



**HAL**  
open science

# La bonne gouvernance : une vision pour le développement durable au Cambodge

Sambath Chhay

► **To cite this version:**

Sambath Chhay. La bonne gouvernance : une vision pour le développement durable au Cambodge. Droit. Université Côte d'Azur, 2020. Français. NNT : 2020COAZ0004 . tel-03505897

**HAL Id: tel-03505897**

**<https://theses.hal.science/tel-03505897v1>**

Submitted on 1 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# THÈSE DE DOCTORAT

La bonne gouvernance : une vision pour le développement durable au Cambodge

**Sambath CHHAY**

Laboratoire de droit international et européen (LADIE)

Présentée en vue de  
l'obtention du grade de  
Docteur en Droit  
d'Université Côte  
d'Azur  
Dirigée par : Antoine GAZANO, Maître  
de Conférences HDR  
Soutenue le : 1<sup>er</sup> octobre 2020

Devant le Jury, composé de :

Jacques ABEN, Professeur émérite,  
Université de Montpellier

Antoine GAZANO, Maître de  
Conférences HDR, Université Côte  
d'Azur

Antonello TANCREDI, Professeur,  
Université Côte d'Azur

Vincent TOMKIEWICZ, Maître de  
Conférences HDR Université Paris 8

# La bonne gouvernance : une vision pour le développement durable au Cambodge

Jury :

Rapporteurs :

Jacques ABEN                      Professeur émérite                      Université de Montpellier

Vincent TOMKIEWICZ              Maître de Conférences HDR              Université Paris 8

Examineur :

Antonello TANCREDI              Professeur                      Université Côte d'Azur

Directeur de recherche :

Antoine GAZANO                      Maître de Conférences HDR              Université Côte d'Azur



## **La bonne gouvernance : une vision pour le développement durable au Cambodge**

### **Résumé**

En analysant le processus de la gouvernance du gouvernement cambodgien, cette thèse cherche à comprendre l'impact réel de la politique contemporaine du gouvernement sur le développement économique, social et environnemental via un terme bien défini, le développement durable. Cette recherche traite de la société cambodgienne en tant que telle, de sa relation à l'État, de la structure et la capacité institutionnelle de l'État dans la gouvernance publique et les conséquences de cette gouvernance sur la société. Sans oublier le développement durable lui-même, qui est un objectif principal de ce travail qui s'efforce de démontrer le mauvais exemple du modèle de la gouvernance au Cambodge.

### **Mots clés**

La bonne gouvernance ; le développement durable ; la pauvreté ; l'éducation ; la santé ; l'inégalité ; la ressource naturelle ; l'environnement ; le secteur public ; la transparence ; la responsabilisation ; la société civile ; l'institution ; la décentralisation ; la déconcentration ; la volonté politique ; l'État de droit, la démocratie ; les droits de l'homme ; la liberté fondamentale ; la corruption.

## **The Good governance: a vision for sustainable development in Cambodia**

### **Abstract**

By analyzing the process of governance of Cambodian government, this thesis seeks to understand the real impact of contemporary policy of government on the economic, social and environmental development through one word well defined, the sustainable development. This research shows about the Cambodian society as such, the relation between the society and the state, the structure and the capacity of the institution of the state in public governance, and the consequences of this governance on the society. Without forgetting the sustainable development that is the main objective of this research, this work is trying to prove the model of Cambodian governance as a bad example for the sustainable development.

### **Keywords**

Good governance; sustainable development; poverty; education; health; inequality; natural resource; environment; public sector; transparency; accountability; civil society; public institution; decentralization; political will; rule of law; democracy; human rights; fundamental liberty; corruption.

## ***Dédicace***

*Je dédie cette thèse tout particulièrement à ma maman qui était analphabète et qui a pourtant tout fait pour que je puisse aboutir à ce jour. Aucun mot n'est assez fort pour définir à quel point son soutien a été inestimable. Je regrette profondément de ne pas avoir terminé ce travail de recherche alors qu'elle était en vie.*

## Remerciements

*La première personne que je tiens à remercier est mon directeur de thèse, Antoine Gazano. Sans lui, ce travail de recherche n'aurait jamais vu le jour. Je lui suis profondément reconnaissant pour sa confiance, sa patience, sa gentillesse et le temps qu'il a dédié à m'orienter, surtout dans les premiers temps où je m'efforçais d'apprivoiser la langue française. Un grand merci également à sa femme, Elizabeth Gazano, secrétaire de l'école doctorale à l'époque, pour son aide précieuse dans l'accomplissement des démarches administratives complexes.*

*Mes remerciements s'adressent évidemment au Professeur émérite Jacques Aben ainsi qu'au Maître de conférences Vincent Tomkiewicz pour avoir accepté d'être rapporteurs pour cette thèse ainsi qu'au Professeur Antonello Tancredi pour avoir eu la gentillesse d'être membre du jury.*

*Aussi, j'ai une pensée toute particulière pour mes amis cambodgiens à Nice. Alors que j'étais seul, loin de mon pays d'origine et de ma famille, j'ai reçu lors de nos rassemblements beaucoup de réconfort et de soutien.*

*Je remercie également mes deux grands frères, Sophea Chhay et Sophy Chhay, et ma petite sœur, Putheara Chhay, pour leur amour fraternel. Enfin, un infini merci à mon papa, qui, malgré les conditions délétères de l'extrême pauvreté dans laquelle nous étions, a pris soin de moi et m'a orienté vers le juste chemin de vie depuis ma naissance. Je n'aurai jamais pu terminer cette thèse sans son soutien moral durant la période la plus difficile de ma vie, le décès de ma mère.*

**Introduction**

**Première Partie : Une gouvernance contrastée**

Titre I : La situation laborieuse de la société cambodgienne

Chapitre I : Les défis de la restauration de la gouvernance dans une société post-génocidaire

Chapitre II : Le développement inapproprié, élément de la mauvaise gouvernance

Titre II : La situation critiquable de la société cambodgienne

Chapitre I : Les inégalités, constitutives de la mauvaise gouvernance

Chapitre II : La faiblesse manifeste du secteur public

**Deuxième Partie : Une gouvernance inefficace**

Titre I : l'infaisabilité pratique de la gouvernance

Chapitre I : L'absence dommageable de capacité des fonctionnaires

Chapitre II : L'absence de volonté du gouvernement d'améliorer la gouvernance

Titre II : L'Etat de droit brouillé, facteur destructif de la bonne gouvernance

Chapitre I : Une séparation des pouvoirs illusoire

Chapitre II : De l'autoritarisme à la démocratie contrôlée

**Conclusion**

**Bibliographie**

**Annexe**

**Table des matières**



## Abréviations

AAPDI : Agence américaine pour le développement international

ACS : Assurance communautaire de santé

ADHOC : Association cambodgienne des droits de l'homme

AGC : Adaptation à la gestion des catastrophes

AGNU : Assemblée générale des Nations unies

AIE : Agence de l'investigation environnementale

ALFGC : Application des lois forestières, à la gouvernance et au commerce

AN : Assemblée nationale

ANA : Autorité nationale d'audit

APP : Accords de paix de Paris

APRONUC ou UNTAC : Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge

APS : Assurance privée de santé

ASEAN ou ANASE : Associations des nations de l'Asie du Sud-Est

ASS : Assurance sociale de santé

BAD : Banque asiatique de développement

BIS II : Barrage inférieur Sesan II

BM : Banque mondiale

BNC : Banque nationale du Cambodge

CDB : Convention sur la biodiversité biologique

CDC : Conseil pour le développement du Cambodge

CDESC : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies

CDM : Conseil des ministres

CFM : Commission du fleuve Mékong

CFN : Comité de la formation nationale

CICC : Commission indépendante contre la corruption

CIDE : Convention internationale sur les droits de l'enfant

CIMM : Conseil international des mines et des métaux

CNCC : Conseil national contre la corruption

CNDD : Comité international pour le développement démocratique  
CNE : Comité national des élections  
CNGC : Comité national de gestion des catastrophes  
CNS : Conseil national suprême  
CNUDM : Convention des Nations unies sur le droit de la mer  
CSI : Confédération syndicale internationale  
CSM : Conseil supérieur de la magistrature  
CTE : Concession de terre économique  
CTS : Concession des terres sociales  
DDH : Défenseur des droits de l'homme  
DDHA : Déclaration des droits de l'homme de l'ANASE  
DNUDPA : Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones  
DRH : Développement des ressources humaines  
DRH-TIC : Développement des ressources humaines en matière de TIC  
DSPM : Départements de santé provinciaux et municipaux  
DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme  
EDC : État du Cambodge  
EDSC : Enquête démographique et sanitaire cambodgienne  
EES : Établissement d'enseignement supérieur  
EFC : Éducation et formation continue  
EFTP : Enseignement et formation technique et professionnelle  
EIE : Évaluation d'impact environnemental  
EIES : Évaluation des impacts environnementaux et sociaux  
EMN : Entreprise multinationale  
ESEC : Enquête socio-économique du Cambodge  
FES : Fonds d'équité de santé  
FMI : Fonds monétaire international  
FNSS : Fonds national de sécurité sociale  
FUNCIPEC : Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif  
GDF : Gestion durable des forêts

GERM : Gestion et exploitation des ressources minérales

GFM : Gestion des finances publiques

GRC : Gouvernement royal du Cambodge

GRCN : Gestion des risques de catastrophes

IAC : Institut anti-corruption

ICDPD : Industrie de la construction durable dans le pays en développement

IDE : Investissement direct à l'étranger

IEC : Institut économique du Cambodge

IESP : Institut d'enseignement supérieur public

INDH : Institution nationale des droits de l'homme

IPE : Indice de performance environnementale

KD : Kampuchéa démocratique

LANGO : Loi sur les associations et les organisations non-gouvernementales

LEMAN : Loi sur l'éducation des membres de l'AN

LGC : Loi sur la gestion des catastrophes

MAF : Ministère des affaires féminines

MAFP : Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches

MAP : Mineurs artisanaux à petite échelle

MATUC : Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction

MDE : Ministère de l'environnement

MDI : Ministère de l'intérieur

MDJ : Ministère de la justice

MDP : Ministère de la planification

MDR : Ministère du développement rural

MEF : Ministère de l'économie et des finances

MEJS : Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports

MIME : Ministère de l'industrie, des mines et de l'énergie

MME : Ministère des mines et de l'énergie

MPP : Municipalité de Phnom Penh

MPTC : Ministère des postes et télécommunications

MREM : Ministère des ressources en eau et de la météorologie  
MTFP : Ministère du travail et de la formation professionnelle  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique  
ODD : Objectif de développement durable  
OING : Organisation internationale non-gouvernementale  
OIT : Organisation internationale du travail  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
OMD : Objectif du millénaire pour le développement  
OMS : Organisation mondiale de santé  
ONG : organisation non-gouvernementale  
ONU : Organisations des Nations unies  
ONUAA : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture  
OSC : Organisation des sociétés civiles  
OTC : Obstacle technique au commerce RPK : République populaire du Kampuchéa  
PAN-RRC : Plan d'action nationale pour la réduction des risques de catastrophe  
PASNR : Plan d'action stratégique nationale pour la réduction des risques de catastrophe  
PFN : Programme forestier national  
PGE : plan de gestion environnementale  
PIB : Produit intérieur brut  
PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques  
PIDESC : Pacte internationale relatif aux droits économiques, sociaux et culturels  
PM : Particule en suspension  
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement  
PPC : Parti du peuple cambodgien  
PPP : Partenariat public-privé  
PRRC : Programme de réduction des risques de catastrophes  
PSDN : Plan stratégique du développement national  
PSE : Plan stratégique de l'éducation  
PSNC : Parti de sauvetage national du Cambodge  
RAC : Réforme de l'administration civile

REDDF : Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts

RPE-MAN : Règlement et procédure pour l'élection des membres de l'AN

RPS : Réforme du service public

R&D : Recherche et développement

SALB : Système d'assurance de la légalité du bois

SC : Société civile

SG : Secrétaire général

SNRP : Stratégie nationale de réduction de la pauvreté

TIC : Technologie de l'information et de télécommunication

UAC : Unité anti-corruption

UCS : Utilisation de combustible solide

UE : Union européenne

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

3S : Les rivières Sekong, Sesan et Srepok

## Introduction

« *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures, en garantissant l'équilibre entre la croissance économique, la protection de l'environnement et le bien-être social* »<sup>1</sup>. Le développement durable est un concept apparu pour la première fois en 1987 avec la publication du rapport Brundtland<sup>2</sup>, mettant en garde contre les conséquences environnementales négatives de la croissance économique et de la mondialisation, qui cherchaient des solutions possibles aux problèmes d'industrialisation et de croissance démographique. Ce concept de conservation des ressources pour les générations futures est l'une des principales caractéristiques qui distinguent la politique de développement durable de la politique environnementale traditionnelle, qui vise également à internaliser les externalités de la dégradation de l'environnement. L'objectif global du développement durable est la stabilité à long terme de l'économie et de l'environnement ; ceci n'est réalisable que par l'intégration et la reconnaissance des préoccupations économiques, environnementales et sociales tout au long du processus de prise de décision.

L'un des éléments les plus importants pour soutenir la vision du développement durable a été vu à Rio<sup>3</sup> en 1992. Cent soixante douze pays se sont réunis dans la capitale brésilienne lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, intitulé le Sommet de la terre, pour trouver des solutions à des problèmes tels que la pauvreté, l'écart grandissant entre les pays industrialisés et les pays en développement et les problèmes environnementaux, économiques et sociaux. L'objectif était de définir un parcours pour le développement durable dans le monde entier. La conservation de l'environnement et le développement social et économique ont été perçus sur un pied d'égalité. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement fait ressortir la définition en énumérant dix huit principes de durabilité<sup>4</sup>. Le sommet a aidé à définir l'ordre du

---

<sup>1</sup> La définition donnée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le rapport « Notre avenir commun », 1987.

<sup>2</sup> Gro Harlem Brundtland est une ancienne Premier ministre norvégien et un ancien Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

<sup>3</sup> Rio de Janeiro, Brésil.

<sup>4</sup> Ces dix huit principes de durabilité sont : les être humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ; le développement aujourd'hui ne doit pas compromettre le développement et les besoins environnementaux des générations présentes et futures ; les nations ont le droit souverain d'utiliser leurs propres ressources, mais sans causer des dommages environnementaux au-delà de leurs frontières ; les nations doivent élaborer des lois internationales pour indemniser les dommages résultant des activités sous leur contrôle, causés aux régions au-delà de leurs frontières ; les nations doivent utiliser l'approche de précaution pour protéger l'environnement. Lorsqu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles, l'incertitude scientifique ne doit pas être utilisée pour différer des mesures rentables visant à prévenir la dégradation de l'environnement pour assurer un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie

jour sur les questions d'environnement et de développement pour le reste des décennies. Avec la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21, le Sommet de la Terre a abouti à un accord sur deux conventions juridiquement contraignantes : la Convention sur la biodiversité et la Convention sur le changement climatique. Le sommet a également produit une Déclaration sur les principes forestiers et a contribué à stimuler les initiatives locales participatives d'Agenda 21 dans les villes et les villages du monde entier.

Le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 à Johannesburg<sup>5</sup> (Rio+10) a constitué le principal suivi du Sommet de la Terre de 1992. La réalisation centrale du sommet a été l'expression d'une position morale face à l'écart grandissant entre les riches et les pauvres du monde. Dans le plan de mise en œuvre qui était la Déclaration finale de la conférence, il a été convenu de réduire de moitié en 2015 la proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à l'assainissement de base. À l'origine, les Nations unies avaient l'intention que la Conférence de Johannesburg trouve des moyens d'effectuer l'Agenda 21 et toutes ses promesses radicales à l'égard des populations des pays pauvres ; c'est la raison pour laquelle son document clé s'intitulait Plan de mise en œuvre. L'Agenda 21, Programme d'action mondial pour le développement durable, forme un cadre général pour le domaine de travail, qui constitue un point d'entrée dans un certain nombre de secteurs du développement. Le travail est mené selon deux dimensions, institutionnelles et techniques, étroitement liées et complémentaires.

---

intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. L'éradication de la pauvreté et la réduction des disparités de niveau de vie dans différentes parties du monde sont essentielles pour parvenir à un développement durable et répondre aux besoins de la majorité de la population ; les nations doivent coopérer pour conserver, protéger et restaurer la santé et l'intégrité de l'écosystème de la planète. Les pays développés reconnaissent la responsabilité qu'ils ont dans la poursuite internationale du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et sur les technologies et les ressources financières qu'ils commandent ; les nations devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non durables et promouvoir des politiques démographiques appropriées ; les questions environnementales sont mieux gérées avec la participation de tous les citoyens concernés ; les nations doivent faire faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en rendant l'information sur l'environnement largement accessible ; les nations doivent adopter des lois environnementales efficaces et élaborer une législation nationale concernant la responsabilité des victimes de la pollution et d'autres dommages environnementaux. Lorsqu'ils ont autorité, les pays évaluent l'impact environnemental des activités proposées susceptibles d'avoir un effet négatif significatif ; les pays devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert qui conduira à la croissance économique et au développement durable dans tous les pays. Les politiques environnementales ne devraient pas être utilisées comme un moyen injustifiable de restreindre le commerce international ; le pollueur devrait, en principe, supporter le coût de la pollution qu'il a causé ; les nations s'informent mutuellement des catastrophes naturelles ou des activités susceptibles d'avoir des effets transfrontières préjudiciables ; le développement durable nécessite une meilleure compréhension scientifique des problèmes. Les nations devraient partager les connaissances et les technologies innovantes pour atteindre l'objectif de durabilité ; la pleine participation des femmes est essentielle pour parvenir au développement durable. La créativité, les idéaux et le courage des jeunes et la connaissance des peuples autochtones sont également nécessaires. Les nations devraient reconnaître et soutenir l'identité, la culture et les intérêts des peuples autochtones ; la guerre est intrinsèquement destructrice du développement durable et les nations doivent respecter les lois internationales protégeant l'environnement en période de conflit armé, et coopérer à leur rétablissement ultérieur ; la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indivisibles.

<sup>5</sup> Johannesburg, Afrique du Sud.

La Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20) à Rio de Janeiro en 2012 est le troisième sommet mondial concernant le développement durable. Les États membres de la Conférence ont décidé de lancer un processus visant à élaborer une série d'objectifs de développement durable (ODD), qui s'appuieront sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et convergeront avec le Programme de développement post-2015. La conférence a été créée pour permettre à la communauté internationale d'évaluer les progrès, d'identifier les lacunes et de renouveler son engagement à mettre en œuvre des stratégies de développement durable aux niveaux international, régional, national et infranational. Deux grands thèmes ont été identifiés pour Rio+20 : l'économie verte et le cadre institutionnel du développement durable. Le programme ODD poursuit les objectifs non atteints des OMD et exige que tous les gouvernements, des pays développés et des pays en développement, travaillent ensemble pour réaliser la vision indivisible combinant la durabilité environnementale, le développement économique et l'inclusion. Les OMD marquent une tentative mondiale et historique d'améliorer et d'accélérer le bien-être humain. Cent quatre-vingt douze États ont convenu d'un ensemble d'objectifs numériques à atteindre à la fin de 2015, tels que la réduction de moitié de la pauvreté mondiale, la scolarisation primaire pour tous les enfants, la promotion de la santé des mères et des enfants, l'éradication de la discrimination sexuelle, la protection de l'environnement. Pour assurer les progrès, il est convenu que la lutte mondiale contre la pauvreté doit se poursuivre dans le contexte actuel où le changement climatique et la destruction grave de l'environnement sont de graves phénomènes d'entrave au développement. Après plus d'une décennie de mise en œuvre, les débats académiques et politiques aux niveaux mondial et national sur les OMD se poursuivent. Différencié de l'OMD, l'ODD est développé via un processus intergouvernemental, considéré comme innovant, participatif et transparent. L'ODD a dix sept objectifs et 169 cibles<sup>6</sup>.

Au niveau environnemental, la durabilité protège la nature d'être utilisée comme source inépuisable de ressources et assure sa protection et son utilisation rationnelle. L'investissement dans les énergies renouvelables, l'économie d'eau, le soutien à la mobilité durable et l'innovation dans la construction durable et l'architecture contribuent à atteindre cette durabilité environnementale sur plusieurs fronts. Sur le plan social, la durabilité peut favoriser le développement des personnes, des communautés et des cultures afin d'atteindre une qualité de vie, de santé et d'éducation raisonnable et équitable dans le monde entier. La lutte pour l'égalité des sexes, en particulier dans les pays en développement, constituera la base de la durabilité sociale. Au niveau économique, la durabilité met l'accent sur une croissance économique égale, qui génère de la richesse pour tous, sans nuire à

---

<sup>6</sup> Les dix sept objectifs du développement durable et leurs cibles sont précisés dans le site de l'ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>



l'environnement. L'investissement et une distribution équitable des ressources économiques renforceront les autres piliers de la durabilité pour un développement complet.

La croissance économique soutenue et élevée du Cambodge au cours des deux dernières décennies n'a pas été favorable à l'écologie, ce qui laisse penser qu'il pourrait être difficile pour le pays d'atteindre le volet environnemental fondamental des ODD. L'un des principaux objectifs des ODD est de renforcer les institutions de l'État selon la notion de bonne gouvernance et d'État de droit. Le problème posé est de savoir comment la notion du développement durable est-elle introduite au Cambodge, pays moins avancé, ayant souffert d'une instabilité politique ? Avant de répondre à cette question, il est essentiel d'examiner le profil du pays (I) et la façon dont il se développe (II).

### **I : Le profil du Cambodge**

Le Cambodge est un pays de l'Asie du Sud-Est ayant des frontières, avec la Thaïlande, au nord-ouest, le Laos, au nord-est, le Vietnam, à l'est et riverain du golfe de Thaïlande au sud-ouest. Il couvre une superficie totale de 181 035 Km<sup>2</sup>, avec une population de plus de 16 millions<sup>7</sup> d'habitants. Le Cambodge est un pays tropical riche en ressources naturelles. Les principales caractéristiques géographiques du Cambodge comprennent la rivière Tonlé Sap, le Mékong et la rivière Bassac, entourées de chaînes de montagnes au nord, à l'est, au sud-ouest et au sud ainsi que de 60 îles autour des côtes. Le sud et le sud-ouest du pays constituent une côte longue de 443 Km dans le golfe de Thaïlande. La masse terrestre est divisée en deux par le Mékong, plus long fleuve du pays, qui s'étend sur 486 Km.

Le Cambodge est situé dans l'ancienne Indochine française ; il ne s'agit pas seulement d'une caractérisation géographique, mais également d'une région en guerre au XXe siècle. Depuis la première guerre d'Indochine, guerre d'indépendance (1946-1954), jusqu'à l'arrivée de l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), le pays a connu beaucoup de conflits et d'instabilité politique. Pour bien comprendre le Cambodge actuel, on doit premièrement comprendre son histoire durant les guerres influencées par les puissances extérieures (A) et la paix amenée par l'APRONUC (B).

### **A : Le Cambodge durant les guerres**

Après avoir obtenu son indépendance de la France en 1953, le Cambodge, comme beaucoup d'autres pays nouvellement indépendants, a dû faire face au nouveau problème mondial croissant de

---

<sup>7</sup> Données de la Banque mondiale de 2018.

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=KH>

l'époque : la guerre froide. Alors que la guerre froide polarisait le globe, le Cambodge, comme le reste du monde, devait composer avec le nouveau paysage politique. Alors que le globe était confronté à la guerre froide, en Indochine, la deuxième guerre d'Indochine (1955-1975) était engagée. Pendant cet épisode de la guerre froide, le Cambodge a fait face à une guerre civile de près de 30 ans. Dans les années 1960 et 1970, le Cambodge a été la victime des effets secondaires de la guerre au Vietnam, notamment des bombardements massifs commis par les forces armées américaines<sup>8</sup>.

Au Cambodge après l'indépendance, le roi Norodom Sihanouk a tenté de mener une politique de neutralisme dans l'espoir de maintenir son pays à l'abri de la guerre, tout en acceptant un soutien financier des deux blocs. En 1965, la politique de neutralisme du Cambodge a cessé à cause de l'interruption des relations avec les Etats-Unis, le pays se tournant alors vers la Chine pour une alliance internationale. En 1970, Sihanouk est écarté du pouvoir par un coup d'État, il est devenu impopulaire parmi les intellectuels et l'armée mécontents de la manière dont il avait géré l'économie et la rupture avec les Etats-Unis. Dans les zones rurales, cependant, les gens étaient toujours en faveur de Sihanouk. Les Etats-Unis ont soutenu le coup d'état parce qu'il avait des intérêts géopolitiques, notamment la création de bases militaires utiles dans la guerre du Vietnam. Après cinq ans d'un grand conflit interne (1970-1975) et une fois que les Etats-Unis aient finalement retiré leurs troupes de l'Indochine, le gouvernement cambodgien, sans le soutien des Etats-Unis, s'est retrouvé seul et s'est effondré lorsque les Khmers rouges ont pris le contrôle de Phnom Penh le 17 avril 1975. Du commencement de la guerre du Vietnam à la chute du bloc soviétique en 1989, le Cambodge a connu une guerre civile provoquée et soutenue par des interventions étrangères, répétées et cyniques, reflétant des intérêts géopolitiques extérieurs. Les impacts de cette longue guerre civile sur la population, le territoire, les infrastructures et l'État cambodgien sont considérables. L'impact le plus connu a été le génocide perpétré par le régime des Khmers rouges. Entre 1975 et 1978, le Cambodge a connu un choc politique dramatique : des massacres et des famines meurtrières, des transferts massifs de population, le travail forcé dans les fermes collectives et la destruction totale du système scolaire. Les leaders du régime ont envisagé une utopie communiste agraire, faisant du pays une organisation de champs avec des citoyens comme ouvriers. Tous les droits civils ont été immédiatement suspendus, conduisant à une répression sévère. Tout le monde a été forcé de quitter les villes, y compris les malades, les personnes âgées et les enfants. Les personnes qui ont refusé de les quitter ont été tuées sur place. Les Khmers rouges ont également éliminé toute personne pouvant menacer leur régime, notamment les intellectuels. Ce régime a aboli la monnaie, les marchés, l'éducation formelle, la religion, les

<sup>8</sup>Lucy Keller, « UNTAC in Cambodia: From occupation, civil war and genocide to peace », Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 9, 2005, P. 133.

livres, la propriété privée et tous les droits et libertés. Pendant ce régime, un quart de la population cambodgienne (entre 1,7 et 2,8 millions des personnes) est mort à la suite de la malnutrition, des surmenages et des massacres.

Le régime khmer rouge a pris fin lorsque le Vietnam a envahi le Cambodge en 1979, déclenchant une autre guerre civile de 20 ans entre un nouveau gouvernement cambodgien, soutenu par l'armée vietnamienne, et une coalition antigouvernementale dirigée par les Khmers rouges. En justifiant son intervention, le Vietnam a affirmé que le pouvoir Khmer rouge envisageait un conflit frontalier et que le recours à la force de la part du Vietnam n'était qu'un droit de légitime défense. Après avoir vaincu les Khmers rouges, le gouvernement vietnamien a mis en place un nouveau gouvernement au Cambodge, appelé République Populaire du Kampuchéa (RPK). Une période conflictuelle a persisté pendant la plus grande partie des années 1980. Au cours de celle-ci, le régime de Phnom Penh, soutenu par le Vietnam et l'Union Soviétique, a tenté de consolider sa position face à l'opposition persistante de la coalition de la résistance bénéficiant du soutien politique et matériel de la Chine, de l'Asean (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) et des Etats-Unis.

L'invasion du Cambodge par le Vietnam constituait un défi tant au niveau politique national qu'international. Au niveau national, la coalition antigouvernementale est formée par trois partis : les Khmers rouges ; le Front national de libération du peuple khmer, dirigé par Seun Sann et le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCIPEC), dirigé par Sihanouk, l'ex-roi et chef d'État du Cambodge jusqu'en 1970. Les pays occidentaux et la Chine ont soutenu la coalition antigouvernementale pour tenter de limiter l'influence soviétique et vietnamienne dans la région. Les composantes de la coalition antigouvernementale se battent aussi entre elles et c'est la raison pour laquelle la paix au Cambodge est difficile à ramener au niveau interne. Au niveau international, le Conseil de sécurité des Nations unies a examiné la situation au Cambodge et a tenté de rédiger deux Résolutions appelant toutes les parties à cesser les combats et à retirer toutes les troupes étrangères du pays<sup>9</sup>. Pour la première Résolution, aucune majorité parmi les membres n'a pu être trouvée et la seconde Résolution a fait l'objet d'un veto de la part de l'Union soviétique. Alors que le Conseil de Sécurité tentait, sans succès, de trouver une solution pacifique au Cambodge, les États membres de l'Asean ont demandé d'inscrire la situation du pays à l'ordre du jour de la 34<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale. En conséquence, l'Assemblée générale a adopté la Résolution 34/22 demandant le retrait immédiat de toutes les forces étrangères du

---

<sup>9</sup> Paul Tavernier, « L'année des Nations unies, Problèmes juridiques – 1979 », Annuaire français de droit international, Vol. 25, 1979, P. 461.

Cambodge<sup>10</sup>. L'Assemblée générale a maintenu la situation du pays à son ordre du jour et, en adoptant des résolutions annuelles sur cette question<sup>11</sup>, a identifié le retrait des forces étrangères comme le premier élément de toute paix durable au Cambodge.

L'invasion et l'occupation du Cambodge par le Vietnam ont introduit une tension complexe dans le pays. L'armée vietnamienne forte de 220 000 soldats était présente à travers le territoire cambodgien entre 1979 et 1989. A cette époque, les Etats-Unis, la Chine, et l'Asean ont cru que le Vietnam n'avait pas l'intention de retirer ses troupes mais de transformer le Cambodge en une sorte de colonie ou de province vietnamienne. Le siège du Cambodge aux Nations unies n'a pas été alors attribué au gouvernement cambodgien soutenu par le Vietnam, mais attribué à la coalition antigouvernementale. Cependant, ce n'est que lorsque les puissances extérieures ont décidé que leurs propres intérêts n'étaient plus servis par la poursuite du conflit qui régnait au Cambodge que la base d'un accord de paix est apparue<sup>12</sup>. Le Vietnam a retiré ses forces en Septembre 1989, ce qui a permis d'améliorer les relations avec la Chine<sup>13</sup>.

Les règlements de paix exigent un moment opportun. Le conflit au Cambodge a reflété l'hostilité entre la Chine et le Vietnam, pays qui se sont affrontés brièvement en février et mars 1979. Qu'est-ce qui a amené ces deux pays à changer de position et qui a conduit à la normalisation de leurs relations en 1990 ? Pour le Vietnam, le déclin de l'assistance militaire et économique de l'Union soviétique a été un coup sérieux, en particulier pour maintenir son soutien et sa présence au Cambodge. Il était également clair que, sans résoudre le conflit cambodgien, l'assistance de l'Occident pour remplacer l'aide de l'Union soviétique était illusoire. La nouvelle politique vietnamienne du Doi Moi, adoptée en 1986 et appelant à la mise en place d'une économie de marché et à la promotion de la coopération internationale avec l'Occident, nécessitait un réexamen fondamental de sa politique extérieure. Pour la Chine<sup>14</sup>, le problème cambodgien devenait un fardeau difficilement supportable. L'évolution rapide de la situation en Union soviétique et en Europe de l'Est a obligé la Chine à reconsidérer sa place sur la scène internationale, d'autant plus que les événements de Tian An men en 1989 l'ont isolée de la communauté internationale. De plus, les Khmers rouges, qui occupaient une place secondaire avec peu de perspectives d'avenir et

---

<sup>10</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/34/22, 14 novembre 1979.

<sup>11</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/43/19, 1er novembre 1988.

<sup>12</sup> Muthiah Alagappa, « Regionalism and the quest for security: ASEAN and the Cambodian conflict », *Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 2, 1993, P. 458.

<sup>13</sup> Leszek Buszynski, « The Soviet Union and Vietnamese withdrawal from Cambodia », in Gary Klintworth, *Vietnam's withdrawal from Cambodia: Regional issues and realignments*, Strategic and Defence Studies Centre Research School of Pacific Studies, 1990, PP. 32-47.

<sup>14</sup> Gary Klintworth, « The outlook for Cambodia: The China factor », in Gary Klintworth, *Vietnam's withdrawal from Cambodia: Regional issues and realignments*, Strategic and Defence Studies Centre Research School of Pacific Studies, 1990, PP. 48-54.

avaient commis des violations intolérables des droits de l'homme et des atrocités, n'aideraient pas la Chine, elle-même profondément impactée par l'épisode tragique de Tian An men.

Avec l'effondrement en 1989, du cadre géopolitique qui avait alimenté la guerre civile au Cambodge, les différents partis politiques cambodgiens ont été poussés par leurs divers soutiens extérieurs à conclure un accord de paix sous l'égide de l'ONU qui était loin de refléter un pacte. En effet, l'histoire des années 1990 peut se résumer à la tentative de divers partis cambodgiens de tirer un maximum d'avantages d'un nouveau cadre international caractérisé par le maintien de la paix, l'aide internationale et l'investissement. La libéralisation économique a été suivie, en 1991, par un accord de paix, destiné à mettre fin à la longue guerre civile au Cambodge, à intégrer le pays dans les régimes internationaux de commerce, d'aide et d'investissement et à mettre le pays sur la voie de la démocratie libérale. La mise en œuvre du processus de paix par une force de maintien de la paix des Nations unies a abouti, en 1993, à des élections et à la promulgation d'une nouvelle Constitution consacrant les principes du libéralisme, du pluralisme et de la démocratie. Avant la conclusion des accords de la paix et la naissance de la nouvelle Constitution, la phase de négociation s'est avérée extrêmement importante comme nous allons le montrer dans le (B).

### **B : Le processus de paix au Cambodge**

Les accords de paix de Paris (APP) ont été signés à Paris le 23 octobre 1991 afin de mettre fin à la guerre civile ayant duré plus de 20 ans au Cambodge, de 1970 à 1991, et d'inclure les quatre factions khmères telles que l'État du Cambodge (EDC), le Kampuchéa démocratique (KD), le FUNCIPPEC (le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif) et le Front de libération nationale du peuple khmer (FLNPK) à la recherche de bases communes pour la paix. Ces accords permettaient la création d'une Autorité provisoire des Nations unies partageant temporairement le pouvoir avec des représentants des diverses factions cambodgiennes. Les accords ont été signés par 19 pays, y compris le Cambodge. Les APP ont été élaborés sur la base d'un accord-cadre conclu par les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations unies.

Avant d'arriver à la signature des accords par les quatre factions, le processus de négociations s'est étalé sur de nombreuses années. Par la résolution 35/6<sup>15</sup>, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a décidé de convoquer au début de 1981 « une conférence internationale sur le Kampuchéa, à laquelle devaient participer toutes les parties en conflit au Kampuchéa et les autres parties concernées », dans le but de trouver un règlement politique global du conflit cambodgien. En Juillet 1981, la conférence internationale sur le Kampuchéa s'est tenue à New

---

<sup>15</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/35/6 sur la situation au Kampuchéa, 22 octobre 1980.

York. Le Vietnam, l'Union soviétique et d'autres États de l'ancien bloc de l'Est ont refusé d'y assister<sup>16</sup>. L'AGNU a maintenu la situation au Cambodge à son ordre du jour en adoptant des résolutions annuelles sur cette question<sup>17</sup>. En outre, le Secrétaire général a envoyé son représentant spécial dans la région afin de garantir des réunions et des délibérations avec les acteurs régionaux<sup>18</sup>. En 1987 et en 1988, Sihanouk et Hun Sen, premier ministre provietnamien, se sont rencontrés en France pour des discussions informelles, encouragées par l'Inde et l'Indonésie. Le processus de dialogue et de négociation a commencé à prendre de l'élan quand une mission de bons offices, entreprise par le Représentant spécial du Secrétaire général pour les affaires humanitaires en Asie du Sud-Est, est parvenue à favoriser le dialogue entre les différentes factions cambodgiennes. Encouragés par l'Indonésie, les quatre factions ont convoqué deux réunions dans ce pays (appelées réunions informelles de Jakarta, RIJ), auxquelles ont participé les quatre factions cambodgiennes, le Vietnam, le Laos et les États membres de l'ASEAN<sup>19</sup>. La conclusion de la première RIJ en Juillet 1988 a signalé la nécessité d'un règlement global du conflit cambodgien<sup>20</sup>. La deuxième RIJ en Février 1989 s'est terminée sans parvenir à un règlement global.

A l'initiative des gouvernements français et indonésien, percevant la possibilité de sortir de l'impasse tant au niveau national qu'international, la Conférence sur la paix au Cambodge, plus souvent appelée « Conférence de paix de Paris », a été convoquée en 1989. Parmi les participants à la conférence, figuraient toutes les factions cambodgiennes, 19 États, dont les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, les membres de l'ASEAN et les représentants des États non alignés. Les progrès ont été réalisés de deux manières. Les participants à la conférence sont parvenus à un accord sur le retrait des forces étrangères, la neutralisation et le retour des réfugiés. En outre, la présence des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies a marqué un intérêt commun pour la recherche d'une solution de paix négociée à la suite du rapprochement post-guerre froide entre les Etats-Unis et l'Union soviétique et de l'amélioration des relations entre la République populaire de Chine, les Etats membres de l'ASEAN et le Vietnam. Après le retrait des troupes vietnamiennes en 1989, les cinq membres permanents ont tenu une série de réunions de haut niveau à New York et à Paris sur la situation cambodgienne. En Août 1990, les cinq membres permanents ont annoncé qu'ils étaient parvenus à un accord pour un règlement politique global du conflit cambodgien, appelé accord-cadre. Ce dernier soulignait la nécessité de donner un caractère exhaustif au futur règlement et comportait cinq sections : les dispositions

---

<sup>16</sup> Lucy KELLER, *op. cit.*, P. 140.

<sup>17</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/43/19, 1er novembre 1988.

<sup>18</sup> Steven R. RATNER, « The Cambodia settlement agreements », *American Journal of international law*, Vol. 87, Issue. 1, 1993, PP.1-41.

<sup>19</sup> Trevor FINDLAY, « Cambodia: the legacy and lessons of UNTAC », Oxford University Press, 1995, P. 5.

<sup>20</sup> *Ibid*, P. 7.

transitoires relatives à l'administration du Cambodge pendant la période préélectorale (section 1) ; les arrangements militaires pendant la période de transition (section 2) ; les élections sous les auspices des nations unies (section 3) ; la protection des droits de l'homme (Section 4) et les garanties internationales (section 5)<sup>21</sup>.

Les dispositions transitoires concernant l'administration du Cambodge pendant la période préélectorale visent à rétablir et à maintenir la paix, à promouvoir la réconciliation nationale et à réaliser l'autodétermination nationale par le biais d'élections générales libres et équitables. Par conséquent, l'accord-cadre prévoyait la création d'un Conseil national suprême (CNS) en tant qu'organe unique légitime et source d'autorité dans lequel, tout au long de la période transitoire, la souveraineté et l'unité nationale seraient concentrées. À part son incarnation de la souveraineté interne du Cambodge, le CNS devrait représenter le pays à l'extérieur et siéger aux Nations unies. L'autodétermination nationale était considérée comme le principe fondamental de l'approche des cinq membres permanents. Cet objectif devait être atteint par des élections libres et disputées sous les auspices des Nations unies. Après une période électorale, l'Assemblée constituante élue devrait rédiger une Constitution et se transformer en une assemblée législative qui instituerait le nouveau gouvernement cambodgien.

L'un des principaux objectifs des garanties internationales de l'accord-cadre était de protéger le statut indépendant et neutre du Cambodge et de prévenir toute agression étrangère<sup>22</sup>. En cas de violation ou de menace de violation de ces garanties, les parties aux accords devraient prendre les mesures appropriées. Ces mesures pourraient inclure une référence au Conseil de sécurité des Nations unies ou un recours aux moyens de règlement pacifique des différends, conformément à l'article 33 de la Charte de l'ONU.

Dans sa Résolution 668, le Conseil de sécurité a approuvé l'accord-cadre<sup>23</sup>. Les cinq membres permanents ont ensuite appelé la France et l'Indonésie, après avoir été co-présidentes de la Conférence de Paris, à négocier l'accord-cadre en vue d'un accord de paix définitif. La dernière série de négociations a commencé en 1991. Après plusieurs périodes de négociations et la présentation de projets aux quatre factions cambodgiennes, à la Thaïlande et au Vietnam, les accords sur un règlement politique global du conflit cambodgien, dénommés les Accords de Paris, ont été signés en octobre 1991, l'ONU les signant en qualité de témoin. Le Conseil de sécurité a

---

<sup>21</sup> Cet accord-cadre est consultable sur

[https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/agree\\_comppol\\_10231991.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/agree_comppol_10231991.pdf)

<sup>22</sup> Accord-cadre, section 5.

<sup>23</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/668, 20 septembre 1990.

exprimé son soutien total aux Accords de Paris dans sa Résolution 718<sup>24</sup> et a appelé toutes les factions cambodgiennes à se conformer au cessez-le-feu et à coopérer pleinement avec l'ONU. Avec la Résolution 46/18<sup>25</sup>, l'AGNU a suivi le Conseil de sécurité appelant toutes les parties à respecter les droits et libertés du peuple cambodgien.

La Conférence de Paris est parvenue à un accord sur quatre documents : l'acte final de la Conférence de Paris sur le Cambodge (dénommé acte final) ; l'accord de règlement politique global du conflit cambodgien (dénommé accord de règlement global) ; l'accord relatif à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'inviolabilité, à la neutralité et à l'unité nationale du Cambodge (dénommé accord sur les garanties) ; et la déclaration sur la réhabilitation et la reconstruction du Cambodge (dénommé la déclaration). Les dix-neuf États ayant participé à la Conférence de Paris sont parties aux quatre documents.

Comme prévu dans l'accord-cadre, le CNS est l'organe souverain exclusif représentant le Cambodge pendant la période transitoire. En vertu de l'accord de règlement global, les quatre factions cambodgiennes formant le CNS devraient soutenir la tenue d'élections libres et équitables organisées et conduites par l'ONU. Comme détaillé dans l'annexe 1, l'article 6 dudit accord énonce que « *le CNS délègue à l'ONU tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre du présent accord* »<sup>26</sup>. Cette délégation de pouvoir doit être effectuée pour assurer un environnement politique neutre, propice au bon déroulement des élections générales. L'APRONUC, responsable de cette tâche, avait pour mission de créer un système d'inscription sur les listes électorales et de faciliter la présence d'observateurs étrangers. À la fin du processus électoral, l'APRONUC déterminerait si les élections étaient libres et équitables, ou pas.

La Résolution 745 autorise le Conseil de sécurité à établir l'APRONUC<sup>27</sup>. L'ONU a mis au point des procédures spéciales pour le maintien de la paix en utilisant des éléments et des unités militaires à ce titre. L'article 2 de la section 1 de la partie 1 de l'accord de règlement global prévoit que « *l'APRONUC sera créée avec des composantes civiles et militaires sous la responsabilité directe du Secrétaire général des Nations unies* ». A cette fin, le Secrétaire général a chargé un Représentant spécial de le représenter. L'accord prévoit un système à trois niveaux pour déterminer les relations entre l'APRONUC et les structures gouvernementales cambodgiennes. Au premier niveau, l'accord stipule que, pour créer un environnement politique neutre, propice à la tenue d'élections libres et équitables, « *toutes les agences et tous les organes administratifs actifs dans les domaines des affaires étrangères, de la défense nationale, des finances, de la sécurité publique et*

<sup>24</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/718 sur la situation au Cambodge, 31 Octobre 1991.

<sup>25</sup> Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/46/18, 20 Novembre 1991.

<sup>26</sup> Accord de règlement global, partie 1, section 3, art 6, paragraphe 1.

<sup>27</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/745, 28 Février 1992.



*de l'information seront placés sous le contrôle direct de l'APRONUC »*<sup>28</sup>. Au deuxième niveau, le Représentant spécial a déterminé, en consultation avec le CNS, quels autres organismes, organes et bureaux administratifs pourraient directement influencer sur le résultat des élections. Ces entités administratives ont été placées sous la supervision ou le contrôle direct de l'APRONUC et devaient se conformer aux directives fournies par celle-ci<sup>29</sup>. Le dernier niveau de contrôle de l'APRONUC était destiné à juger quelles entités administratives il était nécessaire de maintenir fonctionnelles pour assurer une vie quotidienne normale au Cambodge<sup>30</sup>.

En juillet 1992, l'APRONUC a commencé à exercer son contrôle direct sur l'administration du Cambodge à Phnom Penh. Le personnel de l'administration civile était déployé dans les ministères de la défense, de la sécurité nationale, des affaires étrangères, des affaires consulaires et des finances. Les personnels de l'APRONUC contrôlaient les forces armées, formaient des officiers de justice cambodgiens au droit pénal et aux droits de l'homme, mettaient en place une unité de contrôle des frontières afin de surveiller les douanes et l'immigration et contrôlaient les recettes et les dépenses publiques. L'APRONUC a été obligée de vérifier le retrait de toutes les forces étrangères et leur non-retour au Cambodge, de surveiller la cessation de l'assistance militaire extérieure fournie à toutes les parties cambodgiennes. Toutes les forces ont été instamment priées de se regrouper et de se déplacer sous le contrôle de l'APRONUC<sup>31</sup>.

L'objectif des arrangements civils et militaires de l'APRONUC était de créer un environnement politiquement neutre et pacifique propice à la tenue d'élections libres et équitables. La section D de l'annexe 1 et l'annexe 3 de l'accord de règlement global contiennent les exigences les plus importantes pour les élections. Les élections ont eu lieu du 23 au 28 mai 1993 dans un environnement étonnamment non violent. Par sa Résolution 835<sup>32</sup>, le Conseil de sécurité des Nations unies a invité le Secrétaire général à faire des rapports sur les élections au Cambodge. Celui-ci a certifié que les élections s'étaient déroulées de manière libre et équitable et que les résultats des élections reflétaient fidèlement la volonté du peuple cambodgien. Le Conseil de sécurité a validé le processus électoral par la Résolution 840, soutenant entièrement la nouvelle Assemblée constituante<sup>33</sup>. Les élections au Cambodge en 1993 ont été les premières élections organisées par les Nations unies et, l'APRONUC, a rempli avec succès sa mission électorale au Cambodge.

---

<sup>28</sup> Accord de règlement global, partie 1, section 3, article 6 et annexe 1, section B, paragraphe 1.

<sup>29</sup> Accord de règlement global, annexe 1, section B, paragraphe 2.

<sup>30</sup> Accord de règlement global, annexe 1, section B, paragraphe 3.

<sup>31</sup> Accord de règlement global, annexe 1, section C, paragraphes 2 et 3.

<sup>32</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/835, 2 juin 1993.

<sup>33</sup> Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/840, 15 juin 1993.

La signature de l'Accord de paix a marqué le début de la première phase du processus de paix au Cambodge. L'ONU a déployé une force avancée et a ensuite officiellement établi l'APRONUC. Après la signature de l'Accord de Paris, les parties cambodgiennes ont continué à se disputer le pouvoir, chacune cherchant à envisager le processus de paix au mieux de leurs intérêts. En conséquence, l'application des accords a été affectée par la poursuite des affrontements armés entre le régime de Phnom Penh et les Khmers rouges et, plus sérieusement, par le refus de ces derniers de participer à la phase de démobilisation. Les problèmes rencontrés par le Cambodge depuis la signature de l'accord de paix découlaient directement de la complexité et des incertitudes du processus de paix lui-même, des suspicions persistantes et des hostilités entre les principales parties cambodgiennes, en particulier l'État du Cambodge (EDC) et les Khmers rouges, et l'état affaibli de l'économie et de l'administration du pays. La paix et la stabilité totales sont enfin de retour en 1998.

Une fois la paix et la stabilité atteintes au Cambodge, le problème posé est de savoir si le développement actuel au Cambodge est vraiment un développement durable ? Et quelle est l'importance de la bonne gouvernance pour le développement durable au Cambodge ? Avant de répondre à ces questions principales, on doit voir d'abord étudier le développement du Cambodge après la guerre.

## **II : Le développement du Cambodge**

La reconstruction n'est jamais chose facile, même dans le cas des pays riches. Nous savons qu'après la Seconde guerre mondiale, les Etats occidentaux ont mis de nombreuses années pour développer à nouveau leurs pays. Le Cambodge, qui était déjà pauvre avant la guerre, l'est devenu encore plus ensuite. Donc la reconstruction du pays a totalement reposé sur des aides internationales et sur les ressources naturelles. Pour que le pays post-conflit puisse bien se reconstruire et se développer, leur utilisation se devait d'être transparente et bien surveillée, surtout en raison du manque d'intellectuels, au risque de voir le Cambodge devenir l'un des pays le plus corrompu au monde si le suivi de l'utilisation de ces aides n'était pas efficient.

Quelles sont les conséquences des aides massives organisées par l'ONU pour le Cambodge depuis les élections de 1993 ? Après l'obtention de deux milliards de dollars lors de ces élections, le pays a reçu ultérieurement cinq milliards de dollars d'aide publique au développement (APD), faisant de ce pays l'un des plus dépendants de l'aide, avec la moitié de son budget national, financé par l'APD. Pour comprendre les conséquences des aides internationales sur le développement du Cambodge, nous allons essayer de rappeler la situation économique et sociale du Cambodge après la guerre (A) avant de détailler la situation économique, sociale et environnementale actuelle (B).

## **A. La situation économique du Cambodge après la guerre**

Georg Sorensen a écrit que « *dans les États faibles, le pouvoir politique est aussi un pouvoir économique* »<sup>34</sup>. L'État domine par sa capacité à monopoliser, distribuer et extraire des ressources économiques. Dans une situation de sous-développement grave et de démocratisation exogène, le rapport entre la production économique et le pouvoir politique des forces sociales est très différent. Lorsque la production économique est principalement destinée à la subsistance, l'unité de production est la famille, qui fonctionne en grande partie de manière autonome et est donc relativement à l'abri de l'action de l'État, sans contrainte, mais sans excédent pour financer ses propres activités politiques. Dans ce cas, la capacité de l'État à extraire des ressources pour la consolidation du pouvoir et la capacité des acteurs non étatiques à se mobiliser collectivement pour promouvoir des objectifs politiques, sont considérablement restreintes. De plus, les attachements entre l'État et la société, plutôt que des liens d'interdépendance mutuelle, repose sur des fils plutôt minces. Les relations État-société dans un tel contexte dépendent fortement de la capacité des détenteurs du pouvoir de trouver des moyens alternatifs de consolider à la fois le soutien partisan et des notions plus larges de citoyenneté chez les agriculteurs, et de la capacité des agriculteurs à trouver des moyens de résister et de régler l'intervention de l'État.

Les années 1980 et 1990 ont vu une transition dans l'économie cambodgienne, au cours de laquelle les tentatives infructueuses de transformation socialiste parrainée par l'État ont été remplacées par une adhésion au marché libre. Le passage au marché libre n'a eu lieu que quatre ans avant les premières étapes importantes du changement politique sous la forme de l'élection de l'APRONUC et de la promulgation de la nouvelle Constitution. En 1989, une série de réformes économiques ont été introduites. Elles ont consisté à modifier la politique foncière et la structure de la production au niveau de l'exploitation, à améliorer les politiques en matière de prix, de fiscalité et de commercialisation, et à désengager l'État de la production par la réduction des subventions et par la privatisation des entreprises d'État. La Constitution a été modifiée pour permettre trois formes de propriété privée : des titres de propriété, privés, transférables pour les maisons ; les droits de possession ou d'usufruit pouvant être cédés sur des terres appartenant à l'État ; les concessions de dix à quinze ans pour les terres excédentaires, à condition de démontrer la capacité à les cultiver. Les citoyens cambodgiens ont été autorisés à créer des entreprises privées et des co-entreprises avec l'État. D'autres mesures visant à accroître la popularité de l'État comprenaient la réduction et l'élimination éventuelle des contrôles de l'État sur les prix, les importations et la circulation des marchandises afin de créer une structure de prix unifiée et déterminée par le marché et de légaliser

---

<sup>34</sup> Georg SORENSEN, « Democracy and democratization, processes and prospects in a changing world », Boulder Westview, 1998, p.103.

le marché noir des biens étrangers. Cette réforme n'offrait toutefois pas des avantages égaux à l'ensemble de la société. En revanche, le passage au marché libre a considérablement accru la stratification sociale, enrichissant les personnes en position de pouvoir, en particulier celles exerçant un pouvoir sur la privatisation des terres et des ressources, et a créé de vastes groupes de pauvres marginaux et de pauvres sans propriétés.

Au milieu des années 1990, 1% seulement des ménages ruraux disposaient de l'électricité, d'installations sanitaires et d'un approvisionnement en eau régulier<sup>35</sup>. Plus de 70% n'avaient pas accès à l'eau potable<sup>36</sup> ; les logements restaient précaires, avec près de 60% de maisons rurales construites en chaume ou en bambou<sup>37</sup>. Le Fonds des Nations unies pour la population a signalé en 1998 que seule la moitié de la population cambodgienne avait accès à un établissement de santé opérationnel<sup>38</sup>. La plupart des établissements de santé imposaient des frais officiels ou non officiels pour les services, ce qui les mettait souvent hors de la portée des familles pauvres. Les investissements étrangers étaient fortement orientés vers les zones urbaines, tandis que les projets d'aide avaient également une portée essentiellement urbaine. Selon l'analyse du Gouvernement cambodgien, la production agricole a augmenté lentement au cours des années 1990, ne représentant qu'une lente augmentation des revenus pour la grande majorité de la population. Pourtant, même dans les zones urbaines, y compris Phnom Penh la capitale du pays, la pauvreté absolue a été généralisée tout au long des années 1990 ; elle était estimée à un peu moins de 30% de la population urbaine à la fin de la décennie.

En quoi la mutation économique des années 90 a-t-elle contribué à assurer la position de l'État cambodgien ? Ces changements ont eu de profondes répercussions sur la nature de l'État et ses relations avec la société. Le principal résultat de ce processus a été une consolidation interne de la cohésion de l'État aux dépens de l'inégalité croissante entre les riches et les pauvres et une relation de plus en plus « exploitante » entre l'État et la société en général.

Le contrôle des ressources naturelles ou l'accès à celles-ci est devenu une source essentielle de revenus pour les autorités militaires et civiles au Cambodge. A part des droits de propriété et d'usufruit, les réformes de 1989 ont également permis aux agriculteurs de se voir proposer des concessions, qui leur ont octroyé le droit de cultiver des terres appartenant à l'État. Cette initiative visait à promouvoir la productivité en augmentant les terres disponibles pour les agriculteurs en

---

<sup>35</sup> Rapport du Ministère de la planification, « Enquête démographique du Cambodge », Phnom Penh, 1996.

<sup>36</sup> Rapport du Ministère de la planification, « Rapport sur le développement humain au Cambodge 1998 : la contribution des femmes au développement », Phnom Penh, 1998, p. 50.

<sup>37</sup> Rapport du Ministère de la planification, « Rapport sur l'enquête socioéconomique cambodgienne de 1997 », Phnom Penh, p. 2.

<sup>38</sup> Rapport du Fonds des Nations unies pour la population, « Rapport sur l'étude socio-économique du Cambodge 1997 », Phnom Penh, 1998, p. 8.

surnombre, mais la Banque mondiale (BM) a noté que dans la pratique, les concessions sont accordées principalement aux gros investisseurs pour les plantations de matières premières agro-industrielles telles que le caoutchouc, le poivre, la canne à sucre, etc. Le système de concession au début des années 1990 a été critiqué au niveau international car les dirigeants politiques et militaires ont à la fois participé et fermé les yeux sur la vente de concessions dans les provinces afin de s'attacher leur loyauté dans une situation de contre-insurrection persistante à la campagne et de lutte politique entre partenaires de la coalition à Phnom Penh. La BM a estimé qu'entre 1973 et 1993, le taux de déforestation au Cambodge s'est élevé à environ 70 000 hectares par an, mais qu'entre 1993 et 1997, ce taux était supérieur à 180 000 hectares<sup>39</sup>.

A la fin des années 1990, les donateurs internationaux ont exercé des pressions sur le gouvernement central pour promouvoir des politiques de réforme. Cela comprenait la réforme judiciaire et juridique, la lutte contre la corruption, la gestion des ressources naturelles et la démobilisation des forces armées. Les réformes étatiques prônées par les intervenants internationaux traduisent le souci de rationaliser et de légaliser ses activités extractives et répressives et de leur suggérer des idées de développement durable sur le marché libre, générant des bénéfices pouvant être répercutés sur les pauvres. Jusqu'à la fin des années 1990, l'aide internationale représente jusqu'à la moitié du budget de l'État cambodgien. Cependant, le destin économique du Cambodge dépend finalement, non de l'aide, mais du commerce libre. Pour faciliter cela, les donateurs ont appelé à une réforme de l'État, en promouvant le pouvoir judiciaire en tant que garant des droits de propriété et des obligations contractuelles, et d'introduire davantage de recettes provenant des industries extractives dans les comptes du Ministère des finances et de l'économie.

La transition vers le marché libre, à partir de 1989, a entraîné l'abandon du cadre justificatif de l'idéologie socialiste avec sa promesse de libération fondée sur l'égalité et la solidarité. Cependant, un nouveau mythe de légitimation, pour décrire les relations État-société, était nécessaire dans les années 1990 pour dissimuler l'exploitation des pauvres par l'État, amplifiée par la libéralisation économique. En s'engageant sur le marché libre en 1989, l'État du Cambodge pourrait libérer des ressources qui pourraient ensuite être utilisées pour renforcer sa légitimité par le biais de l'attribution de cadeaux et de postes, de manière à rappeler les souvenirs d'une époque meilleure, tandis que, en fait, il cherchait à consolider un système de gouvernement qui était moderne, antiroyaliste et orienté vers le développement économique.

---

<sup>39</sup> World Bank, « Cambodia : A vision for the development of the forest sector », Tokyo, 1999.

Comment les conflits ont affecté les systèmes monétaire et financier du pays, particulièrement la monnaie et le secteur bancaire ? Au Cambodge, une des conséquences principales était la destruction fondamentale du système monétaire, basé sur le riel cambodgien. Lorsque les Khmers rouges ont pris le contrôle du pays, ils ont détruit la Banque centrale de Phnom Penh et supprimé l'utilisation de la monnaie. Cela n'a pas empêché le pays de connaître des problèmes monétaires importants après le conflit et, une fois l'utilisation de la monnaie rétablie, une accélération de l'inflation s'est produite lorsque le Gouvernement a imprimé de la monnaie pour financer le déficit causé par son programme de reconstruction. Cette inflation n'a pas été contrôlée avec succès pendant un certain temps, et les tentatives en ce sens ont eu un coût économique considérable, car des dépenses importantes du Gouvernement ont été réduites. De toute évidence, avec la déconstruction du système monétaire, le secteur financier s'est également effondré. L'économie cambodgienne s'est tournée vers des canaux non officiels de prêt et d'emprunt, ce qui a rendu difficile le rétablissement du marché du crédit informel après le conflit, en partie parce qu'il faut avoir confiance dans le nouveau secteur financier qui a mis un certain temps à se matérialiser. Avec l'inflation et la dollarisation généralisée, le système monétaire, la politique de taux de change et le secteur bancaire au Cambodge ont continué à se débattre.

