réviser les lois et les réglementations qui auraient avoir un impact néfaste sur les pauvres et identifier les actions à entreprendre pour remédier ces insuffisances, en particulier les questions de la réforme foncière, la sécurité foncière, l'accès à la terre, l'équité entre genre, et l'État de droit. La priorité dans la mise en œuvre de la réforme foncière vise à renforcer la capacité de réglementation et de la mise en application des lois, le système de règlement des différends, l'identification des paysans sans terre, l'expansion des terres agricoles, prévention de spoliation des terrains par les groupes influents. Dans cette esprit, il est nécessaire de renforcer la mise en application stricte et rigoureuse de la loi foncière, la

mise en place un système transparent de délivrance des titres de propriété foncière et d'enregistrement des terres, le développement des capacités de l'administration foncière et la protection du domaine de l'État.

17.3.4.4.3. Création d'un environnement favorable aux ONGs

Les ONG peuvent être un partenaire principal du GRC dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté à tous les niveaux. À cette fin, il est nécessaire d'établir un cadre transparent pour soutenir cette collaboration. Le projet de loi sur les ONGs doit guider les activités des ONGs afin d'assurer un environnement transparent pour leurs opérations. La loi devrait permettre aux ONGs de contribuer à la réduction de la pauvreté, leur permettant de répondre immédiatement aux exigences. Cette régulation permettra d'établir un cadre visant à fournir des renseignements sur les activités de développement et sur l'impact fiscal des ONGs sur le développement. Ce cadre permettra également de développer un système de auto régulation.

Chapitre 18

Éducation

Le développement des ressources humaines constitue en même temps le résultat et le stimulateur du 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 outre, 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. Au fur et à mesure qu'un pays se développe, il est possible d'affecter une partie des ressources croissantes au développement des ressources humaines. Le défi du développement est de mettre en place ce cercle vertueux.

18.1. Historique

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 éducatifs peut avoir d'importantes retombées, telles que des taux de productivité élevés, et des bases pour l'enseignement supérieure qui constitue 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 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 système éducatif du Cambodge a été de nouveau reconstruit en 1979, avec la création d'un nouveau Ministère de l'Éducation National. La première école primaire à ouvrir sa porte en Septembre 1979 était l'école Chaktaumuk, suivie par la réouverture du Lycée Sisowath. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la Faculté de Médecine était la première à être remise en place pour subvenir aux besoins croissants de la population qui devait faire face aux défis de la santé, suite à la chute du régime des Khmers Rouges. En 1981, l'Institut de Technologie du Cambodge (ITC) a été rénové pour accueillir la première promotion des étudiants ingénieurs qui vont jouer un rôle clé dans la reconstruction du Cambodge. L'enseignement a été dispensé par les professeurs russes en langue russe.

Cependant, vers la fin des années 1990, le secteur devait faire face à un service éducatif qui manque de cohérence. La prestation de services n'étaient pas toujours équitable et n'avait pas atteint la couverture nationale complète (Quinn, 2009a, p. 3).

Les réformes de l'éducation au Cambodge ont commencé en 1999. D'abord, les efforts ont été déployés pour élaborer une politique éducative, un cadre stratégique qui définissent les priorités de développement du secteur éducatif, les objectifs sous sectoriels et une grille des dépenses à moyen terme. Un Plan stratégique pour l'éducation (PSE) mis en place en 2001 a été révisé périodiquement pour être conforme aux priorités stratégiques. À la suite d'une évaluation du PSE, un programme d'appui au secteur éducatif (ESSP) pour la période 2004-08 a été élaboré, présentent une stratégie détaillée pour la mise en œuvre un plan d'action conjoint de toutes les parties prenantes, notamment le GRC, les partenaires au développement et les ONGs. La réforme met l'accent sur l'éducation primaire et secondaire. Les objectifs stratégiques de la réforme incluent (Quinn, 2009a, p. 4; ESP 2001-2005):

- Rétablir le rôle de l'État dans la prestation des services publics équitables dans le secteur éducatif;
- Renforcer les structures de comptabilité du secteur éducatif au public, à qui le Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS) est, en fin de compte, doit être comptable selon les principes de gouvernance démocratique;
- Faciliter un accès équitable, universel et gratuit de tous les enfants à l'éducation primaire et basique conformément aux engagements nationaux;
- Mettre en place un mécanisme qui assure que les ressources sont disponibles pour la prestation des services éducatifs au niveau des écoles;
- Ajuster et réorienter l'affectation des ressources financières et humaines, domestiques et externes, d'une manière cohérente et planifiée, afin de conformer aux priorités de développement économique favorable aux pauvres;
- Établir un système de comptabilité interne et un mécanisme d'évaluation de performance en vue de renforcer un processus de gestion, une efficacité du système et une gestion basée sur la performance;
- Réformer les structures de gestion et d'institutions internes, ainsi que les mandats afin de créer un environnement favorable pour la mise en œuvres de la réforme.

En réponse au PSE, le Ministère de l'Économie et des Finances a introduit en 2000 un Programme d'action prioritaire (PAP) afin de réorienter des dépenses publiques du secteur

militaire-sécurité aux secteurs économique et social, en augmentant le volume des dépenses du Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS), du Ministère de la Santé, du Ministère du Développement Rural et du Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche. Les procédures budgétaire du programme PAP sont basées sur les principes suivants:

- Débourser les dépenses budgétaires directement aux écoles par le biais du Centre de gestion budgétaire;
- Remplacer les lignes budgétaires par une dotation en block d'une ligne budgétaire, le Chapitre 13, afin d'accorder la flexibilité aux écoles dans l'exécution de leurs budgets;
- Renforcer la qualité de dépenses en se substituant l'audit ex-poste au contrôle ex-ante pour atteindre les objectifs stratégiques du développement au niveau de district et de commune;
- Utiliser le système d'avance pour déboursier les avances budgétaires du Trésor National. Les dépenses doivent être légalisés par le Centre de gestion budgétaire au niveau de district auprès du Trésor provincial;
- Décentraliser les marchés publics pour permettre aux écoles de mieux gérer leurs dépenses.

Bien que le GRC considère l'éducation de base comme la priorité, une attention est également accordée à l'enseignement supérieur (secondaire, technique, professionnel et avancé) afin de jeter les bases solide à la croissance soutenue. 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.

18.2. Performance du secteur d'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 jeunes diplômés 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 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. Cependant, les maigres salaires des enseignants, en provenant du budget de plus en plus contraint, réduisent la qualité de l'enseignement et la continuité des services publics. Le paiement informel effectué par les familles aux enseignants pénalise les pauvres. Ce problème très important sera résolu dans ce chapitre.

18.2.1. 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, l'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.

Tableau 18.1. Indicateurs de l'éducation

	2000	2001	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'éducation en % PIB	1,18	1,36	1,49	1,41	1,45	1,64
Part du budget de l'éducation dans les dépenses courantes	13,6	15,0	18,8	17,2	16,1	16,6
Part des dépenses primaires dans les dépenses courantes d'éducation	---	76,6	49,4	53,4	46,5	38,5
Taux brut de scolarisation primaire	109,8	125,1	122,7	121,90	120,2	125,4
-TBS pour les filles	103,2	118,1	119,3	120,4	118,2	122,6
Taux net de scolarisation primaire	83,8	87,0	92,1	93,3	94,4	94,8
-TBS pour les filles	80,7	84,2	91,0	93,3	94,0	94,6
Taux de réussite du cycle primaire (d'après la méthode de Cohort)	---	---	52,5	59,3	61,7	---
-Taux de réussite pour les filles (d'après la méthode de Cohort)	---	---	55,4	61,4	63,7	---
Taux de réussite au niveau primaire	52,6	58,9	90,1	86,2	85,6	83,2
Taux de réussite pour les filles	---	---	89,6	88,0	85,7	83,6
Taux de doublement au niveau primaire	10,4	10,3	10,6	10,1	8,9	---
Enfants scolarisés au cycle primaire ('000)	2 708	2 705	2 461	2 311	2 262	2 240
Filles scolarisées ('000)	1 113	1 257	1 161	1 094	1 073	1 070
Ratio élèves enseignants	53,3	56,8	51,3	49,3	49,7	49,2

Source: Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports

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 d'éducation ne doit être limitée au transfert de connaissance. Elle 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 MEJS doit accorder une attention particulière lors de la préparation du programme scolaire 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, dans le cadre du 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'année 2000 après la mise en œuvre du PAP. Les réformes ont eu un impact positif sur l'amélioration de scolarisation pour les ménages indépendamment de leur origine sociale et genre. Cependant, malgré des progrès enregistrés pendant les dix dernières années, le taux d'achèvement scolaire reste encore bas. Le gouvernement encourage les familles et les communautés de faire attention au développement précoce et des soins pour les enfants.

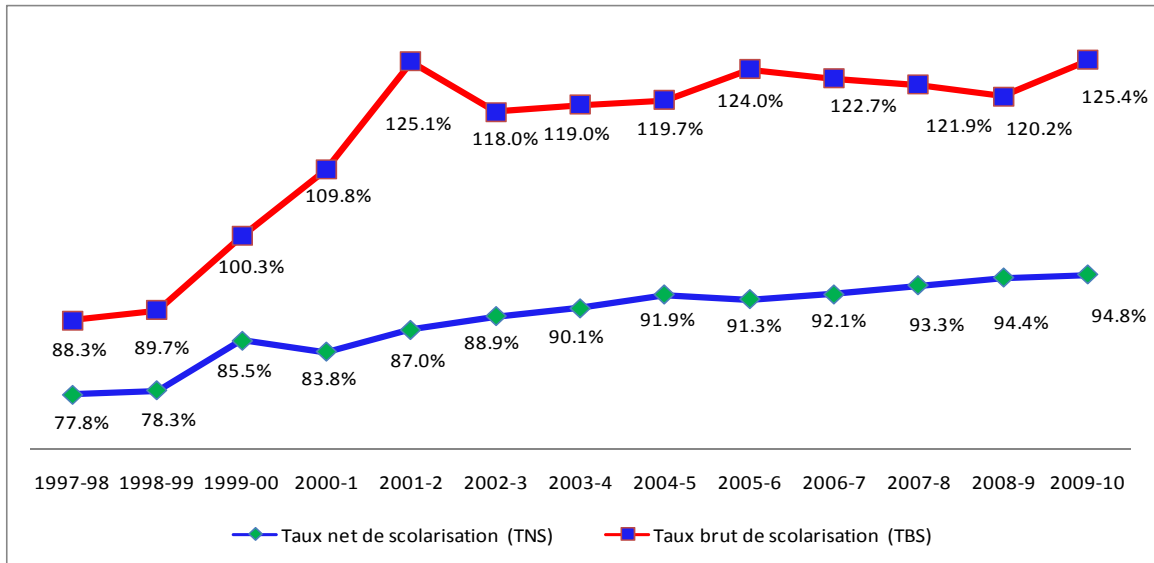
Pendant les dix dernières années, le taux de scolarisation maternelle s'est accru de 77% de 55 798 enfants en 2000/01 à 99 130 enfants (dont 49 574 filles) en 2009/2010. La parité des sexes dans la scolarisation maternelle a été atteinte, avec le nombre des garçons égal à celui des filles. Le nombre des écoles maternelles publiques a doublé, passant de 915 en 2000/01 à 1 895 en 2009/10, c'est-à-dire chaque commune a une ou deux écoles maternelles. En plus, on peut noter une forte croissance dans la fourniture par la communauté et le secteur privé de l'éducation maternelle.

Le taux brut de scolarisation (TBS) primaire indique le rapport entre le nombre total d'inscrits au niveau primaire, quel que soit leur âge, et le groupe de population ayant l'âge de 6-11 ans. Le TBS devrait croître jusqu'à tous les élèves seront absorbés, puis devrait chuter petit à petit vers 100%, car les élèves plus âgés que l'âge officiel seraient totalement disparus du système. Le taux brut de scolarisation primaire est plus pertinent pour le Cambodge que le taux net, car il prend en considération tous les enfants scolarisés, surtout une cohorte des enfants plus âgés que l'âge officiel qui sont exclus du calcul du taux net.

Le TBS primaire a progressé de 109,8% en 2000/01 à 118% 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%, suivie par les quantiles 2, 3, et 4 et la croissance négative de -2,3 % 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. Le taux brut de scolarisation est remonté jusqu'à 125,4% en 2009/10.

Le nombre total d'inscriptions dans le primaire a continué de croître, passant de 2,4 millions pour l'année scolaire 2000-01 à 2,7 millions pour l'année scolaire 2002-03, mais a chuté à 2,2 millions pour l'année scolaire 2009-10. Le graphique 18.1. montre les taux bruts et nets de scolarisation primaire.

Graphique 18.1. Taux de scolarisation primaire



Source: Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports

Le taux net de scolarisation (TNS) primaire indique le rapport de l'effectif des élèves de 6-11 ans à la population âgée de 6-11 ans. Un TNS élevé dénote un niveau élevé de participation par la population ayant l'âge officiel d'entrée à l'école. Les tendances croissantes peuvent être considérées comme un reflet d'une participation croissante dans un degré déterminé d'enseignement. La différence entre le TBS et le TNS souligne la fréquence des entrants tardifs et précoces. Si le TBS est en dessous de 100%, alors le complément à savoir l'écart avec 100% fournit une mesure de la proportion d'enfants qui ne sont pas inscrits dans le degré déterminé d'enseignement.

Pendant les dix dernières années, le TNS primaire s'accroît de 83,8% en 2000/01 à 94,8% en 2009/10, c'est-à-dire l'accroissement annuel était de 1,3%. Il est de l'avis général que plus un pays s'approche du niveau de scolarisation total, le coût unitaire d'intégrer un enfant non scolarisé est plus élevé. Les pouvoirs publics devraient prendre des mesures d'accroître le ratio de passage (80% en 2008) et de réduire le taux d'abandon (8,3% en 2008) afin de parvenir à l'objectif de l'enseignement primaire pour tous.

L'augmentation des inscriptions en classe primaire a été bien plus élevée dans les communes pauvres que dans les plus riches. L'augmentation des inscriptions continue d'être plus importante pour les filles que pour les garçons (27% pour les filles et 22% pour les garçons depuis 1999), ce qui permet de réduire l'écart entre les sexes. En bref, l'écart pauvreté/éducation se rétrécit dans le primaire et la stratégie du plan ESP a grandement contribué à favoriser un accès équitable à l'éducation pour les plus démunis. Certains facteurs ont contribué à ce succès : l'abolition de la contribution parentale en début

d'année, la fourniture d'équipements scolaires supplémentaires et le développement d'initiatives en faveur des plus démunis (et de la parité) telles que des programmes d'alimentation scolaire dans les communes les plus pauvres. En dépit d'une baisse du nombre de redoublements et d'abandons (ce qui a grandement réduit les dépenses de l'Etat et des parents), les résultats obtenus restent en dessous des objectifs visés. Cette question reste donc prioritaire et plusieurs stratégies sont envisagées : nouvelle réduction des coûts, meilleur équipement des zones défavorisées, amélioration de la qualité et de l'efficacité. Dans les communes les plus pauvres, les écoles primaires manquent encore de personnel.

Le nombre d'enfants inscrits à la classe de 7 du collège a augmenté : de 51 123 pour l'année scolaire 2000-01 à 222 183 pour l'année scolaire 2009-10. Les inscriptions à la classe de 10 du lycée ont augmenté de 7 622 en 2000-01 à 123 539 en 2009-10. Le taux de passage du primaire au secondaire a augmenté : de 74,3% en 1988-99 à 78,3% en 2008-09. 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. Le taux de passage du collège au lycée (Classe de 10) est passé de 39,4% en 2000-01 à 86,9% en 2008-2009.

Les effectifs dans l'enseignement primaire ont augmenté de 52 168 en 2000-01 à 56 670 en 2009-10. Le nombre des écoles primaires a considérablement augmenté ces dix dernières années, passant de 5 468 écoles et 55 448 salles de classe en 1998-99 à 6 665 écoles et 58062 salles de classe en 2009-10.

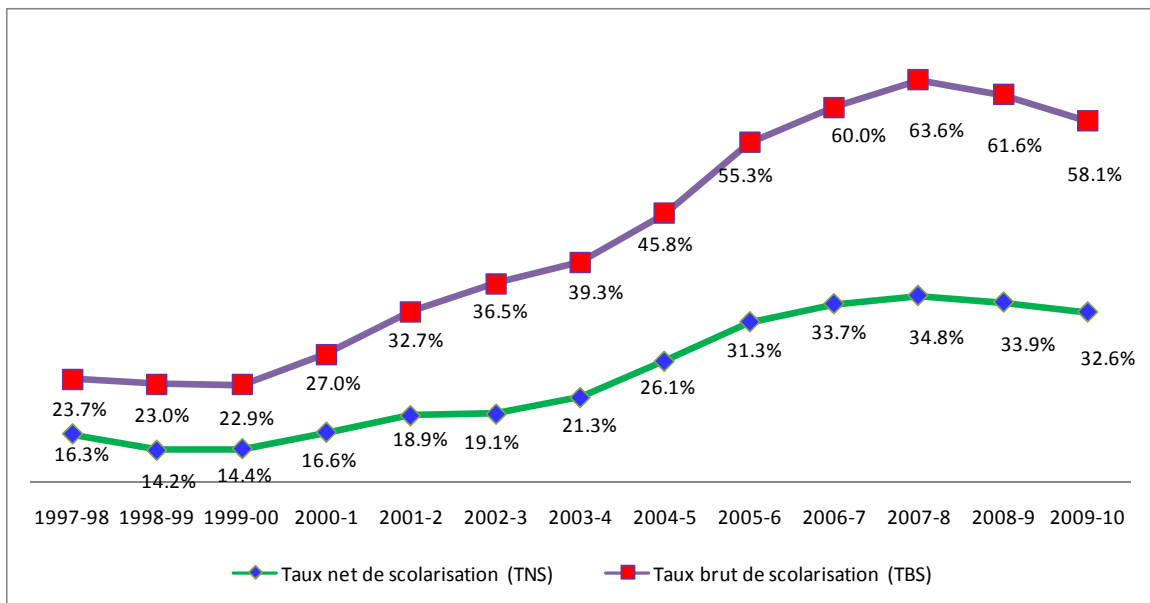
18.2.2. Enseignement secondaire

Le secondaire se compose de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement technique et professionnel. 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; (b) affecter suffisamment de ressources publiques aux établissements scolaires; (c) améliorer la qualité et l'efficacité du système d'éducation 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 dix 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.

Graphique 18.2. Taux de scolarisation au premier cycle du secondaire



Source: Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports

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 la scolarisation 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.

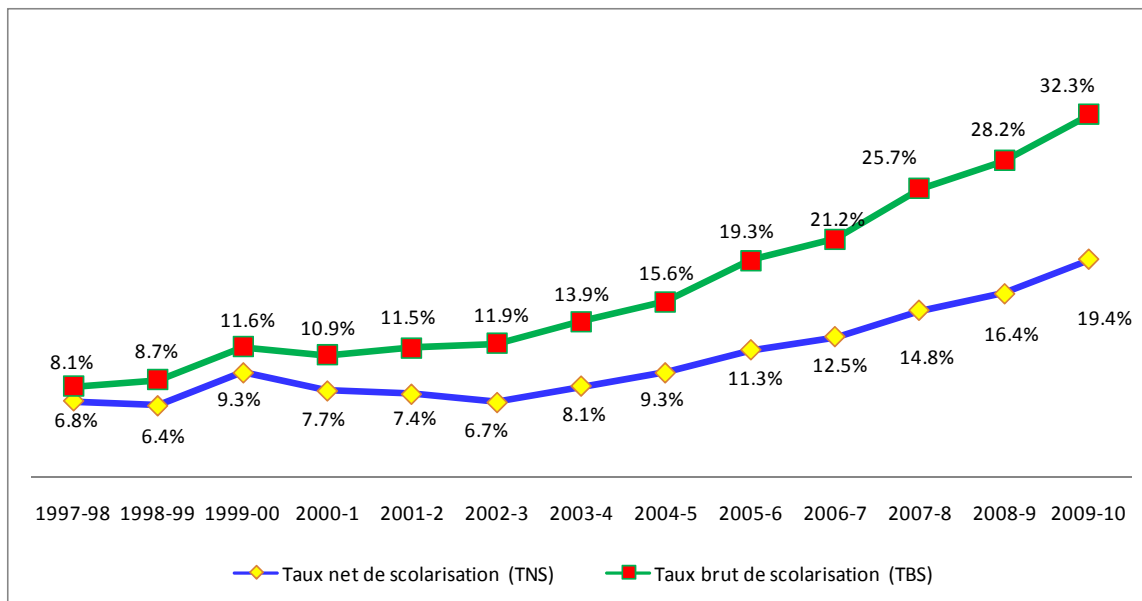
Au niveau du 1^{ème} cycle du secondaire (les classes de 6-9), le taux brut d'inscription est passé de 27% en 2000-01 à 63,6% en 2007/08, puis à 58,1% en 2009/10. Le taux net de scolarisation au niveau du 1^{ème} cycle du secondaire est passé de 16,6% à 32,6% pendant la même période. La réalisation de l'éducation au niveau du 1^{ème} cycle du secondaire était donc remarquable. En 2008, le nombre d'enfants inscrits au 1^{ème} cycle du secondaire qui ont atteint la classe de 9 s'élève à 165 342 (dont 76 641 femmes), c'est-à-dire plus de 100000 enfants se sont inscrits à la classe de 9 en 2008, comparé à 2000. Cela revient à 44% (42% pour les filles) des enfants cambodgiens ont achevé l'éducation de base (Quinn, 2009c, p. 9).

L'équité s'est améliorée dans l'accès à l'éducation au niveau du 1^{ème} cycle du secondaire. 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.

Le nombre de collèges est passé de 367 à 486 et le nombre d'étudiants a doublé, passant de 283 578 en 2000/2001 à 585 115 en 2009/10. Dans le même temps, le nombre de filles inscrites est passé de 104 816 à 279 527, soit une augmentation de 166%.

Graphique 18.3. Taux de scolarisation au deuxième cycle du secondaire



Source: Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports

Cependant, l'éducation au niveau du 2^{ème} cycle du secondaire (les classes de 9-12) a connu une amélioration et expansion rapide, suite à la priorité accordée par le GRC 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. Le nombre d'élèves inscrits au 2^{ème} cycle du secondaire passait de 105 086 (dont 33 465 filles) en 2000/01 à 323583 (dont 140 883 filles) en 2009/10. Le nombre d'élèves qui ont achevé la classe de 12 passait de 17 713 (dont 5 786 filles) en 2000/01 à 59 292 (dont 25 869 filles) en 2008/09. Bien que le taux d'inscription brut au 2^{ème} cycle du secondaire soit passé de 10,9% en 2000/01 à 32,3% en 2009/10, le taux net d'inscription a progressé plus lentement, de 7,7% en 2000-01 à 19,4% en 2009-10. Dans les zones reculées, le taux d'inscription reste faible, avec seulement 2 800 étudiants inscrits aux niveaux 7 à 9.

Le nombre total de lycées est passé de 151 pour l'année scolaire 2000/2001 à 383 en 2009/10. Les inscriptions au lycée ont augmenté : 323 583 inscrits en 2009/10 contre 105086 en 2000/2001.

L'inégalité d'accès à l'éducation est plus sévère au niveau du lycée où les enfants originaires des communes 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. Il est indispensable de poursuivre sans tarder une politique de construction d'écoles secondaires, et de collèges en particulier, dans les zones défavorisées. Des initiatives complémentaires visent à favoriser l'accès à l'éducation grâce à un système de bourses pour les plus démunis, y compris des bourses pour les filles.

Les filles et les étudiants issus des minorités ethniques représentent environ 33% du nombre total d'étudiants. L'absence d'établissement dans nombre de communes et de districts défavorisés reste le principal obstacle à l'accès à l'enseignement secondaire. Environ 1000 communes sont aujourd'hui dans l'incapacité d'accueillir les étudiants des niveaux 7 à 9 et environ 50 districts ne peuvent accueillir les étudiants des niveaux 10 à 12.

En conclusion, 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. 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.

Le taux d'alphabétisme des adultes était de 84,7% pour les hommes et 64,1% pour les femmes, ce qui montre que ces indices restent inchangés par rapport aux années précédentes.

18.2.3. 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'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). Cependant, 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'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 de l'EFTP du secteur privé sont confinées à Phnom Penh et les capacités de l'EFTP dans les zones rurales restent dépendantes de l'assistance extérieure.

L'EFTP, publics et privés, se sont également développés dans toutes les provinces et municipalités grâce à la promotion de la participation du secteur privé dans la gestion et l'enseignement de formations professionnelles et techniques, formelles et informelles, de qualité. Environ 125 175 étudiants suivent les formations dispensées en 2007 par les établissements de formation du Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, du Ministère du Travail et de la Formation Professionnelle, des ONG ou des établissements privés.

18.2.4. Enseignement supérieur

À 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 accordée 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 GRC a mis en place en

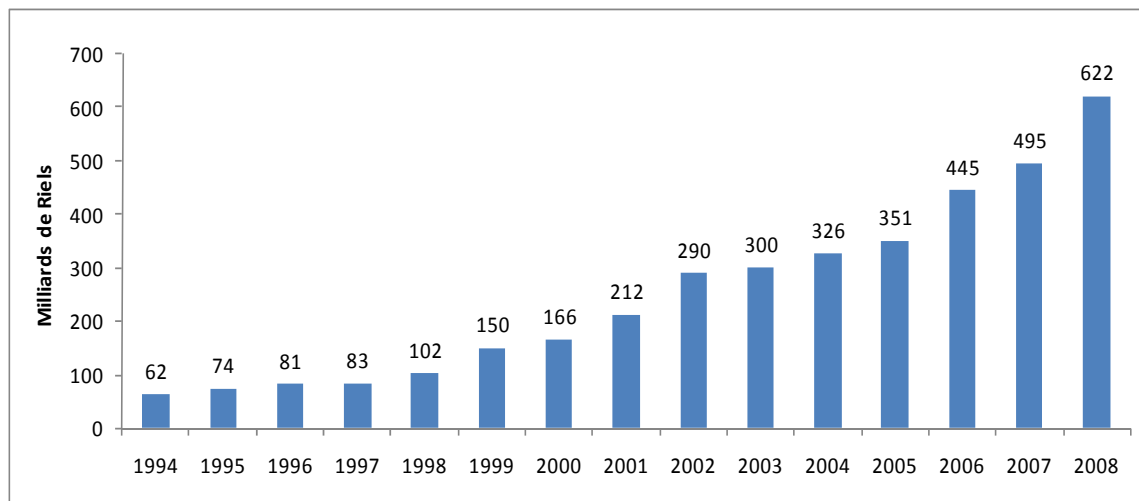
2003 un Comité cambodgien de l'accréditation (CCA), chargé d'évaluer la qualité des établissements d'enseignement supérieur.

Le GRC a accordé une attention toute particulière à la qualité de l'enseignement supérieur. La création du CCA pour l'enseignement supérieur permet un suivi de la qualité de la formation, pour garantir un niveau de qualifications suffisant aux diplômés qui devront contribuer au développement socioéconomique du pays. Le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements de l'enseignement supérieur s'élève à 54 195 dans 32 établissements publics et 80 812 dans 45 établissements privés en 2007.

18.3. Financement de l'éducation

Le GRC a démontré sa volonté d'augmenter les investissements dans les domaines de l'éducation et de la formation, essentiels pour garantir une croissance économique durable et améliorer la productivité. Pendant le premier mandat du gouvernement (1993-1997), la priorité des dépenses publiques a été accordée à la défense et à la sécurité. Le Cambodge devait faire face aux insurgés khmers rouges. La mise en place de la Taxe à valeur ajoutée (TVA) en 1999 a contribué à l'accroissement de recettes budgétaires de 1% du PIB. Cela permet au GRC d'accroître les dépenses d'éducation à partir du second mandat. Les dépenses gouvernementales d'éducation ont augmenté de 1% du PIB en 1996 à 2% en 2002.

Graphique 18.3. Dépenses budgétaires sur l'éducation
(en milliards de riels)



Source: MEF

Les dépenses d'éducation représentent 18,3% des dépenses courantes de l'État en 2008, contre 9% seulement en 1997. En outre, plus de 60% du budget alloué au secteur de

l'éducation était destiné à l'enseignement général, mettant l'accent sur les dépenses consacrées aux initiatives en faveur des plus démunis. Au total, si l'on ajoute les dépenses d'investissement, l'éducation est devenue le premier poste de dépense particulier de l'Etat, passant devant la défense. Cet effort financier accru s'est accompagné de la mise en place du PAP, et s'est effectivement focalisé sur les plus pauvres, avec plus de 60% du budget consacré à l'éducation primaire.

Tableau 18.2. Dépenses totales d'éducation (en millions de dollars)

	2006	2007e	2008e	2009e	2010e
Coût du programme Éducation	343,1	330,1	338,2	347,1	357,3
Financement domestique	166,2	185,1	197,9	150,0	166,5
dont le support budgétaire	0	7	7	7	0
Financement extérieur	60,3	51,4	28,9	23,4	19,6
Écarts des fonds	116,6	93,6	111,4	173,7	171,2
Éducation de base	289,2	289,2	289,2	289,2	289,2
Financement domestique	113,0	126,8	136,6	105,0	118,2
Financement extérieur	54,8	44,1	22,8	17,6	12,2
Écarts des fonds	121,4	118,2	129,9	166,5	158,8
Support budgétaire		35,0	35,0	35,0	35,0

Source: Ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports

Les dépenses gouvernementales d'éducation passaient de 62 milliards de riels en 1994 à 622 milliards de riels en 2008. Les dépenses d'éducation se sont accrues considérablement depuis 1999, à la suite de l'introduction des réformes du secteur d'éducation. Le budget d'éducation a augmenté de 47% en 1999, comparé à 1998. Au cours de la dernière décennie, les dépenses d'éducation ont quadruplé pour atteindre 622 milliards de riel (152 millions de dollars) en 2008. En outre, le montant total de l'aide extérieure dans le secteur de l'éducation s'élevait à 50—60 millions de dollars par an. Le Programme d'investissement public (PIP) a projeté cette aide à 52 millions de dollars par an pour la période 2006-2008. Quatre des bailleurs de fonds qui soutiennent le secteur de l'éducation ont fait l'engagement de fonds jusqu'à 2010.

Le tableau 18.2 montre les engagements des bailleurs de fonds pour la période 2006-2010, avec un record en 2006 et une baisse constante à partir de 2008. Les dépenses gouvernementales ne représentent que la moitié des dépenses réelles d'éducation, les parents continuant à assumer 35% des frais engagés, les 15% restants provenant de l'aide extérieure.

Chapitre 19

Santé

19.1. Historique

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. 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 GRC place la santé au cœur de la Stratégie Rectangulaire, car le gouvernement est conscient que le manque d'accès aux soins par les pauvres détériore le dénuement causé par la pauvreté monétaire. 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 pour cette raison que les indicateurs de la santé ont été reconnus comme cruciaux dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies.

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. Nonobstant ce succès, le Cambodge doit faire face à beaucoup de challenges dans le secteur de la santé. 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 1,2 pour cent en 2003, puis à 0,9% en 2007. Mais ce succès masque une augmentation substantielle de la transmission de mari à épouse et de mère à enfant et la croissance des prévalences du VIH/SIDA chez les jeunes, en particulier parmi les groupes vulnérables. 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.

La malnutrition des enfants de moins de 5 ans continue d'être un problème de santé publique. En 2006, presque 36% des enfants souffrent d'insuffisance pondérale et présentent une sous nutrition chronique ou émaciation. Le taux de la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans et le taux de mortalité infanto juvénile a diminué drastiquement ces dernières années, mais restent encore très haut par rapport aux pays dans la région. Donc, le Cambodge aura également des difficultés à atteindre les OMDs de réduire le taux de mortalité maternelle, car ce taux reste très haut.

Pour réaliser ces objectifs, le GRC 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, 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. Un projet d'assurance-maladie communautaire a été mis en place pour mitiger les fardeaux sur les pauvres. 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 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. 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.

19.2. Stratégie nationale en matière de la santé

En 2003 le GRC 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). Ce plan a été mis à jour en 2008.

Le Plan stratégique 2003-2007 met 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 stratégie du gouvernement en matière de la santé s'attache aux priorités suivantes: la prestation de soins de santé de base à la population du Cambodge; la prestation de services essentiels spécialisés; la décentralisation et la déconcentration des fonctions de financement, de planification et d'administration au sein du secteur de la santé; l'optimisation des ressources humaines; la prévention et la répression des maladies transmissibles et certaines maladies non transmissibles sélectionnées; une protection maternelle et infantile de qualité; la mise en application des lois relatives à la santé; la promotion active de comportements liés à la santé ou favorables à la santé parmi la population; la qualité, l'efficacité et la rentabilité de prestations de services de santé; une plus grande promotion de partenaires publics et privés efficaces pour rationaliser le secteur de la santé; 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; et la promotion de l'accès équitable aux services prioritaires, surtout pour les pauvres.

Un nouveau plan stratégique 2008-2015 est adopté en 2008. Ce plan met l'accent sur les objectifs stratégiques suivants: réduire les fardeaux sociaux et économiques des maladies transmissibles; la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme; prévention et réduction des maladies, de l'invalidité et de la mort précoce causée par les maladies chroniques non-transmissibles, les problèmes mentaux, la violence, la blessure et les troubles visuels; réduction de la morbidité et de la mortalité et l'amélioration de la santé pendant les périodes cruciales de la vie, incluant la grossesse, l'accouchement, la période néonatale, l'enfance et l'adolescence, et l'amélioration de la santé sexuelle et reproductive et la promotion d'un vieillissement actif et sain pour tous les individus; réduction des conséquences de la catastrophe, de la crise et des conflits, et la mitigation de leur impact social et économique; promotion de l'environnement plus sain, en intensifiant la prévention; l'amélioration de la nutrition, de la sécurité alimentaire; l'amélioration des services de soins en renforçant la bonne gouvernance, le financement, le personnel et la gestion; et amélioration de l'accès, de la qualité et l'utilisation des produits et des technologies médicales.

Les objectifs de la stratégie en matière de la santé vise à 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.

19.3. Performance du secteur de santé

Des progrès considérables ont été enregistrés dans le secteur de la santé au Cambodge depuis les années 1990. L'Enquête sur la démographie et la santé du Cambodge de 2000 et de 2005 fournissent les indicateurs clés du secteur de la santé.

19.3.1. État de santé de la population

L'Enquête sur la démographie et la santé du Cambodge 2005 a mis à jour et fournit des données fiables sur la fécondité, la santé maternelle et infantile, la nutrition, la prévalence du VIH/SIDA, le statut des femmes et la violence domestique.

Tableau 19.1. Indicateurs de santé

	CDHS 2000	CDHS 2005
Durée de vie (ans)		
Femme	58	64
Homme	54	58
Taux de mortalité (par 1,000 nouveaux nés)		
Mortalité infantile	95	66
Mortalité infanto-juvénile	33	19
Moins de 5 ans	124	83
Mortalité maternelle (par 100.000 nouveaux nés)	437	472

Source: Cambodia Demographic and Health Survey 2005; NIS.

La durée de vie augmente de 58 ans à 64 ans pour les femmes et de 54 ans à 58 ans pour les hommes de 1998 à 2005. La mortalité infantile, la mortalité infanto-juvénile et la mortalité de moins de 5 ans ont diminué drastiquement, reflétant l'accroissement des dépenses de santé au cours de la dernière décennie. La mortalité infantile est passé de 95 par 1000 nouveaux nés en 1998 à 66 en 2005, alors que le taux de mortalité infanto-juvénile a diminué fortement de 33 à 19 nouveaux nés pendant cette période. La mortalité de moins de 5 ans a baissé également de 124 par 1.000 nouveaux nés en 1998 à 83 en 2005. Toutefois, le Cambodge doit faire face encore aux challenges car la mortalité maternelle reste très haut, à 472 par 100 000 nouveaux nés en 2005. Il est nécessaire d'améliorer davantage les institutions tertiaires de la santé pour avoir un impact réel sur la santé des femmes au Cambodge.

19.3.2.VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme

De grands progrès ont été accomplis au Cambodge en termes de lutte contre la propagation du VIH/SIDA. Le taux de prévalence du VIH/SIDA a diminué de 3,9 pour cent de la population en 1997 à 1,2 pour cent en 2003, puis à 0,9% en 2007, grâce à la mise en œuvre du « Plan National Stratégique de Lutte contre le VIH/SIDA : 2006-2010 ». En 2007, le Ministère de la Condition Féminine a élaboré un « Programme Quinquennal Stratégique sur les Femmes, Filles et le VIH/SIDA : 2008-2012 ». Les femmes représentent 88% des consultations menées par les cliniques gouvernementales et des ONGs. L'accès aux soins et aux services de traitement constitue une préoccupation principale pour la population rurale, car les traitements anti-rétroviraux (ARV) sont très complexes. Le nombre de personnes testées VIH-positifs avancés ayant accès à des traitements anti-rétroviraux (ARV) a augmenté encore plus. Le nombre des adultes ayant accès à des traitements ARV est passé de 10 344 en 2006 à 24 123 (51,2% des femmes) en 2007; le nombre des enfants ayant accès à des traitements ARV a augmenté de 1 787 en 2006 à 2 541 (47% des filles) en 2007; le nombre additionnel de 11 235 personnes vivant avec le VIH/SIDA (dont 1 840 enfants) a eu l'accès aux traitements des maladies opportunistes et 39 Districts opérationnels (OD) dispensent des traitements complètes continus. Le taux des adultes vivants après 12 mois de traitements ARV s'élève à 87,6%, contre la cible de 85% pour 2007. Le nombre des dispositifs offrant les services de prévention de transmission de mère à enfant est monté à 99 en 2007, couvrant tous les provinces; et le nombre des districts opérationnels ayant au moins un dispositif de santé offrant ces services a augmenté de 39 à 59 pendant la même période.

Mais ce succès masque une augmentation substantielle de la transmission de mari à épouse et de mère à enfant et la croissance des prévalences du VIH/SIDA chez les jeunes, en particulier parmi les groupes vulnérables. 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.

Le Plan National Stratégique pour la Suppression de la Tuberculose, 2006-2010 vise à réduire la prévalence de tuberculose et le taux de mortalité due à la tuberculose. En 2007, tous les 957 centres médicaux et 74 hôpitaux de référence offrent les services gratuits du « Traitement direct observé courte période - *Direct Observed Treatment Short Course (DOTS)* » aux patients de tuberculose. Le taux de détection de la tuberculose a augmenté de 60% en 2003 à 65,4% en 2007, en s'approchant des objectifs globaux de 70%. Le taux de guérison de la tuberculose a dépassé pendant plusieurs années les objectifs de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le nombre de centres médicaux qui mènent des activités conjointes tuberculose et VIH est passé de 222 en 2006 à 522 en 2007.

Le nombre de patients infectés par le paludisme est décliné de 100 000 en 2005 à 59 000 en

2007, grâce aux efforts déployés par le Centre national pour la suppression de parasitologie, entomologie et le paludisme et son partenaires pour le développement. Le taux de mortalité due au paludisme est passé de 2,81% à 1,68% par 100.000 habitants, grâce à une meilleure éducation, une distribution élargie des moustiquaires traités d'insecticides et la formation des volontaires villageois qui offrent le test sanguin et les médicaments. Environ 81% des villages infectés par le paludisme ont reçu des traitements et des moustiquaires traités en 2007.

19.3.3. Malnutrition

L'alimentation a 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.

La malnutrition des enfants de moins de 5 ans continue d'être un problème de santé publique. Cependant la nutrition des enfants s'est améliorée au cours de cinq dernières années. Actuellement, presque 37% souffre d'insuffisance pondérale et 7% présentent une sous nutrition chronique ou émaciation, contre 47% et 15% en 2000 (CHDS, 2005). L'insuffisance pondérale est plus fréquente à Pursat (62%) et moins fréquente à Phnom Penh (22%). Les femmes souffrent également des insuffisances nutritionnelles. 47% des femmes présente certain degré d'anémie. Les femmes cambodgiennes âgées de 15– 49 ans sont considérées comme maigres et 10% comme obèses.

19.3.4. Accès aux services de soins et de santé

En général, la couverture des soins dans les zones reculées du Cambodge s'est élargie, mais les progrès sont lents. Le nombre de centres de santé étoffés de personnel qualifié et équipés de matériels adéquats a été porté de 678 en 2000 à 991 en 2007. 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.

Le système de santé est plus accessible aux enfants; les centres de santé qui offrent les soins de Gestion intégrée des maladies infantiles (integrated management of childhood illness—IMCI) a augmenté de 456 en 2006 à 533 en 2007. Le GRC a mis en place un programme de prévention de malnutrition en substance nutritive. La couverture vaccinale contre les principales maladies de l'enfance s'est améliorée également, grâce au Programme Élargi de Vaccination (PEV). 82% des enfants âgés de moins de 12 mois ont reçu tous les vaccins en 2007, contre 40% en 1998; 78% des enfants ont reçu les vaccins contre la rougeole en 2007, contre 55% en 1998. En 2007, 86% des enfants entre 6 et 59 mois ont reçu au moins un complément en vitamine A.

Le taux d'utilisation des centres publics de santé a augmenté tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Un centre de santé en milieu rural a deux fois plus de chances d'être visité par un patient pour le premier traitement que celui en milieu urbain (14% contre 8%). Cependant, 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. Les pharmacies privées en milieu urbain ont plus de chances d'être visitées par les patients pour le premier traitement que celles en milieu rural (25% contre 7%) (CDHS, 2005).

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 de santé maternelle et infantile (MCH), une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre des services de gestion intégrée des maladies infantiles (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.

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.

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. Le GRC offre au personnel de la santé des incitations salariales pour les encourager à servir mieux la population.

La priorité sera d'établir une motivation, en particulier de mettre en place des mécanismes de supervision, de discipline et de récompense. Le GRC doit donner plus d'incitation au personnel de la santé qui travaille dans les zones reculées sous forme de prime, tandis que le système de formation doit être changé pour répondre aux besoins de la population vivant en milieu rural. La politique de déploiement de sagefemmes est en train d'être mise en œuvre.

19.4. Financement du système de santé

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. Un des objectifs majeurs du gouvernement est d'améliorer la gestion et la viabilité financière du système de santé publique.

Un Cadre Stratégique pour le Financement de la Santé, 2008-2015, est adopté en 2008 pour assurer la mise en œuvre du Deuxième Plan stratégique en matière de la santé, 2008-2015. Son objectif est d'établir un plan cohérent pour couvrir toutes formes du financement du secteur de la santé. Le financement des systèmes de santé au Cambodge provient de trois sources principales: gouvernement (12% du budget courant national ou 1% du PIB; 6 dollars per capita par an en 2007), bailleurs de fond (103 millions de dollars ou 7 dollars per capita par an en 2007) et les charges directs des populations (deux tiers des dépenses totales de la santé ou 25 dollars per capita par an). Les dépenses directs des populations sont dispensées dans le cadre du recouvrement des coûts ou du secteur privé. 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.

Le Cadre Stratégique pour le Financement de la Santé, 2008-2015, est basé sur les modèles suivants: (i) les couches les plus riches de la population doivent financer eux même leurs soins et doivent acheter des produits complémentaires d'assurances-maladie si nécessaire; (ii) les fonctionnaires et les employés du secteurs privé seront couverts par le régime social d'assurance-maladie; (iii) les personnes à revenu intermédiaire (qui vivent au-dessus de la ligne de pauvreté) doivent être protégées par le régime communautaire d'assurance-maladie; (iv) les pauvres (ceux qui vivent au-dessous de la ligne de pauvreté) seront protégés par plusieurs dispositifs de protection sociale, incluant l'exonération de frais divers; les fonds d'équité et d'autres dotations. Les objectifs de ce cadre stratégique sont suivants: (1) augmenter les affectations budgétaires et améliorer l'efficacité des dépenses budgétaires de santé; (2) faire un alignement des ressources financières des partenaires au développement aux stratégies, plans et priorités du gouvernement et renforcer la coordination du financement de la santé par ces partenaires; (3) supprimer les barrières financières au niveau de centre de santé et élaborer des mécanismes de protection sociale en matière de la santé; (4) assurer l'utilisation efficace de toutes les ressources de santé au niveau de prestation de service; et (5) améliorer la production et l'utilisation de l'information dans le financement de la santé.

19.4.1. Dépenses gouvernementales de santé

L'efficacité des systèmes de soins de santé dépende d'un financement adéquat. À cette fin, tout au long des dix dernières années, les dépenses publiques de santé ont augmenté régulièrement en terme nominal d'environ 54 pour cent par an pour atteindre 405 milliards de riel (99 millions de dollars) en 2008, contre 75 milliards de riel en 1999. En proportion du PIB, les dépenses publiques de santé a progressé de 0.4% en 1998 à 1,1% en 2008. En pratique, elles sont passées de 1 dollar par an et par habitant en 1998 à 3 dollars en 2003, puis à 6 dollars en 2008. 27% des dépenses se sont allouées aux services provinciaux de la santé.

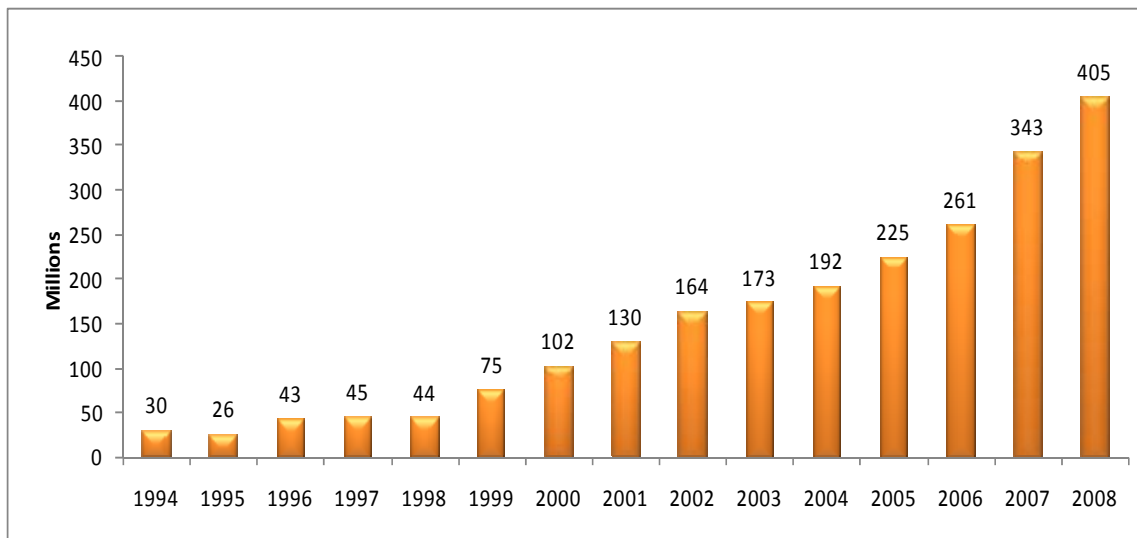
Ainsi, afin de corriger la tendance de sous financement du secteur santé, deux hypothèses sont envisagées ici. Le GRC a l'intention de poursuivre l'hypothèse haute du financement du secteur de la santé. Même en cas de l'hypothèse basse, à l'intérieur de ce cadrage l'accent sera porté sur la prestation 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.

