

CAMBODGE

La course pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement

Malgré l'afflux massif de l'aide étrangère dans le pays, seule une part infime a été consacrée au budget national. La plupart des fonds ont été affectés aux projets mis en œuvre par une tierce partie, soit des Ong, soit des entrepreneurs privés. Jusqu'ici, la réforme se poursuit très lentement. Pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015, il faudra mettre en œuvre une sérieuse réforme administrative et structurelle. Le renforcement du système judiciaire et de l'état de droit devraient être des préalables à d'importants prêts et à l'Aide publique au développement.

Comité de suivi de l'Ong ESCR/ Contrôle Citoyen Cambodge SILAKA

Thida Khus¹

Douze ans se sont écoulés depuis les Accords de paix de Paris, signés en 1991, et cela fait dix ans que le Cambodge a tenu sa première élection sous le parrainage des Nations Unies, après s'être départi de son passé socialiste. Depuis lors, le Cambodge s'est fait connaître comme un pays démocratique, doté d'un système multipartite et d'une économie de marché. Avant fin 2003, le pays avait tenu trois élections législatives. Malheureusement, des conflits sont venus gâcher les résultats, après leur contestation par les partis politiques défaits. Toutefois, dans chacune des élections qui se sont succédé, le pays s'est éloigné de la violence qui a caractérisé le précédent. Les conflits ont été résolus par des compromis dans lesquels les différents partis ont accepté le partage du pouvoir. Cependant, après la troisième élection, les partis de l'opposition ont réclamé des réformes majeures avant qu'un gouvernement de coalition ne puisse être formé. Ces changements nécessitaient des réformes structurelles de l'administration et de la gouvernance, la mise en application de la séparation des pouvoirs des trois branches du gouvernement, et la démission de l'actuel Premier ministre, au pouvoir depuis 20 ans. Au 31 décembre 2003 - cinq mois après l'élection - on est toujours dans l'impasse politique et le Premier ministre n'a pas démissionné.

Ces 11 dernières années, le Gouvernement royal du Cambodge – RCG) a réussi à se frayer un chemin dans l'économie mondiale en se joignant aux organisations régionales et internationales. Le Cambodge est également signataire de la plupart des conventions internationales. Sous le parrainage de la communauté internationale, et avec un flux annuel d'aide de plus de la moitié du budget national qui s'élève à 409 millions de USD en 2001², le pays s'est ouvert à la mondialisation avec l'afflux de produits régionaux et internationaux qui ont inondé les marchés locaux. L'aide internationale pour le Cambodge est de 32,2 USD par tête, soit la deuxième par ordre d'importance parmi les pays de l'Asie du sud-est, derrière la République Démocratique Populaire du Laos. De 1996 à 2001, le Cambodge a reçu au total 2 672 millions de USD d'aide étrangère ; 190 millions de USD ont été affectés à l'appui budgétaire, 220 millions de USD à l'aide humanitaire, et le reste à des projets exécutés par des tierces parties. Ces projets visaient le renforcement des capacités gouvernementales d'une part, et la construction d'infrastructures telles que routes et hôpitaux, d'autre part. La plupart des fonds n'ont pas été affectés par le biais du budget national.

¹ L'auteur remercie M. Chum Phally, ADHOC, pour sa précieuse contribution.

² Banque mondiale. *Indicateurs de la Banque mondiale* www.worldbank.org/data/wdi2003/pdfs/table%206-10.pdf

L'économie et l'état de la pauvreté

La croissance annuelle du PIB par tête du Cambodge était de 2,0% en 1990-1995³ et de 1,6% en 1996-2000. Ces taux n'ont pas été suffisants pour faire une grande différence pour sa population de plus en plus nombreuse. Le taux de pauvreté du Cambodge est le troisième le plus élevé en Asie du sud-est et pourtant, la tendance estimée pour réduire ce taux est classée la plus faible de la région. La prévalence d'enfants atteints d'insuffisance pondérale⁴ s'est accrue, de 40% à 45% entre 1990 et 2001, tandis que la population en deçà du seuil minimum de consommation de ration énergétique a diminué de 43% en 1991 à 36% en 1998.

L'éducation

Le taux d'abandons chez les élèves commençant la 1^{ère} année et atteignant la 5^{ème} année est le plus élevé de la région : 48,9% en 1998. Toutefois, il représente seulement une légère amélioration par rapport au taux de 49,2% de 1993. Le taux de scolarisation primaire a dépassé les attentes, mais le taux de rétention scolaire (à peine 48,2% jusqu'à la 5^{ème} année) n'est pas soutenu. Le nombre de femmes alphabètes, comparé à celui des hommes, s'est amélioré au cours de la dernière décennie. Le ratio était de 0,93 en 2002, contre 0,82 en 1990⁵.