Le développement est un processus lent, patient, à long terme, mais avant tout pacifique, avec un travail volontaire. Il doit être élaboré de l'intérieur, issu d'une véritable consultation et d'un compromis permettant de résoudre des problèmes, et non imposé d'en haut ou de l'extérieur par la force et la violation massive des droits de l'homme. À tous égards, et en particulier sur le plan économique, le Cambodge reste en 1993 l'un des pays les plus pauvres du monde. Reconnaisant cet état de transition et s'adaptant à une économie de marché, une étude de la Banque mondiale de 1993 a identifié trois obstacles principaux à la mise en œuvre réussie d'une stratégie appropriée de développement des ressources humaines pour le Cambodge. Premièrement, l'absence de planification, de programmation, de budgétisation et de contrôle des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement aux niveaux central et provincial ; deuxièmement, l'absence de cadre stratégique ainsi que de compétences techniques et des données de bases insuffisantes pour orienter, modifier, évaluer et quantifier les politiques, les programmes et les projets dans les secteurs sociaux. Enfin troisièmement, le faible niveau de qualification et de formation du personnel dans les secteurs sociaux.

Le processus de paix des Nations unies a facilité le retour des donateurs occidentaux au Cambodge. Ceux-ci ont fait des efforts pour promouvoir une démocratie libérale multipartite de l'après-guerre froide au cours des années 1990, parallèlement à un régime néolibéral de bonne gouvernance pour la construction de l'État. Bien que le Gouvernement cambodgien ait

systématiquement échoué à se conformer aux prescriptions des donateurs occidentaux en matière de bonne gouvernance, de démocratie et de protection des droits de l'homme, son économie connaissait une croissance à l'un des taux les plus rapides au monde. Conséquence de son contrôle politique et de son succès économique, le Gouvernement cambodgien, dirigé par le Parti du peuple cambodgien (PPC), avait acquis une légitimité nationale et internationale considérable et favorisé l'émergence d'énormes fortunes personnelles.

Les oligarques ont pour caractéristique principale de pouvoir bénéficier d'un accès à la propriété de l'État, d'accords de licence, de concessions et des autres types de droits discrétionnaires. Un processus de construction de l'oligarchie a eu lieu alors que l'élite politique s'est attachée de manière nouvelle à des groupes d'entreprises émergentes. Les oligarques, par définition, exercent une influence prépondérante sur certaines parties de l'économie cambodgienne. Bien qu'il soit difficile de mesurer cette influence de manière quantitative, il peut être évident dans leur capacité à convertir cette influence économique en un pouvoir politique durable. Cela se fait de deux manières : d'une part par leurs modes d'accès à l'État et d'autre part par leurs relations avec les principaux dirigeants politiques. Au fil du temps, cela pourrait conduire à une relation symbiotique entre les oligarques et les détenteurs du pouvoir et créer un système oligarchique. Ceci est distinct du système politique administratif patrimonial. Comparé au rôle social dominant joué par l'élite bureaucratique dans un tel système, il existe dans une politique oligarchique un rôle direct réduit de l'État dans les activités économiques et l'accumulation de capital. Aucune grande entreprise ne peut prospérer au Cambodge sans développer des liens avec les dirigeants politiques.

Après les premières élections générales de 1993, le Gouvernement a élaboré et mis en œuvre un programme global de politique macroéconomique et de réformes structurelles. Le monopole d'État sur le commerce extérieur a été aboli en 1987 et la loi sur les investissements étrangers, entrée en vigueur en 1989, permet aux entreprises privées de se livrer au commerce extérieur. Au début des années 90, les politiques commerciales ont davantage été libéralisées car la plupart des restrictions quantitatives et des licences d'importation ont été supprimées. Pour promouvoir le développement industriel, le Gouvernement a fourni des incitations généreuses pour attirer les investissements directs à l'étranger. Des exemptions fiscales ont été accordées sur les biens intermédiaires importés et sur l'exportation de produits finis. Le Cambodge est devenu membre de la zone de libre échange de l'ASEAN en 1999 et également de l'Organisation mondiale du commerce en 2004.

La croissance économique du Cambodge a été assez volatile pour trois raisons interdépendantes. La première a été l'incertitude politique occasionnelle, notamment en juillet 1997, lorsque l'accord de partage du pouvoir entre les deux principaux partis politiques s'est effondré et

qu'une brève mais intense guerre civile a éclaté. Le second facteur est la base économique relativement étroite du pays, le riz dominant l'économie rurale, les vêtements (principale activité manufacturière), ainsi que le tourisme, la construction et les services connexes générant une grande partie de l'économie urbaine. La troisième explication de la volatilité sont les chocs externes majeurs, notamment la crise financière asiatique de 1997-1998. La plus grande partie de l'économie cambodgienne dépend du marché international, si ses besoins diminuent, l'économie du pays chute brutalement. L'économie réelle a été affectée par le grand ralentissement des secteurs de l'habillement et du tourisme, qui dépendent tous les deux fortement des marchés occidentaux.

En dépit de cette croissance rapide, les activités économiques restent étroitement liées et dépendent de l'extérieur. L'économie non agricole est dominée par le tourisme, le vêtement et la construction. Le tourisme et le vêtement sont fortement orientés vers l'exportation, tandis qu'une grande partie du secteur de la construction est financée par des capitaux étrangers. Le secteur du vêtement, domine le secteur manufacturier, générant plus de la moitié de sa production et près de 80% des exportations de marchandises du pays. Ce secteur devait initialement son existence aux accords d'accès préférentiel aux marchés accordés au Cambodge dans sa phase de réhabilitation. Ce dynamisme a été maintenu en raison de la politique très ouverte du pays en matière de commerce et d'investissement et d'un soutien fiscal généreux à l'industrie. Le Cambodge est fortement dépendant des taxes commerciales, qui représentent plus de la moitié des recettes fiscales totales du Gouvernement. Les trois principales formes de prélèvements à l'importation, droits de douane, accises et TVA, représentent la quasi-totalité de ses recettes.

Reflétant également l'histoire du pays, le cadre de la politique macroéconomique est inhabituel. En tant que bénéficiaire important de l'aide, il a été en mesure de gérer des déficits budgétaires et courants très importants, qui sont durables et non inflationnistes, car ils ont été financés par une aide extrêmement concessionnelle. Surtout, au cours de la période de réhabilitation des années 90, les flux d'aide équivalaient à au moins 5% du PIB et étaient parfois supérieurs. Le pays a donc pu accumuler d'importants déficits publics sans se heurter à de graves problèmes d'endettement. Les procédures de recouvrement des impôts sont également rudimentaires, ce qui entraîne une forte dépendance de ces flux d'aide pour la fourniture de services publics. Le cadre de la politique monétaire est également inhabituel, mais raisonnablement efficace. Durant la transition politique et économique, le pays a brièvement connu un épisode d'hyperinflation. La cause immédiate était la cessation brutale de l'aide soviétique, qui équivalait alors à environ 15% des dépenses budgétaires, à la fin des années 1980, et le recours par le Gouvernement à un financement à grande échelle pour couvrir le déficit. Les niveaux élevés de dollarisation établis au début des



années 1990 ont persisté et, en conséquence, le taux de change nominal est devenu le point d'ancrage nominal de facto du Gouvernement pour l'inflation.

Le Cambodge est une économie très ouverte, avec peu de restrictions au commerce et aux flux de capitaux ; les flux de main d'œuvre sont également relativement non réglementés. Cette ouverture résulte du cadre politique établi par le régime transitoire des Nations unies. Le commerce des marchandises a considérablement augmenté depuis le début des années 1990 avec le retour de l'engagement dans l'économie mondiale. Les flux d'investissements étrangers ont également été très importants, équivalent à environ 10% du PIB la plupart des années. Avant les années 1990, le commerce substantiel s'établissait avec l'ancien bloc du Comecon. Avant 1995, Singapour et la Thaïlande représentaient à elles seules plus de la moitié des exportations du Cambodge, dominées par les produits du bois. Cette tendance a radicalement changé, suite à la normalisation des relations avec les Etats-Unis et à l'octroi d'un accès préférentiel aux marchés pour les exportateurs de vêtements du pays. Ainsi, à peine cinq ans plus tard, les vêtements constituaient le principal produit d'exportation, les Etats-Unis représentant à eux seuls près de 60% du total des exportations. Le pays a également bénéficié d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne à la suite de la mise en œuvre de l'initiative « tout sauf les armes » en 2001. Un petit nombre de taxes à l'exportation s'applique pour encourager un développement plus important sur le marché intérieur. Les zones économiques spéciales se sont multipliées, principalement pour attirer les IDE. Les entreprises de confection, axées sur l'exportation, opèrent généralement dans ces zones et peuvent importer des textiles en franchise de droits. Plus récemment, des zones situées à la frontière thaïlandaise et vietnamienne ont été créées pour faciliter les échanges transfrontaliers.

L'émergence du Cambodge de la situation post-socialiste et post-conflit s'est articulée autour de projets jumelés de la bureaucratie et d'intégration économique rapide. Celles-ci se caractérisaient par des projets massifs, financés par des fonds internationaux, visant à produire et à reconstruire des infrastructures physiques et administratives. Le processus de bureaucratisation avait deux facettes. Le premier était un processus de renforcement des capacités de l'État, parrainé par la communauté internationale, dans lequel la capacité était conçue comme un processus technique de réglementation. Le second était un processus de stabilisation, produit à l'échelle locale et hautement politisé, dans lequel la stabilité est conçue comme la répartition du statut et du pouvoir par le biais d'une hiérarchie élaborée de positions, conçue à la fois pour maintenir les liens de loyauté et d'obligation des années de guerre, et pour en accueillir de nouveaux.

## **B. La situation économique, sociale et environnementale actuelle du Cambodge**

Entre la fin de l'insurrection de 1998 et les premières élections communales de février 2002, le Cambodge est resté un pays sortant d'un conflit, caractérisé par la faiblesse des institutions de gouvernance, le manque de réconciliation entre les anciens partis belligérants ; et une économie basée sur l'exploitation à court terme non réglementée et non planifiée des ressources pour la survie ou le profit. Les activités d'intégration, d'administration et de développement ont été rendues plus difficiles par le mauvais état des infrastructures. L'activité économique au Cambodge, comme dans de nombreux pays sortant d'un conflit, était caractérisée par le court terme, motivé soit par le problème immédiat de la survie, soit par le désir d'exploiter et d'exporter au plus vite les ressources les plus précieuses du pays avant que quelqu'un d'autre ne les prenne de force. Les investissements ont été lents à émerger en raison des incertitudes concernant la stabilité.

Dans le Cambodge contemporain, l'économie de marché existe certainement. Cependant, l'accompagnement d'une croissance rapide par un élargissement des inégalités, la concentration de l'industrie et une dépendance à des facteurs contingents tels que les quotas d'exportation, suggèrent qu'il ne s'agit pas d'une politique de développement rationnel. L'établissement de la sécurité physique sur le territoire cambodgien, par le biais de stratégies de bureaucratisation, était la condition préalable à cette volonté de marchandisation de la base de la subsistance ; mais la bureaucratisation elle-même était entreprise de manière à rendre les capacités de l'État de plus en plus dépendantes du Parti du peuple cambodgien. Cette dépendance vis-à-vis du parti, malgré les efforts des donateurs étrangers pour promouvoir l'État de réglementation en tant qu'entité autonome, reflète les fondements élanés de l'État de réglementation. Les États en développement, soutenus par la force et dotés de moyens puissants de politique budgétaire, disposaient de véritables ressources à déployer pour récompenser et contenir de véritables groupes politiques. En revanche, l'État de réglementation dispose de peu de pouvoir discrétionnaire et de contrôle, limité à l'élargissement de la latitude des intérêts commerciaux qu'il est simultanément censé surveiller, de manière à saper considérablement le domaine dans lequel les accommodements politiques sont possibles. L'élévation du parti au-dessus de l'État au Cambodge reflète la manière dont le parti a pris des mesures pour stabiliser ses relations politiques, en monopolisant les sources d'un favoritisme discrétionnaire, afin de tisser des liens à la fois avec les investisseurs régionaux et mondiaux et avec les pauvres. Pour le parti, la cession du contrôle des ressources naturelles et des terres à un régime fondé sur le droit et sanctionné par la communauté internationale, reviendrait à abandonner sa capacité de manœuvre politique.

Pendant plus d'une décennie, l'économie cambodgienne a enregistré une croissance annuelle de 7% ou plus. Reflétant la dynamique de croissance positive, le Cambodge a été déclaré

« revenu moyen-inférieur » par la BM en Juillet 2016. L'industrie du vêtement, qui représente environ 70% des exportations cambodgiennes, a connu une croissance annuelle d'environ 10% en 2016. De 2014 à 2017, le PIB a augmenté de plus de 21% et, pour la première fois de son histoire, le Cambodge a dépassé les 20 milliards de dollars en 2017. De même, le PIB par habitant est passé de 3 123 USD en 2014, sur la base de la parité de pouvoir d'achat (PPA), à 3 870 USD en 2018<sup>40</sup>. Cependant, une grande partie de la population (environ 20%) continue à vivre près du seuil national de pauvreté ou en dessous de celui-ci. De 2014 à 2018, la collecte des recettes fiscales a augmenté en moyenne de 20% par an au cours des cinq dernières années : 1,06 milliard USD ont été collectés en 2014, plus de 1,3 milliard USD en 2015, 1,5 milliard USD en 2016, 1,97 milliard USD en 2017 et plus de 2 milliards USD en 2018<sup>41</sup>. En 2018, le Cambodge a exporté pour 10 milliards de dollars de vêtements et de chaussures, contre 8 milliards de dollars en 2017, soit une hausse de plus de 24% en valeur<sup>42</sup>. Le déficit de la balance courante s'élève à 10,5% du PIB en 2018, contre 7,1% en 2017.

Le Cambodge a un score de 57,8 en matière de liberté économique, faisant de son économie le 105<sup>ème</sup> plus libre de l'indice 2019. Son score global a diminué de 0,9 point, avec une forte diminution de la liberté commerciale. Le coût des affaires est également élevé en raison de procédures parfois fastidieuses de la part du Gouvernement. Grâce au programme « une ceinture, une route » de la Chine, l'influence chinoise au Cambodge continue de s'accroître, car elle finance des grands projets d'infrastructures sans faire de demandes de style occidental pour des réformes de la politique intérieure du Cambodge. Il est étonnant que le Cambodge ait connu une performance économique élevée avec un taux de corruption élevé. En 2019, l'indice de perception de la corruption de l'ONG Transparency international, a classé le Cambodge au 162<sup>ème</sup> rang sur 180 pays<sup>43</sup>. Il est largement reconnu que la corruption engendre de fortes inégalités et perturbe les progrès socio-économique. L'écart de revenus grandissant entre les riches et les pauvres est l'une des causes fondamentales des problèmes politiques et sociaux au Cambodge.

En tant que membre de l'OMC depuis 2004, le Cambodge met en avant la facilitation des échanges avec d'autres pays avec plusieurs mesures prises depuis des années. A part son adhésion à l'OMC, le principal accord commercial international du Cambodge est la zone de libre échange de l'ASEAN. Le Cambodge a décidé d'éliminer les droits de douane sur pratiquement tous les produits de l'ASEAN en 2015. Le Cambodge était également lié par les réductions tarifaires convenues dans

---

<sup>40</sup> <https://tradingeconomics.com/cambodia/gdp-per-capita-ppp>

<sup>41</sup> The Phnom Penh Post, « Cambodia's tax revenue enjoys rise once again », 31/01/2019.

<sup>42</sup> The Phnom Penh Post, « Garment exports increase 24% », 30/01/2019.

<sup>43</sup> Transparency International, 2019.

<https://www.transparency.org/en/countries/cambodia#>

les accords commerciaux préférentiels conclus par l'ASEAN avec la Chine (en vigueur depuis 2015), l'Inde et la Corée du Sud (en vigueur depuis 2018).

Malgré les progrès considérables accomplis ces dernières années, le système financier cambodgien reste sous-développé. Les vulnérabilités dans le secteur bancaire sont apparues à une époque de croissance rapide du crédit. Cela s'explique par une forte exposition au secteur immobilier, une dépendance excessive à l'égard des emprunts extérieurs et l'expansion rapide des institutions de micro-finance. La dollarisation de l'économie limite les options politiques pour faire face à la situation. Le système bancaire cambodgien comprend la Banque nationale du Cambodge et un secteur privé comprenant 36 banques commerciales, 13 banques spécialisées, 54 institutions de micro-finance et un certain nombre d'ONG impliquées dans des activités de crédit rural. Le secteur bancaire cambodgien connaît une croissance rapide depuis des années. En 2014, le portefeuille de prêts des banques commerciales du pays a augmenté de 30% en 2014 pour atteindre 9,7 milliards de dollars et pourrait même atteindre 50 milliards de dollars, soit environ 150% du PIB en 2020. Parmi les institutions de micro-finance officiellement enregistrées, le portefeuille de prêts a grimpé de 56% en 2014 pour dépasser la barre des 2 milliards de dollars. En 2016, le portefeuille de prêts a atteint 3 milliards de dollars, desservant 1,9 million de clients au total.

Concernant la situation sociale du Cambodge, le problème est complexe. Malgré l'amélioration des niveaux de développement depuis 2010, le Cambodge est aujourd'hui caractérisé par des tensions politiques croissantes et des divisions sociales grandissantes, résultat de l'héritage historique des guerres civiles passées, du régime des Khmers rouges et des défis économiques posés par la mondialisation. A la suite des élections à l'Assemblée nationale de 2013, six mois de manifestations antigouvernementales ont eu lieu. Pendant un an, le parti d'opposition a boycotté le Parlement en prétendant avoir obtenu la victoire. Les tensions entre le parti au pouvoir et le parti d'opposition étaient toujours perceptibles, à l'approche des élections nationales de 2018. Selon certains commentateurs, le Gouvernement a fait des efforts pour réprimer l'opposition en ciblant ses leaders et ses membres, ainsi que les défenseurs des droits de l'homme, les militants sociaux et les commentateurs politiques, en raison de leur opposition réelle ou supposée au Gouvernement et à son chef. Le parti d'opposition continue à utiliser une rhétorique raciste contre l'ethnie vietnamienne comme stratégie populiste, qui vise également à saper la légitimité du parti au pouvoir. Le problème à l'encontre du Vietnam est un problème historique séculaire brûlant, surtout depuis l'invasion et l'occupation vietnamienne entre 1979 et 1989. Soulever ce problème au niveau national est une stratégie politique gagnante pour l'opposition.

Les multiples grèves et manifestations pour réclamer des salaires plus élevés ont également contribué aux manifestations antigouvernementales. Par exemple, au début Janvier 2014, les grèves

organisées conjointement par les travailleurs du textile et les partisans de l'opposition ont été meurtrières, les forces de sécurité ayant ouvert le feu et tué cinq personnes. A la suite de ces événements, le Ministre de l'Intérieur a annoncé l'interdiction indéfinie des manifestations publiques, et le parc de la liberté, une zone désignée légalement pour les manifestations, a été fermé. Depuis 2015, plusieurs lois répressives ont été promulguées, notamment la loi sur les associations et les ONG (LANGO), la loi sur les syndicats et la loi sur les télécommunications. Le LANGO permet aux autorités de refuser l'enregistrement et la fermeture des organisations non gouvernementales, tandis que la loi sur les syndicats impose de nouvelles restrictions à la liberté d'association. La loi sur les télécommunications donne aux autorités le pouvoir d'ordonner aux opérateurs de télécommunications de surveiller et d'enregistrer leurs activités et d'emprisonner des personnes pour avoir utilisé les télécommunications d'une manière pouvant constituer une menace pour la sécurité nationale. Les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la société civile sont soumis à un harcèlement judiciaire notoire.

Le Gouvernement cambodgien vise à augmenter les exportations et à exploiter ses ressources naturelles pour le développement économique. De ce fait, les conflits de travail et les conflits fonciers ont explosé. La demande mondiale de terres, accompagnée d'une expansion économique rapide, a rendu les pauvres plus vulnérables en réduisant la sécurité du régime foncier, malgré les efforts du Gouvernement pour fournir des garanties juridiques. Plus de trois millions d'hectares de terres, soit environ 16,6% de la superficie totale du pays, ont été attribués à des entreprises étrangères et nationales et à des élites politiques par le biais de concessions de terre économique (CTE). Les communautés vivant sur ces terres sont souvent expulsées de force et réinstallées ou relocalisées de manière involontaire, avec peu de planification ou peu de respect de la légalité et des droits fondamentaux de l'homme. Les politiques foncières ambiguës et la faible application des lois, en raison de la corruption et de l'absence de politique, ont accru les conflits fonciers entre les citoyens et les concessionnaires.

Bien que l'économie du Cambodge se soit récemment améliorée, ce pays doit toujours faire face à de nombreux problèmes environnementaux. Parmi les citoyens et les décideurs politiques, un manque général de conscience aux préoccupations environnementales continue de faire obstacle à la protection des ressources naturelles du Cambodge. Alors que de nombreux responsables politiques et membres du personnel des forces de sécurité sont impliqués dans la destruction actuelle de l'environnement naturel, la plupart des citoyens se sentent peu responsables des habitats environnants immédiats, sans parler de la préservation de l'environnement en général. Bien que l'article 59 de la Constitution stipule que l'État « *protège l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles* », aucun autre programme politique du Gouvernement n'est moins appliqué

que la protection de l'environnement. La perte de forêts au Cambodge entre 2001 et 2014 s'est accélérée à un rythme plus rapide que d'autres pays du monde entier, atteignant 14,4% en 2014. En 2001 et 2013, le pays a perdu 1,44 million d'hectares de forêts. A la fin de 2018, la version finale du nouveau Code de l'environnement est publiée. Cependant, comme les échelons supérieurs de l'armée et du gouvernement sont impliqués dans la déforestation systématique, l'impact du Code sur l'environnement, s'il en est, est considéré comme marginal. En tant que l'un des 43 pays constituant le Forum sur le climat vulnérable, le Cambodge a déclaré en novembre 2016 qu'il élaborait des stratégies de réduction des émissions de carbone avant 2020 afin de convertir entièrement son énergie électrique en énergie renouvelable. Jusqu'à présent, la demande en énergie est principalement satisfaite par l'utilisation de combustibles fossiles pour la production d'électricité, tandis que la mobilité électrique est considérablement sous-développée. Bien que dotée d'excellentes conditions naturelles, l'énergie solaire a mené un secteur de niche jusqu'à présent. Les principaux défis sont le financement insuffisant et le manque de sous-station dans le réseau, réduisant actuellement la production d'énergie solaire à des applications industrielles isolées. L'énergie hydroélectrique, en tant que principale source d'énergie renouvelable, a suscité des critiques parce que ces centrales électriques interfèrent généralement de manière significative avec l'équilibre écologique.

En outre, l'accélération des effets du changement climatique pose un autre ensemble de problèmes environnementaux au Cambodge. Ce dernier est actuellement classé au 8<sup>ème</sup> rang des pays les plus vulnérables au changement climatique, indexé par l'incidence croissante des sécheresses, des inondations et des tempêtes de vent, ainsi que de l'élévation du niveau de la mer. Le changement climatique a probablement des effets néfastes sur l'agriculture et l'élevage, causant ainsi une grave menace pour la population qui réside dans les zones rurales et qui dépendent fortement de l'agriculture pour ses revenus. Le Cambodge connaît déjà plus d'inondations en saison des pluies et des sécheresses plus longues en saison sèche. En 2016, le pays a connu une grave sécheresse que le Premier ministre a qualifiée de pire catastrophe du pays depuis 100 ans et en 2018, plus de 100 000 familles ont été victimes d'inondations. Le Cambodge est extrêmement vulnérable aux effets du changement climatique car le Royaume dépend en grande partie de secteurs sensibles au climat, notamment l'agriculture, les terres, les ressources en eau, les forêts et la pêche<sup>44</sup>. Il a perdu 1,5 milliard de dollars, 10% de son PIB en 2015, à cause des effets négatifs du changement climatique, selon la Banque Asiatique du Développement (BAD). Une analyse de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) a montré que le changement climatique à

---

<sup>44</sup> Ministère de l'environnement, « Document de politique : plan stratégique du Cambodge sur le changement climatique 2014-2023 ».

venir pourrait menacer 61% du PIB rural par habitant du Cambodge <sup>45</sup> en 2050. La prévision climatique pour 2050 toucherait environ 7 millions de Cambodgiens employés dans le secteur agricole et environ 240 000 personnes dans le secteur de la construction. Une augmentation de la température est susceptible d'affecter la productivité agricole. Selon l'Institut international de recherche sur le riz, les rendements en grains de riz diminuent de 10% à chaque augmentation de 1°C des températures au cours de la saison de croissance. L'impact du changement climatique sur l'agriculture est étroitement lié à l'impact du changement climatique sur les ressources en eau. Concernant le secteur de la construction, l'impact du changement climatique réduit la productivité des travailleurs en raison de la hausse de la température affectant le secteur clé de l'économie du pays.

Au vu de tous les éclairages et éléments précédemment évoqués, l'objectif de cette thèse est de prouver que la bonne gouvernance est un juste chemin pour le développement durable au Cambodge. Cependant, avant de confirmer cette théorie, nous démontrerons d'abord que la gouvernance au Cambodge est contrastée (Partie I) puis que cette gouvernance est inefficace (Partie II).

---

<sup>45</sup> John Talberth, Katie Reytar, « Climate change in the lower Mekong basin », New york, USAID, 2014, P. 23.

## **PREMIERE PARTIE : UNE GOUVERNANCE CONTRASTÉE**

La notion de gouvernance était d'actualité au début des années 1980 à travers la sociologie politique tout en se limitant au monde académique. Ainsi, c'était la manifestation des défenseurs de la démocratie participative issus des mouvements sociaux urbains et des idéologies d'autogestion. Ce concept a été popularisé par les principales institutions d'aide au développement, en particulier par la Banque mondiale qui à partir de 1989, exige une bonne gouvernance de la part des dirigeants corrompus des pays moins développés. Le concept de gouvernance soulève certaines difficultés dans l'analyse des sciences sociales. Effectivement, la première difficulté, découlant de son caractère interdisciplinaire, est la diversité de ses définitions et de ses conceptions méthodologiques. La gouvernance est la manière dont le pouvoir et l'autorité publics sont formés et utilisés pour contrôler et gérer les ressources de la société. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a déclaré qu'une « *bonne gouvernance est indispensable au développement, à la prospérité et à la paix.*<sup>46</sup> » L'essence de la gouvernance réside dans la structure et la gestion des relations entre l'État et la société. Gérer un régime avec succès a beaucoup à voir avec la façon dont les citoyens perçoivent les règles qui guident leur interaction avec les agents publics. Toutefois, la manière dont le Gouvernement gère les problèmes sous-jacents plus vastes, qui transcendent les politiques spécifiques, est tout aussi importante.

Le régime est-il si structuré que les citoyens ressentent que le Gouvernement se préoccupe de leurs besoins de bien-être et de sécurité, qu'ils soient individuels ou collectifs ? Telle est la question fondamentale qui guide l'évaluation de la gouvernance dans l'arène gouvernementale. L'appareil gouvernemental désigne généralement les fonctionnaires élus ou nommés, affectés dans des institutions centrales aux niveaux national, provincial et communal. Plus que quiconque, le Gouvernement est responsable des actions qui influencent l'orientation développementale de la société. Les décisions que les fonctionnaires doivent prendre ne sont pas simplement une réponse immédiate aux demandes des groupes de la société. Le Gouvernement n'est pas uniquement centré autour de l'agrégation des intérêts, des valeurs et des préférences qui se manifestent via différents canaux jusqu'au niveau d'exécution. Cela implique également des décisions de transformation impliquant des choix allant au-delà d'intérêts ou de préférences spécifiques. Cela signifie prendre des décisions qui vont à l'encontre d'intérêts particuliers afin de protéger ce que d'autres considèrent comme un intérêt public ou national.

Le degré de force de l'État est susceptible d'influencer le développement de la responsabilisation. En effet, les États faibles ont une forte probabilité d'être caractérisés par une

---

<sup>46</sup> Communiqué de presse de l'ONU, SG/SM/6291 DEV/2166, 30 juillet 1997.



responsabilisation et une légitimité faibles tout en luttant pour leur survie. En fait, le processus de centralisation et d'institutionnalisation des pouvoirs n'est pas encore achevé dans les États faibles, alors que la lutte pour le faire entraîne une certaine politisation de la bureaucratie, la capture de l'État et un manque d'efficacité, de responsabilisation et de contrôle. Le rôle des institutions « *de poids et contre contrepoids* » telles que la société civile, les structures judiciaires ou les médias, pour la promotion de la transparence et la sensibilisation du public, restera essentiel pour juger de l'effet de la responsabilisation sur le développement économique.

Concernant la gouvernance dans les pays pauvres, le Cambodge est un des pays les moins avancés dans le monde. Le pays vit en paix depuis la fin des années 1990, et les citoyens ont souffert de la guerre civile et du génocide pendant la période des Khmers rouges. Gouverner un pays en situation de post-conflit, en général, et de post-génocide, en particulier, n'est pas une tâche aisée. Pour bien comprendre la gouvernance au Cambodge, nous traiterons tout d'abord d'une situation laborieuse de la société cambodgienne (Titre I) et ensuite de la situation critiquable de cette société (Titre II) dans cette première partie de la thèse.

## **TITRE 1 : LA SITUATION LABORIEUSE DE LA SOCIÉTÉ CAMBODGIENNE**

La société cambodgienne est encore une société traditionnelle qui connaît un développement limité à cause du génocide et des guerres civiles qui se sont déroulés pendant plusieurs décennies. La moralité des gens a été réduite comparé à l'époque précédant le génocide. Elle est plus basse que celle des pays occidentaux et particulièrement ceux qui sont bien éduqués. Les gens sont traumatisés par ces événements exceptionnels conduisant à des instabilités politiques. La situation des citoyens, physiquement et moralement, est affaiblie ; après le génocide, en 1979, le Cambodge, en général, et les citoyens, en particulier, ont recommencé à reconstruire leurs vies en repartant de zéro. Le Cambodge n'a pas pu vivre sans l'aide internationale car l'économie du pays était en état de faillite ; l'Etat, à cette époque, ne disposait ni des ressources financières ni des ressources humaines pour exploiter durablement les richesses naturelles et développer ainsi l'économie du pays. De plus, entre 1979 et 1989, les embargos émis par le bloc libéral ont frappé durement le Cambodge. Les Cambodgiens ont été envoyés uniquement dans les pays du bloc communiste pour se former. La guerre civile a continué, les citoyens ont vécu au jour le jour et la pauvreté du pays a touché presque l'intégralité de la population.

L'économie du pays a remonté la pente petit à petit après l'adoption de la nouvelle Constitution qui a libéré l'économie en adoptant l'économie de marché<sup>47</sup>. Après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993, les embargos ont été levés et les aides internationales pour le développement ont été délivrées par les pays occidentaux. Chaque année, à partir de 1993, des centaines de millions de dollars ou parfois des milliards de dollars<sup>48</sup> ont permis au Cambodge de booster l'économie du pays. Des experts occidentaux ont été envoyés pour réhabiliter le Gouvernement et former les ressources humaines nécessaires. Des centaines d'organisations internationales ont commencé à s'installer pour restaurer les conditions physiques et morales des citoyens et pour augmenter les connaissances en droits civiques et politiques de ces derniers. Des bourses sont accordées aux étudiants cambodgiens par les pays développés leur permettant d'acquérir des connaissances qui n'existent pas et de renforcer des connaissances encore faibles au Cambodge. Après la réforme économique de 1993 et les efforts des pays développés pour sauver le Cambodge, l'économie de ce dernier a connu une croissance moyenne de 7% par an.

Vingt-sept ans après la première élection soutenue par l'ONU en 1993, le Cambodge est toujours un des pays les moins avancés dans le monde. Le problème posé est de savoir pourquoi, si la croissance de l'économie reste toujours au même rythme ou augmente même parfois, le pays est toujours aussi pauvre et moins avancé ? Pour bien répondre à cette question, portons d'abord un regard sans fard sur les défis de la restauration de la gouvernance dans une société post génocidaire (Chapitre I) et sur la façon dont le développement se fait (chapitre II).

## **Chapitre I : Les défis de la restauration de la gouvernance dans une société post-génocidaire**

La différence entre les pays riches et les pays pauvres, dans le domaine de la gouvernance, réside dans le fait que ces derniers n'ont pas une structure de gouvernement forte. Dans les pays pauvres, les citoyens ne voient pas trop l'intérêt de payer des taxes et des impôts et font donc tout pour éviter de les payer. La pratique de l'évasion fiscale est commune, ce qui est illégal, illégitime, inconstitutionnel et corrompu<sup>49</sup>. Cependant, sans ressources fiscales, les Gouvernements ne peuvent, ni bien payer leurs fonctionnaires, ni construire des infrastructures bien connectées qui représentent un des éléments cruciaux du développement économique. La prospérité et la qualité des institutions sont généralement différentes d'un pays à l'autre. Mais en général, les pays riches sont mieux en mesure de fournir des services publics et de soutenir un environnement propice à la création

---

<sup>47</sup> Article 56 de la Constitution de 1993.

<sup>48</sup> Sophal Ear, « The political economy of aid and governance in Cambodia », Asian journal of political science, Vol. 15, No.1, 2007, PP.68-69.

<sup>49</sup> Umbreen Javaid et Sadaat Faruq, « Corruption pervades poverty: in perspective of developing countries », South Asia journal of south Asian studies, Vol. 30, No. 1, 2015, PP. 175-187.

d'emplois et à la croissance. La performance du secteur public est particulièrement importante pour les populations les plus pauvres, qui dépendent de manière disproportionnée des services publics, et il est essentiel d'améliorer la présentation des services pour éliminer la pauvreté.

Les pays les moins avancés, en général, ont beaucoup plus de pauvres et de gens vulnérables à la pauvreté. Leurs besoins principaux sont de disposer de suffisamment de nourriture et d'eau potable, un toit sur la tête, un travail, une école pour leurs enfants, des médicaments et des soins en cas de maladie<sup>50</sup>. La pauvreté, qui est généralement identifiée par un faible revenu, un faible niveau d'éducation et de santé, la vulnérabilité et l'impuissance, favorise la corruption qui affecte directement les pauvres car elle augmente le coût des services publics, diminue la qualité de ces services et restreint souvent l'accès de ces populations aux services publics<sup>51</sup>. La corruption affecte également indirectement les pauvres<sup>52</sup> car elle constitue un obstacle à la croissance économique, fausse l'allocation des dépenses publiques, etc. Les niveaux élevés de corruption aggravent leurs conditions de vie en faussant l'ensemble du processus décisionnel lié aux programmes du secteur public.

Les fonctions essentielles d'un État fort dépendent de deux caractéristiques structurelles. Premièrement, le gouvernement est en mesure d'exercer une autorité effective sur son territoire souverain. Deuxièmement, l'État dispose des capacités administratives adéquates, notamment du personnel, des compétences, des systèmes et des infrastructures, nécessaires à l'exercice de ses fonctions essentielles. Les États faibles subissent, en général, les affres de la pauvreté, des conflits et des crises humanitaires, de la violation des droits de l'homme, des menaces sécuritaires et des crimes.

Comme montré ci-dessus, les pays pauvres sont confrontés à de nombreux obstacles dans le domaine de la gouvernance. Le Cambodge, qui est un pays post-conflit et un des pays les moins avancés du monde, n'est pas un cas exceptionnel. Dans ce chapitre, nous allons aborder la complexité de la reconstruction de la gouvernance dans la société cambodgienne (section I) et de l'ignorance du gouvernement cambodgien à l'égard de ces difficultés (section II).

---

<sup>50</sup> Derrill Watson, « Poverty and basic needs », encyclopedia of food and agricultural ethics, 2014, PP. 1-8.

<sup>51</sup> Natascha S. Neudorfer, « Development, democracy and corruption: how poverty and lack of political rights encourage corruption », Cambridge university press, Vol. 35, Issue 3, 2015, PP. 421-457.

<sup>52</sup> Mustafa Unver & Julide Y. Koyuncu, « the impact of poverty on corruption », journal of economics library, Vol. 3, issue 4, 2016, PP. 632-642.

## **Section I : La complexité de la reconstruction de la gouvernance dans la société**

Un État faible n'a souvent pas la capacité de réduire la pauvreté mais, paradoxalement, a encore plus besoin de fournir des services publics<sup>53</sup>. Par conséquent, il a également besoin d'une assistance à long terme, prévisible et bien coordonnée pour améliorer le système gouvernemental.

Les citoyens sont considérés comme la colonne vertébrale de l'État ; si cette colonne fonctionne mal, la mort ou la paralysie du corps social est tout à fait possible. La prise en compte de ces derniers est nécessaire au bon fonctionnement d'un État. Si les citoyens souffrent, l'État souffre également. De grandes différences persistent entre les citoyens des pays riches et ceux des pays pauvres quant aux conditions de vie, au niveau des connaissances et de la santé.

Au Cambodge, après la fin du génocide en 1979, il a fallu tout reconstruire tant au niveau humain qu'au niveau matériel. Il n'y avait plus de fonctionnaires ni de ressources humaines en général ; les finances publiques étaient exsangues. L'état inquiétant de la pauvreté et de l'analphabétisme des citoyens rendait la situation extrêmement difficile à gérer et le pays difficilement gouvernable. L'anarchie existait partout, le vol, le brigandage et le meurtre étaient monnaie courante.

Dans cette section examinons l'impact de la pauvreté sur la gouvernance au Cambodge (§1) avant de développer en détail les conséquences de l'analphabétisme sur la gouvernance (§2).

### **§1 : L'impact évident de la pauvreté sur la gouvernance**

La pauvreté consiste à ne pas avoir assez d'argent pour subvenir aux besoins de base, y compris la nourriture, les vêtements et le logement<sup>54</sup>. Cependant, la pauvreté dépasse le fait de ne pas avoir assez d'argent. Le programme des nations unies pour le développement (PNUD) décrit ainsi la pauvreté : *« la pauvreté, c'est la faim. La pauvreté, c'est le manque d'abri. La pauvreté, c'est être malade et ne pas être en mesure de voir un médecin. La pauvreté c'est de ne pas avoir accès à l'école et donc de ne pas savoir lire. La pauvreté, c'est le manque de travail, c'est la peur de l'avenir, vivre au jour le jour. La pauvreté a de nombreux visages, changeant dans l'espace et dans le temps, elle a été décrite de plusieurs façons. Le plus souvent, la pauvreté est une situation à laquelle les gens veulent échapper. La pauvreté est donc un appel à l'action, un appel à changer le*

<sup>53</sup> Farzana Afridi, « Governance and public service delivery in India », International Growth Center, 2017, P.2.

<sup>54</sup> Patrick B. Cobinnah, Rosemary Black & Rik Thwaites, « Dynamics of poverty in developing countries: review of poverty reduction approaches », Journal of sustainable development, Vol. 6, No. 9, 2013, P.26.

*monde afin que beaucoup d'autres individus aient suffisamment à manger, bénéficient d'un logement adéquat, d'un accès à l'éducation et à la santé et d'une protection contre la violence.* <sup>55</sup>»

*« En plus d'un manque d'argent, la pauvreté empêche de participer à des activités récréatives ; elle est un frein à tout achat de médicaments pour soigner une maladie. Ce sont toutes les conséquences d'être pauvre ; les gens qui sont à peine capables de payer pour la nourriture et le logement ne peuvent tout simplement pas tenir compte de ces autres dépenses. Lorsque des individus sont exclus d'une société, qu'ils ne sont pas bien éduqués et qu'ils ont une incidence plus élevée de la maladie, cela a des conséquences négatives sur la société »* <sup>56</sup> ». Ainsi, la nature multidimensionnelle de la pauvreté survient lorsque les personnes manquent de capacités essentielles, ont des revenus et une éducation insuffisants, une santé médiocre, une insécurité, une faible confiance en elles-mêmes, un sentiment d'impuissance ou l'absence des droits ou des libertés tels que la liberté d'expression. Malgré les nombreuses définitions, une chose est certaine ; la pauvreté est un problème sociétal complexe.

Le préjudice de la pauvreté entraîne la faible participation politique de certains citoyens. Il est toutefois nécessaire d'examiner de plus près en quoi consistent exactement ces dommages. Les informations peuvent également être essentielles pour mieux enraciner la démocratie. Les citoyens sans informations peuvent rarement formuler clairement leurs intérêts et ils savent peu de choses sur les voies institutionnelles appropriées pour exprimer ces intérêts. Et les pauvres, en général, ne sont pas bien informés. Dans ce paragraphe, découvrons les conséquences de la pauvreté sur la société, en général, et sur les pauvres, en particulier.

## **I : La corrélation étroite entre la pauvreté et la détérioration du développement socio-économique**

Malgré le fait que le Cambodge soit sorti de la guerre depuis plus de deux décennies, le développement de ce pays est toujours très lent. Les défis posés par ce faible développement sont issus de nombreux éléments. La pauvreté est l'un des facteurs principaux dans la problématique du développement. Depuis la fin de la guerre en 1991, la croissance annuelle de ce pays est toujours de 7% par an en moyenne et la croissance en 2019 est de 7%<sup>57</sup>. Le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant et par an a presque doublé, en passant de 738,23 USD en 2009 à 1254,7 USD en 2019. Même si ce pays a connu une forte croissance annuelle et a vu le revenu par habitant augmenter, ce dernier demeure toujours un des pays les plus pauvres dans le monde avec un taux de pauvreté

<sup>55</sup> UNDP, « UNDP and the concept and the measurement of poverty », 2016.

<sup>56</sup> Jonathan Haughton & Shahidur R. Khandker, « Handbook on poverty + inequality », The world bank, 2009, P.2.

<sup>57</sup> Données de la Banque Asiatique du Développement (BAD), 2019.

<https://www.adb.org/countries/cambodia/economy>

d'environ 35% en 2018<sup>58</sup>. Selon les chiffres du gouvernement cambodgien, en utilisant le revenu comme seul indicateur, la pauvreté est de 13,5%<sup>59</sup> en 2018. La première enquête sur la pauvreté au Cambodge a été réalisée en 1993/1994. Elle ne couvrait qu'une partie du pays, en raison du manque d'accès à certaines régions, dû aux conditions de sécurité insuffisantes. Le premier résultat complet de l'enquête socio-économique, menée par le gouvernement cambodgien en 2007, a établi le taux à 24,7% de la population. Bien que les données de la part du gouvernement indiquent que la pauvreté a diminué et que la réduction de la pauvreté a été largement reconnue comme l'une des priorités du programme de développement du Gouvernement, peu de travaux quantitatifs ont été effectués pour expliquer les déterminants de la pauvreté en raison du manque de données fiables. Les analyses de la pauvreté du Cambodge sont basées sur les Enquêtes Socio-Economiques du Cambodge (ESEC) qui sont des enquêtes par sondage montrant le statut socio-économique des ménages dans le pays. Une autre source clé de données est le recensement général de la population du pays ; le dernier recensement <sup>60</sup> a été réalisé en 2019 avec le soutien de donateurs (les pays développés) ; le Gouvernement du Cambodge estime l'incidence de la pauvreté sur la base des données de consommation des ménages. Dans la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP), le seuil de pauvreté alimentaire est estimé par un panier de consommation alimentaire correspondant à un besoin nutritionnel minimum de survie de 2 100 Kcal<sup>61</sup>.

La majorité de la population du Cambodge est engagée dans le secteur agricole, à la fois inefficace et non diversifié. Représentant plus de 50% de la main d'œuvre agricole, et avec un taux d'analphabétisme significativement plus élevé que chez les hommes, les femmes sont particulièrement vulnérables aux inefficacités économiques de la ferme et ont des opportunités limitées de moyens de subsistance non agricoles. De plus, le secteur agricole est très vulnérable aux changements climatiques et la dégradation des ressources naturelles exacerbe la pauvreté rurale. La plupart des ruraux sont des agriculteurs, des métayers ou des travailleurs occasionnels, ayant des actifs très limités. Les agriculteurs utilisent encore d'anciennes méthodes de récolte et de culture de subsistance, essentiellement deux récoltes par an dans les petites terres agricoles.

Bien que le Cambodge ait atteint un taux de croissance significatif, nécessaire à son développement, cette croissance n'a pas encore été suffisante pour éliminer la pauvreté. Le pays a

---

<sup>58</sup> Voun Dara, « UNDP report finds 35% of Cambodians still mired in poverty », The Phnom Penh Post, 26/09/2018. <https://www.phnompenhpost.com/national/undp-report-finds-35-cambodians-still-mired-poverty>

<sup>59</sup> David Hutt, « Why Cambodia's poverty statistics dispute matters », The diplomat, 24/10/2018. <https://thediplomat.com/2018/10/why-cambodias-poverty-statistics-dispute-matters/>

<sup>60</sup> Depuis l'obtention de la paix, le Cambodge n'a connu que trois recensements : 1998, 2008 et 2019.

<sup>61</sup> La norme minimale d'apport calorique de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) est de 2 000 à 2 400 Kcal pour les habitants des pays en développement. Le niveau standard est ajusté par pays, âge et appartenance ethnique.

besoin d'une croissance qui non seulement augmente la production, mais augmente aussi l'emploi et intègre les pauvres dans l'économie. La pauvreté est calculée en utilisant les dépenses des ménages pour les produits alimentaires et non alimentaires. Les habitants de Phnom Penh sont considérés comme pauvres si leurs dépenses quotidiennes sont inférieures à 6 347 riels (1,6 dollar), tandis que dans les autres zones urbaines, le seuil est fixé à 4 352 riels (1,1 dollar) et celui des zones rurales fixé à 3 503 riels (0,9 dollar). Dans l'ensemble, le seuil de pauvreté nationale est de 3 871 riels (0,95 dollar environ 0,86 euro)<sup>62</sup> par jour. Par contre, le seuil de pauvreté fixé par la BM est de 1,25 dollar (1,13 euro) par jour, en 2005, et à partir de 2015, il a été augmenté à 1,90 dollar (1,71 euro)<sup>63</sup>.

Les pauvres ont dépensé moins de 3 871 riels par jour et la moitié<sup>64</sup> de leurs dépenses ont été consacrées à l'alimentation, en 2017. Les coûts de transport étaient également préoccupants, tandis que le logement et les loisirs ne représentaient qu'une petite partie des dépenses totales. Malgré la réduction spectaculaire de la pauvreté monétaire depuis le milieu des années 2000, de nombreuses familles n'ont que très légèrement dépassé le seuil de pauvreté. En 2013, le Ministère de la planification (MDP) a mis en place de nouveaux seuils de pauvreté et publié des estimations révisées et plus élevées de la pauvreté pour les années 2007/2008 ainsi que de nouveaux chiffres pour 2012. Donc, le taux de la pauvreté a fortement diminué, passant de 47,8% en 2007 à 13,5% en 2018<sup>65</sup>. Le seuil de pauvreté alimentaire a été révisé et basé sur 2 200 calories par personne et par jour (contre 2 100 calories en 2008) ; de même une composante non alimentaire est estimée séparément pour Phnom Penh, les autres zones urbaines et les zones rurales ainsi que les autres dépenses nécessaires comme le logement et l'eau potable.

Une différence importante entre les seuils de pauvreté du Gouvernement et de la BM et le PNUD réside dans la part de la composante alimentaire dans la ligne globale. Selon la méthode officielle du Gouvernement, l'alimentation représente 49% du seuil de pauvreté à Phnom Penh, 60% dans les autres zones urbaines et 66% dans les zones rurales, selon les habitudes de dépenses des ménages. En comparaison, la BM a basé la composante alimentaire sur les modèles de dépenses des ménages dont la consommation totale se situe à moins de 10% du seuil de pauvreté alimentaire. Selon cette approche, les aliments représentent 64% du seuil de pauvreté à Phnom Penh et 66% dans les zones rurales et les zones urbaines. En d'autres termes, la composante non alimentaire dans les seuils de pauvreté gouvernementaux est plus grande pour Phnom Penh et pour les autres zones urbaines.

<sup>62</sup> Le seuil de pauvreté est basé sur ESEC 2017.

<sup>63</sup> The World Bank, « Global poverty line update », 30/09/2015.

<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>

<sup>64</sup> Ministry of Planning, « Cambodia Socio-Economic Survey », Phnom Penh, 2018, P.88.

<sup>65</sup> Données de la BAD, 2014.

L'un des déterminants les plus importants de la pauvreté est l'emplacement. En 2004, 89% des ménages pauvres vivaient dans des zones rurales. En 2011, ce pourcentage était passé à 91%<sup>66</sup>. La population rurale n'a diminué que d'un faible pourcentage, passant de 81% en 2004 à 79% en 2011<sup>67</sup>. Les ménages dirigés par des femmes représentaient 22% de tous les ménages cambodgiens en 2012.

La diminution de la pauvreté (de 47,8% en 2007 à 13,5% en 2018 selon les données du gouvernement cambodgien) au Cambodge est rapide parce que beaucoup de pauvres, qui étaient juste en dessous du seuil de pauvreté en 2007, ont pu se déplacer juste au-dessus du seuil de pauvreté en 2018. Ce sont des ménages vulnérables. En général, les ménages vulnérables sont ceux avec une forte probabilité de choc négatif et une faible capacité à le compenser. Il est habituel pour presque tous les pauvres d'utiliser la plupart de leurs ressources pour satisfaire leurs besoins alimentaires de base et d'avoir des ressources très limitées pour faire face à des adversités nouvelles et inattendues. De petits changements dans le niveau de consommation des ménages proches du seuil de pauvreté se traduisent tout de suite en pauvreté. Celle-ci affecte tous les aspects de la vie des gens – l'éducation, la santé, la capacité à gagner une vie décente et la sécurité de la famille.

La pauvreté est le premier ennemi de l'éducation et de la santé à tous les niveaux. Les pauvres reçoivent non seulement la pire éducation, mais ils sont également victimes de problèmes de mode de vie et de santé qui entravent leur capacité d'apprentissage. La pauvreté affecte non seulement la santé des enfants, mais aussi leur croissance et leur développement. Au-delà du bien-être physique, vivre dans un environnement appauvri peut créer des situations stressantes pour les enfants, parfois liées à des abus ou à de la négligence perpétuelle. Les ménages pauvres sont souvent surpeuplés, bruyants et dans des structures en détérioration où les enfants peuvent souvent être témoins de violence et de crimes. Les enfants vivant dans la pauvreté souffrent souvent de traumatismes, ce qui affecte encore plus leur capacité d'apprentissage. Ces enfants peuvent souvent se mettre en retrait et ne pas vouloir participer en classe, ou avoir des problèmes de comportement. Les traumatismes peuvent également entraîner une dépression, des troubles du sommeil, des troubles de l'alimentation et des troubles de l'attention, autant de facteurs qui peuvent empêcher un enfant de recevoir une éducation.

Le système éducatif au Cambodge est supposé être gratuit pour tout le monde, garanti par la constitution<sup>68</sup> cambodgienne, mais le système de l'État manque de ressources et la pratique de

---

<sup>66</sup> Données de la BM, 2013.

<sup>67</sup> Etude la BM, « Where have all the poor gone ? Cambodia poverty assessment », 2014.

<sup>68</sup> L'article 65 de la Constitution cambodgienne stipule que « l'État doit protéger et favoriser le droit du citoyen à une éducation de qualité à tous les niveaux et doit prendre toutes les mesures pour assurer progressivement cette



facturer des frais de scolarité aux élèves est pratiquement universelle. Les pauvres sont incapables de payer l'école pour leurs enfants, alors ils laissent leurs enfants travailler à l'extérieur pour subvenir à leurs besoins. Selon l'enquête sur le travail des enfants réalisée par l'institut national de la statistique du Cambodge et de l'Organisation internationale du travail (OIT) a montré que 755 245 enfants<sup>69</sup>, âgé de 5-17 ans, étaient économiquement actifs ; plus de 654 000 (86,7%) d'entre eux vivent en zone rurale et 28,1% travaillent plus de 48 heures par semaine. Parmi ceux-ci, plus de 75% des enfants travaillent dans le secteur agricole rural et beaucoup sont impliqués dans des travaux dangereux<sup>70</sup>, ce qui a des effets néfastes sur leur développement éducatif et physique. Le rapport rajoute que 48% d'entre eux abandonnent l'école.

Une fois que les enfants abandonnent l'école pour subvenir aux besoins de leur famille, ils n'obtiendront pas assez de connaissances et de compétences pour obtenir un emploi de qualité, ce qui inversera le cycle de la pauvreté dans leur famille et freinera la croissance économique du pays. Bien que certains enfants soient encore scolarisés, la participation au travail peut réduire le temps passé à l'école et diminuer le niveau d'éducation. Le travail des enfants<sup>71</sup> est un obstacle majeur à leur inscription à l'école. L'augmentation du niveau d'éducation de la société dans son ensemble est particulièrement cruciale pour l'évolution du pays. L'un des principaux obstacles et défis à relever est le manque de développement du capital humain.

La pauvreté oblige de nombreux parents au Cambodge à envoyer leurs enfants dans des orphelinats ou à les abandonner dans la rue. Il y a au moins 24 700 enfants<sup>72</sup> qui vivaient ou travaillaient dans la rue. En ce qui concerne l'abandon de l'éducation de base au Cambodge, les enfants issus de familles pauvres ou qui n'ont pas accès à l'école semblent être ceux qui abandonnent le plus. Les enfants non scolarisés en âge de bénéficier de l'éducation primaire sont les enfants de faible statut économique. Ils semblent avoir un taux bas de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire. Contrairement aux enfants des familles de la classe moyenne ou de la classe supérieure, les enfants défavorisés, surtout dans les zones rurales, ont du mal à poursuivre leurs études lorsqu'ils sont confrontés à un certain nombre d'obstacles liés à l'état familial. Les écoles situées dans des communes présentant des niveaux d'inégalité plus élevés ont des taux d'abandon significativement plus élevés. Les taux d'abandon par niveau de pauvreté ainsi

---

*éducation à tous les citoyens* ». L'article 68 de la même Constitution dispose que « *l'État assure gratuitement à tout citoyen un enseignement public primaire et secondaire* ».

<sup>69</sup> Heidi Feldt, Lisa Kirtz, Manuel Marx, et al., « Preparing and accessing decent work amongst rural youth in Cambodia », The food and agriculture of the united nations and Humboldt university of Berlin, Rome, 2019, P.15.

<sup>70</sup> 55% des enfants travailleurs, âges de 5 à 17 ans, sont exposés dans des conditions dangereuses. Unicef, « A statistical profile of child protection in Cambodia », 2018, P.22.

<sup>71</sup> Diane L. Putnick and Marc H. Bornstein, « Is child labor a barrier to school enrollment in Low-and Middle-income countries ? », Int J Edu Dev, Vol. 41, 2015, PP.112-120.

<sup>72</sup> Unicef, « A statistical profile of child protection in Cambodia », 2018, P.25.

que les différences entre les zones reculées, rurales et urbaines sont clairement apparues. De nombreux enfants, en particulier ceux issus de familles pauvres et ceux qui vivent dans des zones rurales ou reculées, n'ont toujours pas accès à une école sûre, à proximité ou à d'autres possibilités d'apprentissage de qualité. Les enfants qui travaillent, les enfants indigènes, les enfants des rues, les enfants orphelins, les enfants victimes de la traite, les enfants soldats, les enfants handicapés et les enfants touchés par le VIH ou le Sida ne reçoivent pas une éducation adéquate<sup>73</sup>. Le coût direct de l'éducation peut être médiatisé ou atténué par la situation économique de la famille. Le faible statut économique de la famille exerce une influence négative sur l'opportunité d'éducation<sup>74</sup>.

La pauvreté affecte non seulement l'éducation mais également la santé des pauvres. Le financement de la santé au Cambodge provient d'une combinaison de trois sources : les ménages ; le budget de santé du Gouvernement ; les donateurs et autres partenaires de la santé. Les dépenses de santé directes des ménages sont de loin la principale source de financement du système de santé, représentant environ 60% des dépenses totales de santé<sup>75</sup>. Le gouvernement finance environ 20%. Le financement des donateurs représente les 20% restants. L'étude d'Augustine Asante a montré que 28,1%<sup>76</sup> des Cambodgiens ont contracté des prêts pour leurs soins de santé. Emprunter avec intérêt peut pousser les ménages à un lourd endettement et aggraver les conséquences financières des coûts des soins de santé. De plus, seule une petite proportion des dépenses de santé du gouvernement a été utilisée directement pour la prestation de services et les ressources financières qui atteignent les services de première ligne sont insuffisantes. Les dépenses de santé du gouvernement sont dominées par les dépenses opérationnelles non salariales, qui reflètent les bas salaires des agents de santé qui n'offrent pas d'incitations suffisantes. En outre, une autorité mal alignée, une bureaucratie compliquée, une capacité institutionnelle limitée et des contrepoids (checks and balance) inefficaces sont des contraintes sérieuses pour des dépenses publiques efficaces<sup>77</sup>.

Un certain nombre d'obstacles financiers et non financiers peuvent retarder ou empêcher les ménages pauvres de chercher des soins de santé pour les personnes malades<sup>78</sup>. Ces obstacles comprennent l'accès géographique ou la distance ; les obstacles financiers ; les obstacles

---

<sup>73</sup> USAID, « Cambodia situational analysis of the education of children with disabilities in Cambodia », 2018, P.22.

<sup>74</sup> OECD Development Centre, « Youth well-being policy review of Cambodia, EU-OECD youth inclusion project », Paris, 2017, P.60.

<sup>75</sup> Augustine D. Asante et al, « Who benefits from healthcare spending in Cambodia? Evidence for a universal health coverage policy », Health policy and planning, Vol. 34, 2019, P. i6.

<sup>76</sup> Augustine D. Asante, Marco Liverani, Stephen Jan, et al., « Exploring the determinants of distress health financing in Cambodia », Oxford academic, Health policy and planning, Vol. 34, issue 1, 2019, P.26.

<sup>77</sup> Steve PEAT, « Cambodia health system review : the current policies and strategies of the health system's governance, financing, and service delivery », 2013, P. 21.