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 en 2000 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).

Graphique 19.1. Dépenses en matière de santé

(en milliards de riels)



Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Les provinces (les services provinciaux de la santé), où vivent près de 90% des habitants, ne recueillent que 45% des fonds de l'État, contre 55% pour la capitale, dont la population est pourtant plus favorisée. Au niveau de prestation des services, les districts médicaux opérationnels (OD) recueillent 7% des fonds de l'État, les hôpitaux de référence—26% et les centres de santé—32%.

Les salaires représentent moins de 12% des dépenses courantes de l'État dans le domaine, une des proportions les plus faibles au monde. Une extrême modicité des salaires incite une partie du personnel médical d'État 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 gouvernement est particulièrement préoccupé par l'exode des cerveaux des zones rurales en direction des zones urbaines. Pour renverser cette tendance, il faut renforcer les dispositifs de santé en lieu rural. En plus, 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 prime 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.

19.4.2. Dépenses des partenaires au développement

De plus, les dépenses de santé financées par l'assistance internationale s'établissent à 7 dollars par an et par habitant, contre 4 dollars en 2003. Les dépenses de santé financées par le GRC et les partenaires au développement sont donc remontées à 13 millions.

En dépit d'accroissement des dépenses gouvernementales de santé ces dernières années, le secteur de la santé a souffert d'un sous financement chronique. La capacité à financer le secteur de santé sera influencée par la mobilisation des ressources domestiques, efficacité renforcée d'affectation des ressources et par la disponibilité d'une aide financière extérieure. Le Cambodge dépend donc du financement des bailleurs, qui s'est élevé à 103 millions de dollars en 2007.

En conséquence de cette dépendance, plusieurs mécanismes du financement ont émergé: un fonds commun des bailleurs (le Projet d'appui au secteur de la santé et le SWIM); les frais de santé collectés par les centres de santé; l'exonération des frais pour les pauvres; le régime contractuel de prestation des soins (un contrat externe avec les ONGs ou un contrat interne avec les services d'hôpitaux de référence); le fonds d'équité; le régime communautaire d'assurance-maladie et d'autres formes d'assurance-maladie.

19.4.3. Fonds d'équité

Les ménages cambodgiens doivent épauler les fardeaux des dépenses de santé. Les frais de santé engagés par les ménages se sont élevés à 25 dollars par tête par habitant. Et si on ajoute des dépenses du gouvernement et des bailleurs aux frais de santé engagés par les ménages, les dépenses totales de santé se sont élevées à environ 38 dollars par an. Or le recours massif au financement des frais de santé par les particuliers a un impact disproportionné sur la pauvreté, car les pauvres sont obligés de vendre en détresse leurs actifs pour avoir l'accès aux soins. Par conséquent, ils deviennent plus pauvres. D'après des estimations, 26% des patients doivent emprunter de l'argent ou vendre des biens pour payer leurs frais médicaux.

En outre, les dispositifs publics de santé ont recours aux frais de santé pour financer leur dépenses courantes. Par conséquent, l'accès par les pauvres aux soins se réduit davantage. Pour améliorer l'accès, des fonds d'équité ont été mis en place pour exonérer les pauvres des frais de santé. Depuis 2005, ces fonds sont financés par le GRC et les partenaires au développement. Les ONGs sont chargés d'assurer le suivi du régime d'exonération des frais. Un système d'identification des pauvres a également mis en place pour faciliter la tâche. En 2007, environ 1,3 millions des pauvres ont été exonérés des frais de santé au niveau de centre de santé.

Actuellement, les bénéficiaires de soins échappent aux pauvres au profit des classes moyennes. Les 40% de la population les plus pauvres ne consommant 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 soin locales.

19.4.4. Régime d'assurance-maladie

Le régime communautaire d'assurance-maladie est encore un projet pilot, qui est en train d'être mis en œuvre dans quelques hôpitaux de référence. Seulement quelques 46.000 Cambodgiens sont membre du projet assurance-maladie.

19.4.5. Services privés de santé

L'accroissement 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.

SEPTIÈME PARTIE

FINANCES PUBLIQUES

Chapitre 20. Système fiscal

Chapitre 21. Budget de l'État

Chapitre 20

Systeme fiscal

Le système fiscal du Cambodge s'organise autour de deux régimes: le régime déclaratif et le régime forfaitaire.

20.1. Régime déclaratif

Le régime déclaratif suppose que les redevables déterminent eux mêmes leurs bases d'imposition et payent leur impôt sans intervention de la part de l'administration des impôts.

En premier lieu, l'administration des impôts reçoit la déclaration des redevables. Elle procède ensuite au contrôle de cette la déclaration déposée spontanément pour vérifier si les revenus déclarés sont conformes aux éléments figurant au dossier du redevable et si cette dernière est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur en matière fiscale.

Les intérêts du système sont les suivants:

- Les redevables sont responsables des éléments portés sur leur déclaration,
- Ils procèdent au dépôt spontané de leurs déclarations et paient l'impôt à partir des bases déclarées,
- Les dépenses administratives sont réduites,
- L'administration des impôts dispose de plus de temps pour vérifier les redevables en situation irrégulière (activités non déclarées ou utilisant des circuits de fraude organisée),
- L'application des lois est renforcée,

Les personnes assujetties au régime réel sont toutes sortes d'entreprises d'importation, d'exportation et d'investissement dont le chiffre d'affaires minimum imposable annuel est de :

- 500 millions de riels pour les sociétés de fourniture de biens,
- 250 millions de riels pour les sociétés des services et
- 125 millions de riels pour les sociétés engagées dans des contrats avec l'Etat.

Le nombre total d'entreprises au Cambodge fin 2008 est de 11 196 compagnies ; dont 2933 sont des petites, moyennes ou grandes entreprises en activité (et qui ont déposé leur déclaration au Département Général des Impôts (GDI)). Elles se répartissent en 1793 grandes entreprises, et 9403 entreprises de taille moyenne et des petites entreprises. Toutes les provinces et 7 districts de la Municipalité de Phnom Penh appliquent le régime déclaratif. Les recettes provenant des impôts des redevables assujettis au régime déclaratif représentent 90% des recettes totales du DGI au titre des impôts sur les bénéfices industriels.

20.2. Régime forfaitaire

Le régime forfaitaire est réservé aux petites activités économiques. Celles-ci représentent 39086 entreprises qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à celui des redevables assujettis au régime réel. Le revenu provenant des redevables assujettis au régime forfaitaire représente 10% des recettes totales du département des impôts au titre des impôts sur les bénéfices industriels.

Le Département Général des Impôts est responsable de la collecte des impôts de l'Etat et des impôts provinciaux. Ce régime sort du système déclaratif : le calcul de l'impôt exigible se fait par l'administration sur la base de divers éléments :

- Localisation de l'activité (capitale, province);
- Nombre de salariés; et
- Type d'activité.

Ensuite l'administration procède sur le terrain à la collecte de l'impôt. La procédure est plus lourde puisque pour un rendement assez faible elle exige une mobilisation d'un grand nombre d'agents pour récupérer des créances auprès d'une population souvent peu sensibilisée au « civisme fiscal ».

20.3. Destinations et types d'impôts

Les impôts peuvent alimenter le budget de l'Etat ; ce sont:

- L'impôt sur les salaires,
- L'impôt sur les bénéfices,
- L'impôt sur la location des maisons et des terrains,

- La TVA,
- Les droits d'accise ou les taxes spécifiques sur certains produits et services,
- La taxe sur l'abattage et
- Les droits de timbres.

Les impôts peuvent alimenter le budget des provinces rurales ou urbaines ; ce sont:

- L'impôt sur les terrains non utilisés,
- Les droits d'enregistrement,
- La patente,
- La taxe sur les abattoirs,
- La taxe sur les véhicules et
- L'impôt sur l'alcool et le tabac.

La fiscalité actuellement en place au Cambodge est constituée d'impôts directs, d'impôts indirects et de divers droits et taxes. Les droits de douane (DD) sur le commerce extérieur (importations et exportations) sont des impôts indirects considérés à part.

Les *impôts directs* sont les impôts sur le revenu des personnes physiques, sur les bénéfices et sur les gains en capital.

On distingue actuellement au Cambodge :

- 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 de biens, les prestations de services, depuis l'importation jusqu'à la mise à la consommation auprès du consommateur final et sont répercutables tout au long du cycle commercial suivi par le produit ou la prestation. Le système, au Cambodge, recense, actuellement 5 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'accises ou taxes spécifiques sur certains produits locaux ou importés - les eaux gazéifiées, les alcools et les boissons alcoolisées, 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 sur les véhicules, sous forme de vignettes;
- Des droits sur les actes et transactions ou droit d'enregistrement sur les mutations.
- Les droits de douanes.

20.4. Description des Impôts

20.4.1 Impôts pour le budget de l'Etat

20.4.1.1. Impôt sur les salaires

L'impôt sur les salaires consiste en une retenue à la source opérée sur le salaire par l'employeur qui la reverse au DGI tous les mois. Cette impôt s'applique sur la rémunération, les primes, les heures supplémentaires, les avantages en nature et les autres avantages.

Ne sont pas soumises à l'impôt:

- Les dépenses professionnelles effectuées par l'employé pour l'intérêt de l'entreprise ou pour des personnes avec des ressources limitées ;
- Les indemnités de licenciement définies par le Code du travail ;
- Les avantages sociaux complémentaires stipulés dans le Code du travail ;
- La fourniture gratuites ou à bas prix d'uniformes ou d'équipements professionnels ;
- Les indemnités forfaitaires pour frais de missions et de transport ;

Les taux d'imposition sur les salaires sont progressifs :

- L'employeur retient un impôt de 20% sur les revenus additionnels mensuels ;

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%

- Pour les non-résidents, l'impôt est retenu lors du versement, avec un taux de 20% sur les rémunérations imposables.

Le principe reste le dépôt d'une déclaration annuelle de résultat avec bilan, compte de résultat et annexes qui entraîne l'application de l'impôt sous déduction des acomptes éventuellement versés tout au long de l'année.

En tout état de cause, c'est cette déclaration annuelle qui constitue le document juridiquement opposable au redevable concernant l'exercice écoulé

20.4.1.2 Impôt sur les bénéfices

20.4.1.2.1. Taux de l'impôt sur les bénéfices

Les taux d'imposition des bénéfices taxables sont les suivants:

- 20% pour les personnes morales (entreprises), 30% pour les exploitations pétrolières et de gaz naturel ou de ressources naturelles ;
- 9% pour les Projets d'Investissement Qualifiés (QIP) reconnus par le Conseil pour le Développement du Cambodge (CDC) pour une période transitoire de 5 ans ;
- 0% pour les QIP pendant la période d'exonération définie par la CDC ;
- 0% à 20% selon un taux progressif pour les individus et les membres de groupes d'exploitation ;
- 5% des primes brutes encaissées dans l'année par les assureurs ou les réassureurs (Cambodia-RE).

Pour les assujettis au régime forfaitaire, la déclaration de revenus est à déposer annuellement auprès de l'administration des impôts au plus tard le 31 octobre et est à payer mensuellement à partir des bénéfices dans le régime forfaitaire.

Les bénéfices sont calculés par le redevable et vérifiés par l'administration des impôts ; en cas de divergence, le montant est discuté avec le redevable ou son représentant.

Ces bénéfices sont calculés selon le type d'exploitation. Le principe dans un régime déclaratif reste l'imposition dans un premier temps sur la base des éléments déclarés. Le taux de l'impôt sur les bénéfices forfaitaires est défini pour 3 ou 6 mois, ou 1 an.

20.4.1.2.2. Taxes sur les profits additionnels provenant de la distribution de dividendes

- 20% pour la distribution de dividendes dans le cas où l'entreprise paye la taxe sur les bénéfices au taux de 0%,
- 11% à 91% pour la répartition de dividendes dans le cas où l'entreprise a déjà payé la taxe sur les bénéfices au 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 comptabilité.

Lors des distributions suivantes, les taxes sur des dividendes additionnels sont exonérée. Les impôts ayant déjà subi un prélèvement en amont ne peuvent faire l'objet d'une deuxième taxation lors d'une deuxième distribution (système de précompte ou d'avoir fiscal)

20.4.1.3. Impôt minimum et paiement avancé de l'impôts sur les bénéfices

Le paiement avancé de l'impôt sur les bénéfices— Les redevables assujettis au régime déclaratif sont tenus à déposer leur déclarations et à verser, avant le 15^{ème} jour de chaque mois, le paiement avancé de l'impôt sur les bénéfices au taux de 1% sur le chiffre d'affaires (incluant tous les taxes excepté la TVA) réalisé durant le mois précédent. Cependant, les QIP qui bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant la période d'exonération sont exonérées de ce paiement avancé. Le paiement avancé est déductible du montant total de l'impôt sur les bénéfices lors de la liquidation annuelle de cette taxe.

Un impôt minimum— est une taxe séparée et distincte des impôts sur les bénéfices. Tous les redevables assujettis au régime déclaratif, sauf les QIP reconnu par le Conseil pour le Développement du Cambodge (CDC), sont soumis à l'impôt minimum. L'impôt minimum est imposé au taux de 1% sur le chiffre d'affaires annuel (incluant tous les taxes excepté la TVA) et est versé lors de la liquidation annuelle des impôts sur les bénéfices. Les redevables

pourraient bénéficier d'une déduction égale au montant de l'impôt sur les bénéfices.

20.4.1.4. Impôt à la source payable par les résidents

Les impôts payables à la source sont de:

- 15% pour: (1) les revenus des personnes fournissant des services, (2) les redevances sur les actifs incorporels et sur les ressources minières et (3) les intérêts versés par les résidents imposables (qui ne sont pas banquiers) aux autres résidents imposables ;
- 10% pour les revenus provenant des loyers des biens mobiliers et immobiliers ;
- 6% pour les intérêts versés aux résidents créanciers d'un compte à terme par une banque ;
- 4% pour les intérêts versés aux résidents créanciers d'un compte à terme indéterminé par une banque.

La retenue des impôts relevant de cet article ne s'applique pour aux intérêts versés aux banques et aux revenus exonérés définis au nouvel article 9 ;

Les impôts retenus à la source sont applicables aux paiements (intérêts, redevances, loyers etc.) entre entreprises imposables au même régime forfaitaire. 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.

20.4.1.5. Impôts retenus à la source sur les paiements faits aux non-résidents imposables

Les résidents imposables, exploitant un commerce, qui versent des revenus aux non-résidents imposables, doivent retenir à la source et reverser l'impôt, au taux de 14%, sur les intérêts, redevances, loyers, services de gestion et de versement de dividendes.

20.4.1.6. Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

La TVA remplace l'impôt sur le chiffre d'affaires depuis le 1^{er} janvier 1999. La TVA est applicable aux imposables au régime réel : toutes types d'entreprise, 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 fourniture de biens, 250 millions de riels pour la fourniture de services et 125 millions de riels pour les contrats avec l'Etat.

Les fournitures exonérées (ou les entreprises exonérées) sont:

- Les services publics postaux;
- Les services hospitaliers/cliniques et services médicaux/dentaires ;
- Les services de transport de passagers propriété intégrale de l'Etat ;
- Les services d'assurance ;
- Les services financiers de base ;
- L'importation des effets personnels exonérés de droits de douane ;
- Les activités non lucratives d'intérêt public ;
- Les fournitures pour les missions diplomatiques et des organisations internationales.

Taux de la TVA:

- 10% sur la valeur imposable des fournitures imposables,
- 0% sur valeur imposable pour des biens à l'exportation et des services conclus à l'extérieur du Cambodge,

La TVA est à verser au compte de l'Etat, sur la différence entre la production totale et les intrants totaux d'un même mois. La déclaration et la TVA sont à déposer et payer à l'administration des impôts au plus tard le 20^{ème} jour du mois suivant.

20.4.1.7. Taxe sur le Chiffre d'Affaires

La Taxe sur le Chiffre d'Affaires est payable mensuellement au taux de 2% et est applicable aux redevables assujetti au régime forfaitaire (les redevables de faible revenu qui ne sont pas inclus dans régime réel).

20.4.1.8. Taxe sur les loyers des maisons et terrains

L'impôt sur les loyers des maisons et des terrains est de 10% sur les gros loyers provenant de la location de bâtiments, de maisons, d'usines, d'entrepôts, de terrains, de mines de métaux ou de charbon, de lacs et de rizières, et de marais salants. Cet impôt est payable par les propriétaires ou les usufruitiers. Sont exonérés les loyers qui sont inclus dans les bénéfiques assujettis au régime réel et les dépôts de garantie.

20.4.1.9. Droits divers

Les droits divers sont applicables sur certains biens importés ou fabriqués au Cambodge et sur certains produits comme: les voitures, les motos, les cigarettes (10%), les alcools et la bière (30%), les services de divertissement (10%)... les transports aériens internationaux et domestiques de passagers (10%).

La base de calcul des droits divers :

- Pour les produits fabriqués au Cambodge, la taxe est calculée sur le prix usine indiqué sur la facture ;
- Pour les services, la taxe est calculée sur le prix indiqué sur la facture.

20.4.2 Taxes pour le budget des provinces/municipalités:

20.4.2.1. Taxe sur les terrains non bâtis ou non utilisés

Cet impôt 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 marchande du terrain, qui varie en fonction des régions et l'évaluation du CETNU.

20.4.2.2. Droits d'enregistrement

Le taux est 4% pour le transfert de propriété des mobiliers, véhicules et terrains par vente, échange, dons et cession d'actions pour les entreprises. Le droit est de 100 000 riels pour l'enregistrement de la création ou la fusion d'entreprise, et pour les contrats de fourniture avec l'Etat. Ce droit est payable par l'acheteur et est calculée sur la valeur réelle ou la valeur définie par le Ministère de l'Economie et des finances.

20.4.2.3. Patentes

Les patentes sont les taxes annuelles applicables à tous types 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 entreprises nouvelles, la base de calcul est l'estimation. Le montant de cette taxe est applicable de 15 000 à 1,1 million de riels.

20.4.2.4. Taxe sur l'abattage

Cette taxe est de 3% applicable aux prix des bœufs, buffles, cochons etc.

20.4.2.5. Taxe sur les moyens de transport

Cette taxe est applicable annuellement aux moyens de transports et tous types de véhicules. Elle varie de 3 000 riels (motos de cylindrée égale ou inférieure à 70cm³) à 1200000 riels (cargos de plus de 2 000 tonnes).

20.4.2.6. Impôt sur les alcools et le tabac

Elle est de 10%, 20% et 30% sur les alcools, 10% sur les cigarettes et 25% sur les cigares (importés ou fabriqués au Cambodge).

20.4.2.7. Droit de timbres

Cette taxe est appliquée aux actes administratifs, judiciaires, non judiciaires et aux déclarations telles que: demande d'inscription à l'école, acte de naissance, acte d'état civil, dépôt des statuts des entreprises... annonces publicitaires, dépôt de marques.

La valeur des timbres varie de 100 riels (demande d'inscription à l'école primaire) à 10 000 riels (licence d'exploitation, d'importation/exportation, des hôtels, investissement étrangers). Les annonces publicitaires et les marques déposées sont imposables selon la taille par calcul de la superficie.

20.5. Performance fiscale

20.5.1. Politique fiscale

Avec les réformes fiscales indiquées, les efforts du Gouvernement Royal et du Ministère de l'Economie et des Finances, le Département Général des Impôts a augmenté les ressources provenant des impôts et taxes de 151,8 milliards de riels en 1998 à 1 735 milliards de riels en 2008, soit une multiplication par 11 durant ces 11 ans.

Tableau 20.1. Revenu fiscal du DGI, (en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts	151,8	185,1	270,9	292,9	318,8	384,3	481,1	634,3	885,6	1259	1735

Source: Ministère de l'Économie et des Finances

A partir du 1^{er} janvier 1999, la TVA a été applicable aux entreprises assujetties au régime réel avec le système de l'auto déclaration. La TVA est actuellement applicable aux grandes et moyennes entreprises concentrées à Phnom Penh.

Depuis 2005, le DGI a appliqué le régime déclaratif d'imposition aux moyennes entreprises dans 16 provinces/municipalités. Toutes les entreprises soumises au régime déclaratif sont redevables de la TVA. Le régime déclaratif est maintenant appliqué dans tous les provinces et les 7 districts de Phnom Penh. À la fin 2008, le DGI a enregistré 11 196 entreprises, dont 1 793 sont les entreprises larges et 9 403 sont les entreprises moyennes et petites. Le département a renforcé l'application de la loi fiscale de 1997.

En 2003, certaines dispositions de la loi fiscale relatives à la loi sur l'investissement ont été modifiées en mettant l'accent sur:

- La modification de la période d'exonération des QIP
- L'établissement des amortissements spéciaux de 40% pour des projets d'investissement qui n'optent pas de période exemptée d'impôt sur les bénéfices.
- La modification du système d'amortissement en adoptant la méthode d'amortissement linéaire pour les bâtiments et la méthode dégressive pour les autres actifs immobilisés.
- L'établissement de l'impôt sur les bénéfices additionnels provenant de la distribution des dividendes,
- La réduction du taux de l'impôt à la source pour les paiements aux non résidents,
- La réduction du taux de l'impôt à la source pour les paiements des intérêts aux résidents par les banques de 15% à 6% et de 5% à 4%,
- L'augmentation du taux de l'impôt sur les salaires pour les non résidents qui passe de 15% à 20%,
- La suppression de l'impôt minimum et paiement anticipé de l'impôt sur les bénéfices de 1% pour les projets d'investissement,
- La modification des règles pour renforcer le recouvrement fiscal.

Le département a établi l'Unité de Gestion des Imposables de Grande Taille pour observer et gérer les 1 793 grandes entreprises, et les obliger à payer leurs impôts via la BNC. Cette unité a généré environ 90% du total des ressources fiscales du DGI. En même temps, l'Unité de Gestion des Imposables de Tailles Moyennes a été établie.

20.5.2. Administration des impôts

Le DGI a augmenté les services aux redevables en mettant en place des unités dans les provinces/municipalités et dans l'objectif de progresser l'amélioration des relations avec les redevables.

Tableau 20.2. Les résultats de l'audit fiscal des grandes et moyennes entreprises entre 1998-2003
(en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts	3,6	13,1	26,4	122,5	73,4	104,5	148,3	351,8	487,5	467,5	751,7

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Le Département a conduit des audits des grandes et moyennes entreprises en parallèle avec l'augmentation des échanges des informations entre les différents départements du Ministère de l'Économie et des Finances et d'autres ministères en vue de soutenir la conduite des audits auprès des redevables. Le DGI a également augmenté le nombre des audits et des entreprises auditées. Il a aussi préparé la modification des réglementations et du programme d'audit fiscal des entreprises.

Tableau 20.3. Les résultats du recouvrement fiscal entre 1998-2003 (en milliards de riels)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts	0,5	10,9	33,4	15,3	33,0	70,8	41,0	39,4	56,4	53,9	44,5

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Le DGI a renforcé les mesures de recouvrement en application de la loi fiscale relative aux entreprises créancières de l'État. Les mesures incluent le blocage des comptes à la Banque Centrale et au Trésor National, l'arrêt des opérations d'importation/exportation par le département des douanes, l'annulation des licences, la dénonciation des exonérations des projets présentés par le CDC, l'interdiction de participer aux commandes publiques... etc.

À partir de 1998 et jusqu'en 2003, le Département a formé plus de 1.300 fonctionnaires des impôts dans les domaines de la comptabilité générale, de la langue anglaise, de l'informatique, des conventions internationales sur les impôts etc. Le département a également recruté 89 fonctionnaires : 29 en 2001, 60 en 2003 et 212 en 2007.

Le système d'information du DGI a été renforcé par la réalisation d'un nouveau système pour l'enregistrement et l'observation des données. Certains bureaux du Département et des unités provinciales sont équipés d'ordinateurs pour la collecte des informations et des déclarations des entreprises soumises au régime réel d'imposition.

Chapitre 21

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.

Le système budgétaire cambodgien a été d'inspiration française avant 1970, et l'est redevenu avec la Loi N° 1 NS 93 du 28 décembre 1993 régissant les lois de finances et le système budgétaire. Cette loi est amendée et remplacée par **la Loi régissant le Système des Finances Publiques** adopté le 4 avril 2008 et promulguée par le Kram Royal No. NS/RKM/0508/016 du 13 mai 2008. La gestion des dépenses publiques est assujettie à de nombreuses règles formulées dans une série des documents suivants :

- 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 105 ANK.BK. du 18 octobre 2006 régissant les marchés publics (pour remplacer le 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.

21.1. Cadre technique du budget

21.1.1. Principes fondamentaux

L'article 5 *la Loi régissant le Système des Finances Publiques* stipule que le budget de l'État doit être régi par 11 principes suivants: le régalian, l'annualité, l'intégralité, l'unicité, l'universalité, la spécificité, l'équilibre, la comptabilité, la transparence, la stabilité et la performance. Cependant, les principes fondamentaux sont l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécificité et l'équilibre.

21.1.1.1. Annualité

L'annualité est consacrée par l'article 9 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques*, qui stipule que : La loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Cette loi de finances annuelles peut être modifiée par des « lois de finances rectificatives » ; ces lois de finances rectificatives. Les transferts de crédits d'un ministère ou d'un organisme public à un autre sont réalisés par loi de finance rectificative.. L'année budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre. Si le projet de budget n'a pas été adopté au premier janvier de l'année considérée, le budget précédent est reconduit de plein droit dans les conditions ci-après :

- La perception des recettes fiscales, douanières et de toutes natures est et demeure autorisée dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi de finances précédente ainsi que par la législation et la réglementation en vigueur ;
- Les dépenses courantes du budget, autres que le service de la dette publique, continuent à être exécutées selon les prévisions du budget précédent, par douzième provisoire chaque mois, jusqu'à l'intervention du nouveau budget ;
- Les dépenses en capital du budget autres que l'amortissement de la dette publique continuent à être exécutées selon les prévisions du budget précédent, dans le cadre des crédits de paiement disponibles, et, si besoin est, au-delà, sans que les paiements puissent excéder la limite d'engagement des crédits d'engagement ouverts ;
- Les dépenses relatives au service et à l'amortissement de la dette publique sont assurées sans discontinuité, selon les tableaux d'amortissement et d'intérêt régulièrement convenus.

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'économie 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.

21.1.1.2. Unicité

Ce principe a deux implications : il exige que l'ensemble des ressources et des charges soient soumises au Parlement pour l'année à venir, et que ces ressources et charges soient présentées simultanément afin de permettre d'apprécier l'effort qu'elles représentent et la réalité de l'équilibre des différents budgets.

Nous avons vu que la Constitution fait obligation de soumettre tout impôt ou ses modifications à la loi.

Les recettes des ministères et organismes publics assimilés doivent être portées à la connaissance du ministre de l'Economie et des Finances (liste et estimation) « à fin d'inscription dans les rubriques de recette appropriées du budget. Ces recettes font partie intégrante des recettes du budget général de l'Etat. » (article 16 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques*).

Les recettes fiscales et non fiscales provenant des entreprises publiques (c'est à dire des établissements publics à caractère économique et des Sociétés d'Etat et mixtes) sont centralisées par le même Ministre de l'économie et des finances.

21.1.1.3. Universalité

Ce principe a également deux implications :

- **Le principe de non-contraction**— l'interdiction de toute compensation entre les ressources et les charges de l'Etat (en vue de ne faire apparaître que leur solde) et le principe de la non-affectation ; il est consacré par l'article 19 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques*. « Les recettes sont prises pour leur montant intégral sans compensation avec les dépenses. Il est en outre formellement interdit à tout ordonnateur d'accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits ouverts au budget. »; et
- **Le principe de la non-affectation**— « L'ensemble des recettes est utilisé pour faire face à l'ensemble des dépenses... ».

21.1.1.4. Spécificité

Les dépenses et les recettes doivent figurer séparément au budget, et selon les détails requis par le Parlement : l'article 13 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques* donne les grandes catégories de classement des recettes, l'article 22 donnent les grandes répartitions des charges.

Encadré 21.1. Répartition des recettes selon la loi de 1993 jusqu'au 31 décembre 2006:

Droits et taxes :

- Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital ;
- Impôts sur le patrimoine ;
- Impôts intérieurs sur les biens et services ;
- Impôts sur le commerce extérieur ;

Autres recettes fiscales.

Recettes non fiscales :

- Revenus du domaine ;
- Autres recettes non fiscales.

Recettes en capital :

- Recettes intérieures en capital ;
- Dons extérieurs ;

Ressources d'emprunts.

Articles 6 et 7 de la loi de 1993.

La classification détaillée est fixée par arrêté du ministre de l'Economie et des

Les recettes courantes pour ordre sont par exemple des prises en charge par l'Etat d'exonération de droits de douane : un compte budgétaire constate pour ordre la charge en même temps qu'un compte budgétaire pour ordre constate la recette pour le même montant.

Les amortissements seront également des recettes pour ordre : ils ne correspondront à aucune dépense de trésorerie.

Les recettes en capital pour ordre seront par exemple des financements directs de projets par des bailleurs de fonds (sans que les fonds soient versés au Trésor) ; la prise en charge

Encadré 21.2. Répartition des recettes selon la loi de finances pour l'exercice 2007

Recettes courantes :

Groupe 1 : Recettes réelles

Catégorie 1 : recettes fiscales

Catégorie 2 : recettes non fiscales

Groupe 2 : Recettes pour ordre

Catégorie 3 : recettes pour ordre

Recettes en capital :

Groupe 1 : recettes réelles

Catégorie 1 : recettes directes (intérieures)

Catégorie 2 : recettes provenant de l'extérieur (affectées)

Groupe 2 : Recettes pour ordre

Catégorie 3 : recettes pour ordre

« Chaque catégorie de recettes est répartie en classes, comptes et sous-comptes éventuellement subdivisés, par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. » (article 6 nouveau de la loi 93-1 modifiée par la loi de finances 2007)

Encadré 21.3. Répartition des charges selon la loi de 1993, jusqu'au 31 décembre 2006

Dépenses courantes :

Moyens des services ;
Intérêts des emprunts ;
Interventions publiques ;
Dépenses diverses et imprévues.

Dépenses en capital (modifié par la loi n° 10 du 31 décembre 1994, article 8):

Investissements à financement local ;
Investissements à financement extérieur direct ;
Remboursement des emprunts.

Article 14 et 15 nouveau de la loi de 1993.

La classification des dépenses est fixée par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances (article 17 nouveau de la loi de 1993 modifiée par la loi n° 15 du 25 décembre 1999 portant loi de finances pour 2000, article 8.)

pour ordre en recette sera équilibrée par la prise en charge pour ordre du même montant en recette, et l'investissement du bailleur pourra ainsi figurer dans les comptes de l'Etat.

L'utilisation des charges pour ordre est expliquée supra avec le fonctionnement des recettes pour ordre.

21.1.1.5. Équilibre

Le principe de l'équilibre du budget en dépenses et en recette, figure explicitement dans *la Loi régissant le Système des Finances Publiques*. L'article 47 précise que le rapport d'ensemble qui accompagne le projet de loi de finances définit « l'équilibre économique et financier. »

On peut interpréter les dispositions de l'article 52 comme visant à sauvegarder l'équilibre budgétaire lors du vote de la loi de finances :

« Aucun article additionnel et aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être

Encadré 21.4. Répartition des charges selon la loi de finances pour l'exercice 2007

Dépenses courantes :

Groupe 1 : Dépenses réelles

Catégorie 1 : moyens des services

Catégorie 2 : charges financières

Catégorie 3 : interventions publiques

Catégorie 4 : dépenses diverses

Groupe 2 : Dépenses pour ordre et dépenses imprévues

Catégorie 5 : dépenses pour ordre

Catégorie 6 : dépenses imprévues

Dépenses en capital :

Groupe 1 : Dépenses réelles

Catégorie 1 : remboursement des emprunts

Catégorie 2 : immobilisations

Groupe 2 : Dépenses pour ordre

présenté s'il ne tend à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou augmenter une recette. Toute proposition de dépense nouvelle doit être assortie d'une proposition d'économie sur l'ensemble des dépenses, d'un montant égal. »

L'exécution équilibrée se trouve dans l'article 52 : « Lorsque l'évolution des recettes et des dépenses laisse apparaître un risque de rupture des conditions d'équilibre du budget, le ministre de l'Economie et des Finances peut décider, par voie d'arrêté, de geler tout ou partie de certains crédits ouverts au budget. En cas de persistance de ce risque, le Conseil des ministres peut procéder par décret et sur la proposition du ministre de l'Economie et des Finances, à l'annulation de tout ou partie de certains crédits ouverts au budget. »

la loi de finances pour l'exercice 2007 ménage cependant une possibilité d'équilibrer le budget par le recours à l'émission de bons du Trésor, dans la limite de 100 milliards de riels (article 13).

21.1.1.6. Système de la gestion et système de l'exercice

Le système de la gestion s'oppose au système de l'exercice, plus moderne ; il était imposé par l'article 54 de la loi de 1993 ; dans le système de la gestion, « Sont seules considérées comme appartenant à la gestion et au budget correspondant les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées dans les douze mois de l'année budgétaire. »

Dans le système de l'exercice, les recettes et les dépenses sont rattachées à la période qui les a vu naître, comme dans la comptabilité d'entreprise.

La loi de Finances pour 2007 a modifié l'article 54 de la loi de 1993, pour passer en 2007 du système de la gestion au système de l'exercice : « La comptabilité de l'Etat doit se baser sur le principe des droits constatés sans être liés à la date d'encaissement ou de décaissement. »

Les relations entre le résultat calculé dans chacun des systèmes (résultat de la gestion, résultat de l'exercice) est traité dans la partie sur la comptabilité publique.

21.1.2. Exceptions aux principes fondamentaux

21.1.2.1. Exception au principe de l'annualité

Les dérogations au principe de l'annualité se font par les autorisations pluriannuelles qui permettent de gager l'avenir : crédits de programme (par définition même : ils représentent le coût global d'une opération que l'Etat peut lancer au cours d'une année) et crédits d'engagement (reportables sans limitation de durée, article 28 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques*).

21.1.2.2. Exception au principe de l'unité

Il n'y a dérogation au principe de l'unité (ou unicité) budgétaire que dans la mesure où les budgets des établissements publics administratifs ne sont pas partie intégrante du budget (sauf si l'on considère qu'ils rentrent dans le terme « organismes publics assimilés »). Les comptes spéciaux figurent dans le document budgétaire.

21.1.2.3. Exception au principe de l'universalité

L'article 20 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques* ouvre la porte aux dérogations au principe de l'universalité : «...Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses sous une forme et dans des conditions déterminées par la loi. »

Les dérogations à l'universalité du budget et à la non-affectation de recettes à des dépenses ont été précisées dans l'article 14 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques* : « Les comptes budgétaires comportent le budget général de l'Etat, les budgets annexes, les budgets des établissements publics administratifs et les comptes spéciaux du Trésor ».

Les budgets annexes s'appliquent aux organismes de l'Etat à caractère industriel et commercial qui ne constituent pas une personne morale. Les budgets annexes sont créés et supprimés par la loi de finances. Leurs opérations s'exécutent dans les mêmes conditions et selon les mêmes règles que les opérations de l'Etat. Les établissements publics sont dotés de budgets autonomes rattachés au budget général de l'Etat. Leurs ressources courantes comprennent leurs recettes propres et éventuellement les subventions d'équilibre servies par le budget général de l'Etat. Leurs dépenses courantes obéissent aux mêmes règles de classification et de gestion que les dépenses courantes de l'Etat. Les modalités de fonctionnement des services de l'Etat dotés d'un budget annexe et des établissements publics administratifs sont fixés par Anukret. Le décret explicitant le fonctionnement des budgets annexes reste à prendre ; par ailleurs, de nombreux textes n'ont pas encore été mis à jour de la création des budgets annexes.

Une autre atteinte au principe est l'affectation de recettes à des ministères par voie réglementaire.

Encadré 21.5. Structure des comptes budgétaires

L'article 14 de la Loi régissant le Système des Finances Publiques définit les comptes budgétaires comme suit:

- Budget de l'État;
- Budget annexe;
- Budget des établissements publics administratifs; et
- Compte spécial du Trésor.

Encadré 21.6. Exonération ou prise en charge par des écritures budgétaires

Les exonérations peuvent être légales (loi sur les investissements) ou conventionnelles (matériels et mobiliers des ambassades, effets personnels, véhicules des personnels à statut diplomatique).

Il est possible de remplacer toute exonération par une prise en charge par l'Etat : le bénéficiaire de l'exonération effectue la déclaration comme tout redevable : déclaration en douane et liquidation douanière lors du franchissement du cordon douanier, déclaration de revenu et prise en charge de l'impôt sur les bénéfices par l'Etat en cas d'exonération d'impôt sur les bénéfices par exemple.

Ce mécanisme de prise en charge par l'Etat suppose l'existence d'une dotation budgétaire sur laquelle sera imputée la prise en charge ; le recouvrement alimentera un compte de recettes identifié. La recette pour ordre est simultanée à la dépense pour ordre ; il n'y a aucun mouvement de trésorerie ni aucune charge.

Le coût est éventuellement celui de la remise des agents concernés : l'assiette de calcul de la remise est augmentée des prises en charges par l'Etat des exonérations, mais cette remise supplémentaire constitue une motivation pour les agents.

Les dotations budgétaires des comptes de charges concernés doivent être évaluatives, pour que le système ne soit pas bloqué par une sous-estimation des prises en charges à effectuer ; leur dotation ne doit pouvoir faire l'objet de transferts de crédits vers des dotations limitatives.

Il peut être imposé qu'un projet figure au budget avec ses lignes individualisées de prise en charge d'exonérations, pour que le projet bénéficie d'exonérations : les bailleurs et partenaires au développement sont ainsi incités à faire figurer leurs projets au budget de l'Etat, ce qui permet à l'Etat d'en faire une meilleure coordination et un meilleur suivi.

Un tel système permet également de faire apparaître dans les comptes de l'Etat le coût qu'il supporte au titre d'exonérations ; ce coût peut être considéré comme contrepartie des sommes mises en place par les bailleurs de fonds.

Toutes dépenses « hors budget » est une atteinte au principe de l'universalité. Elles peuvent être prévues par des lois spécifiques qui sont alors contraire au principe de l'unité.

Les partenariats public/privé peuvent conduire à des entorses au principe de l'universalité : l'Etat affecte des ressources à un partenaire privé qui supportera pour lui des charges : construction d'une route à péage par exemple. Les allègements fiscaux et incitations à l'investissement sont une autre forme d'atteinte au principe de l'universalité ; on peut y pallier en faisant prendre en charge par l'Etat toute forme d'exonération.

21.1.2.4. Exception au principe de la spécificité

Aucune atteinte au principe de spécificité n'est organisée par les textes.

21.1.2.5. Exception au principe de l'équilibre

L'article 61 de *la Loi régissant le Système des Finances Publiques* ouvre une première possibilité d'exécution déséquilibrée du budget :

« Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'Economie et des Finances au-delà des dotations budgétaires inscrites au chapitre des dépenses imprévues, en cas de calamités ou de nécessité impérieuse d'intérêt national. Ces crédits doivent être ratifiés sans délai par une loi de finances complémentaire à soumettre à l'approbation de l'Assemblée Nationale aussitôt qu'aura cessé la situation exceptionnelle. »

Loi du 19 juillet 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres ouvre en son article 16 une seconde possibilité d'exécution déséquilibrée du budget : « Dans des cas exceptionnels ou en cas de force majeure, le Premier ministre peut, pour régler les affaires nécessaires et urgentes, ordonner des dépenses supérieures à celles accordées dans le budget national ; il présente immédiatement un rapport à l'Assemblée nationale. »

La possibilité d'émettre des bons du Trésor « pour la couverture du déficit ou les impasses du Trésor » peut permettre de rétablir l'équilibre (article 13 de la loi de finances pour l'exercice 2007).

21.1.2.6 Exception au système de la gestion

La journée complémentaire, qui permet d'apurer des écritures en instance, est une atteinte au principe de la gestion, qui autorise l'arrêté des comptes la dernière heure du dernier jour de la période budgétaire.

21.2. Préparation du budget

21.2.1. Préparation du plan stratégique du budget (de mars à mai)

Au cours de la première semaine du mois de mars, le Ministre de l'économie et des finances prépare le cadre de la politique macroéconomique et des finances publiques à moyen terme cohérent avec le cadre de la politique nationale pour le développement afin de le soumettre au Conseil des Ministres.

Au cours de la première semaine du mois d'avril, le Ministre de l'économie et des finances émet une circulaire portant sur la préparation du plan stratégique en se basant sur la politique macroéconomique et des finances publiques à moyen terme adoptée par le Conseil des Ministres.

Les ministres, les chefs d'administrations autonomes, les gouverneurs de ville ou de province, établissent le plan stratégique du budget pour leurs administrations centrales, leurs départements en ville et en province et les entités qui relèvent de leur autorité en se basant sur la circulaire de la préparation du plan stratégique du budget, des perspectives, des objectifs, des programmes et des plans d'actions prioritaires des ministères et des organismes servant à la politique prioritaire du secteur et de la politique nationale pour développement. Ces plans stratégiques du budget sont adressés au Ministre de l'économie et des finances au plus tard le 15 mai.

21.2.2. Préparation de l'enveloppe du budget (de juin à septembre)

Au cours de la première semaine du mois de juin, le Ministre de l'économie et des finances prépare un projet de circulaire portant sur la technique de la préparation du budget en précisant la modalité et les procédures, ainsi que la notification et les justificatifs, puis adresse le projet au Conseil des Ministres pour approbation, et ensuite la transmet aux ministères, aux organismes, aux provinces et villes afin qu'ils préparent leurs projets détaillés de recettes et de dépenses.

Les ministres, les chefs d'administration, les gouverneurs de ville ou de province établissent leurs projets détaillés de recettes et de dépenses pour leur administration centrale, leurs départements en ville et en province et les entités qui relèvent de leur autorité en se basant sur la circulaire technique de préparation de projet du budget et des priorités de leurs politiques. Les projets sont adressés au Ministre de l'économie et des finances au plus tard le 25 juillet.

Le Ministère de l'économie et des finances centralise les propositions de recettes et de dépenses des ministères, des organismes, et des provinces et des villes.

Au cours du mois d'août, le Ministère de l'économie et des finances invite les ministres, et les gouverneurs de ville et de province à discuter de leurs projets de recettes et de dépenses afin d'effectuer les ajustements jugés nécessaires, conformément aux prescriptions de la directive budgétaire, en réduisant les dépenses jugées irraisonnables et en augmentant les prévisions de recettes.

Au cours du mois de septembre, le Ministère de l'économie et des finances centralise les données pour établir une balance de recettes et de dépenses ; puis prépare un projet de loi de finances et une note sur ce projet.

21.2.3. Adoption du budget (d'octobre à décembre)

Au cours de la première semaine du mois d'octobre, le Ministère de l'économie et des finances soumet le projet de loi au Conseil des Ministres ; puis à l'Assemblée Nationale la

première semaine du mois de novembre, pour discussion et adoption, et enfin au Sénat la première semaine du mois de décembre afin que le projet de loi soit finalement adopté avant le 25 décembre.

Ce calendrier pourrait prévoir une étape supplémentaire entre fin mai et début juin, qui serait un débat d'orientation budgétaire ; un tel débat permettrait un accord entre les pouvoirs exécutif et législatif sur des enveloppes par « fonction » de l'Etat, et accélérerait ainsi la phase d'adoption du budget.

21.2.4. Classification des fonctions du gouvernement

La structure du Gouvernement varie dans le temps et dans l'espace (d'un pays à l'autre), ce qui rend les comparaisons difficiles dans le temps pour un même pays et dans l'espace, entre pays.

Pour faire face à cette difficulté, le FMI a élaboré une classification des fonctions des administrations publiques, en anglais COFOG, reprise et détaillée par les Nations Unies.

Cette classification des fonctions des administrations publiques consiste à organiser de manière universelle et permanente les fonctions des administrations publiques.

21.2.5. Crédits sont spécialisés par programme et par actions

L'article 17 de la loi n° 1 de 1993, relative aux lois de finances et au système budgétaire, a été modifié par la loi de finances pour la gestion 2007 pour introduire la notion de programmes et de sections :

« Les crédits du budget ouverts par la loi de finances sont répartis en détail à l'intérieur de chaque catégorie selon leur nature et leur destination. Ces crédits sont l'objet de regroupements en budgets de programmes et de regroupement par section. La répartition en budgets de programmes est effectuée par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances... »

Précédemment, le budget était uniquement présenté par nature économique (de moyens) ; jusqu'en 2006, cette nature économique (chapitres, articles, paragraphes) était assez peu développée ; une des réformes mise en œuvre avec le budget 2007 a été de remplacer cette codification par nature simple par une codification qui se rapproche du plan comptable du secteur privé, tout en tenant compte des spécificités de l'Etat.

Un programme se définit comme un groupe d'actions cohérentes correspondant à des objectifs opérationnels identifiés, et sous l'autorité d'un seul responsable. Le coût des actions et des moyens d'un programme doivent être également identifiés. Les objectifs correspondants à un programme doivent être formulés et les résultats attendus et leur

mesure précisés.

21.2.5.1. Structuration du budget en programmes et actions, et en sections, ainsi que l'identification de leurs coûts

Les actions détaillent les programmes. Elles identifient des services collectifs rendus à des usagers, des buts de politique d'intervention, ou des fonctions exercées.

Le coût de chaque action doit être identifié, dont ses dépenses de personnels, et l'identification des moyens matériels et patrimoniaux mis à disposition.

Les dépenses sont justifiées en détail : la présentation en service votés / mesures nouvelles sera progressivement abandonnée au profit d'une budgétisation « base zéro » qui correspond à l'approche programme.

L'analyse de la nature des dépenses se fait selon la nouvelle nomenclature économique et les règles budgétaires (dépenses de personnel, autres imputations, autorisations pluriannuelles et crédits annuels, budgets annexes et comptes spéciaux, établissements publics).

La sélection des objectifs doit refléter les priorités des politiques et les stratégies ministérielles.

21.2.5.1.1. Regroupement par sections

Les sections regroupent les fonctions de pilotage des politiques et des services ainsi que les fonctions de gestion des moyens, qui ne peuvent être définies sous la forme de programmes ; ces sections viennent en appui à l'exécution des programmes, et devraient progressivement devenir elles-mêmes des programmes ou être tout ou partie réparties dans des programmes.

21.2.5.1.2. Objectifs

Les objectifs, plus spécifiques que les buts généraux des politiques et plus évolutifs au cours du temps, doivent être énoncés en des termes concrets permettant la mesure des résultats attendus : ils sont associés à des indicateurs de résultats.

Les objectifs, leurs indicateurs et leurs cibles sont à décliner sur plusieurs axes de performance : l'efficacité socio-économique, la qualité pour l'utilisateur, l'efficacité de la gestion.

21.2.5.1.3. Indicateurs

L'exécution et les performances des programmes sont suivis par le biais d'indicateurs.