La santé

En matière de santé, la tendance paraît très sombre au Cambodge, comparativement à d'autres pays de la région. Le taux de mortalité des moins de cinq ans est passé de 115 à 138 pour 1000 naissances vivantes en 1990-2001⁶. Il y a peu de chances pour le Cambodge d'atteindre l'OMD relatif à la réduction du taux de mortalité à 40 pour 1000 naissances vivantes d'ici à 2015, et si la tendance actuelle se poursuit, le taux risque plus de grimper à 165 d'ici là.

Le taux de prévalence du VIH/sida chez les adultes s'est amélioré de 1999 à 2000. Il est tombé de 4,7% à 2,98% pour les jeunes femmes âgées de 15 à 24 ans. Soixante dix sept des 474 personnes atteintes de tuberculose progressive sont mortes en 2000. Le taux actuel de 474 cas de tuberculose pour 100 000 habitants⁷ est considéré comme l'un des plus élevés de la région.

Les réponses de la politique gouvernementale

Ces 11 dernières années, le gouvernement a adopté un certain nombre de politiques en faveur des pauvres. Le RCG a réussi à pousser l'industrie du vêtement à investir dans le pays. Au cours des cinq dernières années, l'industrie a employé plus de 240 000 jeunes travailleurs, essentiellement des femmes en provenance des communautés rurales. Cependant, en 2001, la création de 15 000 nouveaux emplois n'a pas satisfait les besoins de 330 000 personnes en quête d'emploi. La plupart d'entre elles se sont engagées dans les secteurs informels, principalement le secteur agricole.

Ces quatre dernières années, l'inflation a été stable et le taux de change a été maintenu à 3 980 KHR pour un dollar américain. Avec le prêt consenti par la Banque asiatique de

³ Banque mondiale, 2002

⁴ UNICEF. *La situation des enfants dans le monde* ; Nations Unies. *Base de données des indicateurs du millénaire*, avril 2003.

⁵ Nations Unies, Base de données commune.

⁶ UNICEF, 10 avril 2003.

⁷ Nations Unies. *Base de données des indicateurs du millénaire* (UNICEF, OMS). Avril 2003.

développement, le RCG a mis en œuvre un programme de crédit rural pour procurer de petits prêts aux familles rurales. Toutefois, cela n'a pas pour autant renforcé les petites entreprises, en raison de la faiblesse du secteur bancaire et de l'environnement juridique, ainsi que de l'incapacité du gouvernement à contrôler l'afflux de produits étrangers. La faible capacité des petites et moyennes entreprises, qui les a empêchées de se développer et de réclamer leur part de marché, est due au manque d'accès aux capitaux et à la technologie, ainsi qu'au coût élevé des services de base tels que l'électricité, l'essence, le téléphone. L'incapacité du gouvernement à contrôler la corruption et la contrebande a été préjudiciable aux entreprises qui cherchent à entrer en compétition dans le marché local.

La décision de décentraliser l'administration locale début 2002 est à mettre à l'actif du gouvernement cambodgien, bien qu'elle ait été retardée par le manque de progrès de la part du gouvernement central. Néanmoins, 1 600 communes cambodgiennes ont été décentralisées pour l'élection de conseils communaux⁸. Le fonctionnement des communes dépend de la capacité des conseils et de leur accès aux fonds. La plupart des conseils communaux n'ont accès qu'aux fonds administratifs. Compte tenu de l'inefficacité du recouvrement des taxes, les fonds communaux ont tendance à subir des coupes annuelles dans le budget national. La responsabilité des conseils communaux vis-à-vis de leurs mandants reste faible. En outre, les chefs de village sont toujours les mêmes, laissant inchangée l'ancienne structure administrative, ce qui fait que les bureaux de districts, qui sont dominés par le parti politique au pouvoir, continuent de contrôler les communes.

En 2002, avec l'appui de la Banque mondiale et la participation de la société civile, le gouvernement a élaboré son Document de stratégie de réduction de la pauvreté. Toutefois, le plan n'a pas donné priorité à l'investissement dans des secteurs cruciaux, rendant irréaliste sa mise en application à cause du manque de ressource. Le gouvernement, a-t-on jugé, ne s'était pas tout à fait approprié le processus, dans la mesure où les projets étaient affectés à des fins particulières par les donateurs dès le départ.

C'est ce qui s'est passé dans la mise en œuvre de la plupart des projets, qui ont tendance à s'écarter largement du plan ou du contrat initial. Le manque de transparence est évident dans la gestion des affaires publiques par le gouvernement central, du ministère des Finances aux ministères techniques. En 2003, les dépenses de certains ministères dépassaient largement le budget approuvé par l'Assemblée nationale, tandis que les décaissements pour les ministères prioritaires comme l'Éducation, la Santé et le Développement Rural étaient très en deçà du budget approuvé.

Il ressort des dossiers que les dépenses sont concentrées au niveau du gouvernement central, ainsi que de la capitale et des zones urbaines, beaucoup moins au niveau des zones rurales où 79% de la population travaillent dans l'agriculture, et 40% vivent en deçà du seuil de pauvreté, comparé à seulement 9% dans la capitale, Phnom Penh⁹.