<sup>78</sup> Adrianna Murphy, Catherine McGowan, Martin et al., « Coping with healthcare costs for chronic illness in low-income and middle-income countries: a systematic literature review », BMJ Global health, Vol. 4, 2019, P.2.

socioculturels, linguistiques et liés à l'ethnicité ; et le manque de connaissances et de sensibilisation, ce qui peut entraîner une faible demande et utilisation de services, en particulier de la part des pauvres<sup>79</sup>. La distance et les longs trajets vers les établissements de santé demeurent des obstacles majeurs à l'accès aux soins dans de nombreuses communautés rurales du pays<sup>80</sup>. Même lorsque des services de santé sont disponibles, le coût de la recherche de soins peut retarder ou empêcher les ménages pauvres d'y avoir accès. Le coût de la recherche de soins peut être considéré comme comprenant les coûts directs (tels que les frais d'utilisation), les coûts indirects (tels que les frais de transport) et les coûts d'opportunité (tels que la perte de salaire). Ces sommes pèsent plus lourdement sur les ménages pauvres que sur les non-pauvres<sup>81</sup>. Les niveaux généralement inférieurs de connaissance et de sensibilisation en matière de santé parmi les pauvres et les groupes marginalisés peuvent entraîner une faible demande de service de soins de santé. Cependant, l'information sur la santé peut ne pas atteindre les pauvres et les populations marginalisées pour diverses raisons, notamment l'éloignement physique des centres de santé et la proximité limitée dans de nombreuses régions. De faibles niveaux d'éducation et des barrières linguistiques ou culturelles peuvent également rendre l'information sur la santé ou d'autres informations, éducation et communication liées à la santé inaccessibles<sup>82</sup>. Même lorsque les familles pauvres réussissent à accéder aux structures de santé, elles reçoivent souvent des soins de qualité inférieure à leurs homologues non pauvres, la qualité des soins dispensés par les établissements de santé desservant les populations pauvres et marginalisées étant généralement inférieure à celle des populations plus aisées. Les installations desservant les communautés pauvres sont moins susceptibles d'avoir du personnel bien formé ou d'être approvisionnées en médicaments et en matériel appropriés que les installations situées dans des communautés plus aisées<sup>83</sup>.

Pour les pauvres, le lien entre la pauvreté et la mauvaise santé est clair : une mauvaise santé et ses conséquences conduisent à un appauvrissement et une bonne santé est essentielle pour assurer une productivité plus élevée et un revenu accru<sup>84</sup>. L'impact peut être particulièrement grave si les ménages pauvres sont forcés de vendre des biens productifs<sup>85</sup>, tels que la terre ou le bétail, ou de retirer leurs enfants de l'école. La morbidité et la mortalité infantiles peuvent réduire le revenu des

---

<sup>79</sup> Roger Strasser, Sophia M. Kam and Sophie M. Regalado, « Rural healthcare access and policy in developing countries », *Annu. Rev. Public health*, Vol. 37, 2016, P. 396.

<sup>80</sup> Ibid., P. 399.

<sup>81</sup> Tess Bright, Lambert Felix et al., « A systematic review of strategies to increase access to health services among children in low and middle-income countries », *BMC Health services research*, Vol. 17, 2017, P. 2.

<sup>82</sup> Roger Strasser et al., *Op. cit.*, P. 399.

<sup>83</sup> Mishal S. Khan and Farah N. Hashmani, « Political and technical barriers to improving quality of healthcare », *The Lancet*, Vol. 393, 2018, P. 2146,

<sup>84</sup> David E. Bloom, Micheal Kuhn & Klaus Prettner, « Health and economic growth », *institute of labor economics*, No. 11939, 2018, P.5; Sanjoy Saha, « impact of health on productivity growth in India », *International journal of economics, finance and management*, Vol. 2, No. 4, 2013, P. 303.

<sup>85</sup> Mohammad Enamul Hoque, Sushil et al., « Household coping strategies for delivery and related healthcare cost: finding from rural Bangladesh », *A European Journal TMIH*, 2015, P. 1372.

ménages en contraignant les parents, plus souvent les mères, à substituer des activités génératrices de revenus à la prise en charge de leur enfant malade. Les actifs limités et un accès réduit aux ressources obligent les ménages pauvres à compter principalement sur leur travail pour leur subsistance. Une diminution de la productivité ou du temps passé au travail peut donc entraîner directement une réduction du revenu du ménage. Des résultats de santé plus médiocres et un niveau d'éducation limité aboutissent à des niveaux plus faibles de capital humain, qui s'est avéré être la base de la productivité économique d'un individu. La malnutrition, les carences en micronutriments et la maladie chez les enfants nuisent au développement cognitif, à la fréquentation scolaire et aux capacités d'apprentissage.

Les effets de la mauvaise santé des enfants s'étendent également à la génération suivante. Les adultes qui survivent à la malnutrition et à la maladie pendant l'enfance sont physiquement et intellectuellement moins productifs que les adultes qui ont été bien nourris lorsqu'ils étaient enfants<sup>86</sup>. Les adultes qui étaient sous-alimentés pendant leur enfance sont susceptibles de souffrir de maladies chroniques et de handicaps plus élevés que leurs homologues mieux nourris<sup>87</sup>. La réduction de la productivité et la réduction du nombre d'heures de travail entraînent une baisse du revenu d'un individu. Au niveau national, la santé de la population pauvre déprime le rendement des investissements dans les affaires et les infrastructures. Il a été démontré que la protection de la santé à un stade précoce de la vie est un élément clé du renforcement du capital humain, de l'augmentation de la productivité et du renforcement de la croissance économique. De même, une meilleure santé des enfants tend à protéger les ménages contre les coûts appauvrissants de la recherche de soins de santé, à court et à long terme.

Les groupes vulnérables n'ont pas un accès complet aux services sociaux, à la santé et aux soins de santé. La mauvaise santé, le handicap et la pauvreté sont étroitement liés<sup>88</sup>. La pauvreté est à la fois une cause et une conséquence du handicap. La pauvreté et le handicap se renforcent mutuellement, contribuant à accroître la vulnérabilité et l'exclusion. Une mauvaise santé et un handicap peuvent provoquer ou aggraver la pauvreté en augmentant l'isolement et les tensions économiques, non seulement pour les personnes handicapées, mais aussi souvent pour la famille. Les parents qui s'occupent d'enfants handicapés, en particulier les mères, ont souvent des possibilités limitées de contribuer au revenu de leur famille. Les adultes handicapés ont de la

---

<sup>86</sup> Heather Hartline-Grafton, « Hunger & Health: Impact of poverty, food insecurity and poor nutrition », Food research & action center, Washington DC, 2017, P.2; Caroline Ratcliffe, « Child poverty and adult success », Urban institute, Washington DC, 2015, P. 3.

<sup>87</sup> Heather Hartline-Grafton, op. cit., P. 3; Craig Gundersen & James P. Ziliak, « Food insecurity and health outcomes », Health affairs, Vol. 34, No. 11, 2015, P. 1832.

<sup>88</sup> Mónica Pinilla-Roncancio, « disability and poverty: two related conditions. A reviews of the literature », Rev. fac. Med, Vol. 63, 2015, PP. 113-123.

difficulté à trouver un emploi, souvent parce qu'ils manquent d'éducation<sup>89</sup>. En même temps, les parents d'enfants handicapés et d'adultes handicapés peuvent avoir de nombreuses dépenses. La relation entre la pauvreté et l'accès aux soins de santé peut être considérée comme faisant partie d'un cycle plus large, où la pauvreté mène à la mauvaise santé et la mauvaise santé maintient la pauvreté.

Malgré des améliorations considérables dans le secteur de la santé, l'accès à des soins abordables et efficaces reste un problème au Cambodge, en particulier pour la population pauvre et vulnérable. La pauvreté pose le problème non seulement au niveau personnel mais également au niveau sociétal ; c'est le cas de la dégradation de l'environnement.

## **II : La corrélation certaine entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement**

La pauvreté et la dégradation de l'environnement sont interdépendantes dans la mesure où elles se renforcent mutuellement<sup>90</sup>. Les populations, en particuliers celles des provinces, tirent leurs revenus quotidiens de l'environnement immédiat, des façons qui finiront par dégrader l'environnement au point de les pousser à une exploitation plus profonde. Cette tendance se poursuivra jusqu'à ce que l'environnement ne soit plus viable et ne puisse pas satisfaire les moyens d'existence de la communauté, ce qui entraînera plus de pauvreté et des problèmes environnementaux tels que la famine, la pollution de l'air et de l'eau, l'empiètement de terres agricoles, problèmes sanitaires, etc... La pauvreté oblige à s'aventurer dans une agriculture plus extensive en défrichant des terres marginales pour la culture<sup>91</sup>. Cela exposera le sol à des forces environnementales destructrices. Le brûlage de broussailles et le brûlage du charbon de bois<sup>92</sup> ainsi que la collecte du bois de chauffage pour la cuisson conduisant à la déforestation causeront beaucoup de dommages à l'environnement. Certains animaux sont forcés de fuir et d'autres vont disparaître. Cela entraînera également une pollution de l'air et de l'eau entraînant plus de risques pour l'environnement<sup>93</sup>. Cela aggravera encore la situation de pauvreté parce que le tirant d'eau peut se produire et que les éléments nutritifs du sol sont réduits puisque le sol est fortement dégradé, ce qui entraîne également une faible productivité et donc plus de pauvreté et l'émergence de nombreuses maladies résultant de la contamination de l'environnement et de la malnutrition.

---

<sup>89</sup> Katherina Vornholt, Patrizia Villoti, Beate et al., « Disability and employment – overview and highlights », *European journal of work and organizational psychology*, Vol. 27, issue 1, 2018, PP. 40-55.

<sup>90</sup> Nwagbara et al., « Poverty, environmental degradation and sustainable development: A discourse », *Global journal of human social science, sociology, economics & political science*, Vol. 12, issue 11, 2012, P. 2.

<sup>91</sup> Getahun et al., « The poverty – environment nexus in developing countries: Evidence from Ethiopia: A systematic review », *Asian journal of agriculture extension, economics & sociology*, Vol. 24, issue 3, 2018, PP. 1-13.

<sup>92</sup> Emmanuel N. Chidumayo & Davison J. Gumbo, « The environmental impacts of charcoal production in tropical ecosystems of the world: A synthesis », *Energy for sustainable development*, Vol. 17, 2012, P. 87.

<sup>93</sup> Ibid., PP. 90-91.

La pauvreté conduit également à la désertification parce que les gens sont obligés de s'aventurer dans la forêt pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. La désertification est un phénomène qui se produit dans une zone où l'érosion a été la plus sévère. Cela va même consommer les terres les plus productives en raison de l'abattage des arbres par les pauvres, le sol est exposé à toutes les formes d'érosion qui conduiront plus tard à une désertification plus poussée. Les pauvres, en particulier les pauvres ruraux, dépendent exclusivement de la biomasse comme le bois de chauffage. Cela aura un impact considérable sur la dégradation de l'environnement. La combustion de ces substances provoque une pollution de l'air, en particulier la pollution intérieure. De telles fumées et émanations d'intérieur contribuent à la mortalité infantile et causent davantage de maladies liées à la fumée qu'à la cigarette. La pauvreté conduit également à la multiplication des ordures parce qu'il y a toujours un problème d'assainissement, elles s'infiltreront dans les eaux souterraines ou seront emportées dans la rivière, causant ainsi une pollution de l'eau et des maladies. Cela a donné lieu à l'expansion du choléra, de la diarrhée, etc. dans les villes et les villages ruraux qui manquent d'un système de drainage approprié et d'un système d'approvisionnement en eau hygiénique.

La pauvreté est considérée comme une influence de la dégradation de l'environnement. L'air et l'eau ont été dégradés ; la capacité de charge de l'environnement naturel a été réduite. À mesure que les gens deviennent plus pauvres, ils détruisent les ressources plus rapidement. Ils ont tendance à abuser des ressources naturelles parce qu'ils n'ont rien à manger ou aucun moyen d'obtenir de l'argent, sauf à travers les ressources naturelles<sup>94</sup>. En raison du manque de revenus suffisants, les gens commencent à utiliser et surexploiter toutes les ressources à leur disposition lorsque leur survie est en jeu. Comme la faim mène à des stratégies désespérées pour la survie, de nombreux arbres sont récoltés pour le bois de chauffage, le bois et les produits artisanaux. La plupart des pauvres utilisent directement le bois comme source de revenus<sup>95</sup>.

À l'inverse, l'environnement est très important pour les personnes vivant dans la pauvreté. En effet, les perceptions du bien-être des pauvres sont fortement liées à l'environnement en termes de moyens de subsistance, de santé, de vulnérabilité et d'autonomisation pour contrôler leur propre vie. Les pauvres ont tendance à être les plus dépendants<sup>96</sup> de l'environnement et de l'utilisation directe des ressources naturelles, et sont donc les plus gravement touchés lorsque l'environnement est dégradé ou que leur accès aux ressources naturelles est limité ou refusé. Les pauvres souffrent le

---

<sup>94</sup> Msafiri Y. Mkonda & Xinhua He, « Tanzanain controversy on natural resources endowments and poverty », *Environment and ecology research*, Vol. 5, 2017, P. 32.

<sup>95</sup> Bühler, Dorothee et al., « Rural livelihood strategies in Cambodia: Evidence from a household survey in Stung Treng », *centre for development research*, Bonn, 2015, P. 13.

<sup>96</sup> Mariève Poullot et al., « Contribution of forest restoration to rural livelihoods and household income in Indonesia », *Sustainability*, MDPI, Vol. 8, 2016, PP. 1-22.

plus lorsque l'eau, la terre et l'air sont pollués et que les facteurs de risques environnementaux sont une source majeure de problème de santé. Ils y sont le plus souvent exposés ainsi qu'à des conflits liés à l'environnement et sont les moins à même de faire face lorsqu'ils surviennent.

Les liens entre la pauvreté et l'environnement sont dynamiques et spécifiques au contexte, reflétant à la fois l'emplacement géographique et l'échelle ainsi que les caractéristiques économiques, sociales et culturelles des individus, des ménages et des groupes sociaux. Différents groupes sociaux peuvent donner la priorité à différents problèmes environnementaux. Dans les zones rurales, les pauvres sont particulièrement préoccupés par l'accès sécurisé et la qualité des ressources naturelles – la terre et l'eau arables, la diversité des récoltes et du bétail, les ressources en poissons et viande, les produits forestiers et les biomasses pour le combustible. Pour les pauvres des villes, l'eau, l'énergie, l'assainissement et l'élimination des déchets, le drainage et la sécurité d'occupation sont des préoccupations majeures. Les femmes pauvres considèrent que l'accès à l'eau potable, aux installations sanitaires et à l'approvisionnement en énergie abondante, en toute sécurité, est un aspect crucial du bien-être, reflétant le rôle primordial des femmes dans la gestion du ménage.

Les pauvres, en particulier ceux qui vivent dans les zones rurales, dépendent souvent d'une variété de ressources naturelles (biodiversité) et de services écosystèmes comme sources directes de subsistance. De plus en plus, les pauvres ruraux vivent dans les zones à haute vulnérabilité écologique et à des niveaux relativement faibles de productivité biologique et de productivité des ressources. L'accès limité à la terre et aux autres ressources naturelles est un autre aspect clé de la pauvreté rurale – de nombreux pauvres ruraux ont des propriétés foncières trop petites pour fournir un revenu suffisant. Ainsi, les conditions environnementales et l'accès à une variété de ressources naturelles sont essentiels à la capacité des pauvres à maintenir leurs moyens de subsistance.

Les ressources naturelles peuvent être une source primaire de subsistance ou peuvent compléter les besoins quotidiens et les revenus d'un ménage pauvre. La dégradation des ressources naturelles et la perte de biodiversité sapent les moyens de subsistance présents et futurs d'un grand nombre de pauvres. Ceci est plus évident en ce qui concerne les systèmes agricoles. La dégradation des sols et des eaux et la sécheresse constituent des menaces majeures à l'amélioration de la productivité agricole, qui étayent les moyens de subsistance de la grande majorité des pauvres ruraux. Les pauvres sont beaucoup plus touchés par la dégradation des ressources naturelles et la perte de la biodiversité que les riches en raison de leurs ressources limitées et de leur plus grande dépendance à l'égard des ressources de propriété commune pour leur subsistance.

La pauvreté au Cambodge découlant du génocide et des guerres civiles a sapé le fondement de la gouvernance de ce pays. L'analphabétisme, qui touche en partie le peuple cambodgien, est

l'une des conséquences tragiques des guerres civiles et à son tour, il apporte des effets négatifs sur la gouvernance de ce pays.

## **§2 : L'analphabétisme, faiblesse de la gouvernance de la société post-conflit**

L'analphabétisme est un état par lequel on est incapable de lire et d'écrire. Dans sa forme la plus simple, il peut être défini comme un manque d'éducation ou une éducation insuffisante. L'alphabétisation est perçue comme la capacité d'identifier, de comprendre, d'interpréter, de créer, de calculer et de communiquer à l'aide de supports visuels, audibles et numériques, dans différentes disciplines et dans n'importe quel contexte. Le droit à l'alphabétisation (droit de l'éducation) est un droit fondamental de l'homme. Depuis 1948, l'acquisition de compétences de base telles que la lecture et l'écriture est considérée comme un droit inaliénable de l'homme. Néanmoins, la persistance de l'analphabétisme reste l'une des plus grandes faiblesses de la société. La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous constitue l'un des accords les plus vastes au monde dans le domaine de l'éducation, réaffirmant le droit de toute personne de recevoir une éducation qui satisfait à ses besoins fondamentaux en matière d'apprentissage tout au long de la vie <sup>97</sup>. La Déclaration définit l'alphabétisation comme un apprentissage de base qui doit être traité tout au long de la vie, permettant aux individus de développer les connaissances et les compétences nécessaires pour participer pleinement à la société. Avec le cadre d'action de Dakar, la communauté internationale a de nouveau établi l'analphabétisme en tant que question prioritaire en se fixant un certain nombre d'objectifs pour l'année 2015. L'analphabétisme limite non seulement le développement complet des individus et leur participation à la société, mais a également des répercussions tout au long de la vie, affectant le milieu familial d'une personne, limitant l'accès aux avantages du développement et entravant la jouissance des autres droits humains.

Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, alors que l'éducation formelle se généralisait et que de grandes campagnes d'alphabétisation débutaient, le concept d'analphabétisme commençait à changer. Au milieu des années 1960, le concept d'analphabétisme fonctionnel a commencé à être accepté et les objectifs en matière d'alphabétisation sont devenus plus complexes. Ils ont évolué vers l'acquisition et le développement des compétences de communication nécessaires pour participer à la vie sociale et à la production. La relation entre l'alphabétisation et le développement économique national a été soulignée pour la première fois au Congrès mondial des ministres de l'éducation tenu à Téhéran en 1965. L'alphabétisation fonctionnelle a été définie comme une capacité acquise qui permet aux individus de jouer divers rôles (citoyens, parents, travailleurs, membres d'une communauté), améliorant ainsi la productivité.

---

<sup>97</sup> Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtien, Thaïlande, 5-9 mars 1990.



La Déclaration de Persépolis <sup>98</sup> a entraîné un changement dans l'interprétation de l'alphabétisation. Ce n'était plus une compétence technique dont le seul but était d'assurer la productivité économique. Le concept d'alphabétisation fonctionnelle a pris un nouveau sens ; elle était maintenant définie comme un large éventail d'activités pour lesquelles l'alphabétisation est nécessaire, afin de garantir qu'un groupe ou une communauté puisse fonctionner efficacement et continuer à utiliser la lecture, l'écriture et le calcul comme voie de développement individuel et collectif. Depuis lors, les définitions de l'analphabétisme et de l'alphabétisation se sont élargies pour s'adapter aux nouvelles approches théoriques et aux défis créés par les nouvelles technologies. La littérature actuelle dans le domaine, reconnaît l'existence de différents types d'analphabétisme, y compris l'analphabétisme fonctionnel. Le terme « fonctionnel » tend à être défini de deux manières : la capacité à lire et écrire efficacement – qui est associée à l'achèvement d'un nombre d'années de scolarité donné – et le lien entre l'alphabétisation et la formation professionnelle ou la performance des activités de production.

Selon l'UNESCO, « *la satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux dans le contexte de la déclaration mondiale sur l'éducation pour tous comprend à la fois des outils d'apprentissage essentiels (tels que l'alphabétisation, l'expression orale, le calcul et la résolution de problèmes) et le contenu de base de l'apprentissage (tel que la connaissance, les compétences, les valeurs et les comportements) nécessaires aux être humains pour pouvoir survivre, développer toutes leurs capacités, vivre et travailler dans la dignité, participer pleinement au développement, améliorer leur qualité de vie, prendre des décisions éclairées, et continuer à apprendre*<sup>99</sup> ». L'alphabétisation comprend donc la compréhension et l'expression orales, la lecture, l'écriture, la pensée critique et le calcul. Cela inclut également les connaissances culturelles nécessaires pour qu'un locuteur, un écrivain ou un lecteur reconnaisse et utilise un langage approprié à une situation sociale donnée. Pour une société technologique avancée, l'objectif est une alphabétisation active qui permette aux gens d'utiliser un langage pour améliorer leur capacité à penser, créer et interroger afin de participer efficacement à la société.

Néanmoins, il existe encore un écart entre le concept actuel d'analphabétisme et sa mesure. Le concept est complexe en termes de signification et de dimensions ; cela inclut non seulement les compétences, mais aussi les environnements sociaux qui les influencent et affectent leur développement ou provoquent leur perte. La définition opérationnelle par laquelle l'analphabétisme est mesuré est toutefois axée sur les compétences ou attributs personnels (capacité à identifier, comprendre, interpréter, créer, communiquer, calculer et utiliser des supports imprimés et écrits

---

<sup>98</sup> Déclaration de Persépolis, symposium international pour l'alphabétisation, 3-8 septembre 1975.

<sup>99</sup> UNESCO, 2006.

associés à des contextes variés, ou à remplir des nombres d'années de scolarité) en négligeant les environnements et les contextes dans lesquels les individus démontrent leurs capacités.

L'analphabétisme crée une grande barrière au développement socio-économique pour la population cambodgienne. La guerre, la violence et les conflits politiques ont des conséquences démographiques considérables, entraînant une surmortalité et un déplacement des populations, et provoquant des souffrances humaines catastrophiques. En détruisant des biens, en perturbant l'activité économique, en endommageant les services de santé et en détruisant des familles, les conflits armés au Cambodge ont entraîné d'autres privations, des inégalités et des conditions de vie inhumaines. Les Khmers rouges ont aboli le système éducatif et les membres de la famille ont été séparés. Les éducateurs et tous les autres ayant un niveau d'éducation élevé étaient considérés comme une menace pour le régime et ont été éliminés. L'isolement du Cambodge pendant et après le régime khmer Rouge et l'abolition des institutions publiques d'éducation et de recherche ont rendu le système éducatif post-khmer rouge faible. Le recensement de la population en 1998 a révélé que le pays était principalement rural avec un seul grand centre urbain, Phnom Penh, la capitale du pays<sup>100</sup>.

La guerre civile brise la cohésion sociale, détruit les infrastructures et crée l'instabilité politique et l'insécurité dans les droits de propriété. Les conflits violents peuvent également affecter gravement la qualité et le fonctionnement des institutions, l'expansion de la technologie et les résultats sociaux. En particulier, des recherches sur les effets des conflits violents ont montré que les impacts négatifs des guerres civiles sur l'éducation, le travail et la santé des individus et des ménages peuvent être observés des décennies après le conflit<sup>101</sup>. Bien que ces effets puissent se stabiliser au niveau macroéconomique, ils peuvent contribuer à l'émergence de la pauvreté parmi des groupes de population spécifiques, touchés par la violence<sup>102</sup>. L'impact microéconomique de la guerre sur les populations civiles peut être substantiel et persistant. Non seulement les personnes vivant dans les zones de guerre subissent des blessures, la mort et leurs biens sont détruits, mais ils peuvent également être déplacés de leurs maisons et perdre leurs moyens de subsistance. Les enfants sont particulièrement touchés par la destruction du capital physique et la détérioration des conditions économiques, compte tenu des aspects propres à l'âge de nombreux investissements en capital humain. La guerre civile et la destruction physique associée peuvent interrompre l'éducation des enfants en raison de la destruction des écoles, de l'absence d'enseignants, de la peur de l'insécurité et des changements dans les structures familiales et les revenus du ménage. Les enfants

<sup>100</sup> Institut national de la statistique (INS) 1999.

<sup>101</sup> H. ALDERMAN et al., « Long term consequences of early childhood malnutrition », *Oxford economic papers*, Vol. 58, 2006, PP. 450-474.

<sup>102</sup> P. JUSTINO, « Poverty and violent conflict: a micro-level perspective on the causes and destruction of warfare », *Journal of peace research*, Vol. 46, No. 3, 2009, PP. 315-33.

peuvent être également affectés négativement par la détérioration de la santé en raison de l'association de conflits violents avec les famines, de la malnutrition généralisée, des épidémies de maladies infectieuses, des traumatismes de post-guerre et de la destruction des établissements de santé.

Les conflits violents peuvent affecter considérablement le niveau et la répartition des rendements de l'éducation entre les groupes sociaux et les sexes. Les retours à l'éducation, à leur tour, jouent un grand rôle dans les décisions des ménages. En raison de la destruction des industries et des infrastructures, les possibilités d'emploi pour la main-d'œuvre qualifiée dans le pays deviennent généralement rares. La peur joue également un rôle important dans l'explication du retrait des enfants des écoles. Dans la société post-conflit et moins éduquée, le viol et les autres violences sexuelles sont devenus des comportements courants. La peur des agressions physiques et de la violence sexuelle est susceptible d'entraver la capacité des enfants à s'inscrire dans les écoles. Dans de tels contextes de peur et de terreur, les ménages peuvent tenter de protéger les membres vulnérables en les gardant dans des endroits plus sûrs. L'éducation est considérée comme un objectif de développement à long terme après le conflit armé et ne constitue pas un élément central des interventions d'urgence. Cependant, des conflits violents peuvent durer des décennies et laisser des générations entières sans accès à l'éducation et aux structures sociales fournies par les écoles et les enseignants.

Au Cambodge, une rupture dans le système éducatif a eu lieu dans les années 1970 à la suite de la guerre civile. Les statistiques du Ministère de l'Éducation ont montré que 75% des enseignants, 96% des étudiants de l'enseignement supérieur et 67% de tous les élèves du primaire et du secondaire sont morts pendant le régime des Khmers rouges<sup>103</sup>. Après la fin de ce régime, l'occupation du Cambodge par le Vietnam entre 1979 et 1989 n'a pas perturbé l'éducation. Mais il n'y avait pas d'administration de l'éducation en place, pas de programmes d'études, pas de matériel d'apprentissage adéquat ni de personnels qualifiés pour enseigner. C'était un effet persistant des conflits antérieurs car seulement 87 enseignants avaient survécu<sup>104</sup> après la période khmère rouge. Beaucoup de ces enseignants avaient également fui vers la Thaïlande pour se réinstaller. Les combats se sont poursuivis dans les provinces le long de la frontière thaïlano-cambodgienne dans les années 1980 et la scolarisation a continué d'être perturbée. Il a fallu plusieurs années pour reconstruire l'infrastructure éducative<sup>105</sup>. La situation de l'éducation, dans les années 1980, était

---

<sup>103</sup> T. CLAYTON, « Building the new Cambodia: educational destruction and construction under the Khmer rouge, 1975-1979 », Cambridge University Press, Vol. 38, 1998, pp. 1-16.

<sup>104</sup> S. PICH, « Educational destruction and reconstruction in Cambodia in educational destruction and reconstruction in disrupted societies », International Bureau of education and the University of Geneva, Geneva, 1997, PP. 43-49.

<sup>105</sup> D.M AYRES « Anatomy of a crisis: education, development, and the State in Cambodia, 1953-1998 », University of Hawaii Press, Honolulu, 2000, PP. 184-185.

généralement médiocre et le coût d'opportunité de la scolarité était extrêmement élevé. Le génocide, qui a tué de façon disproportionnée des hommes relativement jeunes et d'âge adulte, a entraîné des déséquilibres dans les structures d'âge et de sexe et a eu des répercussions importantes sur la décision de retourner à l'école.

Il y a deux sources potentielles de variation dans l'exposition aux conflits civils qui peuvent influencer le niveau de scolarité. Le premier est la variation de l'âge scolaire primaire. Comme les individus ont tendance à investir dans l'éducation lorsqu'ils sont jeunes, plus la durée d'un conflit est longue, plus la probabilité qu'un individu diminue son niveau d'éducation en retardant sa scolarité ou son décrochage est élevée. La deuxième source de variation de l'exposition aux conflits civils est la variation géographique de l'intensité de la présence khmère rouge. Il est plausible que dans les localités où le régime khmer rouge était le plus actif, la mortalité et l'ampleur de la perturbation scolaire étaient plus élevées car la paix et la stabilité totale au Cambodge n'est réelle qu'à partir de 1998. Selon une étude de 2015<sup>106</sup>, l'âge moyen des élèves de première année de l'école primaire était de 8,8 ans en 1998.

Les effets de l'analphabétisme sont nocifs et incommensurables pour l'individu et la société. Premièrement, l'analphabétisme inhibe grandement le progrès économique et social d'un individu comme du pays. L'éducation donne le pouvoir de chercher des opportunités et de les poursuivre ; les personnes qui sont allées à l'école ou qui sont bien éduquées ont l'expertise et l'intelligence nécessaire pour prendre de bonnes décisions d'investissement et piloter le programme de croissance d'une nation. L'analphabétisme entrave donc le développement du pays. Deuxièmement, l'analphabétisme mène à la pauvreté ; l'éducation permet d'acquérir les compétences et l'expertise appropriées pour un emploi rémunéré. Une personne qui n'est pas allée à l'école et qui est incapable de lire et d'écrire peut rencontrer des difficultés à trouver un emploi, surtout dans un monde où l'environnement des entreprises demande des employés bien formés et capables de faire face à la technologie. Sans une source de revenu raisonnable, prendre soin des membres de la famille à charge peu s'avérer difficile. Les études montrent que le revenu d'une personne ayant un faible niveau d'alphabétisation reste à peu près le même tout au long de sa vie professionnelle alors que les personnes ayant acquis de bonnes compétences en langage et en numérique peuvent s'attendre à ce que leur revenu augmente d'au moins deux à trois fois, par rapport à leurs salaires de début de carrière<sup>107</sup>. Les jeunes qui ne terminent pas l'école primaire sont moins susceptibles d'obtenir des emplois suffisamment rémunérateurs pour éviter la pauvreté<sup>108</sup>. Troisièmement, une personne analphabète peut mener une vie difficile de plusieurs façons. L'incapacité à trouver un emploi

---

<sup>106</sup> Asadul ISLAM et al., « The long-term effects of civil conflicts on education, earnings, and fertility: evidence from Cambodia », *Journal of comparative economics*, 2015, P.6.

<sup>107</sup> ADB, « Cambodia: Addressing the skill gaps employment diagnostic study », 2015, PP. 23-25.

<sup>108</sup> B. Suresh Lal, « The economic and social cost of illiteracy: an overview », *Ijariie*, Vol. 1, issue 5, 2015, P. 665.

rémunéré peut entraîner une pauvreté avec de mauvaises conditions de vie. Il peut y avoir un manque de nécessités de base comme un bon logement, des vêtements et des repas décents. Les personnes analphabètes peuvent faire face à des situations plus défavorables que les alphabètes<sup>109</sup>.

La définition de l'alphabétisation a traditionnellement été limitée à la capacité de lire, écrire et additionner des nombres ; en particulier, la définition de la lecture a signifié la lecture et l'analyse de textes imprimés tels que des livres et des journaux. Le monde actuel est numérique et plus un individu est lettré, plus il est probable qu'il occupe un poste qui nécessite l'utilisation d'un ordinateur. Pourtant, la plupart des programmes scolaires n'intègrent pas l'alphabétisation technologique<sup>110</sup> dans une définition plus large de l'alphabétisation. L'UNESCO indique que l'éducation améliore la compréhension des nouvelles technologies et facilite leur diffusion et leur mise en œuvre, facteur qui favorise également la croissance économique. Mais si l'alphabétisation enseignée dans les écoles n'inclut pas les textes basés sur la technologie, il y a peu d'incitation pour les jeunes à maîtriser les compétences en numérique<sup>111</sup> qui, selon eux, ne les concernent pas. Sans compétences solides en alphabétisation et en numérique, l'alphabétisation technologique<sup>112</sup> est difficile à atteindre. Les personnes qui possèdent de solides compétences de base en lecture, en écriture, en numérique et une alphabétisation fonctionnelle avancée constituent un capital humain précieux pour le pays et l'économie nationale. Sans une telle expertise, il est impossible de rivaliser efficacement sur le marché mondial.

L'analphabétisme limite considérablement la capacité d'une personne à accéder, comprendre et appliquer des informations et des messages relatifs à la santé. Cela entraîne une mauvaise santé des ménages et des personnes, des conditions d'hygiène déplorables et une qualité de nutrition médiocre. Les personnes illettrées, en particulier les mères, sont plus susceptibles d'adopter de mauvaises pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans leur foyer<sup>113</sup>. Cela conduit à un taux plus élevé de maladies, d'accidents et d'autres problèmes de santé, ce qui à son tour augmente la demande des services médicaux et provoque l'absentéisme au travail (source de revenu)<sup>114</sup>. L'analphabétisme augmente également la probabilité d'un comportement sexuel à haut risque, en raison d'un manque de sensibilisation à la santé sexuelle et reproductive et d'une utilisation

---

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Jayson W. Richardson et al., « unsystematic technology adoption in Cambodia: Students' perceptions of computer and internet use », *international journal of education and development using information and communication technology*, Vol. 10, issue 2, 2014, PP. 63-76.

<sup>111</sup> Jayson W. Richardson, « Challenge of adopting the use of technology in less developed countries: The case of Cambodia », *Comparative education review*, Vol. 55, No. 1, 2011, PP. 8-29.

<sup>112</sup> Riccardo Corrado et al., « Can ICT help Cambodian students become the solution for improving education in the country? », *Journal of management, economics, and industrial organization*, Vol. 3, No. 2, 2019, PP. 1-15.

<sup>113</sup> Niranjana Thengal, « Social and economic consequences of illiteracy », *international journal of behavioral social and movement sciences*, Vol. 2, issue 2, 2013, P. 128.

<sup>114</sup> Rosemary Morgan et al., « Why are few women rising to the top? A life history gender analysis of Cambodia's health workforce », *BMC health services research*, Vol. 19, 2019, PP. 1-9.

inadéquate ou non de la contraception. L'ignorance des méthodes contraceptives augmente la probabilité de grossesse non planifiée. A leur tour, les jeunes mères ne sont pas susceptibles de poursuivre leurs études ou d'intégrer le marché du travail<sup>115</sup>.

Au Cambodge, les enfants d'âge scolaire, en particulier les filles, sont censés contribuer à des activités génératrices de revenus<sup>116</sup> ou s'occuper de frères et sœurs plus jeunes, de sorte qu'ils ne peuvent pas aller à l'école. Lorsque les parents ne sont pas impliqués dans l'éducation de leurs enfants, les jeunes élèves sont plus susceptibles de présenter des problèmes de comportement, d'obtenir de mauvais résultats scolaires, d'avoir un taux d'absentéisme élevé, de redoubler ou de décrocher<sup>117</sup>. Les enfants qui ne vont pas à l'école n'apprennent pas d'informations vitales relatives à la santé et à la nutrition. L'analphabétisme crée un obstacle souvent insurmontable qui empêche les pauvres d'améliorer leur vie parce qu'ils sont exclus du processus de développement. A mesure que l'économie se développe et que des emplois sont créés les pauvres sont mal préparés à les combler. 43% de la population du Cambodge a moins de 30 ans<sup>118</sup>; beaucoup sont analphabètes et manquent d'opportunités pour accéder à l'éducation ce qui est une cause majeure de pauvreté et la raison pour laquelle les gens cherchent des emplois à l'extérieur du Cambodge. Pour les Cambodgiens, le travail domestique est considéré comme un travail de femmes, ce qui signifie que les femmes non éduquées et non qualifiées sont ciblées pour ce type d'emplois à l'étranger. Ces dernières années, des violations des droits de l'homme ont été commises contre des travailleurs migrants à la suite d'une série d'abus physiques et d'exploitation sexuelle. Il est évident que les femmes sont significativement plus vulnérables à la traite et à l'exploitation des êtres humains ainsi qu'à la coercition et à l'intimidation, en raison de leur manque d'éducation, et à l'oppression sexuelle. L'augmentation de la traite des êtres humains<sup>119</sup> au Cambodge est due au manque d'éducation et au manque d'informations disponibles sur les défis et les dangers de la migration. Les taux d'analphabétisme parmi les travailleurs migrants sont très élevés. Cela affecte leur capacité à comprendre les contrats, la nature de la formation avant le départ, les méthodes d'éducation à la sécurité de la migration et à leurs droits au travail<sup>120</sup>.

Les personnes analphabètes font face à de plus grands obstacles en termes d'insertion sociale, non seulement le plan personnel (les difficultés d'inclusion sociale, le travail précaire, le

<sup>115</sup> Patrick Heuveline & Savet Hong, « Household structure and child education in Cambodia », international journal of population studies, Vol. 3, Issue 2, 2017, PP. 1-15.

<sup>116</sup> Shuang Chen, « Education and transition to work: Evidence from Vietnam, Cambodia and Nepal », International journal of educational development, Vol. 61, 2018, PP. 92-105.

<sup>117</sup> Kate Bird et al., « Resilience and sustainable poverty escapes in rural Cambodia », USAID, 2018, P. 16.

<sup>118</sup> ILO, « Decent work country programme 2019-2023 », 2019, P. 18.

<sup>119</sup> Thierry Bouhours et al, « Human trafficking and moral panic in Cambodia », The annals of American academy of political and social science, Vol. 653, No. 1, 2014, P. 211.

<sup>120</sup> United nations office on drug and crime, « Trafficking in persons from Cambodia, Laos PDR and Myanmar to Thailand », 2017, P. 16.

taux élevé de maladie, etc.), mais aussi au sein de la famille (la nutrition de l'enfant, l'hygiène, la santé et l'éducation, etc.) et au niveau sociétal (la productivité plus faible, les coûts élevés des soins de santé). Les adultes illettrés font face à de graves problèmes d'employabilité, étant donné leur faible niveau de connaissances et d'expertise. Cela est imputable à un manque de scolarisation formelle, causé soit par un départ précoce de l'école pour entrer sur le marché de travail, soit par une perte de capacité de lecture et d'écrire au fil du temps. En outre, les analphabètes ont peu de conscience de leurs droits et devoirs et peuvent donc être enclins à accepter des contrats de travail précaires et de faible qualité. Les personnes analphabètes ont peu de possibilités de connaître et d'exercer les droits individuels auxquels elles ont droit en vertu de la loi, ou de participer activement à la réalisation des droits collectifs essentiels à la dignité humaine.

L'analphabétisme des adultes augmente la vulnérabilité socioéconomique actuelle et future et constitue un facteur important de la reproduction de cette vulnérabilité par les enfants, qui se transmet de génération en génération. Ses effets sont présents tout au long de la vie. La vulnérabilité des analphabètes nuit à leur estime de soi et augmente le risque de peur, d'insécurité et de détresse, ce qui limite leur capacité de réaction individuelle et leur capacité à utiliser les solutions offertes par la société et les organisations sociales. Ils sont également exposés à de plus grands risques et sont moins capables de faire face à l'adversité. Leur vulnérabilité est exacerbée par la difficulté de construire des réseaux sociaux importants, ainsi que par la position subordonnée qu'ils doivent occuper dans des environnements où la lecture et l'écriture sont une forme de pouvoir. Ces deux compétences ont toujours été – sont toujours – des mécanismes clés pour le développement d'un capital social accru par les individus et les familles. Le développement des compétences et l'élargissement des liens sociaux que l'éducation implique facilitent l'inclusion sociale de ses bénéficiaires. L'inclusion sociale dans ce sens doit être comprise comme un processus dynamique et multifactoriel permettant aux individus d'atteindre un niveau minimum de bien-être. L'inclusion ne consiste pas seulement à améliorer l'accès aux canaux d'intégration, mais également à promouvoir une plus grande autodétermination des parties prenantes impliquées.

Les personnes vivant dans la pauvreté et l'analphabétisme sont souvent négligées et oubliées par les politiciens ou le gouvernement. Ils sont touchés de manière disproportionnée par de nombreuses violations des droits de l'homme. La discrimination contre les personnes vivant dans ces situations est répandue et largement tolérée. Les personnes vivant dans la pauvreté et l'analphabétisme ont des expériences et des besoins divers et rencontrent différents niveaux de pauvreté, en termes d'intensité et de durée. Ils ne sont pas atteints efficacement par les politiques publiques et services publics. Les obstacles, l'insécurité et les facteurs structurels les empêchent souvent de revendiquer leurs droits et de réaliser leur potentiel de manière indépendante ; ils ont

besoin d'un soutien actif de l'État. Dans la section suivante, découvrons comment le gouvernement cambodgien répond aux besoins des citoyens.

## **Section II : L'ignorance de l'Etat à l'égard des difficultés des citoyens**

Pourquoi les gouvernements existent-ils ? L'une des principales raisons est qu'ils créent des règles. Ils ont presque certainement pour origine la nécessité de protéger la population des conflits et d'assurer l'ordre public. Ils ont d'abord évolué lorsque les gens ont découvert que la protection était plus facile s'ils restaient ensemble, dans des groupes, et s'ils étaient tous d'accord pour dire que l'un, ou certains membres du groupe, devrait avoir plus de pouvoir que d'autres. Cette reconnaissance est la base de la souveraineté. Un pays doit, ensuite, non seulement protéger ses citoyens les uns des autres, mais aussi assurer la fourniture des besoins fondamentaux. Ceux-ci permettent aux citoyens de se développer physiquement et intellectuellement et répondre à ces besoins est une obligation. Sinon, le processus de la vie ou le développement de l'individu, représenté par ses besoins sociaux et physiques, demeure bloqué. Tous les besoins ne correspondent pas à des droits et tous les droits ne correspondent pas à des besoins mais un ensemble central de droits humains repose sur les besoins fondamentaux. Le concept des droits de l'homme constitue un élément essentiel dans le discours sur les besoins fondamentaux.

Au Cambodge, ces derniers (comme l'éducation <sup>121</sup> et la santé <sup>122</sup>) sont inscrits dans la Constitution. Le Gouvernement a une obligation de fournir ces besoins fondamentaux aux citoyens. Le problème posé est de savoir, si en réalité, le Cambodge, qui est un pays pauvre et moins avancé, peut fournir ces besoins fondamentaux à ses citoyens ?

### **§1 : Les contraintes étatiques quant au développement socioéconomique des ménages**

Les dotations des ménages au Cambodge sont faibles en terme de capital humain (l'éducation et la santé) et d'actifs physiques. Ils sont fortement exposés aux chocs et une diversification économique limitée a entraîné un ralentissement de la croissance des opportunités économiques en dehors du secteur de l'habillement. Cette combinaison de facteurs a façonné les moyens de subsistance et les opportunités pour les Cambodgiens, qui à leur tour déterminent leur capacité à atteindre la sécurité économique. Ces facteurs sont généralement soulignés par la

---

<sup>121</sup> Articles 65, 66, 67, et 68 de la Constitution cambodgienne de 1993.

<sup>122</sup> Articles 72, 73, 74, et 75 de la Constitution cambodgienne de 1993.



mauvaise prestation de services du secteur public, en partie due à la faiblesse des systèmes de gouvernance. La faible qualité de services publics dans l'éducation et les soins de santé affaiblissent le développement du capital humain. Les dépenses publiques d'éducation et de santé sont en général faibles, ce qui laisse les citoyens les supporter par eux-mêmes.

### **I : Le renforcement de l'éducation et de l'infrastructure sanitaire : des défis pour le développement socioéconomique**

L'éducation est à la fois un droit<sup>123</sup> et un moyen de sortir de la pauvreté. Les personnes qui ont fréquenté l'école ont plus de chances de trouver du travail, de prendre soin de leur santé et de demander aux Gouvernements d'agir dans leur intérêt. Aider les filles à s'inscrire et à rester à l'école signifie lutter contre la discrimination à laquelle elles sont confrontées. Un plus grand nombre d'enseignants de qualité et un meilleur assainissement dans les écoles aideraient également à surmonter certaines barrières sociales. Tandis que l'éducation primaire reste la priorité du Gouvernement, il existe également un besoin croissant d'investir dans l'enseignement secondaire et supérieur et dans la formation professionnelle. Les jeunes diplômés des écoles secondaires et des collèges aujourd'hui deviendront les enseignants, les personnels de santé et les hommes d'affaires de demain. Mais le problème posé est de savoir comment peut-on améliorer la qualité des élèves si la qualité des enseignants eux-mêmes est limitée ?

### **A : La qualité insuffisante des enseignants au Cambodge**

L'éducation est la clé de la vision à long terme du Cambodge de construire un pays pacifique avec la stabilité politique, la sécurité et l'ordre social, la croissance économique à long terme, le développement durable et l'équité, l'amélioration du niveau de vie et la réduction de la pauvreté. Le développement des ressources humaines par l'éducation est identifié comme l'une des quatre priorités du Gouvernement qui garantira la compétitivité dans un marché du travail régional de plus en plus ouvert. Ceci sera réalisé à travers la formation de la main d'œuvre qualifiée et productive du marché du travail et l'augmentation de la valeur ajoutée ; l'élaboration de cadres réglementaires et l'amélioration des institutions d'enseignement et de formation professionnelle ; l'encouragement à la participation du secteur privé à l'éducation ; et le renforcement de la qualité de l'éducation et de la promotion de la recherche scientifique, du développement technologique et de l'innovation.

---

<sup>123</sup> L'article 65 de la Constitution cambodgienne prévoit que « *L'État protège et promeut les droits des citoyens à une éducation de qualité à tous les niveaux et prend toutes les mesures, étape par étape, pour rendre l'éducation de qualité accessible à tous les citoyens.* »

La qualité de l'enseignant est l'un des problèmes les plus préoccupants du système éducatif du Cambodge depuis le génocide. Il existe trois raisons principales qui causent la qualité médiocre des enseignants. Première raison, la modicité des salaires. Les enseignants cambodgiens sont généralement moins bien payés que ceux des autres professions comparables avec une différence de salaire rapportée d'environ 40%<sup>124</sup>. Les salaires des enseignants sont compris entre 150 dollars<sup>125</sup> et 250<sup>126</sup> dollars par mois. Deuxième raison, la faiblesse dans la gestion des écoles et des mesures de responsabilisation. Le processus de nomination hautement politisé et opaque du système éducatif cambodgien conduit à ce que de nombreux directeurs d'école n'ont souvent pas les compétences en leadership et en gestion requises pour superviser les enseignants et gérer efficacement l'école. Beaucoup d'argent a été dépensé pour la formation des directeurs d'école ainsi que des enseignants, mais cela ne s'est pas traduit par des écoles publiques bien gérées. Troisième raison, l'incapacité du gouvernement à attirer des personnes hautement qualifiées dans le cadre de l'enseignement. Contrairement à des pays de l'ASEAN comme Singapour, qui n'accepteront que les diplômés du baccalauréat dans les trois premiers classements pour l'admission à la profession d'enseignant, le Cambodge recrute généralement ses enseignants parmi les diplômés du baccalauréat<sup>127</sup> les plus pauvres. Une enquête de la BM a récemment révélé que 84,9%<sup>128</sup> des étudiants du centre provincial de la formation des enseignants dans certaines provinces ont obtenu des notes de niveau D, E ou F à leur examen de baccalauréat et que l'enseignement est généralement le dernier choix pour la plupart des diplômés. Il n'y avait ni A ni B et seulement un petit nombre de C. Ces trois raisons sont les facteurs qui expliquent la faible qualité des enseignants déjà recrutés. Il existe également d'autres éléments qui expliquent la piètre qualité des enseignants avant d'être recrutés, notamment l'incapacité à intégrer les normes des enseignants dans le programme des centres de formation et de la faible capacité des formateurs d'enseignants.

Pour comprendre la qualité médiocre des enseignants au Cambodge, il faut retourner vers l'année 1990, après la guerre civile. A l'époque, la profession d'enseignant était considérée comme attrayante avec une faible exigence et des paiements réguliers. La nomination d'un enseignant constituait un emploi à vie, ce qui permettait également de travailler dans leur ferme (pour ceux qui habitent à la campagne) ou de trouver un deuxième emploi (pour ceux qui habitent en ville). L'idée d'avoir une source de revenu garantie, même après la retraite, était à la fois souhaitable et attrayante. Cela a conduit à l'émergence de ce que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de paysans-

---

<sup>124</sup> Données de la BM 2018.

<sup>125</sup> Le salaire de l'enseignant d'école maternelle est 150 dollars.

<sup>126</sup> Le salaire de l'enseignant du lycée est 250 dollars.

<sup>127</sup> Au Cambodge, il existe 6 classements pour les diplômés du baccalauréat ; Le classement A est « excellent » ; le classement B est « très bien » ; le classement C est « Bien » ; le classement D est « assez bien » ; le classement E est « passable » ; et le classement F est « échec ».

<sup>128</sup> Données de la BM 2018.

enseignants du Cambodge dans les campagnes. Alors que le Cambodge entrait dans une ère d'entreprise privée au milieu des années 1990, les possibilités d'emploi dans le secteur privé étaient beaucoup plus nombreuses qu'auparavant, ce qui a diminué l'attrait de l'enseignement. De plus, le coût de la vie a commencé à monter en flèche, de sorte que le salaire de l'État est de plus en plus insuffisant pour subvenir aux besoins d'une famille. Parce que le gouvernement n'a pas pris la qualité de l'éducation comme une priorité, la profession d'enseignant est devenue moins valorisée. Une étude de la BM de 2014 a révélé qu'en moyenne, les enseignants ne gagnent que 60% de ce que gagne les autres professions, et qu'un enseignant marié avec une famille de deux personnes, se trouve en dessous du seuil de pauvreté<sup>129</sup>.

En raison du faible salaire, beaucoup offrent des cours supplémentaires privés à leurs élèves, en particulier au niveau d'enseignement secondaire. Pour attirer les élèves à assister aux cours privés supplémentaires, les enseignants gardent les points les plus importants de la classe publique pour enseigner en classe privée. Cette classe privée est injuste pour les élèves pauvres. Par ce système lucratif, les élèves pauvres sont plus susceptibles d'être exclus du système éducatif, d'abandonner plus tôt ou d'obtenir une note inférieure à l'examen de baccalauréat. Le manque de formateurs d'enseignants de qualité constitue un autre obstacle majeur au progrès<sup>130</sup>. En effet le Cambodge souffre actuellement d'une grave pénurie de formateurs d'enseignants expérimentés et parfaitement qualifiés.

Alors que la capacité est un défi majeur (les enseignants sont largement sous-payés, sous-qualifiés et en nombre insuffisant), le manque manifeste de statut social conféré aux enseignants pose un problème tout aussi préoccupant. La notion selon laquelle les enseignants ont un statut inférieur et ne sont pas respectés par la société contribue encore à l'attrait indésirable de la profession. La capacité d'enseignement limitée, et donc la qualité médiocre de l'éducation, a conduit et peut continuer à conduire à la fragilité de plusieurs manières. Une éducation de mauvaise qualité peut servir à amplifier le manque de confiance de la société dans les services fournis par l'État qui, une fois de plus, n'ont pas donné les indications promises de modernisation.

La faiblesse de la gouvernance dans le domaine de l'éducation touche non seulement ce domaine mais également celui de la santé. Les gens peu éduqués ont tendance à faire moins attention à leur santé à cause de l'accès difficile à l'information la concernant et leur capacité de compréhension d'une éventuelle publication est limitée. Ce phénomène conduit facilement les gens à tomber malade même si la maladie est principalement évitable. Ensuite, le coût des soins de santé

<sup>129</sup> Report of Parliamentary Institute of Cambodia, « Education reform in Cambodia: progress and challenges in basic education », Phnom Penh, 2016, P. 10.

<sup>130</sup> Prateek Tandon & Tsuyoshi Fukao, « Education the next generation: improving teacher quality in Cambodia », World Bank, Washington D.C, 2015, P. 39.

est à la charge des ménages car le Cambodge n'a pas encore de système de protection sociale globale pour les citoyens.

### **B : La négligence étatique dans le renforcement de l'infrastructure sanitaire**

Le Cambodge a déployé des efforts considérables pour reconstruire son système de santé après des années de conflit qui ont décimé l'infrastructure sanitaire du pays. Le Gouvernement a ainsi introduit, dans les années 1990, des réformes du secteur de la santé qui mettaient l'accent sur le renforcement et l'extension de la fourniture des soins de santé primaires à travers le système de santé de district. Malgré cela, l'accès à des soins de qualité reste problématique, en particulier pour les pauvres ruraux. Depuis cette réforme du système de santé, la situation s'est nettement améliorée ; l'espérance de vie à la naissance est passée de 58 ans en 2000 à 69 ans en 2017<sup>131</sup>. La couverture vaccinale infantile a augmenté avec 84%<sup>132</sup> des enfants âgés de 12 à 23 mois vaccinés contre la rougeole en 2018 contre 52% en 2002. Malgré ces réalisations, les résultats en matière de santé au Cambodge figurent toujours parmi les plus bas de la région de l'Asie du Sud-Est. Le paludisme, la tuberculose et les infections à VIH sont encore répandus. La charge croissante du diabète, de l'hypertension et de l'hypercholestérolémie dans la population adulte met à rude épreuve le système de santé cambodgien<sup>133</sup>.

Un autre défi de santé important auquel est confronté le Cambodge est le vaste secteur privé en pleine croissance. Le secteur de la santé privé à but lucratif est très peu réglementé. Les produits pharmaceutiques peuvent être achetés partout <sup>134</sup>, auprès des vendeurs du marché vendant des produits d'épicerie, des pharmacies dotées de commerçants sans formation formelle, des médecins de village qui ont été formés pendant ou après le régime khmer rouge. La loi de 2000 sur la gestion des services médicaux, paramédicaux et d'aide médicale privés prévoit que le Ministère de la santé doit accréditer les opérations médicales en fonction du type de services qu'il fournit et des qualifications de son personnel. Le sous-décret n° 61 de 2003 sur le code de déontologie médicale et Prakas (déclaration) n° 034 de 2011 sur l'ensemble de procédures et conditions, complète la loi par des réglementations définissant les procédures requises pour ouvrir ou fermer, modifier ou relocaliser, des services privés. L'agrément des établissements de santé privés par le MOS exige que le médecin ou l'assistant médical concerné s'inscrive auprès du conseil médical national, créé en 2000. Même ainsi, l'application des procédures d'octroi de licences et d'enregistrement est loin d'être achevée, bien que seuls les praticiens dûment autorisés aient le droit d'opérer dans le secteur

<sup>131</sup> World Bank, 2017. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=KH>

<sup>132</sup> World Bank, 2018. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.IMM.MEAS>

<sup>133</sup> Chhoun Pheak et al, « High prevalence of non-communicable diseases and associated risk factor amongst adult living in with HIV in Cambodia », PLOS ONE, Vol. 12, 2017, PP. 1-14.

<sup>134</sup> Bart Jacobs, « Enabling the rural poor access to health services through innovative health intervention in Cambodia », institute of tropical medicine, Brussels, 2015, P. 14.

public. Le rôle du conseil médical est encore limité, à la fois en termes de représentation des praticiens de la santé et d'application des réglementations, bien que le conseil médical et les associations professionnelles aient élaborés des codes d'éthique pour leurs membres.

Le secteur de la santé publique du Cambodge a toujours une faible utilisation globale. 16% des patients malades ou blessés recherchent des soins d'abord dans le secteur public, tandis que 43% ont demandé des soins chez les prestataires privés<sup>135</sup>. Les gens visitent davantage les praticiens privés et les cliniques pour des soins curatifs, tandis que les activités préventives sont du domaine du secteur public. Les patients plus riches ont tendance à recourir à des prestataires privés, tandis que les pauvres dépendent de prestataires du secteur informel. Le secteur privé et les prestataires informels représentent respectivement 61% et 26% de l'ensemble des prestations de services. La qualité des soins de santé dispensés par ces prestataires privés non réglementés suscite des inquiétudes particulières en plus du problème de qualité déjà existant dans son ensemble. En plus de la nécessité d'une surveillance et d'une réglementation renforcées, les défis qui subsistent incluent la nécessité d'améliorer la sécurité et la qualité des services de santé dans les secteurs public et privé, ainsi que de surmonter les inégalités en matière de santé qui subsistent – à la fois géographiquement et entre divers groupes économiques et sociaux.

Les facteurs liés à la faible utilisation du secteur public sont issus de bas salaires des personnels des prestataires de services qui obligent de nombreux professionnels de la santé publique à rechercher des revenus supplémentaires dans le secteur privé causant l'absence des personnels dans l'établissement, et du fonctionnement irrégulier de l'établissement à cause de budget insuffisants pour couvrir les dépenses opérationnelles et non opérationnelles de prestation de service de santé. Les deux tiers<sup>136</sup> du personnel de santé publique travaillent également en privé. L'établissement public de la santé a un ratio de 0,71 lit d'hôpital pour 1 000 habitants<sup>137</sup>, avec des variations considérables d'une province à l'autre. La disponibilité de matériel médical diagnostic, comme l'imagerie par résonance magnétique (IRM) ou la tomodensitométrie, est encore très limitée et l'entretien est un problème ; ces installations sont le plus souvent disponibles dans le secteur privé. Le secteur médical privé en croissance mais peu réglementé est le premier point de contact pour la majorité de la population malade et blessée. La plupart des prestataires privés sont de petits cabinets, des pharmacies ou des praticiens unipersonnels. Les pharmaciens privés sont une source d'automédication commune, fréquemment consultée mais insuffisante pour la plupart des gens.

---

<sup>135</sup> World Health Organization, « Cambodia-WHO: country cooperation strategy 2016-2020 », 2016, P. 5.

<sup>136</sup> Peter L. Annear et al., « The kingdom of Cambodia: Health system review », Health systems in transition, Vol. 5, No. 2, 2015, P. 42.

<sup>137</sup> Ibid, P. 81.

Parmi les principaux problèmes figurent le maintien d'un personnel de santé rural viable avec une répartition urbaine-rurale plus équitable, le développement de spécialités médicales et infirmières et une double pratique généralisée par le personnel gouvernemental. Le MOS emploie au total 19 457 fonctionnaires (un nombre relativement faible par rapport aux autres ministères), dont la plupart sont des infirmières (environ 46%) et des sages-femmes (environ 24%). Les médecins représentent environ 14% des personnels de santé, avec un plus grand nombre de médecins généralistes que de spécialistes (environ 11% et 1% respectivement)<sup>138</sup>. Il n'y a pas de données officielles sur le personnel de santé dans les secteurs non gouvernemental et privé. Une récente enquête de la Banque mondiale sur les marchés de santé dans les zones rurales a estimé la contribution à la prestation de services à 50% des prestataires non médicaux, 29% des prestataires privés qualifiés et 20% des prestataires publics. Le personnel de santé dépend fortement des infirmières, avec 3,47 infirmières pour chaque médecin. Aux niveaux central et provincial, les médecins constituent la plus grande composante du personnel de santé, tandis que dans les zones rurales, les infirmières et les sages-femmes prévalent.

Les parcours de recherche de soin de santé varient peu à travers le pays, bien qu'il existe des différences claires entre les zones rurales et urbaines. La faible utilisation des établissements de santé publique reste préoccupante. La distance aux établissements, les coûts de transport, l'indisponibilité et les attitudes du personnel, les longs délais d'attente, les pénuries de médicaments et la méfiance ont été les principaux facteurs qui ont découragé les patients d'accéder aux établissements publics de santé. Bien que la couverture géographique des centres de soin primaire soit pratiquement accessible, le coût de transport vers les centres, le coût d'opportunité du temps passé dans les centres, les frais d'utilisation et les frais accessoires créent tous des barrières à l'accès aux centres de soin primaire par les citoyens.