Indicateurs de moyens (input) : Ils sont également appelés indicateurs d'intrants ou variables d'entrée ; ils correspondent à ce qui entre dans la « boîte noire » qui va produire le résultat attendu ; dans l'exemple de l'entretien routier, ce seront des heures de main d'œuvre, des tonnes de goudron et de gravier, des heures ou des nombres d'engins de travaux publics par exemple ; ils correspondent aux « consommations d'unité d'œuvre » de la gestion industrielle.

Indicateurs de résultats opérationnels (output) : Ils sont encore appelés indicateurs de réalisations directes ou d'activité ou variables de sortie ; c'est ce qui sort de la « boîte noire » : des kilomètres de route entretenues.

Indicateurs de résultat (outcome) : On distingue les indicateurs de résultats intermédiaires, qui mesurent l'incidence directe de l'action des pouvoirs publics sur la population), les indicateurs de résultats finaux, qui évaluent les résultats finaux par rapport aux objectifs, et les indicateurs d'appréciations, qui mesurent le niveau de satisfaction de la population.

Les indicateurs d'impact (impact) : Ils mesurent l'impact des actions sur les populations ciblées ; toujours pour l'entretien routier, on peut avoir comme indicateurs d'impact la durée du trajet entre deux villes, le nombre de détresses mécaniques dues à l'état des routes, le nombre d'accidents dus à l'état des routes, etc.

Les indicateurs peuvent correspondre à une approche monétaire (revenu, dépenses par exemple), ou qualitative (carence alimentaire, taux de satisfaction par exemple). Ils sont obtenus par les données administratives ou les systèmes statistiques, ou par enquête (enquête sur les ménages, recensement, enquête de satisfaction). Les indicateurs doivent être pertinents, simples, objectifs, sensibles aux variations des phénomènes qu'ils veulent mesurer, suffisamment précis, fidèles, vérifiables et disponibles à un coût raisonnable.

21.2.5.2. Programmes et projets

Le budget a toujours inclus une liste de projets d'investissement, autofinancés ou cofinancés ou financés par les partenaires au développement.

La notion de projet d'investissement est donc familière ; la gestion des projets fait l'objet d'une littérature abondante de la part de tous les bailleurs de fonds ; on a déjà cité le « Manuel de Gestion du Cycle de Projet » de la Commission européenne.

Un projet est en principe unique : construction d'une école ; un programme est un ensemble d'activités qui s'étend dans le temps : programme de construction d'écoles (série de projets).

Un projet ne concerne qu'un investissement : projet d'informatisation des finances publiques ; un programme dans la nouvelle approche budgétaire, concerne les activités courantes de l'administration : délivrer des soins, enseigner, entretenir des routes par exemple, mais inclus également la notion de projets.

21.2.5.3. Programme d'actions prioritaires

Il est évident que l'accroissement des allocations budgétaires en faveur du secteur social n'a pas apporté les résultats escomptés, si les déboursements du budget voté continuent d'être lent, imprévisible et retardé. Il est donc nécessaire d'accélérer et réduire les procédures des déboursements budgétaires aux ministères dépensiers.

Cette impérative a encouragé le GRC d'introduire, à titre d'expérimentation, le Programme d'Avance pour le Développement du District (ADD) pour le secteur de la santé en 1998 et le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) pour les ministères prioritaires en 2000.

L'objectif du mécanisme du PAP est de déboursier les ressources budgétaires, comme prévues dans le budget voté et d'éviter la réduction des ressources destinées aux ministères dépensiers clés, conformément à la politique de réduction des dépenses militaires et d'accroître les dépenses sociales, afin de maintenir la stabilité macroéconomique et réduire la pauvreté. En même temps, le PAP était un élément de la réforme des finances publiques consistant en déboursement par avance et l'audit a posteriori des dépenses budgétaires.

Ce système vise à donner plus d'opportunité et de responsabilité aux ministères dépensiers dans la préparation, l'exécution et la gestion de leur budget, en phase avec la politique de décentralisation financière. En outre, le mécanisme du PAP a jeté les bases d'une réforme budgétaire, avec l'abolition des lignes budgétaires, en classant le budget PAP dans le Chapitre 13 de programme. Le PAP a offert des incitations aux ministères dépensiers de mettre en œuvre les réformes dans le moyen terme. Ce mécanisme vise à accroître les ressources budgétaires pour les ministères prioritaires, à condition que les résultats d'exécution budgétaires soient performants.

En même temps, afin de favoriser l'exécution du PAP, il est nécessaire de mettre en place un système de gestion budgétaire efficace et performant afin d'assurer la comptabilité, la transparence et l'efficacité de l'utilisation des dépenses publiques. Pour cette raison, le succès de cette réforme des finances publiques dépend de la capacité et de responsabilisation des ministères dépensiers, de la qualité de préparation des programmes, des prévisions et de programmation du budget.

Le PAP a été exécuté dans le cadre d'un programme spécial (Chapitre 13), voté en bloc pour les ministères concernés. Tandis que le programme ADD a pour objectif d'éviter le système régulier d'exécution budgétaire, en introduisant des déboursements directs du budget du Trésor National aux Districts Opérationnels pour la santé, le PAP est un système budgétaire décentralisé et axé sur les programmes et les résultats. Les gestionnaires du budget ont le pouvoir de décider l'utilisation des fonds afin de produire des résultats anticipés. Les dépenses sont contrôlées a posteriori pour accélérer l'exécution du budget. En outre, le pouvoir de prise de décision budgétaire a été délégué du Ministre au chef du Centre de Gestion Budgétaire (CGB).

Le système PAP permet au Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports et au Ministère de la Santé d'introduire les éléments du planning budgétaire à moyen terme, les concepts du programme et le budget axé sur les résultats. Ce système a permis d'améliorer la transparence budgétaire et de faciliter aux bailleurs de fonds d'introduire le soutien budgétaire, c'est-à-dire de financer les dépenses de l'État contre une garantie par le gouvernement de maintenir les enveloppes budgétaires à moyen terme à un niveau acceptable et de faire des progrès dans la mise en œuvre des réformes. En outre, l'établissement des CGB à tous les niveaux a permis aux ministères concernés de décentraliser le planning et l'exécution budgétaire.

Le PAP a aussi des insuffisances, car cette réforme budgétaire a été mise en œuvre comme une mesure séparée faute du changement systémique. Le mécanisme PAP a été perçu comme une déviation du système régulier. Il y a aussi une résistance tant au sein du MEF que du ministère dépensier qui ne voulait pas donner le pouvoir aux chefs du CGB.

Dans le secteur de la santé, l'accent a été mis sur les opérations des hôpitaux, centres de santé, des districts opérationnels et des administrations provinciales. Les gestionnaires auraient dû avoir plus de flexibilité dans l'utilisation des budgets. Mais en réalité, les fonctionnaires de la santé continuent d'utiliser le budget PAP comme une ligne budgétaire dans l'esprit du budget par ligne budgétaire.

De plus, après sept années de mise en œuvre du PAP, le système de contrôle a posteriori n'a pas encore mis en place et le système PAP est perçu par les gestionnaires comme une dépense sans pièces justificatives et sans contrôle. Cela rend le système PAP dérogatoire vis-à-vis les principes de comptabilité publique et a exacerbé le risque fiduciaire des dépenses publiques.

Le manque d'un cadre opérationnel clair a créé l'incertitude et l'incompréhension à tous les niveaux et a sapé la confiance des gestionnaires du budget. Le manquement des procédures claires a créé des difficultés dans le développement de la capacité institutionnelle d'une manière systématique.

Néanmoins, le PAP a montré que la gestion du changement est vitale pour la réforme des finances publiques. Le PAP sert de pilotage pour l'élaboration et la mise en œuvre du budget de programme au sein de la réforme de la gestion des finances publiques (PFM) en cours d'exécution. Pour accompagner la décentralisation budgétaire du PAP, le MEF a pris une décision de poster les contrôleurs financiers dans les ministères dépensiers afin de réduire les procédures budgétaires et d'accélérer les déboursements budgétaires.

21.3. Exécution du budget

21.3.1. Répartition de crédits

La répartition de crédits par grandes masses est votée par le Parlement dans la loi de finances. Après le vote la loi de finances par l'Assemblée Nationale et le Sénat, celle-ci doit être assujéti à la promulgation par un Royal Kram signé par Sa Majesté le Roi du Cambodge.

La ventilation détaillée relève du Gouvernement, dans le cadre des sous-dcrets de répartition. Après la promulgation de la loi de finances, le Ministère de l'Économie et des Finances doit soumettre au Premier Ministre un décret qui met au point la répartition détaillée des crédits budgétaire par ministère, par chapitre et par programme. Les réformes de la comptabilité publique et de la nomenclature budgétaire mises en place en 2007 ont introduit des codifications nouvelles :

- Classer les dépenses selon leur nature économique (Chapitre 60 – Achat ; Chapitre 61 – Services extérieurs ; Chapitre 62 – Autres services extérieurs ; Chapitre 64 – Frais de personnel ; Chapitre 65 – Subvention en capital et assistance sociale ; Chapitre 63 – Impôts et Taxes) selon un schéma qui correspond à celui de la comptabilité nationale et du nouveau plan comptable ;
- Classer les dépenses selon les secteurs d'activité auxquels elles correspondent. Le codage sectoriel ou fonctionnel voit la répartition des crédits en administrations générale, sociale, économique et sécurité et défense. Dans chaque catégorie d'administration, les crédits sont répartis par ministère ;
- Classer les dépenses selon les programmes.

La répartition des crédits dans chaque chapitre par compte et sous-compte relève du Ministre de l'Économie et des Finances, dans le cadre des circulaires de répartition. Après l'adoption du décret de répartition des crédits, le Ministre de l'Économie et des Finances établit des fascicules budgétaires des ministères, en répartissant les crédits par compte et sous-compte et par administration centrale et services extérieurs dans les provinces.

Les Ministres et les Chefs des organismes publics assimilés, sont ordonnateurs principaux du budget de l'Etat, pour les recettes en provenance de leur secteur; ils sont ordonnateurs principaux de leurs budgets respectifs, pour les dépenses de l'administration centrale et des services extérieurs en dépendant dans les provinces. Les Ministres et les Chefs des organismes publics assimilés confient, par circulaire, aux gouverneurs des provinces et villes la qualité d'ordonnateur délégué pour les opérations financières du budget de l'Etat dans la circonscription territoriale.

21.3.2. Modifications de la répartition des crédits

Les possibilités données au gouvernement de modifier en cours d'exécution la répartition des crédits sont nécessaires, fondé sur les incertitudes inévitables en matière de prévision.

Les transferts de crédits, d'un ministère ou organisme public assimilé à un autre, sont réalisés par la loi de finances rectificatives. Toutefois, des transferts de crédits d'un ministère ou organisme public assimilé à un autre, nécessités par une restructuration gouvernementale ou administrative, sont opérés par sous-décret, à condition qu'ils ne modifient pas la nature de la dépense et la répartition des crédits par chapitres.

Les virements de crédits représentent une correction d'une toute autre conséquence, car ils modifient la nature de la dépense pour laquelle les crédits avaient été prévus. C'est la raison pour laquelle les virements ne peuvent être effectués que par décret pris par le Premier Ministre sur rapport du Ministre de l'Économie et des Finances. Les virements de crédits de chapitre à chapitre, à l'intérieur du budget d'un ministère ou d'un organisme public assimilé, ou d'une section à une autre au sein d'un même ministère ou organisme public assimilé, sont opérés par sous-décret, sous réserve de ne pas transformer des crédits en capital (d'investissement) en dépenses courantes (de fonctionnement).

Des décrets en Conseil des Ministres, pris sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances, peuvent répartir la dotation inscrite au chapitre des dépenses imprévues, sous forme de crédits complémentaires, au profit d'autres chapitres des ministères ou organismes publics assimilés, pour faire face à des dépenses imprévues.

Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par décret d'avances en Conseil des Ministres, sur rapport du Ministre de l'Economie et des Finances, au delà des dotations budgétaires inscrites au chapitre des dépenses imprévues, en cas de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national.

Les transferts de crédits, qui consistent à déplacer les crédits d'un service à un autre sans modification de l'objet de la dépense pour laquelle ils avaient été inscrits, sont pris par arrêté du Ministre de l'Économie et des Finances. Les virements de compte à compte ou de sous-compte à sous-compte à l'intérieur d'un même chapitre, sont autorisés par arrêté du

Ministre de l'Economie et des Finances.

21.3.3. Catégories des crédits

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.

Crédits 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.

21.3.4. Révision du budget

21.3.4.1. La Loi de finance rectificative

L'exécution du budget, quelle que soit la qualité de la préparation, demande des modifications afin de coller au plus près à la réalité.

Ces modifications se font selon le principe que c'est celui qui a autorisé qui modifie sous forme de la Loi de finance rectificative.

Le Parlement vote le budget selon une répartition par ministère et organisme public assimilé décrit dans les tableaux « B » et « C1, C2 et C3 » joints à la loi de finances ; toute modification à ces répartitions doit être du domaine de la loi (de finances rectificative), sauf à considérer que certaines de ces répartitions sont le fait de l'exécutif, qui en informe le législatif, et reste donc compétent pour modifier certaines de ces répartitions.

A l'intérieur d'une classe, la répartition des crédits est faite par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances (article 39 nouveau de la loi de 93 tel que modifié par la loi de finances pour 2007) ; cette répartition doit donc pouvoir être modifiée de la même manière par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances : c'est bien ce que prévoit l'article 42 nouveau de la loi de 93 tel que modifié par la loi de finances pour 2007.

Encadré 21.7. Quatre étapes du processus de dépenses

Le processus de dépenses comporte quatre étapes distinctes et consécutives :

Étape 1. L'engagement est l'étape où l'ordonnateur engage l'État à assumer une obligation financière future. Avant d'effectuer l'engagement, l'ordonnateur doit vérifier si un crédit auquel on peut imputer les dépenses a été ouvert, donc a été approuvé et s'il y a bien compatibilité entre la nature des dépenses envisagées et le crédit auquel on se propose de les imputer. Par exemple, le ministère des Finances peut décider de commander des fournitures de bureau à une entreprise privée, il appartient alors au contrôleur financier de déterminer si la décision est conforme aux règles.

Étape 2. La liquidation (ou vérification) est l'étape où le gestionnaire de crédit (il s'agit bien souvent de l'ordonnateur) contrôle la validité de l'obligation ainsi contractée et détermine le montant dû.

Étape 3. L'ordonnancement est l'étape où l'ordonnateur donne l'ordre au trésor (qui est le comptable public) de payer la somme due (déterminée lors de l'étape précédente) après avoir reçu l'autorisation du contrôleur financier.

Étape 4. Le paiement est l'étape finale. Elle a lieu lorsque le trésor ordonne le paiement après que les agents ont vérifié si l'objet de la dépense est régulier et si le paiement est libératoire.

21.3.4.2. La Loi de règlement

La **Loi de règlement** (LdR) « constate les résultats d'un exercice considéré et, s'il y a lieu, ouvre les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés et annule les crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ». « Elle ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi des finances. » Elle arrête le montant définitif des recettes et dépenses du budget auquel elle se rapporte. Elle comprend un rapport de la Cour des comptes et une attestation de conformité entre les comptes de gestion des comptables publics et les comptes administratifs des ordonnateurs correspondants. Il convient de noter que :

La LdR n'est pas un outil destiné à faire respecter les règles de bonne gestion puisque, mise à part la fonction consistant à rendre compte des opérations effectuées, elle régularise les dépassements de crédits et annule la partie des crédits n'ayant pas été pleinement consommés. Même si des explications concernant les principaux écarts doivent être présentées dans des annexes, l'expérience démontre que la portée de la LdR est limitée parce que les informations qu'elle contient sont souvent présentées longtemps après l'exécution des dépenses.

Les informations supplémentaires offertes dans la LdR sont limitées. La LdR indique l'excédent ou le déficit budgétaire définitif et le solde net des opérations financières. Mais les données préliminaires ont généralement été publiées plusieurs mois avant le dépôt de la

proposition de Loi de règlement.

Bien que l'Autorité Nationale d'Audit (NAA) certifie les comptes, le processus ne peut assurer le respect des bonnes règles de gestion. Le NAA présente un rapport sur les opérations à court terme et se contente de signaler uniquement les principaux problèmes. Même si des lacunes importantes empêchaient le Parlement d'avaliser la LdR, aucune mesure disciplinaire ne pourrait être prise contre le gouvernement*.

Dans l'ensemble, le principal objectif de la LdR est de contrôler la cohérence générale des opérations financières du gouvernement central.

Bien que, en principe, le dépôt au Parlement d'une LdR augmente la transparence, offre un ensemble en principe cohérent de données en regard desquelles peuvent être évaluées les politiques gouvernementales, et limite les effets d'une mauvaise gestion budgétaire ou l'accumulation d'arriérés, l'importance que les bailleurs de fonds et les organisations internationales accordent à la préparation de LdR nuit aux gouvernements qui en fait cherchent plus sous la pression extérieure à établir des situations d'exécution du budget que de mettre en œuvre certaines fonctions essentielles comme la tenue d'une comptabilité claire et sincère, l'enregistrement quotidien de transactions et le rapprochement régulier des comptes (relevés bancaires, dossiers administratifs et registres comptables).

L'exécution du budget est déterminée par les principes suivants:

21.4. Principes de la comptabilité

21.4.1. Séparation des ordonnateurs et des comptables

Les deux types d'organes qui interviennent dans l'exécution du budget sont donc les ordonnateurs et les comptables. Ce principe de séparation rencontre des dérogations réglementaires, les régies, et des dérogations irrégulières, les gestions de fait.

La distinction entre la personne qui ordonne le paiement et celle qui l'exécute est fondamentale dans le système des finances publiques, où chaque ministère d'exécution effectue ses propres dépenses sur la base des ressources budgétaires qui lui sont attribuées. Pour garantir la transparence et éviter les abus et les erreurs, la personne à l'origine de la décision de dépenser (l'ordonnateur) doit, toutefois, être dissociée du comptable qui exécute le paiement (le comptable). Le comptable est protégé en vertu de règles juridiques qui garantissent son indépendance vis-à-vis de l'ordonnateur. Cette séparation ne se limite pas au processus de dépenses puisqu'elle s'applique aussi à la perception des impôts ; le système établit en effet une distinction entre la personne qui détermine l'assiette fiscale (la liquidation) et la personne qui recueille les fonds au nom de l'État (le recouvrement).

Le fait que la phase administrative et la phase comptable soient séparées exige une séparation des fonctions et des agents. La phase administrative, dont la responsabilité incombe à l'ordonnateur, comporte trois étapes : l'engagement, la liquidation, et l'ordre de paiement (ordonnancement ou mandatement). La phase comptable, dont la responsabilité incombe au comptable, est celle du paiement, et comprend les contrôles relatifs à la régularité de l'ordre de paiement et la comptabilisation de l'opération.

21.4.1.1. Ordonnateurs

Les ordonnateurs sont principaux ou délégués et peuvent se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement. Les ordonnateurs principaux peuvent être responsables de budgets de l'Etat (ministres, responsables d'administrations publiques autonomes, responsables d'Institutions) ou de budgets décentralisés : budgets d'établissements publics administratifs, budget autonome des Provinces (Gouverneurs), budget des Communes (Maires), budget de toute collectivité territoriale existante ou à créer.

Les ministres et les chefs des organismes publics assimilés, ordonnateurs principaux de leurs budgets respectifs, peuvent également, après avis du ministre de l'Economie et des Finances, conférer la qualité d'ordonnateur secondaire pour l'exécution du budget de l'Etat relevant de leur compétence dans la circonscription provinciale ou municipale, aux chefs de service extérieur des administrations relevant de leur autorité.

Les ordonnateurs délégués peuvent être responsables de budgets de l'Etat (chefs d'administrations centrales ou déconcentrées, Gouverneurs en tant que chargés de la responsabilité financière d'administrations déconcentrées (services extérieurs de ministères).

Le Gouverneur, ordonnateur délégué du budget de l'Etat, ordonnateur principal du budget autonome de la Province. Le Gouverneur a deux « casquettes » :

- Il est d'abord le représentant du pouvoir central dans sa circonscription, et a autorité financière (sous la responsabilité du ministre concerné) sur les administrations civiles « déconcentrées » que sont les services extérieurs des ministères, (seules les administrations civiles sont concernées, article 6 du décret 82 portant règlement général sur la comptabilité publique). A ce titre, il est ordonnateur délégué des budgets des administrations civiles déconcentrées de l'Etat (les responsables des services extérieurs peuvent aussi être délégataires de ces budgets).
- Il est également ordonnateur principal du budget autonome de sa circonscription (Khet) (Loi 298-03 du 10 février 1998 sur le régime financier des biens provinciaux et municipaux, article 6) : la Province est une personne morale de droit public selon l'article 2 de ce même texte.

21.4.1.2. Comptables publics

Les comptables publics assument la direction des postes comptables. Tout poste comptable est confié à un seul comptable. Les comptables peuvent déléguer leur pouvoir à un ou plusieurs fondés de pouvoir ayant qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité. » (article 14 du décret 82)

« Les comptables publics sont nommés par le ministre des Finances ou avec son agrément. L'acte de nomination est publié. Avant d'être installés, ils sont astreints à la prestation de serment. Ils sont accrédités auprès des ordonnateurs et le cas échéant des autres comptables publics avec lesquels ils sont en relation. Ils doivent rendre leur compte au moins une fois par an. » (article 15 du décret 82)

On distingue (article 18 du décret 82 portant règlement général sur la comptabilité publique) deux catégories de comptables publics : les comptables directs du Trésor et les comptables des administrations financières.

21.4.1.3. Séparation des fonctions

21.4.1.3.1. Au niveau des ordonnateurs : la phase administrative

« Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses » (article 3 du décret 82, voir ci-dessous la définition des opérations).

En matière de recettes, les ordonnateurs (phase administrative) procèdent à l'établissement des recettes, puis à leur mise en recouvrement.

En matière de dépenses, les ordonnateurs engagent, liquident et ordonnent les dépenses.

A. Recettes

« Les recettes de l'Etat comprennent les impôts, taxes, droits et autres recettes assimilées, les produits du domaine, des amendes et autres condamnations pécuniaires, et les autres produits autorisés... » (article 26 du décret 82).

« Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses » (article 26 du décret 82) : le principe de l'universalité budgétaire est rappelé ici.

« Dans les conditions prévues pour chacune d'elles, les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. ... La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables » (article 27 du décret 82)

« Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette » (article 27 toujours).

La transmission des ordres de recettes au comptable « assignataire » constitue la mise en recouvrement ; habituellement, cette transmission prend la forme d'un bordereau récapitulatif périodique, utilisé pour l'inscription dans la comptabilité administrative (c'est à dire de l'ordonnateur) transmis au comptable pour prise en charge. Les pièces justificatives sont jointes.

B. Dépenses

« Les dépenses de l'Etat doivent être prévues au budget et être conformes aux lois et règlements » (article 45 du décret 82)

« Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées » (article 46 du décret 82).

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, liquidée 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.

1. Engagement

« L'engagement est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge » (article 47 du décret 82).

« Aucune dépense publique imputable sur le budget de l'Etat ou sur un compte spécial du Trésor (ou un budget annexe...) ne peut être engagée ni recevoir un commencement d'exécution, par les ordonnateurs principaux ou les ordonnateurs délégués, sans que l'engagement ait fait l'objet de leur part d'une proposition écrite et que cette proposition ait été renvoyée à l'ordonnateur, dûment revêtue du visa du Contrôle financier. » (article 3 du décret n° 81 du 16 novembre 1995 portant institution du contrôle financier des dépenses budgétaires dans les ministères, les services extérieurs dans les provinces et villes et les organismes publics à caractère administratifs.)

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 est donc l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge : contrat de recrutement d'un agent, marchés publics, contrats d'achat ou d'entretien d'un ordinateur, etc.

Pour pouvoir procéder à un tel engagement juridique, l'ordonnateur doit prouver qu'il dispose de crédits disponibles sur un budget régulièrement mis en place ; il déduit de ses crédits sous l'imputation budgétaire proposée le montant de la dépense envisagée, et transmet sa requête au Contrôle financier ; c'est **l'engagement financier ou comptable** ; le Contrôle financier vérifie, que la proposition d'engagement transmise par l'ordonnateur correspond bien à une imputation budgétaire existante, et de la disponibilité des crédits.

L'engagement comptable précède l'engagement juridique. C'est au stade de l'engagement comptable qu'ont lieu les vérifications du contrôle financé. Le rythme des engagements mensuels est fixé par le Ministre de l'Economie et des Finances en fonction du recouvrement des recettes

Si l'imputation budgétaire et les crédits existent (et sous réserve de vérification de la légalité et de la régularité de la proposition), le Contrôle financier vise la demande d'engagement.

Le Contrôleur financier déduit du montant de crédits disponibles sous l'imputation budgétaire le montant proposé, pour que sa comptabilité des engagements financiers corresponde à celle de l'ordonnateur.

Si l'engagement financier (ou comptable) a été refusé par le Contrôle financier, l'ordonnateur « dégage » le montant dans sa comptabilité des engagements, en passant (en rouge si la tenue est manuelle) une écriture en sens contraire de l'écriture d'engagement, pour rétablir les crédits.

Une question se pose souvent : que montant faut-il engager pour que la comptabilité des engagements reflète correctement les engagements juridiques ?

La comptabilité des engagements doit refléter la réalité des engagements juridiques, afin que les crédits disponibles que cette comptabilité fait apparaître soient réellement disponibles, et permettent des raisonnements de gestion budgétaire et prévisionnelle sains, soit pour des engagements ultérieurs, soit pour des blocages de crédits.

En effet, si la comptabilité des engagements sous-évalue les engagements juridiques, on peut engager en dépassement des crédits autorisés. Par exemple, un contrat de bail d'un an ne peut pas être engagé par trimestre ; il doit l'être pour le montant du bail pour l'année, et quand le cadre réglementaire le permet (autorisation d'engagement pluriannuelles), il doit même être engagé pour la totalité de sa durée en autorisation d'engagement, et pour son montant annuel en crédits de paiement ; un tel système pluriannuel n'existe pas encore au

Cambodge.

Un contrat d'entretien payable par trimestre, mais souscrit pour un an, doit être engagé pour son montant annuel ; pour pouvoir l'engager par trimestre, il faut le renégocier, et prévoir un montant trimestriel reconductible sauf dénonciation du contrat.

Les dépenses de personnel doivent également être engagées pour l'année ou pour la durée du contrat s'il est inférieur à l'année.

Toutes les dépenses certaines ou obligatoires doivent être engagées en début d'année (voir l'article 12 du décret 81 sur le contrôle financier, et la partie sur le contrôle financier). La disposition de l'article 49 du décret 82 qui stipule que « les rythme des engagements mensuels est fixé par le ministre des Finances en fonction du recouvrement des recettes » devrait donc s'interpréter à la lumière du développement ci-dessus.

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.

2. Liquidation

Avant d'être payées, les dépenses sont liquidées (article 46 du décret 82). La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits des créanciers (article 51 du décret 82).

Un élément important de la liquidation est la certification du « service fait » : le principe général est que le paiement ne peut intervenir qu'après service fait (salaires, fourniture de biens et services, etc.). Au cours de la liquidation, l'ordonnateur ou son délégué vérifie que le créancier (fournisseur) a bien satisfait à ses obligations, telles que stipulées dans la commande : quantité livrée, qualité, respect des délais ; il arrête ensuite le montant exact de la dépense.

La liquidation comprend donc deux parties: (i) la vérification de la dette, ou constatation du service fait; (ii) la liquidation proprement dite; le montant de la dépense est calculé et arrêté.

3. Ordonnancement

Avant d'être payées, les dépenses sont ordonnancées (article 46 du décret de 82). L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'Etat (article 53 du décret 82). Les dépenses 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 (article 54 du décret 82).

Les mandats et les arrêtés de délégation de crédits sont soumis au visa préalable du contrôleur financier (article 55 du décret 82). Les mandats émis par les ministres en qualité d'ordonnateurs principaux et par les responsables d'administrations centrales en qualité d'ordonnateurs délégués sont assignés sur le comptable central du Trésor. Les mandats émis par les gouverneurs des Provinces et des Villes en qualité d'ordonnateurs délégués sont assignés sur le comptable secondaire du Trésor de la Province ou de la Ville de résidence du gouverneur (article 56 du décret 82).

Pour un suivi aisé des mandats de paiement, ils sont en général regroupés dans un bordereau d'émission, et transmis au comptable assignataire avec les pièces justificatives. Ces bordereaux sont alors numérotés en série continue (par exercice budgétaire). Les mandats de paiement sont reçus par les comptables.

4. Paiement

Après avoir contrôlé la régularité du mandat de paiement, le comptable public, en tant que caissier, procède au paiement, « acte par lequel l'Etat se libère de sa dette (article 57 du décret 82). Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlement, les paiements ne peuvent intervenir avant l'échéance de la dette ou de 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 (article 57 du décret 82). Les comptables assignataires procèdent au paiement des mandats.

Les règlements sont faits par remise d'espèces, de chèques, ou par virement (article 58 du décret 82). Au-delà d'un montant de 2,5 millions de riels, le règlement doit se faire par chèque ou virement bancaire (article 8 de l'arrêté 4/MEF portant application du décret 82). Lorsque, à l'occasion du contrôle, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur. Les paiements sont également suspendus lorsque les comptables publics ont pu établir que les certifications (de service fait) sont inexactes. » (article 59 du décret 82). Dans le cas de refus de la réquisition, les comptables rendent immédiatement compte au Ministre de l'économie et des finances qui se concertent avec le ministre intéressé.

21.4.1.3.2. An niveau des comptables : la phase comptable

Les comptables publics sont seuls chargés :

- De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leurs sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou un autre titre dont ils assurent la conservation, ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que l'Etat est habilité à recevoir ;
- Du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités ;
- De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics ;
- Du maniement des fonds et des comptes de disponibilité ;
- De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. » (article 12 du décret 82)

En matière de recettes et de dépenses, le comptable assignataire prend en charge les opérations, puis procède au recouvrement ou au paiement après avoir effectué les contrôles de sa compétence.

A. Recettes

(i). Prise en charge des recettes

Après avoir réceptionné un bordereau de transmission d'ordres (ou titres) de recettes, le comptable contrôle l'identification du débiteur, examine les pièces justificatives, et « contrôle la régularité de l'ordre de recette » (article 13 du décret 82). Le comptable prend alors en charge la recette, c'est à dire qu'il procède à son enregistrement comptable (ou retourne l'ordre de recette à l'ordonnateur avec les raisons du refus de prise en charge).

(ii) Recouvrement

Le comptable public avise alors le débiteur des sommes à payer et encaisse le règlement. A défaut de recouvrement amiable, le recouvrement forcé est poursuivi par les voies de droit en vertu d'un titre ayant force exécutoire.» (article 30 du décret 82). Les paiements peuvent avoir été effectués spontanément ; le comptable publique les encaisse alors, en informe l'ordonnateur et lui demande un ordre de recette de régularisation.

B. Dépenses

(i). Prise en charge des dépenses

Les comptables publics sont chargés successivement de deux fonctions : de celle de payeur, qui se traduit par l'exercice de contrôles, puis d'une fonction de caissier, qui consiste à procéder au règlement de la dette de l'Etat en payant le bénéficiaire, le créancier, afin que le paiement soit libératoire.

Contrairement à ce qui est prévu en matière de recettes, le décret de 82 ne formalise pas la prise en charge des dépenses ; toutefois, elle semble s'imposer : le comptable reçoit les mandats de l'ordonnateur, doit bien les contrôler et décider de leur rejet (retour à l'ordonnateur) ou de leur prise en charge. Les comptables publics sont tenus d'effectuer 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 (article 13 du décret 82).

21.4.2. Atteintes au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

La première atteinte au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est celle de la réquisition, la seconde celle des régies et régisseurs ; elles sont toutes deux admises ; la dernière atteinte est la gestion de fait, irrégulière.

21.4.2.1. Réquisition

Que se passe-t-il si le comptable refuse de payer ? Lorsque les comptables ont suspendu le paiement des dépenses, les ordonnateurs peuvent requérir par écrit et sous leur

responsabilité, les comptables de payer (article 8 du décret 82). Ceux-ci défèrent à la réquisition et rendent compte au ministre des Finances. Les ordres de réquisition émis par les ordonnateurs sont transmis à l'Autorité Nationale d'Audit par le ministre des Finances (article 60 du décret 82). Les comptables doivent refuser de déférer aux ordres de réquisitions 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 des Finances qui se consulte avec le ministre intéressé (article 61 du décret 82).

21.4.2.2. Régies et régisseurs

Parfois, une seule personne cumule les fonctions d'ordonnateur et de comptable : le régisseur, qui est un agent placé sous l'autorité de l'ordonnateur (contrairement au comptable public, qui est placé sous l'autorité du ministre des Finances), et qui peut procéder à des opérations d'encaissement et/ou de paiement.

Pour les encaissements, on parle de régie de recettes, pour les paiements, de régie d'avances. Les régies de recettes et les régies d'avance sont créées par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé.

Les comptables publics de l'Etat pour le compte desquels les régisseurs effectuent leurs opérations sont les comptables assignataires de l'ordonnateur dont dépend la régie (article 23 du décret 82). On peut en déduire qu'au Cambodge, les régisseurs sont nommés par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé. En France, il est nommé par arrêté de l'ordonnateur sur avis conforme du comptable assignataire.

Les régisseurs de recettes et les régisseurs d'avances sont soumis au contrôle de l'ordonnateur auprès desquels ils sont placés et du comptable assignataire (article 24 du décret 82).

21.4.2.3. Régie de recettes et d'avance

21.4.2.3.1. Régie de recettes

Le régisseur est habilité à encaisser les recettes ; par exemple, Les amendes et les contraventions de police concernant la circulation sont recouvrées par les Commissariats de Police qui sont institués en régies de recettes par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Economie et des Finances. Les agents verbalisateurs remettent au contrevenant un avis de constat d'infraction tout en l'invitant à se rendre au Commissariat de Police pour s'acquitter des amendes infligées (article 3 de l'arrêté n° 4/MEF du 15 janvier 1996 portant application du décret n° 82 du 16 novembre 1995 portant règlement général sur la comptabilité publique).

Les régisseurs de recettes doivent reverser au moins une fois le 25 de chaque mois, et le 31 décembre, ainsi que toutes les fois que leur encaisse dépasse un plafond fixé par le ministre de l'Economie et des Finances (article 4 de l'arrêté 4).

21.4.2.3.2. Régie d'avances (et agents payeurs)

Pour certaines catégories de dépenses et pour les dépenses de matériel et d'entretien inférieures à 500.000 riels, des régies d'avances sont créées. Par ailleurs les dépenses de solde et les dépenses de prestations sociales et d'invalidité sont réglées par l'intermédiaire d'agents payeurs (article 9 de l'arrêté 4).

Sauf dérogation accordée par le ministre des Finances, peuvent seuls être payés par l'intermédiaire d'une régie : (i) les menues dépenses de matériel, dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre des Finances ; (ii) les rémunérations des personnels ; (iii) les secours urgents et exceptionnels ; (iv) les dépenses de voyage et les indemnités de mission. » (article 64 du décret 82).

La caisse du régisseur est alimentée par le comptable auquel il est rattaché : Il est mis à la disposition de chaque régisseur une avance dont le montant est fixé par le texte ayant institué la régie, et le cas échéant, révisé dans les mêmes formes. Sauf dérogation accordée par le ministre des Finances, le montant de l'avance est au maximum égal au huitième du montant prévisible des dépenses annuelles à payer par le régisseur. L'avance est versée par le comptable assignataire sur demande du régisseur visée par l'ordonnateur. » (article 65 du décret 82)

Le régisseur effectue des dépenses dont la nature est fixée dans l'arrêté constitutif de la régie : dans les mêmes conditions que les comptables publics, les régisseurs effectuent le paiement des dépenses par virement ou par chèque sur leur compte au Trésor, ou en

numéraire (article 66 du décret 82). Périodiquement, il envoie à son comptable de rattachement les justificatifs des dépenses effectuées pour réalimentation de la régie, à concurrence des justificatifs présentés et du montant de la régie : le régisseur remet les pièces justificatives des dépenses payées par ses soins à l'ordonnateur au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la date du paiement des dépenses. L'ordonnateur émet pour le montant des dépenses reconnues régulières un mandat de régularisation au profit du régisseur.

L'avance est reconstituée par l'inscription du montant du mandat de régularisation au crédit du compte du régisseur dans les écritures du comptable assignataire (article 67 du décret 82). A la clôture de la régie, le régisseur justifie de ses opérations, et il reçoit quitus s'il n'est pas déclaré en débet (il doit alors rembourser le montant du débet) ou en avance (il est remboursé du montant qu'il a dépensé à sa charge).

21.4.3. Autres atteintes aux principes d'engagement préalable, de liquidation et d'ordonnancement

21.4.3.1. Engagement : atteintes au principe

Le principe est que « aucune dépense publique imputable sur le budget de l'Etat ou sur un compte spécial du Trésor (ou sur un budget annexe) ne peut être engagée ni recevoir un commencement d'exécution, par les ordonnateurs principaux ou par les ordonnateurs délégués, sans que l'engagement ait fait l'objet de leur part d'une proposition d'engagement écrite, et que cette proposition ait été renvoyée à l'ordonnateur, dûment revêtue du visa du Contrôleur financier (article 3 du décret n° 81 du 16 novembre 1995 portant institution du Contrôle financier des dépenses budgétaires dans les ministères, les services extérieurs dans les Provinces et Villes, et les organismes publics à caractère administratif).

Les dépenses effectuées en régie peuvent être considérées comme échappant au principe de l'engagement préalable ; de même toute commande qui serait engagée et ordonnancée simultanément (ce qui signifie que la commande a été passée sans engagement préalable et que la facture reçue) ; le décret 81 prévoit encore la dispense de visa préalable (donc l'obligation d'engagement préalable si l'ordonnateur le veut) pour des « dépenses à caractère occasionnel dont le montant est fixé par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances. » (article 11) ; Ce même article exclut également certaines dépenses touchant les domaines militaires et de la sécurité du Royaume, et qui revêtent un caractère secret.

A partir du premier décembre de chaque année et dans la limite du douzième des crédits de l'année en cours, les engagements de dépenses ordinaires peuvent être pris en cas d'urgence sur les crédits de l'année suivante. Ces engagements stipulent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le 1er janvier (article 110 du décret 82) : il y a là atteinte au principe de l'annualité budgétaire.

21.4.3.2. Liquidation : atteintes au principe

La seule dérogation se produit dans le cas de paiement d'avances ou d'acomptes pour des marchés publics (voir le passage sur les marchés publics).

21.4.3.3. Ordonnancement : atteintes au principe

Certains pays dispensent d'ordonnancement préalable le service de la dette, le paiement des salaires et des pensions.

Les frais bancaires sont prélevés sans engagement ni ordonnancement préalable ; ils doivent être portés à la connaissance de l'ordonnateur pour régularisation.

21.4.3.4. Recettes perçues au comptant : atteinte au principe de la liquidation et de la mise en recouvrement

En cas de versement spontané de la part de redevables, le comptable public procède à l'encaissement, informe l'ordonnateur qui procède à la régularisation (liquidation, émission d'un ordre de recette).

21.4.4. Circuit du Trésor

Un autre aspect important du système des finances publiques est l'obligation faite aux entités financières associées au secteur public ou en faisant partie (*les correspondants du trésor*) de déposer une partie ou la totalité de leurs fonds au trésor (TSA). Cette centralisation systématique des fonds entraîne certaines conséquences, dont la plus importante est que le déficit budgétaire peut (dans une certaine mesure) être compensé par une augmentation des dépôts des entités publiques. La centralisation des dépôts est d'une importance cruciale. Les dépenses et les dépôts hors du circuit du trésor sont des fuites du circuit et épuisent ses ressources. Par ailleurs, d'autres ressources recueillies par les correspondants du trésor hors du circuit du trésor viennent s'ajouter aux liquidités de ce que l'on appelle parfois les deniers du Trésor.

Cette centralisation des fonds s'apparente, d'une certaine manière, à un compte du Trésor unique (CTU) s'appliquant au secteur public en général. En raison de la participation de l'État à l'économie, notamment par le biais des institutions financières sous le contrôle de l'État, des banques postales et des caisses d'épargne, les actifs des entités privées et des particuliers se retrouvaient parmi les dépôts du circuit du trésor et contribuaient automatiquement au financement du déficit gouvernemental. Cette envergure a cependant pour conséquence qu'on ne peut associer le circuit du Trésor français à la notion générale d'un compte unique du Trésor ; en effet, les entités dont les opérations quotidiennes ne sont pas assujetties au contrôle immédiat du gouvernement central, tout en participant à la

mise en commun générale des liquidités, peuvent parfois agir d'une manière qui ne s'accorde pas avec les objectifs de planification et de gestion de trésorerie du Trésor.

21.5. Contrôles internes

Le système des finances publiques repose sur un double ensemble de contrôles. Deux points de contrôle font pendant aux deux phases du processus de dépenses. A l'étape de l'engagement, le contrôleur financier, un agent, qui le plus souvent appartient au ministère des Finances exerçant ses fonctions au sein des ministères d'exécution : i) il contrôle la régularité de l'engagement avant la création de droits et d'obligations (ce qui permet de contrôler efficacement la régularité de l'engagement par rapport à l'ouverture d'un crédit) ; et ii) il tient contradictoirement avec l'ordonnateur la comptabilité des engagements ayant été contractés. L'approbation du contrôleur financier est requise pour que l'ordonnateur puisse amorcer le processus de dépenses à l'étape de l'engagement. Une deuxième approbation du contrôleur financier est également requise à l'étape de l'ordonnancement, bien que l'approbation soit alors limitée à la validité de l'opération par rapport à l'engagement antérieur. A l'étape du paiement, le comptable exerce un contrôle sur le paiement avant que celui-ci ne soit effectué.

En principe, ce double contrôle garantit la régularité de l'opération. Pour faciliter le rapprochement entre engagements et paiements, viennent s'ajouter à ces contrôles certaines règles de comptabilité : i) les engagements sont fermés avant la fin de l'année et une période supplémentaire de deux mois est accordée après la fin de l'année pour comptabiliser les opérations de caisse ; ii) pour ce qui est des opérations d'investissement et les achats importants étalés sur plus d'une année, les engagements sont contrôlés et comptabilisés selon des autorisations de programme, et couverts par des crédits de paiement, même lorsqu'ils ne donnent pas lieu à une opération de décaissement pendant l'année.

La présence de divers points de contrôle est également essentielle pour retracer le processus de dépenses et connaître la répartition des pouvoirs au sein de la structure :

- Les contrôles *a priori* permettent de comptabiliser l'ensemble des engagements et de les comparer par la suite aux engagements tenus et aux paiements effectués, afin d'établir un bilan des engagements impayés ; et
- Compte tenu des fonctions exercées par le contrôleur financier et le comptable, ces contrôles donnent manifestement plus d'importance au rôle du ministère des Finances dans le processus des dépenses. Toutefois, aucun de ces contrôles n'est, en principe, un contrôle d'opportunité.

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 diverse 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.

21.5.1. 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 autorisés. 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.

21.5.2. 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.

21.5.3. 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.

21.6. 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.

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.

21.7. Budget des provinces-villes

Depuis 1993, 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.

Encadré 21.8. 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.

Il est très vite apparu que les provinces-villes ont des besoins qui ne sont pas nécessairement rattachées 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 -.

21.8. 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 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 œuvre 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.

21.9. 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 et à 1.785 milliards de riels ou 5,73% du PIB. Ainsi, le volume des dépenses en capital passe de 33.6 % du total des dépenses du budget 1994 à 37% de celles de 2005, et à 38,6% en 2007. Ainsi, progressivement, les investissements publics commencent à devenir l'une des composantes majeures des dépenses publiques.

21.9.1. 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 2007, 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 1.110 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, c'est 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.

21.9.2. 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 «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 2^e 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 3^e 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 dépenier.

21.9.3. 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.

21.10. Réforme de la gestion des finances publiques

L'objectif de la réforme de la gestion des finances publiques est de maintenir un équilibre durable des finances publiques avec une augmentation progressive des dotations budgétaires des secteurs sociaux et économiques à travers la réduction et la rationalisation des dépenses publiques, et par l'élargissement de l'assiette fiscale, la prévention des évasions et le renforcement des Douanes et de l'Administration des Impôts, pour percevoir des revenus supplémentaires. Plus encore, une politique budgétaire prudente a été reconnue comme fondamentale pour assurer la stabilité des prix dans une économie fortement dollarisée comme celle du Cambodge.

La mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques représente un défi considérable pour le Ministère de l'Économie et des finances : de nouveaux budgets ministériels, une nouvelle comptabilité, de nouveaux modes de gestion et de nouveaux systèmes d'information.

21.10.1. Nouvelle approche des budgets ministériels et une structuration en programmes et actions

L'assainissement des finances publiques est une entreprise de longue haleine qui requiert la volonté politique de discipline budgétaire. En ce sens, la coopération des Ministères techniques est primordiale pour assurer le succès de la réforme. Pour réformer et moderniser les mécanismes budgétaires de l'État, le Ministère de l'Économie et des finances s'est attelé à adopter les modalités suivantes de la budgétisation:

- Un cadre budgétaire à moyen terme;

- Des hypothèses économiques prudentes;
- L'amélioration de la situation de trésorerie;
- La responsabilisation des gestionnaires de deniers publics;
- L'accent mis sur les résultats;
- La transparence budgétaire;
- Des méthodes modernes de gestion financière.

Dans le cadre de la réforme de gestion des finances publiques, le MEF a pris l'engagement de réformer le système budgétaire en passant du budget par ligne budgétaire à la budgétisation par programme, c'est à dire d'un budget de moyens à un budget de résultats. Le budget est structuré en deux niveaux : missions, programmes et actions.

Le programme, défini au niveau ministériel, regroupe les crédits identifiant une politique publique. C'est la nouvelle unité de spécialité budgétaire pour les gestionnaires. Les programmes présentent un ensemble de buts de performance mesurables qui seront atteints au cours d'un exercice financier, les objectifs à atteindre avec le budget et les personnels. Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable, désigné par chaque ministère concerné, appelé « responsable de programme ». Le responsable reçoit une enveloppe de crédits globale et fongible lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Les « programmes », unités de spécialité des crédits, constituent des enveloppes limitatives de crédits, comportant un sous-plafond de dépenses de personnel.

Les actions sont les sous-ensembles des programmes, dans lesquelles sont réparties les dépenses. Les actions sont indispensables pour atteindre les buts de résultats et les objectifs du programme. L'action précise l'information sur la destination des moyens budgétaires. Au niveau des actions, les dépenses sont prévues et suivies en exécution, à titre indicatif : le responsable de programme pilote un ensemble d'actions sans être enfermé dans des crédits limitatifs.