La corruption a été identifiée à maintes reprises comme une contrainte majeure dans le développement du Cambodge, et une menace pour son programme de réduction de la pauvreté et de croissance économique. Les entreprises nationales l'ont citée comme le deuxième plus important obstacle aux affaires, tandis que 42% des entreprises étrangères ont déclaré qu'elle était le plus important obstacle à l'exploitation et au développement des affaires¹⁰.

Le décaissement irrégulier des fonds publics et l'absence de données transparentes et crédibles concernant les dépenses publiques constituent de sérieux obstacles pour freiner le

⁸ La commune est un groupement de quatre à sept villages.

⁹ Plan national de réduction de la pauvreté 2003.

¹⁰ Banque mondiale. *Cambodia Governance and Corruption Diagnosis: Evidence from Citizen, Enterprise, and Public Official Surveys*. 2000.

détournement des fonds publics vers des poches privées. Cela a créé de sérieux problèmes dans la collecte de recettes publiques pour soutenir le fonctionnement d'opérations gouvernementales de base.

TABLEAU 1

Dépenses de Trésorerie (%)						
FONCTION	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gouvernement central	62,6	63,2	69,4	54,7	58,9	51,0
Administration générale	17,0	15,7	26,0	19,0	29,1	25,7
Défense	32,5	32,7	29,5	25,2	20,2	16,5
Sécurité	12,8	14,6	13,7	10,1	9,3	8,5
Système judiciaire	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
Services économiques	10,8	14,1	9,3	14,2	12,6	16,9
Agriculture	2,1	2,6	1,7	1,9	2,3	3,9
Transport	3,1	4,1	1,8	2,6	5,1	6,4
Travaux publics	2,6	2,6	1,2	2,2	4,7	5,4
Autres transports	0,5	1,5	0,5	0,4	0,4	1,0
Autres services économiques	5,5	7,3	5,7	9,5	4,8	6,1
Protection de l'environnement	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
Développement rural	0,5	0,4	0,6	1,2	0,8	1,8
Services sociaux	19,5	21,2	18,8	26,4	24,8	28,1
Santé	4,8	5,9	4,2	9,4	6,7	7,9
Loisirs, Culture et Religion	0,6	0,8	0,6	0,8	1,8	1,9
Education	9,1	9,1	9,4	11,4	10,7	12,9
Protection sociale	5,0	5,5	4,6	4,8	5,7	5,4
Autre	6,5	1,0	1,9	3,5	2,9	2,2
Dette	6,5	1,0	1,9	2,5	2,0	1,8
Autres	-	-	-	1,11	0,9	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ministère des Finances.

TABLEAU 2

Comparaison des dépenses publiques (%)			
COMPARATEURS	TOTAL	SANTE	EDUCATION
Asie de l'est et Pacifique	15,0	1,8	4,0
Asie du sud	16,7	1,2	3,0
Faible revenu	18,4	1,2	3,8
Vietnam	21,2	1,0	2,8
RDP du Laos	-	2,3	2,4
Cambodge, y compris Externes	25,3	2,9	3,0
Cambodge, gouvernement seulement	12,8	1,0	1,7

Source : Indicateurs du développement dans le monde, 2002.

Résumé et recommandations

Si le gouvernement veut atteindre les OMD d'ici à 2015, il doit mettre en œuvre une sérieuse réforme administrative et structurelle. Malgré l'afflux massif de l'aide étrangère dans le pays,

seule une part infime a été consacrée au budget national. La plupart des fonds ont été affectés à des projets mis en œuvre par une tierce partie, soit des Ong, soit des entrepreneurs privés. Le gouvernement a bénéficié de ces projets à travers le renforcement des capacités de ses institutions et de ses agents ; toutefois, cet effort n'a guère de chance d'être soutenu, si le gouvernement ne revendique pas la paternité des projets.

Les bailleurs de fonds doivent intégrer dans tous les projets un cadre de suivi-évaluation assorti de volets renforcement des capacités. La capacité organisationnelle des institutions gouvernementales doit être évaluée avant l'octroi de subvention. Les organisations locales doivent être impliquées dans le processus pour aider à surveiller le développement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de tous les projets. Il faut élaborer des directives et des politiques claires pour toutes les étapes de leur mise en œuvre, et les rendre transparentes pour le public. Tous les grands projets doivent inclure l'Assemblée Nationale, comme un moyen de partage des responsabilités.

Il faudra se focaliser principalement sur le système judiciaire et sur la règle de droit. Tels doivent être les préalables à d'importants prêts et à l'Aide publique au développement (APD). Jusqu'ici, les réformes se sont poursuivies très lentement. Un don responsable requiert un suivi de près et aussi, les conditions qu'il faut pour aider à soutenir les efforts nécessaires et s'assurer que les résultats du développement parviennent à la majorité de la population, et non à une poignée de privilégiés seulement. Enfin, l'accès à l'information sur l'ensemble des politiques et directives gouvernementales relatives aux contrats aidera la société civile à collaborer au suivi et à l'évaluation de leur mise en œuvre.