L'absence d'amélioration de l'éducation et de l'infrastructure sanitaire n'est pas qu'une seule contrainte de l'État au développement socioéconomique cambodgien. Le Cambodge se trouve à un moment critique pour générer de nouvelles sources de création d'emplois.

## **II : Le défaut de diversification économique**

Entre une situation de chômage de masse, de mauvaises conditions de travail, des écarts de salaires, la discrimination et autres préoccupations, trouver un emploi peut être un défi ; et le fait d'en avoir un ne garantit pas des conditions de vie décentes, en particulier dans les pays à faible revenu. Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), de mauvaises conditions de travail constituent le principal défi mondial pour l'emploi. En raison du faible niveau des revenus et de

---

<sup>138</sup> Ibid, P. 87.

l'absence de protection sociale, un grand nombre d'emplois sont misérables. L'OIT a défini un « *programme pour le travail décent* », qui vise quatre objectifs stratégiques : créer des emplois, garantir des droits au travail, étendre la protection sociale et promouvoir le dialogue et la résolution des conflits.

Les citoyens dans les pays en développement travaillent de très longues heures mais gagnent moins ; les revenus sont également incertains. L'emploi informel prédomine dans les pays en développement. L'OIT a déclaré que l'économie informelle représente entre la moitié et les trois quarts des emplois non agricoles dans les pays en développement. La main-d'œuvre agricole à grande échelle du Cambodge rend important de favoriser les liens entre les petits propriétaires terriens et les grandes exploitations agricoles ou les grandes entreprises pour assurer le développement des industries agro-industrielles, augmenter le volume des exploitations à forte valeur ajoutée et accélérer la croissance des agro-industries. Toutefois, la source la plus critique de création d'emplois et de croissance économique à long terme proviendra de l'industrialisation du Cambodge, avec de nouvelles industries ainsi que de la fabrication, pénétrant de nouveaux marchés avec des produits à forte valeur ajoutée, notamment des produits de consommation et des équipements de production<sup>139</sup>. Les secteurs de l'industrie et des services sont ceux où la plupart des emplois du Cambodge – et des emplois de meilleure qualité – seraient probablement créés.

Certains des traits caractéristiques de l'emploi informel au Cambodge sont l'absence de protection en cas de non-paiement du salaire, les heures supplémentaires obligatoires ou les quarts de travail supplémentaires, les mises à pied sans préavis ni indemnités, les conditions de travail dangereuses et l'absence de prestations sociales telles que les retraites, les congés de maladie et l'assurance maladie. Dans ce sous-paragraphe, abordons le défi du marché du travail limité au Cambodge (A) et l'indécence du salaire dans ce pays (B).

### **A : Le défi d'un marché du travail limité**

Le Cambodge est un pays en développement avec une base économique limitée. Les secteurs de l'habillement, du tourisme et de la construction ont stimulé la croissance économique et la création d'emplois ces dernières années alors que le secteur agricole, dont une majorité de Cambodgiens dépendent pour leur subsistance, reste pauvre et instable. Les secteurs du vêtement et de la chaussure, dominés par les femmes au Cambodge restent la principale source d'emploi formelle. Bien que les chiffres globaux varient d'une année à l'autre, ces secteurs emploient environ 700 000 travailleurs, principalement des femmes (750 000 si les travailleurs des chaussures et des articles de voyage sont inclus). On estime que l'industrie du vêtement représente 74% des

---

<sup>139</sup> World Bank, « Cambodia sustaining strong growth for the benefit of all », op cit., P. 56.

exportations totales des marchandises<sup>140</sup> et 20% du PIB du Cambodge en 2018. Un des facteurs important de la croissance du secteur de l'habillement a été l'accès au marché européen dans le cadre de l'accord « tout sauf les armes » (TSA) de l'Union européenne et du « système général de préférences » (SGP) des Etats-Unis, représentant 46% et 24% respectivement des exportations totales de vêtements du Cambodge en 2018<sup>141</sup>. Cependant, en 2019, l'UE remettait partiellement en cause cet accord en raison de préoccupations concernant l'état de la démocratie et des droits de l'homme au Cambodge, privant ainsi le pays de près d'un milliard de dollars de recettes. En même temps, le législateur américain a déposé une proposition de loi sur le commerce avec le Cambodge qui obligerait le gouvernement américain à revoir le statut commercial préférentiel du pays dans le cadre du SGP qui lui accorde des réductions tarifaires et des exonérations sur ses exportations vers les Etats-Unis, se basant sur la même raison que l'EU. Une telle décision pourrait potentiellement affecter les perspectives et les moyens de subsistance de la main-d'œuvre du secteur de l'habillement, de leurs familles et de leurs communautés.

Une étude de l'OIT en 2017 estime qu'au cours des deux prochaines décennies, 57% de la main-d'œuvre cambodgienne (plus de 4 millions de travailleurs)<sup>142</sup> seront confrontés à une forte probabilité d'automatisation ayant des conséquences sur leur emploi. Les avancées technologiques sont susceptibles d'affecter de manière significative des groupes spécifiques au sein de la population active, y compris les travailleurs peu qualifiés, les femmes, les jeunes et les travailleurs moins instruits. Les secteurs susceptibles d'être particulièrement touchés sont ceux de la construction (87%), du commerce de détail (81%) et de l'habillement (88%)<sup>143</sup>. Simultanément, le fait de remplacer des emplois par de la technologie les rend vulnérables et informels. L'OIT<sup>144</sup> a montré que 57% des femmes et 45% des hommes occupaient un emploi susceptible d'être impacté par l'automatisation avec une forte proportion (en particulier de femmes) de travailleurs indépendants ou de travailleurs familiaux. Le travail dans les entreprises formelles représente moins de 20% de l'emploi. Il convient en outre de noter que près de 20% de l'emploi informel se déroule dans des entreprises formelles, souvent liées à des problèmes de respect des normes du travail au sein de l'entreprise concernée. La vulnérabilité au Cambodge est renforcée structurellement par la base étroite de l'économie, qui reste tributaire du secteur des exportations de vêtements, du tourisme, du riz et de la construction, les marchés d'exportation se situant dans une fourchette

---

<sup>140</sup> Andrea Schill, « The footwear sector – new opportunities for Cambodia? », ILO, Cambodia garment and footwear sector bulletin, Issue 9, 2019, P. 7.

<sup>141</sup> Hor Kimsay, « Garment export increase 24% », The Phnom Penh Post, 30/01/2019.  
<https://www.phnompenhpost.com/business/garment-exports-increase-24>

<sup>142</sup> ILO, « ASEAN in transformation: how technology is changing jobs and enterprises – Cambodia country brief », 2017, P. 6.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> ILO, « Kingdom of Cambodia : decent work – country programme 2019-2023 », 2019, P. 20.



étroite. Cette dépendance fragilise le pays face aux chocs, avec une capacité limitée à diversifier la production industrielle et à sortir de son modèle de croissance à bas salaires et à faible productivité.

La population active au Cambodge représente 70% de la population totale, avec 270 000 nouveaux jeunes qui entrent chaque année sur le marché du travail<sup>145</sup>. Le taux de participation à l'emploi représentait environ 83% de la population active totale. Les services absorbent 41,5% de l'emploi total, suivis par l'agriculture à 33,2% et l'industrie à 25,2%<sup>146</sup>. Une nuance est toutefois à souligner dans le domaine agricole, qui statistiquement, n'est plus le premier secteur d'emploi si la situation de travail des jeunes (les enfants) était prise en compte dans les chiffres, le secteur agricole serait toujours le plus gros employeur avec 47,1%<sup>147</sup>. La plupart des jeunes travaillent dans la ferme familiale, ce qui pose deux problèmes. Premièrement, 46,8% des jeunes sont des travailleurs familiaux non rémunérés et très peu sont capables de passer de ce type d'activité à un emploi stable et/ou satisfaisant. Deuxièmement, 19,1% des enfants cambodgiens âgés de 5 à 17 ans (755 245 enfants) sont économiquement actifs ; et la majorité (86,7%) vit dans les zones rurales.

Avec la vulnérabilité d'emploi et le travail non rémunéré dans la ferme familiale, de nombreux Cambodgiens partent à l'étranger à la recherche d'un travail décent pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Environ 1,5 million de migrants cambodgiens travaillent actuellement à l'étranger<sup>148</sup> dont plus d'un million vivent dans la seule Thaïlande. Le travail à l'étranger permet aux migrants cambodgiens de gagner un salaire plus élevé<sup>149</sup> que celui de chez eux s'ils partent par la voie régulière (formelle) et leur donne la possibilité de renvoyer des fonds aux membres de la famille. Les envois de fonds des migrants contribuent de manière significative aux revenus des ménages au Cambodge. Environ la moitié<sup>150</sup> des travailleurs migrants vivant à l'étranger envoient de l'argent à leur famille pour aider à réduire la pauvreté et La BM a estimé un flux d'envois de fonds de 0,9 milliards de US dollars en 2015<sup>151</sup>.

Concernant la recherche d'emploi à l'étranger, environ 200 000 migrants illégaux ont été expulsés par la Thaïlande en 2014<sup>152</sup> ; la migration transfrontalière entraîne un risque beaucoup plus élevé. Elle peut se retrouver dans une situation d'emploi qui pourrait clairement être considérée comme un trafic d'êtres humains. Les migrants travaillant à l'étranger signalent des difficultés

---

<sup>145</sup> Ibid, P. 15.

<sup>146</sup> Heidi Feldt et al, « Preparing and accessing decent work amongst rural youth in Cambodia », FAO, Rome, 2019, P. 15.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Daphné CHEN, « Cambodian migrants faring worst in region », Phnom Penh Post, 14 December 2017.

<sup>149</sup> ILO, « Kingdom of Cambodia: decent work – country programme 2019-2023 », op cit., P. 20.

<sup>150</sup> Mauro Testaverde et al., « Migrating to opportunity: overcoming barriers to labor mobility in Southeast Asia », World Bank, Washington DC, 2017, P. 94.

<sup>151</sup> World Bank, « migration and remittances factbook 2016 », 2016, P. 43.

<sup>152</sup> Kimchhoy PHONG, Federico BARRERAS & Javier SOLA, « Internal migration patterns and practices of low-skilled and unskilled workers in Cambodia », Open Institute, September 2016, P. 2.

persistantes telles que le non-paiement et le sous paiement des salaires, le remplacement des contrats, le harcèlement par les autorités gouvernementales locales, les longues heures de travail, le confinement au travail, les violences physiques, les abus sexuels et les problèmes de communication dus aux différences de langage et de culture. Ceux qui entrent par des voies irrégulières ou perdent leur statut légal dans des pays étrangers sont vulnérables à l'exploitation. Certains sont tués ; beaucoup deviennent victimes de la traite pour le travail forcé et le travail sexuel. La traite des êtres humains à l'extérieur du Cambodge affecte à la fois les hommes et les femmes, selon les pays de destination. Des jeunes garçons et filles cambodgiens sont victimes de la traite au Vietnam en tant que mendiants ; des hommes cambodgiens sont soumis à des trafics dans l'industrie de la pêche thaïlandaise<sup>153</sup>. Des histoires horribles sur les conditions de travail sur des bateaux de pêches thaïlandais sont apparus régulièrement dans les titres des journaux au Cambodge. Les pêcheurs devaient travailler de 16 à 18 heures par jour sans jour de repos, avec une nourriture limitée et peu ou pas de salaire. Le principal facteur qui pousse les Cambodgiens à émigrer à l'étranger est la pauvreté et la nécessité économique. Les possibilités limitées d'éducation, de formation et d'emploi, en particulier dans les zones rurales, ont débouché sur un groupe important de travailleurs non qualifiés incapables de trouver un emploi et de gagner suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille<sup>154</sup>. En plus de cela, les travailleuses migrantes sont confrontées à des défis supplémentaires pour trouver des opportunités de travail décent et des options de migration sûres et légales. Le type de travail disponible pour les travailleuses migrantes paie souvent moins et offre moins de protections légales que les opportunités offertes aux hommes. L'inégalité de traitement et de possibilités reflète la sous-évaluation des secteurs et des professions qui sont traditionnellement considérés comme du travail féminin, mais également, en évidence, les pratiques discriminatoires dans les secteurs qui embauchent des femmes et des hommes<sup>155</sup>. Même si les travailleurs migrants sont confrontés à de nombreux problèmes cités plus haut, dans les pays d'accueil, des centaines de milliers y vont toujours chaque année. La plupart cherchent du travail à l'étranger en raison du manque de possibilité d'emplois disponibles et du faible niveau de salaire sur le marché intérieur.

### **B : Le salaire indécent, barrière au développement humain**

Le salaire minimum est un instrument politique extrêmement courant dans le monde entier. Le Cambodge a une réglementation particulière sur le salaire minimum dans le sens que le salaire

---

<sup>153</sup> Naomi BURNETT, « Cambodia's invisible labor force: does safe migration prevent human traffic? », Phnom Penh, 2015, P. 13.

<sup>154</sup> Ibid, P. 15.

<sup>155</sup> ILO, « Kingdom of Cambodia: decent work – country programme 2019-2023 », op cit., P. 21.

minimum national ne s'applique qu'aux<sup>156</sup> salariés des industries de vêtements et de chaussures. Il n'y a pas d'autre réglementation sur le salaire minimum au niveau infranational ou dans d'autres secteurs de l'économie, à l'exception de l'administration publique. La base juridique du salaire minimum a été établie en 1997 avec la promulgation de la loi sur le travail au Cambodge. Simultanément, le salaire minimum régulier a été fixé à 40 dollars par mois et appliqué à l'échelle nationale aux industries du vêtement et de la chaussure. Le salaire minimum en 2020 a été fixé à 190<sup>157</sup> dollars brut (environ 170 euros) pour une durée hebdomadaire de travail de 48 heures ; cela veut dire que le salaire minimum a été augmenté seulement de 150 dollars en vingt-trois ans. Le salaire minimum est fixé par le Ministère du travail et de la formation professionnelle (MTFP) en consultation avec le comité consultatif du travail par le biais d'un Prakas (déclaration ministérielle). La composition du comité consultatif du travail est tripartite : les représentants du Ministère du travail et de la formation professionnelle (MTFP), les représentants des employeurs et les représentants des salariés.

Selon les conventions de l'OIT, le salaire minimum doit couvrir les dépenses de subsistance de l'employé et des membres de sa famille. En outre, il doit être raisonnablement lié au niveau général de salaires gagnés et au niveau de vie des autres groupes sociaux. Le Cambodge est signataire de la convention de l'OIT. Le salaire minimum, par définition, fixe le montant minimum de la rémunération qu'un employeur peut légalement payer à un travailleur. L'objectif fondamental du salaire minimum est de protéger les salariés contre des salaires indûment bas. Le salaire minimum, selon la loi cambodgienne sur le travail, est déterminé en tenant compte des besoins des travailleurs et de leurs familles par rapport au coût de la vie, aux allocations de sécurité sociale, au niveau général des salaires dans le pays et au niveau de vie comparatif des autres groupes sociaux. Le salaire minimum légal est fixé par la loi et, par conséquent, à la fois le droit du travailleur et l'obligation de l'employeur. L'article 104 de la loi cambodgienne sur le travail stipule que le salaire doit être au moins égal au salaire minimum garanti ; cela veut dire qu'il doit assurer à chaque travailleur un niveau de vie décent compatible avec la dignité humaine. La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948 a rappelé que les travailleurs devaient gagner au moins un salaire décent. De nos jours, l'OIT approuve le salaire décent dans le cadre du concept plus large du travail décent, qui vise un travail dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. Mesurer les besoins des travailleurs et de leurs familles implique d'estimer le niveau de salaire qui serait nécessaire pour atteindre un niveau de vie minimum, puis de comparer le salaire actuel à ce niveau. L'inflation est un critère également important pour l'ajustement du salaire minimum dans de nombreux pays, dont le Cambodge. Dans le pays, les prix alimentaires

<sup>156</sup> Article 107 de la loi cambodgienne sur le travail de 1997.

<sup>157</sup> Long Kimmarita, « Minimum wage set as \$190 for 2020 », The Phnom Penh Post, 22 September 2019.

augmentent généralement plus rapidement que les autres. Entre 2003 et 2015, ils ont augmenté de 147,7%<sup>158</sup>.

En 2018, le Cambodge comptait 1107 usines de vêtements et de chaussures, employant au total 740 000 travailleurs<sup>159</sup>. La recherche de la campagne « Clean Clothes and Central » a révélé que les travailleurs dépensaient 210 dollars (environ 190 euros) par mois pour les dépenses essentielles de nourriture, de loyer, de garde d'enfants et de transport<sup>160</sup>. Les travailleurs ont estimé qu'en moyenne, un salaire décent devrait être de 321 dollars (environ 290 euros) par mois, pour 8 heures de travail par jour et 26 jours de travail par mois<sup>161</sup>. Un salaire décent – un salaire suffisant pour subvenir aux besoins de la famille, fournir suffisamment de nourriture et répondre aux besoins en matière de logement, de soins de santé et autres – s'élèverait à environ 450 dollars<sup>162</sup> (environ 410 euros).

Les usines cambodgiennes sont caractérisées par de nombreux incidents causant des évanouissements collectifs et individuels qui ont été attribués à une combinaison de températures très élevées dans les usines et d'une mauvaise nutrition. Le Fonds national de sécurité sociale (FNSS) a signalé que plus que 1 600 incidents<sup>163</sup> d'évanouissement et un décès<sup>164</sup> ont été signalés dans 22 usines différentes en 2017. Il existe plusieurs causes d'évanouissement tels que les longs horaires de travail, la chaleur intense, le manque d'eau, la malnutrition, le faible salaire et le contact avec des produits chimiques. La malnutrition est la raison la plus souvent invoquée pour s'évanouir<sup>165</sup>. Les chercheurs ont constaté que les travailleurs avaient un apport moyen de 1598 calories par jour, soit environ la moitié de la quantité recommandée pour une femme travaillant dans un contexte industriel<sup>166</sup>. En raison des bas salaires et du manque de temps pour accéder à une nourriture saine, les travailleurs sont faibles et plus enclins à s'effondrer. La recherche a montré qu'en moyenne, les dépenses alimentaires mensuelles pour un membre des ménages des travailleurs

---

<sup>158</sup> ILO, « How is Cambodia's minimum wage adjusted? », Cambodian garment and footwear sector bulletin, Issue 3, 2016, P. 4.

<sup>159</sup> Rapport du MTFP, 2018.

<sup>160</sup> Joel Preston & Carin Leffler, « When best is far from good enough », Clean Clothes and Central, Oslo, Norway, 2016, P. 10. <https://cleanclothes.org/resources/national-cccs/when-best-is-far-from-good-enough-violations-of-workers2019-rights-at-four-of-h-m-best-in-class-suppliers-in-cambodia>

<sup>161</sup> Ibid, P.11.

<sup>162</sup> Anna McMULLEN, « Shop till they drop: fainting and malnutrition in Garment workers in Cambodia », Labour behind the label, 2014, P. 2. <https://cleanclothes.org/resources/national-cccs/shop-til-they-drop>

<sup>163</sup> Pech SOTHEARY, « Jump in fainting cases in 2017 for garment workers », Khmer Times, 5/02/2018, <http://www.khmertimeskh.com/50106532/jump-fainting-cases-2017-garment-workers/>

<sup>164</sup> Yon SINEAT et Erin HANDLEY, « garment worker dies after fainting at factory », The Phnom Penh Post, 09/08/2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/garment-worker-dies-after-fainting-factory>

<sup>165</sup> Anna McMULLEN, op. cit., P. 8.

<sup>166</sup> Ibid, P. 2.

ont été estimées à 255 000 Riels cambodgiens<sup>167</sup> (environ 73 dollars ou 66 euros). Cela exacerbe la probabilité de faiblesse et du manque de nutrition. Les salaires ne couvrent pas que la nourriture, mais également le loyer, les soins de santé, le carburant, l'électricité, l'eau, le transport, les vêtements, l'éducation et les autres coûts. Le loyer seul représente déjà 40\$ par mois <sup>168</sup>. La malnutrition est symptomatique du fait que les travailleurs ne sont pas assez payés pour vivre avec dignité. En raison du faible niveau de salaire, quelque 40%<sup>169</sup> des travailleurs de l'industrie de vêtements et de chaussures sont endettés ou sous une autre forme de responsabilité financière. Selon un rapport publié par la Confédération syndicale internationale (CSI), le Cambodge se trouve sur la liste des dix pires pays en terme de droits du travail. Le rapport annuel indiquait que le Cambodge avait chuté dans ses classements pour deux raisons : l'adoption de la nouvelle loi sur l'union syndicale, qui limitait davantage la capacité des travailleurs à négocier leurs conditions de travail et leur rémunération ; et les répressions violentes de la part de la police contre des manifestations syndicales pacifiques<sup>170</sup>.

En plus des contraintes sur le développement socioéconomique des ménages, le gouvernement cambodgien ajoute encore des problèmes sur les difficultés déjà existantes pour les citoyens.

## **§2 : Le surplus de problèmes causés par l'Etat, facteur accentuant l'inconfort des citoyens**

Le développement est un processus économique, social, culturel et politique global visant à l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et à la distribution équitable des avantages. Le droit au développement est un droit de l'homme inaliénable en vertu duquel toute personne et tous les peuples ont le droit de participer, de contribuer et de bénéficier du développement économique, social, culturel et politique, dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement reconnus. L'Etat de droit et le développement sont étroitement liés et se renforcent mutuellement ; le développement de l'Etat de droit au niveau national est essentiel pour une croissance économique soutenue et inclusive, le développement durable, l'élimination de la pauvreté et de la faim et la pleine réalisation de tous les

---

<sup>167</sup> ILO, « Living conditions of garment and footwear sector workers in Cambodia », Cambodia garment and footwear sector bulletin, Issue 8, 2018, P. 9.

<sup>168</sup> Anna McMULLEN, op. cit., P. 10

<sup>169</sup> <sup>169</sup> ILO, « Living conditions of garment and footwear sector workers in Cambodia », op cit., P. 10.

<sup>170</sup> Report of CSI, « the world's worst countries for workers », 2014, P. 18.

[https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey\\_ra\\_2014\\_eng.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2014_eng.pdf)

droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, qui le renforcent à leur tour.

L'État a une obligation de garantir la stabilité politique, économique et sociale pour que ses citoyens puissent jouir du développement. Dans les pays sous-développés, cette obligation n'est pas garantie. En plus de cela, les citoyens dans les pays en voie de développement souffrent toujours de l'injustice ou de faits commis par les riches et les élites politiques. C'est le cas du Cambodge qui est toujours dans une situation d'instabilité persistante (I), même après l'obtention de la paix en 1998 et les expulsions forcées (II) qui attentent à la vie quotidienne des pauvres.

### **I : L'instabilité persistante, moyen de mettre les citoyens « en cage »**

L'instabilité maintient les gens dans un état de pauvreté. Les pauvres veulent se sentir en sécurité autant qu'ils ont besoin de nourriture, d'eau potable et d'un emploi leur donnant un revenu. Sans sécurité, il n'y a pas de développement possible ; les gens ont besoin d'un État efficace pour leur assurer la sécurité. Cela signifie protéger les citoyens et traiter avec justice ceux qui commettent un délit ou un crime et gérer les causes de l'insécurité et des conflits de l'intérieur et de l'extérieur de la frontière. Cela nécessite aussi des institutions efficaces (police, armée, systèmes juridique et judiciaire) supervisées par les autorités civiles. Une mauvaise gouvernance engendre le désenchantement, les griefs et les conflits ; les personnes victimes d'abus de pouvoir constants ou qui ne peuvent obtenir justice ni exprimer pacifiquement leur opinion, sont susceptibles de recourir à la violence. Bien qu'il n'y ait aucune preuve que la pauvreté contribue directement à la violence, ou que la violence vienne des communautés les plus pauvres, celles-ci justifient souvent leurs actes en prétendant lutter contre l'injustice. Les pays dotés d'une bonne gouvernance sont moins susceptibles de faire face à ces problèmes. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par une meilleure gouvernance contribue donc à la sécurité et à la réduction des risques de radicalisation ou de violence politique extrême.

Le Cambodge post-génocide a connu des décennies d'instabilités économiques et politiques. Le risque que le pays connaisse une instabilité qui perdure tient à l'interaction entre la source des griefs et la résilience qui pourraient exister dans la société cambodgienne. Les griefs sont des perceptions laissant penser que les intérêts des gens, la sécurité physique, les moyens de subsistance ou les valeurs, sont menacés par un ou plusieurs autres groupes ou institutions sociales. Inversement, la résilience est la perception que les gens peuvent satisfaire leurs besoins fondamentaux par des moyens non violents. Par exemple, le manque de services gouvernementaux au Cambodge pourrait, dans d'autres endroits, donner lieu à des griefs que les politiciens pourraient utiliser pour fomenter l'instabilité. Alors que la vie quotidienne est difficile pour la plupart des Cambodgiens, en

particulier dans les zones rurales, les principaux griefs évoqués sont la corruption, l'expropriation de terres et la dégradation des ressources naturelles. La corruption est le grief le plus répandu et l'accaparement des terres est une forme de corruption qui est de plus en plus pratiquée par les forces militaires et policières.

La société cambodgienne est organisée autour de l'idée qu'il y a un patron puissant qui, en échange du soutien du reste de la société, s'assure que les besoins fondamentaux des citoyens sont satisfaits. Ce contrat social est profondément enraciné dans la culture cambodgienne. Pour la plupart des Cambodgiens des zones rurales, tout au moins la génération précédente, le principal service que le gouvernement fournit en tant que patron est la paix. Pour ceux qui ont vécu à l'époque des Khmers rouges ou qui sont nés à cette époque, le traumatisme et la dislocation, auxquels ils ont été confrontés, créent une valeur écrasante pour la stabilité politique et une forte aversion pour le risque. En plus de la paix, l'autre service principal que les personnes de la génération précédente attendent du patron est la fourniture de services très basiques tels que les infrastructures et les écoles. L'état d'esprit de la génération précédente, la résilience des individus et des familles à persister même avec peu de ressources, et la fourniture de certains services publics de base, créent le noyau du système patron-client. La jeune génération a un état d'esprit fondamentalement différent de celui de la génération précédente et cela change la façon dont ils comprennent la relation patron-client et ce qu'ils en attendent.

Le Cambodge a besoin d'un gouvernement capable de faire des changements stratégiques et des tactiques ciblées tels que la création d'emplois, l'urbanisation efficace, le renforcement de la réglementation bancaire et l'accès accru au financement du secteur agricole. La création d'un tel environnement politique nécessitera un niveau de capacité et de crédibilité dont le Gouvernement actuel manque. La capacité du Cambodge à répondre efficacement au ralentissement économique dépend de celle du Gouvernement à modifier ou à améliorer l'environnement politique en faveur de politiques qui lui permettront de prospérer économiquement dans l'avenir. Le système patron-client a des conséquences négatives sur la capacité des institutions clés à s'acquitter efficacement des tâches de base et sur celle de faire face aux chocs éventuels dans le pays, tels que le ralentissement économique. Ces conséquences ou vulnérabilités négatives sont des produits du système patron-client : la faiblesse institutionnelle aggravée par un patronage excessif ; la faible capacité des institutions à répondre aux crises, telles que la pandémie ou le ralentissement économique mondial ; la dégradation de l'environnement ; les droits fonciers incertains. La faiblesse des institutions et le manque de travailleurs qualifiés sont un problème omniprésent au Cambodge et le Gouvernement ne fait pas exception. Les institutions faibles mettent également le système en péril en raison de son incapacité à répondre à des crises potentielles comme une catastrophe naturelle. Il y a eu des

impacts environnementaux significatifs récemment, liés à la croissance économique et à l'exploitation des ressources tels que la déforestation répandue, la diminution des stocks de poissons et du rendement de la pêche.

Le manque de volonté politique et de leadership est le principal facteur responsable de la mauvaise gouvernance au Cambodge alors que le pays se dirige vers la règle, plutôt que vers la gouvernance conformément à l'État de droit. L'État de droit est plus que la simple application de lois, cela signifie que personne, y compris le Gouvernement, n'est au-dessus de la loi. Toutes les personnes, institutions et entités, doivent être responsables devant les lois promulguées en toute indépendance, conformes aux normes internationales des droits de l'homme. Essentiellement, la fonction de l'État de droit est de s'assurer que les membres de la société respectent les lois existantes, de manière à maintenir l'ordre social, mais aussi d'imposer certaines contraintes légales au pouvoir du Gouvernement, de manière à respecter la loi et à ne pas user de leur pouvoir de manière illimitée ou arbitraire. La Constitution et la législation ont été amendées pour suspendre unilatéralement les activités, ou initier formellement des procédures juridiques pour dissoudre les partis politiques, les ONG et les sociétés civiles qui critiquent ou touchent aux intérêts du parti au pouvoir. Avec l'adoption de plusieurs amendements législatifs, le parti d'opposition<sup>171</sup>, les médias indépendants<sup>172</sup> et les ONG<sup>173</sup> ont été supprimées en 2017, huit mois avant les élections législatives en juillet 2018. 118 personnes<sup>174</sup> du parti d'opposition ont été suspendues et interdites de pratiquer toutes activités politiques au Cambodge pendant 5 ans, temps qui permet au parti actuellement au pouvoir d'y rester pendant la durée de la législature. Pour que les droits économiques et sociaux soient renforcés, il est également nécessaire de respecter les droits civiques et politiques. Rhona Smith, Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, a dit que « *restreindre les voix des Cambodgiens pourrait finalement menacer la stabilité pour laquelle le Gouvernement et le peuple ont travaillé dur à la construction. Les libertés d'expression et de réunion pacifique devraient être protégées et développées, et non restreintes, dans une démocratie libérale pluraliste* »<sup>175</sup>. 27 ans après l'Accord de Paris, la stabilité au Cambodge n'est

---

<sup>171</sup> BBC, « Cambodia top court dissolves main opposition CNRP party », 16 novembre 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-42006828>

<sup>172</sup> The Guardian, « Cambodia daily shuts with dictatorship parting shot at Prime minister Hun Sen », 4 septembre 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/04/cambodia-daily-shuts-with-dictatorship-parting-shot-at-prime-minister-hun-sen>

<sup>173</sup> Ananth BALIGA, « Ministry shuts NDI for Lango violation as US embassy hits back », The Phnom Penh Post, 24 août 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/ministry-shutters-ndi-lango-violations-us-embassy-hits-back>

<sup>174</sup> UN news, « UN rights chief voices concern about Cambodia election after opposition ban », 17 novembre 2017, <https://news.un.org/en/story/2017/11/636482-un-rights-chief-voices-concern-about-cambodia-election-after-opposition-ban>

<sup>175</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 14 mars 2018, <http://cambodia.ohchr.org/en/news/press-statement-professor-rhona-smith-un-special-rapporteur-human-rights-situation-cambodia>



pas toujours certaine. Les dirigeants des partis d'opposition ont été exilés et d'autres ont été emprisonnés pour haute trahison. Les défenseurs des droits de l'homme et les critiques du gouvernement sont muselés par l'emprisonnement et l'assassinat, l'espace de la société civile est en régression, les lois oppressives remplies d'irrégularités et le paysage politique est largement incliné en faveur du parti au pouvoir, faisant du Cambodge une démocratie de façade. Cependant, alors que des élections périodiques ont eu lieu depuis les élections de 1993 supervisées par l'APRONUC, les élections suivantes ont été marquées par des violences et des intimidations politiques, des accusations de fraudes massives, des tactiques illégitimes et des restrictions sévères imposées aux partis d'opposition pour mobiliser le soutien populaire par l'accès aux médias et aux manifestations. Chaque fois à ce stade, la sécurité et la stabilité au Cambodge sont toujours menacées. Récemment, le Gouvernement a violemment réagi à un mouvement social pacifique, l'appelant « révolution », et le qualifiant de tentative de saper l'ordre public<sup>176</sup>. Utiliser la rhétorique de « l'anarchie », de la « révolution » et de la « menace contre la paix et l'ordre public » est l'une des stratégies discursives préférées du Gouvernement pour rejeter l'invocation des principes des droits de l'homme par des manifestants pacifiques. Il exploite l'histoire traumatisante du pays, instillant la peur de la possibilité d'un retour à la guerre, pour réprimer les tentatives pacifiques des citoyens d'exercer légitimement leurs libertés constitutionnelles. Alors que les droits civiques et politiques tels que la liberté de réunion, d'expression et d'association sont garantis par la Constitution, les Accords de Paris et les traités internationaux, en pratique, ils sont fortement limités et régulièrement violés. En particulier, les défenseurs des droits de l'homme, les dirigeants syndicaux, les politiciens de l'opposition et ceux qui critiquent le Gouvernement font face à des menaces de plus en plus fréquentes et sont soumis au harcèlement, à l'intimidation, aux restrictions de mouvement, aux actions en justice et à la violence physique.

La politique et l'économie ont une relation mutuelle ; l'économie nationale ne se développe pas dans un environnement politique instable et comme d'autres pays, l'économie du Cambodge se contracte dans une situation politique défavorable. L'instabilité politique est considérée par les économistes comme un grave malaise préjudiciable à la performance économique. Elle risque de raccourcir les horizons des décideurs et de conduire à des politiques macroéconomiques à court terme sous-optimales. Cela peut aussi conduire à un changement plus fréquent des politiques, créant de la volatilité et affectant ainsi négativement les performances macroéconomiques. La diminution de l'espace démocratique et la multiplication des violations des droits de l'homme pourraient encourager les investisseurs à réévaluer les risques d'investissement liés aux affaires au Cambodge.

---

<sup>176</sup> Ananth BALIGA, Lay SAMEAN & Meas SOKCHEA, « Eight arrested, released over Black Monday protest », The Phnom Penh Post, 10 May 2016, <https://www.phnompenhpost.com/national/eight-arrested-released-over-black-monday-protest>

Avec l'intolérance croissante envers les dissidents politiques et la détérioration du climat politique, il existe une réelle possibilité d'instabilité politique, sociale et économique au Cambodge. L'instabilité a déjà eu un impact négatif sur l'économie du pays. Le score de liberté économique du Cambodge est de 58,7, faisant de son économie seulement la 101<sup>ème</sup> plus libre dans le monde.

En plus de la stratégie de faire peur aux citoyens appliquée par le gouvernement, l'expulsion forcée, commise par les riches ou les gens au pouvoir, est un autre fait qui a pesé sur la charge quotidienne des pauvres.

## **II : Les expulsions forcées, catalyseur de la régression de la gouvernance**

Une expulsion forcée est « *le déplacement permanent ou temporaire d'individus, de familles et/ou de communautés hors du domicile et/ou des terres qu'ils occupent, sans la fourniture ni l'accès à des formes appropriées de protection juridique ou autre* ». Les expulsions forcées ont lieu dans le monde entier, en particulier dans les pays en développement, dans le contexte du développement ou des urgences de la reconstruction. L'urbanisation accélérée, le changement climatique et la mondialisation, les crises financières et d'autres crises mondiales ont contribué à rendre les expulsions forcées encore plus aiguës et complexes. Les expulsions forcées constituent un phénomène distinct en droit international ; un grand nombre de leurs conséquences sont similaires à celles du déplacement arbitraire et d'autres pratiques impliquant le déplacement forcé et involontaire de personnes de leurs foyers, de leurs terres et de leurs communautés. La communauté internationale a déclaré, à plusieurs reprises, que les expulsions forcées constituent une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier du droit à un logement convenable. En plus de constituer une violation de l'interdiction d'ingérence arbitraire ou illégale dans le domicile, les expulsions forcées entraînent souvent d'autres violations graves des droits de l'homme, en particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'un déménagement forcé ou de situation de sans-abri. Les expulsions forcées poussent généralement les gens dans l'extrême pauvreté et constituent donc un risque pour le droit à la vie. Lors d'expulsions forcées, les individus sont fréquemment harcelés ou battus, ils peuvent être dans certains cas soumis à des traitements inhumains ou bien tués. Les femmes et les filles sont particulièrement exposées à la violence, y compris sexuelle, avant, pendant et après une expulsion. Les expulsions forcées peuvent également entraîner des violations indirectes des droits politiques, tels que le droit de vote, si des personnes expulsées se retrouvent sans abri. Les expulsions ne sont pas un effet secondaire inévitable de l'urbanisation, du développement et de la reconstruction. Ils sont le résultat d'interventions humaines.

Dans le cas des expulsions forcées, le Cambodge n'est pas différent des autres pays en développement. Même s'il existe une protection contre celles-ci de par le droit international et la

Constitution cambodgienne, les expulsions forcées au Cambodge arrivent toujours dans la vie quotidienne des pauvres et des personnes vulnérables. La montée de l'urbanisation et du développement au Cambodge au cours des dernières années a conduit à une augmentation spectaculaire des prix des terres, avec des valeurs particulièrement élevées pour le pays. La Constitution cambodgienne incorpore les traités et conventions internationaux, qui exigent que le Gouvernement fournisse un logement alternatif adéquat et une compensation pour tous ceux qui sont affectés par l'expulsion forcée, indépendamment du fait qu'ils louent, possèdent ou occupent leur maison sur la terre en question<sup>177</sup>. L'article 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) reconnaît que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour sa santé et son bien-être et celui de sa famille, y compris la nourriture, les vêtements, le logement et les soins médicaux [...]* ». Le droit à un logement convenable est reconnu comme une branche du droit à un niveau de vie suffisante. Il reconnaît en particulier les libertés et les droits qui comprennent : la protection contre les expulsions forcées et la destruction et la démolition arbitraires du domicile ; le droit d'être libre de toute ingérence arbitraire dans son domicile, sa vie privée et sa famille ; le droit de choisir sa résidence, de déterminer où vivre et la liberté de mouvement ; ainsi que les droits à la sécurité d'occupation ; la restitution des logements, des terres et des biens ; l'accès égal et non discriminatoire à un logement convenable ; et la participation à la prise de décision liée au logement aux niveaux national et communautaire.

Le droit à un logement convenable a le potentiel d'affecter la jouissance de nombreux autres droits de l'homme tels que le droit au travail, à la santé, à la sécurité sociale, au vote, à la vie privée ou à l'éducation. Les perspectives de gagner sa vie sont généralement grandement compromises quand quelqu'un a été déplacé de force d'un endroit où les opportunités sont abondantes à un endroit où les opportunités et les services manquent. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (CDESC), l'organe chargé du suivi de la mise en œuvre du PIDESC par les États qui y sont parties, a précisé que le droit à un logement convenable implique : la sécurité juridique de l'occupation ; la disponibilité des services, du matériel, des installations et de l'infrastructure ; l'accessibilité financière ; l'habitabilité ; l'accessibilité ; l'emplacement ; et l'adéquation culturelle. Les expulsions forcées sont une violation flagrante des droits de l'homme<sup>178</sup>. Elles constituent une violation du droit à un logement convenable, du droit à la sécurité de la

---

<sup>177</sup> Article 31 de la Constitution cambodgienne : « *le Royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'homme, tels que stipulés dans la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes et Conventions relatifs aux droits de l'homme, aux droits des femmes et des enfants* ». A titre d'exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), dans ses articles 11 et 19, oblige les États parties à reconnaître le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris l'accès à une nourriture adéquate, un logement et une amélioration constante des conditions de vie.

<sup>178</sup> Résolution de la Commission des droits de l'homme 1993/77, §.1, 10 Mars 1993.

propriété foncière et à un large éventail des normes internationales reconnues en matière de droit de l'homme<sup>179</sup>.

En vertu de la Constitution cambodgienne et de la loi foncière de 2001, les Cambodgiens ont le droit de posséder des terres<sup>180</sup>. Il existe deux régimes de droits de propriété privée en vertu de la loi foncière : les droits de propriété et les droits de possession. Les propriétaires privés et les possesseurs peuvent utiliser, transférer ou exclure des personnes de leurs terres, tant qu'ils ne violent aucune loi<sup>181</sup>. Un individu a des droits de propriété sur un terrain s'il a été enregistré et s'il a un titre foncier valide délivré par la commission cadastrale alors qu'il bénéficie de droits de possession sur une terre, même s'il n'a pas de titre, si la possession est jugée légale<sup>182</sup>. Les individus ne peuvent être privés de la propriété que lorsque le retrait est dans l'intérêt public et seulement avec une compensation préalable appropriée et juste, comme décidé par un tribunal suite à une procédure régulière<sup>183</sup>. Les expulsions des personnes sans titre de propriété doivent être ordonnées par un tribunal ou par les autorités compétentes de l'Etat. Une expulsion ordonnée par un tribunal peut être suspendue si elle est susceptible de provoquer une instabilité ou d'avoir de graves répercussions sociales<sup>184</sup>.

Le Cambodge a voté en faveur de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)<sup>185</sup>, qui fixe les bases du cadre juridique du Gouvernement royal sur la reconnaissance et l'enregistrement des peuples autochtones et leur droit de posséder, d'utiliser et de développer leur terres et de faire reconnaître les systèmes fonciers traditionnels. La loi foncière et le sous-décret n° 83<sup>186</sup> sur les procédures d'enregistrement des terres des communautés autochtones sont les deux principaux instruments juridiques protégeant les droits fonciers de ces peuples au Cambodge. L'un des avantages de la loi foncière et du sous-décret n° 83 est la reconnaissance du droit à la propriété collective des communautés autochtones. L'article 23 de la loi foncière définit

---

<sup>179</sup> UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/4/18, (2007), <http://bit.ly/HbSJJF>

<sup>180</sup> L'article 44 de la Constitution cambodgienne garantit le droit des citoyens cambodgiens à la propriété privée et collective et prévoit une protection contre l'expropriation arbitraire, exigeant que les biens ne puissent être saisis que si cela est dans l'intérêt public et seulement sous condition d'une indemnisation juste et équitable ; Conférer l'article 4 de la loi foncière de 2001.

<sup>181</sup> Loi foncière de 2001, article 85.

<sup>182</sup> Ibid., art 30.

<sup>183</sup> Article 51 de la Constitution cambodgienne, repris à l'article 5 de la loi foncière de 2001 « *Nul ne peut être privé de sa propriété, sauf si cela est dans l'intérêt public. Une privation de propriété doit être effectuée selon les formes et les procédures prévues par la loi et les règlements et après le paiement à l'avance d'une indemnisation juste et équitable.* »

<sup>184</sup> Article 36 de la loi foncière.

<sup>185</sup> La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution de l'Assemblée générale 61/295, 13 septembre 2007, <http://bit.ly/1h1SfDS>

<sup>186</sup> Sous-décret n° 83 sur les procédures d'enregistrement des terres des communautés autochtones, ANK/BK 9 juin 2009.

une communauté autochtone comme un groupe de personnes résidant sur le territoire du Royaume du Cambodge dont les membres manifestent une unité ethnique, sociale, culturelle et économique qui pratiquent un mode de vie traditionnel et qui cultivent les terres en leur possession selon des règles coutumières d'utilisation.

Les expulsions forcées se produisent généralement lorsque le Gouvernement accorde des concessions foncières à des tiers en échangeant des parcelles de terrain dont la valeur a considérablement augmenté, habituellement occupées par des communautés pauvres, en échange de parcelles isolées à la périphérie de Phnom Penh, capitale du pays. Selon la loi foncière, toutes les concessions doivent l'être à des fins sociales ou économiques <sup>187</sup>. Malgré l'exigence que les échanges se fassent dans l'intérêt public, le Gouvernement loue ou vend souvent des terrains à des entreprises privées pour des gains privés. Il ne mène pas de processus d'appels d'offres ouverts ou transparents et signe fréquemment des contrats avec des promoteurs privés sans consulter les communautés affectées. Pour répondre à l'exigence d'intérêt public pour les concessions foncières, le Gouvernement et les entreprises privées, impliquées dans celles-ci, fondent souvent les expulsions sur des revendications vagues de modernisation et de développement. De tels plans, cependant, ne sont pas soumis à la surveillance, et au contraire, les intérêts privés semblent en être les bénéficiaires aux dépens de la société en général.

La loi cambodgienne prévoit un mécanisme par lequel la possession de la terre peut devenir une propriété légale. Selon la loi foncière, toute personne jouissant d'une possession pacifique, non équivoque et incontestée depuis au moins cinq ans peut théoriquement faire valoir une créance légale valable sur sa propriété, ce qui lui donne le droit de demander le titre de propriété définitif<sup>188</sup>. Cependant, en raison du manque de connaissance des droits dans les communautés cambodgiennes, les familles qui ont droit à la propriété légale après cinq ans de possession ignorent souvent la procédure à suivre pour revendiquer ce droit. Ce manque de connaissances est crucial, en particulier pour les familles pauvres vivant sur des terres faisant l'objet d'une concession. À part le manque d'informations, même lorsque des personnes ayant cinq ans de possession légale déposent une demande de titre foncier, les requêtes sont régulièrement refusées sur la base douteuse que la possession légale, en vertu de la loi foncière, crée uniquement un droit de demander le titre de propriété, mais pas le droit de le recevoir. Le manque de transparence et la corruption vicient le processus de délivrance de titre ; les autorités vont invoquer le fait qu'une zone a été prévue pour le développement comme une raison de refuser les demandes de titre.

---

<sup>187</sup> Loi foncière de 2001, article 49.

<sup>188</sup> Ibid, article 30.

Le déplacement se produit lorsque les gens sont exclus de l'utilisation du territoire sur lequel ils se situaient. Le déplacement et la réinstallation de personnes et de communautés causés par des projets de développement à grande échelle est l'une des questions les plus contestées aujourd'hui. Les politiques et les pratiques de développement économique qui favorisent la croissance ont généralement été préconisées pour atteindre l'objectif de développement consistant à réduire et à éliminer la pauvreté. Bien que l'on puisse dire que de nombreux résultats positifs ont été obtenus, les pratiques de développement répondant à ces objectifs sont loin d'être idéales au Cambodge. Les projets de développement visant dans la plupart des cas à générer de la croissance économique et à améliorer le bien-être général de l'État, ont trop souvent pour résultat de nuire de façon permanente aux populations locales, en les déplaçant et les laissant désemparées et démunies. Le déplacement par le développement prive les gens de beaucoup de choses, dont plusieurs sont intrinsèquement fondamentales à leurs vies et moyens de subsistance. L'expérience du déplacement englobe souvent plus que la perte physique de quelque chose ; les personnes déplacées perdent souvent du pouvoir et de l'autonomie par rapport à leur propre vie, ce qui entraîne la perte de ressources économiques, sociales et culturelles<sup>189</sup>.

Ce qui rend le déplacement par le développement si controversé, c'est le fait que les gens deviennent souvent plus pauvres et en plus mauvaise situation qu'ils ne l'étaient auparavant. Si les personnes et les communautés étaient déplacées et relogées correctement et éthiquement, cette question ne serait peut-être pas aussi controversée. Cependant, il reste des questions majeures de justice sociale et d'équité en ce qui concerne les pratiques et conséquences fondamentales du déplacement forcé et involontaire. Si les populations et les communautés doivent être déracinées et déplacées à la suite de projets de développement, elles devraient au moins être indemnisées de manière adéquate et laissées dans des conditions équivalentes à celles d'avant le déplacement. Les conséquences de la répartition inégale des coûts et des avantages du développement font que certains en récoltent les bienfaits, tandis que d'autres endurent les souffrances, laissant les personnes déracinées dans des positions vulnérables entraînant les abus et la violation de nombreux autres droits de l'homme.

La politique foncière du Cambodge prévoit une protection contre les expulsions forcées, mais au cours des deux dernières décennies, les pratiques de harcèlement, d'intimidation, de coercition et d'arrestation de militants fonciers ont prouvé que cette garantie juridique était largement ignorée par les autorités. Selon les politiques existantes, les expulsions forcées sont illégales et les personnes ne peuvent être réinstallées qu'en dernier recours et si cela est fait dans

---

<sup>189</sup> Andreas Neef & Jane Singer, « Development-induced displacement in Asia: conflicts, risks, and resilience », *development in practice*, Vol. 25, Issue 5, 2015, PP. 601-611.

l'intérêt public, contre une juste compensation et avec la consultation préalable des communautés affectées. Malgré cela, des milliers de Cambodgiens vivant dans des quartiers pauvres de Phnom Penh ont été expulsés sans leur consentement et les conséquences sociales ont été dévastatrices pour les personnes touchées. En l'absence de données officielles disponibles, on estime qu'entre 2000 et 2014, environ 770 000 cambodgiens – plus de 6% de la population – ont été expulsés de leur domicile et que beaucoup d'autres continuent à faire face au risque d'être déplacés à tout moment<sup>190</sup>.

En outre, des parcelles de terrain ont été exclues directement du programme d'enregistrement foncier lorsqu'elles étaient « trop complexes » ou avec un « statut flou ». Il n'existe aucune disposition dans la loi qui définisse ce qui est considéré comme un terrain « trop complexe » ou avec un « statut flou » ou qui stipule que ces terres devraient être exclues du processus d'enregistrement, laissant l'interprétation à la discrétion de l'État. Les familles vivant dans des zones revendiquées par l'État ou une entreprise ne peuvent pas garantir leurs droits sur ces terres et se voir attribuer un titre de propriété parce que l'État affirme que leur terre a un « statut flou » et les sort donc du programme d'enregistrement. En conséquence, les familles déjà plus vulnérables aux expulsions et aux conflits fonciers sont exclues du programme de titrisation et restent exposées aux violations des droits de l'homme.

Les expulsions forcées se produisent principalement à la suite de l'octroi d'une concession de terre économique par l'État à une entreprise (CTE). Pour accorder la terre à une CTE, l'Etat prétend que le terrain litigieux est une propriété privée de l'Etat et non une propriété privée de l'individu. Le fondement de l'Etat s'appuie sur le fait que les personnes expulsées manquent souvent de documents ou de titre de propriété, même si elles ont des droits de possession légaux, et les considèrent donc comme occupant illégalement des terres appartenant à l'Etat. Parmi les exemples les plus récents figurent l'affaire du lac Boeung Kak (nous le détaillerons dans la section suivante). L'habitat de Boeung Kak comprenait neuf villages entourant le lac du centre de Phnom Penh, où vivaient 4 000 familles. La municipalité de Phnom Penh a accordé un bail de 99 ans au promoteur privé Shukaku Inc sur une zone de 133 hectares couvrant le lac et les neuf villages, privant illégalement les résidents de leurs droits fonciers. Shukaku Inc appartient au sénateur du parti au pouvoir Lao Meng Khin, proche du premier ministre. Le bail a usurpé les droits fonciers des habitants de Boeung Kak et a expulsé de force les 20 000 résidents. Elle a violé également les dispositions de la loi foncière qui stipulent que les biens publics d'État – y compris les lacs ayant

---

<sup>190</sup> Alisa Tang & Prak Chanthul, « Amid land grabs and evictions, Cambodia jails leading activist », Reuters, 25/02/2017. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-landactivist/amid-land-grabs-and-evictions-cambodia-jails-leading-activist-idUSKBN164009>

une valeur publique intrinsèque – ne peuvent pas être vendus ou soumis à des baux à long terme et que les locataires ne doivent pas endommager les biens.

La loi foncière contient des dispositions pénales pour l'usage de la violence ou d'autres forces d'expulser un occupant. L'article 254<sup>191</sup> de la loi foncière interdit le recours à la force privée en toute circonstance pour expulser de force un occupant, en prévoyant une peine maximale de deux ans d'emprisonnement pour une telle violation. L'article 253<sup>192</sup> de la même loi prévoit une protection supplémentaire pour les occupants, en vertu de laquelle le fait de recourir à la violence contre un possesseur de bonne foi pour des biens immobiliers constitue une infraction ; même si son titre a été établi ou non. D'autres sanctions sont également prévues pour les autorités ou tout autre type de personnel armé qui saisissent des biens immobiliers d'occupants pacifiques, soit injustement soit par abus de pouvoir ; et pour les autorités qui ignorent ou permettent à des particuliers d'agir injustement contre les droits des propriétaires, des possesseurs ou des occupants pacifiques. Malgré la protection légale, les conflits fonciers au Cambodge sont marqués par la violence. Avant les expulsions, les entreprises déploient souvent des mesures de sécurité personnelle ou utilisent les forces de sécurité de l'État pour protéger leur concession, ce qui conduit souvent à l'intimidation et à l'extorsion des communautés locales. Les villageois, protestant contre leur expulsion, sont de plus en plus confrontés à la contrainte et les forces de sécurité de l'Etat ont de plus en plus recours à la force contre eux et parfois à la force meurtrière. Dans certains cas, les expulsions ont été menées avec un usage excessif de la force ; en mai 2012, une adolescente a été abattue dans la province de Kratie par les forces armées alors qu'elle manifestait contre une plantation d'hévéa<sup>193</sup>. Le 9 mars 2018, les forces de sécurité de l'Etat ont ouvert le feu sur les villageois de la province de Kratie, suite à un conflit de longue date entre la CTE et les villageois, causant plusieurs blessés<sup>194</sup> et huit villageois<sup>195</sup> ont été arrêtés et accusés de l'usage de la violence contre les forces sécuritaires de l'Etat.

---

<sup>191</sup> Article 254 de la loi foncière dispose que « *en aucun cas, le recours à la force privée ne sera autorisé pour protéger le titre de propriété d'une personne ou pour exécuter une décision judiciaire d'expulsion ou d'expulsion forcée d'un occupant. Quiconque recourt à la force privée aux fins susmentionnées sera possible d'une amende de trois millions Riel à vingt-cinq millions Riel et/ou d'une peine de six mois à deux ans* ».

<sup>192</sup> Article 253 de la loi foncière stipule que « *toute personne qui utilise la violence contre un possesseur de bonne foi d'un bien immobilier ; que son titre de propriété soit établi ou non contesté, il sera possible d'une amende de 1 500 000 riels à 25 000 000 riels et/ou d'une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement, quel que soit la peine encourue pour la violence contre une personne* ».

<sup>193</sup> BBC, « Teenager girl shot dead in Cambodia land protest », 16 may 2012, <http://bbc.in/1asEipQ>

<sup>194</sup> Ananth BALIGA et Kong META, « Villagers flee rubber plantation where security personnel fired on protesters in Kratie province », The Phnom Penh Post, 9 mars 2018, <http://www.phnompenhpost.com/national/villagers-flee-rubber-plantation-where-security-personnel-fired-protesters-kratie-province>

<sup>195</sup> Phak SEANGLY, « Eight charged in Kratie protest », The Phnom Penh Post, 13 mars 2018, <http://www.phnompenhpost.com/national/eight-charged-kratie-protest>



Les expulsions forcées entraînent souvent un certain nombre d'autres violations des droits économiques, sociaux et culturels, telles que les violations des droits à l'accès à l'alimentation, à l'eau, à la santé et à l'éducation, ainsi qu'un certain nombre de violations des droits civils et politiques comme les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association. L'impact des expulsions ne se limite pas à la perte de maisons, elle mène souvent, mais sans s'y limiter, à une augmentation de la pauvreté, à un accès limité à un revenu, à l'eau potable, à l'assainissement et aux moyens de subsistance. De plus, elles accroissent les dettes, les problèmes de santé physique et mentale et la stigmatisation sociale, elles perturbent la cohésion communautaire et mènent à une marginalisation accrue.

Ainsi les défis de la reconstruction dans le cadre d'une société post-génocidaire peuvent entraîner un développement inapproprié, source d'une mauvaise gouvernance

## **Chapitre II : le développement inapproprié, un élément de la mauvaise gouvernance**

Le concept de développement reste au premier plan de l'agenda politique mondial. C'est la raison pour laquelle tout le monde est prêt à faire du droit au développement une réalité pour tous dans toutes les sociétés civilisées. Le développement est un processus multidimensionnel et en tant que tel, il a été vu différemment dans ses dimensions politique, économique et sociale. Un processus multidimensionnel implique des changements majeurs dans les structures sociales, les attitudes populaires et les institutions nationales, ainsi que l'accélération de la croissance économique, la réduction des inégalités et l'élimination de la pauvreté absolue. Cela inclut également la capacité d'assurer au plus grand nombre possible de personnes leurs besoins fondamentaux ou la possibilité d'acquérir de la nourriture, un logement, des soins de santé et une protection adéquate.

Fondamentalement, pour décrire la gouvernance comme bonne ou déterminer si elle est mauvaise, il faut comprendre l'essence de l'État, qui est non seulement inscrite dans la Constitution, mais également les faits exacts, en réalité, relatifs à la pratique du Gouvernement lui-même. Dans ce sens, pour interpréter si la gouvernance au Cambodge est bonne ou pas, il faut d'abord regarder l'état du développement du pays sous le gouvernement cambodgien actuel (section I), et ensuite étudier ces effets (Section II).

## **Section I : le constat d'un développement inapproprié**

Une grande partie de l'activité économique des pays en développement dépend des ressources naturelles. Mais si l'exploitation de ressources telles que le pétrole, les métaux et les bois n'est pas réglementée ou si les ressources sont utilisées de manière inefficace, cela pourrait nuire à la croissance future. Le Gouvernement peut prendre un certain nombre de mesures pour s'assurer que les ressources naturelles sont utilisées de manière durable et continuer à aider l'économie du pays à se développer. Celles-ci incluent : la suppression des subventions inappropriées, la réglementation ou la taxation pour décourager la surexploitation, la clarification des droits d'exploitation, la fin de l'utilisation illégale, l'investissement dans l'innovation tels des moyens plus efficaces d'utiliser l'eau et l'énergie et l'assurance que le prix de ces ressources est correct.

Le développement urbain irrégulier et malsain est le problème commun de tous les établissements urbains actuels. L'accroissement de ce problème est inévitable lorsque l'équilibre entre l'économie et l'écologie n'est pas pris en compte et que les préoccupations économiques l'emportent toujours. La croissance urbaine, dont la densité se poursuit de plus en plus avec l'augmentation de la population observée ces dernières années, entraîne la disparition d'un nombre extrêmement limité de ressources naturelles et l'apparition de zones urbaines irrégulières et malsaines, ainsi que l'altération des terres agricoles. Dans une autre perspective, on pourrait dire que l'urbanisation a pris de l'ampleur avec la révolution industrielle. Lorsque l'urbanisation et l'industrialisation sont évaluées ensemble dans ce contexte, il s'ensuit que la part de l'industrialisation dans la concentration de la population en milieu urbain et dans la pression environnementale qu'elle crée est un fait qui ne peut être ignoré. Le développement technologique, l'augmentation de la population et les changements rapides dans les villes qui ont eu lieu lors de la révolution industrielle ont bouleversé l'équilibre écologique ; en conséquence, le processus de dégradation rapide des ressources naturelles a commencé.

Dans cette sous-section, découvrons la gestion des ressources naturelles par le Gouvernement cambodgien (§1) avant d'examiner l'urbanisation de ce pays (§2).