De nouveaux modes de gestion et passant, entre autres, par une déclinaison des programmes nationaux au niveau déconcentré (budgets opérationnels de programme) et par un dialogue de gestion entre administration centrale et service déconcentré (contrôle de gestion, modalités de reporting etc. Une nouvelle codification permettra de distinguer: le niveau d'exécution, la localisation par province et la fonction économique concernée. Par exemple, le code à 2 chiffres pour désigner le chapitre, le code à 3 chiffres pour désigner le compte et le code à 4 chiffres pour désigner le sous-compte. Donc, les notions d'articles,

chapitres, paragraphes et sous-paragraphes disparaissent au profit des chapitres, comptes et sous-comptes.

Avec le vote des crédits budgétaires par finalité dans le cadre d'enveloppes globales, et non seulement par nature de dépenses, la définition des résultats attendus mesurés par des indicateurs chiffrés permet de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Grâce à l'identification d'indicateurs pertinents et fiables, il sera ensuite possible de formuler des objectifs pour les politiques ministérielles. La globalisation et la fongibilité asymétrique des crédits offrent de nouvelles libertés aux gestionnaires. En contrepartie, ils s'engagent à atteindre des résultats et à en rendre compte dans les rapports de performances afin d'assurer l'efficacité des politiques publiques.

21.10.2. Passage à une comptabilité de droits constatés

Elle passe par la refonte du cadre conceptuel et des normes comptables, à partir du plan comptable général emprunté à l'entreprise et adapté aux spécificités de l'État. En parallèle, elle conduit à une nécessaire évolution de la fonction comptable et du rôle du comptable public.

Le Ministère de l'Économie et des finances a pris l'engagement de passer à la comptabilité dite d'exercice fondée sur la constatation des droits et obligations. C'est une réforme déterminante dans le cadre d'une mise aux normes internationales de la Comptabilité de l'État.

Les créances sont comptabilisées dès leur naissance, avec le rattachement à l'exercice qui a vu leur naissance, de charges à payer ou de produits à recevoir:

- Pour les recettes les restes à recouvrer sur produits fiscaux et non fiscaux, des dons en nature et des biens d'équipement provenant de l'aide internationale seront intégrés dans les comptes de l'État.
- Pour les dépenses, rétablir les normes comptables pour mieux avoir en permanence l'état de la dette "fournisseurs", c'est-à-dire des "mandats restant à payer".

La question la plus sensible est le cas des avances consenties aux Ministères pour exécuter les dépenses relevant des Programmes d'Actions Prioritaires (PAP) qui sont considérés comme mandats sans pièce. Cette dérogation aux règles de la comptabilité publique est actuellement autorisée pour accélérer le paiement des dépenses prioritaires. C'est aussi un moyen de solder les crédits de certains Ministères pour qu'ils ne soient pas perdus pour l'année suivante.

La patrimonialisation de la dette et des investissements réalisés: la nécessité de retracer l'actif et le passif, notamment: la comptabilisation des immobilisations, les biens et valeurs; et les dettes à moyen et long terme.

Un projet de nomenclature comptable, inspiré d'un plan comptable français, et conforme aux normes internationales, a été élaboré. Les comptes de la classe 4 et de la classe 5 ont été adoptés et appliqués depuis janvier 2005. Les travaux sur l'élaboration de la classe 1 – Comptes de capitaux; Classe 2 - Immobilisations; Classe 6 - Dépenses budgétaires et Classe 7 - Recettes budgétaires - sont déjà très avancés.

21.10.3. De nouveaux systèmes d'information

Un système intégré d'information financière (FMIS) et comptable sera développé dans toutes les administrations centrales, et avec l'évolution des systèmes d'information ministériels de gestion. Cette réforme s'appuie sur des expérimentations, sources d'échanges d'informations et de savoir-faire mutualisés et sur un calendrier opérationnel. Les expérimentations permettent au Ministère des Finances d'adopter la Loi relative au Système des finances publiques. Elles les conduisent à appréhender la nouvelle culture de performance et de mesure de l'efficacité contenue dans la loi. A cette fin les ministères doivent structurer un dialogue de gestion entre les responsables de programme et les services opérationnels autour d'un budget opérationnel de programme.

21.10.4. Quatre plateformes de la réforme

Il y a quatre étapes dans le processus de réforme que le Gouvernement veut mettre en place dès que des objectifs intermédiaires bien choisis ont été atteints et avant de passer à l'étape suivante. Chaque étape est conçue de manière à apporter un échelon de changement dans la performance globale du système de gestion des finances publiques, et fournir la plateforme sur laquelle d'autres étapes peuvent être engagées. Le Programme de réforme de la Gestion des Finances Publiques (PFM) est immuablement construit sur quatre plateformes jalonnées et hiérarchisées :

21.10.4.1. Un budget plus crédible

Au premier stade, le Gouvernement Royal essaiera d'être dans une situation où le budget devient un instrument stratégique et de gestion quotidienne des ressources publiques, en donnant des informations fiables et anticipatrices aux gestionnaires de crédits. De ce fait, il rend possible le franchissement d'échelons dans les étapes suivantes, pour rendre les gestionnaires de crédits plus responsabilisés pour un usage adapté, efficient et efficace des ressources.

Les actions du programme de réforme de la gestion des finances publiques sont décrites

avec assez de détails pour ce qui est de la réalisation de la première plateforme. Les actions pour réaliser les autres plateformes sont esquissées à titre indicatif. La section qui suit est une vue générale de ces actions, détaillée pour la première plateforme et indicative pour les deuxième, troisième et quatrième plateformes. Cette section traite aussi du passage de la première plateforme à la suivante.

La première plateforme a pour but de mettre en place un budget plus crédible en tant qu'instrument stratégique et de gestion quotidienne des ressources publiques, car il fournit des informations plus fiables et anticipatrices aux gestionnaires individuels de crédits. Les actions principales qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs sont identifiées ci-dessous :

- Mise en place d'un budget universel et intégré (dans sa présentation et dans son exécution)
- Mise en place d'un budget réaliste et durable
- Généralisation de l'aptitude des gestionnaires de crédits à dépenser selon les dispositions budgétaires
- Dispositions pour éviter la création de nouveaux arriérés de paiement
- Mise en place de procédures pour approuver les dépenses supplémentaires extra budgétaires
- Poursuite de la révision des procédures d'achat
- Développement des capacités
- Mesures d'incitation en liaison avec le MEF
- Mesures d'incitation avec les ministères
- Intégration initiale des fonctions avec le MEF.

En tant que résultante de ces activités, une gestion macroéconomique cohérente avec les prévisions de mobilisation de ressources engendrera une plus grande confiance dans la capacité globale du système pour fournir la trésorerie correspondant au budget.

Les ordonnateurs sont capables de s'engager sur leurs budgets, qui sont l'expression complète et intégrée des ressources disponibles pour eux, et en reconnaissance de leur capacité démontrée à effectuer un pilotage interne, ils peuvent rémunérer leurs personnels et payer leurs fournisseurs par transfert, émettre des chèques, payer comptant ou avec un

délai raisonnable et maîtrisé qui dépend seulement du pilotage macroéconomique.

21.10.4.2. Une responsabilisation financière plus effective

Après avoir balayé les prétextes de non conformité ou de pratiques inadaptées des gestionnaires de crédits, le Gouvernement Royal mettra en place des dispositions pour responsabiliser les gestionnaires de crédits et les pousser vers de bonnes pratiques.

La deuxième plateforme a pour but d'achever la réalisation du pilotage interne et la responsabilisation des gestionnaires. Les activités indicatives pour atteindre cet objectif incluent :

- Amélioration des chaînes de responsabilisation : clarification des rôles, fonctions et responsabilités (y compris dans la dépense) entre les différents niveaux du Gouvernement.
- Amélioration de la comptabilisation : consolidation des soldes d'ouverture, procédures de récolement améliorées.
- Amélioration des rapports : rapports de performance budgétaire intérimaires, introduction d'études de suivi des dépenses.
- Amélioration des capacités : renforcement des capacités en audit interne et externe.
- Mesures de motivations et de capacités en liaison avec l'institutionnel.

21.10.4.3. Une liaison entre les priorités politiques et l'exécution budgétaire

À partir des fondations mises en place lors des étapes précédentes, grâce auxquelles le budget est devenu un instrument crédible pour la réalisation de politiques, le Gouvernement Royal va alors se concentrer sur le développement de techniques et de capacités pour analyser l'impact budgétaire des politiques et pour relier les priorités politiques et les objectifs de service à la planification et à l'exécution budgétaires, assurant de ce fait que les politiques du Gouvernement sont entièrement réalistes et hiérarchisées.

L'objectif de la plateforme 3 est d'améliorer la liaison entre les objectifs et priorités de service et la planification et l'exécution budgétaires. Les actions de la plateforme 3 tendent à développer les capacités et techniques d'analyse de l'impact budgétaire des politiques et à relier les priorités politiques à l'élaboration du budget :

- Approfondissement de la réforme budgétaire : utilisation glissante du cadre de dépenses à moyen terme, budgétisation pluriannuelle, techniques d'élaboration d'enveloppes de

ressources sectorielles, procédures glissantes de passage d'un cycle à un autre à l'intérieur d'un cadre pluriannuel, relation avec les procédures de planification stratégique, liaison entre la mobilisation et la mise en place des ressources avec les priorités politiques, y compris les stratégies de réduction de la pauvreté.

- Amélioration de l'analyse budgétaire et de l'évaluation : améliorer l'aptitude à l'analyse des dépenses et à leur évaluation, poursuivre les revues de dépenses, mettre à jour les normes de dépenses.
- Approfondissement de la décentralisation : poursuite de la déconcentration budgétaire et de la responsabilisation, amélioration de la décentralisation des ressources.
- Elargissement de la prise de décision en matière d'affectation des ressources : créer des opportunités meilleures pour les politiciens et la société civile d'avoir la visibilité et de contribuer aux décisions d'affectation des ressources.
- Mesures de motivations et de capacités en liaison avec l'institutionnel.

21.10.4.4. Des gestionnaires du GRC deviennent complètement responsabilisés quant aux performances du programme

Ayant renforcé la stabilité, la solidité et les orientations politiques de la planification budgétaire et des pratiques de gestion, le Gouvernement Royal commencera à responsabiliser les gestionnaires de crédits et les conduira à réaliser les objectifs convenus et les normes de performance.

La plateforme 4 concerne l'intégration de la responsabilisation et des procédures de revue pour la gestion financière et de la performance. Les actions sont :

- Amélioration de l'information à la fois sur la gestion financière et celle de la performance : informatisation du système de gestion des finances publiques, informatisation du sommier des immobilisations publiques, intégration des informations sur la performance et l'exécution budgétaire, évolution vers une comptabilité patrimoniale pour améliorer la relation entre les ressources consommées et les résultats atteints.
- Augmentation la visibilité des résultats atteints : production de rapports annuels sur les performances budgétaires et des services par ministère, consultation avec le public et les hommes politiques sur les résultats obtenus.
- Rétroaction sur les décisions d'affectation de ressources : revue des résultats atteints, et mise en place de procédures pour en dégager les leçons et réajuster les affectations

ultérieures de ressources.

- Mesures de motivations et de capacités en liaison avec l'institutionnel.

HUITIÈME PARTIE

RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

- Chapitre 22. Commerce Extérieur
- Chapitre 23. Dettes Extérieures
- Chapitre 24. Intégration Régionale

Chapitre 22

Commerce extérieur

22.1. Libéralisation du commerce extérieur

L'objectif principal de la politique économique du Cambodge est d'élargir et de renforcer les liens économiques et la coopération internationale afin d'intégrer l'économie du Cambodge au sein de l'économie régionale et mondiale. Cet objectif vise à utiliser les avantages de la division internationale du travail afin de promouvoir le développement économique et d'améliorer le bien-être de la population.

Depuis la fin des années 1980 et, en particulier, dans les années 90 le Cambodge a adopté une politique de libéralisation commerciale et d'intégration. Le secteur privé est autorisé à établir les sociétés commerciales, avec une participation étrangère de 49% au maximum. Depuis 1993, le système de licence a été aboli pour la plupart des produits et dorénavant le commerce est libéralisé.

22.1.1. Rôle des tarifs

Les tarifs jouent le rôle suivant:

- Maximiser les avantages de l'application stratégique des tarifs. Tarifs peuvent accroître le bien-être en transférant l'excédent des bénéfices des compagnies étrangères aux compagnies nationales;
- Assurer la protection temporaire pour de « nouvelles industries ». On pourrait soutenir certaines jeunes industries ne sont pas économiques au début, mais deviendraient compétitives sur le long terme (au prix mondial) car les coûts pourraient baisser sous l'effet d'apprentissage;
- Accroître les recettes budgétaires. Les taxes sur le commerce extérieure ne constituent par l'instrument optimal pour atteindre des objectifs de mobilisation des recettes intérieures, car ils créent des distorsions dans le choix de production ou de consommation. Les instruments préférés pour accroître les recettes sont les taxes sur le revenu ou les taxes sur la consommation tels que les droits d'accises et la TVA, qui s'imposent d'une manière neutre sur la production locale et sur les produits importés;

- Réduire le volume des importations afin d'équilibrer la balance des paiements.

22.1.2. Avantages des tarifs uniformes

On peut tirer des avantages suivants des tarifs uniformes:

- **Les avantages administratifs:** En cas de tarifs uniformes, il n'y a pas d'incitation à falsifier la classification des produits. Cela permet aux autorités douanières de se concentrer sur l'évaluation des valeurs des produits et ainsi réduire l'opportunité pour la corruption relative au dédouanement. Dans ce cas, les tarifs uniformes réduisent les coûts administratifs du commerce;
- **Réduction de la contrebande:** Les tarifs diversifiés créent l'opportunité pour la contrebande des produits assujettis à hauts tarifs. Des tarifs uniformes découragent considérablement la contrebande.

Les expériences dans le monde au cours de 50 dernières années montrent les avantages d'un régime ouvert du commerce extérieure. Cependant, beaucoup de pays en voie en développement ont tenté au départ de s'industrialiser derrière les barrières tarifaires très hautes.

Toutefois, au cours de la dernière décennie, tout indique que les hautes barrières tarifaires peuvent amorcer la dépression du développement économique, et le régime commercial ouverte est propice à la croissance (WB. 2002: 526).

Les pays qui ont réussi à se développer sont ceux qui ont connu une forte croissance des exportations industrielles. Le succès des pays exportateurs est attribué aux basses barrières tarifaires à l'importations où bien aux incitations accordés aux exportateurs.

22.1.3. Raisons pour des tarifs bas et uniformes

Les objectifs économiques du GRC incluent le taux élevé de la croissance industrielle et le développement basé sur l'expansion et la diversification des exportations et le renforcement de la compétitivité des industries de concurrence avec les importations. À cette fin, les ressources doivent être déployées d'une manière plus productive.

Le secteur privé joue un rôle de pivot dans l'affectation des ressources. Il est important que les incitations basées sur la politique ne doivent pas avoir une distorsion sur l'évaluation du retour, contre les investissements alternatifs. En d'autres termes, les écarts substantiels du niveau effectif de protection doivent être éliminés. Cela veut dire qu'il faut supprimer les structures cascades des tarifs.

Les objectifs politiques majeurs du système tarifaire reviennent à adopter la structure des bas tarifs, avec seulement quelques taux de tarifs. En d'autres termes, un système très simple avec quelques taux de tarifs imposés sur tout ou presque tous les importations pourrait faciliter l'application, décourager la contrebande et réduire les coûts bureaucratiques. La raison pour laquelle les tarifs existent est qu'ils sont les sources principales des recettes fiscales. Les taux doivent être déterminés pour atteindre l'objectif des recettes. Le Cadre intégré suggère que un bas taux uniforme imposé sur tous ou presque tous les produits de capital, les matières premières et les produits finis importés pourrait assurer que les producteurs locaux ne seront pas placés dans une situation désavantageuse vis-à-vis les produits importés.

22.2. Restructuration du tarif douanier

22.2.1. Barrières tarifaires

Les barrières tarifaires sont les droits de douane (ou tarifs) : ils consistent à ajouter une taxe sur à la valeur des produits importés, renchérissant ainsi leur prix sur le marché intérieur. Pour les pays en développement l'ouverture des frontières commerciales a le plus d'effets négatifs sur les recettes fiscales, car la baisse des taxes sur les importations liée à la libéralisation se traduit toujours par une diminution des recettes fiscales.

Il est crucial d'avoir une politique commerciale effective pour l'intégration du Cambodge dans l'économie mondiale. La politique commerciale constitue des mécanismes de transmission à travers laquelle le commerce extérieur peut avoir des conséquences sur les affections des ressources domestiques, des structures efficaces et compétitives de l'industrie et de l'agriculture, l'accès aux nouvelles technologies, les incitations aux exportateurs, et la réduction de la contrebande et la corruption des services de douane (WB. 202: 526).

La politique tarifaire, dans un système du marché, est au cœur de la politique commerciale. Les tarifs sont les seuls instruments de protection acceptables au sein du GATT et de l'OMC. Ils sont supérieurs aux instruments alternatifs de protection tels que les barrières non tarifaires, notamment les quotas, les licences et les barrières au commerce.

La politique commerciale, en particulier les tarifs, exerce une influence sur les prix du marchés intérieurs, qui, à tour de rôle, auront des conséquences sur les investissements et les décisions de production. Les industries qui ne subissent pas de concurrence avec les produits importés dû aux tarifs, subventions et restrictions quantitatives, ont des incitations de produire pour les marchés intérieurs et pas pour les exporter. On pourrait indiquer parfois qu'un pays peut assurer une protection des industries qui concurrencent avec les produits importés, mais dans le même temps peut permettre aux exportateurs d'importer les matières premières à un prix mondialement concurrentiel en utilisant un régime

d'exonération fiscal. En conséquent, ce pays pourrait atteindre un objectif double: encouragement des exportations et des industries qui concurrencent avec les produits importés.

Avant la restructuration, le système tarifaire du Cambodge est constitué de 6 821 lignes tarifaires regroupées en 12 bandes: 0 %; 0,3 %; 7 %; 10 %; 15 %; 20 %; 30 %; 35 %; 40 %; 50 %; 90 % et 120 %. Trois bandes: 40 %; 50 % et 90 %, sont imposées aux importations des automobiles. La bande de 50 pour cent est imposée sur les importations des cigarettes, des produits pétroliers, des boissons et des pièces détachés des automobiles. La plupart des importations du Cambodge étaient constituées des produits qui sont assujetties aux bandes de 7 %; 15 %; 20 %; et 50 %.

Tableau 22.1. Restructuration des tarifs douaniers

<i>Catégorie</i>	<i>1997</i>		<i>2000</i>		<i>2001</i>	
	Nombre	Part, %	Nombre	Part,%	Nombre	Part,%
0	107	2,1	290	4,3	297	4,4
0.3	7	0,1	9	0,1		
7	2 112	40,7	2 731	40,0	2 758	40,4
10	14	0,3	14	0,2		
15	1 184	22,8	1 861	27,3	1 936	28,4
20	46	0,9	68	1,0		
30			4	0,1		
35	1 575	30,4	1 569	23,0	1 832	26,9
40			8	0,1		
50	133	2,6	256	3,8		
90			6	0,1		
120			6	0,1		
Total	5 186	100,0	6 822	100,0	6 823	100,0
Tarifs moyens						
Moyenne simple		18,4		17,3 (13,6)		16,5 (11,9)
Moyenne pondérée à l'import		15,9		16,77		16,87a
Tarif effectif		...		10,8 (12,4)		...

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

Plus de 90 % des lignes tarifaires était constituées de trois bandes: 7 %; 15 %; et 35 %. Cela veut dire qu'une restructuration qui retient les bandes tarifaires de 7 %, 15 % et 35 % n'aura pas des conséquences majeures sur les recettes fiscales. Donc, la restructuration des tarifs douaniers, entreprise par le Ministère de l'Économie et des Finances, doit ramener tous les taux en-dessus de 35 % jusqu'à 35 %; unifier les trois bandes de 10 %; 15 % et 20 % pour s'établir à 15 %; maintenir la bande de 7 %; et consolider les bandes de 0,3 % et 0 % pour obtenir une bande de 0 %.

Mais, une réduction du tarif douanier sur les produits générateurs de recettes fiscales pourraient se traduire par une diminution des recettes fiscales: la perte des droits d'importation; la perte des droits d'accise; et la perte des taxes sur la TVA. Or, les droits d'accise et le TVA sont calculés sur la base des valeurs douanières, plus le tarif douanier, plus droits d'accise. Il est à souligner que, d'après une estimation initiale, la diminution du tarif douanier a entraîné une perte de recettes fiscales de 40 à 50 milliards de riels.

Comme les mesures compensatoires, le GRC a augmenté les taux des droits d'accise sur ces produits. Le remplacement du tarif douanier par les droits d'accise a pour l'objectif d'éviter les effets négatifs du tarif douanier très élevé sur l'affectation des ressources domestiques, car les droits d'accise sont appliqués tant aux produits locaux qu'aux importations.

Cependant, les droits d'accise ne sont pas appliqués à tous les biens et produits. Afin d'assurer que les recettes fiscales augmentent après la restructuration du tarif douanier, le GRC a décidé d'augmenter le taux des droits d'accise appliqués à certains produits au-delà la réduction du tarif douanier. Le Ministère de l'Économie et des Finances a augmenté le taux des droits d'accise appliqués aux produits locaux afin d'avoir les taux uniformes appliqués à tous les produits, nonobstant leur origine.

22.2.2. Réforme tarifaire

Le 25 mai 2001, le GRC a réduit de 12 à 4 le nombre de ses catégories tarifaires et ramené ses pics tarifaires de 120 à 35%. Le pic de 35% protège les produits semi-finis et les produits de la consommation tels que la viande, les produits laitiers, la confection, les chaussures, le contreplaqué et les bijoux. Encore 1/5 des importations sont assujettis au pic de 35%. L'abaissement des tarifs porte sur les produits finis, ainsi que sur les produits intermédiaires et les matières premières. Par exemple, les tarifs appliqués aux voitures ont baissé de 120% à 35% ; aux pièces d'échange (de 50% à 35%) ; aux produits tabac (de 50% à 35%) ; et au alcool (de 50 % à 35%).

Par conséquent, après la restructuration du tarif douanier, le taux moyen non-pondéré s'est réduit un petit peu de 17,3% en 2000 à 16,5% en 2001. En règle générale, avec seulement quelques catégories tarifaires, l'écart entre ces catégories plus étroit et le taux moyen pas élevé, les coûts des structures tarifaires pour l'économie devraient être moins importants en termes de mis allocation des ressources.

À part le droit douanier, deux taxes indirectes sont appliquées à la valeur des produits importés: le droit d'accise et la TVA. Environ 76% de la totalité des recettes fiscales provient des taxes sur les importations, dont les taxes directes représentent 51% des taxes sur les importations en 2001.

Les droits d'accise sont appliqués aux 5 groupes de produits: boissons (incluant l'eau

minérale), tabac; automobile; motocyclette; et les produits pétroliers. La taxe à valeur ajoutée a un taux uniforme de 10%. Avec un peu d'exceptions, les deux taxes sont appliquées aux produits importés à un même taux et dans les mêmes conditions que les produits domestiques. Le taux TVA de 0% est appliqué aux produits exportés. Ainsi, le programme de réduction du tarif douanier mis en œuvre en 2001 comportait une importante simplification de la structure tarifaire du pays, une réduction du tarif douanier et un accroissement des droits d'accise.

Typiquement, la protection effective requiert un tarif douanier bas pour les produits bruts et la matière première; et un taux plus élevé pour les produits finis transformés. Le système du tarif douanier du Cambodge est caractérisé par un tarif bas appliqué aux produits intermédiaires et un tarif haut appliqué aux produits finis sélectionnés. Cette situation est connue sous le nom d'intensification tarifaire. Cela résulte en une mauvaise allocation des ressources.

Sur le long terme, cette intensification tarifaire tente de bénéficier aux produits finis au détriment des produits intermédiaires. Cette structure tarifaire encourage les activités d'assemblage, mais décourage la production des produits intermédiaires.

La croissance rapide du secteur industriel a été largement tirée par le secteur d'exportation, notamment la confection et plus récemment la chaussure. La réforme tarifaire créera les avantages seulement dans le médium terme. Un tarif douanier bas indique clairement aux investisseurs que le Cambodge souhaite devenir une plateforme pour les activités dont elle dispose des avantages compétitifs. Cela devrait attirer de nouveaux investissements directs étrangers au Cambodge.

Un tarif douanier uniforme et bas permettra aux investisseurs de procurer les matières premières à un prix mondial; et assure que les producteurs qui fournissent les marchés intérieurs (y compris les PME) ne seront pas désavantagés vis-à-vis les importations; cela encourage le développement des industries qui concurrencent avec les produits importés.

22.2.3. Coûts d'ajustement des réformes tarifaires

Les pays qui ont libéralisé leur régime de politique commerciale ont connu les coûts d'ajustement à court terme. En particulier, les pays, qui ont utilisé beaucoup les barrières tarifaires et non tarifaires pour protéger leurs industries inefficaces, pourraient connaître les coûts d'ajustement les plus élevés. Ces coûts souvent incluent le chômage élevé, même à titre provisoire, car les secteurs inefficaces devraient être restructurés et les ressources devraient être transférées vers les secteurs plus productifs.

Cependant, cette réduction du tarif douanier a eu un effet négligeable sur la structure tarifaire du pays, car seulement 3,8% des lignes tarifaires sont au-delà de 35% en 2000. Après le changement, les lignes tarifaires de 0 et de 7% passaient de 44,3% en 2000 à 44,8%

en 2001, tandis que celles de 15% passaient de 71,6% à 73,2%.

Mais dans le cadre d'une réforme plus profonde des tarifs douaniers, le redressement des recettes demande aussi un effort déterminé et persévérant, qui se poursuit sur plusieurs années, afin de renforcer la TVA (taxe sur la valeur ajoutée), d'élargir la base d'imposition, d'éliminer les exonérations fiscales, de simplifier la structure des taux et d'améliorer l'administration des recettes. L'amélioration du recouvrement de l'impôt sur le revenu peut quant à elle contribuer de manière décisive à la reconstitution des recettes.

Il en est résulté que le taux moyen appliqué des taxes et droits liés aux importations (le tarif douanier plus droits d'accise) restait presque inchangé à 18% entre 2000 et 2001.

En raison d'accroissement des recettes fiscales, tous les produits assujettis aux droits d'accise sont inclus dans le groupe. Le taux moyen pondéré aux échanges commerciaux a chuté de 15,4% en 2000 à 14,2% en 2001.

Les coûts d'ajustement les plus importants pour le Cambodge est l'impact de la réduction du tarif douanier sur les recettes budgétaires. À titre de comparaison, nous allons analyser la collection des recettes en provenance des taxes sur les importations, la TVA, les droits d'accise et la taxe sur les chiffres d'affaires dans la deuxième moitié de 2002, contre la même période de 2001. Les recettes en provenance de quatre taxes se sont accrues de 1,6%, passant de 470,3 milliards de riels (les taxes sur les importations s'élèvent à 195,7 milliards de riels; la TVA—205,0 milliards de riels; les droits d'accise—63,7 milliards de riels et la taxe sur les chiffres d'affaires—5,9 milliards de riels) dans la deuxième moitié de 2001 à 477,7 milliards de riels (les taxes sur les importations s'élèvent à 178,9 milliards de riels; la TVA—205,7 milliards de riels; les droits d'accise—89,7 milliards de riels et la taxe sur les chiffres d'affaires—3,4 milliards de riels) dans la deuxième moitié de 2002.

Nous avons attendu que la réduction du tarif douanier devrait entraîner la perte des recettes suivantes: la perte des taxes sur les importations; la perte des droits d'accise; et la perte de taxe sur la valeur ajoutée. Nous avons noté que les taxes sur les importations ont baissé de 16,8 milliards de riels, alors que les droits d'accise se sont accrus de 26 milliards de riels. La TVA a augmenté de 0,7 milliards de riels, suite aux efforts prises par le Ministère de l'Économie et des Finances en vue d'élargir la base d'imposition du régime déclaratif (régime réel) à cinq provinces et à Phnom Penh. Dans le même temps, les recettes en provenance des taxes sur les chiffres d'affaires ont décliné de 2,5 milliards de riels, car certains contribuables ont été transférés du régime forfaitaire au régime réel.

Si on exclut la TVA et la taxe sur les chiffres d'affaires de notre calcul, nous pouvons tirer des conclusions suivantes: la restructuration tarifaire a entraîné un accroissement de recettes d'environ 11 milliards de riels.

Le Cambodge n'a pas connu donc les coûts d'ajustement que les autres pays ont traversé en libéralisant leurs structures tarifaires. La raison principale est que le Cambodge ne dispose pas d'industries inefficaces protégées par les barrières tarifaires. Pour certaines activités, le tarif douanier haut se sert pas grande chose, car il y a peu d'activités domestiques dans ce secteur ou bien la contrebande maintient les prix du marché intérieur très proches de ceux de marché mondial.

Tableau 22.2. Lignes tarifaires du Cambodge en 2009

Secteur / taux de base	Nombre de lignes de tarification				Total
	0%	7%	15%	35%	
Animaux vivants et produits animaux	27	6	168	125	344
Produits végétaux	34	196	109	52	391
Graisses et huiles	0	150	0	0	150
Denrées alimentaires préparées	0	116	87	183	386
Produits minéraux	21	92	71	13	197
Produits chimiques ou industries apparentées	153	695	76	174	1098
Plastiques	98	159	67	68	392
Peaux et Cuirs	0	42	5	38	85
Bois et articles en bois	0	64	53	19	136
Pâte et Papier	9	211	0	4	224
Textiles et habillement	0	598	86	243	927
Chaussures	0	21	32	10	63
Pierre/Ciment/Céramiques	0	115	52	18	185
Pierres précieuses	13	62	0	0	75
Métal de base et articles en métal	125	474	127	100	826
Machines et appareils électriques	38	159	1340	266	1803
Véhicules	33	8	319	67	427
Instruments d'optique, de précision et de musique	18	53	221	47	339
Armes	6	0	0	22	28
Divers articles manufacturés	43	45	75	49	212
Antiquités et œuvres d'art	10	0	0	0	10
Total des lignes de tarification	628	3266	2906	1498	8298
Pourcentage des lignes de tarification	7,57%	39,36%	35,02%	18,05%	100,00%

Source: Ministère de l'Économie et des Finances

La structure tarifaire du Cambodge est basée sur quatre catégories, qui correspondent plus ou moins au degré de transformation tels que les produits finis ou les produits intermédiaires. Les tarifs douanier tombent en cascade, avec un taux élevé appliqué aux produits finis et un taux bas appliqué aux produits intermédiaire et aux matières premières. Quelque secteurs principaux — produits alimentaires et boissons; textile et confection; produits métaux de base — ont une structure tarifaire en cascade très distincte.

- Le taux 0% est appliqué aux animaux, semences végétales et aux médicaments spéciaux;

- Le taux 7% est appliqué aux matières premières chimiques, matières premières pour le textile et la confection (pour les usines textiles), aux minéraux de métal et au métal de base, grâmes, laine et aux engrais minéraux;
- Le taux de 15% est appliqué aux biens de capital, locomotive, machine et appareil électronique, produits industriels finis et produits agricoles semi-finis;
- Le taux de 35% est appliqué aux produits agricoles finis, produits industriels finis, alcool, pierres précieuses, métal précieux, motocyclettes, voitures et produits pétroliers.

La structure tarifaire en cascade a des conséquences majeures sur la politique du gouvernement de développement économique tiré par les exportations et la réduction de la pauvreté. Avec le taux élevé appliqué aux produits semi-finis et aux biens de consommation, les Cambodgiens sont obligés de payer pour les produits de première nécessité à un prix en-dessus du prix sur le marché international, à moins que la contrebande des produits importés contourne les hautes barrières tarifaires. Pour encourager l'industrie de confection le GRC offre l'exonération fiscale pour les importations des matières premières destinées à la production de la confection conformément à la Loi relatives aux investissements.

En conséquent, les utilisateurs des produits en aval devraient payer un prix fort pour les produits intermédiaires pour la production des produits finis. Les coûts élevés de la production seront transmis aux consommateurs à travers les prix de détail. Ainsi, ce sont les consommateurs des produits qui sont les perdants de la structure du tarif douanier élevé.

22.3. Barrières non tarifaires

On appelle les barrières non tarifaires tout instrument non tarifaire utilisé par un État pour réduire les flux d'échanges : les embargos ; les prélèvements variables (prix garantis supérieurs aux prix sur le marché mondial) ; les quotas (ou contingents d'importation) ; des licences d'importation ; les normes (techniques, sanitaires, phytosanitaires, etc.) ; et des pratiques spécifiques, comme par exemple l'exclusion des entreprises étrangères des marchés publics.

La plupart des barrières non tarifaires au commerce ont été abolies au Cambodge. Celles qui restent sont des licences d'importation des produits pharmaceutiques. Les exportations de bois sont assujettis aux quotas annuels d'exportation et aux licences non-automatiques. Le Cambodge devient un centre du commerce de transit dans la région, en particulier avec le Vietnam, dû à un tarif douanier bas. Cependant, les ré-exportations au Vietnam a connu un déclin depuis 1996, après ce dernier a commencé à libéraliser son commerce extérieur.

22.3.1. Contrôle des importations

Avec quelques exceptions, en 1994 le Cambodge a pris des mesures de réformes commerciales visant à lever toutes les restrictions quantitatives (les mesures de quotas et de contingentement) à l'importation. Le système des licences d'importation a été également aboli en 1994, sauf des restrictions motivées par des critères d'hygiène, de sécurité nationale et de religion, par exemple les produits pharmaceutiques, l'or, l'argent, les armements, les munitions, les produits culturels et les médicaments. Une autorisation du ministre est requise pour les importations de ces produits. Quelques banissements des produits importés restent en place. L'exemple de banissement d'importation inclut la viande de porc, les tubes usés des motos, la voiture de conduite à droite et les chaussures usées. Le Cambodge est un pays ouvert au commerce international. Le pays s'est doté, depuis 2007, d'un nouveau Code des Douanes très libéral et ne pratique pas de contingentements.

Si un importateur est une société enregistrée conformément à la loi cambodgienne, elle ne doit pas faire face à aucune restriction d'importation. Les compagnies étrangères sont libres de s'implanter au Cambodge, après avoir été constituées en société selon la loi cambodgienne et enregistrées auprès du Ministère du Commerce. Même si quelques compagnies d'État existent, elles doivent concurrencer avec les compagnies privées sur le même marché.

22.3.2. Banissement des exportations, les quotas et les frais

Un système des licences a été utilisé pour administrer les quotas, le banissement conditionnel de certains produits. Ces restrictions sont motivées par des critères d'hygiène, et de sécurité nationale, et en particulier par l'engagement vers les partenaires commerciaux, notamment les exportations des textiles et de confection vers les États-Unis et l'Union Européenne.

À présent le Cambodge a imposé un banissement des exportations des grâmes. Les produits qui sont assujettis aux licences d'exportations sont: (i) les produits en bois transformés (y compris les meubles, les produits artisanaux en bois etc.); (ii) les armes; (iii) les voitures et les machines militaires; et (iv) les produits pharmaceutiques et les appareils médicaux. Une autorisation du ministre est requise pour les exportations de ces produits.

22.3.3. Quotas d'exportations des vêtements

Depuis 1999, un système de quotas a été mis en place pour les exportations de la confection vers les États-Unis. Les restrictions par les quotas se sont imposées sur 12 catégories de la confection. L'accord sur les quotas était en vigueur pour 4 ans jusqu'à 2002. Aux termes de cet accord, le Cambodge bénéficie des quotas additionnels de 6% par an.

Cet accord a lié l'augmentation additionnelle des quotas (14%) d'importation au respect des réglementations du travail, conformément à la loi du travail du Cambodge et à quatre conventions principales du Bureau international du travail (BIT). À la suite d'une évaluation des réglementations du travail au Cambodge, les États-Unis ont accordé un accroissement de 9% des quotas en 2002.

Le GRC a mis en œuvre un système flexible des quotas, dont 80% sont distribués aux usines installées au Cambodge depuis 1998, selon leur performance d'exportation et leur capacité de production. Les quotas additionnels de 10% sont distribués aux exportateurs qui ont réussi à monter leur performance et leur respect de la loi du travail. Les 10% restant sont mis en vente aux enchères. Le GRC perçoit un frais d'exportation des produits textiles vers les États-Unis et l'Union Européenne.

Le système des quotas pour la confection a posé les problèmes pour la compétitivité à long-terme. D'abord, l'arrangement institutionnel du travail — comme le salaire minimum élevé et les restrictions imposées sur le travail de nuit, ainsi que les coûts croissant pour assurer le respect des réglementations de la loi du travail — a imposé un coût élevé sur le secteur de confection. Cette rigidités institutionnelles pourraient entraver le développement des secteurs potentiels d'exportation, dû aux coûts élevés dans l'industrie à intensité de main d'œuvre, un secteur dont le Cambodge a des avantages comparatifs.

Le processus de facilitation du commerce et les procédures administratives sont destinés au respect des règles d'origine des produits de confection. Par exemple, pour l'embarquement, les exportateurs de la confection doivent présenter 11 documents obtenus auprès de 3 ministères et cinq départements.

Ce processus de facilitation du commerce et de documentation est très coûteux et prend beaucoup de temps, car il dépende largement des inspections physiques des produits par les trois ministères. Le processus est également abusé par les petits fonctionnaires.

Le système des quotas des produits de confection a été aboli en janvier 2005, après la fin de l'Accord de l'OMC sur le Textile et la Confection.

22.4. Le Cambodge et AFTA

Sur le plan régional, le Cambodge est membre de l'ASEAN, qui a pour objectifs la libéralisation du commerce au niveau régional et la création d'une zone de libre échange. Admis au sein de l'ASEAN le 30 avril 1999, le GRC a redoublé les efforts pour assurer la conformité aux engagements du membre de l'ASEAN, d'amendement des lois à aligner le système financier, d'investissements et du commerce aux standards de l'ASEAN. Le GRC a décidé d'abaisser progressivement des tarifs afin d'anticiper sur le processus de libéralisation de l'AFTA (ASEAN Free Trade Agreement). La mise en place du tarif

préférentiel commun (de 5% à 0%) a été effectuée dès le 1er janvier 2002 pour les 6 pays fondateurs. Des échéances plus longues ont été accordées aux 4 nouveaux membres : 2006 pour le Vietnam, 2008 pour le Laos et la Birmanie/Myanmar, 2010 pour le Cambodge. Les pays fondateurs ont pris l'engagement de réduire à 0% le tarif douanier appliqué à tous le reste des produits (largement les produits agricoles sensibles), excepté les produits très sensible, en 2010 dans le cadre de l'Accord des Tarifs Préférentiels Effectifs Communs (*Common Effective Preferential Tariff Agreement—CEPT*). Des échéances plus longues jusqu'à 2015 ont été accordées aux nouveaux Membres: le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Vietnam.

22.4.1. Mise en application de l'accord CEPT au Cambodge

Aux termes de l'Accord des Tarifs Préférentiels Effectifs Communs (*CEPT*), le Cambodge doit regrouper toutes les lignes tarifaires en quatre catégories ou liste:

- **La liste d'inclusion** (*Inclusive List-IL*), comprend l'ensemble des produits couverts par le Tarif préférentiel effectif commun (CEPT), sont les droits de douane doit être réduits selon deux régimes différents : le **régime normal** (*Normal Track*) et le **régime accéléré** (*Fast Track*);
- **La liste d'exclusion temporaire** (*Temporarily Exclusive List – TEL*): cette liste comporte le répertoire des produits dont les droits de douane sont jugé trop sensibles à être soumis à la réduction immédiate;
- **La liste sensible** (*Sensitive List – SL*) concerne les produits très sensibles pour les pays membres et devraient être transférés dans la liste d'inclusion pendant une plus longue période;
- **La liste d'exclusion générale** (*General Exception List – GEL*), concerne un petit nombre des produits qui sont définitivement exclus de l'accord parce qu'ils pourraient porter atteinte à la santé publique, à la sécurité nationale et aux héritages culturels de chaque pays.

Le GRC a passé en revue l'évolution de son commerce extérieur et son stratégie, et ensuite a mis en œuvre l'accord CEPT' comme suit:

- Premièrement, 46% de toutes les lignes tarifaires sont couvertes par la liste d'inclusion, la majorité des produits sont dans la liste d'exclusion temporaire et le reste de 2,7% des lignes tarifaires sont dans la liste sensible et la liste d'exclusion générale;
- Deuxièmement, les droits de douane doivent être réduits petit à petit. Les droits de douane des produits dans la liste d'inclusion ont été réduits entièrement jusqu'à 0-5% en

2007. En plus, les produits dans la liste d'exclusion temporaire ont été transférés dans la liste d'inclusion entre 2003 et 2007, avec un engagement que les droits de douane appliqués à ces produits seront réduits à 0-5% en 2010;

- Il est important de reconnaître que les droits de douane des produits sur la liste d'exclusion temporaire ne sont pas éligibles à une réduction plus basse, si ces produits sont exportés vers les pays membres de l'ASEAN. En plus, le Cambodge peut opter pour une réduction accélérée des droits de douane quand elle le veut.

Il y a une bonne raison pour le Cambodge de transmettre immédiatement presque tous les produits de la liste d'exclusion temporaire à la liste d'inclusion et d'accélérer la réduction des droits de douane jusqu'à 0-5% avant 2007. Premièrement, l'accélération des droits de douane a transformé le Cambodge en un centre fiable pour exporter vers les pays de l'ASEAN. Cependant, le Cambodge émergera comme une destination des investissements de l'ASEAN seulement pour des produits qui pourraient être exportés à d'autres pays membres à un tarif CEPT moins élevé. À cette fin, ces produits doivent être sur la liste d'inclusion et les droits de douane de transition doivent être égaux à 20% ou moins. Pour transformer le Cambodge en un centre potentiel pour les investissements il faut mettre la plupart des droits de douane sur la liste d'inclusion et le pic tarifaire doit être fixé à 20% ou moins.

La seconde raison pour un scénario plus agressif sur le plan de réduction du tarif est une compétition féroce de la part des autres membres nouveaux de l'ASEAN. Les investisseurs qui voulaient s'implanter dans la région de l'ASEAN doivent choisir un nouveau membre à un faible coût de main d'œuvre. Le Cambodge ne pourrait pas tirer les avantages de cette libéralisation si elle traîne sur la réduction du tarif douanier.

22.4.2. Stratégie CEPT pour le Cambodge

Pour que le Cambodge émerge comme une plateforme plus attractive pour les investissements, le pays doit être intégré d'une manière plus rapide et plus complète au sein du cadre de la Zone de libre échange de l'ASEAN (AFTA) et du système du Tarif préférentiel effectif commun (CEPT). Cela permet au Cambodge d'attirer les investissements en provenance de l'ASEAN. À cette fin, un programme d'accélération de la réduction des droits de douane est indispensable.

La troisième raison pour la mise en œuvre accélérée de la réduction des droits de douane au sein de CEPT est la nécessité pour le Cambodge de créer un cadre prévisible pour sa politique commerciale. On s'attend à ce que le Cambodge réduise des droits de douane appliqués à la plupart des produits jusqu'à 0-5% vers 2010. Entre temps, les 8 années restantes sont jugées longues et le processus d'ajustement peut être moins clair, donc les investisseurs auraient moins de confiance dans la politique commerciale du Cambodge.

La fiabilité et la transparence sont les deux caractéristiques d'une stratégie d'industrialisation effective. Toutefois, la mise en œuvre d'un système de CEPT entraîne une longue liste d'exclusion temporaire, qui pourrait créer un environnement très instable et incertain pour la politique commerciale, en particulier avant que ces produits ne soient pas transferts à la liste d'inclusion.

Le Cambodge pourrait beaucoup d'avantages si la différence entre les droits de douane au sein du CEPT et ceux en vertu de la Nation la plus favorisée (MFN) avec le reste du monde reste médiocre. La raison est que quand cette différence entre les droits de douane des deux régimes est substantielle, il est très possible la zone du commerce préférentiel détourne le commerce extérieur du Cambodge du reste du monde vers AFTA, plutôt de créer un commerce avec de nouveaux partenaires. Notre analyse suggère que, si ce cas est vrai, les avantages que le Cambodge pourrait tirer de l'AFTA sera médiocre. Certes, la plupart des partenaires commerciaux du Cambodge sont des pays hors de l'ASEAN. En plus, quand la différence entre les deux régimes est important, les compagnies installées au Cambodge doivent acheter les produits à un prix plus élevés des pays de l'ASEAN. C'est la raison pour laquelle le GRC a opté pour un programme de réduction parallèle des droits de douane tant dans le cadre du MFN que du CEPT pour réduire la marge. Les règles de l'AFTA n'interdisent pas cette approche.

Le Cambodge a pris également l'engagement de promouvoir les autres mécanismes de coopération économique dans le cadre de l'Accord-cadre sur la Zone d'investissement de l'ASEAN (AIA), de la Libéralisation du Commerce des Services et du Système de Coopération Économique et Industrielle de l'ASEAN (AICO). En tant que membre de l'AFTA le Cambodge pourrait renforcer sa compétitivité vis-à-vis d'autres groupes régionaux, accroître le commerce et les investissements parmi les membres de l'ASEAN et avec les pays tiers, et au bout du compte, réaliser un taux de croissance économique élevée. En outre, le Cambodge peut tirer des avantages du commerce bilatéral en vertu du Système Général des Préférences (GSP) que les États-Unis ont accordé en 1997 et les Règles Préférentielles d'Origine que l'Union Européenne a accordé aux membres de l'ASEAN en 1999.

22.5. Libéralisation des services financiers dans le cadre de l'Accord-cadre de l'ASEAN sur les services (AFAS)

22.5.1. Libéralisation du commerce de services

La libéralisation du commerce prévoit la réduction des barrières commerciales pour améliorer l'accès par les entreprises étrangères aux marchés intérieurs. Cependant, la libéralisation du commerce de services est plus complexe, car le commerce de services et ses barrières commerciales sont entièrement différentes. Il existe quatre moyens de l'offre

des services, reflétant les modalités d'interaction entre les consommateurs et les producteurs des services:

- **Le commerce transfrontalier**— les transactions électroniques ou physique, transfrontalières, telles que le transport aérien, le transport maritime, le commerce des produits financiers et d'assurance (Modalité numéro 1);
- **Consommation à l'étranger**— le déplacement du consommateur à l'étranger pour des raisons du tourisme ou de l'éducation. Certains gouvernements obligent leur fonctionnaires à héberger dans un hôtel qui appartient à une entreprise nationale (Modalité numéro 2);
- **Présence commerciale**— investissements directs dans le secteur des services, comme l'autorisation de mettre en place les branches des banques commerciales ou bien des compagnies télécom (Modalité numéro 3);
- **Présence de personne naturelle**— déplacement temporaire des producteurs afin de fournir des services comme consultants ou bien la restriction placée sur les compagnies étrangères d'employer les personnels étrangers (Modalité numéro 4).

La présence commerciale est une modalité de commerce dominante dans tous les sous-secteurs de services sauf le transport aérien et le tourisme; suivi par le commerce transfrontalier qui est la deuxième mode la plus importante. Le commerce des services par la présence de personne naturelle n'est pas importante pour tous les sous-secteurs de services, et la consommation à l'étranger est importante dans le tourisme.

Les barrières au commerce constituent un problème de régulation. Elles comprennent les mesures qui sont des contraintes pour l'accès par les compagnies étrangères au marché (par exemple, le statut monopole accordé aux entreprises publiques ou la non reconnaissance des qualifications professionnelles) ou la mise en œuvre des mesures discriminatoires vis-à-vis des compagnies étrangères dans le traitement des impôts ou les limites imposées aux entreprises étrangères dans le recours au crédit bancaire.

La libéralisation du commerce de services implique la réduction des barrières réglementaires qui limitent l'accès au marché et imposent le traitement national discriminatoire dans les quatre modalités du commerce.

La libéralisation du commerce constitue également les mesures visant à assurer que la réglementation existante n'impose pas de discrimination vis-à-vis la participation des étrangers dans le marché. La libéralisation du commerce est conforme aux efforts du gouvernement dans la protection des consommateurs, la gestion prudentielle de l'économie, le contrôle du statut monopole national ou la réalisation des objectifs sociaux.

Le traitement du IDE constitue un autre aspect politique de la libéralisation du commerce de services. La présence commerciale est une modalité importante dans le commerce de services, et les pays en voie de développement ont une tradition d'imposer beaucoup de restriction sur les investissements directs étrangers afin d'encourager les compagnies nationales, limiter le rapatriement des bénéfices, et accroître les liens des compagnies multinationales avec les fournisseurs en amont. La libéralisation complète de la présence commerciale entraîne la prohibition de ces mesures susmentionnées dans le secteur de services.

Créer des conditions propices aux investissements étrangers dépasse une réglementation claire et certaine. Cela requiert le renforcement du système juridique, la stabilité macroéconomique et le libre rapatriement des bénéfices.

22.5.2. Séquences et moment de libéralisation

Après avoir jeté les fondements de la libéralisation, une étape suivante est d'élaborer une stratégie de libéralisation commerciale visant à tirer des avantages maximum et minimiser les coûts d'ajustement. La stratégie comprend un plan détaillé des séquences et du moment de libéralisation dans tous différents secteurs, les modalités de l'offre et les deux barrières (l'accès au marché et traitement national). Elle doit se concentrer sur les concessions à demander des partenaires commerciaux dans toutes les dimensions. Il faut aussi être prudent dans l'élaboration du processus de libéralisation, car certains secteurs clés ont un impact majeur sur le fonctionnement de l'économie.

Les séquences et le moment de libéralisation des différents secteurs de services dépendent du progrès dans le renforcement institutionnel des réformes. Les complications des réformes pourraient entraver les efforts d'avancer plus vite. Idéalement, la réforme devrait cibler d'abord les secteurs qui ont plus de chance de tirer des avantages les plus substantiels pour le pays.

Ces secteurs sont les services qui fournissent les intrants les plus importants à l'économie ou aux secteurs que le gouvernement veut encourager ou les secteurs dont la protection a crée des coûts considérables pour le pays. Les secteurs qui ont un effet économique en aval à l'échelle nationale, tels que la communication, le transport, la finance, et l'électricité apportent des beaucoup plus avantages. Ces secteurs sont également utilisés comme des intrants dans les autres secteurs de services dont la libéralisation dépende du succès de la libéralisation des secteurs intermédiaires.

La seule ouverture d'un secteur à la présence commerciale peut être n'est pas une mesure la plus efficace dans tous les cas. Si le marché intérieur est limité en terme de taille, et si l'économie d'échelle est particulière, la libéralisation de la présence commerciale seule pourrait imposer une contrainte sur la compétition et la différenciation des produits, et

donc limiter les avantages de la libéralisation. Dans ce cas, la libéralisation du commerce transfrontalier est nécessaire pour réaliser ces gains potentiels.

Les insuffisances des ressources humaines pourraient limiter les avantages de la seule libéralisation de la présence commerciale. Par exemple, la libéralisation du secteur financier au Cambodge a créé la demande additionnelle pour la main d'œuvre qualifiée. En ce sens, la libéralisation simultanée de la présence de personne naturelle permettra l'arrivée de la main d'œuvre qualifiée de l'étranger et évite l'inflation tirée par l'accroissement des salaires.

Les mesures visant à procéder à la libéralisation entière doivent être mise en œuvre étape par étape, alors que la concurrence et la présence des compagnies étrangères constituent des ingrédients clés de cette libéralisation.

22.5.3. Libéralisation des services financiers dans le cadre de l'AFAS

Les pays de l'ASEAN ont signé en 1995 un Accord-cadre sur les services (AFAS) dont le but est de supprimer les restrictions au commerce des services et de renforcer la coopération dans le domaine des services. À présent, sept accords sur les engagements de libéralisation ont été signés par les Ministres des Finances de l'ASEAN, et deux accords relatifs aux engagements de libéralisation des services de transport ont été signés par les Ministres de Transport de l'ASEAN. Les Ministres d'Économie de l'ASEAN ont également signé sept accords relatifs à la reconnaissance mutuelle et le Ministre du Tourisme de l'ASEAN ont signé un accord portant la reconnaissance mutuelle. D'autre part, la Feuille de Route sur la mise en place d'une Communauté Économique de l'ASEAN s'est fixée l'objectif de la mise en œuvre en temps réel des mesures d'intégration économique (incluant les secteurs de services) avant 2015. La mise en œuvre des mesures qui s'inscrivent dans la Feuille de Route, constitue un enjeu considérable pour certains membres de l'ASEAN.

La libéralisation des services doit également compléter l'établissement de l'AFTA, car la compétitivité des manufacturiers de l'ASEAN, les producteurs des produits alimentaires et des matières premières sera renforcée par les systèmes plus fiables du transport, de la télécommunication et de la finance dans la région.

Un autre avantage de la libéralisation de services est la croissance des investissements étrangers dans le secteur de services, en particulier les investissements des pays de l'ASEAN. Ces investissements entraînent le transfert des technologies et la compétence et jouent un rôle catalytique dans le développement de ces secteurs de services, comme la finance, la télécommunication et le transport.

La libéralisation de services dans le cadre de l'AFAS sera guidée par les objectifs de créer un libre échange des services avant 2015. Cependant, la libéralisation des services financiers

doit être mise en place étape par étape et prend en compte les différents niveaux du développement du secteurs financiers dans chaque pays membre, ainsi que le respect des réglementations prudentielles, la supervision effective et le développement des capacités.

Les pays membres de l'ASEAN disposent de flexibilité dans la mise en œuvre de la libéralisation de leurs sous-secteurs financiers et dans la suppression des contraintes relatives à tous les quatre modalités de l'offre, conformément aux règles de GATS relatives à l'accès au marché, au principe du traitement nationale et au statut de la MFN. Les membres de l'ASEAN ont établi le calendrier de libéralisation et sont d'accord de mener le nouveau round de négociations tous les trois ans jusqu'à 2020. La libéralisation des services financiers couvre les sous-secteurs financiers suivants: l'assurance et les services relatifs à l'assurance et le secteur bancaire et autres services financiers.

22.6. Entrée du Cambodge à l'OMC

Le Cambodge a déposé la demande à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 1994 conformément à l'article XII de l'Accord de Marrakech sur l'Établissement de l'OMC. En juin 1999 le Cambodge avait soumis un Mémorandum sur son régime de Commerce extérieur. Lors de sa première réunion en décembre 1994, le Groupe de Travail a examiné la demande d'adhésion du Cambodge en vertu de l'article XII concernant les Pays les Moins Avancés (PMA) de l'accord de Marrakech. Des négociations bilatérales avaient été conclues avec les partenaires commerciaux principaux plus de deux ans après en juillet 2003.

Le 22 juillet 2003 le Cambodge avait soumis l'acceptation de sa candidature, comme s'inscrit dans le Protocole d'Accession, que avait été officialisée pendant la 5ème conférence de l'OMC de Cancun au Mexique le 11 septembre 2003. 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. La fin de l'accord multifibres (AMF) en décembre 2004 a été un puissant facteur incitatif dans la décision du gouvernement de demander l'adhésion à l'OMC;
- 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.

L'adhésion à l'OMC crée un contexte propice aux affaires et donne aux investisseurs une garantie solide mettant à l'abri de revirements soudains. En joignant les rangs de l'OMC, le Cambodge peut désormais jouir pleinement des droits qu'ont tous les Membres en vertu des Accords de l'OMC, comme celui de ne pas faire l'objet de discrimination de la part des autres Membres de l'OMC et la possibilité d'avoir recours à la procédure de règlement des différends de l'OMC. Le GRC est conscient que l'OMC n'est pas une panacée. L'adhésion comporte des coûts et des risques. Mais à tout considérer, les avantages dépassent les inconvénients.

22.6.1. Législation liés à l'OMC

En termes de son engagement à adhérer à l'OMC, le GRC a adopté un Plan d'action juridique très ambitieux (2001-2004) qui détermine la feuille de route juridique qui renforce sa demande d'acceptation. Ce plan d'action comprend 55 lois et réglementations qui doivent être adoptées en vue de créer un cadre juridique complet, en particulier, la loi sur la douane; la loi sur la société commerciale; la loi sur le tribunal de commerce; la loi sur le contrat commercial; la loi sur l'arbitration commerciale; la loi sur les droits de propriété intellectuelle; la loi sur les règles d'origine; les mesures anti-dumping et les mesures de sauvegarde; la loi relative aux barrières techniques au commerce et la loi sur les mesures sanitaires et phyto sanitaires. Le GRC a établi un Conseil sur la réforme juridique et judiciaire afin d'améliorer l'efficacité dans l'adoption des lois et des réglementations conformément à son engagement de l'OMC, comme les conditions de transparence dans l'article X du GATS, et la disposition sur la revue juridique indépendante. Dans le processus d'élaboration et d'adoption des lois, les ministères et les institutions sont obligés de conformer entièrement aux exigences de l'OMC. Afin d'accélérer le processus de négociations, le Cambodge a soumis au Secrétariat de l'OMC 85 lois, projets de lois et des réglementations. Toutefois, compte tenu l'histoire du Cambodge et le cadre juridique qui doit être refait à nouveau dans tous les domaines, la mise en conformité avec les règlements de l'OMC constitue un challenge majeur pour le Cambodge.

22.6.2. Mise en application des lois relatives à l'OMC

Après son adhésion à l'OMC, le GRC a multiplié ses efforts pour assurer l'adoption des lois requise par l'OMC. En ce qui concerne le développement du secteur financier, les lois

relatives aux transactions commerciales, incluant la comptabilité, les instruments négociables, les transactions garanties, les entreprises commerciales, la banqueroute, et le contrat, constituent les priorités du gouvernement. La loi sur la comptabilité et l'audit, la loi sur la société commerciale et la loi sur l'insolvabilité ont été adoptées pour jeter les bases en vue de la création du marché de capitaux. Conformément au Code civil et au code des procédures civiles, la loi sur les transactions garanties et les instruments négociés a été promulguée pour soutenir les activités commerciales et les transactions financières. Le Cambodge a également promulgué la loi sur les titres gouvernementales et la loi sur l'émission et le commerce des titres publics afin de lancer la bourse de valeur. Les lois clés relatives aux droits de propriété intellectuelle, telles que la marque, le brevet et les droits d'auteur, ont été également adoptées.

La loi sur les standards et la météorologie ont été adoptées conformément aux dispositions de l'accord de l'OMC sur les barrières techniques au commerce et, pour cette raison, pourrait créer des barrières techniques pour les exportateurs du Cambodge. Des progrès considérables ont été enregistrés dans la facilitation du commerce. La loi sur la douane a été adoptée afin de créer un cadre juridique pour le GRC d'introduire, inter alia, le système du Document Administratif Unique, visant à réduire les procédures douanières, de mettre en place un système informatique, ASYCUDA, au port de Sihanoukville et d'introduire un système de gestion des risques à la Direction générale de la douane et des droits d'accise à Phnom Penh. Le GRC doit continuer de mettre en application des engagements économiques, commerciaux et juridiques faits conformément à l'accord de l'adhésion à l'OMC. Ces engagements incluent les notifications de conformité relatives aux barrières techniques au commerce, l'évaluation douanière, les standards sanitaires et phytosanitaires et d'autres barrières potentielles non tarifaires. Enfin, le Cambodge reste engagé au programme de réformes en vue de réaliser la diversification économique et les engagements de l'OMC. Ces objectifs de réformes sont confirmés par la Stratégie Rectangulaire et le Plan National Stratégique pour le Développement 2006-2010. Le succès des réformes dans les secteurs susmentionnés sont essentiels afin d'améliorer le climat des affaires, promouvoir la croissance économique élevée et la création des emplois, et réduire la pauvreté.

22.7. Performance des échanges extérieurs

22.7.1. Rôle de politique des échanges

Le commerce extérieur a aidé le Cambodge à modifier les conditions intérieures. En particulier, 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. L'importation permet aux consommateurs cambodgiens d'acheter les biens de haute qualité à un prix plus bas, ainsi d'améliorer le bien-être économique du pays.

Le commerce extérieur avait aidé le secteur privé de réaliser l'expansion, de créer des emplois en milieu urbain, mais peut jouer un rôle de pivot dans le développement économique du Cambodge. 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.

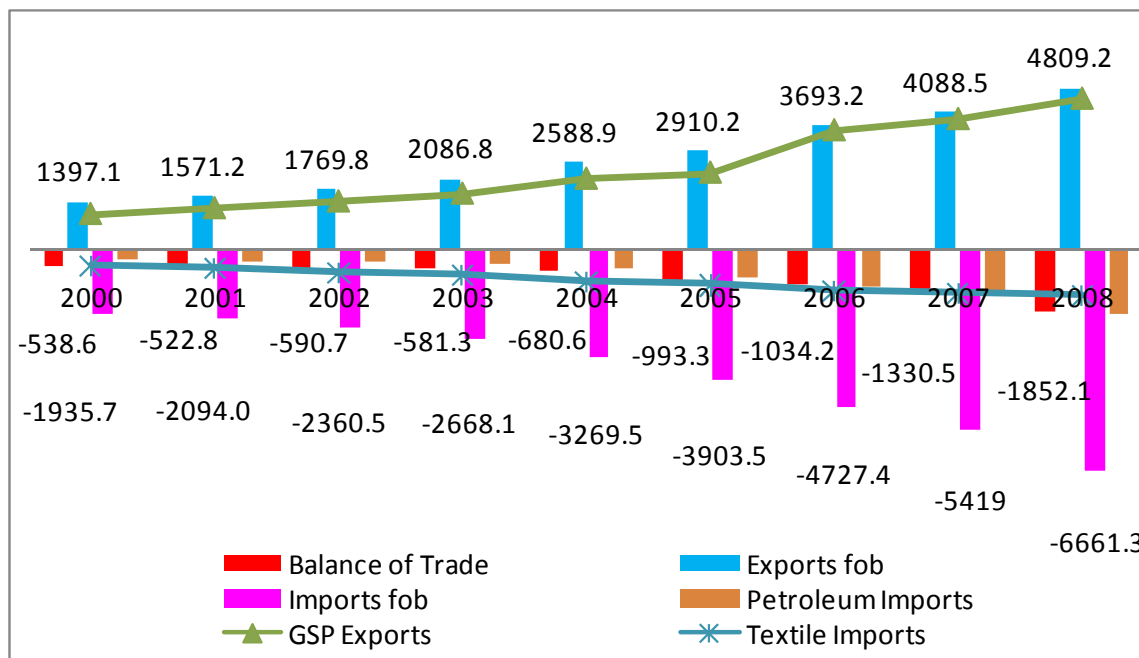
D'ailleurs, un accès plus large aux technologies modernes permet au Cambodge de réaliser d'appréciables gains de productivité et de bénéficier du transfert de technologie sans avoir à continuellement réinventer. Suite aux réformes libérales engagées par le GRC et la normalisation des relations extérieures, les États-Unis accordent au Cambodge en 1996 le statut de MFN. Depuis 1997 le Cambodge bénéficie du système de préférences généralisées (GSP), mais le textile est exclu de son champ. 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 textile (filature, tissage et ennoblissement). Par exemple, un accès à droit zéro au marché de l'UE s'élève à seulement 27% des exportations cambodgiennes. Depuis septembre 2009, les exportations du riz cambodgien Cambodge ont commencé à bénéficier d'un accès à droit zéro au marché de l'UE sous le régime « tous sauf les armes ».

22.7.2. Solde commerciale

Les échanges commerciaux entre le Cambodge et le reste du monde ont connu une expansion très rapide du commerce extérieur. Le volume total des échanges commerciaux (importations plus exportations) était multiplié par un facteur de 14, passant de 769 millions de dollars en 1993 ou 21% du PIB à 11 milliards de dollars ou 107% du PIB en 2008.

Graphique 22.1. Échanges commerciaux du Cambodge (en millions de dollars)



Source : Banque nationale du Cambodge

Au cours des seize dernières années, de 1993 à 2008, le volume total des échanges commerciaux du Cambodge s'est accru en moyenne de 19,7% par an. Deux facteurs ont contribué à cette croissance: l'accroissement des importations et des exportations.

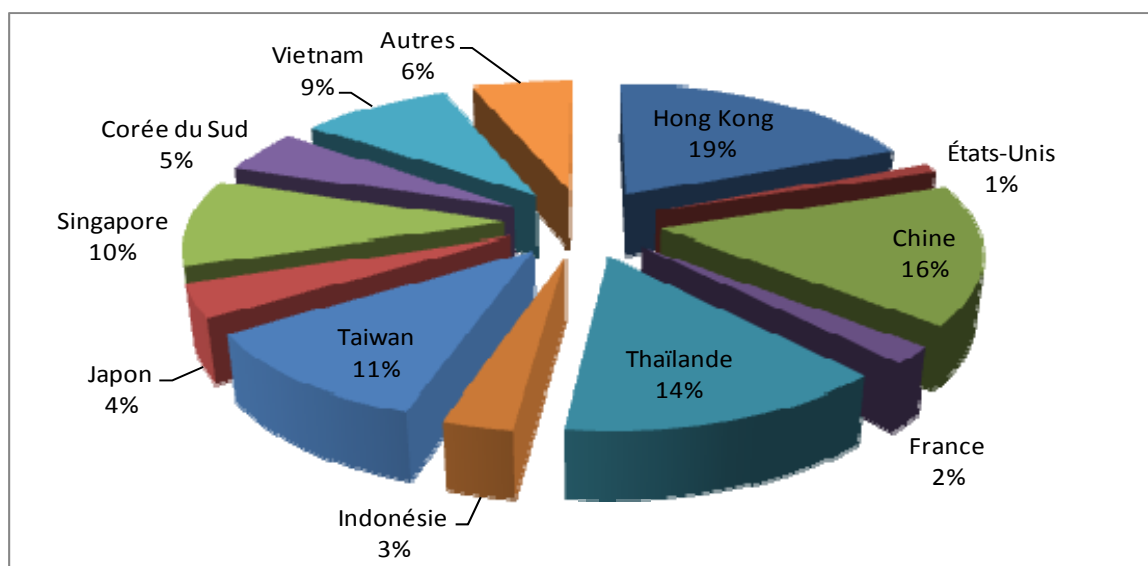
22.7.3. Importations

Les importations sont passées de 486 millions de dollars ou 19,6% du PIB en 1993 à 6,6 milliards de dollars ou 64,4% du PIB en 2008, soit une croissance annuelle moyenne de 19% en terme réel. Des importations pour la consommation intérieure s'élèvent à de 6,5 milliards de dollars du volume total de 6,6 milliards en 2008, et la réexportation aux pays voisins étaient de 120 millions de dollars.

Le Cambodge importe des produits de Hong Kong (19%), de la Chine (16%), de la Thaïlande (14%), du Taiwan (11%), du Singapour (10%), du Vietnam (9%), de la Corée du Sud (5%), du Japon (4%), de l'Indonésie (3%), de la France (2%), des États-Unis (1%) et des autres pays (6%).

Les importations portent sur les catégories de produits suivants: les produits pétroliers (31% des importations totales), matériels pour la production du textile et des vêtements (20%), les équipements et matériaux liés aux investissements; et les autres produits comme voitures, produits électroniques, alimentation etc.

Graphique 22.2. Origine des importations cambodgiennes en 2007 (%)



Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements, 2008.

La flambée du brut a eu un impact négative sur la croissance économique du Cambodge, car elle est un importateur net du pétrole. 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. Cette tendance exerce une pression sur la gestion de la balance des paiements. Le Cambodge continue la politique de transmettre la flambée du prix du pétrole aux consommateurs. Pour promouvoir l'investissement étranger, le Cambodge offre l'exonération des taxes à l'importation. Les importations hors taxes constituent 60% de la valeur des produits importés.

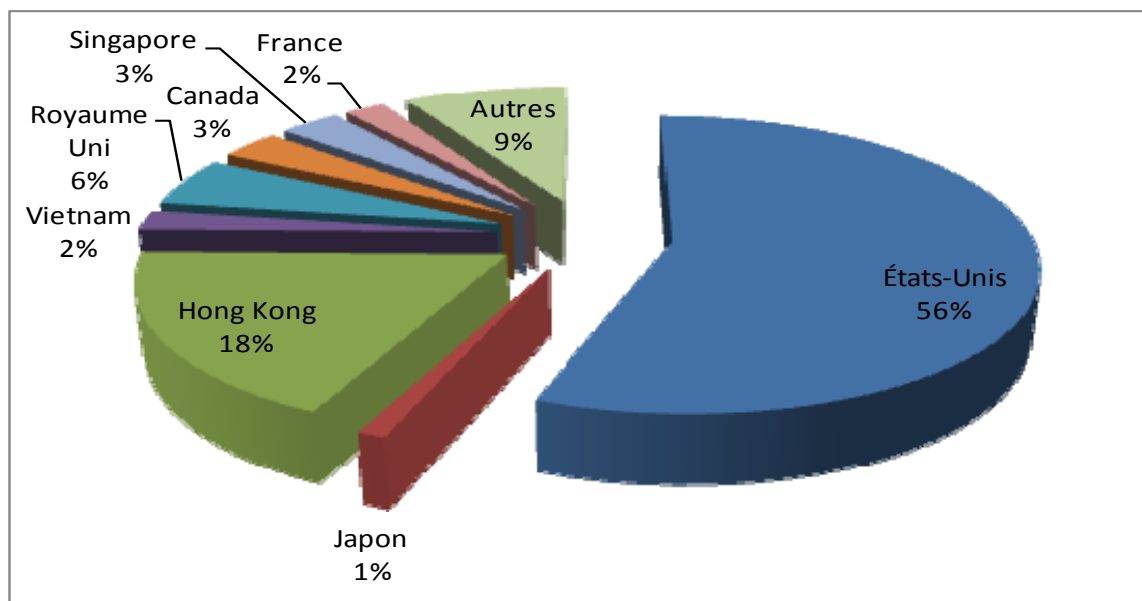
22.7.4. Exportations

Les exportations ont augmenté de 283 millions de dollars ou 11,4% du PIB en 1993 à 4,4 milliards de dollars ou 43% du PIB en 2008, soit un accroissement moyen annuel de 15% au terme nominal. En effet, les exportations de produits textiles - vêtements sont passées de 4 millions de dollars en 1994 à 2,9 milliards en 2008, soit un accroissement de 31%. Les exportations de vêtements se sont envolées en 1995, une percée rendue possible par la garantie donnée au Cambodge d'un accès à tarif bas (SPG et accord sur le commerce des produits textiles) au marché américain et européen.

En plus, l'accord bilatéral conclu entre le Cambodge et les États-Unis sur le Textile de 1999 a offert au Cambodge un quota des marchés de vêtements des États-Unis. Cet accord a lié

L'augmentation des quotas (14%) d'importation au respect des réglementations du travail. Aux termes de l'accord multifibre (MFA) de l'OMC, le régime de quota a pris fin le 1 janvier 2005 afin de permettre à l'industrie textile des pays développés de s'adapter à la concurrence des pays les moins avancés (PMA) où les salaires sont bas. Les investisseurs des pays qui ont utilisé tous les quotas d'exportation ont délocalisé leur production au Cambodge qui bénéficie des statuts de la MFN et le Système de GSP. 90% des usines textiles au Cambodge appartient aux étrangers.

Tableau 22.3. Destination des exportations cambodgiennes, en 2007



Source: Banque nationale du Cambodge. Balance de paiements.

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 65% des exportations cambodgiennes en 2008.

Les États-Unis représentent plus de 52% des exportations du Cambodge. Cette part a fortement crû sur la décennie et semble désormais à peu près stable. Le deuxième pays pour le poids des exportations est Hong Kong, avec 17% des exportations textiles du pays, suivi par l'Allemagne (7%), le Royaume Uni (5%), le Canada (3%), Singapour (3%), la France (2%), le Vietnam (2%), le Japon (1%) et les autres pays (8%).

Encadré 22.1. : 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 = 15000 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 = 15000 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 = 15000 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 = 15000 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.

Les relations commerciales bilatérales avec la Thaïlande continuent de se renforcer. Le Cambodge importe 2 milliards de dollars de la Thaïlande et exporte environ 90 millions de

dollars vers la Thaïlande, dont la plupart sont les produits agricole. Le commerce transfrontalier entre le Cambodge et la Thaïlande n'est pas enregistré par les autorités de douane et ne se montre pas dans les statistiques officielles. Toutefois, après les conflits frontalier entre les deux pays les échanges entre les deux pays ont considérablement baissé au profit du Vietnam.

La Thaïlande a également approuvé une liste de 310 articles dans le cadre de l'*ASEAN Integration System of Preferences* pour renforcer les échanges au sein de l'ASEAN. 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 (*Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy*), 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. Cependant, la coopération ACMECS s'est considérablement ralentie, à la suite du conflit frontalier entre les deux pays.

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. Le Cambodge importe plus de 2 milliards de dollars du Vietnam. Les échanges bilatéraux entre le Cambodge et le Vietnam ont connu un nouvel élan après le conflit frontalier entre le Cambodge et la Thaïlande.

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. Les conclusions de ces études seront sérieusement étudiées afin de renforcer les échanges commerciaux entre le Cambodge et ses partenaires.

Chapitre 23

Dettes extérieures

23.1. Définitions

23.1.1. Dette de l'Etat

La dette de l'Etat se compose:

- Au sens strict du terme :

- Des emprunts intérieurs et extérieurs contractés par l'Etat;
- Des emprunts intérieurs ou extérieurs avalisés par l'Etat;
- Des bons du Trésor :
- De la dette du Trésor envers la Banque Centrale.

- Au sens large du terme, on y inclut également:

- Les dépôts des correspondants du Trésor (personnes privées, sociétés et organismes autorisés à déposer des fonds au Trésor).
- Éventuellement, les arriérés de paiement.

En l'état actuel de l'organisation du MEF du Cambodge, la gestion de la dette de l'Etat est partagée entre trois organismes:

- **La Direction Générale du Trésor**— pour la dette intérieure, à l'exception des emprunts intérieurs en devises étrangères, gérés par la Direction des Investissements et de la Coopération (DIC);
- **L'Unité chargée de la Dette de la DIC**— pour la dette extérieure, ainsi que pour les emprunts intérieurs en devises étrangères;
- **La Banque Nationale du Cambodge**— pour les crédits du Fonds Monétaire International.

23.1.2. Dette extérieure

La dette extérieure d'un pays est l'ensemble des dettes à long terme dues par des résidents de ce pays à des non-résidents. Cette définition ainsi que les suivantes sont données par la Banque Mondiale. Elles sont d'une grande importance pour au moins deux raisons:

- Les données sur la dette permettent d'évaluer la capacité d'endettement du pays et sont nécessaires pour l'établissement de la balance des paiements;
- Par *dette à long terme*, on entend les dettes ayant une échéance initiale supérieure à 1 an.

La durée à prendre en compte est celle qui sépare la date de signature de l'accord de prêt (date d'engagement) de la date d'exigibilité du dernier paiement.

(Noter que certains pays considèrent comme dettes à court terme les dettes dont l'échéance initiale n'est pas supérieure à 2 ans au lieu de 1 an. Mais c'est la définition de la Banque Mondiale qu'il convient de retenir car elle sert de base pour l'établissement des statistiques internationales).

Par non-résident, on entend toute personne ou organisation qui n'a pas de présence physique dans le pays concerné: personnes physiques non-résidentes, sociétés étrangères (à l'exception de leurs succursales dans le pays concerné) et organisations internationales. Cette définition concorde avec celle du Manuel de la balance des paiements.

La dette extérieure à long terme est composée de deux catégories: la dette publique et la dette privée.

23.1.2.1. Dette publique extérieure

La dette publique extérieure se compose de:

- La dette extérieure du secteur public, et de
- La dette extérieure privée bénéficiant de la garantie du secteur public.

Chacune de ces dettes est suivie attentivement par le Service de la Gestion de la Dette du MEF, depuis sa naissance jusqu'à son extinction. Un dossier est ouvert pour chaque dette. En revanche, la dette extérieure privée n'est pas suivie de manière détaillée.

Il est donc nécessaire de définir avec précision ce que l'on entend par secteur public. Le secteur public englobe les institutions suivantes:

- l'Etat, c'est à dire le Gouvernement avec ses ministères et son administration.
- Les dettes extérieures de l'Etat sont faciles à recenser et à suivre car elles sont inscrites au budget en ressources dès leur naissance et en dépenses pour le paiement des intérêts et le remboursement du principal;
- Les collectivités territoriales: provinces et municipalités; (au Cambodge, les collectivités n'avaient pas jusqu'en 1997 d'autonomie financière et ne pouvaient pas contracter d'emprunts);
- La banque centrale (la Banque Nationale du Cambodge);
- Les autres institutions publiques autonomes, telles que les établissements publics;
- Les sociétés nationales (sociétés à capital public)
- Les sociétés où l'Etat détient plus de la moitié des actions assorties du droit de vote ou dont plus de la moitié des membres du Conseil d'Administration sont des représentants de l'Etat (sociétés mixtes).

La dette garantie (ou avalisée) par le secteur public s'entend des dettes des organismes privés dont l'Etat ou un organisme public s'est engagé à assurer le paiement des intérêts et le remboursement du capital en cas de défaillance du débiteur.

La garantie ou l'aval de l'Etat doit être accordée avec beaucoup de prudence, sinon proscrite pour ce qui concerne l'aval à des sociétés privées. En revanche, la garantie de l'Etat est fréquemment accordée à des prêts contractés par des organismes publics ou des sociétés d'économie mixte (sociétés mixtes), lorsque le prêteur conditionne l'octroi du prêt à cette garantie.

Au Cambodge, jusqu'à présent, la dette publique extérieure est composée uniquement de prêts accordés directement à l'Etat. Néanmoins, elle inclut aussi deux prêts garantis par l'Etat pour deux projets de construction de centrale électrique par des sociétés chinoises.

23.2. Gestion de la dette publique extérieure

23.2.1. Caractéristiques d'une unité chargée de la dette

L'Unité chargée de la dette publique extérieure est une unité spécialisée au sein de la DIC du MEF. En effet, ses tâches sont particulières; elles réclament, de la part des agents qui en sont chargés, une formation spéciale.

Cette Unité doit être située au sein du MEF. C'est en effet le budget de l'Etat qui a la charge de payer les intérêts et d'assurer le remboursement du capital (service de la dette).

Bien que spécialisée, cette Unité maintient des liens étroits avec toutes les administrations impliquées dans les processus de la dette, plus particulièrement les directions du Budget et du Trésor et la Banque Centrale.

Les tâches dévolues à une Unité de la dette peuvent être classées dans trois fonctions: administrative, comptable et statistique.

23.2.1.1. Fonction administrative

La principale responsabilité de l'Unité est de veiller au paiement des intérêts et le remboursement du principal à la date des échéances, d'éviter tout retard. Ceci nécessite:

- Que l'Unité de la dette ait connaissance de tous les contrats d'emprunts signés par le gouvernement,
- Que les responsables du budget aient inscrit les charges de la dette dans les prévisions budgétaires,
- Que le Trésor et la Banque Centrale fassent diligence pour assurer les paiements et les transferts.

23.2.1.2. Fonction comptable

L'Unité chargée de la dette doit ouvrir un compte pour chaque emprunt et y enregistrer toutes les opérations le concernant.

Le premier pas est de noter le montant de l'engagement initial, les prévisions de décaissement et l'échéancier prévisionnel de remboursement et de paiement des intérêts. Puis, les déboursements effectifs sont consignés. Ensuite, lorsque les premiers paiements d'intérêts ou de principal arrivent, la procédure de paiement doit être enregistrée sur le compte du prêt. Enfin, si des retards surviennent, les arriérés doivent être enregistrés et suivis à part dans le compte de l'emprunt.

23.2.1.3. Fonction statistique

Les statistiques de la dette sont produites sur la base des enregistrements comptables. La périodicité des statistiques est d'un an au minimum; des statistiques simplifiées peuvent être publiées sur une base trimestrielle. Grâce à l'informatisation, ce qui était autrefois une tâche très lourde et longue peut être maintenant accompli presque instantanément.

23.2.2. Gestion administrative de la dette

23.2.2.1. Suivi des engagements

La première étape est de faire l'inventaire de tous les emprunts existants qui répondent à la définition de la dette publique extérieure. Ensuite, l'Unité de gestion de la dette doit garder un contact étroit avec toutes les administrations chargées de négocier de nouveaux emprunts et tenir constamment à jour cet inventaire.

A. Numérotation

Chaque emprunt doit recevoir un numéro qui permette de l'identifier. On peut adopter le système de numérotation exigé pour la notification à la Banque Mondiale (Ce qui permet de n'avoir qu'un seul système de numérotation) ou bien mettre au point un autre système de numérotation.

B. Dossier par emprunt

Pour chaque emprunt il convient d'ouvrir un dossier divisé en deux sous-dossiers:

- Le premier sous-dossier contiendra l'original du contrat d'emprunt, ou au moins une copie, ainsi que tous les documents postérieurs qui pourraient modifier, compléter ou éclaircir les conditions de l'emprunt; ces documents sont à conserver indéfiniment, ou du moins jusqu'à remboursement complet de l'emprunt (40 ans pour les emprunts de la Banque Mondiale, de la BAsD, etc.);
- Le deuxième sous-dossier recevra les correspondances, situations, avis d'échéance, etc.; ces documents sont à classer en liasses annuelles et à archiver après 3 ou 4 ans.

C. Emprunts garantis

Les emprunts garantis par le Gouvernement doivent être suivis de la même manière par l'Unité: numérotation dans la même série et ouverture d'un dossier. Mais les informations concernant ces prêts (déboursements, paiements d'intérêts ou de principal, etc.) ne parviendront pas directement à l'Unité; elles devront être collectées auprès de l'organisme bénéficiaire de l'emprunt.

D. Suivi des déboursements

Le déboursement des prêts doit être suivi au jour le jour, ou au moins sur une base mensuelle, pour plusieurs raisons. D'abord, l'Unité de la dette doit pouvoir déterminer le

montant disponible de chaque prêt (engagements moins déboursments). Le montant et la date des déboursments sont également nécessaires pour calculer les intérêts dus aux prêteurs. La suivi des déboursments est l'une des tâches les plus difficiles de l'Unité, le problème est différent suivant la nature des emprunts contractés :

- Emprunts déboursés en cash (cash loans),
- Crédits pour l'importation de marchandises, (export credits),
- Crédits par l'importation de dons, (commodity loans)
- Emprunts projets (project loans)

1. Emprunts déboursés en caisse

Ils sont aisés à administrer, le déboursement étant enregistré par la banque désignée par le Gouvernement (ex: crédits FMI)

2. Crédits pour l'exportation de marchandises

Une banque étrangère prête à un acheteur cambodgien pour qu'il paye cash son fournisseur (du même pays que la banque en général): c'est le crédit acheteur; la collecte des données est plus complexe. Le déboursement correspond à la date de livraison des marchandises ou des services. Souvent l'Unité n'en sera pas informée elle devra se tenir en étroite liaison avec l'administration bénéficiaire des biens ou des services. Le fournisseur étranger peut lui-même demander à sa banque un crédit (crédit fournisseur) et il répercute les conditions de paiement à l'acheteur cambodgien, qui effectue donc un paiement différé; il peut accorder un paiement différé sans recourir lui-même à un crédit; de telles pratiques de paiements différés sont interdites.

3. Crédits par l'importation de dons en nature

Dans la plupart des cas, la revente des marchandises génère des fonds de contrepartie qui sont une aide budgétaire pour le Gouvernement; l'Unité de la dette doit établir des liaisons avec le service spécialement chargé de mettre en œuvre ces formes de financement.

4. Emprunts projets

En général, il est créé dans l'administration bénéficiaire une unité de gestion du projet (PIU ou PMU) auprès de laquelle l'Unité de gestion de la dette trouvera les informations sur les déboursments. Pour ce type d'emprunt, il existe trois procédures de déboursement, il est utile de préciser dans chaque cas de procédure quelle est la date à laquelle le déboursement

doit être enregistré:

- Dans le cas de procédure de paiement direct le prêteur paie directement le fournisseur, ce paiement correspond au déboursement,
- Dans le cas de la procédure d'avances le prêteur fait une avance à l'emprunteur dans un compte spécial géré par le PIU (Project Implementer Unit), le PIU procède aux achats paie les fournisseurs et demande ensuite la reconstitution de l'avance, le déboursement est constitué par la première avance et par les reconstitutions successives de cette avance.

D'une manière générale, le déboursement a lieu lors du tirage de l'emprunt au nom de l'emprunteur. Le prêteur établit mensuellement des situations dont l'Unité de gestion de la dette doit être destinataire.

23.2.2.2. Suivi des paiements du service de la dette

La responsabilité la plus importante d'une Unité de gestion de la dette est de s'assurer que les paiements du service de la dette (intérêts et remboursement du principal) sont faits à temps.

- Elle doit être le destinataire principal des avis d'échéance envoyés par le créancier.
- L'envoi de ces avis par le créancier ne dispense pas l'Unité de surveiller les dates de paiement des échéances; elle entrera en contact avec le créancier si l'avis d'échéance n'est pas parvenu à 1 mois environ de la date d'échéance prévue.
- Elle a la responsabilité de préparer les mandats de paiement, de les soumettre aux différents visas, de suivre la procédure jusqu'au transfert des fonds par la Banque Centrale.
- Elle doit enregistrer ces différentes opérations dans son système comptable: l'émission du mandat, puis le paiement.
- L'Unité doit enfin en permanence réconcilier la comptabilité de chaque emprunt avec les situations reçues du prêteur.

La procédure budgétaire de paiement du service de la dette est une procédure simplifiée. Dans la procédure normale de contrôle des dépenses, le dossier est présenté deux fois au contrôle Financier: une première fois avant l'engagement pour s'assurer de l'existence des crédits, une deuxième fois après l'émission du mandat.

Concernant le paiement du service de la dette, c'est seulement après l'émission du mandat

que le Contrôle Financier donne son visa. En effet, les crédits budgétaires affectés au paiement de la dette sont évaluatifs, et non limitatifs. Même en l'absence de crédits, les échéances de la dette doivent être payées car il s'agit de dépenses obligatoires; le service de la dette peut donc être payé en dépassement des crédits budgétaires sur la ligne concernée; mais une exécution équilibrée du budget demande qu'un transfert de crédits viennent compéter les crédits de la ligne budgétaire de la dette, pour combler le dépassement.

Une autre raison est que le paiement des intérêts et le remboursement du capital ne sont pas des engagements nouveaux; au point de vue juridique, l'engagement est constitué par la signature du contrat de prêt; les obligations qui en découlent ne constituent pas de nouveaux engagements. Le fait que le paiement des intérêts et de l'amortissement de la dette puisse être fait en dépassement ne signifie pas que la consommation des crédits qui y sont affectés ne doit pas être suivie avec soin. D'abord, ces crédits doivent être évalués avec précision lors de la préparation du budget. La responsabilité de cette évaluation incombe en premier lieu à l'Unité de gestion de la dette; l'Unité détient toutes les données comptables nécessaires pour faire une exacte prévision de ces charges.

Si malgré tout les crédits se révèlent insuffisants, le paiement doit être effectué mais le dépassement des prévisions initiales pose un problème d'équilibre budgétaire; il convient de proposer au Ministre des Finances d'augmenter ces crédits, soit par un transfert d'un autre chapitre, soit à l'occasion d'un collectif budgétaire (révision du budget par une loi de finances rectificative).

L'Unité de la dette ne doit pas considérer sa tâche terminée lorsque le mandat a été établi et signé par le Ministre. Elle doit suivre le cheminement du dossier jusqu'au paiement effectif par la BNC sur ordre du Trésor (ou de la DIC). Le Trésor ou la DIC doivent accorder aux paiements du service de la dette la priorité par rapport aux autres dépenses.

Le paiement à temps du service de la dette conforte la crédibilité du pays débiteur auprès des bailleurs de fonds. A l'inverse, les retards de paiement diminuent leur confiance et compromettent l'octroi de nouveaux financements. Les retards de paiement des échéances peuvent entraîner la suspension des déboursements des prêts, Ce qui interrompt la réalisation des projets financés par ces emprunts.

23.2.3. Fonction comptable de l'unité de gestion de la dette

La fonction comptable est liée à la fonction administrative étudiée plus haut. Elle consiste à enregistrer chronologiquement sur une fiche individuelle d'emprunt un certain nombre de données de manière à faire ressortir à tout moment la situation des obligations réciproques du prêteur et de l'emprunteur ainsi que l'avancement des procédures de paiement des intérêts et/ou du principal.

Il ne s'agit pas d'une comptabilité en partie double, mais d'une comptabilité en partie simple aisée à tenir.

Les fiches peuvent être tenues manuellement ou faire l'objet de fichiers informatisés. Dans un premier temps, et si les prêts sont peu nombreux, la tenue manuelle des fiches individuelles d'emprunt peut être utilisée. Elle est également recommandée pendant la phase de mise en place et d'essai du système informatisé. Elle présente enfin un intérêt didactique.

La tenue des fiches de compte individuelles, qu'elle soit manuelle ou informatisée, facilite la rédaction du rapport sur la dette.

23.2.4. Fonction statistique de l'unité de Gestion de la dette

Le suivi détaillé de la dette permet la production de chiffres et statistiques sur la situation de la dette au Cambodge, de ratios et de graphiques.

23.3. Restructuration de la dette— le Club de Paris

La crise de la dette dans les pays à faible revenu a été au centre des problèmes du développement économique dans le monde au cours de quatre dernières décennies. Pour faire face à la crise de la dette dans les pays débiteurs, les pays créanciers se sont organisés. Deux forums multilatéraux ont été créés:

- **Le Club de Paris**, qui réunit les créanciers publics (Etats et autres personnes morales de droit public) ayant prêté à des Etats ou d'autres personnes de droit public ou à des sociétés privées avec l'aval de l'Etat,
- **Le Club de Londres**, qui réunit les créanciers privés (banques) ayant prêté à des Etats ou à d'autres personnes morales de droit public ou à des sociétés privées avec l'aval de l'Etat.

Les uns et les autres, créanciers publics et créanciers privés, exigent un accord préalable du pays débiteur avec le Fonds Monétaire International.

Le Club de Paris n'est pas une organisation officielle. C'est un groupe informel de pays créanciers qui se réunissent à Paris une fois par mois en moyenne, afin de procéder au réaménagement (ou à la restructuration) de la dette extérieure des pays débiteurs qui en font la demande. Le Club de Paris n'a ni fondement juridique, ni règle fixe d'adhésion, ni structure institutionnelle, ni personnel. Il est présidé par le directeur du Trésor français. Son Secrétariat Général est assuré par un bureau du Trésor.

De nombreux pays débiteurs sont allés plusieurs fois au Club de Paris. En effet, il a été admis de rééchelonner des dettes déjà rééchelonnées.

Parmi les membres permanents du Club de Paris on compte l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Le Club de Paris n'est pas fermé; les membres ne sont pas nécessairement des pays industrialisés; certains pays créanciers en développement ont déjà participé à des réunions.

La Russie est entrée en 1997 au Club de Paris comme pays créancier, après y avoir négocié comme pays débiteur.

En outre, le Club de Paris est ouvert à toutes les institutions multilatérales concernées: le F.M.I. expose ses analyses sur la qualité des programmes d'ajustement et sur les perspectives macroéconomiques des pays débiteurs; la Banque Mondiale rend compte de la qualité des politiques d'investissement, des mesures sectorielles et des perspectives à moyen et long termes; les banques régionales de développement, l'OCDE, la Commission des Communautés Européennes et la CNUCED peuvent participer aux réunions et fournir leur point de vue.

Le pays débiteur est habituellement représenté par son Ministre des Finances, à la réunion où son cas est examiné, assisté de hauts fonctionnaires. Les réunions se tiennent à Paris, sur convocation du Secrétariat du Club de Paris. Les travaux se déroulent en français et en anglais, avec traduction simultanée dans les deux langues.

23.3.1. Principes fondamentaux

Le principe du consensus: toutes les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui suppose beaucoup d'efforts et de bonne volonté de la part des participants. La plupart du temps, les accords sur les conditions du réaménagement de la dette sont conclus dans la journée;

Le principe de la comparabilité de traitement: les efforts consentis par les pays créanciers pour réaménager la dette ne doivent pas servir indirectement à avantager d'autres créanciers; les efforts de tous les créanciers doivent être comparables.

23.3.2. Règles de fonctionnement

Ce sont des règles pratiques, adaptées en tant que de besoin aux cas particuliers, strictes et pourtant évolutives; au fil des années, on constate des avancées dans un sens favorable aux pays endettés.

23.3.3. Étendue de consolidation

La consolidation (ou restructuration) ne concerne pas la totalité de la dette du pays débiteur; le Club de Paris traite seulement de la portion du service de la dette que le pays n'est pas en mesure de régler pendant une période donnée, appelée période consolidée; la consolidation s'applique aux échéances en principal et si nécessaire aux intérêts payables pendant cette période. La période consolidée est la période couverte par l'accord avec le FMI, et seulement cette période, qui est variable: un an, deux ans, parfois davantage. Dans le cas du Cambodge, la période consolidée était de 2 ans 1/2, du 1er janvier 1995 au 30 juin 1997.

Les arriérés de la dette existant au commencement de la période de consolidation peuvent être aussi restructurés; dans le cas du Cambodge, toutes les échéances impayées à la date du 31 décembre 1994 ont été renégociées.

Le pourcentage de consolidation est variable; il dépend du besoin de financement et de la capacité de paiement du pays débiteur concerné.

Les paiements sur la dette à court terme sont exclus des rééchelonnements afin de sauvegarder l'accès du pays à de nouveaux financements à court terme. Ce principe est également appliqué à la dette à long terme (plus d'un an) qui a pris naissance après une date butoir (cut off date); les prêts et crédits octroyés après cette date ne sont jamais rééchelonnés.

Il faut rappeler enfin que seule la dette bilatérale peut être rééchelonnée; la dette multilatérale, qui comprend les crédits accordés par le FMI, les prêts de la Banque Mondiale et des banques régionales de développement (BAsD par exemple), ne peut en aucun cas faire l'objet d'une renégociation.

23.3.4. Traitement des échéances réaménagées

Les grandes lignes des réaménagements sont fixées par les Chefs d'Etat des principaux pays, développés à l'occasion des sommets qui les réunissent périodiquement.