### **§1 : La mauvaise gestion des ressources naturelles**

Les ressources naturelles sont celles que notre planète nous offre sans intervention humaine. Il existe deux types de ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables. Les premières sont inépuisables, comme le rayonnement solaire, ou leur renouvellement est relativement rapide, comme le cas de la biomasse. Les ressources non renouvelables sont celles qui existent dans la nature de manière limitée car leur régénération implique le passage de nombreuses années, comme

les minéraux et les combustibles fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon). La consommation incontrôlée de ressources naturelles a des effets néfastes sur l'environnement, l'économie et la santé humaine. Du côté environnemental, elle cause la disparition d'habitats essentiels à la flore et à la faune et, par conséquent, l'extinction des espèces. Du côté économique, les prix des produits agricoles vont inévitablement monter si les sols sont dégradés. Pour la santé : si on ne prend pas soin des forêts, il y aura plus de CO2 dans la couche d'atmosphère et donc plus de pollution de l'air.

La richesse en ressources naturelles peut potentiellement contribuer aux résultats du développement, mais de nombreux pays riches en ressources sont en proie à la non-durabilité, aux conflits, aux institutions dysfonctionnelles, à la mauvaise gouvernance, à la corruption et à de faibles performances économiques. La gouvernance des industries extractives est donc essentielle pour déterminer si les ressources naturelles peuvent bénéficier ou nuire au pays. La gouvernance des ressources naturelles se réfère aux normes, institutions et processus qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sur les ressources naturelles sont exercés, comment les décisions sont prises et comment les citoyens – hommes, femmes, peuples autochtones et communautés locales – participent et bénéficient de la gestion des ressources naturelles. Plusieurs dimensions de la gouvernance sont essentielles pour assurer une exploitation durable et une distribution équitable et pour maximiser la contribution des ressources naturelles aux résultats du développement.

Dans ce paragraphe, voyons comment le gouvernement cambodgien gère la forêt (I) et l'activité minière (II) dans le pays.

### **I : L'exploitation forestière, source de richesse pour les détenteurs du pouvoir**

Le terme « déforestation » est utilisé pour les qualifier la régression ou la disparition des espaces forestiers. Les conséquences de la déforestation sont très néfastes. Les forêts hébergent plus de 80% de la biodiversité terrestre et représentent l'un des derniers refuges pour de très nombreuses espèces animales et végétales<sup>196</sup>. C'est pourquoi, la déforestation est une catastrophe aussi bien pour l'homme que pour les autres espèces puisque 27 000 espèces animales et végétales disparaissent chaque année à cause d'elle, selon l'estimation mondiale. Les forêts sont indispensables à la structure et la qualité des sols<sup>197</sup>. Les forêts de mangroves jouent un rôle de barrière contre les tsunamis, les cyclones et les ouragans<sup>198</sup>. Par ailleurs, la déforestation participe fortement aux émissions de gaz à effet de serre, responsable du réchauffement climatique en cours. Ainsi, 10% à

---

<sup>196</sup> Lalisa A. Duguma et al., « Deforestation and forest degradation as an environmental behavior: unpacking realities shaping community actions », Land, Vol. 8, 2019, P. 1.

<sup>197</sup> Michael Jenkins & Brian Schaap, « Forest ecosystem services », United Nations forum on forests, 2018, P. 7.

<sup>198</sup> Eckehard G. Brockerhoff et al., « Forest biodiversity, ecosystem functioning and the provision of ecosystem service », Biodiversity and Conservation, Vol. 26, 2017, P. 3018.

20% des émissions mondiales de dioxyde de carbone, résultent de la déforestation <sup>199</sup> et des changements apportés à l'occupation des sols.

Le Cambodge est le pays où la perte de la couverture arborée a augmenté le plus rapidement depuis 2001, au rythme de 14,4% par an, selon une étude de Global Forest Watch<sup>200</sup>. En 2014, la superficie de forêt disparue au Cambodge y est quatre fois plus importante que celle constatée en 2001. Entre 2001 et 2018, 2,2 millions d'hectares<sup>201</sup> de forêt ont été éradiqués sur un total de 9 millions d'hectares<sup>202</sup> (50% de la superficie totale du pays). L'année 2010 a été la plus destructrice avec 237 875 hectares d'arbres coupés. Depuis, la tendance s'est infléchiée mais reste à des niveaux très élevés puisque 200 000 hectares<sup>203</sup> de forêt ont encore été rayés de la carte en 2016. Cette perte est due à la fois par le fait légal (la concession économique des terres) et le fait illégal (le trafic des bois précieux). La déforestation n'est pas nouvelle au Cambodge. 29% de sa forêt primaire avait disparu entre 2000 et 2005. Entre 2009 et 2011, 35 concessions<sup>204</sup> ont été officiellement autorisées par décret royal pour exploiter la terre dans la région forestière du Nord-Est pour une surface de plus de 100 000 hectares. En 2013, 14% de la superficie du Cambodge (2,6 millions d'hectares) a été affecté à des CTE pour les plantations des grands groupes agro-industriels nationaux et étrangers. Ces allocations des terres sont devenues controversées en raison de leurs impacts environnementaux et sociaux : de nombreuses concessions de terres ont été réparties dans les limites des zones nationales protégées et les conflits violents résultant de l'inclusion de terres forestières et de terres communautaires sont de plus en plus fréquents.

A partir de 2013, 14% des terres forestières dans les zones protégées du Cambodge avaient été attribuées à des CTE. Il n'y a pas de cadre juridique pour justifier ou soutenir l'allocation des terres forestières du pays pour le développement. Les dispositions constitutionnelles définissent les forêts comme une propriété de l'État et précisent que leur contrôle et leur utilisation sont déterminés par la loi ; ils exigent expressément que des plans soient établis pour leur gestion. La loi foncière ne traite pas de l'attribution des terres forestières aux concessions foncières. Il définit à la fois les arbres et les forêts - et donc « les forêts » - en tant que biens immobiliers dans le but de garantir les droits de propriété et d'autres droits liés à des biens immobiliers en vertu de la constitution. De même, ni la loi forestière ni la loi sur les zones protégées ne prévoient que les forêts soient allouées

---

<sup>199</sup> Carlos Pacheco-Angulo et al., « Carbon emissions from deforestation and degradation in a forest reserve in Venezuela between 1990-2015 », *Forest*, Vol. 8, Issue 291, 2017, P. 2.

<sup>200</sup> Krystal MAURICE, « Le Cambodge a subi la déforestation la plus rapide au monde », *Cambodge Post*, 7 septembre 2015.

<sup>201</sup> Kai Kresek, « What's happening in Cambodia's forest », *Global forest watch*, 26/09/2019.  
<https://blog.globalforestwatch.org/data-and-research/whats-happening-in-cambodias-forests>

<sup>202</sup> Michael Tatarski, « As Cambodia swelters, climate-change suspicion falls on deforestation », *Global Forest*, 17/06/2019.

<https://news.mongabay.com/2019/06/as-cambodia-swelters-climate-change-suspicion-falls-on-deforestation/>

<sup>203</sup> Ananth Bagila & Prak Seangly, « Forest lost data show 2016 increase », *The Phnom Penh Post*, 10/10/2017.  
<https://www.phnompenhpost.com/national/forest-loss-data-show-2016-increase>

<sup>204</sup> Thibault LESCUYER, « Le caoutchouc met les forêts du Cambodge sous pression », *Novethic*, 26 Avril 2012.

au dédouanement. L'objet de la loi forestière concerne la récolte durable du bois par l'exploitation forestière sélective, la foresterie communautaire et la protection des forêts. La loi sur les zones protégées se concentre sur la conservation des forêts et ne prévoit pas légalement le développement de plantations à grande échelle. Officiellement le système de concession, encadré par la loi de 2001, vise à développer des activités qui ont besoin d'un investissement important, à créer des emplois locaux et à désenclaver les pays, mais le coût environnemental et social serait très élevé.

La pertinence et l'impact de ces développements ne sont pas reconnus et abordés de manière adéquate par le Gouvernement et les partenaires au développement en raison d'un faible partage de l'information, de priorités conflictuelles en matière de politiques de développement, d'inventaires forestiers inefficaces et d'application de la loi. Le déclin rapide des valeurs environnementales et les valeurs de la biodiversité des terres forestières est préoccupant et les décisions ne tiennent pas suffisamment compte des valeurs d'intérêt public. A l'heure actuelle, les perspectives de gestion du domaine forestier du Cambodge aux fins d'une production durable de bois et d'une gestion efficace des aires protégées semblent être minimales.

La loi cambodgienne ne permet pas l'attribution de terres forestières aux concessions foncières. Cependant, il s'agit d'une pratique courante, même dans les zones protégées. Les arbres et les forêts du Cambodge bénéficient en théorie de protections juridiques substantielles, en commençant par la Constitution nationale. L'article 58 de la Constitution cambodgienne définit les forêts, les terres et les ressources naturelles comme une propriété de l'État et précise que « *le contrôle et l'utilisation des propriétés de l'État sont déterminés par la loi* ». L'article 59 de la même Constitution exige que l'État « *protège l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles abondantes et établisse un plan de gestion précis* », exigeant explicitement que ces plans soient établis pour la terre, l'eau, les systèmes écologiques, les forêts et les produits forestiers, y compris la vie sauvage parmi un éventail de zones et de propriétés naturelles et physiques. En outre, les articles 1 et 2 de la loi foncière de 2001 définissent à la fois les arbres et les forêts<sup>205</sup> – et donc « les forêts » – en tant que biens immobiliers « dans le but de garantir les droits de propriété et autres droits relatifs aux biens immobiliers, selon les dispositions de la Constitution de 1993 ». Les lois et les règlements dans divers secteurs ont une pertinence pour le bois résultant du défrichage et de la conversion, mais pas de dispositions directes ou détaillées. En effet, la loi foncière réglemente l'établissement de concessions de terres économiques (CTE) pour le développement des plantations, mais ne traite pas de l'allocation sur les terres forestières en dépit de les définir comme biens

---

<sup>205</sup> Article 2 de la loi foncière dispose que « *les biens immobiliers au sens de la loi foncière comprennent les biens immobiliers par nature, les biens immobiliers par objet et les biens immobiliers par loi ; les biens immobiliers par nature désignent tous les terrains naturels tels que les terres forestières, les terres défrichées ...* ».

immobiliers. La loi sur les forêts de 2002<sup>206</sup> se concentre sur les opérations de concession de bois, la foresterie communautaire, les droits des usagers et les arrangements administratifs, mais ne comprend pas les dispositions relatives à la conversion du bois car elle suppose que le terrain à retirer du domaine forestier ne contient pas de ressources forestières précieuses. De même, la loi sur les zones protégées de 2008 précise les critères pour modifier les terres relevant de sa juridiction en fonction de critères scientifiques et d'objectifs de gestion, y compris un système de zonage de gestion. Cependant, l'agriculture commerciale à grande échelle n'est pas envisagée ou considérée comme une utilisation possible des terres dans les zones protégées du Cambodge.

En l'absence d'un cadre juridique définitif, une analyse des CTE sur les terres forestières repose sur une législation axée sur la mise en œuvre, comme le sous-décret sur les processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement, le sous-décret sur les CTE ainsi que la redevance forestière, la récolte, et règlements de transport. En outre, la loi sur les forêts exige que toute décision de déclassifier une forêt, provenant des réserves forestières permanentes, doit servir l'intérêt public et être conforme à la politique du secteur forestier national et au Plan national de gestion forestière.

La loi sur les zones protégées<sup>207</sup> définit une zone d'utilisation durable comme une zone de grande valeur dans le développement économique national qui « sert directement à la gestion et à la conservation de la zone protégée et contribue à promouvoir le niveau de vie de la communauté locale et des minorités ethniques autochtones ». Ces zones comprennent des sites pour des activités respectueuses de l'environnement, l'écotourisme, la conservation de la faune, les services récréatifs, la réhabilitation biologique et l'établissement de zones protégées communautaires et de jardins botaniques. L'article 8 de la loi sur les zones protégées stipule que « *l'établissement ou la modification de toute zone protégée doit être fondé sur les résultats des études de recherche, des critères, des objectifs de gestion et des droits d'accès aux utilisations des ressources, aux titres fonciers et à d'autres aspects pertinents* ». En outre, elle stipule que les propositions d'établissement ou de modification d'une zone protégée consistent en une description de la signification de la (les) zone(s) proposée(s) pour l'établissement ou la modification en termes de valeurs biologiques, géologiques, historiques, culturelles et de conservation ; une description légale de la (les) zone(s) proposée(s) pour l'établissement ou la modification, jointe avec des cartes appropriées et évoluées indiquant son emplacement, ses limites et sa taille ; des objectifs de gestion de la (les) zone(s) proposée(s) pour l'établissement ou la modification et les menaces actuelles ; un rapport d'évaluation des ressources naturelles et de l'utilisation des terres dans la (les) zone(s) proposée(s) et les résultats des consultations avec les organismes compétents, les parties prenantes

---

<sup>206</sup> Article 1 de la loi forestière dispose que « *cette loi définit le cadre de gestion, de récolte, d'utilisation, de développement et de conservation des forêts du Royaume du Cambodge* ».

<sup>207</sup> Article 11 de la loi sur les zones protégées de 2008.

et les représentants des autorités locales situés à l'intérieur ou à proximité de la (les) zone(s) proposée(s) pour l'établissement ou la modification. L'article 8 exige que la modification d'une zone protégée soit déterminée par un sous-décret ; la loi prévoit également un système de zonage de gestion pour les zones protégées. Bien que les principes du zonage dans une zone protégée soient prescrits par un règlement ministériel (Prakas), délivré par le Ministère de l'environnement, la modification des limites de chaque système de zonage repose sur des informations scientifiques claires sur l'écosystème, y compris les espèces animales, les espèces végétales, les ressources génétiques, la biodiversité, les aspects socio-économiques et culturels qui sont modifiés et menacés, en conformité aux politiques et aux stratégies du Gouvernement.

Le sous-décret sur le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement exige que le Ministère de l'environnement surveille l'exécution d'une CTE et son respect du plan de gestion environnementale (PGE). Cette exigence couvre également la construction, la mise en œuvre et la fermeture des projets ainsi que l'évaluation initiale. A ce jour, la récolte du bois de conversion consiste à contourner et même à contredire la législation existante en matière de ressources naturelles. L'attribution des CTE sur les terres forestières ne comporte pas de normes transparentes, ce qui conduit à l'apparition arbitraire de patchwork de différentes réglementations par les autorités. Une directive administrative commune menée en 2014 par le Ministre de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFP) et celui de l'environnement (MDE) vise à renforcer l'autorité des deux Ministères sur les opérations de concession de terres, mais ne règle pas les problèmes d'attribution et de la légalité plus large du bois de conversion.

L'article 4 du sous-décret No.146 ANK/BK de 2005 sur les CTE stipule qu'une CTE ne peut être accordée que sur un terrain qui répond aux cinq critères suivants : 1) le terrain a été enregistré et classé comme terrain privé de l'État conformément au sous-décret sur la gestion foncière de l'État et au sous-décret sur les procédures d'établissement des cartes cadastrales et du cadastre ou le sous-décret sur l'inscription sporadique ; 2) un plan d'utilisation des terres pour le terrain a été adopté par les comités provinciaux ou municipaux de gestion des terres de l'État et l'utilisation du sol est conforme au plan ; 3) des évaluations d'impact environnemental et social ont été réalisées dans le cadre du plan d'aménagement et de développement des terrains pour les projets de concessions de terres économiques ; 4) les terres qui ont des solutions pour les problèmes de réinstallation, conformément au cadre juridique et aux procédures existantes. Les autorités compétentes veillent à ce qu'il n'y ait pas de réinstallation involontaire de propriétaires fonciers légitimes et que l'accès à des terres privées soit respecté ; 5) les terres pour lesquelles il y a eu des consultations publiques, en ce qui concerne les projets ou propositions de CTE, avec les autorités territoriales et les résidents de la localité.

L'article 7 du même sous-décret stipule qu' « *un pouvoir adjudicateur peut initier un projet de CTE en prenant les mesures préparatoires suivantes : développer les documents de projet initiaux proposant un projet de CTE sous une forme établie par le secrétariat technique, il comprend les informations spécifiées à l'article 8 de ce sous-décret ; envoyer les documents de projet initiaux au secrétariat technique pour l'étude préliminaire et les recommandations fondées sur l'article 3 et l'article 5 de ce sous-décret ; consulter la conformité provinciale d'affectation des terres et l'établissement réglementaire pertinent concernant le projet de CTE ; organiser la réalisation d'une première évaluation de l'impact environnemental et social du projet de CTE proposé ; si l'évaluation initiale de l'impact environnemental et social indique un impact négatif moyen ou élevé, organiser la conduite d'une évaluation complète de cet impact ; et préparer un ensemble complet de documents de projet, qui comprend toutes les recommandations et les rapports des étapes énumérées ci-dessus, et qui servira de base aux termes de référence pour les propositions sollicitées* ».

L'article 12 du même sous-décret énonce que « la demande de proposition sollicitée doit inclure les éléments suivants : un plan d'affaires détaillant l'utilisation prévu pour le terrain, le plan d'investissement, les dépenses et les revenus pour l'aménagement du terrain et les sources de capitaux pour soutenir le projet de concession proposé ; une description des besoins de main-d'œuvre pour le projet de concession et la source du travail ; les informations sur la technologie, l'équipement, les machines, les engrais, les pesticides, le plan d'utilisation pour les types de cultures prioritaires ; l'indication des impacts environnementaux et sociaux de l'activité d'investissement proposée et des mesures préventives ou de réduction que le proposant prendra ; une description de tous les liens et le soutien mutuel entre les concessions de terres sociales et les CTE ; une description de tous les liens avec le traitement des matières premières qui sont des récoltes domestiques ; l'offre d'utilisation des terres proposée à l'État ; la divulgation des participations de concessions des terres par le proposant conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi foncière ; et toute garantie demandée par le proposant de l'État ».

L'article 12 de la loi forestière habilite le Gouvernement à déclassifier les terres forestières des réserves forestières permanentes. L'article 10 définit une catégorie de terres forestières – forêts de conversion – à cet effet et définit également les fonctions de forêts de production et de forêts de protection. La forêt de conversion est une catégorie administrative pour les terres qui ne sont pas encore allouées en tant que forêts de production ou de protection et sont considérées comme des « terres libres indépendamment de la végétation secondaire ». En revanche, l'article 10 de la loi forestière précise que les terres forestières « dégradées » sont comprises dans la définition de « forêt de production ». Cependant, la grande majorité des concessions foncières sont attribuées dans les zones forestières de production ou de protection. Les applications actuelles des définitions



concernant les forêts dégradées et la forêt de conversion ont été une source majeure de conflits entre les promoteurs, les autorités et la population locale.

En réalité, l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (EIES) est rarement menée, et, si elle l'est, elle est généralement entreprise suite à l'élaboration du plan directeur. Celui-ci est donc destiné à atténuer les impacts plutôt qu'à informer des décisions sur l'adéquation de la zone terrestre pour l'allocation en tant que CTE. Le transfert du domaine public vers le domaine privé de l'État et l'approbation du Bureau du Premier ministre sont considérés comme une preuve suffisante de la légalité de la CTE par les autorités provinciales, du district et de la commune. Les négociations avec les villageois locaux comprennent des problèmes de compensation ou l'utilisation de terres privées pour fournir à la société des produits, comme celui des petites plantations de caoutchouc. Toutefois, les changements importants de limites de concession ne sont généralement pas considérés comme une option par les autorités ; et les terres du village et les caractéristiques naturelles sensibles, telles que les zones de ruisseau, sont fréquemment comprises dans les limites de la concession.

Les restrictions sur les concessions de terres sont prévues à l'article 59 de la loi foncière qui stipule que : « les zones de concession de terres ne doivent pas dépasser 10 000 hectares. Les concessions existantes, qui dépassent ces limites, seront réduites. Toutefois, si une telle réduction entraînerait un compromis de l'exploitation en cours, un concessionnaire peut obtenir une exemption spécifique. Les procédures de réduction et d'exemption spécifique sont déterminées par le sous-décret. La délivrance de titre de concessions foncières, sur plusieurs endroits relatifs à des surfaces supérieures à celle autorisées par le premier alinéa, en faveur d'une personne spécifique ou de plusieurs entités juridiques contrôlées par les mêmes personnes physiques est interdite ».

La plupart des CTE accordées au cours des dernières années sont conformes à la limitation de taille de 10 000 hectares. Les données de l'entreprise et les rapports des médias suggèrent cependant que de nombreux CTE appartiennent aux mêmes investisseurs et sont simplement répartis en sections de 10 000 hectares , souvent adjacentes les unes aux autres<sup>208</sup>. A ce jour, le gouvernement n'a pas abordé ou corrigé le problème. Un exemple est le groupe HAGL qui a contrôlé au moins 47 000 hectares de CTE dans le nord-est du Cambodge<sup>209</sup>. En outre, une analyse récente du processus de démocratisation et de décentralisation <sup>210</sup> a montré que les conseils municipaux ont peu ou pas d'influence sur les décisions de haut niveau relatives à l'allocation des ressources naturelles dans leurs communes. Les fonctionnaires locaux, représentant l'intérêt de leur

---

<sup>208</sup> Rapport de Forests Trend, « sur les illégalités dans la liquidation forestière pour l'agriculture commerciale à grande échelle : étude de cas cambodgienne », 2012, P.26.

<sup>209</sup> Global Witness, « Rubber barons: Vietnam's two biggest rubber companies are moving into Cambodia and Laos, seizing farmland, flouting land and forest protection laws and wrecking local livelihoods », 13/05/2013.

<sup>210</sup> Assessment of the second term of decentralization in Cambodia: Commune council's performance and citizens participation, COMFREL, 2013.

circonscription contre la prise de décision de haut niveau, sont souvent victimes d'actes d'intimidation, de menaces ou, dans certains cas, sont licenciés. La décision d'établir une concession a parfois été prise au niveau central avant le développement de l'EIES préliminaire, et les projets sont présentés à la population locale en tant que fait accompli.

La production de bois de conversion à partir de concession foncière expose les faiblesses, les lacunes et les conflits dans les cadres politiques et réglementaires qui n'ont tout simplement pas prévu que les zones forestières du Cambodge seraient allouées à la production agricole commerciale à grande échelle. La politique gouvernementale sur les ressources en bois dans ces domaines est conflictuelle, la politique déclarée et la prise de décision effective étant souvent en contradiction directe. Par conséquent, le manque de clarté du rôle des diverses institutions dans la protection des biens immobiliers (terres, arbres et forêts) et le manque d'assurance de meilleures pratiques à l'appui de l'intérêt public empêchent la conception et/ou la mise en œuvre de stratégies efficaces de gestion forestière. Ce scénario commercial habituel soulève une série de problèmes politiques, juridiques, institutionnels et techniques qui affectent l'avenir des forêts dans le pays qui constituent à la fois des contraintes et des possibilités de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDDF) et à l'application des lois forestières, à la gouvernance et au commerce (ALFGC).

Il n'existe pas de politique claire sur la manière dont les forêts de conversion, telles que décrites dans la loi forestière, doivent être identifiées. Le Gouvernement n'a pas publié une carte de forêts de conversion dans le domaine public. L'intégrité du système des zones protégées est compromise par l'approbation d'une compensation à grande échelle ; les affectations sont effectuées dans des zones protégées sans plans de gestion approuvés et en violation des procédures de délocalisation des zones protégées. Le ciblage des forêts à feuilles persistantes des basses terres dans le système des zones protégées affaiblit les valeurs clés de la biodiversité et porte atteinte au concept principal des zones protégées au niveau national et local où les dispositions relatives au zonage de la gestion ne sont pas mises en œuvre. Les préoccupations juridiques et institutionnelles comprennent le manque d'application, en général, des cadres juridiques existants pour la gestion des ressources naturelles, l'absence de dispositions spécifiques pour le bois de conversion et le manque d'application de la loi forestière qui en résulte. En conséquence, la recherche de la location par le secteur des entreprises et d'autres acteurs reste problématique dans le secteur forestier cambodgien. Les processus de consultation avec les communautés locales sont limités et souvent absents alors que le recours aux procédures judiciaires par les demandeurs est également compromis ou refusé. Ce manque de consultation entraîne une plus grande marginalisation des terres forestières locales et d'autres communautés rurales, à cause de leur privation de territoire et de l'accès à la forêt il favorisera certainement les conflits et les troubles sociaux.

Les questions relatives à la planification et à l'allocation des utilisations des terres comprennent le manque de transparence dans le processus d'attribution, qui subvertit les processus juridiques, y compris les dispositions de l'EIES et les exigences de mise en œuvre. Les dispositions légales, visant à garantir des consultations avec les communautés locales, ne sont généralement pas appliquées. Les évaluations de la dégradation des forêts et des évaluations des capacités des terres ne sont pas soumises à un processus efficace de l'EIES. En outre, les arrangements institutionnels actuels n'assurent pas la prestation de services environnementaux et la conservation de la biodiversité. La consultation entre les institutions principales, en particulier entre les agences, et les efforts pour décentraliser la prise de décision sur l'utilisation des terres et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles restent limités. Les systèmes d'information pour le suivi et d'éventuels signalements sont requis par la loi. Toutefois ces systèmes ne sont pas mis en œuvre, ni partagés de manière adéquate, ou leurs produits ne sont pas diffusés efficacement dans le domaine public. Le manque général de transparence, sur le lieu et le but des concessions des terres et des dispositions réglementaires contenues dans les accords de concession, interdit une participation effective aux processus d'attribution et de suivi. Cela porte atteinte au droit constitutionnel des citoyens de participer activement à la vie économique, sociale et culturelle de la nation. Cette opacité empêche la documentation de l'ensemble des illégalités liées à la récolte du bois dans l'agriculture commerciale à grande échelle, considérée comme la principale source de bois au Cambodge d'aujourd'hui.

Un ensemble de questions techniques limite le développement de cadres efficaces de surveillance. Il s'agit notamment de questions scientifiques qui revêtent une importance essentielle pour la planification et l'allocation des utilisations des terres, ainsi que pour la mesure des stocks et des flux de carbone. Le développement d'un cadre écologique – qui décrit les modèles forestiers, les processus successifs et de réhabilitation – est nécessaire pour concevoir des stratégies viables de gestion forestière pour la GDF et la REDDF et pour développer une évaluation significative de la dégradation des forêts. En effet, cela est primordial pour les définitions juridiques de la « forêt » et de la « forêt dégradée », nécessaires pour étayer les décisions relatives à la conversion de la propriété publique de l'État en propriété privée de l'État avant l'attribution d'une CTE.

Les scénarios actuels de perte et de dégradation des forêts décrits ici impliquent que les principales menaces pour les terres forestières sont les suivantes : exigences à l'étranger pour les terres agricoles commerciales et les accaparements des terres associés par les acteurs domestiques ; récoltes excessives pour le marché domestique ; récupération démesurée des arbres de luxe et de grande valeur pour l'exploitation ; établissement d'installations hydroélectriques et d'infrastructures connexes conduisant à la destruction de terres forestières adjacentes par l'exploitation forestière illégale organisée ; la migration interne et les mouvements du travail, dont certains peuvent être un

prélude aux accords contractuels et à l'acte de travail des CTE ou des concessions des terres sociales (CTS).

Au Cambodge, la viabilité des forêts naturelles pour concurrencer d'autres options d'utilisation des terres sur une base purement financière a été mise en cause. Dans ce pays, c'est la décision d'allouer certains terrains forestiers aux CTE qui est un facteur clé de la dégradation et de la perte des forêts plutôt que des aspects techniques légaux concernant la coupe des arbres. La conversion de bois pourrait facilement être considérée comme illégale puisqu'il découle du processus d'allocation de terres erronés ou frauduleux. La REDDF offre l'occasion d'accroître le profil des paysages forestiers en tant qu'outil de développement durable, mettre l'accent sur les perspectives à long terme et mettre en garde contre les dangers de l'exploitation excessive. Les illégalités dans les processus de conversion des terres persistent et augmentent. L'absence d'une planification transparente et équitable de l'utilisation des terres, qui aboutit à des allocations foncières socialement acceptables ayant atténué la dégradation de l'environnement, est un problème fondamental au Cambodge qui pourrait finalement porter atteinte à la confiance dans les capacités des programmes de REDDF à surmonter les échecs de la gouvernance systématique.

Au Cambodge, la situation actuelle a permis d'organiser une exploitation forestière illégale en dehors des limites des concessions et dans le cadre du défrichage des réservoirs hydroélectriques. En outre, les activités menées par les forces armées et policières liées à la criminalité dans les forêts et les saisies de terres forestières, organisées par les migrants, augmentent. Pareillement, le Gouvernement a alloué des centaines de milliers d'hectares de zones protégées pour la compensation et la conversion, sans fondement juridique clair, et en l'absence de plans de gestion prévus dans la loi sur les zones protégées. Ces facteurs ont conduit à l'érosion et à la suspension effective des cadres juridiques existants et aux politiques des zones protégées – transmettre les concepts de GDF qui sont consacrés dans le droit cambodgien. Les informations sur le bois de conversion et les pratiques de gestion forestière associées devraient être mises à disposition dans le domaine public d'une manière facilement accessible. Cela inclut tous les aspects de la chaîne d'approvisionnement du bois à partir de l'évaluation de la répartition et de l'évaluation du bois debout dans une CTE proposée ou allouée aux flux de bois, aux statistiques commerciales et à l'exploitation et à la documentation. Les mandats des organismes gouvernementaux en matière de récolte du bois et de l'attribution des terres exigent des éclaircissements, notamment en cas de chevauchement, ou dans le cas du MDE, sérieusement compromis. Un mécanisme transparent multipartite scientifique est nécessaire pour mettre en œuvre l'article 4 de la loi forestière afin d'assurer la participation du public aux décisions gouvernementales concernant les concessions forestières et le bois de conversion avec des impacts potentiels sur les ressources forestières et les moyens de subsistance. Un système d'assurance de la légalité du bois (SALB) dans le cadre de

l'ALFGC, fournissant une surveillance sur le terrain de la gestion forestière et de l'application de la loi, contribuerait directement au suivi des conditions forestières et à l'assurance d'une participation locale efficace, comme l'exige la REDDF. Une vérification indépendante pour la REDDF, qui comprend des mécanismes de suivi allant au-delà des aspects techniques de la mesure des stocks de carbone et de flux vers le suivi participatif et la vérification de la conformité, revêt une importance particulière au Cambodge.

Ces dernières années, la prolifération des CTE et l'exploitation forestière de plus en plus anarchique, sous permis ou autrement, ont provoqué la formation d'un mouvement de base déterminé pour empêcher une destruction supplémentaire des terres forestières. Etant donné que les pressions exercées sur les terres forestières augmenteront selon la politique gouvernementale actuelle et que le processus de décentralisation n'a pas encore répondu aux attentes en matière de gestion environnementale, le suivi local des forêts se présente comme un instrument potentiel à court et moyen terme pour accroître la légalité et la responsabilité dans le secteur forestier. La relation entre les réseaux communautaires et les autorités a été dynamique, ambiguë et occasionnellement controversée. Le modèle de patrouille communautaire fournit un mécanisme de surveillance, d'alerte et de réponse rapide ; il favorise la transparence et accroît la responsabilisation des fonctionnaires, principalement au cas par cas, mais concerne de plus en plus les allocations controversées d'utilisation des terres, les politiques de gestion forestière et les pratiques. La patrouille communautaire est essentiellement une approche basée sur les droits, fonctionnant en semi-établissement mais en utilisant le cadre politique existant et les instruments juridiques. En tant que concept, il semble bien placé pour compléter ou remplir des rôles de surveillance indépendants tels que prévus sous la REDDF et l'ALFGC. Il est potentiellement évolutif à travers les niveaux de paysage et a droit au soutien juridique, moral, organisationnel et matériel des autorités locales. En tant que tel, il constitue une occasion importante d'atténuer les conflits dans les régions où la GRC poursuit la réforme forestière.

Les REDDF et ALFGC ont le potentiel de contribuer à l'amélioration de la situation actuelle. Les deux initiatives nécessitent des interventions en matière de gouvernance et de transparence et la mise en place de cadres de surveillance efficaces. Il existe un potentiel considérable de synergie entre ces initiatives. La REDDF place la planification nationale de l'occupation du territoire et les allocations au centre de la politique et favorise les développements institutionnels qui assurent la protection des terres forestières. L'ALFGC fournit des aspects importants d'un cadre de mise en œuvre qui sont liés aux incitations économiques d'une industrie du bois viable pour la gestion légale des forêts (ainsi qu'à la durabilité où la GDF est consacrée dans la loi) par la prévention et l'élimination des infractions forestières et des incitations à un bois viable industriel.

Les activités forestières illégales représentent une menace importante pour la durabilité des écosystèmes forestiers, entraînent des pertes de recettes publiques, favorisent un cercle vicieux de mauvaise gouvernance et peuvent contribuer à accroître la pauvreté et les conflits sociaux. L'exploitation forestière est une activité légale lorsqu'elle est effectuée conformément aux dispositions de la loi. Les concessionnaires qui reçoivent des CTE sont autorisés à couper les arbres dans leur zone de concession qui ne relèvent pas des zones de base ou de conservation <sup>211</sup>. Cependant, ce ne sont pas tous les types et les tailles de bois qui peuvent être coupés et collectés. L'article 29 de la loi forestière interdit la récolte d'espèces d'arbres rares ou d'arbres à haute valeur de résine dans une réserve forestière permanente. En outre, l'article 43 de la loi sur la protection de la nature stipule qu'aucune personne physique ou morale ne peut s'accaparer les terres ou les composantes de ressources naturelles d'une zone protégée comme sa propriété. Cela signifie que le bois dans les zones protégées ne peut pas être abattu, même s'il se trouve dans un CTE. D'autres activités forestières, qui sont illégales en vertu de la loi cambodgienne, comprennent le traitement du bois abattu et ses sous-produits. En vertu de l'article 30 de la loi forestière, il est interdit d'établir et d'exploiter une installation de traitement des produits forestiers et des sous-produits dans le domaine d'une réserve forestière permanente et exige que les installations de traitement soient situées au moins à cinq kilomètres de la réserve. L'article 42 de la loi sur la protection de la nature interdit également le traitement des ressources naturelles et des sous-produits dans les zones protégées.

Les activités de conversion forestière et d'exploitation forestière ont amené le Cambodge à l'un des taux les plus élevés de perte de forêt dans le monde<sup>212</sup>. Le Cambodge, post-conflit, s'est largement appuyé sur l'exploitation des ressources naturelles, y compris les forêts, les pêches et les terres<sup>213</sup>. L'exploitation forestière illégale est implicitement difficile à contrôler et tend souvent à augmenter, tant qu'il existe une demande et un marché pour le bois. La plupart des bois de forêts cambodgiennes finissent en Chine ; en tant que plus grand consommateur mondial, la Chine a augmenté ses importations de palissandre (le bois de rose) de 1250% depuis 2000. Le marché actuel vaut plus de 2,6 milliards de dollars.

En 2013, un rapport d'enquête sur l'exploitation forestière illégale, publié par Global Witness a été saisi et bloqué. Un an plus tôt, en 2012, un militant environnemental cambodgien, Chut Wutty, a été abattu ; la même année, Hang Serei Oudom, un journaliste qui a exposé l'exploitation forestière illégale, a été retrouvé mort dans le coffre de sa voiture. Les critiques et les protestations des communautés nationales et internationales ont poussé le Gouvernement

---

<sup>211</sup> Article 11 de la loi sur la protection de la nature.

<sup>212</sup> FAO 2010; Global Witness 2013; The Diplomat 2016.

<sup>213</sup> Sango Mahanty & Sarah Alison Milne, « Conservation and development in Cambodia: exploring frontiers of change in nature, state and society », Routledge, London, 2015, P. 28.

cambodgien à restreindre les permis d'exploitation forestière. Cependant, la corruption donne aux auteurs opportunistes la possibilité de poursuivre leurs activités. Global Witness, organisation basée à Londres, a rapporté que le Cambodge a permis à l'industrie du bois de luxe de s'épanouir en relâchant les garanties légales. Des commerçants de bois locaux influents ayant des relations étroites avec le Gouvernement ont reçu des licences pour extraire du bois de luxe, même les droits d'achat de palissandre illégalement saisis par les autorités.

Le Forest Trends a dit qu'environ 2000 km<sup>2</sup> de forêts sont perdus chaque année<sup>214</sup>. Le rapport de Forest Trends a indiqué qu'environ 1,1 million d'hectares de zones de concessions ont été attribués à des plantations de caoutchouc présumées, contre 150 000 pour le sucre et environ 100 000 pour le poivre. La perte annuelle des forêts du Cambodge est passée de 12,1% en 2001 à 27% en 2012<sup>215</sup>. L'Environmental Investigation Agency (EIA) a publié les factures de vente 2016-2017 des entreprises cambodgiennes et des données d'importation vietnamiennes en montrant que la valeur totale de l'importation de bois cambodgien vers le Vietnam s'élève à environ 300 millions de dollars américains depuis Janvier 2016, malgré la mise en œuvre par le Gouvernement cambodgien d'une interdiction du commerce des bois<sup>216</sup>. Le rapport de l'EIA a montré qu'environ 300 mètres cubes de bois, y compris le bois de rose en voie de disparition, avaient été transférés en contrebande des zones protégées au Vietnam avec l'aide des autorités locales entre Novembre 2016 et mars 2017. Ce rapport a indiqué, en plus, une opération d'exploitation forestière illégalement orchestrée dans la province de Ratanakiri (l'Est du Cambodge), avec d'énormes quantités de bois illégaux transportées à travers la frontière dans la province de Gia Lai au Vietnam. En 2015, le Cambodge est devenu la plus grande source d'importations de bois du Vietnam ; au moins 435 600 mètres cubes de bois forestier naturel et de bois sciés, d'une valeur de plus de 380 millions de dollars, ont franchi la frontière pour le Vietnam, selon les statistiques de la douane du Département général du Vietnam, obtenues par le groupe environnemental américain Forest Trends. Parmi ces importations de bois, 82% ont été classés en espèces à valeur élevée ou en espèces de luxe et ont été principalement destinés à la réexportation vers la Chine, Hong Kong et l'Inde ou en tant que produits semi-finis sur les marchés mondiaux. Depuis le début de 2016, le Cambodge a mis en place l'interdiction de l'exportation de tous les bois vers le Vietnam. Cependant selon le rapport, les autorités cambodgiennes de la Province ont gagné des millions de dollars pour aider les entreprises vietnamiennes à relier les zones forestières depuis 2015 et conduire des centaines de milliers de mètres cubes de bois à travers la frontière, violant cette interdiction.

---

<sup>214</sup> Matt McGRATH, « Alarm over timber grab from Cambodia », BBC News, 29 juillet 2015.

<sup>215</sup> Kyle Frankel Davis et al, « Accelerated deforestation driven by large-scale land acquisitions in Cambodia », Nature Geoscience, Vol.8, 2015, PP. 772-775.

<sup>216</sup> Joshua LIPES, « Cambodia rejects report detailing timber smuggling to Vietnam », Radio Free Asia, 18/05/2017.

Ce constat alarmant quant à la déforestation est également valable pour l'exploitation minière.

## **II : Une exploitation minière anarchique**

Dans les années 1990 et au début des années 2000, le secteur minier a régulièrement progressé au Cambodge. Certains impacts négatifs ont été signalés comme déplacer les mineurs à petite échelle, restreindre l'accès des communautés locales aux zones dont ils dépendaient pour leur subsistance, violer les terres traditionnelles des communautés et empoisonner les sources d'eau. Depuis 2005, le secteur a radicalement changé ; pour la seule année 2006, six licences pour une exploitation à grande échelle ont été accordées aux entreprises internationales et l'exploitation minière à moyen terme continue de se développer rapidement. Entre 2007 et 2008, un nombre inconnu de sociétés internationales ont conclu divers accords avec le Gouvernement pour une exploitation à grande échelle. Cette croissance des investissements n'a pas été compensée par des améliorations de la responsabilité ou de la transparence.

En vertu de la Constitution du Cambodge <sup>217</sup>, toutes les ressources minérales sont la propriété de l'Etat et devraient être réglementées par la loi. Il y a deux lois qui couvrent la gestion et l'exploitation minières : la loi sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (1996) et la loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales (2001). Toutes les ressources minérales brutes qui sont exploitées dans le pays sont interdites d'exportation et sont réservées pour une utilisation locale pour fabriquer des produits finis. Seuls ces derniers peuvent être exportés. Les lois actuelles sur la gestion des ressources minérales sont faibles et comportent plusieurs lacunes. Il s'agit notamment d'un manque de liquidités pour les personnes déplacées par les opérations minières. La loi stipule qu'avant d'entrer dans des terres privées pour l'exploration et l'exploitation minière, le concessionnaire doit indemniser le propriétaire privé des inconvénients et des dommages causés à la terre. Cela laisse potentiellement ceux-ci sans titre juridique (la plupart des ménages cambodgiens) avec peu de protection<sup>218</sup>. Tous les opérateurs doivent obtenir des licences de la part du Ministère de l'industrie, des mines et de l'énergie (MIME) avant de commencer les activités d'exploration. Les licences d'exploration ou d'exploitation doivent être

---

<sup>217</sup> Article 58 de la Constitution cambodgienne.

<sup>218</sup> Ceux qui n'ont pas de titre légal et de titre communal de terre indigène devraient toujours être protégés parce que le Gouvernement a ratifié le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) qui comprend l'obligation de respecter le droit des citoyens à un logement convenable et interdit la destruction des terres nécessaires pour la subsistance.



délivrées selon la procédure prévue par des sous-décrets<sup>219</sup>. Le plus important est la circulaire n° 001 qui énumère la liste de violation des contrats qui entraînera la suspension des licences et stipule que si le titulaire ne remédie pas au problème, la licence sera révoquée. Le cadre juridique, quant à la façon dont ces entreprises reçoivent des concessions minières, n'est pas clair. Le Conseil pour le développement du Cambodge (CDC) stipule que les concessions d'utilisation, de développement et d'exploitation comprennent les concessions minières, d'une taille maximale de 10 000 hectares. Cependant, il n'est pas clairement précisé comment ces concessions devraient être accordées, comment elles peuvent être utilisées, qui les accorde et les administre, et comment elles se rapportent aux licences minières. De nombreuses opérations minières violent également les droits des peuples autochtones du Cambodge. La loi foncière donne aux communautés autochtones le droit de continuer à vivre et à gérer leurs terres selon les coutumes traditionnelles, jusqu'à ce qu'elles puissent obtenir un titre collectif. Par conséquent, tout permis d'exploration ou d'exploitation minière accordé sur les terres indigènes traditionnelles est illégal s'il entrave la capacité de la communauté de continuer à gérer le terrain selon sa coutume<sup>220</sup>. L'accès à l'information est une préoccupation, car la loi sur les minéraux stipule expressément que toutes les demandes, les rapports, les plans et les avis d'exploration et d'exploitation sont confidentiels<sup>221</sup>. Cela signifie qu'un manque de transparence s'inscrit dans le cadre juridique.

L'exploitation minière à grande échelle au Cambodge suppose un établissement important d'infrastructures. L'extraction du fer et de la bauxite nécessite des ressources importantes en électricité et en eau et un transport bon marché lorsqu'il est effectué à grande échelle. Ces développements supplémentaires exacerbent les impacts tels que le déplacement des communautés autochtones, la déforestation et les impacts sur la biodiversité, la destruction des bassins hydrographiques et la perturbation de l'approvisionnement en eau, ainsi qu'une augmentation de la demande d'énergie. La demande croissante des investisseurs dans le secteur des industries extractives et le nombre accru de licences délivrées n'a pas été suivie par une augmentation équivalente de la capacité institutionnelle du Gouvernement. Il existe d'importantes lacunes institutionnelles et de capacités au sein des organismes gouvernementaux chargés de la coordination, du contact et du suivi du secteur de l'industrie extractive. En outre, aucun cadre général ne guide les opérations. Une conséquence est le manque de coordination des plans de développement ; les domaines d'activités d'exploration sont confrontés à l'expansion simultanée d'autres projets tels

---

<sup>219</sup> Circulaire n° 001 sur la suspension et la révocation des ressources minérales (25 mai 2004) ; circulaire n° 002 sur la prévention des mesures contre l'exploitation minière anarchique dans les provinces/municipalités du Royaume du Cambodge (25 mai 2004) et sous-décret n° 8 sur la définition des principes de placement pour toutes sortes de ressources minérales (31 Janvier 2005).

<sup>220</sup> Article 23 de la loi foncière.

<sup>221</sup> Article 20 de la loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales de 2001.

que la construction des infrastructures, les barrages hydroélectriques et les plantations agro-industrielles. Compte tenu du manque de divulgation de l'information décrite ci-dessus et de l'absence de planification harmonisée du développement vertical ou horizontal, l'impact cumulatif de ces activités proposées est inconnu et ne peut être mesuré par aucun des cadres d'évaluation environnementale ou sociale actuellement disponibles.

Depuis 2013, les minéraux industriels ont dominé la production de minéraux au Cambodge et ont inclus le gravier, le sable et la pierre, principalement consommés à l'intérieur par l'industrie de la construction et le calcaire utilisé pour la production de ciment. Dans la même année, la Banque Nationale du Cambodge (BNC) a signalé que le commerce total du pays a augmenté de 10,4% pour s'établir à 14,8 milliards de dollars, contre 13,4 milliards de dollars en 2012. Les exportations du pays ont été évaluées à 6,4 milliards de dollars, comparativement à 5,7 milliards de dollars en 2012, soit une augmentation d'environ 12,3% ; de plus, la valeur totale des importations en 2013 a augmenté de 9% pour s'établir à 8,4 milliards de dollars, passant de 7,7 milliards de dollars en 2012. La BNC a signalé qu'elle avait délivré deux nouvelles licences pour le commerce des métaux et des pierres précieuses, ce qui a porté le nombre total de licences valides à 19. Basé sur le rapport du MIME, 91 entreprises nationales et étrangères détenaient des permis d'exploitation minière et d'exploration au Cambodge. Au total, 139 projets d'exploration ont été autorisés en vertu des licences accordées, dont 13 avaient été autorisés à mener des projets miniers. Sur les 91 entreprises qui détenaient des licences minéralogiques, 71 entreprises détenaient un total de 118 licences pour explorer des minéraux métalliques, 13 entreprises détenaient au total 14 licences pour l'exploration du charbon, 3 entreprises détenaient au total 3 licences d'exploration kaolin, 2 entreprises détenaient 2 licences pour l'exploration du sable à la silice, une entreprise détenait une licence d'exploration antimoine et chromite et une entreprise détenait une licence pour l'exploration de la bauxite.

La loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales<sup>222</sup> définit les six catégories suivantes de licences minières : l'extraction artisanale, l'extraction des carrières, l'extraction des pierres précieuses, licence d'un minéral transformant, licence d'exploration et licence d'exploitation minière industrielle. Les permis d'exploration sont accordés pour une période de 6 ans et les permis miniers sont accordés jusqu'à 30 ans suivis de deux extensions possibles de 5 ans. En 2013, la société à responsabilité limitée Renaissance Minerals d'Australie a annoncé qu'elle avait identifié une anomalie de l'or à la perspective Rhyolite dans le cadre du projet aurifère Okvau. La perspective Rhyolite est située à 12 km du dépôt aurifère d'Okvau. L'estimation de ressource du comité conjoint sur les réserves de minerai pour le dépôt était de 15,6 Mt à raison de 2,4 grammes

---

<sup>222</sup> Article 11 de la loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales de 2001.

par tonne métrique (g/t) pour environ de 37 300 Kg d'or. La licence pour le dépôt d'or Okvau, situé dans la province de Mondulhiri, couvre une superficie d'environ 400 Km<sup>2</sup>. L'anomalie s'étendait sur 1500m de longueur et 200m de largeur et avait une moyenne de 1,4 g/t d'or.

En janvier 2013, le Gouvernement a annoncé la signature d'un accord avec des entreprises chinoises pour le développement d'une installation portuaire et la construction d'un chemin de fer. Elles construiront une nouvelle usine d'acier dans la province de Preah Vihear, dans le nord du Cambodge, pour rejoindre un port qui sera construit dans la province de Koh Kong, dans la côte sud-ouest du pays. Le GRC a octroyé au développeur principal, le groupe chinois d'industrie minière du fer et de l'acier au Cambodge, un permis de planification pour la construction de l'aciérie dans la province de Preah Vihear. Aucun détail supplémentaire n'était disponible sur le développement de l'aciérie.

En raison du manque de données sur les réserves minérales du Cambodge et du stade précoce de l'exploration de nombreux sites miniers, il est impossible de quantifier combien de revenus le secteur minier du Cambodge pourrait produire, mais l'investissement et l'intérêt augmentent rapidement. Aujourd'hui, le secteur minier est passé d'une petite échelle d'exploration par les communautés locales à l'extraction à grande échelle par des grandes entreprises. La loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales devient encore plus ambiguë lorsqu'elle s'applique à l'exploitation minière, dans des zones protégées en vertu de la loi cambodgienne, en reconnaissance de leurs valeurs de conservation élevées et de leur biodiversité. Les 23 zones protégées du Cambodge ont été créées en 1993 par Décret royal. Ils couvrent 3 273 200 hectares, 18,23% de la superficie totale du Cambodge <sup>223</sup>. En règle générale, le Département de la conservation de la nature et de la protection au sein du MDE a la responsabilité de superviser ces domaines <sup>224</sup>. En août 2006, les Prakas de 1994 sur les zones protégées – sous lesquelles l'exploitation minière dans les zones protégées avait déjà été interdite – ont été annulés discrètement<sup>225</sup>. Comme l'exploitation minière dans ces zones n'est pas explicitement interdite en vertu de la loi de 2001 sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales (GERM), ceci a laissé les zones protégées du Cambodge dans un vide juridique. Le manque de protection juridique contre l'exploitation minière dans les zones protégées a été rapidement utilisé. 282 700 hectares des

---

<sup>223</sup> Socheata L. San, « indicating success: Evaluation of community protected area in Cambodia », Department of nature conservation-protection, Ministry of environment, Phnom Penh, 2006, P. 14.

<sup>224</sup> Article 3 du sous-décret sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'environnement, 25 septembre 1997.

<sup>225</sup> Le GRC, « Prakas (déclaration) sur la protection des espaces naturels – Déclaration du MDE no. 1033, l'article 4, « interdire l'exploitation des minéraux et l'utilisation d'explosifs dans les zones naturelles protégées », 1994 ; GRC, « Déclaration sur la gestion et la suppression des crimes contre les ressources naturelles dans les zones interdites de préservation des ressources naturelles – Déclaration du MDE no. 258 », 2006.

concessions minières sont situés dans des zones protégées – l'équivalent de 21% des zones protégées totales de la Province de Mondulhiri<sup>226</sup>.

La nouvelle loi sur la biodiversité et la gestion des zones protégées semble seulement avoir étendue la période d'ambiguïté juridique. Cette nouvelle loi prévoit que chaque zone protégée soit divisée en quatre systèmes de zonage de gestion : une zone centrale, une zone de conservation, une zone d'utilisation durable et une zone communautaire. En vertu de la loi, chaque zone protégée devrait d'abord parcourir un processus de zonage de son territoire ; après quoi il peut potentiellement permettre une activité minière, mais seulement dans les zones classées comme zone d'utilisation durable. Après avoir consulté les Ministères, les autorités et les communautés concernés, le Gouvernement cambodgien peut permettre des activités de développement et d'investissement dans la zone, mais seulement conformément à une demande du MDE. Pendant que les concessions minières exploratoires sont allouées au Cambodge à un rythme rapide, il y a un manque de procédures claires et transparentes pour les paiements des entreprises afin d'assurer l'accès à ces ressources minérales. En vertu de la loi cambodgienne sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales, les entreprises sont tenues de payer des frais à l'État pour l'enregistrement, la demande de suspension, le renouvellement, les droits de transfert et la location annuelle de terres, mais les détails de ces paiements ne sont pas connus. La société minière Southern détient une concession pour explorer le chrome dans le sanctuaire de la faune de Phnom Samkos. La zone en question a été précédemment désignée, par la direction du sanctuaire, comme une zone centrale en reconnaissance de sa haute valeur de conservation ce qui n'a pas empêché le Ministère de l'industrie, des mines et de l'énergie d'accorder la permission de l'explorer pour les minéraux. L'existence de cette mine est controversée et son statut juridique n'est pas clair. En tant que tel, cela illustre la tension entre les zones protégées et le secteur minier émergent ; il se trouve dans le sanctuaire Phnom Samkos d'une superficie de 334 000 hectares dans les montagnes des Cardamome occidentales, qui s'étend sur les trois provinces de Pursat, Battambang et Koh Kong. En tant que zone protégée désignée, le sanctuaire est nominalelement sous le contrôle du MDE.

La licence d'exploitation artisanale facilite ostensiblement la mise en place d'une activité d'exploitation minière artisanale et à petite échelle (MAP) dans un cadre réglementé, stipulant que la licence artisanale « ne peut être délivrée qu'aux personnes de nationalité cambodgienne dans le but de mener l'exploration et l'exploitation des ressources minérales en utilisant des instruments communs disponibles localement et leur propre travail ou avec l'aide d'une famille ne comptant pas

---

<sup>226</sup> Le forum des ONG, « La soumission des forêts, des plantations et des concessions pour la Conférence du CDCF », Novembre 2008.

plus de sept personnes »<sup>227</sup>. Aucun permis d'exploitation minière artisanale<sup>228</sup> n'avait été délivré avant 2015, lorsque le premier permis du Cambodge pour l'exploitation minière communautaire a été accordé dans la province de Mondulhiri, dans le cadre d'une initiative gouvernementale historique. Le secteur comprend divers groupes de travailleurs qui utilisent diverses méthodes pour extraire de l'or, soit par la démolition pour l'or alluvial en utilisant des outils simples, soit par l'extraction de minerai primaire avec des technologies plus sophistiquées. Le nombre de MAP dans le pays est inconnu, mais le MDE estime que six milles<sup>229</sup> personnes travaillaient directement comme mineurs dans le secteur du MAP au Cambodge. Les mineurs d'or au Cambodge peuvent être classés en quatre groupes principaux : les populations locales, les pauvres travailleurs, les mineurs migrants riches et les concessionnaires. Le genre de travail effectué dans l'exploitation MAP varie, mais implique généralement le creusement, l'extraction de minerai, le transport de minerai et le broyage de minerai, les travaux d'amalgamation pour extraire les particules d'or et d'autres tâches parfois partagées entre les groupes de mineurs.

Les dépôts de minerai aurifère peu profonds sont près d'être épuisés dans de nombreuses régions du pays. L'implication de multiples types de travailleurs dans les mêmes zones rend plus difficile la distinction entre les mines artisanales traditionnelles et les mines artisanales plus sophistiquées. Pendant que l'exploitation illégale peut se produire en partie en raison de l'incapacité des mineurs à acquérir des licences, la notion d'octroi de licences pour réglementer les travailleurs MAP est particulièrement complexe compte tenu de la disponibilité limitée de terrains et de concessions de ressources non réclamées. Dans certains pays, les sociétés minières à grande échelle ont coexisté de manière mutuellement avantageuse aux côtés de petits mineurs artisanaux dans les mêmes zones rurales ; le Conseil International des Mines et des métaux (CIMM) souligne que cette existence en commun – ce travail en commun – devrait être encouragée dans de nombreux types de cas et peut même être bénéfique pour les entreprises en aidant à éviter les conflits (CIMM 2009).

Ratanakiri, la province au Nord-Est du Cambodge, est largement reconnu pour posséder certains des plus riches dépôts d'or du Cambodge. Il y a plus de 20 concessions d'exploration minière dans la province, même si aucune d'entre elles ne produit officiellement de l'or ou ne s'est engagée dans le développement de la mine pour le moment. On a peu écrit sur l'ampleur précise des activités minières artisanales et à petite échelle, mais certaines parties prenantes ont formulé des préoccupations en matière de dégradation de l'environnement et de pollution, afin de mettre fin aux activités minières illégales. Une partie de toute stratégie efficace, pour traiter l'extraction de l'or

---

<sup>227</sup> Article 11 de la loi sur la gestion et l'exploitation des ressources minérales de 2001.

<sup>228</sup> Samuel Spiegel, « Land and space for regulating artisanal mining in Cambodia: visualizing and environmental governance conundrum in contested territory », *Land use policy*, Vol. 54, 2016, P. 563.

<sup>229</sup> *Ibid*, P. 561.

sans licence, nécessite également l'élaboration de plans d'action pour les concessionnaires, les propriétaires de mines à petite échelle et les propriétaires d'équipement responsables des violations de la loi.

Pareillement, les ressources en sable subissent un dommage néfaste. Depuis l'annonce par le Bureau de réglementation du Premier ministre pour le secteur, les permis de dragage de sable sont alloués massivement dans les rivières et les estuaires le long du littoral du pays. Des concessions ont été allouées dans des zones protégées et à proximité d'écosystèmes et d'habitats importants à l'échelle internationale de certaines espèces aquatiques les plus menacées au monde. En raison du manque de transparence dans l'attribution des concessions, il n'est pas clair de savoir comment les entreprises reçoivent ces opportunités lucratives. Cette industrie est contrôlée par deux personnes proches du Premier ministre et du parti au pouvoir. Le dragage de sable de rivière à l'exploitation est interdit par l'article 1.2 de la Décision relative à la limitation du trafic de sable. En 2008, une immense opération de dragage de sable a commencé dans la province de Koh kong ; les données de l'ONU montrent que depuis 2007, quelque 752 millions de dollars<sup>230</sup> de sable ont été exportés du Cambodge vers Singapour.

Le Cambodge possède 435 km de littoral qui contient des habitats globalement importants fournissant des services d'écosystèmes vitaux et qui sont relativement intacts par rapport à ceux de leurs voisins. La dynamique et les sensibilités de l'importance des écosystèmes sont mal étudiées ou comprises, et sans cette base de données scientifiques, il est très difficile de quantifier l'impact total que les opérations de dragage, de chargement et de transport auront. Les lignes directrices internationales sur les meilleures pratiques de dragage appliquent la gestion de l'environnement pour les impacts des opérations en utilisant une distance potentielle de 70 km pour les impacts directs. Le dragage dans ces significatifs écosystèmes, sans garanties adéquates, semble gravement irresponsable et risque également de nuire aux moyens de subsistance locaux.