Lors du sommet de Toronto, en 1988, un menu d'options a été mis au point pour les pays les moins avancés (pays bénéficiant des prêts concessionnels de I.D.A). Les pays créanciers pouvaient choisir entre trois traitements dans les accords bilatéraux:

- Annulation d'un tiers des échéances aménagées;
- Réduction du taux d'intérêt;

- Allongement à 25 ans de la période de remboursement dont 14 ans de grâce.

Ces options ont été améliorées à plusieurs reprises (formule dite de Londres ou de Trinidad en 1991, puis sommet de Naples en 1994).

Le Cambodge a été le premier pays à bénéficier de la formule de Naples, qui étend l'annulation aux 70% des échéances aménagées, rééchelonnement sur 40 ans des créances d'aide publique au développement.

23.4. Dette publique extérieure du Cambodge: description

Les perspectives de développement du Cambodge dépendent pour une large part de sa capacité à mobiliser des ressources intérieures et extérieures; la mobilisation des ressources extérieures se fera de plus en plus sous la forme d'emprunts; d'où l'importance à accorder à l'évaluation de la capacité d'endettement du pays, qui s'apprécie sur la base de l'encours de la dette d'une part, de son service d'autre part.

La capacité d'endettement du Cambodge dépendra de l'issue des négociations qui sont engagées avec la Russie et les États Unies sur les taux de change et les conditions du rééchelonnement.

23.4.1. Analyse structurelle de la dette

Au 31 décembre 2006, le montant total des dettes du Cambodge, incluant les arriérés d'intérêt, s'élève à 3,15 milliards de dollars ou 43,3% du PIB. Les deux principaux créanciers du Cambodge sont la Russie et les États Unies. Après le rééchelonnement avec les deux créanciers, le montant total des dettes du Cambodge s'élèverait à 2,1 milliards de dollars ou 29% du PIB.

23.4.2. Dette multilatérale

Les créanciers multilatéraux (WB, BAsD, IFAD et l'OPEC) représentent, avec 1,1 milliards USD d'encours à la fin 2006, 52% de la dette totale. C'est une dette concessionnelle, constituée depuis 1993, qui s'accroît rapidement.

La dette du Cambodge envers le Fonds Monétaire International n'est pas incluse dans le tableau ci-dessus. La dette envers le FMI est destinée au support de la balance des paiements. Elle se compose de 3 programmes successifs soutenus par le FMI, avec un montant total de 103 millions de dollars en 2003, à la fin du troisième programme avec le Fond:

- STE (Systemic Transformation Facility) en octobre 1993 d'un montant de 6,25 millions

DTS, intérêt à 5,72%.

- ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) en mai 1994 d'un montant prévu de 84 millions de DTS (environ 120 millions USD) en vue de soutenir le programme d'ajustement et de réformes de 3 ans. Ce prêt, divisé en 3 tranches annuelles de 28 millions de DTS, était mobilisé au 31 décembre 1996 à hauteur de la moitié de son montant soit 42 millions de DTS (environ 60 millions USD). Le 2ème tirage de la 2ème tranche annuelle (1995) a été annulé. Le taux d'intérêt est concessionnel: 0,5%. Les remboursements sont effectués en 10 ans dont 5,5 ans de grâce.
- La Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) est accordée par le FMI en 1999 en vue de soutenir le programme de réformes entre 1999-2003 à des taux concessionnels (0,5 % seulement) et remboursables sur une période de dix ans (avec un délai de grâce de cinq ans et demi). Le Cambodge est passé six revues des programmes FRPC, au terme desquels les déboursements s'élèvent à 58,5 millions DTS (80 millions de dollars).

La Banque Nationale du Cambodge assure la gestion des ces facilités, qui viennent renforcer ses réserves en moyens de paiement extérieurs; elle assume la charge du remboursement et des intérêts; en conséquence, le service de cette dette n'est pas inclus dans les prévisions du budget de l'Etat, mais figure dans les statistiques de dette.

En juin 2005, le Groupe des 8 grands pays industrialisés (G-8) a proposé que trois institutions multilatérales — le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) — annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) menée conjointement par le FMI et la Banque mondiale. L'initiative PPTE repose sur une action concertée des organisations multilatérales et des États pour ramener à un niveau supportable l'endettement externe des pays pauvres les plus endettés. L'IADM va plus loin en offrant l'annulation totale de la dette de ces pays afin de libérer davantage de ressources pour les aider à atteindre les OMD.

Pour pouvoir bénéficier de cet allègement, ces pays doivent, en vertu d'une décision du Conseil d'administration du FMI, être à jour au titre de leurs obligations envers le FMI et de présenter un bilan satisfaisant dans les trois domaines suivants : 1) politiques macroéconomiques; 2) mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté; 3) gestion des dépenses publiques. Le Conseil d'administration a décidé que 19 pays pouvaient effectivement bénéficier d'un allègement de dette immédiat au titre de l'IADM.

En décembre 2005, les services du FMI ont déterminé que le Cambodge avait rempli les critères décrits ci-dessus pouvaient effectivement bénéficier d'un allègement au titre de

l'IADM. Depuis 1999 le Cambodge a connu une croissance économique très robuste, à deux chiffres, une inflation modérée, un progrès dans la réduction de la pauvreté et amélioration de la gestion des dépenses publiques et a manifesté son engagement de mettre en oeuvre sa Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté.

Tableau 23.1. Dette extérieure du Cambodge (en US\$)

		Au 31 déc. 2006	Après rééchelon- nement, déc 2006	Après rééchelon- nement, juin 09	% du PIB
I	Créanciers multilaté- raux	1 083 512 063	1 083 512 063	1 425 185 287	13,03%
	ADB	579 956 046	579 956 046	826 846 853	7,56%
	Banque mondiale	461 704 631	461 704 631	531 625 285	4,86%
	IFAD	26 532 450	26 532 450	38 238 477	0,35%
	NDF		-	8 025 233	0,07%
	OPEC	15 318 936	15 318 936	20 449 439	0,19%
II	Créanciers bilatéraux	253 140 147	253 140 147	253 140 147	3,48%
	France	21 156 485	21 156 485	25 480 126	0,23%
	Allemagne	2 074 306	2 074 306	2 526 904	0,03%
	Japon	43 237 398	43 237 398	93 527 543	0,86%
	Slovaquie	268 259	268 259	168 593	0,00%
	République tchèque	766 518	766 518	-	-
	Malaisie	7 000 000	7 000 000	1 492 795	0,01%
	Chine	102 576 554	102 576 554	340 672 103	3,11%
	Corée du Sud	57 674 436	57 674 436	97 829 540	0,89%
	Inde	4 771 185	4 771 185	12 732 150	0,12%
	Thaïlande	13 062 181	13 062 181	58 488 570	0,53%
	Vietnam	552 825	552 825	13 440 351	0,12%
	Pologne	976 792	976 792	976 792	0,01%
	Dettes envers la Rus- sie / les Etats-Unis	1 812 865 620	749 585 751	788 520 322	7,21%
	Russie	1 525 000 000	457 585 751	457 776 332	4,19%
	Avant date buttoir		210 788 538	210 979 118	1,93%
	Après date buttoir		246 797 213	246 797 213	2,26%
	États-Unis	287 865 620	292 000 000	330 743 990	3,02%
III	Montant total de la dette du Cambodge	3 151 561 835	2 088 281 966	2 861 041 075	26,16%

Source: Ministère de l'économie et des finances. Mai 2007

En janvier 2006, conformément à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), le FMI a accordé une annulation 100% de la dette du Cambodge envers le FMI avant 1 janvier 2005. Le montant de cette annulation s'élève à 82 millions de dollars. Ces ressources seront mises à la disposition du Gouvernement Royal du Cambodge pour aider le

Cambodge à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

23.4.3. Dette bilatérale

La dette bilatérale est principalement une dette ancienne, et est renégociée et concentrée entre deux grands créanciers: la Russie et les États Unis.

La dette bilatérale comprend:

- Les dettes anciennes, dont la partie la plus importante est en train de renégocier: dettes contractées avant 1975 en monnaies convertibles et dettes contractées pendant les années 80 en roubles convertibles; et
- Les dettes bilatérales nouvelles dont la naissance est postérieure aux accords de Paris en 1991.

23.4.3.1. Créanciers du Club de Paris

Les dettes en monnaies convertibles antérieures à 1975 ont fait l'objet d'un recensement exhaustif en 1994, les archives concernant la dette ayant été détruites pendant la guerre, le MEF a interrogé par la voie diplomatique tous les créanciers potentiels du Cambodge. Cinq pays créanciers se sont manifestés: les Etats-Unis, la France, l'Allemagne, le Japon et l'Italie.

Par lettre du 14 octobre 1994 adressée au Président du Club de Paris, le Ministre de l'Economie et des Finances a présenté une requête en vue de l'allègement de la dette du Cambodge.

Suite à cette demande, les représentants des cinq pays ci-dessus cités se sont réunis à Paris le 26 janvier 1995 (le Cambodge n'était pas présent à la réunion) et sont convenu de recommander à leur Gouvernement un allègement de la dette au moyen d'un rééchelonnement ou d'un refinancement dans les termes suivants :

A. Champ d'application de la consolidation

Tous remboursements en principal ou intérêts de tous les crédits commerciaux ou emprunts gouvernementaux à plus d'un an consentis avant le 31 décembre 1985 (la date buttoir ou cut-off date) au Gouvernement ou au secteur public du Cambodge, ou bénéficiant de leur garantie:

- 100% des arriérés en principal ou intérêts existant au 31 décembre 1994,
- 100% des échéances en principal ou intérêts dus du 1er janvier 1995 au 30 juin 1997.

De fait, cette consolidation couvrait la totalité de la dette bilatérale en monnaie convertible à la notable exception des échéances des 3 prêts des États Unis.

B. Termes de la consolidation

Les emprunts commerciaux (créanciers concernés: France et Allemagne) 67% remis (*write-off*) et 33% remboursables en 46 semestrialités (23 ans), avec une période de grâce de 6 ans et suivant un barème progressif allant de 0,12% du principal pour la première échéance à 7,96% pour la dernière;

Taux d'intérêts sur le montant consolidé à négocier bilatéralement sur la base du taux du marché.

Prêts considérés "Aide Publique au Développement" (ODA) (créanciers concernés: États Unis, France, Allemagne, Japon):

- Remboursement de la totalité de la dette en 80 semestrialités (40 ans), avec une période de grâce de 16 ans et suivant un barème progressif allant de 0,53% du principal pour la première échéance à 5,26% pour la dernière;
- Taux d'intérêt sur le montant consolidé à négocier bilatéralement, mais qui doit être au moins aussi favorable que le taux s'appliquant aux prêts concessionnels consolidés.

Ces termes de consolidation étaient la première application des décisions prises à Naples en 1994 par les chefs de gouvernement des pays développés à l'égard de la dette des pays en développement, et ont été considérés de ce fait comme les plus favorables jamais proposés jusque là. L'annulation de dette (*write-off*) ne représentait que 9% environ (26 millions de dollars) du montant total des dettes consolidées dans le cadre du Club de Paris; en effet, la majeure partie des dettes justiciables du club de Paris étaient considérées comme Aide Publique au Développement.

Le Club de Paris détermine une date butoir destinée à garantir les remboursements futurs. Cette date butoir est décembre 1985 pour le Cambodge. Officiellement, seuls les crédits accordés avant la date butoir sont concernés par l'action du Club de Paris.

Après acceptation par le Gouvernement des propositions des créanciers du Club de Paris, les négociations bilatérales ont été engagées avec les pays créanciers.

(a) FRANCE

La dette publique du Cambodge envers la France a son origine dans les opérations de construction d'infrastructures de base lancées en 1964: extension du port de Sihanoukville,

voie ferrée Phnom Penh/Sihanoukville, équipement des Chemins de Fer Royaux, raffinerie de Sihanoukville, construction du barrage de Prek-Thnot, etc.

A partir de 1975 et jusqu'au 31 décembre 1994, date de la dernière échéance contractuelle, il n'a plus été effectué aucun paiement, ni sur les crédits fournisseurs et prêts gouvernementaux originaires, ni sur les 3 accords de consolidation. La totalité de la dette à consolider était donc constituée d'arriérés.

Après examen des documents originaux par une mission envoyée en France, les négociations ont abouti à la signature d'un accord de réaménagement le 26 octobre 1995.

L'annulation des dettes commerciales à hauteur de 67% s'est élevée à 107 millions de FF, soit environ 21 millions de dollars. Le montant total de la dette du Cambodge envers la France s'élève à 21 millions de dollars à la fin de 2006.

(b) ALLEMAGNE

Les dettes du Cambodge envers l'ex-Allemagne de l'Ouest ont été remises en totalité aux termes d'un accord signé le 6 mai 1994, avant la réunion du Club de Paris; elles comprenaient notamment deux prêts consentis par la KfW à la Banque Centrale d'une part et aux Chemins de Fer Royaux d'autre part, avec la garantie du Gouvernement; ces deux conventions ne devaient pas être annulées mais amendées: la créance devait être transférée de la KfW au Royaume du Cambodge qui deviendrait ainsi le créancier de la Banque et des Chemins de Fer.

Par ailleurs, les dettes de l'ex-Allemagne de l'Est, qui avaient un caractère commercial, ont fait l'objet d'un accord de réduction et de consolidation signé le 7 mars 1996 aux conditions suivantes:

Conversion de la dette en roubles convertibles de 15,9 millions en une dette en DM de 10,8 millions; taux de conversion utilisé: 1 DM = 0,68 roubles;

- Annulation de 67%;
- Rééchelonnement des 33% restant conformément aux termes de référence du Club de Paris;
- Intérêt de 4%.

À la fin de 2006 le montant total de la dette du Cambodge envers la République Fédérale d'Allemagne s'élève à 2 millions de dollars.

(c) JAPON

La dette du Cambodge envers le Japon a pour origine deux accords de prêt n° CP-1 du 6 octobre 1969 et CP-2 du 1er février 1971 par *Overseas Economic Cooperation Fund (OECE)* pour le financement du projet de barrage hydro-électrique et d'irrigation de Prek Thnot.

Le montant dû à l'OECE était constitué en totalité d'arriérés:

- Échéances en principal et intérêts du 20 février 1975 au 20 août 1990, date de l'ultime échéance, représentant un montant total d'impayés de 1 612,6 millions de yens.
- Intérêts de retard dus sur lesdites échéances de 803,3 millions de yens, soit un total de 2 415,9 millions de yens équivalent à environ 24 millions de dollars.

L'ensemble des échéances arriérées a fait l'objet d'un règlement effectué en deux fois en avril et en mai 1996 pour un total de 15,2 millions de dollars soit 1 612,6 millions de yens. Ce paiement a été effectué au moyen des fonds budgétaires affectés à cet effet provenant du deuxième don du Japon (*commodities aid*).

Les intérêts de retard (803,3 millions de yens) ont été consolidés et rééchelonnés aux termes d'un accord signé en octobre 1996 aux conditions suivantes:

- Remboursement du principal en 15 ans dont 7 de grâce;
- Taux d'intérêt 3,50%.

Le montant des dettes bilatérales nouvelles envers le Japon, dont la naissance est postérieure aux accords de Paris en 1991, s'élève à 43 millions de dollars.

(d) ITALIE

Les dettes envers l'Italie ont fait l'objet d'un accord de réduction et de consolidation aux conditions suivantes:

- Annulation de 70%, soit 1,5 millions de dollars;
- Rééchelonnement des 33% restant avec un taux d'intérêt de 0%.

Après ce rééchelonnement, la dette envers l'Italie s'élève à 0,5 million de dollars.

23.4.3.2. Dette en roubles convertibles

La dette en roubles convertibles a été contractée pendant la première partie des années 1980, principalement auprès de l'ex-URSS et des pays du Block de l'Est. Les dettes envers les pays de l'ex Block de l'Est ont été renégociées.

(a) RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Les créances extérieures de l'ancienne République Socialiste de Tchécoslovaquie ont été attribuées pour 1/3 à la République de Slovaquie et 2/3 à la République tchèque. Le montant total de cette dette est de 268 259 dollars.

(b) RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Les dettes envers la République tchèque ont été renégociées et s'élèvent à 766 518 dollars.

(c) POLOGNE

Un accord de conversion de la dette en un engagement de faire effectuer par des entreprises polonaises des travaux de restauration du Palais Royal a été signé par les deux pays.

Ce projet fait état d'une dette de 1.955.819 roubles représentant, sur la base de 1 clearing rouble = 0,8 dollar qui est fixée par le projet d'accord, un montant de 1,6 millions de dollars.

23.4.3.3. Dette en cours de renégociation

(a) RUSSIE

Les dettes procédant de 15 accords de crédit accordés par l'URSS au Cambodge de 1980 à 1990 ont fait l'objet d'une consolidation aux termes d'un arrangement signé le 18 mai 1991 entre la Banque Extérieure de l'URSS et la Banque du Commerce Extérieur du Cambodge

Les termes de la consolidation étaient les suivants:

- Amortissement par des livraisons de marchandises, à convenir entre les parties; toutefois, le Cambodge peut procéder aux paiements d'une autre façon, à convenir entre parties;
- Durée d'amortissement de 20 ans:

1991	62 millions de roubles
1992	66 millions de roubles
1993 à 2000	65 millions de roubles
2001 à 2011	16 à 4 millions de roubles (dégressif)

L'accord prévoit que l'échéance de 1991 sera rééchelonnée d'accord parties.

- Prêt exonéré d'intérêts.

En dehors de la dette consolidée en 1991, il existerait deux autres créances de la Russie sur le Cambodge:

- Endettement provenant des crédits accordés dans le cadre de l'Accord sur le développement de la coopération dans le domaine de la production de caoutchouc naturel du 8 septembre 1983;
- Intérêts dus dans le cadre de l'Accord du 26 août 1985; ces dettes, dont le montant aurait été consolidé jusqu'en 1991, devaient être payées sous forme de livraisons de caoutchouc naturel.

Le Cambodge et la Russie sont convenus que le montant des dettes consolidées s'élève à 914,7 millions de roubles. Ces dettes ont fait l'objet d'un accord de réduction et de consolidation conformément aux termes de Naples du Club de Paris aux conditions suivantes:

Conversion de la dette de 914,7 millions en une dette en dollar de 1 525 millions (taux de conversion utilisé: 1 dollar = 0,8129 roubles). Après cette conversion, 70% de ces dettes sont annulé et le montant restant s'élève à 457 millions de dollars;

Conformément aux termes de référence du Club de Paris, le montant restant de 457 millions est divisé en deux parties: les crédits antérieurs à la date butoir et les crédits postérieurs à la date butoir;

Les crédits antérieurs à la date butoir seront rééchelonnés aux le taux d'intérêt de 0,8129% sur 33 ans, sans période de grâce;

Les dettes contractées après la date butoir ne sont en principe pas susceptibles d'être réaménagées au sein du Club de Paris. Ceci permet au Cambodge de négocier avec la Russie pour obtenir les termes de rééchelonnement acceptable.

Encadré 23.1. Termes de Naples

En décembre 1994, face à une nouvelle aggravation de la crise de la dette, les pays créanciers parent au plus pressé en adoptant les termes de Naples. Les pays bénéficiaires doivent n'être éligibles qu'aux seuls financements de l'AID (le guichet concessionnel de la Banque mondiale) et disposer d'un faible revenu par habitant (inférieur à 755 dollars). Si ces critères sont remplis, les crédits non-APD traités sont annulés à hauteur de 50 % ou 67 % (systématiquement 67 % depuis septembre 1999). Pour les créances APD, elles sont rééchelonnées sur 40 ans dont 16 de grâce.

Néanmoins, le Cambodge et la Russie ne sont pas encore d'accord sur deux points importants:

- Les conditions de rééchelonnement des crédits postérieurs à la date butoir, notamment la période des paiements, la période de grâce et les taux d'intérêt. Le GRC a plaidé en faveur d'un taux d'intérêt réduit et d'un rééchelonnement sur 30 ans, avec une période de grâce pour permettre une baisse de la " valeur actuelle nette " (VAN) de la dette.
- La classification de 40 millions de dollars comme des crédits antérieurs à la date butoir ou bien comme des crédits postérieurs à la date butoir.

À la fin de 2006 le montant des dettes du Cambodge envers la Russie s'élève à 2 millions de dollars.

(b) États-Unis

La dette publique du Royaume du Cambodge envers les États-Unis a son origine dans 3 prêts consentis pour l'achat de produits agricoles (coton, tabac, riz, huile végétale, blé) en 1972, 1973 et 1974. Selon le Département américain de l'Agriculture, un montant total de 277 millions USD a été déboursé sur une valeur contractuelle de 322 millions de dollars.

Conformément aux conventions de prêt, les recettes provenant de la vente de ces denrées devaient être utilisées par le Gouvernement pour l'amélioration de la production, du stockage et de la commercialisation des produits agricoles.

Les conditions des prêts étaient concessionnelles:

- Intérêts de 2% pendant la période de grâce et 3% ensuite;
- Remboursement en 31 annuités commençant après une période de grâce de 10 ans.

Les échéances en principal et intérêts n'ont plus été payées à partir de 1975. Faute des documents nécessaires, les deux gouvernements se sont mis d'accord pour établir le montant des crédits à 162 millions de dollars en principal. Avec intérêts, les dettes du Cambodge

envers les États Unies s'élèveraient à 292 millions de dollars.

23.4.3.4. Dette bilatérale contractée depuis 1993

Des accords de prêt bilatéraux ont été signés depuis 1993 avec la Chine, la Malaisie, la République de Corée, l'Inde, la Thaïlande, le Fond Nordique pour le Développement et le Vietnam.

(a) CHINE

La Chine a annulé une dette antérieure à 1991 d'un montant de 58 millions de dollars. Le montant total des dettes envers la Chine s'élève à 102 millions de dollars à la fin 2006.

(b) MALAISIE

Le crédit de 35 millions de ringgits (environ 14 millions de dollars) accordé par Export-Import Bank of Malaysia Berhad le 21 août 1995 finance les prestations d'une firme malaisienne pour la réhabilitation et la construction d'unités navales.

- Le prêt est remboursable en 10 ans dont 5 de grâce.
- Le taux d'intérêt est de 3%.

23.5. Capacité d'endettement du Cambodge

Dans les pays en développement, l'équilibre entre épargne et investissement est rarement réalisé. Il y a insuffisance d'épargne. Dans le même temps, il existe un grand besoin d'équipements. Le déficit public, écart entre les recettes et les dépenses de l'Etat, pèse sur la capacité d'investissement de l'administration. Ce déficit peut être couvert par quatre moyens: (i) la création monétaire, qui induit l'inflation; (ii) l'appel à l'épargne intérieure (ménages et entreprises), mais la capacité d'épargne est faible dans les pays en

Tableau 23.2. Indicateurs de la dette publique extérieure fin 2008

	Seuils indicatifs	Fin 2008
Rapport VAN :		
-PIB	30	19,8
-Exportations	100	36,7
-Revenus	200	164,9
Service de la dette, en pourcentage de :		
-Exportations	15	0,9
-Revenus	25	4,2

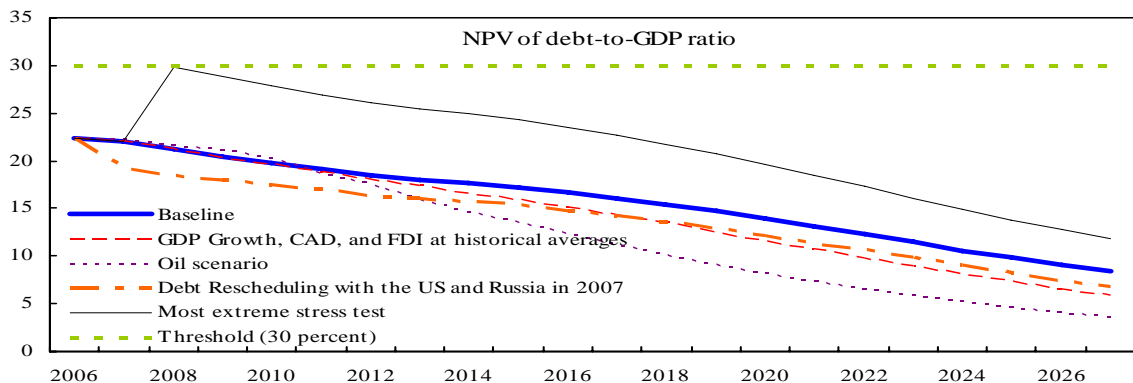
Source: FMI – Banque mondiale DSA

développement; (iii) l'aide extérieure sous forme de dons, limitée; (iv) enfin par l'endettement extérieur.

Le recours à l'endettement extérieur est un élément important des politiques de développement. Il permet d'acquérir des biens et services à l'étranger malgré l'insuffisance de réserve en devises. Mais les prêteurs tentent de limiter les risques et essayent de les évaluer. Leur appréciation de la capacité de l'emprunteur à rembourser est déterminante dans leur prise de décision. Pour mesurer la capacité d'endettement d'un pays, il existe plusieurs ratios, ou indicateurs. Utilisés internationalement, ces ratios permettent de comparer la situation de différents pays.

23.5.1. Dette/Produit national brut

Graphique 23.1. Valeur actuelle nette de dette/PIB (en pourcentage)

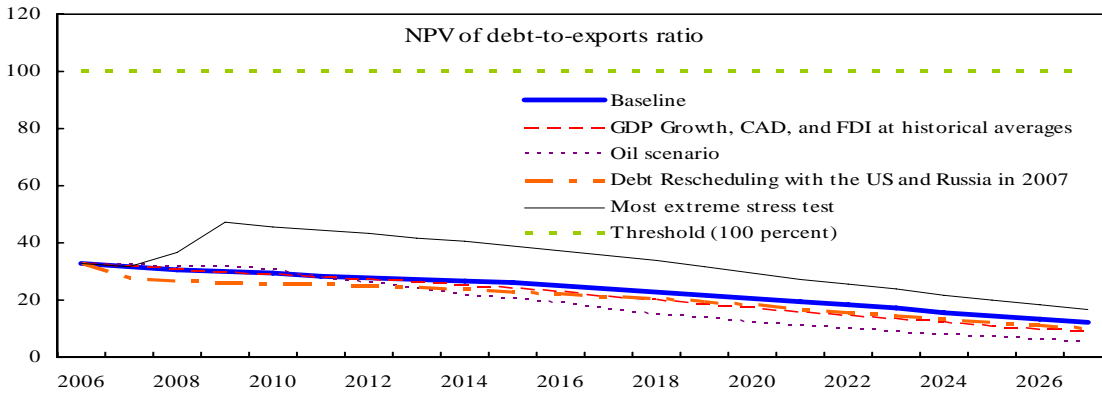


Ce ratio vise à donner une image de la solvabilité, bien qu'il n'y ait pas de lien direct entre les deux quantités du ratio. Pour le Cambodge le stock de la dette du secteur public passerait de 33% du PIB à la fin de 2006 à 30% du PIB en 2007. La valeur actuelle nette (VAN) de la dette du secteur public baisserait de 23% du PIB à 8% du PIB en 2007, reflétant le degré de concessionnalité des dettes existantes.

23.5.2. Dette/Exportations de biens et services

Ce ratio offre une indication de la solvabilité du pays en rapportant un stock (l'encours total de la dette) à un flux (les exportations de biens et services de l'année considérée). La valeur actuelle nette de la dette/ exportations de biens et services, à 32 pourcent en 2007, est en dessous d'une valeur indicative de 100%. Néanmoins, la capacité d'endettement soutenable du Cambodge reste vulnérable aux chocs exogènes. La faible croissance des exportations pourrait résulter en forte augmentation de la valeur actuelle nette (VAN) du ratio dette/ PIB.

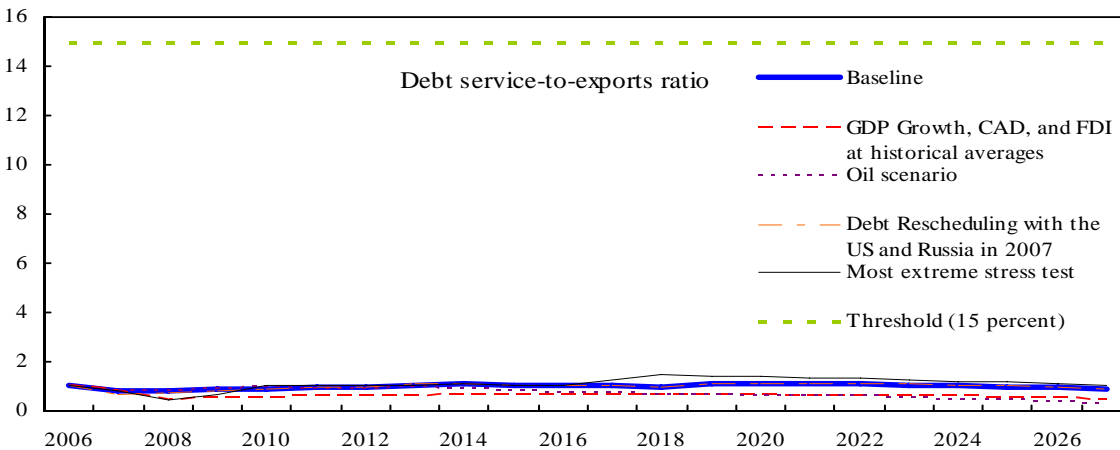
Graphique 23.2. Valeur actuelle nette de dette/exports (en pourcentage)



23.5.3. Service de la dette/Exportations de biens et services

Il mesure la capacité du pays à dégager des devises pour le paiement de la dette. Le service de la dette reste au niveau de 1 percent des exportations de biens et services.

Graphique 23.3. Services de la dette/exports (en pourcentage)



Source: FMI

1/ Most extreme stress test is test that yields highest ratio in 2017 for each of the comparisons.

23.5.4. Intérêts/Dette

Permet d'apprécier le degré de concessionnalité de la dette.

Chapitre 24

Intégration régionale

24.1. Intégration du Cambodge à la région

Le 30 Avril 1999 le Cambodge rejoint l'Association des nations d'Asie du Sud Est, 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 «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.

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. La mise en place d'une zone de libre échange constitue une tentative ambitieuse et de longue haleine pour le Cambodge afin de répondre au défi de l'intégration au sein de l'ASEAN.

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.

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 compréhensif 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 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 «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.

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 2015. 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 2002.

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.

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;
- L'investissement étranger, ce qui suppose une grande stabilité politique;
- Les pays concernés aient ont la capacité à planifier leur développement.

24.2. Intégration au sein de l'ASEAN

L'ASEAN se trouve actuellement à la croisée des chemins. D'une part, l'ASEAN doit renforcer l'intégration pour qu'elle maintienne son positionnement central en Asie de l'Est, et d'autre part l'ASEAN doit relever les défis liés à l'émergence de la Chine et de l'Inde qui attirent une énorme quantité d'investissements directs étrangers.

La crise financière a révélé aux décideurs politiques des pays de l'ASEAN, de la Chine, de la Corée du Sud et du Japon (ASEAN+3) que leurs économies se sont intégrées à un point tel que si une crise économique frappe un des pays de la région, les effets de contagion affecteraient les autres pays. Depuis la crise financière en 1997-98, les pays de l'Asie de l'Est ont réussi à transformer un danger en une opportunité. Dès lors, ces pays ont développé plusieurs initiatives afin de prévenir la crise et de mettre en place d'un dispositif d'assistance financière régional en case de crise de liquidité.

La crise financière asiatique en 1997-1998 a changé la configuration du paysage géopolitique et géoéconomique de l'Asie de l'Est. Les pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud et le Japon ont réalisé que leurs économies étaient très intégrées, les unes aux autres. Pour cette raison, la coopération de l'ASEAN plus trois (la Chine, la Corée du Sud et le Japon) a connu un nouvel élan, avec la mise en place d'un dispositif d'aide financière sous le non de l'Initiative de Chiang Mai.

En 2005, l'ASEAN a enregistré une croissance économique de 7%. Plusieurs initiatives régionales ont été développées afin d'intensifier l'intégration économique et financière au sein de l'ASEAN et de l'Asie de l'Est. Au total, l'ASEAN est devenue un espace géostratégique qui sert de passerelle entre l'Asie et l'Europe. Mais le chemin est encore long pour que l'ASEAN réalise tous les objectifs de l'intégration dans tous les domaines.

24.2.1. Cadre légal du fonctionnement de l'ASEAN

L'ASEAN a été fondée pour des raisons liées avant tout à la sécurité politique de l'Asie du Sud Est, notamment pour endiguer la poussée du communisme, mais au fil du temps les accords économiques de l'ASEAN sont devenus plus importants que les objectifs politiques qu'elle s'était assignés au départ. Donc, l'un des buts de l'ASEAN est aussi de renforcer la stabilité économique et sociale et de promouvoir la prospérité.

En février 1976, lors de la conférence de Bali, les pays de l'ASEAN ont signé la Déclaration de Concorde (l'Entente de Bali I), le Traité d'Amitié et de Coopération (TAC) et l'Accord sur l'Établissement du Secrétariat de l'ASEAN. La Déclaration de Concorde réaffirme le principe de la recherche d'une solution pacifique aux différends entre les pays membres. En outre, les pays membres de l'ASEAN sont convenus de poursuivre des projets d'investissement coordonnés, notamment afin de rendre leurs différentes structures économiques plus complémentaires.

En réponse au vide stratégique causée par la dissolution de l'Union Soviétique et par son retrait de la base militaire du Vietnam et aussi par le retrait des États-Unis de la base aux Philippines, les pays de l'ASEAN ont créé le Forum Régional de l'ASEAN (ARF) en 1993 afin de renforcer la confiance et promouvoir la diplomatie préventive.

La **Déclaration de Bangkok** (1967) fixe les buts de l'ASEAN: accélération de la croissance économique, progrès social et développement culturel, promotion de la paix et de la stabilité régionale. Le **Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud Est (TAC)** décrit les principes de l'ASEAN: respect de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de la sécurité nationale de tous les membres, non-ingérence dans les affaires internes des autres, règlement pacifique des conflits, renonciation à la menace ou à l'usage de la force.

Dans les années quatre-vingt-dix les pays de l'ASEAN ont pris conscience de la concurrence des autres regroupements, tels que l'Union Européenne et le NAFTA. Cela a entraîné la proposition de mettre en place d'une Zone de Libre Échange de l'ASEAN (AFTA).

La **Vision ASEAN 2020**, adoptée en 1997, a pour objectif de renforcer les liens économiques des pays membres et de rendre l'économie de l'ASEAN plus prospère, stable et compétitive. Le **Plan d'action de Hanoi** a été adopté en 1998 pour concrétiser et mener à terme cette vision.

L'engagement de l'ASEAN à combattre le terrorisme a été réaffirmé par l'adoption en novembre 2001 par les Leaders d'une Déclaration sur l'Action Conjointe pour Combattre le Terrorisme. Les pays de l'ASEAN sont résolus à améliorer la coopération dans la lutte

contre le terrorisme dans les domaines suivants: (i) renforcement des capacités nationales chargées de combattre le terrorisme; (ii) mise en œuvre générale de la totalité des conventions et protocoles existant en matière de lutte contre le terrorisme; (iii) renforcement des liens entre les services de répression des États membres; (iv) échange d'informations et des renseignements sur les terroristes et les organisations terroristes, leurs mouvements et financement; (v) coopération en vue de renforcer les capacités des pays membres.

L'organe le plus haut de l'ASEAN est le Sommet annuel des Chefs d'État et de Gouvernement. Des rencontres ministérielles se tiennent chaque année dans les domaines suivants: les Affaires étrangères, les finances, l'économie, l'industrie, etc.

24.2.2. La Charte de l'ASEAN

Pour comprendre pourquoi l'ASEAN a besoin d'une Charte et de se transformer en une organisation plus efficace, il faut connaître les principes existants qui gouvernent l'ASEAN.

L'ASEAN dispose d'un mode de fonctionnement particulier et se distingue des autres modèles régionaux, tels que l'Union Européenne, le Mercosur etc. L'ASEAN est considéré comme un regroupement souple et consensuel, avec une structure légère et adaptable. Le processus de prise de décision n'est pas contraignant pour les pays membres. Il facilite la conciliation des positions et l'accommodation. La méthode du consensus a montré ses limites, puisqu'elle nécessite un échange nourri sur la base du respect mutuel. Néanmoins, pour les questions sensibles, la règle des «10- x» a été introduite.

L'esprit ASEAN est basé sur des principes interétatiques simples et la confiance entre dirigeants. Le mécanisme institutionnel de l'ASEAN se fonde sur les pratiques informelles et politiques. Les principes susmentionnés mettent en évidence les difficultés la gestion d'une mondialisation perçue à la fois comme opportunité et contrainte.

Le Secrétaire général de l'ASEAN n'a aucun pouvoir de contraindre les pays membres et de faire respecter les accords de l'ASEAN. Il ne dispose pas de leviers juridiques pour mettre en œuvre les accords signés. Le Secrétariat n'a pas le nombre suffisant de personnels et les moyens nécessaires pour permettre un fonctionnement efficace.

Pour relever les défis que l'ASEAN devrait rencontrer dans les années à venir, les Personnes Éminentes de l'ASEAN ont fait les recommandations suivantes:

- Promotion de la paix et de la stabilité par le renforcement des valeurs démocratiques, de la bonne gouvernance, le rejet d'un changement inconstitutionnel et non démocratique de Gouvernement, la primauté de l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

- Promotion de la prospérité et de la résilience de l'ASEAN par la coopération et l'intégration plus étroite, notamment la mise en place de la Communauté de l'ASEAN, du marché unique, des interconnexions économiques et régionales plus renforcées et de la réduction des écarts de développement;
- Promotion des réponses opportunes et efficaces de l'ASEAN aux défis non traditionnels et transfrontaliers, et aux crises, par l'assistance réciproque et par la coopération régionale et internationale. L'ASEAN pourrait calibrer sa politique traditionnelle de non-ingérence dans les domaines où l'intérêt commun requiert une coopération plus étroite;
- Promotion de l'identité de l'ASEAN par la vulgarisation des héritages culturels de l'ASEAN, les investissements dans l'éducation et un engagement avec la société civile;
- Détermination de mettre en place la Communauté de l'ASEAN et ultimement de l'Union de l'ASEAN.

24.3. Cadre de la coopération économique

L'Accord Cadre sur le Renforcement de la Coopération Économique, signé lors du quatrième sommet de Singapour en 1992, a établi un Tarif préférentiel effectif commun (CEPT), dans le but d'instaurer une **Zone de libre-échange de l'ASEAN (AFTA)** afin d'augmenter la compétitivité de la région en créant une zone de production unifiée. La mise en place de l'AFTA prévoit l'élimination des tarifs et des barrières non tarifaires entre les membres. Toutefois, l'intégration économique au sein de l'ASEAN prévoit d'aller au-delà de la zone de libre échange, qui s'intitule l'AFTA plus. L'AFTA plus repose tant sur les échanges de biens que sur les échanges de services et de flux financiers: investissements directs étrangers et investissements de portefeuille. Le but principal de la création de l'AFTA plus réside dans la volonté des pays de l'ASEAN, d'une part, de multiplier les échanges commerciaux afin d'accroître le bien-être des peuples, et d'autre part de répondre au mouvement de régionalisation.

L'accord de l'AFTA définit quatre listes de produits:

La liste d'inclusion (*Inclusive List-II*), comprend l'ensemble des produits couverts par le Tarif préférentiel effectif commun (CEPT). La liste d'inclusion comprend tous les produits qui sont hors de la liste sensible et de la liste d'exception générale. Elle comporte deux régimes différents :

- **Le régime normal** (*Normal Track*), stipulant que les tarifs des produits inscrits dans la liste d'inclusion devraient être réduits à 0 et 5% et être effectifs à partir de 2002 pour les six membres originels (Brunei Darussalam, Indonésie, Malaisie, Philippines,

Singapour et Thaïlande (ASEAN-6)); en 2005 pour le Vietnam; en 2008 pour le Laos et le Myanmar; et en 2010 pour le Cambodge;

- **Le régime accéléré (*Fast Track*)** pour les produits suivants– la graisse et l'huile, les produits minéraux, les produits chimiques, le plastique, le cuir & la maroquinerie, la pâte & le papier, les textiles & la confection, le ciment, les pierres précieuses, les métaux de base & et les produits en métal, les machines & les appareils électriques, et les produits manufacturés divers – dont les réductions tarifaires devaient atteindre 20% immédiatement; et jusqu'à 0-5% en janvier 2000 pour les membres originels; en 2002 pour le Vietnam; en 2006 pour le Laos et le Myanmar; et en 2007 pour le Cambodge.

Toutefois, l'accord de l'AFTA contient une clause de sauvegarde qui permet à un État membre de se retirer provisoirement si ses réserves de devises étrangères sont en danger ou si sa sécurité nationale est menacée.

À la fin 2006, les six membres originels (ASEAN-6) signataires de l'accord CEPT ont vu 98% de leurs produits inclus dans la liste d'inclusion (IL) et 99,77% de ces produits ont leurs tarifs se situant entre 0 et 5%. Les pays CLMV ont regroupé 91% de leurs produits dans la liste d'inclusion et 77% de ces produits ont leurs tarifs se situant entre 0 et 5%. Les taux des tarifs douaniers en 2006 étaient de 2,82% en moyenne pour tous les 10 pays de l'ASEAN, dont 1,74% pour l'ASEAN-6 et 4,65% pour les pays CLMV. La mise en œuvre de l'AFTA se trouve donc en phase finale.

La liste sensible (*Sensitive List – SL*) concerne les produits agricoles bruts que les pays membres considèrent très sensibles pour eux. Les produits de cette liste devraient être transférés dans la liste d'inclusion pendant une période de 15 ans, c'est-à-dire devront faire partie de la liste d'inclusion en 2010.

La liste d'exclusion générale (*General Exception List – GEL*), dont les produits sont définitivement exclus de l'accord parce qu'ils pourraient porter atteinte à la santé publique, à la sécurité nationale et aux héritages culturels de chaque pays. Il n'y pas de calendrier pour la réduction des tarifs pour ces produits. Néanmoins, certains pays membres ont classifié certains produits, tels que le tabac et les boissons alcooliques, les produits automobiles et les produits pétroliers dans cette liste. Pour cette raison, les pays de l'ASEAN sont en train de réviser la GEL afin qu'elle soit conforme aux idées originelles.

La liste d'exclusion temporaire (*Temporarily Exclusive List – TEL*): cette liste doit être élaborée à partir de la liste d'inclusion (IL) et de la liste sensible (SL). Cette liste comporte le répertoire des produits qui passeront dans la liste d'inclusion après un délai d'ajustement dans les pays membres. Les produits de cette liste sont divisés en 5 groupes, dont les tarifs doivent être réduits en 5 étapes. Les tarifs des produits inscrits dans cette liste doivent être réduits à 0-5% conformément aux calendriers de chaque pays. À présent, les six membres

originels, le Laos et le Vietnam n'ont pas de produits inscrits dans cette liste. Le Cambodge transférera la dernière tranche des produits TEL dans la liste d'inclusion (IL) avant 2007 et le Myanmar aussi.

Tableau 24. 1. Système de préférences de l'ASEAN

Pays attribuant des préférences	Pays bénéficiant de préférences				Tarifs du système AISP
	Cambodge	Laos	Myanmar	Viet Nam	
Brunei	8	14	79	1	0%
Indonésie	40	21	262	71	0-5%
Malaisie	174	82	284	234	0%
Philippines	64	76	206	79	0%
Singapore	-	-	-	-	-
Thaïlande	340	300	850	-	0-5%
Total	631	493	1 681	535	

Source: Ministère de l'économie et des finances

Les pays de l'ASEAN sont convenus qu'un produit doit être considéré comme étant originaire d'un pays de l'ASEAN si 40% de son contenu provient d'un pays membre, à l'exception des produits agricoles. Les pays de l'ASEAN sont en train de réviser les règles d'origine dans le cadre de l'accord CEPT afin de les harmoniser avec celles de zone de libre-échange bilatérale.

Pour accélérer la réduction des écarts de développement, les six pays originels ont accordé un traitement commercial spécial et différencié aux nouveaux membres, appelé le système intégré de l'ASEAN des préférences (AISP).

Force est de constater que l'utilisation du système AISP est très faible, c'est-à-dire les échanges entre les pays originels et les nouveaux membres de l'ASEAN se passent en dehors du système des préférences.

Le commerce est un des piliers de la croissance des économies des pays de l'ASEAN. En 2005, les exportations en provenance des pays de l'ASEAN ont augmenté de 13,5%, en même temps que les importations vers les pays de l'ASEAN étaient en hausse de 15,4%. Le Japon est le partenaire commercial le plus important de l'ASEAN, avec 12,6% des échanges. Les États-Unis sont le deuxième partenaire le plus important de l'ASEAN avec 12,5% des échanges, ensuite vient l'Union Européenne avec 11,2% des échanges, et en quatrième position, la Chine qui représente 9,3% des échanges. Le commerce des pays de

PASEAN avec la Chine a connu une croissance fulgurante. Avec cette vitesse de croissance, la Chine deviendrait le partenaire le plus important de l'ASEAN dans les quelques années à venir.

Malgré les efforts pour intensifier l'intégration régionale, la part du commerce intra-ASEAN représentait seulement 25% en 2005, en hausse légère en comparaison avec 24,3% en 2004. Pour cette raison, les pays de l'ASEAN dépendent des marchés extérieurs pour écouler leurs produits, des importations, des investissements, des capitaux et des technologies extérieures.

Les membres de l'ASEAN s'emploient aussi à éliminer les obstacles non tarifaires à leurs échanges, à harmoniser leurs nomenclatures douanières, leurs règles d'évaluation et leurs procédures douanières, à harmoniser leurs normes et règlements visant les produits et à améliorer les règles d'origine du CEPT. Les membres ont 5 ans pour éliminer graduellement les restrictions quantitatives et les barrières non tarifaires une fois qu'ils auront abaissé les tarifs à 5% ou moins. À cette fin, les pays de l'ASEAN ont élaboré un Programme sur l'élimination des barrières non tarifaires (NTB) afin de multiplier les échanges entre les pays membres. Les barrières non tarifaires comprennent les règles et réglementations, les pratiques commerciales, les procédures douanières, techniques, monétaires et fiscales, les procédures de l'immigration et les devises étrangères.

Pour supprimer les barrières non tarifaires, les pays de l'ASEAN ont besoin de s'accorder les uns les autres le traitement national en matière d'impôt, de financement et de réglementation. En outre, l'intégration économique approfondie requiert des mesures d'harmonisation des règlements techniques, d'établissement de standards et d'évaluation de conformité, de mise en œuvre des politiques communes de concurrence, d'impôts et de régime financier et de capitaux. En matière d'harmonisation des standards et de la conformité, des progrès ont été réalisés dans l'harmonisation des réglementations techniques et des standards pour les produits électriques et électroniques, les produits cosmétiques, la médecine traditionnelle et le contrôle alimentaire.