La loi cambodgienne exige que, lorsque les projets risquent des impacts environnementaux importants, une EIE doit être complétée avant l'approbation du projet. Cette évaluation doit inclure un plan de gestion de l'environnement et encourager la participation du public. Plus précisément, le sous-décret sur les EIE exige que les activités de dragage de plus de 50 000 m<sup>3</sup> nécessitent des évaluations d'impact environnementales initiales et complètes <sup>231</sup>. L'article 8 de la loi sur l'environnement de 1996 stipule que les ressources naturelles du Cambodge, y compris le sable,

---

<sup>230</sup> Yesenia Amaro & Bun Sengkong, « Dredging by the numbers », The Phnom Penh Post, 07/11/2016. <https://www.phnompenhpost.com/national/dredging-numbers>

<sup>231</sup> GRC, articles 6 et 7 du sous-décret sur les processus d'évaluation des impacts environnementaux, 1999.

doivent être conservées, gérées et utilisées de manière rationnelle et durable. En tant que membre de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN en acronyme anglais), le Cambodge a signé la Déclaration de 2007 sur la durabilité de l'environnement du 13<sup>ème</sup> sommet de l'ANASE à Singapour<sup>232</sup>. La déclaration a été motivée par le sommet mondial sur le développement durable dans le but d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement des Nations unies, en particulier pour assurer la stabilité de l'environnement. Le Cambodge est partie à la Convention sur la diversité biologique (CDB) et est signataire de la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer (CNUDM). Cela oblige les parties à protéger et à préserver le milieu marin et à prévenir la pollution de l'environnement<sup>233</sup>. Depuis 1992, le principe de précaution a été intégré dans le cadre de la CNUDM, notamment en ce qui concerne la définition de la pollution (article 1) et les obligations d'entreprendre des EIE (article 206). En 1999, le Cambodge est devenu partie à la Convention Ramsar sur les zones humides et a désigné Koh Kapik et les îlots associés en tant que site Ramsar. En vertu de cette convention, le Cambodge s'est engagé à maintenir le caractère écologique des zones humides et à assurer une gestion efficace et durable.

Depuis mars 2015, suite à une directive émise par le Premier ministre, le Ministère des mines et de l'énergie (MME) a été chargé d'accorder des licences de dragage de sable, en prenant le relais du Ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie (MREM). Selon la même directive, le Comité sur la gestion des ressources en sable – qui devait approuver les études hydrologiques des domaines de projets proposés – devait être transformé en un organe de surveillance et de conseil, avec le droit de suivre, surveiller et fournir des recommandations sur tous les points techniques, les principes et les devoirs liés au secteur du dragage de sable. La même année, le Gouvernement a imposé un moratoire sur les nouvelles demandes de licences d'exploitation minière de sable. Simultanément, le Ministre des mines et de l'énergie a annoncé que les études d'impact environnemental et social détermineront l'avenir du dragage de sable. Selon le MME, il y avait 142 sociétés de dragage opérant au Cambodge, mais seulement 15 avaient des licences. Sans surprise, il est vite apparu que les sociétés de dragage de sable continuaient de fonctionner sans permis. Compte tenu du fait que les sociétés sans licences ont continuellement bafoué la loi pendant plusieurs années dans leurs opérations malgré un certain nombre d'avertissements, il semble remarquable que le Gouvernement ne dispose pas de la comptabilité et que la transparence sur ces sociétés soit très insuffisante. En 2016, le MME avait accordé près de 70 nouvelles licences de dragage de sable, sans tenir de ventes aux enchères publiques ou obliger les sociétés à publier des

---

<sup>232</sup> ASEAN Cooperation on Environment, « ASEAN Declaration on Environmental Sustainability », 20 November 2007.

<sup>233</sup> A. BOYLE, « The law of the sea and protection of the marine environment », international law and the environment, 2009, PP. 678-679.

résultats d'EIE publiquement, ce qui porte le nombre total de sociétés détenant des licences pour draguer des sables à 84<sup>234</sup>.

Tous les êtres humains dépendent de l'environnement dans lequel nous vivons ; un environnement sûr, propre, sain et durable fait partie intégrante de la pleine jouissance d'un large éventail de droits humains. Les droits de l'homme et l'environnement sont intrinsèquement liés ; les êtres humains dépendent de l'environnement pour jouir de leurs droits et, en même temps, la protection des droits de l'homme contribue à protéger l'environnement. Les obligations fondamentales en matière de droits de l'homme, liées à l'environnement, comprennent l'obligation pour les États d'adopter des cadres juridiques et institutionnels qui protègent contre les dommages environnementaux qui entravent la jouissance des droits de l'homme, y compris les dommages causés par les acteurs privés. Bien que ces obligations n'exigent pas que les États interdisent toutes les activités pouvant entraîner une dégradation de l'environnement et que les États disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et d'autres intérêts sociétaux légitimes, cet équilibre ne peut être déraisonnable ou entraîner des infractions injustifiées et prévisibles aux droits de l'homme. Selon une décision de 2007 du Conseil constitutionnel du Royaume du Cambodge, ces obligations sont directement applicables en droit cambodgien, conformément à l'article 31 de la Constitution<sup>235</sup>. Bien qu'il existe au Cambodge un cadre juridique assez complet pour la protection de l'environnement, en pratique, les entreprises de dragage de sable ont pu contourner ces réglementations et, par conséquent, celui-ci a eu des effets néfastes tant sur l'environnement que sur les droits de l'homme.

L'impact sur les pêches locales, les communautés et les habitats sensibles n'est pas unique. Les effets dommageables du dragage peuvent toucher les écosystèmes sensibles, les stocks de poissons et les moyens de subsistance des populations locales qui dépendent d'eux. L'impact le plus évident et le plus grave sur les droits de l'homme, causé par le dragage de sable, se produit lorsque les terres sont perdues suite aux effondrements de la berge et à l'érosion sévère, touchant le droit à un logement convenable<sup>236</sup> et le droit à la propriété<sup>237</sup>, y compris le droit à la sécurité de la tenure, puisque traditionnellement les villages sont construits à proximité de sources d'eau telles que les rivières. De plus, les effondrements de la berge de rivière ont souvent un effet majeur sur les moyens de subsistance, car les agriculteurs cultivent souvent des cultures proches du bord de la

---

<sup>234</sup> Ayannua Runcie, « Sand dredging licenses secretly soaring », The Phnom Penh Post, 25 May 2016.

<https://www.phnompenhpost.com/business/sand-dredging-licences-secretly-soaring>

<sup>235</sup> Décision No. 092/003/2007 du Conseil constitutionnel, 10 Juillet 2007.

<sup>236</sup> Article 25 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH); Article 11 de la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (CIESC); article 27 de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CIDE).

<sup>237</sup> Article 17 de DUDH, article 17 de la Déclaration des droits de l'homme de l'ANASE.



rivière, affectant le droit au travail<sup>238</sup>, le droit à des conditions de travail justes et favorables<sup>239</sup> et le droit à l'alimentation<sup>240</sup>. Une étude, menée par le Département de la conservation de la Californie dans le dragage de sable de rivière aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande, a relevé que la dégradation rapide du fond de rivière pourrait induire l'effondrement et l'érosion de la berge de rivière en augmentant les hauteurs des rives<sup>241</sup>.

La perte de mangroves constitue un autre lien entre le dragage de sable et la perte de terres, en raison du rôle important des mangroves en tant que tampons entre la mer et les terres. Comme l'a reconnu la FAO, les mangroves protègent contre l'érosion côtière, et les zones côtières caractérisées par la présence de mangroves présentent moins d'érosion que les zones à terre non végétalisées ou les anciennes zones de mangrove. Pourtant, les mangroves sont éradiquées à un rythme alarmant à Koh Kong. Une étude menée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) – un réseau environnemental mondial de scientifiques, d'ONG et de membres gouvernementaux, qui a travaillé avec le Gouvernement du Cambodge sur les programmes de préservation de l'environnement – a montré que l'apparition du dragage de la rivière est corrélée à la dévastation accrue de la mangrove<sup>242</sup>. L'étude de l'UICN a révélé qu'à Koh Kong, l'exploitation du sable a détruit les habitats des poissons, ce qui a entraîné une réduction de 70 à 90% des captures de poisson. En outre, la même étude a révélé que, dans l'exploitation de sable de Koh Kong, l'exploitation du minerai de sable a considérablement réduit le volume de sable de rivière qui stabilise les berges en amont de la barrière de la plage, provoquant l'effondrement des berges de la rivière, ce qui a entraîné le déplacement de plusieurs familles où l'élargissement de la rivière a atteint jusqu'à 100m.

En août 2012, une longueur de rivage dans le district de Kien Svay, dans la province de Kandal, s'est effondrée suite à des opérations de dragage de sable dans la région par une société vietnamienne qui exploite quotidiennement six à sept berges. L'effondrement de la berge, mesurant plus de 500 mètres de long et cinq mètres de large, a touché essentiellement la communauté d'agriculteurs du village de Koh Kong, détruisant les cultures et mettant en danger les maisons des personnes vivant près de la rivière. Selon les villageois, la perte de terres a directement touché 46 familles et a affecté indirectement encore 100 familles vivant à proximité. La berge de la rivière s'effondre rarement sans le dragage du sable. La perte de terrain due au dragage de sable au

---

<sup>238</sup> Article 6 de la CIESC.

<sup>239</sup> Article 7 de la CIESC.

<sup>240</sup> Article 11 de la CIESC.

<sup>241</sup> Brian Collins & Thomas Dunne, « Fluvial Geomorphology and River-Gravel Mining : A guide for planners, Case studies included », California Department of Conservation, Division of Mines and Geology, Special Publication, California, vol. 98, 1990, P. 15.

<sup>242</sup> Brian Kastl et al, « Study of coastal mangrove forest devastation and channel sedimentation: community-based solutions, Koh Kong province, Cambodia », International Union for Conservation of Nature, 2012, P. 15.

Cambodge a même été liée à des violations du droit à la vie. En février 2014, l'effondrement de la berge du fleuve Mékong dans la province de Kandal a entraîné la mort d'une famille de trois personnes lorsque leur maison a été emportée.

La mauvaise gestion des ressources naturelles n'est pas le seul fait du développement inapproprié au Cambodge. L'urbanisation anarchique, non réglementée, est en train de mettre en danger le développement durable de ce pays.

## **§2: L'urbanisation non-contrôlée, un danger pour le développement durable**

Depuis le début des années 2000, Phnom Penh est, à la suite de nombreuses métropoles secondaires asiatiques, concernée par d'importants investissements immobiliers et de nombreux projets urbains portés par des promoteurs internationaux et cambodgiens. L'espace public est envahi d'annonces immobilières vantant les mérites de tel ou tel projet immobilier, de panneaux publicitaires illustrant la modernisation de la capitale cambodgienne et d'articles de presse observant à la loupe les évolutions du marché immobilier. La reconnaissance de la capitale cambodgienne et sa réémergence en tant que métropole du sud-est-asiatique se caractérisent donc par un processus de reconstruction d'une ville partiellement détruite et fortement endommagée, par le réinvestissement et la réappropriation de la ville par ses habitants et par la lente reconstitution des connaissances et des savoirs urbains perdus entre 1975 et 1979. La modernisation de la capitale cambodgienne suscite en effet des réactions antagonistes. La délégation de la reconstruction de la ville à des investisseurs et des promoteurs privés se réalise dans un contexte d'intégration de l'économie cambodgienne à la globalisation, dans le dynamisme des échanges économiques et financiers régionaux et dans l'internationalisation des modes de construction des espaces urbains. Les conflits fonciers quasi quotidiens dont l'issue s'apparente parfois à des expulsions violentes de communautés entières ou à l'assassinat ciblé d'activistes. Le manque de transparence des décisions en matière d'aménagement et de construction et les nombreuses affaires de corruption, mêlant intérêts publics et privés, illustrent les tensions générées par l'actuel processus de métropolisation de Phnom Penh, tributaire du contexte historique de la reconstruction. De nombreuses organisations locales et étrangères cherchent à mobiliser la société civile en organisant des manifestations, en publiant des rapports souvent détaillés ou, lorsque ces organisations ont un certain pouvoir diplomatique, en exerçant des pressions politiques ou en infligeant des sanctions financières. D'un autre côté, une partie importante de la jeune société urbaine cambodgienne, locale ou de la diaspora, se fait le chantre de la modernisation actuelle de Phnom Penh qui, selon elle, pourrait bientôt rivaliser avec les autres métropoles régionales. Par ailleurs, le présupposé laissez-faire des

institutions en charge du développement urbain ne tient pas face à une étude plus fine des relations entre acteurs, de la structure du champ institutionnel et des relations souvent complexes entre acteurs privés et acteurs publics, trop souvent réduites aux faits de corruption. De même, les intérêts des acteurs immobiliers privés sont, la plupart du temps, circonscrits à leur volonté d'accroître leur capital économique. Cependant, les stratégies déployées par ces acteurs sont intrinsèquement liées aux réalités culturelles locales, à l'organisation des rapports de domination au Cambodge et à la structuration du champ institutionnel. L'opposition, communément établie entre les intérêts privés et l'intérêt général, mésestime la structure socio-économique complexe de la société urbaine de Phnom Penh. En plus, les contestations des personnes expulsées de leur terrain, très souvent relayées par certaines organisations non gouvernementales et quelques médias locaux, font souvent oublier que la spéculation foncière, qui accélère fortement les transactions immobilières à partir de la fin des années 1990, a profité à une part importante de citoyens. L'accaparement des ressources immobilières, par un nombre très restreint de personnes et de familles occupant de hautes fonctions au sein des administrations civiles et militaires, est certes une réalité, mais le marché immobilier ne s'organise pas seulement, et loin de là, autour de ces réseaux élitistes. En bref, le développement durable au Cambodge est vraiment fragile. Cette fragilité est causée par non seulement la construction des villes (I) mais également par le développement des souffrances des pauvres (II).

### **I : La construction des villes au Cambodge**

Le Cambodge a connu récemment son « siècle des lumières » à partir de l'explosion immobilière en 2004 et après les investissements massifs des Coréens et des Chinois dans le secteur de la construction immobilière à Phnom Penh. A partir de cette année, le secteur immobilier joue un rôle très important dans l'économie du Cambodge. La croissance économique a augmenté jusqu'à 10% en moyenne, entre 2004 et 2007<sup>243</sup> et représente la meilleure croissance économique de la région, résultat jamais atteint dans l'histoire économique cambodgienne. Mais au côté de la construction massive par des investisseurs étrangers, il existe aussi la construction non-durable qui ne prend pas en compte l'environnement comme la première priorité. La population de Phnom Penh est passée de 634 000 habitants en 1990 à 2,2 millions d'habitants en 2018. Alors pour supporter cette augmentation massive, la construction immobilière non-durable, dans le pays en voie de développement, est inévitable (B). De plus, l'augmentation de la croissance économique cambodgienne n'est pas seulement le fruit des investissements immobiliers mais également celui du secteur textile grâce à la suppression des barrières douanières par les États-Unis et l'Union Européenne dès 1994. A partir de cette année, les investisseurs asiatiques, surtout les Chinois et les

---

<sup>243</sup> Hossein Jalilian et al., « Global financial crisis discussion series, paper 4: Cambodia », Oversea development institute, London, 2009, P.3.

Coréens sont venus massivement investir au Cambodge dans le domaine textile. Mais à cause de l'absence de loi et d'une pratique sérieuse de la part du gouvernement cambodgien, la construction de biens immobiliers est basée sur une conception « esclavagiste » (A).

### **A : Une construction basée sur une conception « esclavagiste »**

La modernisation de l'urbanisation au Cambodge est récente ; en effet la naissance de la grande ville et la modernisation des infrastructures remonte à l'année 2000. Il n'existe pas beaucoup de grandes villes au Cambodge ; il n'y a que Phnom Penh, capitale du pays, Siem Reap, qui est connue mondialement comme un site touristique et archéologique et Battambang, la plus grande ville agricole du Cambodge. Phnom Penh, ayant actuellement plus de 2 millions d'habitants, a essayé de construire des infrastructures et d'agrandir la ville pour répondre aux besoins démographiques nouveaux. Les plus grandes villes se sont agrandies avec la construction d'immeubles, d'usines, d'hôtels et de centres commerciaux. Ces projets nécessitent des briques en grande quantité et il existe des industries de production de briques domestiques qui les fournit. Cette industrie repose sur une main-d'œuvre « d'esclaves » modernes, familles intergénérationnelles d'adultes et d'enfants, pris au piège de la servitude pour dettes. La servitude pour dettes et le travail des enfants sont illégaux en vertu de la législation cambodgienne ainsi que de plusieurs traités internationaux auxquels le Cambodge est partie, et pourtant les pratiques sont florissantes dans les briqueteries du pays.

L'ampleur des briqueteries au Cambodge n'est pas connue, mais il est probable que des usines existent dans presque toutes les provinces et que la main-d'œuvre nationale se chiffre en dizaines de milliers<sup>244</sup>. La servitude pour dettes est un statut qui survient lorsque le travail d'une personne est exigé en remboursement d'un prêt. Généralement, les travailleurs asservis reçoivent un salaire extrêmement bas, ce qui les oblige souvent à s'endetter davantage et les empêche de rembourser ce qu'ils doivent. En raison de leur dépendance vis-à-vis du fournisseur du prêt, ils sont susceptibles d'être exploités et beaucoup sont forcés de travailler dans des conditions brutales et dangereuses. La servitude pour dettes est reconnue par le droit international comme une pratique similaire à l'esclavage et a été reconnue une forme d'esclavage moderne par le rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines d'esclavage<sup>245</sup>. Les factures médicales sont une cause majeure de la servitude pour dettes dans la famille. La nature dangereuse du travail dans les briqueteries et les conditions de vie médiocres font que les maladies et les blessures sont fréquentes.

---

<sup>244</sup> Rapport du LICADHO, « Built on slavery : Debt bondage and child labour in Cambodia's brick factories », décembre 2016, P. 3.

<sup>245</sup> Rapport de l'ONU, « Debt bondage remains the most prevalent form of forced labour worldwide », 15 septembre 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20504&LangID=E>.

Le travail des enfants est courant dans les briqueteries ; il est extrêmement exigeant et difficile. De nombreux enfants ont cessé d'aller à l'école juste pour aider leurs parents à trouver de l'argent en œuvrant dans ces briqueteries. En plus de l'impératif de travailler pour augmenter le revenu de leurs parents, le coût de la scolarité est un obstacle pour de nombreuses familles. L'enseignement public est censé être gratuit, mais il est courant au Cambodge que les enseignants facturent des frais officieux aux élèves pour aller à l'école<sup>246</sup>. Les briques cambodgiennes sont fabriquées en mélangeant de l'argile lourde avec de l'eau et de la terre, en moulant les matières premières en briques et en les séchant au soleil avant de cuire les briques à des températures extrêmement élevées dans des fours à bois. Les fours à briques sont généralement chauffés entre 900 à 1 200 degrés Celsius. Les briques sont chauffées à des températures extrêmes pendant des jours, avec d'énormes piles de bûches brûlées pour chaque nouveau lot de briques. Certaines briqueteries utilisent des vêtements usagés ou des bois pour brûler qui ont des conséquences très graves sur l'environnement.

Les conditions de travail à la briqueterie sont très dangereuses, avec des fours à briques à haute température, des machines à mouvement rapide, des piles de briques instables et de la poussière nocive. La machine est souvent dangereuse avec des pièces mobiles exposées telles que des moteurs et des lames de bande transporteuse. Les sites d'usines sont parsemés de matières premières, notamment du bois de chauffage et des monticules d'argile instables de dizaines de mètres de haut. Des véhicules se déplacent régulièrement sur le site de l'usine, souvent conduits par des enfants avec peu ou pas de surveillance. En plus, les travailleurs asservis à la dette et leurs familles vivent sur place dans la briqueterie. Il y a peu ou pas de distinction entre les zones opérationnelles de l'usine et le logement des travailleurs, ce qui signifie que les personnes sont constamment exposées aux risques mécaniques et environnementaux. La nature de la machinerie utilisée dans les briqueteries et le fait que les enfants travaillent, vivent et jouent dans l'enceinte de l'usine signifient qu'il y a un risque élevé de blessures. Les longues périodes de travail durant lesquelles des machines dangereuses fonctionnent et le caractère épuisant de ce labeur exposent également les adultes à des risques de défaillance qui peuvent avoir de graves conséquences. L'accident le plus commun semble être la perte de bras au-dessus du coude.

La loi cambodgienne sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle criminalise explicitement le recours à la servitude pour dettes<sup>247</sup>. L'article 12 crée l'infraction du recrutement illégal pour l'exploitation. Le recrutement illégal désigne l'incitation, l'embauche ou l'emploi d'une personne à se livrer à toute forme d'exploitation par le biais de la

---

<sup>246</sup> Rapport du LICADHO, op. cit., P. 8.

<sup>247</sup> Loi sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle de 2008, article 10.

tromperie, de l'abus de pouvoir, de la force, de la menace ou de tout moyen coercitif. Toute forme d'exploitation est définie à l'article 10, y compris la servitude pour dettes. La peine pour recrutement illégal pour exploitation est de sept à quinze ans d'emprisonnement ou de quinze à vingt ans d'emprisonnement si la victime a moins de dix-huit ans. La pratique de la servitude pour dettes dans les briqueteries peut également tomber sous le coup d'autres articles de la loi sur la traite, en particulier ceux qui concernent le déplacement illégal, qui consiste à expulser une personne de son lieu de résidence actuel vers un lieu sous le contrôle d'un acteur ou d'un tiers par la force, la menace, la tromperie, l'abus de pouvoir ou l'incitation. Lorsque l'expulsion illégale a lieu à des fins d'exploitation – y compris la servitude pour dettes – la peine est également de sept à quinze ans d'emprisonnement ou de quinze à vingt ans d'emprisonnement si la victime a moins de dix-huit ans. La loi sur la traite criminalise également l'acte d'acheter, de vendre ou d'échanger un individu. Ceci est défini comme le transfert du contrôle sur un individu en échange de quelque chose de valeur<sup>248</sup> et est passible d'une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement<sup>249</sup>. Lorsque l'objet de la transaction est l'exploitation, y compris la servitude pour dettes, la peine est de sept à quinze ans d'emprisonnement ou de quinze ans à vingt ans d'emprisonnement si la victime a moins de dix-huit ans<sup>250</sup>.

La loi cambodgienne sur le travail contient des dispositions sur le travail des enfants, visant à les protéger contre l'exploitation et le travail nuisible tel que celui entrepris dans les briqueteries. En vertu de l'article 177 de la loi sur le travail, l'âge minimum pour travailler, qui peut être dangereux pour la santé et la sécurité, est de 18 ans. Le Cambodge est également lié par le droit international qui interdit le travail des enfants et la servitude pour dettes. En 2005, le Gouvernement cambodgien a ratifié la convention n° 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui appelle à l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, d'urgence. Cette convention classe la servitude pour dettes parmi les pires formes de travail des enfants. En vertu de la loi sur le travail, les inspecteurs sont tenus d'effectuer des visites dans tous les lieux de travail pour veiller à l'application des dispositions législatives et prendre des mesures contre les auteurs de violations. Des pénalités financières s'appliquent lorsque les employeurs ne se conforment pas à la loi.

Les travailleurs des briqueteries sont tous pauvres à l'origine et, en raison de divers facteurs tels que le chômage, la privation de terres, la maladie et le manque d'éducation, ils se tournent vers le travail des briques pour résoudre leur problème immédiat. Les propriétaires d'usine exploitent leur pauvreté et leur désespoir et fournissent des conditions de travail si difficiles qu'il est très

---

<sup>248</sup> Ibid, article 13.

<sup>249</sup> Ibid, article 14.

<sup>250</sup> Ibid, article 15.

improbable qu'ils puissent échapper à la pauvreté. En raison des dettes qu'ils doivent et des faibles taux de rémunération, la plupart ne peuvent que subsister. Ils sont incapables d'économiser de l'argent pour des imprévus tels que la grossesse, la maladie ou les blessures qui nécessitent un traitement médical ; et quand de tels événements se produisent, ils deviennent plus endettés. Les conséquences touchant les familles qui travaillent dans des briqueteries sont que les enfants ne peuvent pas aller à l'école ou abandonnent l'école très tôt et que la plupart d'entre eux ne possèdent même pas les compétences de base en lecture et en calcul. En conséquence, les enfants se retrouvent dans la même situation que leurs parents et le résultat le plus probable pour les enfants est qu'ils hériteront de la dette de leurs parents et finiront par transmettre cette dette à leurs propres enfants. Les principaux bénéficiaires de ce système sont les propriétaires d'usine qui, sans doute à perpétuité, profitent d'une main-d'œuvre bon marché, ainsi que les autorités corrompues qui obtiennent des pots-de-vin du propriétaire de l'usine. Alors que la pauvreté qui conduit les gens dans le travail en briques est une question complexe à résoudre, l'impunité, qui permet leur exploitation continue, ne l'est pas. La servitude pour dettes et le travail des enfants sont illégaux, avec des sanctions sévères pour l'utilisation de la servitude pour dettes en particulier. Cependant, les deux persistent, généralement à la vue et en parfaite connaissance des autorités qui portent, au moins en partie, la responsabilité de les éliminer.

Plus qu'une construction basée sur l'esclavage, la construction immobilière au Cambodge est celle du non-durable.

### **B : Une construction immobilière non-durable**

Les industries de la construction apportent une contribution très importante au développement durable de l'économie dans son ensemble en réalisant les objectifs de base du développement, y compris la création d'emplois, la redistribution et la production des revenus. En outre, elles jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins sociaux et physiques de base, y compris la fourniture d'infrastructures, la production de logements et la consommation des biens. Elles assurent une production très visible et stimulent une croissance économique considérable grâce à des liens intersectoriels entre le secteur de la construction et d'autres secteurs, ce qui lui confère une part importante dans le développement économique. Le secteur de la construction a évidemment une relation forte avec le développement durable sur le triple aspect de la croissance économique, l'impact environnemental et le progrès social. Par conséquent, le secteur ne peut pas être examiné en considérant seulement son impact sur le développement socio-économique, mais son impact environnemental et social ne doit pas non plus être négligé. L'effet néfaste du secteur sur l'environnement peut s'expliquer par l'émission de CO<sub>2</sub>, la consommation de matières premières et de bois, la production des déchets solides, la consommation d'énergie et d'eau. De plus,

une industrie de la construction durable influe sur l'équilibrage des besoins humains en offrant un environnement de construction sûr, sain et physiologiquement confortable, qui améliorera éventuellement la satisfaction et la productivité humaines.

En raison de la forte croissance économique, l'industrie de la construction est en plein essor, basée sur une forte demande. Au cours de l'année 2016, le Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction (MATUC) a délivré des permis de construction, d'une valeur de 3 338 millions de dollars, accordés pour 2 305 projets, couvrant une superficie totale de 7 686 112 mètres carrés<sup>251</sup>. Jusqu'à présent, le sous-décret 86 a été le principal instrument juridique utilisé pour l'octroi des permis de construire. Sans instrument juridique définissant la construction, il n'y a pas de distinction entre la construction, la reconstruction, l'agrandissement ou l'ajout d'étages au Cambodge. Par conséquent, les dispositions de l'article 2 du sous-décret 86<sup>252</sup> stipulent qu'un propriétaire d'immeuble est tenu d'obtenir un permis de construction pour l'une de ces activités et que toute construction doit être effectuée, conformément aux lois et règlements pertinents et dans l'intérêt de la sécurité publique et du bien-être. Bien que certains types de modification d'un bâtiment puissent nécessiter un permis de construire, cela ne s'applique pas à toutes les activités de construction. Certains projets de construction ne nécessitent pas de permis. Par exemple, les habitats situées dans les zones rurales.

Selon l'agenda 21 de l'industrie de la construction durable dans les pays en développement (ICDPD), la construction durable est perçue comme un concept holistique et intégrateur visant à rétablir l'harmonie et l'équilibre entre l'environnement, l'économie et la société<sup>253</sup>. La définition de l'ICDPD implique que, dans un premier temps, les approches de la construction durable concernaient davantage les problèmes techniques (l'efficacité des ressources et la réduction des impacts environnementaux de la construction) que les aspects économiques et sociaux de la durabilité<sup>254</sup>. Cependant, en ce qui concerne les pays en développement, l'adoption d'aspects, même fondamentaux de la durabilité, est encore embryonnaire. Avec une contribution annuelle de 9-10% au PIB, l'industrie de la construction est l'un des principaux piliers de l'économie cambodgienne<sup>255</sup>. En outre, l'industrie contribue à la création d'emplois dans le pays, qui représente 200 000

---

<sup>251</sup> Rapport du MATUC, 2017.

<sup>252</sup> Sous-décret 86 ANK/BK, 1997.

<sup>253</sup> C. du PLESSIS, « Agenda 21 for Sustainable Construction in Developing Countries », CSIR Report BOU/E0204, CSIR, UNEP-IET C, Pretoria, South Africa, 2002.

<sup>254</sup> F. SHAFFI, Z.A ALI et M.Z OTHMAN, « Achieving sustainable construction in the developing countries of Southeast Asia », In Proceedings of the 6th Asia-Pacific Structural Engineering and Construction Conference, Kuala Lumpur, Malaysia, 5-6 September 2006.

<sup>255</sup> S. DURDYEV, M. OMAROV et S. ISMAIL, « SWOT Analysis of the Cambodian construction industry within the ASEAN economic community », In Proceedings of the 28th International Business Information Management Association Conference, Séville, Spain, 9-10 November 2016.



emplois<sup>256</sup>, et au renforcement des secteurs connexes du fait de ses liens étroits. En raison de ces réalisations de l'industrie de la construction, il semble probable que l'industrie continuera à rester prometteuse, un moteur du développement économique du pays, et à attirer les investisseurs étrangers, en particulier de la région de l'ASEAN et de la Chine<sup>257</sup>.

Le coût plus élevé de l'option de la construction durable a été perçu comme le plus important parmi les autres barrières à la construction durable au Cambodge. Le manque de motivation de la part du Gouvernement apparaît comme la deuxième barrière la plus importante car son rôle dans la promotion des pratiques de la construction durable est incontestablement important. Pour l'adoption des pratiques de la construction durable, il est important de promouvoir et de motiver les parties prenantes de l'industrie, en particulier au Cambodge, où la construction durable est naissante. La troisième barrière pour les « besoins économiques prioritaires » implique que la durabilité, parmi les praticiens de l'industrie, n'est pas considérée comme une priorité, en particulier les piliers sociaux et environnementaux. Cette constatation est donc corrélée à la barrière de « la tendance à maintenir les pratiques actuelles », qui entrave la mise en œuvre des pratiques de construction durable au Cambodge<sup>258</sup>. La raison de cette constatation semble être due au manque de connaissance et de concept de la construction durable. Le manque de capacités professionnelles est perçu comme la quatrième barrière majeure à l'adoption des pratiques de construction durable. Ce résultat correspond à la découverte d'Alsanad<sup>259</sup> que le manque de professionnels qualifiés limite la mise en œuvre de ces pratiques. Cette perception est valable, car la majorité des professionnels ne connaissent pas ou connaissent peu les pratiques de construction durable, et ceux qui en sont familiers viennent soit de pays voisins, soit de professionnels locaux formés à l'étranger. Il est clair que le pays manque de l'expertise nécessaire pour l'adoption de la construction durable, et l'enseignement supérieur reste actuellement axé sur les méthodes conventionnelles de construction, plutôt que de fournir des connaissances sur les pratiques d'avenir. Le manque de demande des clients est classé comme la cinquième barrière à surmonter pour l'adoption réussie de telles pratiques. La demande des clients a une influence significative sur la volonté des praticiens de mettre en œuvre ces procédés dans leurs projets. De plus, l'engagement fort et continu des clients envers les pratiques durables a un impact important sur la réalisation des objectifs de durabilité. Bien que le manque de formation et d'éducation constitue une sixième barrière, le consensus

<sup>256</sup> M. SUM, « strong employment in the construction sector », Khmer Times, 19/04/2017. <https://www.khmertimeskh.com/news/37571/strong-employment-in-the-construction-sector/>

<sup>257</sup> R. YONN, « The effects of Cambodia economy on ASEAN economic moving forward », Journal of management, economics, and industrial organization, vol.1 no2, 2017, pp. 1-16.

<sup>258</sup> Y.H. AHN, A.R PEARCE, Y. WANG & G. WANG, « Drivers and barriers of sustainable design and construction: The perception of green building experience », International journal of sustainable building technology and urban development, Vol.4, N°1, 2013, PP. 35-45.

<sup>259</sup> Shaikha Alsanad, « Awareness, drivers, actions, and barriers of sustainable construction in Kuwait », Procedia engineering, Vol. 118, 2015, PP. 969-983.

général se fait pour surmonter et pour améliorer la compréhension des préoccupations environnementales parmi les praticiens de l'industrie aux différents niveaux de responsabilité.

L'urbanisation au Cambodge n'est pas seulement non durable mais est aussi basée sur la souffrance des pauvres.

## **II : Une urbanisation aux dépens des pauvres**

Phnom Penh est une ville en évolution rapide, marquée par le développement urbain. Six villes satellites (attachées) sont actuellement en cours de développement autour de Phnom Penh et l'horizon de la ville est de plus en plus parsemé de bâtiments à plusieurs étages, avec de plus en plus de constructions. A mesure que la ville s'est développée, il y a eu une demande croissante de terrains pour le développement du secteur commercial et public. Simultanément, Phnom Penh a vu une augmentation des expulsions forcées des terres autour de la ville, en particulier des zones occupées par les classes pauvres de la population. Les Nations unies ont reconnu le lien inextricable entre la terre et les conflits, notant que les terres et les ressources naturelles sont souvent parmi les causes profondes ou les principaux facteurs contributifs des conflits intra-étatiques. Dans le contexte cambodgien, les conflits fonciers ne sont pas un phénomène nouveau ou isolé ; ils ont été une question prédominante et compliquée tout au long de l'histoire du pays. Ces dernières années, l'opposition populaire aux pratiques de développement du Cambodge, en particulier les projets de développement liés à la terre impliquant l'octroi de concessions foncières, a augmenté. Alors que beaucoup d'attention a été portée à des cas spécifiques tels que ceux des anciens résidents du lac de Boeung Kak (A) et de Borei Keila (B), en réalité, la pratique des expulsions forcées est beaucoup plus répandue que ne le laisserait penser une telle attention médiatique.

### **A : L'affaire de Boeung Kak**

Le lac de Boeung Kak était l'un des sept lacs naturels situés dans le centre de la capitale Phnom Penh. Les 133 hectares du terrain, y compris 90 hectares du lac, ont été concédés pour 99 ans en 2007, en tant que concession foncière économique, à Shukaku Inc., une société détenue par un sénateur du parti au pouvoir, pour juste 79 millions de dollars, valeur en dessous des prix du marché foncier, environ 2,66 milliards de dollars, à ce moment-là. Le projet de développement de Boeung Kak a touché plus de 4 250 familles<sup>260</sup>, environ 20 000 résidents, vivant autour et sur le lac, dont certaines vivaient là depuis les années 1980. Les droits des familles affectées à la terre ont été complètement rejetés, en dépit du fait que certaines familles avaient des revendications légales de

---

<sup>260</sup> Ananth Baliga & Khout S. Chakrya, « Boeung Kak: A disastrous decade », The Phnom Penh Post, 03/02/2017. <https://www.phnompenhpost.com/national-post-depth-politics/boeung-kak-disastrous-decade>

propriété, en vertu de la loi foncière de 2001<sup>261</sup>. En 2008, la société Shukaku Inc. a commencé à pomper le sable <sup>262</sup> du Mékong dans le lac 18 heures par jour, malgré les appels répétés d'organisations nationales et internationales qui soutenaient que le projet violait à la fois les lois cambodgiennes et internationales<sup>263</sup>. A côté de la montée du niveau de l'eau, qui s'est déversée dans les maisons des habitants à cause du sable pompé dans le lac, les habitants du Boeung Kak ont été harcelés et menacés<sup>264</sup>. Les journalistes ont été intimidés quand ils ont essayé de rapporter l'histoire. Des manifestations ont été tenues en permanence pour demander l'arrêt du pompage et une discussion sur une indemnisation équitable et juste. Pour faire entendre leurs voix, les militants de la communauté Boeung Kak ont organisé de fréquentes manifestations, entraînant souvent des arrestations et des blessures mineures à graves. Les protestataires ont déposé des plaintes à tous les niveaux et ont protesté auprès du Conseil pour le développement du Cambodge, la Maison du Premier ministre, le Sénat, l'Assemblée nationale, les tribunaux, la Mairie, les Ambassades étrangères et le chantier de pompage. Entre 2008 et 2011, 3 500 familles, soit environ 15 000 personnes, devant la pression intense, ont accepté la compensation, allant de 5 000 à 8500 dollars, et ont quitté leurs maisons.

Le 22 mai 2012, environ 80 à 100 résidents du Boeung Kak se sont rassemblés pacifiquement, dans l'intention de donner une conférence de presse. La police est arrivée et a confisqué le matériel audio. La confrontation entre les policiers et les résidents était inévitable. Alors que les manifestants se dispersaient, la police a poursuivi et arrêté 13 femmes. 48 heures plus tard, à la suite d'un procès très bref et après avoir refusé aux avocats de la défense le temps de préparer leurs dossiers ou d'appeler des témoins à décharge, le Tribunal municipal de Phnom Penh a condamné les 13 femmes. Elles ont été condamnées en vertu des articles 34 et 259 de la loi foncière pour occupation illégale de biens publics et de l'article 504 du Code pénal pour entrave à la force publique. Le tribunal les a condamnées à 30 mois de prison, mais dans le cas de six femmes, une partie de leur peine était assortie du sursis. Le 4 Septembre 2012, quatre personnes ont été arrêtées pour avoir participé à une conspiration visant à agresser un homme lors d'une manifestation. Malgré des preuves insuffisantes pour établir leur culpabilité, les quatre ont été jugés

---

<sup>261</sup> Article 30 de la loi foncière 2001 dispose que « toute personne qui, pendant au moins cinq ans avant la promulgation de cette loi, a joui d'une possession pacifique et incontestée de biens immobiliers qui peuvent légalement être détenus par des particuliers, a le droit de demander un titre de propriété définitif ».

<sup>262</sup> Le dragage du sable du Mékong qui est également une source de problème contestée par les militants environnementaux à cette époque.

<sup>263</sup> Amnesty International, « Cambodia: Lake Filling Must Not Lead to Forced Evictions », Press Release, 27/08/2008.

<sup>264</sup> Open Letter from International Federation for Human Rights (FIDH), the Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Human Rights Watch and Amnesty International to Mr. Kep Chuktema, Governor of the Municipality of Phnom Penh, Regarding the Forced Eviction of Residents of Boeung Kak Lake in Phnom Penh Municipality, 4/12/2008. <https://www.hrw.org/news/2008/12/04/cambodia-open-letter-regarding-forced-eviction-residents-boeung-kak-lake-phnom-penh>

coupables de violence intentionnelle avec circonstances aggravantes, en vertu de l'article 218 du Code pénal cambodgien et condamnés à trois ans de prison ferme. Le 10 novembre 2014, le commissaire de la police municipale de Phnom Penh a ordonné à la police et à d'autres forces de sécurité d'intervenir contre ce que les autorités considéraient comme une manifestation non autorisée à l'extérieur de la Mairie par des habitants de Boeung Kak. Après la répression, les forces de sécurité ont arrêté sept manifestantes. Le lendemain, le Tribunal municipal de Phnom Penh les a toutes condamnées à un an de prison, assorti à des amendes de deux millions de riels, environ 500 dollars. En avril 2019<sup>265</sup>, le tribunal municipal de Phnom Penh a condamné quatre autres activistes de Boeung Kak à un an de prison et à une amende de deux millions de riels pour actes de violence intentionnels.

L'évaluation de l'impact environnemental et social (EIES) du projet, qui, selon la loi, aurait dû être rendue publique avant le début de celui-ci, n'a été publiée qu'après le début du remplissage du lac. Le rapport de l'EIES a reconnu l'impact sérieux sur les moyens de subsistance des résidents, mais a affirmé que le développement apportera des avantages multi-positifs pour l'économie et l'environnement urbain. L'évaluation indiquait que « le remplissage de Boeung Kak est susceptible de perturber l'équilibre du système hydrologique et entraîner le ruissellement de la zone de Boeung Kak qui est acheminée plus en aval, augmentant la quantité de ruissellement à travers le bassin versant voisin. Cette charge supplémentaire peut causer des contraintes sur le système en aval et risque d'aggraver les inondations. En particulier, la fréquence accrue des inondations et leurs pics sont préoccupants »<sup>266</sup>. En revanche, la légitimité de la concession de 99 ans était elle-même discutable, puisque le lac est légalement considéré comme terrain public de l'État qui, selon la loi foncière de 2001 ne peut pas faire l'objet d'une concession. La loi foncière de 2001 classe les biens de l'État comme « les terres publiques de l'État » ou « les terres privées de l'État ». Contrairement aux terres privées de l'État, qui peuvent être louées, transférées ou vendues, les terres publiques de l'État comprennent des zones naturelles, y compris des rivières, des forêts et des lacs naturels, sont inaliénables et ne sont pas soumis à prescription<sup>267</sup>.

Depuis 2007, les autorités, les promoteurs et les communautés touchés ont été impliqués dans un conflit contentieux mettant en lumière les problèmes de propriété foncière, de corruption, d'absence de transparence gouvernementale, de droit à une indemnisation adéquate, de protection contre la violation des droits humains, y compris l'expulsion forcée et la violence. L'affaire de

---

<sup>265</sup> Long Kimmarita, « Boeung Kak activists sentenced », The Phnom Penh Post, 02/04/2019.  
<https://www.phnompenhpost.com/national/boeung-kak-activists-sentenced>

<sup>266</sup> Sally Benham & Ben Caddis, « Boeung Kak Area drainage and flooding assessment », 2008, P. 7.  
<https://cityofwater.files.wordpress.com/2012/01/final-bk-flooding-assessment-report.pdf>

<sup>267</sup> Loi foncière de 2001, article 15.

Boeung Kak n'est pas le seul cas de la violation des droits de l'homme qui s'est produit au Cambodge. L'affaire de Borei Keila est également un conflit contentieux le plus connu au Cambodge.

### **B : L'affaire de Borei Keila**

Borei Keila est l'un des conflits fonciers les plus longs du pays. Situé dans le centre de Phnom Penh, Borei Keila abritait environ 1 776 familles<sup>268</sup>. En 2003, le Gouvernement cambodgien a concédé la zone, environ 4,6 hectares, à la société Phanimex comme une concession de terre sociale. Un arrangement de « partage des terres » a été proposé aux résidents de Borei Keila, ce qui a permis à Phanimex de développer une partie de la zone à des fins commerciales, tout en fournissant des logements aux résidents sur les terres restantes. Phanimex a été obligé de construire dix immeubles d'habitation sur deux hectares de terrain pour les villageois en échange de l'obtention de la propriété de 2,6 hectares supplémentaires pour le développement commercial. En 2010, Phanimex a unilatéralement renié l'accord, avec l'approbation du Gouvernement, et n'a construit que huit bâtiments. Cela a laissé 300 familles de Borei Keila exclues de l'accord initial. Après avoir attendu cinq ans une résolution du litige, il a finalement été décidé en Novembre 2015 que seulement 35 familles auraient droit à un logement sur place à Borei Keila. Quarante-vingt-cinq familles ont été informées qu'elles pouvaient soit être relogées dans le village d'Andong, à la périphérie de Phnom Penh, soit recevoir une compensation de 5 000 dollars. Trente quatre familles n'ayant pas suffisamment de preuves de leur ancienne résidence à Borei Keila se sont vu accorder seulement 3 000 dollars ; les autres résidents, sans aucun titre ou document, n'ont rien eu. Aucun autre programme d'indemnisation n'a été déposé depuis, ce qui a amené plusieurs familles restantes à soumettre des pétitions au bureau de Phnom Penh du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, le 23 mars 2016, demandant l'intervention de l'ONU dans leur lutte<sup>269</sup>.

Aucun logement permanent n'étant fourni pour compenser l'expulsion forcée de leurs maisons, la majorité des familles ont été transférées dans deux sites d'installation éloignés : Tuol Sambour, à 25 kilomètres de Phnom Penh, et Phnom Bat, à 45 kilomètres de Phnom Penh. Aucune protestation contre l'expulsion forcée n'a eu un impact plus grave sur les protestataires que l'affaire de Borei Keila. Les 3 et 4 Janvier 2012, les familles restantes à Borei Keila ont été violemment expulsées de leurs maisons par les membres du personnel de sécurité de Phanimex et par la police cambodgienne, équipés de bulldozers, de matraques électriques et de gaz lacrymogène. Au cours de l'expulsion, plus de 200 maisons ont été détruites et de nombreux membres de la communauté ont

<sup>268</sup> Rapport du LICADHO, « Borei Keila: Cambodia's social housing project five years on », 19/12/2008.

<http://www.licadho-cambodia.org/articles/20081219/84/index.html>

<sup>269</sup> Sek Oudom, « After city hall snub, Borei Keila evictees ask UN for help », The Cambodia daily, 24/03/2016.

<https://www.cambodiadaily.com/news/after-city-hall-snub-borei-keila-evictees-ask-un-for-help-110354/>

été blessés, arrêtés et détenus. L'implication de la police civile et de la police militaire dans la répression violente des manifestants de Borei Keila a prouvé que de telles activités illégales sont souvent approuvées par le Gouvernement.

Soixante-dix-sept sites, où des expulsions avaient eu lieu, ont été identifiés pour la seule année 2011<sup>270</sup>. Parmi les justifications de ces expulsions, fournies par la municipalité de Phnom Penh (MPP) et le Gouvernement, il était indiqué que les sites étaient nécessaires pour le développement commercial et l'embellissement de la ville. Cela implique que ces développements apportent à la fois des avantages économiques et une amélioration du niveau de vie aux résidents de Phnom Penh. De nombreuses recherches montrent les effets néfastes que les expulsions forcées ont eu sur la vie des pauvres de la ville, qui ont été les plus touchés par cette pratique. Plusieurs études ont souligné que les personnes expulsées sont fréquemment placées sur des sites de réinstallation à une distance significative de leurs maisons d'origine. Cela a entraîné une détérioration des niveaux de vie et des moyens de subsistance<sup>271</sup>. Les problèmes courants sur les sites de réinstallation sont la mauvaise qualité et l'accès limité aux infrastructures, notamment le manque d'eau, d'électricité et d'assainissement, et le manque d'accès aux infrastructures de santé et d'éducation. L'éloignement des sites de réinstallation a entraîné une augmentation du coût des commodités, les résidents étant contraints de recourir à des fournisseurs d'eau et d'électricité privés coûteux en raison de l'indisponibilité de l'approvisionnement de l'État.

La stratégie rectangulaire du Gouvernement phase III<sup>272</sup> maintient le développement et la modernisation des infrastructures comme un facteur clé pour soutenir la croissance économique, améliorer l'efficacité économique, renforcer la compétitivité et promouvoir la diversification économique du Cambodge, en particulier pour réduire la pauvreté. Cependant, les résidents déplacés, la société civile et la communauté internationale continuent de s'inquiéter de l'impact socio-économique d'un tel développement rapide des infrastructures sur les moyens de subsistance, les conditions de vie et l'environnement. Dans le cas de la communauté de Sambok Chab par exemple, les résidents ont été expulsés violemment, bien que certains résidents aient des documents délivrés par les autorités locales reconnaissant leurs occupations légales de la terre<sup>273</sup>. Dans un effort plus grand de comprendre comment de tels développements contribuent à réduire la pauvreté,

---

<sup>270</sup> Rapport de Sahmakum Teang Tnaut, « Promises kept?: A study on the development of 77 eviction sites in Phnom Penh », Décembre 2016.

<sup>271</sup> Chi Mgbako, Elizabeth Joynes et al, « Forced Eviction and Resettlement in Cambodia: Case Studies from Phnom Penh » Washington University Global Study Law Review, Vol.9, Issue 1, 2010, P. 57.

<sup>272</sup> La stratégie rectangulaire du Gouvernement Royal du Cambodge phase III, 2013.

<https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/KHM%202013%20Rectangular%20Strategy%20Phase%20III.pdf>

<sup>273</sup> Graeme. Bristol, « Cambodia: the struggle for tenure », Global report on Human Settlements, 2007, P. 7.

comme indiqué dans la stratégie rectangulaire III, il est nécessaire d'analyser l'impact de l'évolution sur les conditions socio-économiques des pauvres de la ville.

Le manque de transparence et d'information publique est le principal problème dans toutes les expulsions forcées. Le niveau d'opacité au sein du système empêche un tel développement d'avoir une approche participative avec les citoyens, et est une question clé toujours soulevée par les communautés confrontées à de telles menaces. Malheureusement, comme le Cambodge ne dispose pas d'une autorité centrale permettant aux citoyens de diriger leurs demandes d'information et de soutien, il reste difficile d'obtenir une plus grande transparence dans le processus. Au Cambodge, le pouvoir, le leadership et la gouvernance continuent d'être fondés sur les liens familiaux, les liens de patronage, sans des défis ni des questionnements de la part de la population en général.

Le problème fréquemment soulevé par les résidents urbains pauvres, qui ont été déplacés de force à cause de l'expulsion, est la sécurité sociale. La réinstallation pose une menace immédiate pour la survie et la durabilité de leurs moyens de subsistance, en raison de l'inaccessibilité des commodités, de l'absence de possibilités de générer des revenus et de l'absence de logement adéquats. Les enfants ne pouvaient plus aller à l'école parce qu'il n'y en avait pas à proximité. Le mode du développement mis en œuvre par le gouvernement cambodgien touche non seulement les pauvres mais également la société dans son ensemble. Les effets du développement au Cambodge sont observables dans la section suivante.

## **Section II : Les effets du développement inapproprié sur la société**

On estime depuis longtemps que les pays en développement sont plus exposés au changement climatique que les pays industrialisés. C'est d'abord parce qu'ils sont plus pauvres et que le changement climatique devrait exacerber les problèmes de pauvreté auxquels beaucoup d'entre eux sont actuellement confrontés, tels que le paludisme et d'autres maladies à transmission vectorielle, la faim, les pénuries d'eau et la vulnérabilité aux phénomènes météorologiques extrêmes et à l'élévation du niveau de la mer. Deuxièmement, les pays en développement manquent généralement de capacités d'adaptation suffisantes – c'est-à-dire des ressources financières, technologiques et humaines – nécessaires pour faire face à ces problèmes. Allant plus loin dans cette logique, certains auteurs soutiennent que les Gouvernements faibles ou pauvres pourraient être submergés par les effets du changement climatique. De plus, le fait du développement inapproprié rajoute encore une charge sur la capacité des Gouvernements des pays en développement à répondre au changement climatique.

Dans cette sous-section, nous allons découvrir les effets du développement inapproprié au Cambodge, premièrement, par la destruction de la nature et de la faune par la construction des barrages (§1) avant de voir ensuite le niveau de pollution (§2) dans ce pays.

### **§1: La destruction de la nature et de la faune par la construction des barrages**

Les barrages peuvent être utilisés pour fournir de l'eau potable, produire de l'énergie, augmenter l'approvisionnement en eau pour l'irrigation, offrir des possibilités récréatives et contrôler les inondations. Cependant, des impacts environnementaux et sociologiques négatifs ont été identifiés pendant et après de nombreuses constructions de barrages. Les principales catégories d'impacts environnementaux sont celles qui sont inhérentes à la construction<sup>274</sup> des barrages et celles qui sont dues au mode de fonctionnement spécifiques de chaque ouvrage. Les conséquences environnementales des grands barrages sont nombreuses et variées et comprennent des impacts directs sur les propriétés biologiques, chimiques et physiques des rivières et des milieux riverains. Dans ce paragraphe, on va montrer les impacts environnementaux (I) et socio-économique (II) de la construction des barrages au Cambodge.

#### **I. Les impacts environnementaux**

Le mur du barrage bloque lui-même les migrations de poissons qui, dans certains cas et avec certaines espèces, séparent complètement les habitats de frai des habitats d'élevage. Le barrage retient également les sédiments, qui sont essentiels au maintien des processus physiques et des habitats en aval du barrage. Un autre impact significatif et évident est la transformation en amont du barrage, d'un écosystème fluvial à écoulement libre vers un habitat artificiel de réservoir d'eau stagnante<sup>275</sup>. Les changements de température, la composition chimique, les niveaux d'oxygène dissous et les propriétés physiques d'un réservoir ne conviennent souvent pas aux plantes aquatiques et aux animaux qui ont évolué avec un système fluvial donné. L'altération du flux d'une rivière et le transport de sédiments en aval d'un barrage entraîne souvent les impacts environnementaux les plus importants. L'élimination des avantages donnés par les inondations naturelles pourrait être l'impact écologique le plus dommageable d'un barrage. Les grands barrages ont entraîné l'extinction de nombreux poissons et d'autres espèces aquatiques, la disparition

---

<sup>274</sup> L'effondrement d'un barrage d'un milliard de dollars au Laos en 2018 a fait au moins de 35 morts au Laos et inondé de nombreux villages de la province de Stung Treng au Cambodge, entraînant l'évacuation de 5 000 villageois en plus de 13 000 personnes dont leurs maisons ont été déchirées du côté laotien ; Tom Fawthrop, « Laos' dam disaster may not be its last », The Diplomat, 02/08/2018. <https://thediplomat.com/2018/08/laos-dam-disaster-may-not-be-its-last/>

<sup>275</sup> Rahim Zare & Behzad Kalantari, « Evaluating negative environmental impacts of dam construction », Urban studies and public administration, Vol. 1, No. 1, 2018, P. 45.



d'oiseaux dans les plaines inondables, d'énormes pertes de forêts, de zones humides et de terres agricoles, l'érosion des deltas côtiers et de nombreux autres impacts significatifs.

Des changements majeurs dans le système fluvial se produisent en amont et en aval. En général, les niveaux d'eau souterraine diminuent dans les zones où les rivières sont détournées et augmentent dans les zones proches des réservoirs et en aval de ceux-ci. En aval d'un réservoir, la dynamique de la rivière peut subir des modifications majeures, en particulier une modification de la distribution des eaux de ruissellement. Ceci est causé par le stockage de l'eau et l'exploitation du volume du réservoir pour la production d'électricité ou à d'autres fins. Il y a des impacts principaux des barrages sur la qualité du sol<sup>276</sup>. La salinisation peut se produire dans des conditions arides en rapport avec l'irrigation, principalement en raison du maintien d'un niveau élevé d'eau souterraine lorsque l'évaporation et l'évapotranspiration sont fortes. Un impact majeur sur la qualité de l'eau en surface peut provenir de processus biologiques tels que la contamination bactérienne due à la libération d'eau par les stations d'épuration des eaux usées et le ruissellement diffus. Dans des conditions particulières, la contamination des sédiments peut contribuer à la persistance de la contamination dans l'eau alentour. Les températures de l'eau dans les réservoirs de barrages peuvent différer grandement entre la surface et les profondeurs, compliquant davantage la survie de la vie marine évoluant pour gérer le cycle thermique naturel ; lorsque les opérateurs de barrages rejettent de l'eau non oxygénée avec des températures non naturelles dans la rivière, ils nuisent aussi aux environnements en aval.

De grandes quantités de plantes sont submergées et se désintègrent de façon anaérobie (en l'absence d'oxygène) générant des gaz à effet de serre. Cela signifie que la végétation sous le réservoir est décomposée par des bactéries anaérobiques qui émettent des gaz à effet de serre tels que le méthane et le dioxyde de carbone<sup>277</sup>. Selon la Commission mondiale des barrages, si la zone inondée pendant le remplissage du réservoir n'est pas évacuée, la quantité de gaz à effet de serre produite pourrait être plus élevée pour la même quantité d'énergie produite par une centrale au charbon.

La variation des niveaux d'eau des réservoirs peut avoir un impact négatif sur les plantes situées à proximité de ceux-ci. En plus, le remplissage du réservoir du barrage entraîne l'inondation permanente des habitats fluviaux et terrestres, et en fonction de la topographie et des habitats de la vallée de la rivière en amont de l'emplacement du barrage, ces impacts peuvent varier

---

<sup>276</sup> Subhjit Paul et al, « Environmental impacts in the construction of dams », *International journal of innovative research & development*, Vol. 2, Issue 11, 2013, P. 279.

<sup>277</sup> Ming Fai Chow et al, « Assessment of greenhouse gas (GHG) emission from hydropower reservoirs in Malaysia », *Proceedings*, Vol. 2, 2018, P. 2.

considérablement en étendue et en gravité. Les effets de l'inondation sont particulièrement graves lorsque les réservoirs sont situés près des montagnes, dans des zones sèches ou à des latitudes plus élevées, où les vallées fluviales sont généralement les éléments les plus productifs du paysage. En raison de la mise en eau, tous les animaux terrestres disparaissent des zones submergées et les populations diminuent en quelques années en proportion de la surface d'habitat perdue. Les inondations peuvent entraîner des extinctions locales et mondiales d'espèces animales et végétales<sup>278</sup>. Les espèces qui dépendent des forêts riveraines et d'autres écosystèmes riverains, et celles qui sont adaptées aux conditions rapides du cours d'eau principal, sont particulièrement touchées.

Les rivières font partie du cycle hydrologique et c'est la nature variable des processus de ruissellement qui leur donne leurs caractéristiques dynamiques. L'intégrité écologique des écosystèmes fluviaux dépend de la variation du régime d'écoulement auquel ils sont adaptés. Les inondations provoquent des perturbations hydrauliques qui déterminent la composition des communautés biotiques dans le canal, la zone riveraine et la plaine inondable. L'hétérogénéité spatio-temporelle des réseaux fluviaux est responsable d'une gamme variée d'habitats aquatiques dynamiques et donc de la diversité écologique, tout ce qui est maintenu par le régime d'écoulement naturel. C'est l'inondation et le transfert conséquent de matériel qui maintient les rivières et les plaines inondables parmi les écosystèmes les plus fertiles, productifs et diversifiés dans le monde. Les communautés de plaines inondables se caractérisent par leur résilience et leur capacité à répondre rapidement aux changements des conditions hydrologiques. La richesse de productivité des plaines inondables leur permet de maintenir de grandes populations d'organismes interdépendants les uns des autres. Les inondations régulières maintiennent les successions végétales dans des stades jeunes et productifs, créant d'excellentes conditions pour une faune abondante. La végétation variée favorise la diversité animale. Par conséquent, les plaines inondables sont également riches en espèces endémiques à de petites zones géographiques.

En général, le contrôle de décharge résultant du développement et de l'exploitation des barrages de stockage modifie la variabilité du débit en aval du barrage. Pour les grandes rivières inondables, les barrages peuvent augmenter les pointes de crue en modifiant le moment de la crue pour coïncider avec les crues des affluents en aval. L'effet d'un réservoir sur les débits individuels dépend à la fois de la capacité de stockage du barrage par rapport au volume d'écoulement et de la façon dont le barrage est exploité. Une conséquence de la réduction des pointes de crue est la réduction de la fréquence des inondations de débordement et la réduction de l'étendue des

---

<sup>278</sup> Isabel L. Jones & Joseph W. Bull, « Major dams and the challenge of achieving “No Net Loss” of biodiversity in the tropics », *Sustainable development, Special Issue*, 2019, P. 3.

inondations lorsqu'elles surviennent. La réduction des plaines inondables et la modification de l'hydrologie en aval des barrages peuvent réduire la recharge des eaux souterraines dans la zone riveraine, entraînant un abaissement de la nappe phréatique, avec des impacts sur la végétation riveraine<sup>279</sup>.

Les régimes d'écoulement, y compris le volume, la durée, le calendrier, la fréquence et le temps écoulé depuis la dernière inondation, sont les principales variables déterminantes pour les écosystèmes aquatiques en aval et sont essentiels pour la survie des communautés de plantes et d'animaux vivant en aval. Les petites inondations peuvent agir comme des déclencheurs biologiques de la migration des poissons et des invertébrés, les événements majeurs créent et entretiennent des habitats, et la variabilité naturelle de la plupart des systèmes fluviaux entretient des communautés biologiques complexes qui peuvent être très différentes de ceux qui sont adaptés aux débits stables et aux conditions d'une rivière réglementée<sup>280</sup>. Les changements dans le débit des rivières peuvent avoir des effets importants sur les ressources en eau souterraine en aval. Une réduction des inondations peut considérablement réduire la quantité d'eau rechargée dans les aquifères en aval.

La température de l'eau est un paramètre de qualité important pour l'évaluation des impacts du réservoir sur les habitats aquatiques en aval<sup>281</sup>, car il influence de nombreux processus physiques, chimiques et biologiques importants. Les températures en aval du barrage peuvent être affectées par le niveau du réservoir à partir duquel la décharge est prélevée. Les températures changées peuvent affecter le frai, les taux de croissance et la durée de la saison pour de nombreuses espèces<sup>282</sup>. Les changements de température de l'eau ont souvent été identifiés comme une cause de la réduction des espèces de poissons indigènes, ce qui a eu un impact négatif sur la réussite du frai.

Dans des conditions naturelles, les sédiments alimentent les plaines inondables, créent des successions dynamiques et maintiennent la variabilité et l'instabilité de l'écosystème. Les changements dans le transport des sédiments ont été identifiés comme l'un des impacts environnementaux les plus importants des barrages. La réduction du transport de sédiments dans les rivières en aval des barrages a non seulement un impact sur la morphologie des chenaux, des

---

<sup>279</sup> Yuexin Zheng et al, « Dam effects on downstream riparian wetlands: The Nanjing river, northeast china », *Water*, Vol. 11, 2019, P. 1.

<sup>280</sup> Ibid, P. 2.

<sup>281</sup> Pawel Marcinkowski & Mateusze Grygoruk, « Long-term downstream effects of a dam on lowland river flow regime: case study of the upper Narew », *Water*, Vol. 9, 2017, P. 1.

<sup>282</sup> Brian R. Murphy et al, « Downstream effects of the three Gorges dam on larval dispersal, spatial distribution and growth of the four major Chinese carps call for reprioritizing conversation measures », *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, Vol. 75, Issue 1, 2017, P. 141.

plaines inondables et des deltas côtiers, mais modifie également la biosphère<sup>283</sup>. La libération sélective d'eaux très turbides à partir d'un réservoir est une technique souvent utilisée pour réduire la sédimentation. Le séchage des sédiments consiste à drainer un réservoir au début de la saison des crues (inondation), puis à laisser passer autant d'eau chargée de sédiments que possible à travers le barrage avant qu'il ait la chance de se déposer. La libération soudaine de tonnes de sédiments peut être désastreuse pour certains biotopes<sup>284</sup>. Ainsi, même si les réservoirs retiennent généralement les sédiments, les opérations de stockage peuvent entraîner des concentrations de sédiments extrêmes et anormalement élevées, ce qui peut produire un stress important sur les écosystèmes aquatiques en aval<sup>285</sup>. Les sédiments contaminés, en particulier, constituent une menace potentielle pour les écosystèmes en aval si le balayage des sédiments est effectué<sup>286</sup>.

Une combinaison unique de climat, de géologie, de végétation, de taille de retenue et de procédures opérationnelles produit l'effet de chaque barrage sur les processus fluviaux en aval. Par conséquent, une large gamme de réponses géomorphologiques peut être générée par la régulation des rivières. La construction de barrage peut altérer le caractère des plaines inondables, car la réduction des débits de grande amplitude réduit le nombre d'occasions et l'extension de l'inondation des plaines inondables. En ce sens, la rivière se dissocie de sa plaine inondable. Les effets sur les écosystèmes des plaines inondables sont particulièrement critiques car c'est souvent des systèmes matures avec une grande diversité biologique et des structures de réseau alimentaire compliquées qui sont difficiles à restaurer une fois perdu. La profondeur de l'eau et la pénétration de la lumière sont des contrôles importants sur la composition et les modèles spatiaux des plantes supérieures. Avec la vitesse du courant et la susceptibilité du substrat à l'affouillement, ils sont les contrôles dominants sur la distribution des plantes. Ainsi, c'est l'influence des barrages sur ces facteurs qui tend à dominer leur impact sur les plantes aquatiques<sup>287</sup>. Par rapport à la situation dans la rivière naturelle, les systèmes racinaires des plantes subissent moins d'effets de l'affouillement, les plantes elles-mêmes subissent moins de stress dû aux décharges élevées et les taux de migration des chenaux est réduit, de sorte qu'une partie des chenaux disponibles pour le développement des plantes aquatiques puisse être stabilisée.

---

<sup>283</sup> Zhijun Dai & James T. Liu, « Impacts of large dams on downstream fluvial sedimentation: An example of the Three Gorges Dam (TGD) on the Changjiang (Yangtze River) », *Journal of hydrology*, Vol. 480, 2013, PP. 10-18.

<sup>284</sup> Xiankun Yang et al, « Geomorphometric assessment of the impacts of dam construction on river disconnectivity and flow regulation in the Yangtze basin », *sustainability*, Vol. 11, 2019, P. 3.

<sup>285</sup> G. Mathias kondolf et al, « Sustainable sediment management in reservoirs and regulated rivers: experiences from five continents », *Earth's future*, Vol. 2, 2014, PP. 256-280.

<sup>286</sup> Colleta Tundu et al, « Sedimentation and its impacts/Effects on river system and reservoir water quality: case study of Mazowe Catchment, Zimbabwe », *International association of hydrological sciences*, Vol. 377, 2018, PP. 57-66.

<sup>287</sup> Robert Scott Winton et al, « Reviews and syntheses: Dams, water quality and tropical reservoir stratification », *Biogeosciences*, Vol. 16, 2019, P. 1658

Les caractéristiques des communautés riveraines sont contrôlées par l'interaction dynamique de l'inondation et de la sédimentation. De nombreuses espèces riveraines dépendent des aquifères peu profonds des plaines inondables qui sont rechargés durant les inondations régulières. Les barrages peuvent avoir des impacts importants et complexes sur les communautés de plantes riveraines en aval. Typiquement, les espèces d'arbres de la forêt riveraine dépendent des débits de rivières et des aquifères peu profonds. Par conséquent, la structure de la communauté et de la population des forêts riveraines est liée aux modèles spatiaux et temporels d'inondation sur un site. La réduction du flux de courant peut également avoir des impacts considérables sur la végétation dans le delta en aval et les zones côtières. Avec l'augmentation de l'extraction de l'eau en amont, la quantité de limon atteignant le delta a été réduite.

Les études ont montré que lorsque les barrages sont construits, la variabilité des rejets d'eau au cours de l'année est réduite. Les débits élevés sont réduits et les débits faibles peuvent être augmentés. La réduction des pointes de crue réduit la fréquence, l'étendue et la durée de l'inondation des plaines inondables. Le transport de sédiments tronqué entraîne des changements complexes dans la dégradation et l'agrégation en aval du barrage. Ces changements et d'autres influencent directement et indirectement une myriade de facteurs dynamiques qui affectent la diversité et l'abondance des invertébrés, des poissons, des oiseaux et des mammifères en aval des barrages. Le contrôle des eaux de crue par les grands barrages, qui réduit généralement le débit pendant les périodes de crues naturelles et augmente le débit pendant les périodes sèches, entraîne une discontinuité dans le réseau fluvial. Ceci, associé à la perte des habitats de la plaine inondable, a normalement un impact négatif marqué sur la diversité et la productivité des poissons. Le lien entre la rivière et les habitats de la plaine inondable ou de l'eau stagnante est essentiel dans l'histoire de vie de nombreux poissons riverains qui ont évolué pour profiter des inondations saisonnières et utiliser les zones inondées pour la reproduction et l'alimentation. La perte de ce lien peut entraîner une baisse rapide de la productivité de la pêche locale et l'extinction de certaines espèces<sup>288</sup>.

La réduction du débit d'eau douce peut entraîner une augmentation de la salinité dans les zones estuariennes et perturber la nature complexe des courants d'eau qui, à leur tour, peuvent altérer la biodiversité des poissons. Les flux d'eau douce favorisent la production de poisson marin. L'effet de la réduction du débit d'eau douce est probablement plus important au cours de la première année de vie d'une population de poissons. L'abondance du poisson est normalement déterminée pendant les stades de l'œuf et de la larve. Ainsi, bien que le débit annuel d'un barrage

---

<sup>288</sup> Yuichi Kano et al, « Impacts of dams and global warming on fish biodiversity in the Indo-Burma hotspot », Plos One, Vol. 11, Issue 8, 2016, PP. 1-21.

hydroélectrique ne diffère pas beaucoup de celui d'un débit non réglementé, à moins que l'eau ne soit détournée, le moment du rejet saisonnier peut être très différent et avoir des effets négatifs sur les poissons marins. De nombreux poissons marins fraient dans les estuaires ou dans les plaines inondables en général en période de pointe de ruissellement. Une diminution du débit d'eau douce et des éléments nutritifs peut affecter les zones de « nourricerie » de plusieurs façons, notamment en augmentant la salinité, en permettant aux poissons marins prédateurs d'envahir et en réduisant l'approvisionnement alimentaire disponible.

Les populations de poissons dépendent fortement des caractéristiques de leur habitat aquatique qui soutiennent leurs fonctions biologiques. Les poissons migrateurs exigent des environnements différents pour les principales phases de leur cycle de vie : la reproduction ; la production de juvéniles ; la croissance ; et la maturation sexuelle. La perturbation du mouvement des espèces en amont a probablement été l'impact le plus important et le plus négatif sur la biodiversité des poissons et de nombreux exemples illustrent ce point dans toutes les régions. Les grands barrages arrêtent les migrations sur de longue distance et les poissons n'arrivent pas à leurs frayères<sup>289</sup>. La diversité des poissons dans les réservoirs n'est généralement pas aussi extensive que dans les lacs naturels, car ces derniers ont des conditions plus stables dans lesquelles les poissons évoluent. Les espèces fluviales doivent vivre dans des conditions plus dures et plus variables. La réduction du nombre d'espèces dans les réservoirs peut également être un artéfact créé par un calendrier inapproprié de fermeture du barrage et un mauvais contrôle des impacts environnementaux pendant la construction du barrage. Le stockage naturel initial avec des espèces indigènes est d'une grande importance pour déterminer la composition des espèces du réservoir stabilisé. Si la fermeture du barrage se produit pendant la saison sèche, le nombre d'espèces naturellement stockées sera probablement réduit au minimum et ne sera pas représentatif de l'ensemble des espèces de poissons présentes dans la rivière toute l'année. En effet, de nombreuses espèces de poissons de plus grande taille migrent vers l'aval vers des habitats de refuge pendant la saison sèche et ne migrent en amont vers les affluents de faible puissance que pendant la saison des pluies à des fins de frai<sup>290</sup>. La perturbation des débits hydrologiques normaux qui peut survenir pendant la construction du barrage, aggravée par l'érosion excessive et l'envasement de la rivière à proximité du site du barrage, peut perturber les stocks et les migrations et réduire l'ampleur de la biodiversité des poissons et la quantité disponible pour le stockage naturel.

---

<sup>289</sup> ADB, « Impact of dams on fish in the rivers of Nepal », 2018, PP. 17-20.

<sup>290</sup> Hélio Martins Fontes Júnior et al, « A barrier to upstream migration in the fish passage of Itaipu dam (canal da piracema), paran  river basin », *Neotropical Ichthyology*, Vol. 10, Issue 4, 2012, PP. 697-704.

La convention sur la diversité biologique (CDB) reconnaît explicitement les liens entre la conservation de la biodiversité et le développement durable. Elle reconnaît aussi que la diversité biologique est plus que la somme du nombre d'espèces ; elle englobe la variété, la variabilité et l'unicité des gènes et des espèces et des écosystèmes dans lesquels ils se produisent. Les objectifs généraux de la convention comprennent la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

D'un point de vue économique, les changements de l'écosystème dus au développement et à l'exploitation des barrages peuvent être considérés comme des changements dans le capital naturel d'une région. Il est de plus en plus reconnu que, pour parvenir à un développement durable, les mesures du capital naturel et les flux de revenus qui en découlent doivent être assimilés aux systèmes de comptabilité nationale. Les responsabilités de la gestion de l'eau doivent être mesurables et évaluer la manière dont les barrages affectent l'environnement. Il est clair que si les valeurs des impacts environnementaux sont incorporées dans la planification du secteur énergétique/agricole, elles pourraient bien faire pencher la balance et transformer ce qui semble être un projet économiquement viable en un projet susceptible d'avoir un coût économique net. Si les avantages financiers du barrage sont marginaux, d'autres stratégies de développement pourraient peut-être produire un meilleur résultat. Si, d'un autre côté, ces coûts environnementaux ne sont pas inclus à l'étape de l'évaluation du projet de planification des barrages, les coûts sont cachés, mais doivent encore être payés. Le résultat final peut avoir des impacts spatiaux et temporels qui créent une situation d'iniquité intra-générationnelle et intergénérationnelle. Les impacts économiques de ces changements d'écosystèmes ont tendance à être plus importants lorsqu'ils affectent les opportunités de moyens de subsistance et la production industrielle. Cependant, dans le cas des barrages, les coûts et les avantages de la réinstallation des populations humaines, de leur santé et de celle des animaux ainsi que de la perte de capital culturel ou naturel doivent tous être pris en compte et incorporés dans le processus comptable.

## **II. Les impacts socio-économiques**

Parce que les écosystèmes naturels remplissent des fonctions et fournissent une gamme de services qui ont une valeur économique et culturelle substantielle pour la société, les changements d'écosystèmes qui résultent de la création de barrages entraînent à leur tour des impacts économiques et sociaux substantiels. Des communautés entières dépendent des fonctions fournies par les zones humides d'eau douce, mais il est encore difficile de convertir la valeur en termes monétaires. En conséquence, la valeur des fonctions de l'écosystème n'est pas correctement prise

en compte dans l'économie de marché conventionnelle, et la valeur de ces fonctions et le coût de leur perte sont exclus du processus de prise de décision économique. Cette externalisation des coûts est un facteur majeur conduisant à la perte des écosystèmes naturels. En réduisant ou en éliminant l'accès aux ressources inondées par le réservoir, par la dégradation et la perte des ressources agricoles et des ressources de pâturage dans les plaines inondables en aval, et par la perte des pêcheries riveraines et côtières dépendant des inondations, de nombreux barrages ont des coûts externes très élevés.

Les écosystèmes fournissent des biens et des services à la société humaine. Ceux-ci ont des valeurs élevées et constituent la base de moyens de subsistance durables. Les biens et services fournis par ces systèmes, tels que la nourriture, les bois, la pêche et l'eau potable, constituent une importante base de ressources naturelles pour de nombreuses sociétés à travers le monde. Pour maintenir les biens et services d'écosystèmes naturels, il est essentiel de conserver et de gérer durablement les espèces et les processus d'écosystèmes. L'écosystème riverain changera inévitablement lorsque son environnement aquatique voisin se modifiera. Le plus grand impact en amont de la construction d'un barrage sur la végétation riveraine est la submersion de la biomasse.

Le Mékong est l'un des plus grands et des plus longs fleuves du monde et parmi les écosystèmes les plus vierges et les plus divers. Le bassin fluvial et ses affluents sont cruciaux pour une partie importante de la population du bassin, et la santé des écosystèmes de la rivière reflète donc presque directement le bien-être et la prospérité économique des personnes qui y vivent, ayant un grand impact sur les cultures et les traditions. Sur presque 60 millions de personnes vivant dans le bassin inférieur du Mékong, environ 85% résident dans les zones rurales et 60% dépendent directement de la rivière, principalement par des moyens de subsistance à petite échelle. Le Cambodge a 86% de son territoire dans le bassin et la population cambodgienne est fortement dépendante des ressources de la rivière, en particulier de la pêche et de celles fournies par les zones humides. Le fleuve Mékong travaille en tandem cyclique avec le lac Tonlé Sap au Cambodge produisant une impulsion d'inondation annuelle cruciale pour soutenir la pêche et l'agriculture en apportant des sédiments et des nutriments et en servant de terreau pour de nombreuses espèces de poissons. Les transformations saisonnières exceptionnelles dues au climat de mousson de la région sont un facteur important pour sa biodiversité. Les inondations annuelles de la rivière sont en soi de la plus grande importance pour maintenir la diversité des écosystèmes, en particulier les poissons, mais aussi de nombreux autres organismes. L'hydroélectricité modifiera les débits et il est suggéré qu'un régime d'inondation contrôlé ne pourrait pas remplacer les variations naturelles entre les saisons. Le lac Tonlé Sap – le plus grand lac d'eau douce d'Asie du Sud-Est et connu sous le nom



de « Grand Lac » au Cambodge – et les écosystèmes fluviaux ont été appelés « le cœur de la production aquatique du Mékong ».

La forte dépendance vis-à-vis de l'énergie importée et des combustibles fossiles constitue une justification fondamentale du développement hydroélectrique. Elle est généralement considérée par les Gouvernements riverains comme une source d'énergie bon marché, fournissant des revenus utiles dans le cadre des plans de réduction de la pauvreté et de développement. La production d'électricité du Cambodge est très inférieure aux besoins du pays et les importations dépassent de loin la production interne, donc le pays dépend fortement des importations d'énergie et d'électricité, principalement des pays voisins, tels que la Thaïlande et le Vietnam. Le Cambodge a également les coûts d'électricité les plus élevés au monde. Compte tenu des opportunités offertes par la topographie des vallées montagneuses, des cours d'eau rapides et des rivières puissantes, le Gouvernement du Cambodge accorde une grande priorité au développement des ressources hydroélectriques dans le but de fournir un accès à l'énergie, réduire la pauvreté énergétique, stimuler la croissance économique, renforcer la sécurité énergétique et réduire les prix de l'électricité. Le Ministère des Mines et de l'Énergie (MME) et la Commission du Fleuve Mékong (CFM) estiment que la capacité hydroélectrique techniquement exploitable du pays est d'environ 10000 MW<sup>291</sup>. 1330 MW (13% des capacités potentielles) ont été exploités en 2016<sup>292</sup>, et 2200 MW supplémentaires sont prévus dans le plan stratégique du Gouvernement. Cependant, les grands barrages hydroélectriques, malgré leurs contributions possibles au développement et à la réduction des émissions de carbone, s'accompagnent d'énormes coûts économiques, de profonds changements environnementaux négatifs et de problèmes sociaux au Cambodge.

Alors que le Gouvernement et ses partenaires de développement se concentrent sur les avantages de la production hydroélectrique, les risques associés à la construction de barrages sont moins bien compris par les décideurs politiques dans des pays comme le Cambodge. Les impacts environnementaux et socio-économiques des grands barrages sont inévitables. Les dynamiques interdépendantes entre les populations humaines et l'environnement sont gravement affectées par la construction de grands projets d'infrastructures, entre autres les barrages. Cependant, la gravité des impacts négatifs dépend dans une certaine mesure des stratégies d'atténuation et de la manière dont elles sont mises en œuvre par les constructeurs de barrages et les gouvernements locaux pour réduire les impacts environnementaux et sociaux sur les communautés affectées.

---

<sup>291</sup> United Nation industrial development organisations, « World small hydropower development report 2016: Cambodia », 2016, P. 468.

<sup>292</sup> Ministry of mines and energy, « Cambodia basic energy plan », 2019, P. 55.

Le barrage de Kamchay est l'un des plus grands barrages hydroélectriques du Cambodge avec une puissance installée de 194 MW<sup>293</sup>. L'accord de Kamchay a été fortement soutenu et encouragé par le Premier ministre cambodgien. Le projet a été le premier d'une série de barrages financés et construits par des constructeurs chinois ; il était considéré par le Gouvernement comme un tremplin pour attirer des investissements chinois conséquents vers le Cambodge. Le barrage de Kamchay, construit en 2006 et exploité en 2011, est situé dans le parc national de Bokor, dans la province de Kampot au Sud du Cambodge. La région est connue pour sa richesse de biodiversité, abritant 39 espèces de mammifères dont 10 espèces menacées figurant sur la liste rouge de l'UICN, 68 espèces d'oiseaux, 23 espèces de reptiles et 192 espèces de poissons<sup>294</sup>. Le réservoir a entraîné l'inondation de 2291 hectares de forêt protégée dans le parc national de Bokor, y compris des routes et des infrastructures<sup>295</sup>. L'accès au poisson est également une source de préoccupation pour les communautés affectées. Avant la construction du barrage, l'écoulement de l'eau de la montagne vers les ruisseaux était abondant et les communautés locales pouvaient attraper beaucoup de poissons. Le débit d'eau du barrage est maintenant réglementé par le constructeur du barrage, de sorte que la présence du poisson dans le cours d'eau a diminué. L'inondation de la forêt et l'accès difficile en amont du réservoir ont touché gravement les moyens de subsistance des communautés locales. Les impacts environnementaux ont été particulièrement clairs pendant la construction du barrage, le plus évident étant l'inondation des terres et des forêts dans le parc national de Bokor. L'eau qui coule dans les zones en aval du barrage a été inadéquate et irrégulière. Les inondations de la forêt et les changements qui en résultent dans la biodiversité autour du réservoir, les niveaux inférieurs des rivières et le flux d'eau très irréguliers pendant la saison sèche et les passages bloqués du poisson aux pêcheries en aval ont eu de graves conséquences sur l'environnement et les villages affectés<sup>296</sup>.

En ce qui concerne la gouvernance environnementale des barrages, une question mérite d'être examinée en détail, à savoir la législation cambodgienne sur l'évaluation de l'impact environnemental (EIE) qui exige la mise en place de procédures d'EIE et de plans d'atténuation pour protéger l'environnement. Les autorités gouvernementales responsables des barrages sont le MME, le Ministère des ressources en eau et de la météorologie (MREM) et le MDE. Tous les projets construire-exploiter-transférer (COT) tels que le barrage de Kamchay doivent être approuvés par le Conseil pour le développement du Cambodge (CDC). Selon la loi cambodgienne, les projets

---

<sup>293</sup> Giuseppina Siciliano et al, «The political ecology of Chinese large dams in Cambodia: Implications, Challenges and Lessons learnt from the Kamchay dam », *Water*, Vol. 8, 2016, P. 3.

<sup>294</sup> Heng Pheakdey, « Hydropower and local community: A case study of the Kamchay dam, a china-funded hydropower project in Cambodia », *Journal of community and development*, Vol. 48, issue 3, 2017, PP. 385-402.

<sup>295</sup> Pelle Gätke & Un Borin, « The Kamchay Hydropower Dam: An assessment of the Dam's impact on local communities and the environment », *NGO Forum Cambodia*, Phnom Penh, Cambodia, 2013, P. 47.

<sup>296</sup> *Ibid*, P. 14.

de développement tels que les barrages sont tenus d'avoir une EIE en place et approuvée avant la construction du barrage. Le MDE est principalement responsable de la conduite de l'EIE, de l'examen du rapport et du contrôle du respect de la législation environnementale. La consultation de toutes les parties prenantes est requise pour que l'EIE soit valable. Cependant, les procédures officielles pour l'engagement des parties prenantes du barrage de Kamchay n'étaient pas en place. La procédure de consultation, avant la construction du barrage, était irrégulière et la participation des communautés locales était très faible<sup>297</sup>. Beaucoup de villageois n'ont pas été invités aux processus de consultation et sont devenus seulement conscients du barrage une fois que la construction a commencé<sup>298</sup>. En outre, le Plan de gestion de l'environnement (PGE), qui vise à mettre en œuvre des mesures d'atténuation pour réduire les effets négatifs du barrage, n'était pas en place avant les dernières étapes de la construction. Le processus de communication et de décision entre le constructeur du barrage et les autorités cambodgiennes semble plutôt opaque et hiérarchique. Le processus de communication et de prise de décision entre les communautés locales et le constructeur de barrage est encore plus compliqué. Les personnes les plus touchées étaient à peine impliquées dans les processus de consultation avant la construction et les communautés locales se sont plaintes sous diverses formes (pétitions, manifestations de masse, dépôt de plaintes individuelles) contre le constructeur. Cependant, les villageois pauvres des zones rurales, dont les moyens de subsistance ont été affectés, ne disposent pas des capacités financières, humaines et administratives nécessaires pour déposer une plainte officielle devant les tribunaux. Aucune réinstallation n'a eu lieu pour ceux qui vivent sous les lignes électriques<sup>299</sup>.

Le barrage Inférieur Sesan II (ISII) est un autre grand barrage hydroélectrique (400MW) et c'est sans doute le projet le plus controversé, prévu pour le bassin 3S (les rivières Sesan, Srepok et Sekong) où tous affluent du Mékong inférieur<sup>300</sup>. Il a été identifié comme ayant les impacts potentiels les plus sérieux sur la biomasse des poissons de 27 barrages tributaires, prévus dans le bassin inférieur du Mékong. Le ISII pourrait affecter de manière significative les écosystèmes riverains du bassin du Mékong, et ayant un impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les moyens de subsistance et l'économie en général. Malgré l'ampleur des impacts anticipés, le Gouvernement cambodgien n'a pas exigé que les promoteurs du barrage entreprennent une évaluation des impacts transfrontaliers, et il n'y a pas non plus de preuve d'une prise en compte systématique des conséquences au-delà de la zone d'impact au Cambodge. L'EIE du barrage a été vivement critiquée pour ne pas avoir respecté les normes internationales de bonnes pratiques et pour

---

<sup>297</sup> Giuseppina Siciliano et al, op. cit., P. 13.

<sup>298</sup> Pelle Gätke & Un Borin, op. cit., P. 63.

<sup>299</sup> Ibid, P. 65.

<sup>300</sup> Le ISII, construit sur la rivière Sesan dans la province de Stung Treng qui est en amont des rivières Sekong et Srepok, a commencé en 2014 et s'est terminée en 2018 avec le prix de 816 millions de dollars.

avoir mal consulté les communautés<sup>301</sup>. La nature de l'approbation et la mise en œuvre de ISII soulèvent des questions sur le processus de prise de décision entourant le développement de l'hydroélectricité au Cambodge. L'affaire souligne également la nécessité d'améliorer la gouvernance des ressources en eau dans le bassin inférieur du Mékong, en intégrant une meilleure coopération intergouvernementale, une ouverture à la participation de la société civile et des mécanismes plus efficaces de responsabilisation transfrontalière pour gérer adéquatement les impacts nationaux et transfrontières des projets hydroélectriques.

Le Gouvernement cambodgien a déclaré que le ISII est nécessaire pour développer la capacité de production d'électricité du pays, qui est actuellement en retard par rapport à la demande. Le rapport de l'EIE a expliqué que l'objectif principal du barrage est de répondre à la demande énergétique, à moyen et long terme du RGC, et d'exporter le surplus. L'EIE a indiqué que le barrage produira en moyenne 1953,93 GWh d'électricité par an, soit l'équivalent de 20% de l'objectif gouvernemental 2018 (10 823 GWh). Cependant, il existe un risque substantiel que la production puisse tomber très en dessous de ce niveau, principalement en raison d'un manque d'eau : la rivière Sesan fluctue déjà en raison des opérations de pointe du barrage de Yali en amont au Vietnam<sup>302</sup> ; les faibles débits d'eau pendant la saison sèche signifient une production d'énergie fortement réduite (la production d'électricité à partir des centrales hydroélectriques s'effectue seulement pendant la saison des pluies, mais en saison sèche, la production d'électricité n'est que de 25% ; la baisse des précipitations signifie que la production d'électricité peut diminuer considérablement pendant la saison sèche ; en 2013, il a été signalé que le barrage Kamchay fonctionnait seulement à 10% de sa capacité en raison de très faibles précipitations.

Le site du barrage est situé dans l'écorégion de la forêt sèche du Mékong, une zone protégée reconnue internationalement pour la conservation de la biodiversité et pour le soutien des grands animaux sauvages, menacés d'extinction dans le livre rouge de données de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles. Les grands mammifères présents comprennent l'éléphant d'Asie, le banteng et le Kouprey (espèces de bovins sauvages), l'ours noir, le cerf de chevreuil, le chat de pêche, les gibbons, le chat doré, le tigre et le buffle d'eau sauvage<sup>303</sup>. Le système fluvial des 3S présente un niveau élevé de biodiversité de poissons avec 329 espèces. Bien qu'il ne représente que 10% de la superficie du bassin du Mékong, il abrite 42% de toutes les

---

<sup>301</sup> Ian G. Baird, « Non-government organizations, villagers, political culture and the lower Sesan 2 dam in Northeastern Cambodia », *Journal of Critical Asian Studies*, 2016, PP. 1-21.

<sup>302</sup> T. A. Cochrane et al, « Historical impact of water infrastructure on water levels of the Mekong river and the Tonle Sap system », *Hydrology and Earth system sciences*, Vol. 18, 2014, PP. 4529-4541.

<sup>303</sup> Sao Vicheka, « Lower Sesan 2 hydropower dam: current livelihoods of local communities (A baseline study) », *NGO forum Cambodia*, 2012, PP. 55-57.

espèces de poissons du Mékong<sup>304</sup>. 14 espèces de poissons sont déjà menacées, 15 espèces se trouvent exclusivement dans la rivière Sekong et 2 dans la rivière Srepok ; elles ne se trouvent dans aucun autre affluent du Mékong et nulle part ailleurs dans le monde. Le fleuve et le delta du Mékong, et ses affluents, y compris le Sekong, Sesan et Srepok, ainsi que le Tonlé Sap et le lac Tonlé Sap, constituent un système d'habitat interconnecté pour les poissons<sup>305</sup>. Les rivières 3S sont cruciales pour le maintien des populations de poissons migrateurs dans le Mékong même, et certains poissons peuvent migrer entre cette zone et le Tonlé Sap. Le fleuve Mékong est la deuxième zone la plus riche en biodiversité du monde<sup>306</sup> (après l'Amazonie) et la plus grande pêcherie continentale du monde. Les barrages sur les rivières Sesan et Srepok ont donc un impact sur le rendement et les espèces de poisson, non seulement dans ces affluents, mais aussi dans le Mékong en aval, le delta du Mékong et le lac Tonlé Sap<sup>307</sup>.

Le district de Sesan et le centre provincial de Stung Treng comptent environ 45 000 personnes. La région abrite de nombreux peuples différents et certains sont officiellement considérés comme indigènes alors que d'autres appartiennent à des minorités ethniques<sup>308</sup>. Le barrage a entraîné la réinstallation de 4 785 villageois (situés dans 1 059 familles de sept villages dans quatre communes) dans six sites de réinstallation<sup>309</sup>. Le barrage a permis de défricher environ 30 000 hectares de forêt<sup>310</sup>, dont une grande partie en réserve forestière. De nombreuses personnes ont déjà accédé à ces forêts pour cueillir des produits forestiers non ligneux. L'inondation de ces zones réduit l'accès à ces produits, ce qui a un impact sur les moyens de subsistance des populations locales qui en dépendent pour compléter leurs revenus et leur approvisionnement alimentaire. Les personnes qui dépendaient de produits forestiers non ligneux n'étaient pas indemnisées pour la perte d'accès à la forêt. Bien qu'ils n'aient pas perdu de biens matériels, cette perte d'accès a eu des conséquences dramatiques sur leurs revenus et leurs moyens de subsistance<sup>311</sup>. De nombreuses communautés dans les bassins de Sesan et de Srepok sont peuplées de nombres de groupes minoritaires autochtones, avec des liens ancestraux profonds avec les rivières et les terres sur lesquelles leurs vies sont centrées. L'exploitation et l'épuisement des

---

<sup>304</sup> Olivier Hensengerth, « Regionalism, identity, and hydropower dams: The Chinese-built lower Sesan 2 dam in Cambodia », *Journal of current Chinese affairs*, Vol. 46, Issue 3, 2017, P. 97.

<sup>305</sup> Eric Baran, « Mekong Fisheries and Mainstream Dams », International Centre for environmental management, Hanoi, 2010, P. 10.

<sup>306</sup> Ibid, P. 6.

<sup>307</sup> Mak Sithirith, « Dams and state security: Damming the 3S rivers as a threat to Cambodian state security », *Asia Pacific viewpoint*, Vol. 57, No. 1, 2016, P. 67.

<sup>308</sup> Olivier Hensengerth, *Op cit.*, P. 98.

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> Kimberley Ogonda, « Starving the Mekong: Expected social and environmental impacts from construction and operation of the lower Sesan 2 dam », *International rivers*, Berkeley, 2014, P. 13.

<sup>311</sup> Ibid, P. 14.

ressources naturelles locales menacent leurs droits fondamentaux, leurs moyens de subsistance, leurs traditions, leurs pratiques culturelles et leur identité.

Les débits d'eau du bassin 3S sont essentiels au bien-être du bassin inférieur du Mékong, y compris le Tonlé Sap et le delta du Mékong, assurant une protection naturelle contre les inondations, la rétention des sédiments, les habitats fauniques et une abondance de produits commerciaux qui soutiennent la subsistance des gens. En moyenne, les rivières 3S contribuent à 23% des débits d'eau annuels du Mékong. Le barrage change radicalement le flux naturel des rivières Sesan et Srepok dans le Mékong. Les affluents de Sekong, Sesan et Srepok et des parties du courant dominant du Mékong, situé entre la frontière du Laos et la province de Kratie, ont soutenu certaines des communautés d'oiseaux riverains les plus importantes qui subsistent en Asie du Sud-Est. Les impacts négatifs sur les pêcheries locales et la qualité de l'eau du barrage lui-même ont déjà des effets nocifs sur les populations d'oiseaux locaux. Si une grande partie de l'impact sur la biodiversité provient de la déforestation et de la perte de l'habitat, certains peuvent provenir des changements climatiques que les grands barrages et réservoirs ont apporté. Le site du grand réservoir (335,6km<sup>2</sup>) de l'ISII peut avoir un impact sur le climat de la région ; moins de précipitations et une température un peu plus élevée peuvent se produire dans toute la zone. Le rapport de l'EIE de 2008 a indiqué qu'environ 27 500 hectares de terres forestières ont été déboisés pour le réservoir du barrage. Ce n'est pas seulement la zone du réservoir qui est soumise à l'exploitation forestière, les zones de réinstallation ont subi également des pertes forestières, estimées, dans le rapport d'EIE, à environ 3 000 hectares.

La base juridique de l'EIE au Cambodge comprend la loi de 1996 sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le sous-décret de 1999 sur le processus de l'EIE et les Prakas de 2009 sur les directives générales pour la réalisation initiale et complète des EIE. L'annexe au sous-décret de 1999 stipule qu'une EIE est requise pour toutes les centrales hydroélectriques produisant plus de 1 MW. Comme les centrales hydroélectriques nécessitent une EIE, le promoteur du projet doit effectuer une EIE initiale. Si le MDE détermine que le projet aura un impact grave sur l'environnement, une EIE complète est requise. Le Prakas de 2009 établit des exigences de fond pour l'EIE initial et complète, y compris une description du cadre juridique, du projet, des ressources environnementales, de la participation publique, des impacts sociaux et environnementaux et des mesures d'atténuation, et du plan de gestion environnementale. L'EIE complète doit également comprendre une analyse économique et une analyse de la valeur environnementale.

L'article 3 du sous-décret stipule que, pendant la période de construction, l'entreprise doit se conformer au plan de gestion de l'environnement. Les parties initiales et complètes de l'EIE doivent être accompagnées d'un tel plan. Il doit comprendre un calendrier de surveillance et des détails sur un fonds de dotation financé par la société de projet pour le reboisement et la construction d'infrastructures, de formation professionnelle pour les personnes affectées par la réinstallation et pour un fonds de crédit communautaire. L'article 29 du sous-décret de 1999 et le Prakas de 2009 permettent au MDE de sanctionner le non-respect des plans de gestion environnementale en imposant une amende. L'article 4 du Prakas stipule que le département d'EIE surveillera l'adhésion de l'entreprise au plan de gestion environnementale.

Une grande majorité de la population locale a rejeté le barrage entièrement. Cependant, les villageois ont signalé des actes d'intimidation et des menaces<sup>312</sup>. De plus, une pression plus subtile a été exercée. Pour contraindre les villageois à déménager, l'entreprise et le gouvernement ont créé des faits qui ont conduit à la détérioration des conditions dans les anciens villages : les écoles ont été fermées et les enseignants ont déménagé sur les sites de réinstallation sans fournir de remplacements ; des centres santé ont été créés uniquement sur les sites de réinstallation ; et les chefs de villages et de commune n'étaient plus présents sur les anciens sites<sup>313</sup>.

La destruction de la nature et des faunes par la construction des barrages n'est pas le seul effet du développement inapproprié au Cambodge. La pollution est également un autre effet du développement malsain dans ce pays.

## **§2 : La pollution, coût de l'industrialisation et de l'urbanisation rapide non contrôlée**

La pollution est l'un des nombreux défis environnementaux auxquels le monde est confronté aujourd'hui. L'impact de la pollution est plus grave dans les pays en développement, entraînant des problèmes de santé, des décès et des incapacités chez des millions de personnes chaque année. Alors, l'industrialisation est un élément essentiel de la croissance économique des pays en développement, les pratiques industrielles peuvent également avoir des conséquences néfastes pour la santé environnementale en libérant des polluants de l'air et de l'eau et des déchets dangereux. La pollution de l'environnement est le coût de la croissance économique résultant de l'industrialisation, de l'urbanisation, de la mécanisation, de l'utilisation d'engrais et de pesticides dans l'agriculture et de la mauvaise gestion des déchets<sup>314</sup>. A tous les niveaux, les pays en développement doivent choisir entre deux objectifs contradictoires : veiller à ce que l'objectif soit atteint par les moyens les

---

<sup>312</sup> Ian G. Baird, Op cit., P. 12.

<sup>313</sup> Olivier Hensengerth, Op cit., P. 104.

<sup>314</sup> Ramamohana R.R. Appannagari, « Environmental pollution causes and consequences: A study », North Asian international research journal of social science & humanities, Vol. 3, Issue 8, 2017, P. 153.

moins coûteux et les plus rapides et réduire l'impact environnemental des actions nécessaires pour soutenir la croissance économique et réduire la pauvreté. Fondamentalement, il existe trois principaux facteurs de pollution, à savoir l'industrialisation, l'urbanisation et la mondialisation, augmentant considérablement le niveau de pollution de l'air, de l'eau et du bruit. L'industrialisation est la première cause fondamentale de pollution<sup>315</sup>. Entre autres choses, l'industrialisation a entraîné la généralisation de l'utilisation des combustibles fossiles (pétrole, gaz et charbon), qui sont maintenant les principales sources de pollution. La pollution industrielle contribue principalement à l'émission de gaz résiduels tels que le monoxyde de carbone, les oxydes de soufre et les oxydes d'azote, qui sont les déchets de l'industrie et se retrouvent dans l'air, ainsi que le déversement de déchets industriels dans l'eau, mettant en danger la vie humaine. Ces industries comprennent les raffineries de pétrole, les fonderies de métaux, les aciéries, les moulins à grains et l'industrie de la manutention de la farine. L'urbanisation est la deuxième cause fondamentale de pollution. Avec l'explosion de la population<sup>316</sup>, la demande de produits alimentaires et des autres biens augmente. Cette demande est satisfaite par l'expansion de la production et d'utilisation des ressources naturelles, ce qui conduit à un niveau de pollution plus élevé. D'un autre côté, la demande de consommation de ces biens est plus élevée pour les plus grandes concentrations de personnes qui sont à leur tour associées à une plus grande production de déchets. Le processus d'urbanisation<sup>317</sup> et l'émergence de centres urbains impliquent la concentration d'activités économiques, qui à leur tour nécessitent un capital humain qui conduit à la concentration de personnes dans une zone géographiquement plus petite. L'urbanisation est caractérisée par l'industrialisation, la croissance démographique et l'augmentation des quartiers pauvres, entraînant une hausse de la demande de production et de consommation de biens et de services, générant de plus en plus de déchets créés par la production et la consommation, et polluant l'environnement urbain. La mondialisation<sup>318</sup> est une autre cause de pollution. La mondialisation est devenue un facilitateur efficace de la dégradation de l'environnement. Les pays en développement sont généralement tolérants en ce qui concerne l'application des lois et réglementations en matière de protection de l'environnement. Grâce à cet avantage et à la disponibilité d'une main-d'œuvre moins coûteuse, les investisseurs ou les propriétaires d'industries polluantes les déplacent vers de tels « paradis » de pollution plutôt que de les installer sur des marchés plus réglementés. L'augmentation de la pollution affecte non

---

<sup>315</sup> Asadul Hoque et al, « Effects of industrial operations on socio-environmental and public health degradation: evidence from a least developing country », *Sustainability*, Vol. 10, 2018, PP. 1-22.

<sup>316</sup> Rozina Khatun, « Rapid population growth effects on environment », *International journal of creative research thoughts*, Vol. 5, Issue 4, 2017, PP. 1997-2006.

<sup>317</sup> Chunshan Zhou et al, « Examining the impacts of urban form on air pollution in developing countries: A case study of China's megacities », *International journal of environmental research and public health*, Vol. 15, 2018, PP. 1-18.

<sup>318</sup> Muhammad Shahbaz et al, « Does globalization worsen environmental quality in developed countries? », *Munich Personal Repec Archive*, Germany, 2017, PP. 1-40.



seulement la vie humaine directement mais aussi indirectement en affectant ce dont les être humains ont besoin de la nature pour continuer à survivre. La pollution affecte directement l'environnement humain par l'émission accrue de divers gaz qui appauvrissent la couche d'ozone dont le rôle est de repousser les rayonnements ultraviolets à haute fréquence. Tout cela constitue un obstacle au développement durable. Indirectement, la dégradation de l'environnement conduit à la destruction de l'habitat naturel qui assure les besoins de base de l'homme, l'augmentation de la pollution de l'eau entraîne une perte de production marine et autres animaux, la déforestation cause une plus faible production de nourriture par les arbres et entraîne aussi la disparition d'un grand nombre d'espèces animales et l'érosion des sols réduit le rendement agricole.

Dans ce sous-paragraphe, voyons le niveau de pollution de l'eau au Cambodge (I) avant d'examiner l'intensité de la pollution de l'air et de la ville dans ce pays (II).

### **I : La pollution de l'eau**

La pollution de l'eau est la contamination des masses d'eau. Cette forme de dégradation de l'environnement se produit lorsque les polluants sont directement ou indirectement déversés dans les masses d'eau, sans traitement adéquat pour éliminer les composés nocifs. La pollution de l'eau affecte toute la biosphère – plantes et organismes vivant évoluant dans cette source d'eau. Dans presque tous les cas, l'effet est dommageable non seulement pour les individus et la population, mais également pour les communautés biologiques naturelles<sup>319</sup>. La pollution de l'eau est un problème mondial majeur qui nécessite une évaluation continue et une révision de la politique des ressources en eau à tous les niveaux (niveau international vers l'individu). Il a été suggéré que la pollution de l'eau est la principale cause de décès et de maladies.

La notion de protection et de conservation de l'environnement de l'eau devrait être prise en compte et appliquée parallèlement au processus de développement. L'environnement de l'eau et ses ressources connexes pourrait se détériorer ou avoir tendance à diminuer à cause d'un développement écologique défectueux, c'est-à-dire pour détruire les avantages actuels, y compris ceux des prochaines générations. Evitant les impacts négatifs sur l'environnement et la santé publique par tous les programmes et activités de développement, la mise en œuvre de normes et de standards environnementaux est absolument exigée par la législation et le règlement afin d'assurer des conditions durables et préserver les ressources en eau. Cela signifie que la maintenance et la protection de l'environnement de l'eau et ses ressources connexes devraient être considérées et mises en œuvre parallèlement au concept de développement.

---

<sup>319</sup> Mehtab Haseena et al, « Water pollution and human health », Environmental risk assessment and remediation, Vol. 1, Issue 3, 2017, PP. 16-19.

Au Cambodge, l'accès à l'eau propre et sûre reste un défi, en particulier pour les ménages ruraux, car l'accès aux installations d'eau et autres infrastructures est limité en dehors des villes principales. L'UNICEF a constaté que 6,3 millions des Cambodgiens n'ont pas accès à l'eau potable ; la raison principale réside dans le fait que le Gouvernement a rendu l'approvisionnement rural en eau moins important que dans les autres zones de développement. Au Cambodge, les eaux de surface et les eaux souterraines sont utilisées pour boire. Le Mékong et le lac de Tonlé Sap (le grand lac) sont les sources prédominantes d'eau de surface, le Mékong desservant l'Est et le grand lac desservant les populations à l'Ouest. Malgré le fait que le Cambodge dispose de nombreuses ressources en eau, elles souffrent de la pollution due à des activités humaines. L'agriculture et l'industrie sont les principales causes de pollution de l'eau au Cambodge. La rapide croissance industrielle et agricole a eu un effet dévastateur sur les sources d'eau. Certaines études indiquent que 55% des cours d'eau et lacs du pays sont gravement pollués. Les déchets des mines et des industries peuvent introduire des métaux lourds et autres contaminants dans l'eau. De plus, les agriculteurs dépendent des engrais riches en nitrates et des pesticides chimiques pour augmenter leurs récoltes, mais ces produits risquent de polluer l'eau potable.

À l'heure actuelle, le Cambodge ne possède que quelques stations de traitement des eaux usées à Phnom Penh. Ceci ne répond pas à une certaine exigence dans son ensemble. La plupart des eaux usées de Phnom Penh s'écoulent directement vers les sources publiques de réception, y compris les cours d'eau du Tonlé Sap et du Mékong par les égouts publics, les canaux ouverts et les systèmes de drainage. C'est la principale cause de pollution de l'eau à Phnom Penh. Selon le MDE, alors que les produits chimiques sont actuellement utilisés par le secteur industriel pour augmenter la production, seulement 5% des eaux de ruissellement sont correctement traitées avant d'être déversées.

Le ministère des travaux publics et des transports (MTPT) est responsable de la mise en œuvre des projets d'assainissement urbain et d'autres services urbains. Le ministère du développement rural (MDR) est responsable de l'assainissement rural, tandis que le MDE est chargé de fixer des normes de qualité de l'eau pour les effluents rejetés dans les plans d'eau ainsi que de contrôler le respect des réglementations. En pratique, cependant, le MDE a surveillé les installations de traitement des eaux usées industrielles tout en laissant les rejets d'eaux usées domestiques et publiques non surveillés et non réglementés.

Le GRC vient d'approuver un nouvel ensemble de réglementations environnementales stipulant que les « déchargeurs » d'eaux usées, comme les petites et moyennes entreprises et les propriétaires immobiliers, seront responsables de la pollution des eaux usées. Par conséquent, ces

entités devraient traiter correctement les eaux usées sur place avant qu'elles ne soient déchargées ou versées dans l'environnement. Les eaux usées se doivent d'être traitées pour se conformer aux instruments juridiques environnementaux avant de se déverser dans l'eau de réception, sinon, une pénalité sera infligée, conformément à la loi. Le sous-décret sur la lutte contre la pollution de l'eau vise à minimiser et à éliminer diverses activités de pollution dans les zones publiques de l'eau, y compris à améliorer la gestion des eaux usées pour maintenir une bonne qualité de l'eau, adaptée aux désirs humains. Les normes pour l'évacuation des effluents dans les zones publiques d'eau et pour la qualité de l'eau dans ces zones, permettant la conservation de la biodiversité, ont été incluses.

Pareillement, la pollution des eaux souterraines est un problème très grave au Cambodge. Contrairement à une grande partie de la pollution sur les eaux de surface, comme les déchets qui flottent dans les baies, la pollution des eaux souterraines est plus difficile à reconnaître jusqu'à ce qu'une maladie survienne. Les eaux souterraines, qui sont des eaux qui restent sous le sol et qui sont exploitées pour desservir les maisons, sont généralement polluées par les activités qui se situent juste au-dessus. Les êtres humains sont la principale cause de pollution des eaux souterraines. Le fait d'avoir des échantillons d'eau testés régulièrement est la seule façon d'être sûr que les eaux souterraines ne sont pas contaminées. Malheureusement, il existe une multitude de polluants potentiels des eaux souterraines qui peuvent contaminer gravement l'eau potable. La plupart du temps, la pollution des eaux souterraines se produit en raison de l'utilisation ou du stockage inapproprié de produits chimiques, de pesticides ou de substances comme le pétrole pour les automobiles. Les décharges provoquent un ruissellement toxique qui infiltre l'approvisionnement en eau souterraine et les réservoirs souterrains. Un approvisionnement en eau souterraine directement situé sur un terrain où résident des animaux, tel qu'un environnement de ferme, peut être contaminé par les bactéries provenant des déchets animaux. L'utilisation chronique de polluants à base de produits chimiques tels que les pesticides, les insecticides et l'antigel contaminent de nombreuses sources d'eau souterraine.

L'eau souterraine est la principale source d'approvisionnement en eau potable au Cambodge ; 53% des ménages cambodgiens boivent à partir de sources d'eau souterraine pendant la saison sèche. L'eau souterraine est une ressource importante dans les hautes terres ainsi que dans les basses terres le long du Mékong. Son importance est pour l'agriculture, la production alimentaire, l'industrie (transformation des aliments) et l'approvisionnement domestique des communautés urbaines et rurales. Sept provinces du Cambodge ont jusqu'à présent été identifiées comme ayant une forte concentration d'arsenic dans les eaux souterraines. Ces provinces sont Kandal ; Kampong Cham ; Kratie ; Kampong Thom ; Prey Veng ; Kampong Chhang, Pailin et périurbain de Phnom Penh. L'arsenic est le contaminant chimique des eaux souterraines le plus

critique au Cambodge parce qu'il affecte une zone très importante et a des conséquences les plus graves pour la santé, notamment pour ceux qui consomment de l'eau contaminée pendant une longue période. La consommation à long terme d'arsenic peut entraîner divers cancers et des manifestations visibles sur les mains et les pieds, connues sous le nom d'hyperkératose. La contamination par l'arsenic est une menace importante pour la sécurité de l'eau au Cambodge, en particulier dans les régions rurales où des centaines de milliers de personnes comptent principalement sur les eaux souterraines pour leurs besoins en eau potable. Les concentrations d'arsenic au Cambodge dépassent la limite de l'OMS (0,01mg/L) et les normes cambodgiennes de qualité de l'eau potable (0,05mg/L). Cependant, l'arsenic se trouve parfois au-dessus des normes de l'eau potable dans des endroits éloignés des rivières et cela demeure une source de préoccupation. De plus, dans les zones touchées, le risque de concentrations élevées dans les puits tubulaires plus profonds est beaucoup plus élevé que dans les puits creusés moins profonds. L'arsenic est introduit dans l'environnement par de nombreux événements anthropiques. Les principales sources d'arsenic rejetées sur les terres proviennent des déchets commerciaux (40%), des cendres de charbon (22%), de l'industrie minière (16%) et de l'industrie sidérurgique (13%). Le trioxyde d'arsenic est largement utilisé dans la fabrication de la céramique et du verre, de l'électronique, des cosmétiques et des feux d'artifice.

Le manganèse est un autre contaminant de l'eau souterraine touchant la santé qui a été identifié au Cambodge. Comme l'arsenic, le manganèse est naturellement présent dans le sol, la contamination au manganèse entraîne la pollution de nombreux puits au Cambodge, mais les effets sur la santé sont moins visibles que l'arsenic. Le manganèse est appelé neurotoxine, ce qui signifie qu'il peut affecter les fonctions du cerveau. Le manganèse dans les eaux souterraines au Cambodge est identifié jusqu'à 3,2mg/L dépassant la limite fixée par l'OMS (0,5mg/L).

Le fluorure est généralement ajouté à l'approvisionnement en eau car à certaines concentrations, il peut avoir des avantages pour l'hygiène dentaire. Cependant, le fluor naturel dans les eaux souterraines est parfois présent à des concentrations très élevées et cela peut causer des problèmes dentaires et avoir une incidence néfaste sur le squelette. La limite cambodgienne pour la présence de fluorure dans l'eau potable est de 1mg/L. Cinq provinces du Cambodge (Kompong Cham, Kompong Chhnang, Kompong Speu, Takeo et Svay Rieng) ont le niveau de concentration du fluor dans l'eau potable plus élevé que 1mg/L.

Le nitrate est également un grave problème au Cambodge. Il est présent naturellement dans le sol mais seulement à de faibles concentrations. Les concentrations élevées sont généralement associées à des perturbations humaines telles qu'une mauvaise gestion des déchets humains et

animaux ou une forte utilisation des engrais. L'élevage à petite échelle est aussi fréquent et si les déchets fécaux ne sont pas correctement gérés, les niveaux de nitrate peuvent être très élevés dans les puits voisins. Les niveaux élevés de nitrate peuvent provoquer un trouble du sang connu sous le nom de syndrome du bébé bleu ou de méthémoglobinémie chez les nourrissons de moins de 6 mois. Les lèvres et les doigts du nourrisson peuvent devenir violet ou bleu et, dans les cas graves, l'état est fatal dans les zones où le nitrate a été observé dans les eaux souterraines.

Malgré la présence d'une grande quantité d'eau disponible un peu partout au Cambodge en saison humide, les ressources hydrauliques sont généralement non potables. Le traitement de l'eau est quasi-inexistant dans certaines provinces rurales. Or, les eaux consommées sont le plus souvent des eaux de surface, issues de mares ou de fleuves, dans lesquelles la population effectue les tâches quotidiennes (toilette, vaisselle, lavage du linge, nettoyage du scooter, etc). Les systèmes de distribution d'eau existants consistent à pomper ces eaux de surface, à les stocker et à les distribuer par canalisation. Ainsi l'eau consommée est le plus souvent bactériologiquement et chimiquement contaminée. L'eau et l'assainissement sont parmi les causes majeures de cas de maladies diarrhéiques, d'infections gastriques, d'hépatites A et de maladies de peau. Les diarrhées sont responsables de 51% des hospitalisations et de 24% des décès. En effet, malgré les stations de purification dans la capitale du pays, des risques s'accumulent lors du passage par les tuyaux d'acheminement, à cause de la chaleur et de la porosité. D'ailleurs, les familles habitant en périphérie de la ville ou en province n'ont pas forcément accès à ces canalisations. Ainsi, ils n'ont recours qu'à l'eau de rivière ou de pluie. Cette dernière n'est cependant pas une très bonne méthode puisque les Cambodgiens récupèrent cette eau dans des jarres où ils la stockent.

Comme la pollution de l'eau, la pollution de l'air et de la ville est également une situation préoccupante à cause de l'investissement massif de la Chine ces dernières années.

## **II : La pollution de l'air et de la ville**

La pollution de l'air peut être définie comme la présence de produits chimiques toxiques dans l'air à des niveaux qui présentent un risque pour la santé. La pollution de l'air se produit lorsque des substances nocives, y compris des particules et des molécules biologiques, sont introduites dans l'atmosphère de la terre. La substance peut être des particules solides, des gouttelettes liquides ou des gaz<sup>320</sup>. La pollution de l'air peut avoir des effets néfastes sur les humains et l'écosystème. La pollution de l'air représente le plus grand risque environnemental pour

---

<sup>320</sup> Pier M. Mannucci & Massimo Franchini, « Health effects of ambient air pollution in developing countries », International journal of environmental research and public health, Vol. 14, 2017, PP. 1-8.

la santé<sup>321</sup>. Elle peut causer des maladies, des allergies ou la mort d'êtres humains, elle peut également causer des dommages à d'autres organismes vivants tels que les animaux et les cultures vivrières et peut endommager l'environnement naturel<sup>322</sup> ou bâti. Les préoccupations relatives à la pollution de l'air sont reflétées dans les objectifs de développement durable. Les niveaux de pollution de l'air dans les villes sont cités comme des indicateurs du développement durable ; la pollution provient de la consommation et de la production d'énergie. Autrement dit, elle provient de l'activité humaine. L'accès à l'énergie propre – en particulier les combustibles ménagers et les technologies propres – est mis en évidence en tant qu'indicateur d'énergie durable. Les effets de la pollution de l'air sont alarmants ; ils sont connus pour créer plusieurs problèmes respiratoires et cardiaques ainsi que de favoriser le cancer. Les enfants des zones exposées aux polluants atmosphériques souffrent couramment de pneumonie et d'asthme. Un autre effet de la pollution de l'air est la pluie acide ; des gaz nocifs comme les oxydes d'azote et les oxydes de soufre sont libérés dans l'atmosphère lors de la combustion de combustibles fossiles. Lorsqu'il pleut, les gouttelettes d'eau se combinent avec ces polluants de l'air, deviennent acides puis tombent sur le sol sous la forme de pluies acides<sup>323</sup>. Celles-ci peuvent causer de grands dommages à l'homme, aux animaux et aux récoltes.

Le Cambodge n'est pas un pays fortement industrialisé. La plupart des industries sont des usines de confection de vêtements. Les autres sont les industries légères telles que les aliments et les boissons, le textile, les produits minéraux non métalliques, les produits du bois, la fabrication du caoutchouc, etc. Bien qu'il ne soit pas fortement industrialisé, il se classait 150<sup>ème</sup> sur 180 pays dans l'indice de performance environnementale (IPE) pour le classement par pays et 164<sup>ème</sup> sur 180 pays pour la qualité de l'air en 2018<sup>324</sup>. Le Ministère de l'environnement est la principale autorité qui surveille la qualité de l'air et s'attaque aux problèmes de pollution. Selon la loi, les sources de pollution de l'air sont divisées en une source mobile (les véhicules par exemple) et une source immobile (par exemple les usines). La plupart des usines utilisent encore une technologie ancienne et n'ont pas encore fait attention à la pollution de l'environnement ainsi qu'à la pollution de l'air et n'ont jamais réalisé d'étude d'impact sur l'environnement. Par conséquent, la pollution de l'air provenant du secteur industriel est considérée comme l'un des problèmes majeurs à Phnom Penh. Il est généralement reconnu que les régulateurs de l'environnement au Cambodge manquent souvent

<sup>321</sup> D. Charpin et al, « La pollution atmosphérique et ses effets sur la santé respiratoire. Document d'experts du groupe pathologies pulmonaires professionnelles environnementales et iatrogéniques de la société de pneumologie de langue française », Revue des maladies respiratoires, Vol. 33, 2016, PP. 484-508.

<sup>322</sup> S. A. Alkhdhairi et al, « Air pollution and its impact on the elements of soil and plants in Helwan Area », International journal of advanced research in biological sciences, Vol. 5, Issue 6, 2018, PP. 38-59.

<sup>323</sup> Peringe Grennfelt et al, « Acid rain and air pollution: 50 years of progress in environmental science and policy », Ambio, Vol. 49, 2020, PP. 849-864.

<sup>324</sup> Environmental performance index. <https://epi.envirocenter.yale.edu/sites/default/files/2018-khm.pdf>

d'informations cruciales sur l'emplacement des principaux points de pollution et sur les secteurs manufacturiers et les entreprises spécifiques qui sont les principaux émetteurs pour établir des priorités, des stratégies et des plans d'action. Par conséquent, la planification au niveau stratégique comporte très peu d'informations pertinentes sur la pollution qui peuvent informer et appuyer l'établissement des priorités pour le contrôle de la pollution, l'élaboration de stratégies et l'amélioration des politiques et de l'application de la loi. La mise en œuvre de la loi et du règlement de contrôle de la pollution de l'air a été imparfaite et a souffert également d'un budget national limité, de ressources humaines inadéquates et d'une capacité technologique limitée.