Les pays de l'ASEAN ont pris conscience que la facilitation du commerce permettrait à l'ASEAN de réduire les coûts de transactions et de renforcer sa compétitivité afin de la transformer en un marché intégré de biens, de services et d'investissements, et d'encourager la mise en place d'un réseau régional de production. Mais le chemin à parcourir reste encore long pour l'ASEAN. Les calendriers d'application ne sont pas parfois respectés, les barrières non tarifaires sont encore considérables, ainsi que les incompatibilités des standards nationaux. L'intégration est poussée trop fort par les autorités, tandis que le secteur privé n'est pas entièrement engagé dans les activités de l'intégration. Malgré ces insuffisances, l'AFTA reste un mécanisme utile pour dynamiser l'ASEAN vers une intégration plus approfondie.

L'intégration économique au sein de l'ASEAN a été accélérée par l'adoption en novembre 2004 de l'Accord Cadre de l'ASEAN sur l'Intégration des Secteurs Prioritaires afin de réaliser la Communauté Économique de l'ASEAN. Les 11 secteurs prioritaires comprennent l'électronique, e-ASEAN, la santé publique, les produits en bois, les automobiles, les produits à base de caoutchouc, les textiles et la confection, les produits agricoles, les produits de la pêche, les voyages aériens et le tourisme, qui représentent 50% des échanges intra-ASEAN. Des feuilles de route ont été adoptées en vue de (i) renforcer la compétitivité de l'ASEAN; (ii) intensifier l'intégration régionale par la mise en œuvre des mesures de libéralisation, de facilitation du commerce et de promotion; et (iii) encourager le secteur privé à participer dans l'intégration des secteurs prioritaires.

À cette fin, l'ASEAN a adopté des mesures relatives à l'intégration des secteurs prioritaires. Ces mesures comprennent: (i) libéralisation (du commerce des biens et des services, et des investissements); (ii) élimination de toutes les barrières au commerce; (iii) facilitation du commerce et des investissements (règle de l'origine, procédures douanières, standards, services logistiques et facilitation du tourisme); (iv) mouvement des hommes d'affaires, des experts et des professionnels; (v) promotion et monitoring (promotion du commerce et des investissements) et (vi) d'autres secteurs d'intégration (droits sur la propriété industrielle, développement des secteurs prioritaires (droits de propriété intellectuelle et développement des ressources humaines).

Les pays de l'ASEAN ont signé en 1995 un Accord-cadre sur les services (AFAS) dont le but est de supprimer les restrictions au commerce des services et de renforcer la coopération dans le domaine des services; dans ce cadre, les négociations en cours portent sur sept secteurs prioritaires, qui sont les services aux entreprises, les services de transport aérien, les services de construction, les services financiers, les services de transport maritime, les services de télécommunication et les services touristiques. Le Protocole d'application des engagements initiaux concernant cinq services (transport aérien, services aux entreprises, transport maritime, télécommunications et tourisme) est entré en vigueur le 31 mars 1998 ; les protocoles d'application des deuxième et troisième ensembles d'engagements, qui portent sur les sept services prioritaires, sont entrés en vigueur le 31 mars 1999 et le 31 mars 2002, respectivement. Un troisième round de négociations s'est terminé le 31 décembre 2004. Un progrès important a été réalisé lors du quatrième round de négociations, qui s'est terminé en octobre 2006. Les pays de l'ASEAN s'engagent à éliminer toutes les formes de restriction relative au traitement national et à l'accès au marché avant 2015.

L'Accord-cadre sur la Zone d'investissement de l'ASEAN (AIA), signé en 1998, prévoit une libéralisation du régime des investissements dans la région afin d'assurer la liberté des flux d'investissement d'ici à 2020. Cet accord concerne l'investissement direct dans l'industrie manufacturière, la pêche, la foresterie, les industries extractives, l'agriculture et les services annexes de ces activités. Les réserves faites par les membres et inscrites sur une liste

d'exclusion temporaire devraient être levées en 2015 pour les investisseurs de l'ASEAN et en 2020 pour les investisseurs extérieurs. Les six membres fondateurs sont résolus à accélérer ce processus en levant leurs réserves concernant l'industrie manufacturière en 2003 pour les investisseurs établis dans les pays de l'ASEAN et en 2010 pour tous les autres investisseurs. Par ailleurs, le Myanmar a levé en 2003 ses réserves concernant l'industrie manufacturière pour les investisseurs de l'ASEAN.

L'ASEAN explore d'autres moyens de renforcer l'intégration économique régionale, notamment des mesures additionnelles visant à supprimer les obstacles qui existent encore au commerce de marchandises et de services et à l'investissement, en accélérant l'intégration dans onze secteurs prioritaires (Transport aérien, industrie automobile, agro-industrie, électronique, pêche, produits de santé, TIC, produits à base de caoutchouc, textiles et vêtements, tourisme et industrie du bois) et en mettant en place un mécanisme efficace de règlement des différends, inspiré de celui de l'OMC, pour faire respecter les dispositions. Ces mesures devaient être progressivement mises en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2004.

24.4. Réduction des écarts du développement

L'ASEAN est un ensemble de pays de niveaux de développement différents. À l'exception de Singapour, les pays membres de l'ASEAN sont essentiellement des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire dont les économies ont en commun de nombreuses ressemblances. Le fossé économique existant entre les pays membres de l'ASEAN est frappant. En effet, les écarts de développement entre les membres originels (ASEAN-6) et les nouveaux membres de l'ASEAN (CLMV) sont à la fois grands et de natures différentes. Cette réduction des écarts de développement devrait passer par des actions concrètes des nouveaux membres afin d'entreprendre les réformes économique et sociale et de créer des conditions propices au décollage économique.

Afin de réduire l'écart du développement au sein de l'ASEAN et d'aider les nouveaux membres de l'ASEAN, notamment le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Vietnam (CLMV) dans le processus de l'intégration régionale, l'ASEAN a lancé l'Initiative pour l'intégration en ASEAN (IAI) en novembre 2000 lors du 4^{ème} Sommet de l'ASEAN. Cette initiative IAI repose sur le principe «faisant prospérer ton voisin, c'est l'ASEAN qui prospère». A cette fin, un Plan d'Action et des projets concrets a été élaborés et approuvés par le 6^{ème} Sommet de l'ASEAN qui a eu lieu à Phnom Penh en novembre 2002. Ce Plan d'Action porte sur quatre secteurs prioritaires: les infrastructures (transport et énergie), le développement des ressources humaines (construction des capacités du secteur public, travail et emploi, et enseignement supérieur), la technologie de l'information et de communications, et la promotion de l'intégration économique régionale (commerce des biens et des services, douane, standards et investissements) dans les pays CLMV. Les projets IAI s'élèvent à 85 projets, avec seulement 61 projets qui ont trouvé des sources de financement. 22 projets sont déjà terminés et 13 projets sont en cours d'exécution, avec 26

projets au stade de conception. Les six anciens membres de l'ASEAN (ASEAN-6) ont contribué à un fonds à l'ordre de 3.6 millions de dollars pour financer ces projets. L'IAI est un programme ambitieux. Parmi ces projets il y a un projet de construction d'un chemin de fer trans-asiatique entre Singapour et Kunming, qui desservira au passage Singapour, la Malaisie, la Thaïlande, le Cambodge, le Laos, le Vietnam et la Chine.

Pour cette raison, le soutien financier de la part des pays Plus Trois est crucial pour la mise en œuvre des projets de l'ASEAN. En plus, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, tels que le JICA et le PNUD, ont déjà pris l'engagement de financer quelques projets IAI. Les partenaires au développement ont contribué de 12 millions de dollars pour financer les projets IAI. Pour combler le manque de ressources, un Fonds pour le Développement de l'ASEAN a été mis en place par la contribution de tous les pays membres.

24.5. Intégration financière au sein de l'ASEAN

24.5.1. Feuille de route pour l'intégration financière de l'ASEAN

Le Programme d'Action de Vientiane (PAV), approuvé par les Leaders de l'ASEAN en 2004, couvre une période de six ans et vise à mettre en place la **Communauté de l'ASEAN**, qui est basée sur trois piliers: Communauté politico - sécuritaire; Communauté économique; et Communauté socioculturelle.

Le PAV incorpore les étapes importantes relatives à la coopération financière, qui sont tirées de la Feuille de route pour l'intégration financière et monétaire de l'ASEAN (FRIFMA). La FRIFMA a pour objectif de renforcer la capacité dans le développement des marchés régionaux de capitaux, à travers des programmes de formation pour les fonctionnaires de l'ASEAN, afin d'améliorer la régulation et la supervision des marchés de capitaux. Ces initiatives contribueront au développement des infrastructures des marchés, des pratiques et des standards, y compris de la gestion des risques et le renforcement des liquidités.

L'ASEAN s'est aussi fixé l'objectif de promouvoir d'avantage l'intégration des marchés de capitaux en reliant les bourses des valeurs de l'ASEAN en 2010 en un réseau intégré. Cette intégration se passera par l'harmonisation des standards et pratiques, la facilitation de l'accès transfrontalier aux bourses des valeurs et le développement de l'ASEAN en une classe de patrimoine. À cette fin, les Ministres des Finances de l'ASEAN ont organisé une série de séminaires en vue de lancer deux indices: le premier est l'Indice FTSE/ASEAN, qui est composé de 180 constituants et sert de point de référence pour les bourses des valeurs régionales; le deuxième est l'Indice commercialisé FTSE/ASEAN 40, qui se compose des 40 plus grandes sociétés cotées en bourses de l'ASEAN.

Deux groupes de travail ont été mis en place pour étudier les moyens d'achever cet objectif: le premier pour étudier l'alliance et les liens entre les bourses des valeurs de l'ASEAN; et le second pour renforcer les liens entre les marchés des obligations de l'ASEAN.

24.5.2. Libéralisation du compte de capital de l'ASEAN

Le processus de coopération financière de l'ASEAN prévoit la libéralisation ordonnée du compte de capital, avec pour objectif de soutenir la croissance économique et d'assurer la stabilité macroéconomique et financière. La Vision de l'ASEAN est de créer en 2020 une libre circulation du capital, qui pourrait contribuer à l'amélioration de l'efficacité économique et au bien-être dans la région. En même temps, les pays de l'ASEAN sont conscients des risques énormes liés à la libéralisation, au cas où les marchés domestiques manqueraient de capacité dans la gestion financière et dans la supervision des agents financiers.

Mongrué et Robert (2005) montrent que la libéralisation du compte de capital présente nombre d'avantages pour les pays émergents. Elle permet d'accélérer la convergence économique en donnant accès à l'épargne mondiale. Elle permet aussi d'augmenter la résistance de l'économie face aux chocs exogènes en facilitant la diversification sectorielle. Elle contribue enfin à améliorer l'efficacité du système bancaire en renforçant la concurrence et donc à baisser les coûts de financement. En outre, les investissements directs étrangers (IED) facilitent les transferts de technologie.

Toutefois, la crise financière de 1997-1998 a montré que la modernisation des systèmes financiers est un préalable à l'ouverture du compte de capital. Les conditions de mise en œuvre permettant de limiter les risques associés à la libéralisation du compte de capital sont suivantes:

- Le régime de change doit être flexible;
- L'environnement macroéconomique doit être stable;
- Le système financier doit être en mesure de jouer son rôle d'intermédiation et d'évaluer son exposition au risque de crédit (un niveau minimum de régulation et de supervision, des normes strictes en matière d'audit de comptes, de transparence et de diffusion de l'information financière) ;
- Les instruments de marché doivent présenter un niveau de développement suffisant, en particulier pour la gestion de la dette publique et du marché monétaire; et
- Le contexte politique doit aussi être pris en compte, surtout le risque d'aléa moral associé à la possibilité d'accords de renflouement («bail out») des banques en faillite.

Dans ce contexte, les pays de l'ASEAN sont convaincus que la libéralisation des marchés financiers apporterait l'efficacité économique si la supervision prudentielle est bonne, la bonne gouvernance des entreprises est forte, les droits des créiteurs sont bien respectés, les standards comptables et d'audit sont transparents et les procédures de banqueroute et d'insolvabilité sont bien appliquées.

En tenant compte des différentes structures économiques et des systèmes financiers des pays membres, l'ASEAN a adopté une approche plus souple dans la mise en oeuvre de la libéralisation du compte de capital. Alors que les pays membres sont convenus que la libéralisation du compte de capital doit être bien ordonnée dans la séquence des étapes de libéralisation financière, afin d'éviter les impacts néfastes des sorties des capitaux qui étaient à l'origine de la crise financière de l'Asie en 1997-1998, chaque pays est libre de définir son propre programme de libéralisation du compte de capital. À cette fin, un site web sur le régime du compte de capital a été lancé en avril 2006 lors de la 10^{ème} Rencontre des Ministres des Finances de l'ASEAN afin de permettre à chaque pays membre de définir un régime qui est propre à chacun et de prendre des mesures de réformes des institutions financières et des autorités régulatrices.

24.5.3. Libéralisation des services financiers au sein de l'ASEAN

Les services financiers dans les pays de l'ASEAN ont été libéralisés petit à petit dans le cadre de l'Accord cadre de l'ASEAN sur les services (AFAS), signé par les Ministres de l'Économie de l'ASEAN le 15 décembre 1995. Aux termes de cet accord, les négociations doivent être conduites pour achever les engagements des pays membres au de-là de leurs engagements dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (GATS).

Le premier round de négociations en vue de la libéralisation du commerce des services financiers a été conduit sous les auspices du comité de coordination de l'ASEAN sur les Services. Toutefois, en juin 1999 les Ministres de l'Économie de l'ASEAN ont décidé de transférer le cadre des négociations sur les services financiers aux Ministres des Finances. Désormais, les négociations sur la libéralisation des services financiers sont conduites sous les auspices des Ministres des Finances de l'ASEAN. Un groupe de travail sur la libéralisation financière de l'ASEAN dans le cadre de l'Accord cadre de l'ASEAN sur les services (AFAS) a été mis en place pour guider cet exercice d'envergure. Les paramètres à court et à long termes ont été fixés.

En ce qui concerne le paramètre à court terme, les pays membres de l'ASEAN se sont mis d'accord pour proposer un engagement dans au moins un sous-secteur commun pour chaque round de négociation. Ces engagements doivent être au-delà de leurs engagements au sein du GATS pour les pays membres de l'OMC et plus favorable que le régime actuel pour les pays hors de l'OMC.

Les paramètres à long terme pour guider le processus de libéralisation des services financiers sont les suivants:

- La libération des services financiers doit être guidée par l'objectif du «libre des services en 2020». Toutefois, la libéralisation des services financiers doit être mise en œuvre petit à petit, prenant en compte les niveaux différents de développement du secteur financier de chaque pays et la nécessité de renforcer la régulation prudentielle, la supervision efficace et le développement de la capacité institutionnelle.
- Les pays membres sont libres de fixer les étapes de libéralisation des sous-secteurs et de lever les contraintes relatives aux quatre modes de fourniture des services conformément aux dispositions du GATS sur l'accès aux marchés, le traitement national et le principe de la nation la plus favorisée (MFN).
- Les étapes seront fixées pour le nouveau round de négociations une fois tous les trois ans, prenant en compte les résultats de chaque round, afin de maintenir la vitesse de libéralisation jusqu'à 2020.
- Une revue sera conduite afin que les engagements dans le cadre de l'AFAS se déroulent comme prévus et soient conformes aux objectifs à long terme du libre mouvement des services.
- Tous les engagements sont juridiquement liés.

Avec les paramètres à court et à long termes susmentionnés, le second round de négociations sur la libéralisation des services financiers dans le cadre de l'Accord cadre sur les services (AFAS) a été entamé en 2001 et conclu en 2002. Le Protocole sur la mise en œuvre du deuxième complet des engagements a été signé par les Ministres des Finances de l'ASEAN le 6 avril 2002 à Yangon, Myanmar. Le troisième round de négociations a été entamé en 2003 et le Protocole sur la mise en œuvre du troisième complet des engagements a été signé lors de la 9^{ème} Rencontre des Ministres des Finances qui a eu lieu en avril 2005, à Vientiane, au Laos. Le quatrième round de négociations sur les services financiers a été commencé le 1^{er} mars 2006 à Siem Reap. Ce round qui se déroule selon une procédure de liste positive pourrait être conclu à la fin 2007.

24.5.4. Renforcement de la coopération monétaire

Pour éviter l'attaque sur les monnaies régionales et pour établir un système d'entraide financière régionale, les pays de l'ASEAN ont mis en place depuis 2002 un Arrangement de Swap de l'ASEAN, qui est devenu une pierre angulaire de la coopération financière de l'ASEAN. Pour renforcer cette coopération, les pays membres de l'ASEAN ont pris l'initiative d'accroître le montant du Swap de l'ASEAN de 1 milliards de dollars à 2 milliards

de dollars lors de la 10^{ème} Rencontre des Ministres des Finances de l'ASEAN en avril 2006. En cas de crise monétaire, qui se caractériserait d'un manque de liquidité suite à des sorties des capitaux étrangers, les pays de l'ASEAN pourraient faire appel aux Swaps de l'ASEAN avant de recourir aux réseaux de Swaps bilatéraux avec les pays Plus Trois, la Chine, la République de Corée et le Japon. Par ailleurs, le Secrétariat de l'ASEAN prépare un Rapport de Surveillance de l'ASEAN, qui est destiné à faciliter la discussion sur la politique macroéconomique des pays membres.

24.6. Relations extérieures de l'ASEAN et les mécanismes de concertation

24.6.1. Conférence postministérielle et le partenariat au dialogue

Les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN tiennent des consultations annuelles, en conférence postministérielle (CPM), avec les ministres des Affaires Étrangères des pays partenaires au dialogue (l'Australie, le Canada, la Chine, l'Union Européenne, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Russie, les États-Unis, le Pakistan, la Corée du Sud et le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD)). La conférence postministérielle est précédée par la Réunion des hauts fonctionnaires et la Réunion des hauts fonctionnaires chargés de l'économie.

La CPM est l'instance principale où traiter de questions régionales concernant l'Asie du Sud-Est et de questions d'intérêt mutuel. La CPM comprend deux volets, soit une séance plénière à laquelle assistent tous les pays membres de l'ASEAN et leurs partenaires au dialogue, représentés au niveau ministériel, et une série de «10+1» rencontres entre l'ASEAN et chacun des pays partenaires au dialogue.

24.6.2. Forum régional de l'ASEAN

Le Forum régional de l'ASEAN (ARF) a été créé en 1994 en vue de maintenir la paix et la stabilité de la région et de promouvoir le développement et la prospérité de la région. L'ARF rassemble les 10 membres de l'ASEAN et 15 participants qui influent sur la sécurité dans la région Asie-Pacifique – l'Australie, le Canada, la Chine, le Timor Oriental, l'Union Européenne, l'Inde, le Japon, la Mongolie, la Nouvelle Zélande, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République de Corée, la République démocratique de Corée, la Russie et les États-Unis. L'ARF sert de forum en matière de politique et de sécurité dans la région Asie-Pacifique.

L'ARF vise essentiellement à réduire par un dialogue ouvert les menaces qui pèsent sur la sécurité, y compris les aspects militaires, économiques, politiques et sociaux. L'ARF progresse en trois étapes, à savoir le renforcement de la confiance, la diplomatie préventive

et la création de mécanismes de règlement des différends. L'ARF dispose d'un potentiel comme mécanisme de promotion des objectifs en matière de sécurité dans le monde, dont la lutte antiterroriste, la sécurité humaine, la non-prolifération, le contrôle des armements et le désarmement, et la prévention des conflits.

24.7. Mise en place d'une Communauté de l'ASEAN

Dans son ouvrage classique «*The Theory of Economic Integration*», Balassa (1961) a distingué cinq étapes de l'intégration: (i) la zone de libre échange (suppression des droits de douane entre les membres); (ii) l'union douanière (adoption d'un tarif extérieur commun); (iii) le marché commun (libre circulation du travail et du capital); (iv) l'union économique (coordination des politiques économiques); et (v) l'intégration économique complète (monnaie commune et systèmes budgétaires intégrés). Certains auteurs proposent l'union politique comme la cinquième étape de l'intégration régionale.

Toutefois, l'intégration au sein de l'ASEAN ne suit pas forcément les étapes classiques comme elles l'ont été proposées Balassa. L'intégration au sein de l'ASEAN n'est pas conçue sur le modèle européen et se fera à un rythme plus asiatique, en respectant une démarche non coercitive. Malgré tout, la réalisation de l'AFTA, l'AFTA Plus, l'IAI et AIA vont permettre la mise en place d'une communauté régionale capable de faire face aux défis dans le futur. Pour cette raison, l'ASEAN a lancé de nouvelles initiatives. Lors du Sommet des Leaders à Bali en 2003, l'ASEAN s'est fixé comme objectif de mettre en place en 2020 une **Communauté de l'ASEAN**, qui regroupe les trois piliers: (i) la Communauté sécuritaire de l'ASEAN (CSA), la Communauté économique de l'ASEAN et la Communauté socioculturelle de l'ASEAN.

24.7.1. Communauté de sécurité de l'ASEAN

Les 12 principes de la CSA sont, *inter alia*, le renforcement des instruments politiques actuels, tels que le Traité sur l'Amitié et la Coopération (TAC), la Déclaration sur la Zone de paix, de liberté et de neutralité (ZOPFAN) et le Traité de dénucléarisation de l'Asie du Sud Est (SEANWFZ), qui continuent de jouer un rôle prépondérant dans le renforcement des mesures de confiance, de la diplomatie préventive et le règlement pacifique des conflits. La CSA vise aussi à renforcer les capacités nationales des pays membres pour combattre le terrorisme, le trafic de drogue, le traitement des êtres humains et les autres crimes transnationaux.

Un réseau de coopération militaire entre les pays de l'ASEAN et les autres pays de l'Asie de l'Est et de l'Asie du Sud a inauguré une nouvelle ère de coopération sécuritaire qui a mis l'accent sur la coopération entre les pays afin de faire face à la menace de la part des acteurs non étatiques, tel que les terroristes internationaux et les insurgés, et de maintenir la paix et

la stabilité régionale.

Toutefois, la CSA reconnaît les droits des pays membres de conduire leurs propres politiques étrangères et militaires, en prenant en considération les interconnexions entre les volets politique, économique et social. D'ailleurs, le Haut Conseil du TAC sera une composante importante de la CSA, ce qui reflète les engagements de l'ASEAN de résoudre pacifiquement tous les différends et conflits. À cet égard, le Forum régional de l'ASEAN (ARF) resterait un forum pour le dialogue de sécurité régional, avec l'ASEAN jouant le rôle moteur en engageant tous les amis, les Partenaires au Dialogue et les Nations Unies en vue de promouvoir la paix et la stabilité régionale.

24.7.2. Communauté économique de l'ASEAN

La Communauté économique de l'ASEAN (CEA) a pour objectif la réalisation du but ultime de l'intégration économique afin de créer un espace économique stable, prospère et hautement compétitif, avec le libre mouvement des biens, des services, des investissements, des capitaux et des travailleurs qualifiés. La CEA vise à promouvoir le développement économique équitable, et à réduire la pauvreté et les disparités socioéconomiques dans la région en 2020.

La CEA vise aussi à établir un marché unique et une base unique de production au sein de l'ASEAN, en transformant les diversités de la région en opportunités pour les affaires et en rendant l'ASEAN plus compétitif. Donc, la CEA est un stade intérimaire vers la réalisation du marché unique. Afin de réaliser la CEA, les pays membres de l'ASEAN ont pris l'engagement de mettre en œuvre toutes les initiatives économiques actuelles, tel que la Zone de Libre Échange de l'ASEAN (AFTA), l'Accord Cadre de l'ASEAN sur les Services (AFAS) et la Zone des Investissements de l'ASEAN (AIA), le mécanisme renforcé du règlement des différends économiques et l'initiative pour réduire les écarts de développement entre les membres originaires et les nouveaux membres de l'ASEAN.

Une Communauté économique intégrée exige la mise en œuvre des mesures de libéralisation et de coopération dans les domaines suivants: la formation et le développement des ressources humaines; la concertation étroite des politiques macroéconomique et financière; la facilitation des échanges; les interconnexions renforcées des infrastructures et des communications; le développement des transactions électroniques via le projet e-ASEAN; la promotion des industries intégrées et le renforcement du secteur privé.

24.7.3. Communauté Socioculturelle de l'ASEAN

La Communauté socioculturelle de l'ASEAN a pour objectif de promouvoir la coopération dans le développement social, visant à relever le niveau de vie de la population, en

particulier des femmes, des jeunes et des communautés locales par des investissements plus importants dans l'éducation de base et l'enseignement supérieur, le développement des sciences et de la technologie, la création d'emploi et la protection sociale.

La CSCA vise à intensifier la coopération dans le domaine de la santé publique, y compris la prévention et le contrôle des maladies infectieuses, telle que le VIH/SIDA et le SRAS. La CSCA encourage l'interaction entre les académiciens, les auteurs, les artistes et les professionnels des médias de l'ASEAN afin de préserver et de promouvoir la diversité culturelle, et en même temps, de renforcer l'identité régionale de l'ASEAN.

Lors du 10^{ème} Sommet au Laos, les Leaders de l'ASEAN ont adopté le **Plan d'action de Vientiane (PAV)**. Le PAV a un horizon de six ans et il succède au Plan d'action de Hanoi. Il vise à réaliser le but ultime de la Vision 2020 de l'ASEAN et de la Déclaration de l'ASEAN, «Entente Bali II». Le PAV vise la mise en œuvre des plans d'actions des trois piliers de la Déclaration de l'ASEAN «Entente Bali II», et le renforcement de l'intégration régionale, tout en réduisant les écarts de développement au sein de l'ASEAN.

24.8. Défi de l'intégration économique de l'ASEAN

L'ASEAN dispose d'une structure légère et les pays membres n'avaient pas l'intention d'institutionnaliser l'ASEAN. Ils ont favorisé la coopération et ont réticence à un organe supranational. Toutefois, cette structure légère rend difficile la coordination de la mise en œuvre des accords commerciaux et des projets d'intégration. Ces contraintes structurelles suscitent une vive préoccupation sur le plan de compétitivité de l'ASEAN vis-à-vis les autres regroupements et des autres grands pays comme la Chine et l'Inde.

En raison de sa structure légère, l'ASEAN a multiplié le nombre des réunions dans les divers domaines. On dénombre plus de 700 réunions de l'ASEAN par an. La faille des institutions se révèle incompatible avec le besoin accru d'intensifier le processus de l'intégration. Donc, pour être crédible et pertinent, l'Association devrait se doter d'une capacité suffisante et d'une structure plus institutionnalisée en vue d'assurer une forte coordination de la mise en œuvre des initiatives de l'intégration.

Par ailleurs, l'ASEAN est encore perçue comme une juxtaposition de dix pays aux débouchés commerciaux locaux fragmentés. Il existe encore beaucoup d'obstacles transfrontaliers entre les dix pays membres de l'ASEAN. Les structures économiques des pays membres sont concurrentielles et non pas complémentaires. Néanmoins, les pays de l'ASEAN n'ont pas réussi à capitaliser leurs points forts. Les investisseurs ont été découragés par les problèmes créés par l'intégration limitée de l'ASEAN, et ne considèrent pas l'ASEAN comme un marché unique.

Les marchés de l'ASEAN – petits et fragmentés – ne sont pas attractifs pour les

investisseurs, en comparaison avec d'énorme marché chinois et des autres régions à l'intégration économique et financière plus profonde dans le reste du monde. Il reste encore des barrières considérables aux échanges, et cela empêche les entreprises de l'ASEAN de se spécialiser et de bénéficier d'économie d'échelle à travers cette vaste région.

Les coûts des affaires dans l'ASEAN sont élevés. Par exemple, les sociétés de produits de consommation sont assujetties à des coûts évitables de l'ordre de 15 pourcents du chiffre d'affaires en raison des différences de standards de produit et de la bureaucratie de la douane.

Si on arrive à surmonter les obstacles susmentionnés, l'ASEAN disposera d'une potentialité économique importante. L'ASEAN dispose des conditions favorables pour le développement économique. Les marchés de l'ASEAN sont comparable à la région côtière de la Chine par sa grandeur. Plus de 75 pourcent des exports de l'ASEAN sont composés de secteurs à haute croissance.

Pour les raisons susmentionnées, le programme d'intégration économique de l'ASEAN pourrait être accéléré par les mesures suivantes:

- Le libre mouvement des biens, des services, des capitaux et des travailleurs qualifiés;
- L'harmonisation des tarifs extérieurs;
- La mise en application des politiques de concurrence équitable;
- Le soutien technique efficace apporté aux membres les moins avancés;

L'accélération de l'intégration économique de l'ASEAN exige la mise en œuvre de deux éléments:

- La mise en œuvre de toutes les facettes de l'intégration dans 11 secteurs (Transport aérien, industrie automobile, agro-industrie, électronique, pêche, produits de santé, TIC, produits à base de caoutchouc, textiles et vêtements, tourisme et industrie du bois).
- L'évolution des institutions de l'ASEAN vers un mécanisme plus fiable et plus indépendant et capable de pousser le processus d'intégration, de développer les politiques et les stratégies de l'intégration, d'assurer le suivi des projets de l'ASEAN et de renforcer la confiance des investisseurs dans la résolution des conflits.

Les pays de l'ASEAN sont conscients que l'intégration régionale plus profonde devrait renforcer sa compétitivité et apporterait des bénéfices économiques et politiques substantiels:

- L'intégration économique plus profonde réduirait le coût des affaires, faciliterait les nouveaux investissements, promouvrait la convergence des meilleures pratiques dans la conduite des affaires, et encouragerait l'innovation et la collaboration entre les pays de l'ASEAN.
- L'intégration servira de catalyseur essentiel pour l'amélioration des politiques domestiques (meilleures régulations des produits et des marchés; application des règles anti-trust; recouvrement des impôts; réforme des marchés fonciers et application des lois et des décisions de justice).
- Tous les pays pourraient bénéficier de l'intégration. L'expérience de la NAFTA et de l'Union Européenne a montré que les pays les moins avancés pouvaient bénéficier plus que les pays les plus développés.
- L'intégration économique plus étroite créerait un sens plus fort de l'unité qui pourrait aider l'ASEAN à surmonter les défis à court terme (par exemple, la sécurité et l'environnement). Elle pourrait renforcer le pouvoir de négociation de l'ASEAN dans le commerce international, et en général, accroîtrait l'influence géopolitique de l'ASEAN dans les forums internationaux, tels que l'OMC et l'APEC.

24.9. Coûts sociaux de l'intégration

Il est indispensable d'établir un système de sécurité sociale et d'entraide afin d'assurer la gestion des répercussions sociales de l'intégration économique au sein de l'ASEAN, d'améliorer la durabilité écologique et d'affermir des fondements d'une identité et d'une cohésion social à l'échelle régionale. À présent, le mécanisme de l'intégration au sein de l'ASEAN ne prévoit pas de compensation pour les pays membres qui auraient souffert des conséquences néfastes de l'intégration.

En même temps, l'ASEAN sera obligée de porter plus d'attention sur la prévention et le contrôle des pandémies, la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et de stupéfiants, la toxicomanie et le trafic des êtres humains, et l'élimination de la pauvreté.

24.10. Vers la Communauté de l'ASEAN

Les initiatives les plus importantes sont suivantes:

- Des rencontres plus fréquentes des leaders de l'ASEAN pour donner un élan politique plus important à la construction de la communauté de l'ASEAN. Le sommet de l'ASEAN doit être rebaptisé «Réunion du conseil de l'ASEAN» afin que les leaders puissent se rencontrer au moins deux fois par an;

- Formation de trois Conseils ministériels sous les auspices des leaders de l'ASEAN pour assurer le suivi des aspects clés de la construction de la Communauté de l'ASEAN (politique-sécurité, économique et socio-économique) et résoudre les questions qui relèvent de coordination intersectorielle;
- Création d'un marché commun avec mouvement libre des biens, des idées et du travail qualifié, l'harmonisation des politiques économiques régionales et renforcement des interconnexions régionales.

24.10.1. Mobilisation des ressources et réduction des écarts de développement

L'intégration doit être renforcée en privilégiant les approches suivantes:

- Respect du principe de contribution égale en phase avec le traitement égal accordé aux pays membres;
- Mise en place d'un Fonds spécial pour la réduction des écarts du développement afin que l'ASEAN puisse disposer de ses propres moyens pour entreprendre des projets de coopération;
- Mobilisation des fonds et du soutien en provenance du secteur privé.
- Établissement d'un mécanisme de résolution des disputes dans tous les domaines de coopération de l'ASEAN, qui comprend le suivi de la conformité et les mécanismes de consultation et d'application des accords;
- Le Secrétariat de l'ASEAN doit être chargé d'un suivi de la conformité avec les accords et les plans d'action de l'ASEAN, et le Secrétaire général de l'ASEAN doit rapporter au Conseil de l'ASEAN et aux Conseils communautaires d'une manière régulière;
- L'ASEAN doit se doter du pouvoir de prendre des mesures afin de remédier aux cas d'infraction sérieuse des objectifs, des principes essentiels et des engagements vis-à-vis des accords principaux. Le manque à se conformer aux décisions des mécanismes de résolution des disputes devrait être rapporté au Conseil de l'ASEAN. Ces mesures comprendraient la suspension des droits et des privilèges du membre. Le Conseil de l'ASEAN ne devrait pas recourir à l'expulsion d'un pays membre.

24.10.2. Renforcement de l'efficacité de l'Association

- Le Secrétariat général devrait être doté de pouvoirs et jouer un rôle plus important dans l'intégration régionale et les efforts de coopération internationale;

- Le Secrétaire général serait assisté par quatre Secrétaire général adjoint dans les domaines suivants: coopérations politique et sécuritaire, économique, socioculturelle, relations internationales, administrative et budgétaire;
- Accréditation des Représentants Permanents des pays membres auprès de l'ASEAN à Jakarta;
- Simplification et réduction des rencontres de l'ASEAN, en particulier afin d'accroître l'efficacité des rencontres de l'ASEAN;
- L'ASEAN doit avoir la personnalité juridique et doit être capable d'engager des procédures juridiques;
- La Fondation ASEAN doit être revigorée pour jouer un rôle actif pour que l'opinion publique prenne de plus en plus conscience de l'ASEAN;
- Etablissement de l'Institut de l'ASEAN en vue d'apporter un soutien au Secrétaire général dans la recherche, l'analyse politique, le planning stratégique et les liens avec les académiciens de «Track II».
- La prise de décision par consultation et par consensus doit être retenue pour toutes les questions sensibles et importantes. Toutefois, si un consensus ne pouvait pas être obtenu, une décision pourrait être prise par scrutin selon les règles et procédures fixées par le Conseil de l'ASEAN;
- Mise en Application flexible d'une formule «10-X» à la discrétion du Conseil de la Communauté de l'ASEAN;
- Promotion de l'ASEAN en tant qu'association orientée vers le peuple et le renforcement d'un sens de possession et d'appartenance parmi les citoyens, en facilitant la participation et l'interaction avec les Députés des pays membres de l'ASEAN, les représentants de l'organisation de la société civile, le monde des affaires, les organisations de droits de l'homme, les institutions académiques et les autres parties prenantes de l'ASEAN;
- L'organe principal de l'ASEAN devrait entreprendre des consultations régulières avec toutes les parties susmentionnées.

Toutefois, l'ASEAN est en train de faire face à des problèmes structurels considérables:

- ***En premier lieu***, l'ASEAN doit définir clairement les étapes visant à achever le marché unique et créer des conditions propices au libre mouvement des facteurs de production

au sein de l'ASEAN. C'est pour cette raison qu'il est indispensable d'envisager l'architecture d'une Zone de Libre Échange Plus de l'ASEAN (AFTA Plus).

- **En deuxième lieu**, la réalisation de la CEA entraînera le changement de la mentalité des populations des pays membres de l'ASEAN. Elles devront embrasser les intérêts régionaux et être prêtes à accepter les gains de l'intégration en même temps qu'à avaler les peines de l'ajustement pour le bien commun de la région. Ce qui est important, ce n'est pas la date buttoir de 2015 ou 2020 pour la réalisation de la CEA, mais c'est comment l'intégration régionale pourrait être réalisée d'une manière crédible et durable.
- **En troisième lieu**, les priorités régionales relatives à la libéralisation du commerce doivent être fixées d'une manière plus claire. À présent, les membres de l'ASEAN s'engagent dans un réseau de Zones de libre échange (ALE), y compris de zones bilatérales de libre échange, avec des partenaires hors de la région. Ces zones de libre échange sont indispensables pour que l'ASEAN puisse consolider ses liens avec l'extérieur, mais elles doivent aussi se concentrer sur la mise en œuvre des mesures visant à achever une intégration plus profonde des marchés dans la région.
- **En quatrième lieu**, en progressant vers la CEA, la libéralisation du commerce des biens et des services n'est pas suffisante. Il nous reste des défis considérables à relever avant que l'ASEAN puisse achever les autres objectifs du libre mouvement du travail qualifié et des capitaux. L'ASEAN est encore perçue par les investisseurs en tant qu'ensemble de dix pays, chacun avec ses lois, ses directives et sa réglementation. Cela constitue un enjeu principal que l'ASEAN doit relever, face à la compétition croissante de la Chine et de l'Inde.
- **En cinquième lieu**, une revue régulière doit être conduite pour examiner les incitations relatives aux investissements dans la région, en comparaison avec les repères mondiaux. Sous cet éclairage, il faudrait créer des incitations spéciales pour la mise en place de sociétés ou de conglomérats au sein de l'ASEAN.
- **En sixième lieu**, un système financier régional bien intégré et bien rodé, est une condition *sine qua non* pour réaliser la Communauté économique de l'ASEAN et pour que l'ASEAN puisse avancer très vite vers la réalisation de sa vision commune d'une Asie du Sud Est prospère et pacifique.
- **Enfin**, nous devrions accorder plus attention aux nouveaux membres de l'ASEAN, notamment au Cambodge, au Laos, au Myanmar et au Vietnam (CLMV), pour que ces derniers ne se traînent pas trop loin en arrière. Plus d'efforts doivent donc être déployés pour réduire l'écart du développement par la mise en œuvre des programmes sur l'assistance technique, le transfert de technologie, l'éducation et la formation.

24.11. Intégration économique en Asie de l'Est

24.11.1. Groupe des visionnaires de l'Asie de l'Est (EAVG)

Sur l'initiative du Président de la République de Corée, Son Excellence **Kim Dae Jung**, les pays de l'ASEAN+3 ont établi en 1999 un Groupe des visionnaires de l'Asie de l'Est (GVAE) en vue de proposer les recommandations sur la future direction de la coopération en Asie de l'Est. En novembre 2002, le GVAE a soumis des recommandations aux Leaders de l'ASEAN+3 lors du sommet de Phnom Penh.

Le Rapport final du GVAE contient mesures pour la coopération à court terme et des mesures sur la coopération à moyen et à long termes:

24.11.1.1. Coopération économique

- La mise en place d'une Zone de libre échange en Asie de l'Est;
- L'extension de l'Accord Cadre sur la Zone des investissements de l'ASEAN à tous les pays de l'Asie de l'Est;
- Promotion de coopération de développement et de technologie parmi les pays de la région, et en particulier l'octroi de l'assistance aux pays les moins avancés;
- Réalisation d'une économie de connaissance et mise en place d'une structure économique orientée vers le futur.

24.11.1.2. Coopération financière

- Établissement d'une facilité régionale de soutien financier;
- Mise en place d'un système de coordination des changes propice à la stabilité financière et au développement économique;
- Renforcement d'un processus régional de suivi et de surveillance Asie de l'Est pour compléter la surveillance globale du FMI.

24.11.1.3. Coopération politique et sécuritaire

- Établissement des normes, des procédures et des mécanismes en vue d'une meilleure gestion des relations intra régionales sur les principes du bon voisinage, de confiance mutuelle et de solidarité;

- Mise en place et renforcement des mécanismes pour résoudre les menaces à la paix régionale;
- Amplification des voix de l'Asie de l'Est dans les affaires internationales et renforcement du rôle de l'Asie de l'Est dans la création et l'évolution d'un nouvel ordre mondial.

24.11.1.4. Coopération dans le domaine de l'environnement

- Institutionnalisation de la coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de l'environnement aux niveaux régional et mondial;
- Renforcement de la vulgarisation et de l'éducation dans le domaine de l'environnement et engagement des ONGs dans ce processus;
- Gestion efficace des ressources en eau et de la pêche;
- Développement conjoint et exploration des nouvelles sources d'énergie dans la région et promotion de l'utilisation efficace de l'énergie.

24.11.1.5. Coopération sociale et culturelle

- Mise en place d'un programme de réduction de la pauvreté, avec les pays riches aidant les pays pauvres dans la lutte contre la pauvreté, l'illettrisme et les maladies;
- Adoption d'un programme en vue d'élargir l'accès aux services de la santé;
- Mise en œuvre d'un programme de formation des ressources humaines en privilégiant l'éducation de base, la formation et le développement des capacités;
- Promotion de l'identité et de la conscience régionale, et de la coopération sur les projets de conservation et de promotion des arts et de la culture de l'Asie de l'Est;
- Établissement d'un Fonds pour l'éducation en Asie de l'Est afin de promouvoir l'éducation de base et la formation dans la région.

24.11.1.6. Coopération institutionnelle

- Évolution du sommet annuel de l'ASEAN+3 vers un sommet de l'Asie de l'Est;
- Mise en place d'un Forum de l'Asie de l'Est, regroupant les représentants des gouvernements et des ONGs dans les divers secteurs afin de servir d'un mécanisme institutionnel pour promouvoir les échanges sociaux élargis.

- En se basant sur les recommandations du Groupe des Visionnaires de l'Asie de l'Est, les Hauts Fonctionnaires de l'ASEAN+3 ont mis en place d'un Groupe d'Étude de l'Asie de l'Est afin d'amplifier davantage et hiérarchisé ces recommandations. Ce dernier a proposé 17 mesures concrètes pour la mise en œuvre sur le court terme et 9 mesures pour la mise en œuvre dans le moyen et le long terme.

24.11.2. Cadre de coopération de l'ASEAN+3

Au milieu des années quatre-vingt, les firmes japonaises ont délocalisé leur production vers les pays de l'ASEAN, notamment Singapour, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines. Dans les années quatre-vingt-dix et deux mille, les firmes japonaises délocalisent davantage leur production vers la Chine. La Chine est devenue un centre du commerce d'assemblage dans le secteur électronique au sein de la région en vue de la réexportation vers les États-Unis.

Au lendemain de la crise financière asiatique de 1997-1998, l'intégration économique et financière au sein de l'ASEAN+3 s'est intensifiée davantage. Au milieu des années deux mille, les importations des pays de l'ASEAN vers la Chine progressent au fur et à mesure de l'accroissement des exportations de la Chine vers les États-Unis. Le développement spectaculaire de la Chine a aussi créé une forte demande des produits semi-manufacturés japonais. Le Japon, qui avait traversé une crise économique pendant une décennie, a enregistré une croissance économique de 2% en 2005, grâce à l'accroissement des exportations japonaises vers la Chine. Donc, l'intégration commerciale en Asie de l'Est a renforcé l'interdépendance entre les économies des pays de l'ASEAN+3. Bien que la Chine ait connu un excédent commercial avec les États-Unis, elle a souffert du déficit commercial avec les pays de l'ASEAN.

La coopération avec les trois États de l'Asie de l'Est – la Chine, la Corée du Sud et le Japon – s'est accélérée depuis 1997 avec le tenue d'un dialogue annuel entre les leaders de l'ASEAN, de la Chine, de la Corée du Sud et du Japon dans le cadre du Sommet de l'ASEAN+3 et du Sommet de l'ASEAN+1.

Dès lors, le processus de l'ASEAN+3 ne cesse de se développer dans tous les domaines. Dans la coopération financière, les pays de l'ASEAN+3 ont mis en place un système de surveillance régionale et de soutien financier, en signant des accords de swaps bilatéraux pour un montant de 78 milliards de dollars pour se prémunir contre la crise financière. Les rencontres annuelles des Ministres des Affaires Étrangères de l'ASEAN+3 permettent à ces pays de se consulter sur les questions politiques et sécuritaires en train de se développer. La coopération de l'ASEAN+3 s'étend à d'autres domaines.

24.11.2.1. Accords de libre échange

L'effet de l'intégration est généralement mesuré en terme de «création des échanges» et de «détournement des échanges», quand les barrières tarifaires et non tarifaires sont éliminées. Si l'objectif est seulement de réduire les tarifs à zéro, comme les niveaux des tarifs pour la plupart des pays sont déjà très bas, les effets nets de la zone de libre échange seront très marginaux.

Sa, Bonzom et Strauss-Kahn (2005) ont suggéré que, en raison de la 'discrimination' qu'ils mettent *de facto* en place envers les pays non-membres, les accords commerciaux régionaux (ACR) sont souvent suspectés de créer «des effets de détournement» plutôt que de «création des échanges». Néanmoins, les études empiriques ont montré que les ACR provoquent davantage de création que de diversion d'échanges.

Les Accords de libre échange (ALE) actuels sont allés plus loin que la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires et couvrent aussi les investissements, le commerce électronique, les droits de propriété intellectuelle, les services de télécommunications, la technologie de l'information et de télécommunications et les autres secteurs, tels que le secteur bancaire, le consulting et les services légaux etc. Ces ALE modernes abordent des questions très variées, destinées à accroître les investissements directs étrangers et réduire les coûts de transactions, promouvoir l'harmonisation des standards des produits, la reconnaissance mutuelle des tests de produits et reconnaissance mutuelle des qualifications et des certificats.

Pour les raisons susmentionnées les accords de libre échange serviront de moyen pour renforcer l'intégration régionale et accroître les liens commerciaux entre les pays participants. Les mesures d'accompagnement de cette intégration, telles que les réductions et harmonisations tarifaires et adaptations juridiques, et au cas de la construction de la Communauté de l'ASEAN, les mouvements libres des biens, des services, des capitaux et du travail qualifié devraient créer une dynamique pour l'intensification de l'intégration régionale.

24.11.2.2. Coopération ASEAN-Chine

Dans le cadre de cet accord, l'ASEAN est en train de négocier avec la Chine en vue de créer une zone de libre-échange d'ici à 2010 pour les membres fondateurs et d'ici à 2015 dans le cas des autres membres. En vertu de cet accord cadre, la Chine a offert au Cambodge, au Laos et au Myanmar un traitement spécial et préférentiel sous la forme du «Programme de récolte précoce».

La mise en œuvre d'un Plan d'Actions dans le cadre du Partenariat stratégique entre l'ASEAN et la Chine pour la paix et la prospérité a permis de renforcer la coopération entre

les deux parties dans tous les domaines – politique, économique et culturel – et de cette façon améliorer la sécurité et le développement régionale à présent et dans le futur.

L'ASEAN et la Chine ont aussi signé la Déclaration sur la conduite des parties dans la mer de Chine méridionale et la Déclaration conjointe sur la coopération en matière de sécurité non-traditionnelle. Toutes ces initiatives ont permis de renforcer la confiance, de promouvoir la paix et la prospérité – une base solide pour la paix et la prospérité partagée dans la région.

À proprement parler, le partenariat entre l'ASEAN et la Chine est crucial non seulement sur le plan économique et commercial, mais aussi sur le plan de l'intérêt commun. La Chine et l'ASEAN se dotent des économies dynamiques en Asie et dans le Pacifique. Les effets de débordement de l'économie chinoise ne cessent de créer des nouvelles opportunités importantes pour la région et le monde d'entier. L'ASEAN a bénéficié de l'expansion et du renforcement des relations avec la Chine, reflétant les impératifs stratégiques d'une connexion et interaction étroites entre l'ASEAN et la Chine.

Le commerce entre l'ASEAN et la Chine s'est rapidement accéléré depuis le commencement, en 2002, des négociations afin de mettre en place une Zone de libre échange entre l'ASEAN et la Chine. On peut constater l'accroissement constant des investissements provenant de la Chine, en particulier dans le secteur des infrastructures des pays les moins avancés de l'ASEAN, financés par les dons et les prêts concessionnels chinois. Le cadre de coopération ASEAN-Chine a été élargi de cinq à dix secteurs.

Un progrès substantiel a été enregistré dans la mise en œuvre d'un Accord Cadre de la coopération économique entre l'ASEAN et la Chine. Les deux parties ont fait des efforts afin de conclure lors du 12^e Sommet de l'ASEAN à Cebu, aux Philippines, le second Protocole sur l'amendement de l'Accord Cadre sur la Coopération Économique entre l'ASEAN et la Chine, l'Accord sur le Commerce des Services, l'Accord Cadre de l'ASEAN sur l'Intégration des 11 secteurs prioritaires et le Protocole (Amendement) sur l'intégration sectorielle. En 2010 une Zone de libre échange entre ASEAN et la Chine, comprenant 2 milliards de personnes, apparaîtra et mettra l'Asie de l'Est sur la voie d'une croissance durable.

24.11.2.3. Coopération ASEAN-Corée du Sud

La République de Corée est devenue le partenaire au dialogue de l'ASEAN en 1991. En 2004, la Corée a adhéré au Traité de l'amitié et de coopération (TAC). L'ASEAN et la République de Corée ont signé en 2005 l'Accord cadre sur le partenariat entre l'ASEAN et la République de Corée et le Plan d'Action ASEAN – République de Corée pour mettre en œuvre la Déclaration conjointe sur le partenariat économique permettant de promouvoir des relations économiques plus étroites, y compris la mise en place d'une Zone de libre

échange entre l'ASEAN et la République de Corée (ZLEARC). L'ASEAN et la République de Corée ont pris l'engagement d'accélérer les négociations, entamées au début 2005, pour mettre en place la Zone de libre échange entre l'ASEAN et la République de Corée, aux termes de laquelle au moins 80 pourcents des produits seront assujettis au tarif de zéro en 2009, et un traitement spécial et différentiel, ainsi qu'une flexibilité additionnelle, seront offerts aux nouveaux pays membres de l'ASEAN. L'ASEAN et la République de Corée ont réussi à signer en août 2006, à Kuala Lumpur, un Accord sur le Commerce des Biens dans le cadre de l'Accord cadre sur la coopération économique.

En outre, la République de Corée a décidé d'accroître sa contribution au Fonds spécial pour la coopération entre l'ASEAN et la République de Corée et au Fonds pour les projets futurs de la coopération entre l'ASEAN et la République de Corée, reflétant ses forts engagements à renforcer le dialogue de partenariat. La Corée soutient aussi la mise en œuvre de 5 projets dans le cadre de l'Initiative pour l'Intégration de l'ASEAN, incluant: (i) un projet d'étude de faisabilité pour la construction d'un tronçon manquant et pour établir les connections des chemins de fer reliant le Singapour à Kunming dans les pays CLMV; (ii) le développement de capacité dans le commerce des biens et des services.

24.11.2.4. Coopération ASEAN-Japon

L'Aide publique au développement (APD) en provenance du Japon a joué un rôle moteur dans le développement de l'Asie du Sud Est. Durant la dernière décennie, l'APD japonaise à l'ASEAN s'élevait à environ 24 milliards de dollars, représentant 30% de l'aide publique du Japon.

En 2002, le Premier Ministre japonais, Son Excellence Junichiro Koizumi, a proposé comme principe «*Agir ensemble et avancer ensemble*» et «*Partenariat sincère et ouvert*» dans la relation entre le Japon et l'ASEAN. Le but de ce partenariat est de transformer l'Asie de l'Est en une communauté ouverte qui partage la prospérité, la paix et la confiance. Ce partenariat promeut la libéralisation des investissements et le commerce des biens et des services, encourage la coopération dans de vastes domaines allant du tourisme à la formation des ressources humaines et au soutien des petites et moyennes entreprises. Ce partenariat permettra aussi de renforcer les liens politique et humain et revitaliser l'Asie de l'Est à travers une concurrence saine.

À cette fin, le partenariat économique entre l'ASEAN et le Japon doit être renforcé, permettant l'échange des idées, le mouvement des personnes, des biens et des fonds en Asie de l'Est. L'ASEAN et le Japon sont de plus en plus interdépendant sur le plan économique. L'ASEAN est le deuxième partenaire commercial du Japon avec un volume commercial dépassant 110 milliards de dollars par an. En outre, les investissements directs japonais en ASEAN s'élèvent à plus de \$100 milliards de dollars. En même temps, les investissements du Japon sont d'une importance cruciale pour le décollage et le

développement économique des quatre nouveaux membres de l'ASEAN, connus sous le nom de CLMV. Dans cette optique, l'amélioration du climat des affaires est un préalable à l'accroissement des investissements japonais dans les nouveaux pays membres de l'ASEAN.

L'ASEAN et le Japon ont enregistré un progrès important dans la mise en œuvre du Plan d'Action, qui sert de feuille de route pour le partenariat entre l'ASEAN et le Japon et de cadre global pour une coopération ciblée au niveau régional, notamment la coopération financière et monétaire, qui comprend le développement du marché des capitaux, la libéralisation des comptes de capitaux et la coopération monétaire. Les activités coopératives ont été soutenues à travers le Fonds de l'ASEAN pour le Développement, le Fonds de Coopération entre l'ASEAN et le Japon.

À cet égard, l'ASEAN et le Japon devraient finaliser aussi tôt que possible le processus de négociation sur l'Accord cadre pour la coopération de partenariat global entre l'ASEAN et le Japon. La réalisation de ce partenariat en 2012 permettrait de promouvoir non seulement la libéralisation des investissements et du commerce des biens et des services, mais aussi d'encourager l'avancée de coopération dans divers secteurs, du tourisme au développement des ressources humaines et des petites et moyennes entreprises.

Le Cambodge apprécie hautement le Japon dans son effort pour aider les nouveaux membres de l'ASEAN dans l'intégration économique, pour promouvoir l'harmonisation des institutions et des standards, et pour faciliter le mouvement des biens et des personnes. Le Japon a aussi apporté un soutien à l'amélioration des infrastructures de transport, tels que les routes, les ponts, les ports et les chemins de fer, la coopération dans le secteur d'électricité, de la technologie de l'information et de communications et la gestion des ressources en eau dans les pays du Grand Mékong. En plus, le Japon apporte le soutien dans la formation des entrepreneurs pour renforcer la compétitivité du monde des affaires local. Cela facilitera le mouvement des biens et des services et la connectivité dans l'ASEAN, y compris au Cambodge, qui en éprouve un grand besoin et manque de ressources. Un Centre de Coopération Nippo Cambodgien a été mis en place en réponse aux engagements du Japon.

24.11.2.5. Coopération ASEAN - Inde

L'Inde est devenue un partenaire au dialogue à part entière de l'ASEAN en décembre 1995, et les relations entre les deux parties se développent davantage avec la coopération étroite dans les domaines de l'agriculture, de la santé publique, du développement des ressources humaines, des infrastructures, de la technologie de l'information et des communications, de la science et de la technologie.

Le Sommet inaugural ASEAN - Inde s'est tenu en 2002 à Phnom Penh, marquant le tournant des relations entre les deux parties. L'ASEAN et l'Inde ont entamé en 2004 des

négociations en vue de créer une zone de libre-échange ASEAN - Inde en vue d'établir un partenariat économique global ASEAN - Japon, concernant le commerce des biens et des services, d'ici à 2012 pour les membres fondateurs et d'ici à 2017 pour les autres membres. Les deux parties ont signé en 2004 le Partenariat pour la paix, le progrès et la prospérité partagée et l'Accord cadre sur la coopération économique globale.

24.11.2.6. Coopération ASEAN - Australie et Nouvelle Zélande

En outre, l'ASEAN continue de coopérer avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre du partenariat économique plus étroit AFTA-CER, dans des domaines comme l'infrastructure juridique du commerce électronique, la reconnaissance mutuelle des qualifications, les systèmes d'assurance qualité des fruits et légumes et les systèmes d'assurance qualité et d'innocuité des poissons et produits de la pêche, ainsi que de leur transformation et de leur conditionnement.

Les pays de l'ASEAN, l'Australie et la Nouvelle Zélande sont en train de négocier la mise en place d'une zone de libre échange entre eux, en se basant sur le partenariat économique existant plus étroit AFTA-CER, en particulier dans les domaines de la facilitation du commerce et des investissements, de l'assistance technique et du développement des capacités. Les négociations sont guidées par les principes suivants: (i) la zone de libre échange devrait être globale, couvrant le commerce des biens, des services et les investissements; (ii) son but est d'intensifier l'intégration économique entre les deux régions par la suppression progressive de toutes les barrières au commerce des biens et des services et aux investissements, et par la facilitation du commerce et des investissements; (iii) la zone de libre échange sera conforme aux engagements des pays membres dans le cadre de l'OMC; (iv) elle doit prendre en compte les différents niveaux de développement et de la capacité des pays membres pour prendre part dans la libéralisation du commerce et des investissements offrant aux nouveaux membres de l'ASEAN un traitement spécial et différencié; (v) l'assistance technique sera octroyée aux pays les moins avancés afin qu'ils puissent bénéficier de la zone de libre échange; (vi) la zone de libre échange sera mis en place dans 10 ans et les négociations seront finalisées en 2007.

24.11.2.7. Coopération ASEAN - États-Unis

Pour tenter de remédier aux lacunes et aux faiblesses du système commercial multilatéral, les États-Unis ont multiplié les initiatives commerciales, y compris les bilatérales. Aux pays membres de l'ASEAN les États-Unis ont proposé de conclure un accord-cadre États-Unis-ASEAN sur le commerce et l'investissement (TIFA) dans le cadre de l'Initiative Entreprise pour l'ASEAN (EAI) annoncée par les États-Unis lors du sommet annuel de l'APEC en octobre 2002. Le Président Bush a exprimé son souhait de poursuivre des pourparlers en vue de la signature des accords de libre-échange avec les pays de l'ASEAN dans le cadre de l'Initiative Entreprise pour l'ASEAN. Tous les pays candidats au libre-échange doivent non

seulement être membre de l'OMC, mais également avoir signé un TIFA avec les États-Unis.

Les États-Unis attachent beaucoup d'importance à la signature de l'Accord cadre sur le commerce et l'investissement (TIFA) pour des raisons suivantes: (i) il permet de faciliter et d'étendre l'accès aux marchés, (ii) il établit un meilleur suivi de la mise en œuvre des accords multilatéraux et (iii) prépare le terrain à un éventuel accord de libre-échange.

24.11.2.8. Coopération ASEAN - Union Européenne

L'ASEAN coopère avec l'UE dans les domaines de la facilitation des échanges, des normes industrielles, des produits alimentaires et de la promotion des investissements, dans le cadre de l'initiative commerciale régionale Trans-UE ASEAN (TREATI).

24.12. Coopération financière dans le cadre de l'ASEAN+3

Au lendemain de la crise financière asiatique de 1997-1998, les pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud et le Japon (ASEAN+3) ont pris conscience que leurs économies sont étroitement liées et leurs destins sont entrelacés. C'est pour cette raison que les pays de l'ASEAN+3 ont proposé des initiatives d'intégration régionales qui ont pour objectif de se prémunir contre la crise monétaire et le risque de turbulences sur les marchés financiers asiatiques. Ces initiatives visent à éviter le double déséquilibre financier (double mismatch) en termes de maturité (actifs à long terme/ passifs à court terme) et de change (actifs en monnaie locale/passifs en devises), qui était à l'origine de la crise financière en 1997-1998.

Les Rencontres des Ministres des Finances de l'ASEAN+3 et les Rencontres des Vice-ministres et des vice Gouverneurs de l'ASEAN+3 ont mis l'accent sur le renforcement de la coopération et l'intégration financière en Asie de l'Est afin d'achever les buts suivants:

- Préserver la stabilité macroéconomique des marchés financiers;
- Améliorer les performances macroéconomiques de la région; et
- Prévenir et régler les crises futures.

Depuis 1999 les pays de l'ASEAN+3 ont déployé des efforts pour établir une architecture financière régionale, qui est constituée des composantes suivantes:

- **L'Initiative de Chiang Mai (CMI)**, qui repose sur des accords de swaps bilatéraux;
- **«Revue économique et le dialogue politique de l'ASEAN+3»** au niveaux des Ministres des Finances et des vice Ministres des Finances et des vice Gouverneurs des

Banques centrales de l'ASEAN+3;

- **L'Initiative pour le Marché Obligataire de l'Asie (ABMI)**, afin de créer des marchés obligataires efficaces et liquides en Asie, qui permettront une meilleure utilisation de l'épargne des pays de l'ASEAN+3, en vue d'investissements industriels et des infrastructures.

24.12.1. Initiative de Chiang Mai (CMI)

Lors de la réunion annuelle de la Banque Asiatique de Développement (BAD) en mai 2000 à Chiang Mai, les pays de l'ASEAN+3 ont débouché sur l'**Initiative de Chiang Mai (CMI)**, consistant à établir les facilités régionales de soutien financier régional en cas de crise de liquidité. Les pays de l'ASEAN+3 ont négocié et conclu en 2001 les principes du fonctionnement du CMI, leur permettant de signer des accords de swaps bilatéraux (échanges de devises entre les banques centrales des pays concernés) en cas de déséquilibres temporaires des balances de paiements.

Selon ces modalités, la première ligne de défense pour les pays de l'ASEAN consiste en des accords de swaps de l'ASEAN (ASA) regroupant les 10 pays membres de l'ASEAN pour un montant de 1 milliards de dollars. Si ces swaps s'avèrent insuffisants, les pays de l'ASEAN pourraient recourir aux swaps bilatéraux avec la Chine, la Corée du Sud et le Japon, qui constituent une deuxième ligne de défense contre des attaques éventuelles de leurs devises. Le déboursement automatique est limité à 10% du montant de cette facilité. Au-delà de cette limite, l'activation du 90% restant de cette facilité requiert la mise en place d'un programme du FMI.

Le but central de cette facilité est de combler le manque temporaire de liquidités afin d'empêcher la crise financière de se dégrader davantage. Si le montant du déboursement automatique de 10% s'avère insuffisant, le problème économique deviendrait structurel. Donc, la mise en place d'un programme du FMI est une condition sine qua non pour l'activation du mécanisme des swaps bilatéraux. Toutefois, lors de la révision des modalités des swaps bilatéraux approuvée par les Ministres des Finances de l'ASEAN+3 en mai 2006, le montant automatique a été relevé à 20% afin de rendre cette facilité plus souple pour contrer efficacement la crise financière. Par ailleurs, les nouvelles modalités des swaps bilatéraux reposent sur un mécanisme de décision collectif pour l'activation de cette facilité. À la fin de 2006, les swaps bilatéraux étaient au nombre de 16 entre 8 pays pour un montant de 77 milliards de dollars.

Afin de renforcer le mécanisme de surveillance, les pays de l'ASEAN+3 ont établi un Groupe des Experts qui devraient réaliser des études approfondies sur les questions économiques et financières de la région. Par ailleurs, un Groupe de Travail Technique sur le Suivi Économique et Financier a été mis en place pour compléter la surveillance en

place. Les pays de l'ASEAN+3 se sont mis d'accord pour faire les études sur « Multilatéralisation des Swaps Bilatéraux dans le cadre de l'Initiative de Chiang Mai ».

Pour renforcer la surveillance régionale et atténuer la volatilité des changes entre les monnaies des pays de l'ASEAN+3, la BAD a annoncé en mai 2006 lors de sa réunion annuelle à Hyderabad le lancement de « Unité monétaire asiatique (ACU) » (Asian Currency Unit), un indice des monnaies de l'ASEAN+3. L'ACU a pour but de servir de point de référence pour gérer les fluctuations de change entre les pays membres. Un groupe de travail est en train d'élaborer cet indice avec l'assistance technique de la BAD.

24.12.2. Revue économique et le dialogue politique l'ASEAN+3

En vue d'institutionnaliser le processus de leur coopération financière, les pays de l'ASEAN+3 ont mis en place un cadre d'échange de vues et d'informations sur les développements économiques de chaque pays de l'ASEAN+3. Ce dialogue sur les politiques économiques vise à compléter la pression des pairs en vue de partager l'expérience sur la gestion des questions économique et financière et de détecter les vulnérabilités émergentes. Le but de ce dialogue est suivant:

- À la mesure des besoins, l'obtention d'une évaluation par une partie tierce des problèmes régionaux pour compléter l'évaluation du FMI; et
- L'identification et l'analyse des problèmes régionaux dont tous les pays de l'ASEAN+3 s'inquiètent. Les remèdes proposés pourraient compléter le processus de surveillance établi par les institutions multilatérales.

Le renforcement du dialogue sur les politiques économique et publique devrait s'opérer en deux phases. La première phase vise à renforcer le processus actuel de Réunion des vice Ministres et des vice Gouverneurs de la Banque Centrale des pays de l'ASEAN+3 (AFDM+3). Le dialogue des politiques économiques se déroule de la manière suivante:

- Une discussion pendant une journée des questions économiques et des politiques publiques lors de la Réunion AFDM+3;
- Une Rencontre informelle des vice Ministres et des vice Gouverneurs de la Banque Centrale de l'ASEAN+3, qui doit avoir lieu au milieu de l'année.

Les pays de l'ASEAN+3 sont en train de réaliser la seconde phase, qui prévoit les mesures suivantes:

- La mise en place d'un processus de surveillance régionale crédible afin de compléter l'Initiative de Chiang Mai par la mise en place d'un système d'alerte

précoce pour la région;

- Les pays membres pourraient bénéficier des études et des recherches sur les questions régionales, qui serviraient de source additionnelle de recommandations des experts; et
- Les pays membres pourraient renforcer leur capacité en faisant des études sur les risques et la vulnérabilité des pays membres. Le processus de surveillance lors des Réunions des vice Ministres des Finances et des vice Gouverneurs de Banques Centrales de l'ASEAN+3 (AFDM+3) consiste en: (i) une discussion des conditions et questions économiques actuelles; et (ii) une sélection d'un sujet d'intérêt commun pour la région pour une discussion en profondeur. Le rôle de l'AFDM+3 est d'identifier les questions émergentes et les vulnérabilités, qui pourraient se développer en crise ouverte dans les 6 – 12 mois à venir.

Un Groupe de Recherche de l'ASEAN+3 a été établi par l'AFDM+3 pour entreprendre des études sur les sujets d'intérêt commun. Des instituts de recherche dans les pays de l'ASEAN+3 ont été choisis pour faire partie de ce Groupe de Recherche. Ces experts présentent les résultats de leurs recherches et études lors des réunions AFDM+3. Les pays de l'ASEAN+3 ont mis en place un Fonds de Coopération Financière de l'ASEAN+3 pour financer ces recherches.

24.12.3. Initiative pour le développement des marchés obligataires asiatiques (ABMI)

Au lendemain de la crise financière de 1997-1998, les pays de l'Asie de l'Est ont pris conscience que: (i) une des causes principales de la crise est le double déséquilibre financier en terme de change et en terme de maturité; (ii) la libéralisation du compte de capital doit être réalisée étape par étape d'une manière ordonnée et après que des institutions de supervision et de régulation aient été renforcées; (iii) une forte dépendance des prêts bancaires pourrait être vulnérable pour leurs économies. Donc, il faut chercher à privilégier les autres types d'instruments financiers, tels que les actions et les obligations. Dans ce contexte, les pays de l'ASEAN+3 ont proposé l'Initiative pour le développement des marchés obligataires asiatiques (ABMI).

La raison d'être des marchés obligataires asiatiques est d'encourager le placement de l'épargne des pays asiatiques dans le développement des infrastructures et des industries locales. On peut constater aujourd'hui que les pays asiatiques exportent des capitaux sécurisés sous forme d'investissements par les banques centrales de leurs réserves de change dans des actifs des pays développés, principalement des émissions de bons du Trésor américain, et importent des capitaux risques sous forme des investissements de portefeuille. Par ailleurs, les émissions des obligations en monnaie locale devraient réduire la vulnérabilité des économies de l'ASEAN+3, due au double déséquilibre financier.

Afin de développer le marché des obligations en Asie, les pays de l'ASEAN+3 ont mis en place six groupes de travail pour établir les infrastructures nécessaires au développement des marchés des obligations régionaux. Les activités de ces groupes de travail ont été coordonnées par un Point Focal ABMI et facilitées par une Équipe de Soutien Ad Hoc et une Équipe de Coordination de l'Assistance Technique. Les six Groupes de Travail sont les suivants:

24.12.3.1. Groupe de travail N° 1: Création des nouveaux instruments de dettes sécurisées (présidé par la Thaïlande)

L'objectif de ce groupe de travail est de faciliter l'émission dans les pays ASEAN+3 des obligations gouvernementales dans la première phase, et dans la deuxième phase – créer les instruments sécurisés et les obligations des entreprises. Ces obligations pourraient être émises tant en monnaie locale qu'en devises fortes.

Les pays de l'ASEAN+3 se sont mis d'accord sur le fait que les pays asiatiques doivent mettre en place un cadre juridique et les infrastructures pour développer dans chaque pays un marché national des obligations avant de se relier entre eux en un réseau régional du marché asiatique des obligations. De plus, ces pays reconnaissent les différences de niveaux du développement du marché des obligations.

Le cadre de coopération de l'ASEAN+3 se concentre principalement sur le côté de l'offre des obligations, c'est-à-dire l'émission par les autorités nationales des obligations. C'est pourquoi le groupe de travail a également travaillé avec les banques centrales pour créer une demande pour ces obligations. Le développement du système financier national, par exemple le développement de l'assurance-vie, le système de pension et le financement des projets d'infrastructures pourraient créer la demande pour les obligations.

24.12.3.2. Groupe de travail N° 2: Mécanisme de garantie des crédits (présidé par la Corée)

Établi en février 2003 à Tokyo, ce groupe de travail est chargé de créer un mécanisme de garantie pour les instruments de dettes sécurisées.

24.12.3.3. Groupe de travail N° 3: Transactions en devises étrangères et les questions de règlement

Le groupe de travail numéro 3 a fait deux propositions: (i) préparer une étude sur les transactions et le règlement; (ii) une étude sur les obstacles à la mise en place d'un système de compensation et de règlement, notamment le problème du contrôle des devises étrangères, la sécurité, la régulation et les questions fiscales. Ces études ont pour objectif d'établir un système de transactions transfrontalières en se basant sur les coûts plus bas

pour réduire l'incertitude.

Les pays membres doivent donner la priorité à la mise en place d'un système de compensation national et engager le secteur privé dans cette entreprise.

24.12.3.4. Groupe de travail N° 4: Émission par les banques multilatérales des obligations libellées en monnaies locales

Depuis sa création, le groupe de travail a mené une enquête sur le cadre réglementaire afin de favoriser l'émission des obligations à l'échelle régionale. Le groupe de travail s'est mis d'accord sur les bénéfices de cette émission: la courbe du rendement qui servira d'une référence, la mobilisation des épargnes nationales, le développement des infrastructures, le transfert de la capacité et l'amélioration du cadre réglementaire.

Néanmoins, il y a un risque lié aux sorties des capitaux. Pour surmonter ce risque, il est nécessaire de lever les obstacles, promouvoir la dérégulation des intérêts, simplifier le cadre réglementaire, faciliter les investissements et l'émission, renforcer le système du règlement et les arrangements de swap, et maintenir la stabilité économique et financière.

24.12.3.5. Groupe de travail N° 5: Agences de notation locales et régionales (présidé par Singapour et le Japon)

Ce groupe de travail a organisé une série de consultations avec les agents du marché et les agences de notation régionale et internationale, y compris la société S&P et l'Association des agences de notation de l'Asie (ACCRA). Les résultats de ces consultations ont été publiés sur le web site de la BAD.

24.12.3.6. Groupe de travail N° 6: Coordination de l'assistance technique (présidé par l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines)

Le groupe de travail numéro 6 est chargé d'identifier l'assistance technique pour les pays ASEAN+3 et l'assistance technique provenant de la BAD. Le Japon a accordé une assistance technique au Cambodge et au Laos. Le Vietnam a aussi bénéficié de l'assistance technique de la BAD et du Japon.

Les groupes de travail ont encouragé les autorités de l'ASEAN+3 de prendre des mesures fiscales (l'exonération des taxes sur les transactions financières) afin de promouvoir l'activité des marchés primaires et secondaires. Au total, l'activité des groupes de travail vise au développement des infrastructures pour assurer des marchés obligataires liquides.

24.13. Sommet de l'Asie de l'Est

L'Asie de l'Est est une région d'Asie, politiquement et géographiquement comprenant le Japon, la Corée du Sud et la Corée du Nord, la Chine et les dix pays de l'ASEAN. Elle regroupe près du tiers des habitants de la planète assure le quart du PIB mondial.

L'Asie de l'Est est traditionnellement une région avec des nations, des cultures et des valeurs différentes. Deux facteurs garantissent le dynamisme économique et l'interdépendance en Asie de l'Est: (i) l'alliance de sécurité entre le Japon et les États-Unis qui sert de fondement pour la stabilité politique dans la région; et (ii) l'octroi par le Japon de l'aide publique au développement aux pays de la région.

Le Japon a joué un rôle de catalyseur pour la transformation de l'Asie de l'Est en puissance économique régionale. Les transferts technologiques et industriels du Japon vers les Nouveaux Pays Industrialisés Asiatiques (la Corée du Sud, Hong-Kong et Taiwan) dans les années 80, et ensuite vers l'ASEAN dans les années 90, puis vers la Chine à présent, s'appuyaient sur une division internationale du travail qui s'inspirait du fameux modèle de «développement économique en vol d'ois sauvages». Le Japon exportait des produits manufacturés à fort contenu technologique, tandis que les autres pays d'Asie se concentraient sur les produits à faible coût de main d'œuvre.

Aujourd'hui cette région du monde est marquée par la mutation irréversible et l'expansion économique dynamique. L'aide publique au développement et les investissements japonais ont transformé et modernisé les économies de l'Asie du Sud Est. Le Japon a aussi partagé avec les pays de la région son modèle de développement qui est basé sur la construction des infrastructures et le développement des ressources humaines. Aujourd'hui l'axe de croissance de l'Asie de l'Est contribue à redéfinir le processus de l'intégration régionale.

L'idée du Sommet de l'Asie de l'Est a initialement été évoquée par les Leaders de l'ASEAN+3 lors du sommet de Singapour en 2000. En 2001, le Groupe des visionnaires de l'Asie de l'Est a recommandé aux leaders des pays de l'ASEAN+3 de transformer le sommet de l'ASEAN+3 en sommet de l'Asie de l'Est. Cette recommandation a été acceptée comme une mesure de haute priorité à long terme.

Toutefois, lors du 8^{ème} sommet de l'ASEAN+3 tenu en novembre 2004 à Vientiane les leaders sont convenus que le sommet inaugural de l'Asie de l'Est sera tenu à Kuala Lumpur, en Malaisie, en décembre 2005. Le premier sommet regroupe les pays de l'ASEAN, l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, le Japon, la Nouvelle Zélande et la Russie.

Les pays membres de l'ASEAN ont établi les critères suivants pour la participation au sommet de l'Asie de l'Est: (i) être un partenaire au dialogue à part entière de l'ASEAN; (ii) avoir adhéré ou avoir l'intention d'adhérer au TAC; (iii) avoir une relation substantielle avec

PASEAN. L'ASEAN joue un rôle moteur dans le sommet de l'Asie de l'Est, en le présidant. Le sommet doit être tenu dans un des pays de l'ASEAN en marge du sommet annuel de l'ASEAN. Le sommet de l'Asie de l'Est servira de forum pour un dialogue sur les questions stratégique, politique et économique d'intérêt commun, avec pour but ultime de promouvoir la paix, la stabilité et la coopération économique en Asie de l'Est. Les efforts du sommet pour promouvoir la construction d'une communauté doivent être en phase avec la réalisation de la Communauté de l'ASEAN et constituent une part intégrante d'une architecture régionale. En même temps, le Sommet de l'ASEAN+3 doit être tenu pour discuter de la coopération concrète et pratique.

Les leaders ont privilégié la coopération au sein de l'Asie de l'Est dans les 17 domaines suivants: l'anti-terrorisme, la sécurité maritime, la bonne gouvernance et l'anti-corruption, la stabilité financière et les incitations fiscales en vue d'attirer les investissements, la sécurité énergétique, les entrées du commerce et des investissements, une zone de libre échange pan asiatique, le développement des infrastructures, le transfert des technologies, la réduction de la pauvreté, la réduction des écarts de développement et le développement des capacités, la protection de l'environnement, la gestion des catastrophes naturelles, les maladies transmissibles, les échanges et les dialogues culturels, le contact entre les peuples et la coopération renforcée au sein des forums régionaux et internationaux.

NEUVIÈME PARTIE

CONCLUSION

Chapitre 25. Accélération du développement des institutions est la clef au progrès

Chapitre 25

Accélération du développement des institutions est la clef au progrès

25.1. Cadre général du développement

Au cours de son second mandat, de 1998 à 2003, le GRC a mis en œuvre la *Stratégie Triangulaire* pour renforcer la paix et la stabilité, normaliser les relations avec le reste du monde et réorienter les ressources pour accélérer le développement économique et lutter contre la pauvreté. La stratégie a réussi à 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.

Cependant, la pauvreté et l'inégalité dans la distribution du revenu sont devenu le plus grand défi à relever. Pour atteindre ses objectifs de réduction de la pauvreté et des objectifs de développement du millénaire (ODM), le GRC a lancé, en mars 2003, la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, qui s'articule autour des objectifs suivants:

- Renforcer la paix, la stabilité et l'ordre public par la mise en œuvre 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;
- Assurer un fort taux de croissance économique durable, de 6 à 7% par an en moyenne;
- Assurer une répartition équitable des retombées de la croissance économique entre riches et pauvres, zones urbaines et zones rurales, et entre hommes et femmes;
- Promouvoir une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.

L'objectif du GRC n'est pas limitée à la lutte contre la pauvreté. La vision que le GRC 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 clés 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* 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 déconcentration; 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.

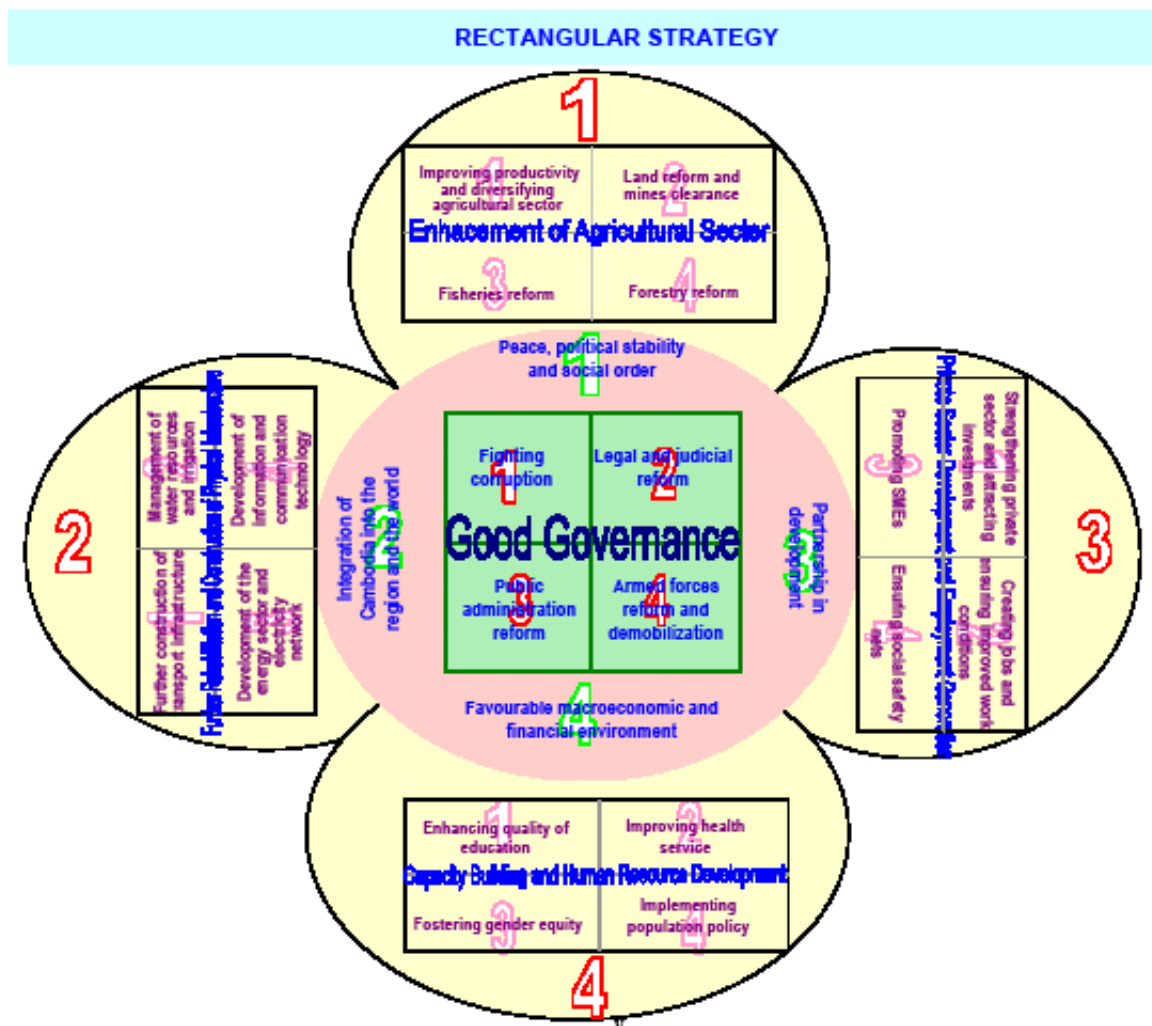
Quatrièmement, chaque «**Rectangle de croissance**» stratégique a quatre côtés:

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;

Graphique 25.1. Stratégie Rectangulaire



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 GRC 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.

25.2. Réforme de l'administration publique

La réforme de la fonction publique a un objectif plus vaste: «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». 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.

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 œuvre de la politique du Gouvernement, de même qu'elle affecte l'égalité des chances. Sur la base de cette approche, le GRC a placé la bonne gouvernance au cœur de sa Stratégie Rectangulaire.

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 œuvre 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. Le gouvernement électronique permet de mettre en place 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 «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 douze dernières années.

Néanmoins, 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:

- Amélioration de la fourniture des services publics ;
- Définition des critères de référence du marché du travail ;
- Évaluation du fonctionnement ;
- Augmentation de la rémunération pour améliorer les performances ;
- Développement de l'embauche pour fournir un service adéquat ; et
- Amélioration de la gestion des effectifs de la fonction publique.

Pendant la première phase de mise en œuvre 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 GRC 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.

25.3. Décentralisation et développement local

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 assurer 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.

25.4. Réforme légale et judiciaire

Le GRC est conscient que l'institutionnalisation des code de conduite, des lois et des réglementation déterminant l'interaction humaine dans une société est d'une importance cruciale pour le développement harmonieux et durable. 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.

Cette réforme légale et judiciaire comporte plusieurs volets visant à la reconstitution et à l'élaboration d'un corpus juridique complet et homogène, et à rehaussement du système judiciaire du Cambodge au standards internationaux. 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:

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

Ainsi, le plan d'action qui doit définir les priorités de mise en œuvre :

- 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.
- La mise en application de Loi sur le Statut des Magistrats et la Loi Organique sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux 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.

25.5. 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 (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 Parlement a adopté en 2009 la Loi Anti Corruption en vue de mettre en place un cadre légal nécessaire pour lutter contre la corruption. 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 œuvre 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 enrave les efforts de réduction de la pauvreté, outre la mise en œuvre 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.

Bibliographie

I. Bibliographie en Khmer

វង់ ឡុង ណារ៉ុន: គោលនយោបាយជាតិប្រជាជន ភ្នំពេញ ឆ្នាំ ២០០៣

វង់ ឡុង ណារ៉ុន: ម៉ាក្រូសេដ្ឋកិច្ច ភ្នំពេញ គ្រឹះស្ថានបោះពុម្ពផ្សាយព្រះវិហារ ឆ្នាំ ២០០៩

វង់ ឡុង ណារ៉ុន: ហិរញ្ញវត្ថុសាធារណៈ ភ្នំពេញ គ្រឹះស្ថានបោះពុម្ពផ្សាយព្រះវិហារ ឆ្នាំ ២០០៩

II. Bibliographie en langues étrangères

Agénor, Pierre-Richard et Peter Montiel (1999), *Development Macroeconomics*. Princeton : Princeton University Press, 2^e édition.

CDRI (2007). *Pro-Poor Tourism in the Greater Mekong Subregion*. Phnom Penh, Development Analysis Network.

Center for Advanced Studies (2009). *Ethnic Groups in Cambodia*. Phnom Penh.

Delvert, Jean. 1961. *Le paysan cambodgien*. Mouton, Paris.

Gillis M., Perkins D., Roemer M. and Snodgrass D. 1987. *Economics of development*. Balises.

RGC (2004). Implementation of the Rectangular Strategy and Requirements for Development Assistance. Document presented to the 2004 Consultative Group Meeting for Cambodia, 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.

East Asia Vision Group, “*Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress*,” October 2001

Takahashi (F.) (2006). «**Japan and East Asia – For Better Partnership and Cooperation**», *Discours lors d'un Forum inaugural de l'Institut des Relations Internationales, Phnom Penh, Cambodge, octobre*

Hang Chuon Naron (1988), **Les problèmes du développement économique du Cambodge et les perspectives de sa relation économique extérieure**. (Thesis in Russian on international economic relations. Moscow State Institute of International Relations. Moscow).

Hang Chuon Naron (1991), **Politique économique extérieure du Cambodge**. (Doctoral thesis in Russian on international economic relations. Moscow State Institute of International Relations. Moscow).

Hang Chuon Naron, **L'économie du Cambodge : la lutte pour le développement**, Phnom Penh. 1995

Hang Chuon Naron, **Three Essays on Macroeconomic Management of Cambodia**, Phnom Penh. 1998

Hirschman, Albert (1964). **Stratégie du développement économique**. Économie et Humanisme. Les Éditions Ouvrières. Paris.

IFC and Asia Foundation (2009). **Listing of Business Establishments in Cambodia's Provincial Towns and Selected Urban Areas**. Phnom Penh.

Jalilian, Hossein et Colin Kirpatrick, 2005, « **Does Financial Development Contribute to Poverty Reduction?** », *Journal of Development Studies*, vol. 41 (mai), pages 636 – 56.

Jennar, R. (1995). **Les clés du Cambodge**. Maisonneuve & Larose.

NIS (2009). **General Population Census of Cambodia 2008**. Phnom Penh.

Quinn, David (2009a). **The Education Sector Reform Process in Cambodia, 2001-08: Policy Development and Implementation Under Severe Financial Constraints**. Phnom Penh. August 2009.

Quinn, David (2009b). **Education Sector in Cambodia: A Diagnostic Review for ESP/ESSP, 2009-13. A review of key technical and strategic issues in the sector**. Phnom Penh. September 2009.

Quinn, David (2009c). *Provincial Education Sector Performance and Efficiency in Cambodia: An Analytical Review for ESP/ESSP, 2009-13*. Phnom Penh. August 2009.

Keat Chhon (1998). *45 Months at the Ministry of Economy and Finance: Outcomes, Diagnostic, Outlook*. 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 (2001), *Cambodia National Tourism Development Plan, 2001-2005*. Phnom Penh.

Ministry of Tourism (2008), *Tourism Statistics. Annual Report*. Phnom Penh.

Mitsui Mineral Development Engineering Co., Ltd (2008), *Cambodia – Mining as a Source of Growth*, Paper prepared for the “Sustaining Rapid Growth” report prepared by the World Bank. Draft.

Mongrué (P.) et Robert (M.) (2005) « *L'Asie émergente et la libéralisation du compte de capital* », Bulletin du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Diagnostics, Prévisions et Analyses Économiques, No 93, décembre

National Institute of Public Health and National Institute of Statistics. *Cambodia Demographic and Health Survey 2005*. December 2006.

Okonjo-Iweala, Ngozi; Kwakwa, Victoria; Beckwith, Andrea; et Ahmed, Zafar (1999) « *L'impact de la crise financière asiatique sur le Cambodge et la RDP Lao* », Finance & Développement, septembre.

Pillot, Didier. (2007), *Jardins et rizières du Cambodge: Les enjeux du développement agricole*. Éditions Karthala, Paris.

Prud'homme, Rémi (1969), *L'économie du Cambodge*. Tiers Monde. PUF. Paris.

RGC (2000). *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*. October 2000, Phnom Penh.

RGC (2001) *Second Socio-economic Development Plan, 2001-2005*. Phnom Penh.

RGC (2002). *National Poverty Reduction Strategy*. Phnom Penh.

RGC (2005). *Small and Medium Enterprise Development Framework*. Sub-committee on Small & Medium Enterprises, Phnom Penh.

RGC (2009). *Overview on Transport Infrastructure Sectors in the Kingdom of Cambodia*. Infrastructure and Regional Integration Technical Working Group. Phnom Penh.

Rioja, Felix et Neven Valey, (2004), « *Does One Size Fit All ? A Reexamination of the Finance and Growth Relationship* », Journal of Development Economics, vol. 74, no 4, pages 429 – 47.

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 (1992). *Cambodia: Agenda for Rehabilitation and Reconstruction*, Washington, D.C.

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.

World Bank and UNICEF (2006). *Appraisal of Basic Education Component of Cambodia's Education Strategic Plan. Prepared for Submission to the EFA FTI Secretariat by Cambodia's Education Sector Working Group*. Phnom Penh.

World Bank (2009). *Poverty Profile and Trend in Cambodia*. East Asia and Pacific Region. Washington.

World Travel & Tourism Council (2007), *Cambodia: The 2007 Travel & Tourism Economic Research* (London: WTTC).



Dr. Hang Chuon Naron

est actuellement le Vice Président du Conseil économique national (SNEC), un groupe de réflexion du gouvernement royal du Cambodge, et le Secrétaire d'État du Ministère de l'économie et des finances.

Dr. Hang Chuon Naron a fait ses études supérieures en économie internationale à l'Université d'État Tarass-Chevtchenko de Kiev et à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO). Après avoir obtenu des diplômes de master et de doctorat en économie internationale de l'Institut MGIMO, il a travaillé dans plusieurs missions diplomatiques et centres de recherches en tant que l'analyste dans les domaines de l'économie et politique. Il a travaillé également en tant que consultant de la Banque Mondiale auprès du gouvernement royal du Cambodge. Dr. Hang Chuon Naron a assisté au programme d'étude pour les cadres des gouvernements à la JF Kennedy School of Government de l'Université de Harvard en 2004 et au programme de même envergure à l'Ecole nationale d'administration (ENA) en 2008. En outre, il a obtenu le diplôme supérieur en assurance des Malaysian Insurance Institute (MII) de la Malaisie et Chartered Insurance Institute (CII) des Royaumes Unis. Il est donc membre de plein droit du CII et l'associé du MII.

Dr. Hang Chuon Naron a assuré plusieurs postes au sein du ministère de l'économie et des finances; coordonnateur de recherche de l'équipe des conseillers économiques et premier directeur adjoint de la direction du budget et des affaires financières avant d'être nommé secrétaire général adjoint en charge des politiques fiscales et financières, des affaires de coopération de l'ASEAN, de l'analyse économique et du marché financier et les négociations avec le FMI et la Banque Mondiale. Dr. Hang Chuon Naron a contribué à l'élaboration des documents des politiques du gouvernement et est l'auteur de nombreux textes en matière de l'économie et des finances publiques du Cambodge.

Dr. Hang Chuon Naron est actuellement membre et président des conseils de direction de différentes entreprises publiques, des instituts de recherche et des organisations non-gouvernementales. Pour compter quelques uns: Société nationale de réassurance du Cambodge, Télécom du Cambodge et l'Electricité du Cambodge, Institut de recherche et de développement du Cambodge (CDRI), Institut de management des ressources naturelles (CBNRMLI) et Youth Star Cambodia.

Du même auteur

1-Hang Chuon Naron—*L'Économie du Cambodge: La lutte pour le développement*, Phnom Penh, 2005

2-Hang Chuon Naron—*Essais économiques*, Phnom Penh, 2007

3-Hang Chuon Naron et Patrick Gilbert-Desvallons—*Les finances publiques du Cambodge*, Phnom Penh, 2007

4-Hang Chuon Naron—*Cambodia: Recent Macroeconomic and Financial Sector Development*, Phnom Penh, 2008

5-Hang Chuon Naron—*Three Essays on Macroeconomic Management of Cambodia*, Phnom Penh, 2008

6-Hang Chuon Naron—*Introduction to Insurance*, Phnom Penh, 2008

7-**ហង់ ជួន ណារ៉ុន - ម៉ាក្រូសេដ្ឋកិច្ច ភ្នំពេញ គ្រឹះស្ថានបោះពុម្ពផ្សាយ ព្រះវិហារ ឆ្នាំ ២០០៩**

8-Hang Chuon Naron and Patrick Gilbert-Desvallons—*Public Finance in Cambodia*, Phnom Penh: Preah Vihear Editions, 2009

9-**ហង់ ជួន ណារ៉ុន និង ហ្សឺលប៊ែរ ដឺវ៉ាល់ឌ្យុង - ហិរញ្ញវត្ថុសាធារណៈ ភ្នំពេញ គ្រឹះស្ថានបោះពុម្ពផ្សាយ ព្រះវិហារ ឆ្នាំ ២០០៩**

10-**ហង់ ជួន ណារ៉ុន - ប្រាសាទព្រះវិហារ ភ្នំពេញ គ្រឹះស្ថានបោះពុម្ពផ្សាយ ព្រះវិហារ ឆ្នាំ ២០០៩**

11-Hang Chuon Naron—*Cambodian Economy: Chartering the Course of a Brighter Future. A Survey of Progress, Problems and Prospects*, Phnom Penh: Preah Vihear Editions, 2009

Ministère de l'Économie et des Finances

Rue 92, Sangkar Wat Phnom

Khan Daun Penh, Phom Penh, Cambodge

Téléphone: (855)23 722 664 Fax: (855) 23 427 798

Conseil Économique National

208A, Boulevard Norodom

Khan Chamkarmon, Phom Penh, Cambodge

Téléphone: (855)23 726 449 Fax: (855) 23 726 447