La pollution de l'air n'est pas seulement issue de l'industrie mais également d'autres facteurs comme les générateurs, les transports, la poussière ou le combustible de biomasse. Après une longue guerre civile, la fourniture de l'électricité n'est pas encore satisfaisante ; en général, l'approvisionnement en énergie électrique est insuffisant pour les services d'appui, de sorte que tous les secteurs de services utilisent encore leur propre générateur pour faire fonctionner leur entreprise. Par conséquent, les générateurs créent beaucoup de problèmes aux résidents en introduisant des gaz d'échappement dans l'air. Le même constat peut être fait pour les transports. Le secteur des transports a un effet sérieux sur la qualité de l'air en raison du nombre croissant de véhicules et de la consommation de carburant. De jour en jour, le nombre de véhicules continue d'augmenter, en particulier à Phnom Penh, la Capitale qui accueille une partie non négligeable de la population du pays. En 2016, plus de 3,2 millions de véhicules ont été immatriculés, dont 2,7 millions de motos, soit une augmentation de 14% par rapport à l'année précédente<sup>325</sup>. En outre, certains trafiquants continuent d'importer de l'essence de mauvaise qualité contenant du soufre, du plomb et d'autres substances interdites par le Gouvernement et limitées par des normes nationales.

La poussière est une autre cause de pollution de l'air au Cambodge. Elle peut provenir d'une mauvaise gestion des matériaux de construction, due à un transport inadéquat de matières premières comme le sable, le ciment, les briques etc., ce chargement entraînant des déversements et des fuites de matériaux en provenance des sources jusqu'au site de construction. En plus, le stockage des matériaux de construction est également un problème en raison d'une mauvaise gestion du matériel ou, dans certains cas, des matériaux stockés sur les routes qui produisent une grande quantité de poussière. Celle-ci peut irriter les poumons et la gorge.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les concentrations annuelles moyennes de PM2.5 dans une ville ne devraient pas dépasser 10 microgrammes par mètre cube d'air ( $\mu\text{g} / \text{m}^3$ ) et

---

<sup>325</sup> Sorn SARATH, « 3,2 millions cars, motobikes registered », The Phnom Penh Post, 8 March 2016. <http://www.phnompenhpost.com/business/32m-cars-motorbikes-registered>

par an. Le PM2.5 est une fine particule ayant un diamètre inférieur à 2,5 micromètres. Cependant, dans la capitale cambodgienne, les données de l’OMS montrent qu’elles peuvent atteindre 25 µg / m<sup>3</sup> par an et pour le Cambodge, en général, 19,74<sup>326</sup> µg / m<sup>3</sup>. La pollution de l’air au Cambodge peut sembler inquiétante, mais pour son propre Gouvernement, ce n’est pas une préoccupation majeure. Sur la base de la norme nationale de qualité de l’air, établie par le Gouvernement lui-même, les niveaux de poussière et la pollution de l’air à Phnom Penh ne sont pas considérés comme nuisibles à la santé. Dans les zones urbaines, où la pollution de l’air est surveillée, quatre personnes sur cinq sont exposées à des niveaux de pollution dépassant les limites de l’OMS<sup>327</sup> selon James Rarick, chef d’équipe de l’unité des maladies non transmissibles de l’OMS au Cambodge.

Le combustible de biomasse est également un facteur de pollution de l’air au Cambodge. Dans ce pays, le bois de chauffage et le charbon de bois sont les sources principales pour cuisiner. Ce sont les sources d’énergie les moins chères et les plus facilement accessibles ; 72% de la consommation totale d’énergie finale provient des biomasses solides et parmi les ménages ruraux<sup>328</sup>, 98% d’entre eux comptent sur la biomasse solide. Ceux qui sont nés dans des familles à faible revenu ont tendance à cuisiner avec des combustibles solides. La pollution de l’air intérieur est causée par l’utilisation de combustibles solides (UCS) pour la cuisson et le chauffage, impliquant généralement des feux ouverts ou des poêles traditionnels dans des conditions de faible efficacité de combustion et de mauvaise ventilation. Ce phénomène produit également des concentrations dangereuses de plusieurs pollutions nocives pour la santé, notamment les PM2.5 et le monoxyde de carbone. Les PM2.5 sont, en cas de cuisson, émis en raison d’une combustion incomplète du carburant. Aucune des cuisines, faisant l’objet d’enquêtes<sup>329</sup> au Cambodge, ne peut respecter la directive de l’OMS de 10 µg / m<sup>3</sup>. Une autre étude<sup>330</sup> réalisée au Massachusetts, aux Etats-Unis, sur l’exposition à court terme au niveau de 10 µg / m<sup>3</sup> des PM2.5 peut faire passer le taux de mortalité, dû aux maladies respiratoires, à 2,8%. En général, il existe des preuves que l’exposition à court terme à des concentrations élevées des PM2.5 est nuisible à la santé et augmente la mortalité. La dernière évaluation de l’OMS sur le Cambodge de 2012 a estimé une mortalité de 8 942 personnes, imputée à la pollution de l’air intérieur<sup>331</sup>. Le carbone noir est la fraction solide de PM2.5 qui absorbe fortement la lumière et convertit cette énergie en chaleur. Le carbone noir, également connu sous le nom de suie, est donc un contributeur important au réchauffement de la planète, le

<sup>326</sup> M. BRAUER, « Ambient air pollution exposure estimation for the global burden of disease 2013 », *environmental science & technology*, Vol. 50, no.1, PP. 79-88.

<sup>327</sup> Jovina Chua, « Monitor to help analyse pollution », *The Phnom Penh Post*, 25/04/2017.

<https://www.phnompenhpost.com/national/monitor-help-analyse-pollution>

<sup>328</sup> Eric Buysman, « Biogas and household air quality: Study on Household air quality and estimated health improvement of users of biogas stoves versus wood-fired stoves in rural Cambodia », *Hivos*, 2015, P. 6.

<sup>329</sup> *Ibid*, P. 24.

<sup>330</sup> *Ibid*, P. 27.

<sup>331</sup> *Ibid*, P. 34.



plus fort après le CO<sub>2</sub>. Selon l’OMS, la pollution de l’air intérieur est un tueur silencieux ; en raison de la proximité et du coût faible ou zéro des combustibles solides comme la biomasse dans la plupart des zones rurales, la pollution de l’air intérieure est plus problématique dans les zones rurales que dans les zones urbaines. La pollution de l’air intérieur par les UCS est particulièrement dangereuse étant donné que les concentrations de pollution dépassent souvent les directives de l’OMS. L’effet cumulatif de la cuisson sur la biomasse solide entraîne également une importante pollution de l’air extérieur.

Le gouvernement a publié un sous-décret intitulé « le contrôle de la pollution de l’air et du bruit » décrivant les normes d’émissions de carbone pour les véhicules et les autres sources de pollution et les niveaux ambiants acceptables pour une variété de produits chimiques dangereux<sup>332</sup>. Cependant, le sous-décret ne précise pas comment ces normes seront appliquées. Il dicte seulement que le ministère de l’environnement contrôlera et surveillera régulièrement la situation de la qualité de l’air afin de prendre des mesures pour prévenir et réduire la pollution de celui-ci. Les données de la mesure du contrôle de la pollution de l’air du ministère de l’environnement ne sont pas accessibles par le public.

Le Cambodge est partie à plusieurs conventions internationales qui ont une certaine pertinence pour l’environnement atmosphérique : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ; la Convention sur la désertification ; le Protocole de Montréal ; et la convention sur les polluants organiques persistants. Le MDE supervise la gestion de l’environnement au niveau national. En ce qui concerne la gestion de la qualité de l’air, les Ministères concernés sont le Ministère de l’agriculture, des forêts et de la pêche ; le Ministère des travaux publics et des transports ; le Ministère de la planification ; le Ministère des ressources en eau et de la météorologie ; le Comité national du Cambodge pour le Mékong et le Conseil des ministres. Le Bureau de la gestion de la qualité de l’air, du bruit et des vibrations du MDE est la principale unité responsable de la gestion de la qualité de l’air urbain. Au niveau des gouvernements locaux, la Déclaration de 1999 sur l’organisation du Département provincial et municipal de l’environnement inclut les responsabilités de gestion de l’environnement suivantes : la définition des activités illégales dans les zones protégées nationales ; l’inspection et la surveillance des sources de pollution ; les programmes d’éducation environnementale et la gestion des données. Bien que prévues par la Déclaration de 1999, les gouvernements locaux ont une capacité minimale à s’engager dans des activités de gestion de l’environnement. L’exécution et le soutien au bureau de l’inspection constituent les missions principales des organismes provinciaux. La gestion de l’environnement n’a pas été formalisée au niveau du district et de la communauté, bien que les

---

<sup>332</sup> Article 5 du sous-décret du contrôle de la pollution de l’air et du bruit.

initiatives soient présentes et souvent interdépendantes. En général, il existe des chevauchements entre les mandats et les compétences des organismes à différents niveaux.

Le Cambodge a établi des normes d'émissions mobiles dans le cadre du sous-décret sur la lutte contre la pollution de l'air et du bruit<sup>333</sup>. Cependant, ces normes ne définissent que les motocycles parmi d'autres véhicules et n'ont pas été classées selon la taille du véhicule. Cela rend difficile la comparaison avec des normes européennes. S'engager dans un dialogue politique peut permettre au Cambodge de connaître et éventuellement de prendre en compte les expériences des autres pays de la région, ainsi que d'autres régions du monde et envisager ainsi une stratégie nationale sur le transport écologiquement durable.

Le Cambodge semble faire face à un problème croissant de pollution de l'air. Les concentrations de PM semblent être très élevées, avec des impacts probablement graves sur la santé des résidents de Phnom Penh et, éventuellement, d'autres centres urbains. Bien qu'il existe une certaine capacité à surveiller la qualité de l'air en milieu urbain, il reste des défis à relever. La pratique actuelle de surveillance de la qualité de l'air ne permet pas de comparer les résultats aux normes nationales sur l'environnement. L'investissement dans le développement de la capacité à gérer la qualité de l'air est donc nécessaire.

Après avoir exposé les raisons pour laquelle la situation de la société cambodgienne était dangereuse, nous allons essayer de démontrer que cette situation est critiquable.

## **TITRE 2 : LA SITUATION CRITIQUABLE DE LA SOCIÉTÉ CAMBODGIENNE**

La gouvernance est la capacité d'un gouvernement à établir et à appliquer des règles et à fournir des services, qu'il soit démocratique ou non. C'est le système de valeurs, de politiques et d'institutions par lequel une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales par le biais d'interactions au sein de et entre l'État, la société civile et le secteur privé. C'est le processus de prise de décision et le processus par lequel les décisions sont mises en œuvre. Une faible gouvernance, due à une combinaison de prestation de services inefficace, de paramètres de politique inadéquats et d'autres causes, a un impact disproportionné sur les pauvres. La mauvaise gouvernance est sans aucun doute la principale cause de la crise socio-économique dans les pays en développement où les inégalités existent sous toutes les formes. L'inégalité – le fait de ne pas être égal, en particulier en ce qui concerne le statut, les droits et les opportunités – est un concept qui est au cœur des théories de la justice sociale. Ainsi les inégalités peuvent nuire au développement, à la

---

<sup>333</sup> Article 3 du sous-décret du contrôle de la pollution de l'air et du bruit.

réduction de la pauvreté et à la croissance, et endommager la qualité des relations et l'estime de soi. Parallèlement, le secteur public est faible et inefficace dans les pays en développement.

Le Cambodge, n'est pas différent des autres pays en développement. Il est aussi confronté à des problèmes d'inégalité que nous allons évoquer dans le chapitre I et à la faiblesse du secteur public, depuis plusieurs décennies (chapitre II).

## **Chapitre I : Les inégalités, constitutives de la mauvaise gouvernance**

Les inégalités, par leur nature multidimensionnelle, se réfèrent aussi bien à la notion de pauvreté relative qu'aux questions de la distribution et de la cohésion sociale. Si l'on considère, par exemple, un ménage comme pauvre lorsqu'il n'a pas suffisamment de ressources pour participer aux différentes activités jugées normales ni pour disposer de conditions de vie largement approuvées par la société, on se réfère directement à un concept d'inégalité sociale. De ce point de vue, l'inégalité, en terme relatif, peut être comprise comme l'écart par rapport à une notion de distribution appropriée<sup>334</sup>. Dans le prolongement de cette idée, Amartya Sen précise que deux notions d'une distribution juste s'opposent, l'une basée sur les besoins, l'autre sur le mérite. Considérée en dehors de toute référence normative, une définition sociologique appréhende l'inégalité comme l'accès biaisé des membres d'une même société à des biens sociaux d'ordre matériel ou symbolique. Cette définition se réfère implicitement à un concept d'inégalité d'opportunités qui peut être la conséquence de trois sources différentes, liées d'une part à l'origine familiale, associées d'autre part aux discriminations de nature raciale, sexuelle ou autres ou dues finalement à la dotation initiale en capital financier ou physique des individus.

Dans un pays en développement, l'inégalité commence avant la naissance. Les inégalités constituent un enjeu non seulement pour les plus démunis mais également pour l'ensemble de la société, dans la mesure où elles portent atteinte à la cohésion sociale et freinent la mobilité sociale, alimentant ainsi les tensions pouvant conduire à des troubles civils et à une instabilité politique. Wilkinson et Pickett<sup>335</sup> ont démontré que dans une société équitable, les taux d'homicide sont inférieurs, les enfants connaissent moins de violence, et les gens se font plus confiance.

Les inégalités constituent une menace, pour le développement économique, social et affaiblissent la vie démocratique, préjudiciable à la réduction de la pauvreté ; elle sape le sentiment d'accomplissement et l'estime de soi des individus. Une telle situation risque à son tour de favoriser le crime, les maladies et la dégradation de l'environnement. L'inégalité est néfaste pour la

---

<sup>334</sup> Amartya Sen, « Poverty, inequality and unemployment: some conceptual issues in measurement », *Economic & political weekly*, Vol. 8, No. 31, 1973, PP. 1457-1459.

<sup>335</sup> Richard Wilkinson & Kate Pickett, « The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone », Penguin, London, 2010, P. 12.

croissance économique et son effet a été une préoccupation majeure pour les chercheurs depuis plus d'un siècle. Cependant, la relation entre l'inégalité et la croissance économique est loin d'être comprise. Adelman et Robinson<sup>336</sup> ont fait valoir que « l'inégalité est nécessaire à l'accumulation et qu'elle contient les germes de l'accroissement éventuel du revenu de chacun ». En revanche, Alesina et Rodrik<sup>337</sup> et Persson et Tabellini<sup>338</sup> ont démontré que l'inégalité est néfaste pour la croissance. Ils s'appuient sur le fait qu'une hausse d'inégalités provoque plus de conflits sur des questions de redistribution, ce qui donne lieu à une plus grande intervention du Gouvernement dans l'économie et des impôts plus élevés. Aujourd'hui la question se pose de savoir quel est l'effet de l'inégalité sur la croissance économique à l'ère de la mondialisation ? Cette interrogation vient du fait que ces trois dernières décennies ont été marquées par de nombreux changements politico-économiques à l'échelle nationale dont parfois l'émergence de la démocratie. Alors, il serait bien d'analyser si l'inégalité crée des conditions défavorables à la croissance. Le modèle de Persson et Tabellini appartient à la tradition de l'équilibre de l'économie politique. Dans leur modèle, la redistribution des plus riches vers les plus pauvres se fait à travers une taxe sur le revenu du capital (physique ou humain), et un transfert forfaitaire. Alesina et Rodrik trouvent également une corrélation négative entre l'inégalité et la croissance en utilisant le coefficient de Gini comme mesure d'inégalité de revenu. Après l'étude de Barro<sup>339</sup> en 2000, l'inégalité retarde la croissance dans les pays pauvres ; elle tend à diminuer avec une plus grande inégalité lorsque le PIB par habitant est inférieur à environ 2000 dollars.

Le Cambodge passe de la catégorie des pays à faible revenu pour rejoindre les pays à revenu intermédiaire. Des preuves provenant d'autres pays asiatiques montrent que l'augmentation de la croissance économique peut favoriser les inégalités dans une économie, en particulier lorsque les conditions initiales incluent la domination des élites et la fourniture médiocre des services sociaux et économiques de base. Il a été souligné qu'il existe une forte corrélation entre la répartition de la richesse et les distinctions sociales, de classe, de sexe, d'ethnicité et de domination politique. Ces modèles de domination persistent parce que les différences économiques et sociales sont renforcées par l'utilisation ouverte et secrète du pouvoir. Les élites protègent leurs intérêts de manière subtile, par des pratiques d'exclusion dans les systèmes de mariage et de parenté, par exemple, et de manière moins subtile, comme la manipulation politique agressive ou le recours explicite à la

---

<sup>336</sup> Irma Adelman & Sherman Robinson, « Income distribution and development », *Handbook of development economic*, Vol. 2, 1989, PP. 949-1003.

<sup>337</sup> Alberto Alesina & Dani Rodrik, « Distributive politics and economic growth », *The Quarterly journal of economics*, Vol. 109, No. 2, 1994, PP. 465-490.

<sup>338</sup> Torsten Persson & Guido Tabellini, « Is inequality harmful for growth? », *The American economics review*, Vol. 84, No. 3, 1994, PP. 600-621.

<sup>339</sup> Robert J. Barro, « Inequality and growth in a panel of countries », *Journal of economic growth*, Vol. 5, 2000, PP. 5-32.

violence. Dans ce chapitre, nous allons voir l'inégalité d'accès aux services publics entre les zones rurales et les zones urbaines (Section I) avant de comprendre l'inégalité dans l'ensemble de la société cambodgienne (Section II).

### **Section I : L'inégalité d'accès aux services publics entre les zones rurales et les zones urbaines**

La problématique du développement durable ne dépendant pas de manière exclusive des seuls aspects environnementaux, économiques et sociaux, les Etats et acteurs privés sont aussi tenus de veiller à la mise en place de politiques favorables aux pauvres. Comment envisager en effet le développement durable si les besoins de base des populations et groupes vulnérables ne sont pas satisfaits ? Dans l'histoire des pays industrialisés, la fourniture des services collectifs (eau, assainissement, déchets, énergie, transport, santé et éducation) s'est progressivement imposée comme une des tâches auxquelles devaient répondre les pouvoirs publics. La généralisation de ces services essentiels est devenue un des moteurs de la construction des États modernes, et une source de légitimité du pouvoir politique. L'accès à ces services s'est ainsi progressivement imposé comme un droit, financé si besoin par la solidarité nationale selon différentes modalités.

Portés au premier plan de la Conférence de Johannesburg en 2002, les services essentiels, destinés à pourvoir aux besoins vitaux des êtres humains en conformité avec les exigences du développement durable, doivent aujourd'hui faire l'objet d'une consécration juridique internationale ; leur mise en application au niveau local soulève quant à elle les questions de la meilleure gouvernance et les modes de financement les plus adéquats. Par les services essentiels ou les services de base, on entend les services vitaux, indispensables à une vie digne et décente. C'est donc un élément fondamental de la lutte contre la pauvreté. Cette dernière est le résultat d'une privatisation de droits et d'une privatisation d'opportunités.

La gouvernance, ou la maîtrise publique des services essentiels, doit organiser des partenariats ou des relations contractuelles et des concertations entre les parties prenantes pour améliorer la qualité et la performance des services et permettre leur accès de manière équitable, pour tous. Les objectifs à atteindre pour l'accès aux services essentiels pour tous constituent une priorité majeure pour l'humanité et une cause parmi les plus nobles en faveur de la dignité de la condition humaine. Ces services, devant devenir progressivement universels, participent d'une vision universaliste de l'humanité. De nombreux aspects concernant la lutte contre les inégalités nécessitent des politiques nationales de soutien aux collectivités locales pour réduire les déficits en matière de fourniture des services de base ou de biens publics. C'est à travers les autorités locales, à travers les communes et villes, que les politiques nationales peuvent s'attaquer aux différentes carences et à la pauvreté dans des zones affectées par de bas revenus, des mauvaises conditions de

vie et d'accès aux services. Au-delà de la reconnaissance de l'importance du niveau des autorités infranationales dans la réduction des inégalités, il est difficile de généraliser ce rôle, car il y a trop de différences entre elles (depuis les provinces jusqu'aux communes) dans leurs structures ainsi que dans la répartition des compétences, rôles et ressources.

Au Cambodge l'accès aux services publics n'est pas le même pour tous les citoyens. Il y a une grande différence entre les zones rurales et les zones urbaines. Dans cette section, nous allons regarder comment les services sociaux de base sont fournis pour les citoyens entre les différentes zones (§1) avant de se concentrer sur l'accès aux infrastructures par ces derniers (§2).

### **§1 : L'inégalité spatiale d'accès aux services de base**

Des différences importantes dans l'accès aux services sociaux de base, tels que l'éducation et la santé, persistent toujours dans différentes régions du Cambodge, affectant les opportunités offertes aux populations. Une meilleure compréhension des moteurs et des impacts des disparités territoriales dans l'accès aux services sociaux de base peut ainsi aider à concevoir des politiques favorisant la croissance inclusive et le bien-être. L'écart rural est avant tout un problème d'inégalité sociale et, politiquement, il est passé d'une question de développement économique à une question de cohésion sociale. Les services sociaux de base -tels que la santé, l'éducation et l'assainissement- peuvent améliorer le bien être de l'individu, augmenter la productivité et contribuer à la qualité de vie globale. Ces services permettent aux familles de prendre soin et de soutenir leurs membres et de réduire à la fois les coûts et le temps consacrés au travail et aux autres activités quotidiennes. Ils augmentent les chances que les individus et leurs familles puissent se sortir de la pauvreté et mener une vie digne et productive. Les types, la quantité et la qualité des services dont bénéficient les individus fournissent une bonne mesure de leur bien-être : en effet, la pauvreté peut être perçue comme un obstacle pour atteindre certaines capacités de base résultant en partie de l'absence de services sociaux. De plus, l'accès à certains services sociaux de base, notamment l'éducation et les soins de santé, est considéré comme un droit consacré par de nombreuses déclarations des nations unies<sup>340</sup>. C'est un objectif clé des approches du développement, fondées sur les droits, et un élément essentiel de la réalisation de la plupart des OMD et des ODD. La centralité des services publics de base pour l'amélioration de la vie des citoyens a conduit à diverses initiatives internationales, notamment la DUDH, les OMD et les ODD, pour promouvoir l'objectif d'une couverture universelle. L'accès universel aux soins de santé augmente l'investissement dans l'éducation en

---

<sup>340</sup> L'article 26 de la DUDH de 1948 dispose que « toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. ... » ; Les articles 28 et 29 de la Convention internationale des enfants énoncent que « les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et doivent rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, encourager l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire accessible à tout enfant, assurer à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun ».

garantissant que la scolarisation et les résultats ne sont pas limités par la maladie. De même, l'accès universel à l'éducation améliore l'investissement dans la santé en permettant une large ouverture aux informations sur les pratiques de santé, d'hygiène, de nutrition et d'assainissement. L'utilisation des centres de soins de santé tend à augmenter avec l'éducation. L'amélioration de l'accès des ménages pauvre aux services sociaux de base figure parmi les instruments politiques les plus efficaces pour promouvoir l'égalité des chances et une croissance économique inclusive.

La majorité des cambodgiens réside dans les zones rurales. La plupart de ces ménages subsistent grâce à des liens avec des activités agricoles impliquant l'agriculture, l'élevage et la pêche. La fourniture de services sociaux de base varie considérablement à travers le Cambodge. Le gouvernement affirme souvent avec fierté combien il dépense pour les services de santé et d'éducation, alors qu'en fait tous ces services ne profitent pas aux pauvres. En refusant aux citoyens l'accès aux services sociaux de base – soins de santé primaires, assainissement adéquat et éducation de base – le gouvernement viole les droits humains de ses citoyens. Dans ce paragraphe, concentrons notre attention sur les différences vécues entre les habitants des zones rurales et urbaines dans l'accès à l'éducation (I) et à la santé (II).

## **I : L'inégalité d'accès à l'éducation entre les zones rurales et les zones urbaines**

L'éducation aide à mettre un terme aux cycles de pauvreté et de maladie et elle donne les moyens de parvenir à un développement durable. Elle promeut la liberté individuelle et l'autonomisation. Il incombe au Gouvernement de remplir ses obligations, à la fois légales et politiques, pour offrir une éducation de bonne qualité à tous et pour mettre en place et contrôler plus efficacement les stratégies dans ce domaine. Le but est non seulement d'offrir à tous les enfants une chance d'aller à l'école, mais aussi de veiller à ce qu'ils suivent une instruction de qualité, qui contribuera au développement de leurs capacités personnelles et les aidera à réaliser tout leur potentiel<sup>341</sup>. L'accès à l'éducation revêt une importance cruciale pour la vie et le développement de tout enfant, quelle que soit sa situation administrative, lui refuser cet accès, c'est le rendre plus vulnérable encore<sup>342</sup>. L'école devrait accueillir tous les enfants, quelle que soit leur particularité, d'ordre physique, intellectuel, social, affectif, linguistique ou autre<sup>343</sup>. L'école pour tous et chacun

<sup>341</sup> Conseil de l'Europe, Résolution 2097 du 29/01/2016.

<sup>342</sup> Comité européen des droits sociaux, Décision DEI c Pays-Bas, 20/10/2009.

<sup>343</sup> Déclaration de Salamanque, prise sous l'égide de l'UNESCO, 1994.

entend s'adapter à la personne et non l'inverse. Elle place la personne au centre de tout projet éducatif en reconnaissant les potentialités de chacun et ses besoins spécifiques<sup>344</sup>.

La Constitution du Royaume du Cambodge de 1993 adopte une politique démocratique et libérale. Le Chapitre six définit le droit des citoyens à une éducation de qualité à tous les niveaux et précise le rôle de l'État dans l'établissement d'un système éducatif complet et universel sur l'ensemble du territoire. La Constitution du Cambodge prévoit ainsi dans ses articles 65, 66, 67 et 68 l'égalité d'accès à l'éducation et la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire pour tous, assortie de l'obligation scolaire pour tout le cycle de base d'une durée de 9 ans. Ces mesures s'inscrivent dans la tendance mondiale de l'éducation pour tous et dans les principes généraux des accords établis à l'occasion de la Conférence internationale de Jomtien de 1990 et réaffirmés à Dakar en 2000. Ces articles ont pour but d'assurer aux enfants un développement harmonieux afin d'en faire d'honnêtes citoyens, dotés de bonnes connaissances et d'un esprit de solidarité, œuvrant pour la réconciliation et l'unité nationale, la justice et le respect des droits de l'homme dans un esprit de travail et de responsabilité démocratique pour le respect de la devise « Nation-Religion-Roi ».

La loi sur l'éducation de 2007 précise que tous les citoyens ont le droit à une éducation de qualité de neuf années au moins dans des écoles publiques gratuites. Le Ministère de l'éducation doit préparer progressivement des politiques et plans stratégiques pour que ce droit devienne une réalité pour les citoyens. Le plan stratégique pour l'éducation 2006-2010 a identifié trois thèmes d'intervention prioritaires : assurer un accès équitable à l'éducation, améliorer la qualité et l'efficacité des services éducatifs, le développement institutionnel et la formation pour la décentralisation. Le plan stratégique pour l'éducation 2009-2013 a fixé comme objectifs le développement de curricula nationaux et la fourniture de manuels scolaires dans l'ensemble du pays. Le plan d'éducation pour tous (EPT 2003-2015) a été adopté dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement. L'objectif fixé est d'atteindre 100% de taux de scolarisation dans le primaire en 2015. Le plan stratégique pour l'éducation 2014-2018 vise à consolider et poursuivre les avancées déjà réalisées au cours des deux périodes précédentes (2006-2010 et 2009-2013), notamment : fournir une éducation de qualité et en lien avec les défis du développement du pays ; favoriser l'accès des plus défavorisés à l'éducation ; assurer une gestion efficace des effectifs du système éducatif à tous les niveaux<sup>345</sup>. Le plan stratégique de l'éducation (PSE 2014-2018)<sup>346</sup> est établi pour mettre en évidence la relation entre la politique nationale et celle de l'éducation. Ce plan

<sup>344</sup> Déclaration de Luxembourg, 1996.

<sup>345</sup> « L'éducation en Asie en 2014 : quels enjeux mondiaux ? », Colloque international, CIEP, 12-14 Juin 2014.

<sup>346</sup> Le PSE 2014-2018 a été adopté en Mars 2014.



démontre une relation logique entre le cadre stratégique, des programmes, des activités, des ressources humaines et financières.

Le Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS) va continuer à accorder une grande priorité à l'accès équitable aux services éducatifs fondamentaux de qualité supérieure. Le PSE 2014-2018 met davantage l'accent sur l'éducation préscolaire, l'accès élargi à l'enseignement secondaire et postsecondaire, l'enseignement non-formel et l'enseignement technique et professionnel. Des mesures spécifiques seront prises en vue d'assurer l'éducation pour les enfants et les jeunes marginalisés. Afin d'intensifier la concentration, la responsabilité et l'efficacité, le PSE crée sept sous-secteurs principales : l'enseignement préscolaire, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et technique, l'enseignement supérieur, l'enseignement non-formel, le développement de la jeunesse et l'éducation physique et sportive.

La vision du MEJS 2030 est d'établir et de créer les ressources humaines de la plus haute qualité et de manière éthique pour développer une société fondée sur la connaissance. L'objectif immédiat du MEJS est de veiller à ce que tous les enfants et les jeunes Cambodgiens possèdent les mêmes chances d'accéder à l'éducation de qualité, conforme à la Constitution et à l'engagement du Gouvernement à la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant, quel que soit le statut social, la localité géographique, l'ethnicité, la religion, la langue, le sexe et la forme physique. Le Ministère envisage le temps où les diplômés de tous les établissements de l'enseignement répondront aux normes régionales et internationales, afin d'être compétitifs sur le marché du travail mondial et d'agir comme les moteurs du développement social et économique du Cambodge.

Malgré l'affirmation du droit à la scolarisation pour tous, de nombreux enfants rencontrent encore des difficultés de nature à entraver leur accès effectif à l'école. Une fois l'accès à l'école acquis, les aménagements nécessaires à la scolarisation de l'enfant, du fait de besoins particuliers, ne sont pas toujours prévus ou, s'ils ont été prévus, ne sont pas toujours mis en place, en contradiction avec le principe d'une école inclusive. Le rendement du système éducatif demeure très faible au point que plus de la moitié des enfants sont exclus de l'école avant d'avoir atteint un niveau d'alphabétisation suffisant pour espérer pouvoir le conserver durablement. La proportion de redoublement en première année du primaire est de l'ordre de 25% et le taux de redoublement dans l'ensemble de ce cycle est en moyenne de 15%. Le nombre d'abandons est également très élevé, 7,4% en première année et plus de 19% en cinquième. Cette inefficacité de l'instrument d'éducation traduit avant tout la persistance du manque de qualité de l'enseignement de base, en dépit des efforts importants déjà déployés, notamment pour relever le niveau académique et la qualification professionnelle des maîtres.

Au plan de l'organisation générale, le système éducatif cambodgien est officiellement structuré en six années d'études primaires (niveau 1 à 6, avec scolarisation dès l'âge de six ans), suivies de trois années d'enseignement secondaire en collège (années 7, 8, 9) et enfin trois années en lycée. Ce premier cycle du secondaire au collège est théoriquement obligatoire pour les élèves de douze à quatorze ans. L'enseignement secondaire général du second cycle (lycée) n'est, quant à lui, pas obligatoire. S'inscrivant dans la tendance mondiale d'éducation pour tous, la Constitution cambodgienne a ainsi fait, des années 1 à 9 de scolarisation, le cycle d'éducation de base obligatoire. La durée officielle de l'année académique est de trente-six semaines, mais de nombreuses dérives sont enregistrées en zones rurales, dues notamment aux conséquences climatiques (inondations) et saisonnières (récoltes).

L'accès aux écoles demeure un problème dans certaines provinces du Cambodge<sup>347</sup>. Ce pays a la plus faible proportion d'adultes ayant un niveau d'étude secondaire parmi les pays d'ANASE. Le système d'éducation fourni par le gouvernement rencontre toujours des dysfonctionnements. En 2015-2016, le taux d'abandon scolaire dans l'enseignement secondaire inférieur (collège) était de 19,2%. Pour l'enseignement primaire, le taux était de 7,2% dans l'ensemble et de 6,2% pour les filles. Le taux de redoublement dans son ensemble des élèves de collège était de 6,7% et 5,1% pour les élèves de l'enseignement primaire<sup>348</sup>. Le système éducatif n'offre pas encore aux enfants et aux jeunes un apprentissage suffisant en termes de qualité et de pertinence. C'est parce que certaines écoles manquent d'enseignants qu'il y a trop d'élèves par classe, et il n'y a pas assez de matériel, de manuels de base et de ressources de bibliothèque. En outre, certains enseignants à la campagne sont absents pendant la saison des récoltes, certaines écoles sont situées loin des villages, les enfants sont souvent obligés de rejoindre la population active à un jeune âge, le taux d'abandon scolaire est élevé et les chefs d'établissement ne sont pas suffisamment formés au leadership et à la gestion d'une telle structure<sup>349</sup>.

Conformément aux normes de l'Éducation pour tous (EPT), le Cambodge prétend être une politique d'éducation inclusive. Malgré cela, une exclusion considérable de l'éducation continue d'exister parmi les pauvres et les groupes ruraux. Comme l'éducation est l'un des services les plus visibles que le Gouvernement est censé fournir, cette inaccessibilité est un grief majeur contribuant à la fragilité des individus. L'accès est également affecté par les disparités dans la répartition des enseignants. Bien qu'ils soient souvent mieux rémunérés et de plus en plus encouragés par le MEJS, les postes d'enseignement en milieu rural et éloigné sont généralement moins attractifs pour les

---

<sup>347</sup> World Bank, « Cambodia sustaining strong growth for the benefit of all », Washington, D.C, 2017, P. 74.

<sup>348</sup> Report of Parliamentary Institute of Cambodia, « Education reform in Cambodia: progress and challenges in basic education », Phnom Penh, 2016, PP.4-6.

<sup>349</sup>Ibid, P.1.

enseignants potentiellement transférés. Les enseignants sont réticents à travailler dans les régions rurales et éloignées en raison de la plus grande taille des classes, de l'enseignement à deux ou plusieurs niveaux, des mauvaises conditions de vie, des difficultés de transport et du manque général de soutien<sup>350</sup>. Comme les Cambodgiens des régions reculées sont déjà les plus exclus des services et des opportunités, la mauvaise qualité de l'éducation ne fera que renforcer leur désenchantement.

Les enseignants actuels sont insatisfaits de leurs conditions ; une enquête auprès d'eux a classé les salaires insuffisants comme étant clairement le facteur démotivant le plus important. Les enseignants gagnent, en moyenne, entre 150 et 250 dollars par mois, en fonction des qualifications, des années d'expérience et postes travaillés<sup>351</sup>. Une étude récente a révélé que 93% des enseignants interrogés occupaient un deuxième emploi et que 99% d'entre eux affirmaient que le seul salaire d'enseignant n'était pas suffisant pour survivre.<sup>352</sup> L'un des seconds emplois les plus lucratifs est le tutorat privé ; les revenus de tutorat peuvent représenter environ les deux tiers du salaire de base mensuel moyen des enseignants ; Toutefois ces activités, tout en étant vitales pour les moyens de subsistance des enseignants, constituent un risque inquiétant pour l'intégrité du système éducatif, d'autant plus que de nombreux enseignants finissent par encadrer personnellement les élèves de leurs propres classes. Cela peut créer une situation où les enseignants omettent des parties de leurs cours pour créer une demande d'aide supplémentaire. Les élèves qui ne peuvent pas ou ne veulent pas payer risquent d'échouer aux examens et d'abandonner l'école<sup>353</sup>.

Le désengagement des élites dans le système gouvernemental à mesure qu'elles se tournent vers l'éducation privée sert à renforcer les inégalités et les profondes divisions entre les riches et les pauvres. En revanche, le système de corruption enracinée exclut les élèves pauvres et souvent ruraux qui ne peuvent pas se permettre d'effectuer les paiements. En outre, la présence de problèmes de langue, résultant du manque de matériel en khmer et d'une impossibilité d'accéder à du matériel en anglais, moins censuré de surcroît, limitent à la fois l'apprentissage actuel et la participation sociopolitique future des individus, et tend à favoriser à long terme un désengagement des institutions politiques et sociales, ce qui illustre l'intérêt du gouvernement dans le système.

L'infrastructure scolaire demeure un problème qui nécessite une attention toute particulière. Au niveau primaire dans la majorité des zones rurales, les bâtiments scolaires sont abîmés et il n'y a pas assez de places et de tables pour les élèves. Dans la plupart des écoles, les bibliothèques

---

<sup>350</sup> Naron Hang Chuon, « Education reform in Cambodia », Ministry of education youth and sport, Phnom Penh, 2016, P. 256.

<sup>351</sup> Report of Parliamentary Institute of Cambodia, op cit., P. 23.

<sup>352</sup> Ibid, P. 10.

<sup>353</sup> Ibid.

n'ouvrent que quelques heures, une seule fois par jour (alors que les écoles ouvrent deux fois, le matin et l'après-midi) et ne disposent pas de matériel suffisant pour promouvoir la lecture ou répondre aux besoins des élèves. La qualité limitée de l'éducation peut également être attribuée à un manque de matériel d'enseignement, qui se rapporte à des livres publiés par le Gouvernement pour tous les niveaux. Dans certaines écoles des zones rurales, trois à cinq élèves doivent partager une copie de chaque manuel<sup>354</sup>. Au Cambodge, le manque d'installations et d'équipements dans les écoles, en particulier dans les zones rurales, est particulièrement préoccupant.

En plus de points énoncés ci-dessus, d'autres problèmes soulèvent des défis : les écoles en zones rurales manquent de personnel compétent en comptabilité et en gestion financière ; le budget de l'école n'est pas suffisamment flexible pour répondre aux besoins locaux et cela complique le travail des employés des régions éloignées et de certaines zones rurales. De plus, les conditions financières sont compliquées et il y a un manque de financement complémentaire pour les outils et le matériel. Une nouvelle étude menée par le MEJS sur 150 écoles a révélé que 71% d'entre-elles sont dirigées par du personnel manquant de formation en administration et en gestion, ce qui constitue un obstacle à l'utilisation efficace des budgets alloués<sup>355</sup>.

Les données nouvelles collectées à l'occasion du dernier recensement par le Ministère du Plan, laissent ainsi à penser que la pauvreté s'est légèrement intensifiée dans les campagnes au cours de ces trois dernières années et que les écarts entre les zones urbaines et rurales ont augmenté. Ainsi les ruraux cambodgiens constituent la grande majorité des illettrés et analphabètes ; durant cette même période. La différence entre le nombre d'années de fréquentation scolaire des enfants issus des classes privilégiées et celui de ceux issus des classes défavorisées s'est également accentuée. Une des explications tiendrait à l'évolution du coût de la scolarité qui pénaliserait davantage les enfants des zones rurales, où plus de 80% des foyers disposent de moyens financiers limités et dont le niveau d'éducation dépasse rarement la fin du cycle primaire. L'analphabétisme s'avère ainsi à la fois la cause et le résultat de la pauvreté. Une enquête financée par la Banque Asiatique de Développement (BAD) a fourni quelques estimations en matière de composition des groupes les plus défavorisés et des indications relatives à leurs besoins. Ces données évaluent le nombre total de personnes concernées à un demi million. Malheureusement, étant donné l'ampleur des problèmes à résoudre actuellement, ces groupes sociaux ne sont pas ou peu associés au processus de développement, et de grandes disparités peuvent ainsi être observées en matière

---

<sup>354</sup> Rapport du MEJS, « The Education Youth and Sport Performance in the Academic Year 2013-2014 and Goals for the Academic Year 2014-2015 », Phnom Penh, 2015 ; Report of Parliamentary Institute of Cambodia, « Education reform in Cambodia : progress and challenges in basic education », December 2016, p. 12.

<sup>355</sup> Naron Hang Chuon, op cit., P .426.

d'accès à l'éducation. De plus, les fragiles institutions cambodgiennes n'apparaissent pas nécessairement préparées à affronter la problématique spécifique à ces groupes particuliers.

De plus, une proportion importante de jeunes, que le système éducatif ne prend pas en considération, est laissée actuellement pour compte, notamment parmi les jeunes filles, les enfants en situation d'échec scolaire, les handicapés et les jeunes de minorités ethniques. Ces différents groupes sociaux représenteraient, ensemble, plus de 50% de la population en âge d'être scolarisée. Le caractère formel, général et monolithique de l'enseignement fondamental n'offre pas aux enfants devant quitter l'école l'opportunité de développer leur sens pratique et de se familiariser avec un apprentissage de type non cognitif. Il ne les prépare pas à entrer dans la vie active et à jouer un rôle productif dans la société. Actuellement, l'enseignement technique n'accueille que 1% environ des élèves, essentiellement du secondaire supérieur ; alors qu'elle constitue un rouage essentiel du développement socio-économique du pays, la formation professionnelle en est au Cambodge à ses balbutiements.

L'éducation est sans doute le besoin le plus essentiel pour la survie et le développement des enfants handicapés ; c'est également un moyen vital pour acquérir confiance et autonomie. Sans aucune éducation, les enfants sourds ou aveugles ne peuvent compenser les effets de leurs handicaps, ni accroître leurs connaissances, acquérir une certaine autonomie ou un haut niveau d'études qui permettent de mener une vie normale et décente. En conséquence, le chemin vers l'autonomie est long et difficile ; en effet, ils doivent apprendre des techniques très spécifiques pour pallier à leur cécité ou à leur surdité : orientation et mobilité dans l'espace, développement des autres sens en particulier l'ouïe et le toucher pour les jeunes aveugles, apprentissage de moyens de communication spécifiques comme la langue des signes pour les enfants sourds. La scolarisation et l'accès à l'éducation les aideront à découvrir le monde autour d'eux, à développer leurs propres compétences, à apprendre comment se comporter en groupe, créer des liens avec d'autres enfants, à travailler et à devenir des membres de la société à part entière. Elle peut leur permettre de devenir des adultes indépendants, confiants, autonomes, solidaires et patriotiques. Outre l'éducation, ces enfants ont besoin d'être reconnus en tant qu'êtres humains. L'éducation leur permet de devenir des citoyens respectables et compétents qui participent au développement harmonieux du pays. Grâce à l'éducation, ils peuvent acquérir des compétences et des connaissances qui leur permettront de gagner leur vie décemment, de subvenir aux besoins de leurs familles et de vivre en harmonie avec leur environnement. Actuellement, il existe trois systèmes d'éducation pour les enfants sourds ou aveugles au Cambodge : les écoles spécialisées, l'éducation inclusive et les classes intégrées. Ces trois systèmes d'éducation permettent aux enfants d'aller à l'école et d'être intégrés dans les écoles publiques. Scolariser des enfants sourds ou aveugles avec des enfants qui ne sont pas handicapés

permet à la jeune génération de prendre conscience de ces problèmes mais permet également aux enfants ne souffrant pas de surdité ou de c civit  de mieux comprendre le handicap et les différences. En revanche, il n'existe que 4 écoles spécialisées au Cambodge : 1   Phnom Penh (inaugurée en 1994), 1 à Battambang (1996), 1   Siem Reap (2000) et 1 à Kompong Cham (2002). La première classe accueillait seulement 18 élèves. La construction d'une  cole spécialisée et ses coûts de fonctionnement s'élèvent à environ 150 000 dollars. C'est pourquoi construire une  cole de ce genre ne reste possible que lorsqu'un grand nombre d'enfants sourds ou aveugles est recensé dans une région. Bien qu'il y ait 42 classes intégrées dans 12 provinces du pays, cela ne couvre pas les besoins de tous les enfants handicapés.

En manquant d'expériences techniques et pédagogiques, les professeurs éprouvent des difficultés à enseigner certaines matières comme la littérature pour les enfants sourds et les matières scientifiques pour les enfants aveugles. Le manque d'outils adaptés pour l'éducation des enfants handicapés se fait largement ressentir. De plus, la production de livres en braille est toujours très lente ; en conséquence, les enfants ne peuvent pas faire de recherches supplémentaires. Le manque d'infrastructures ainsi que de professeurs qualifiés dans l' cole publique empêchent la création de classes entièrement dédiées aux enfants handicapés. Les professeurs des écoles publiques ne parlent pas la langue de signes et ont donc besoin d'un interprète qui n'est pas autorisé dans la classe car sa présence peut troubler les autres élèves.

Le Gouvernement devrait renforcer le réseau national des classes intégrées pour scolariser tous les enfants sourds ou aveugles ; il faudrait favoriser l'ouverture de classes intégrées dans les campagnes et dans les régions les plus reculées. Ainsi, les enfants pourraient aller à l' cole en limitant les frais de transport. Le MEJS doit prendre les initiatives nécessaires, développer et mettre des mesures en œuvre pour favoriser l'éducation spécialisée ; il doit mettre en place un programme spécifique à la formation des enseignants. La formation continue des enseignants doit permettre d'améliorer la qualité de l'enseignement adapté aux enfants sourds ou aveugles et des classes devraient être entièrement consacrées aux enfants sourds ou aveugles au sein des écoles publiques. En effet, ces derniers nécessitent une attention particulière et un enseignement adapté.

## **II : L'inégalité d'accès à la santé entre les zones rurales et les zones urbaines**

La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité<sup>356</sup>. Le droit à la santé est le droit à un système de santé intégré qui comprend autant les soins de santé que les paramètres déterminants, sous-jacents à la santé. Le système doit répondre aux priorités nationales et locales et être accessible à

---

<sup>356</sup> Constitution de l'OMS

chacun. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que « les États parties du pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». De nombreux autres instruments juridiques militent en faveur du droit à la santé. Ce sont : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative au statut des réfugiés, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, les Conventions de Genève, la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé, l'ensemble de règles minimales pour le traitement des détenus, la Déclaration des droits du déficient mental, la Déclaration des droits des handicapés, et la Déclaration des droits des malades du SIDA.

Le droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits. Les libertés comprennent le droit de l'être humain à contrôler sa propre santé et son propre corps (par exemple les droits sexuels et génétiques), ainsi que le droit à l'intégrité (par exemple le droit de ne pas être soumis à la torture et de ne pas être soumis sans son consentement à un traitement ou une expérience médicale). Les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité, la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible. Sa définition reprend deux aspects du droit à la santé : les soins de santé ainsi que les déterminants sociaux et économiques de celle-ci. Les deux critères doivent être traités simultanément sans oublier le second. Ce n'est que dans ces conditions que se crée un système de santé efficace. Le droit à la santé est donc basé sur une définition large qui tient compte des causes communautaires qui engendrent la mauvaise santé. En plus d'apporter des soins, il est primordial d'améliorer les conditions de vie des populations ; ceci démontre que le droit à la santé et les droits de l'homme sont étroitement liés, notamment l'accès à l'eau potable et aux assainissements adéquats.

Les politiques et les programmes de santé ont la capacité de promouvoir ou de violer les droits humains, notamment le droit à la santé, en fonction de la façon dont ils sont conçus ou mis en œuvre. S'ils visent à respecter et à protéger les droits humains, ils aident le secteur de la santé à assumer sa responsabilité, qui est de se préoccuper de la santé de chacun. Les groupes vulnérables, en marge de la société, sont souvent moins susceptibles de jouir du droit à la santé. Au sein du pays, certaines populations, par exemple les communautés autochtones, sont exposées à des taux supérieurs de mauvaise santé et doivent surmonter des obstacles redoutables pour accéder à des soins de qualité à des prix abordables. Par rapport à la population générale, ces populations présentent des taux de mortalité et de morbidité bien supérieurs, à cause de maladies non transmissibles comme le cancer, les maladies cardiovasculaires et les affections respiratoires chroniques. Ces populations vulnérables peuvent être visées par des lois et des politiques qui

aggravent encore cette marginalisation et qui rendent encore plus difficile l'accès aux services de prévention et de soins.

La prise en compte des inégalités dans l'accès aux services de santé et des résultats en matière de santé publique est devenue un problème d'attention croissante pour les décideurs politiques. Le programme de l'ODD, qui met l'accent sur la couverture sanitaire universelle, a également attiré l'attention sur le degré d'équité dans la répartition des résultats sanitaires améliorés. A ce jour, la plupart des recherches ont porté sur les disparités urbaines/rurales et les désavantages socioéconomiques. Cependant, on reconnaît de plus en plus l'importance d'autres dimensions, comme l'ethnicité et la géographie, pour déterminer les résultats pour la santé.

Le Cambodge est un pays pauvre avec une grande population rurale. Des inégalités régionales, des différences entre les populations rurales et urbaines et des disparités liées au gradient de richesse ont également été observées. Il y a une grande différence dans l'accès au centre de santé entre les populations dans les zones urbaines et ceux de zones rurales. Par contre, le droit à la santé au Cambodge est garanti par la Constitution. Son article 72 dispose que « la santé du peuple doit être garantie. L'État veille à la protection contre les maladies et aux soins. Les pauvres doivent bénéficier gratuitement des consultations dans les hôpitaux, les infirmeries et les maternités publics. L'État crée des infirmeries et des maternités dans les zones rurales ». Alors que le nombre de médecins et de cliniques a augmenté dans les villes et les grandes villes, des lacunes subsistent dans la disponibilité et la qualité de services de santé dans les zones rurales. Ce problème est plus aigu dans les communautés éloignées, où l'incidence des maladies infectieuses est plus élevée, où l'accès aux établissements de santé peut être limité par des barrières environnementales et le manque d'infrastructures routières adéquates, et où les communautés pauvres supportent le plus gros fardeau économique de la mauvaise santé<sup>357</sup>. Aujourd'hui le Cambodge compte 1049 centres publics de soins de santé primaire qui couvrent chacun 10 000 à 20 000 personnes. Cependant, seulement 43%<sup>358</sup> des services de centre de soins fournissaient l'ensemble complet de services requis par le gouvernement. Ils se situent à une distance moyenne de 4,65 km des résidents, et il faut aux alentours de 28 minutes pour rejoindre les établissements<sup>359</sup>. Le secteur privé de la santé mal réglementé, composé de prestataires non qualifiés et à but lucratif, était déjà bien établi, principalement en raison de l'accès limité du secteur public de la santé dans les zones rurales. A ce jour, le secteur privé continue de se développer en termes de taille, de couverture et de services.

---

<sup>357</sup> Marco Liverani et al, « Improving access to healthcare amongst vulnerable populations: a qualitative study of village malaria workers in Kampt, Cambodia », BMC Health services research, Vol. 17, 2017, PP. 1-11.

<sup>358</sup> Soffia Olofsson et al, « Mental health in primary health care in a rural district of Cambodia: a situational analysis », International journal of mental health systems, Vol. 12, No. 7, 2018, P. 2.

<sup>359</sup> Won Ju Hwang & Yeon Mi Park, « Factors influencing the accessibility of maternal health service in Cambodia », International journal of environmental research and public health, Vol. 16, 2019, P. 5.



Une étude de la BM a révélé que dans les zones rurales, 65% des patients recherchaient des soins primaires dans le secteur privé, 20% dans le secteur non médical et 15% dans le secteur public<sup>360</sup>.

L'état de santé des cambodgiens ne cesse de s'améliorer depuis l'obtention de la paix, mais reste relativement médiocre par rapport à d'autres pays de la région. Aujourd'hui, l'état de santé se caractérise par des taux de mortalité infantile et maternelle en baisse mais toujours élevés, une espérance de vie accrue mais toujours faible, une dénutrition et une double charge de morbidité avec la prévalence des maladies transmissibles et des maladies émergentes non transmissibles. Les femmes enceintes ne reçoivent pas toujours suffisamment de soins nécessaires pendant leurs accouchements, et la quantité et la qualité des soins varient souvent en fonction de facteurs sociodémographiques tels que la résidence, la richesse et l'éducation<sup>361</sup>. Pour compliquer davantage la question, un meilleur accès aux services de santé ne favorise pas nécessairement une plus grande égalité de traitement et de résultats. Si toutes les femmes peuvent accoucher dans un établissement de santé, la qualité et les avantages de ces soins peuvent encore être affectés par la situation sociodémographique de la femme ; de telle sorte que le statut socioéconomique englobe un éventail de ressources qui protègent ou nuisent à la santé, quels que soient les services de santé auxquels on accède<sup>362</sup>. Une proportion élevée de décès de nouveau-nés survient autour de l'accouchement et dans les 24 premières heures de la vie, ce qui met en évidence le défi de fournir des interventions efficaces aux mères et aux nouveau-nés pendant l'accouchement et au début de la période postnatale. La baisse de la mortalité est beaucoup plus lente parmi les populations pauvres, moins instruites et rurales – et cet écart d'équité reste un défi important. Par exemple, les enfants du quantile le plus pauvre sont trois fois plus susceptibles de mourir avant leur cinquième anniversaire que ceux du quantile le plus riche. Les enfants nés dans les zones rurales sont trois fois plus susceptibles de mourir pendant la période néonatale que ceux nés dans les zones urbaines<sup>363</sup>.

Les différences entre les villes et les zones rurales ou les communautés locales, et le niveau d'éducation du père, signalé comme un facteur important affectant la qualité des services de santé maternelle pendant la grossesse. Les autres facteurs affectant l'utilisation des services qui ont été identifiés comprennent, la distance physique et la rareté des prestataires de soins et des infrastructures de santé pour les femmes vivant dans les zones rurales. Le manque d'accès aux services de santé locaux, y compris les soins prénatals, a été régulièrement signalé comme l'un des

---

<sup>360</sup> Peter Annear et al, « The kingdom of Cambodia health system review », Health systems in transition, Vol. 5, No. 2, 2015, P. 108.

<sup>361</sup> Eliana Jimenez-soto et al, Entrenched geographical and socioeconomic disparities in child mortality: trends in absolute and relative inequalities in Cambodia, Plos One, Vol. 9, Issue 10, 2014, PP. 1-8.

<sup>362</sup> Hayley Pierce, « Increasing health facility deliveries in Cambodia and its influence on child health », International journal for equity in health, Vol. 18, No. 67, 2019, PP. 1-11.

<sup>363</sup> WHO, « Success factors for women's and children's health in Cambodia », Switzerland, 2015, P. 11.

principaux facteurs de mortalité et de morbidité maternelles<sup>364</sup>. Le coût est un autre facteur majeur qui doit être pris en compte en termes d'accessibilité aux services de santé, car il peut conduire les gens à trouver des alternatives aux établissements de santé. Lorsqu'une personne n'a pas les moyens de se faire soigner ou de se déplacer en ambulance, l'accessibilité diminue, ce qui accroît la dépendance à l'égard des accoucheuses traditionnelles locales non formées. Cela peut entraîner des complications et des infections chez la mère et l'enfant.

La faible utilisation des centres publics de soins de santé dans les zones rurales reste préoccupante. La distance des centres, les coûts de transport, l'indisponibilité et les attitudes du personnel, les longs délais d'attente, les pénuries de médicaments et la méfiance ont été les principaux facteurs qui ont découragé les patients à accéder aux centres<sup>365</sup>. Une plus grande attention et des investissements devraient être consacrés aux besoins de santé de la population rurale, y compris des dispositions pour le coût des soins, ainsi que l'amélioration des mécanismes de protection sociale de la santé et de l'assainissement<sup>366</sup>.

L'inégalité au Cambodge existe non seulement pour l'accès aux services sociaux de base mais également pour l'accès aux infrastructures.

## **§2 : L'inégalité d'accès aux infrastructures**

Le développement des infrastructures revêt une grande importance tant dans les pays développés que dans les pays en développement et constitue un axe majeur du cadre des politiques publiques. En effet, les infrastructures sont considérées comme un facteur important de croissance économique. Cependant, si l'on considère leur impact dans les Etats où la gouvernance est faible, les choix faussés d'investissement public et la corruption sont une réalité ; les avantages de l'expansion des infrastructures, entraînant une croissance plus forte, ne sont pas nécessairement partagés de manière équitable et pourraient entraîner une inégalité de revenus interrégionale ou interpersonnelle. La fourniture d'infrastructures est considérée comme un instrument particulièrement important pour la promotion du développement régional dans lequel le Gouvernement peut jouer un rôle majeur en raison de la nature de bien publics des infrastructures. Il s'agit d'un mécanisme important permettant de répartir la richesse entre les membres de la société en utilisant les forces du marché. Une infrastructure de communication bien développée peut aider à faciliter la circulation de l'information et aider les personnes défavorisées à accéder à des opportunités productives en les connectant à des activités économiques essentielles. Dans un

---

<sup>364</sup> Won Ju Hwang & Yeon Mi Park, Op. cit., P. 7.

<sup>365</sup> Peter Annear et al, op. cit., P. 110.

<sup>366</sup> Adélio Fernandes Antunes et al, « Equality in financial access to healthcare in Cambodia from 2004 to 2014 », Health policy and planning, Vol. 33, 2018, PP. 906-919.

environnement caractérisé par des imperfections du marché des capitaux, le développement des services publics d'infrastructures réduit l'inégalité des chances entre les entrepreneurs, augmente le retour sur l'investissement et accroît l'activité entrepreneuriale dans les segments les plus défavorisés de la société. Une meilleure infrastructure de transport peut aider à connecter les groupes à faible revenu aux marchés et à élargir l'ensemble des opportunités qui s'offrent à eux.

Dans ce sous-paragraphe, nous allons découvrir comment le Gouvernement cambodgien fournit l'accès aux infrastructures de base à ses citoyens (I) avant de voir l'accès aux infrastructures en général (II).

### **I : L'accès limité aux infrastructures de base**

Les infrastructures de base sont celles qui fournissent aux citoyens les besoins fondamentaux dans leur vie quotidienne. L'accès à l'eau potable est une des infrastructures de base dans cette définition ; une eau propre et accessible est essentielle à la santé humaine, à un environnement sain, à la réduction de la pauvreté, à une économie durable, à la paix et à la sécurité. Les pays en développement sont les plus touchés par les pénuries d'eau, les inondations et la mauvaise qualité de l'eau. Dans de nombreux pays, la pollution ou l'élévation du niveau de la mer contaminent des sources d'eau fiables. Des procédures d'assainissement appropriées et le traitement des eaux usées pourraient réduire considérablement la pollution, une eau propre est unique car elle est nécessaire pour la plupart des aspects de survie, y compris la consommation, l'alimentation et l'hygiène générale. Une gestion inadéquate des eaux usées urbaines, industrielles et agricoles signifie que l'eau potable de millions de personnes est dangereusement contaminée ou polluée chimiquement.

L'accès à l'énergie est également considéré comme une infrastructure de base. L'électricité est encore une ressource rare dans de nombreuses régions du monde. Étroitement lié à l'eau, le manque d'accès à une énergie propre, abordable et fiable entrave le développement humain et la réalisation des objectifs du développement durable ; le défi énergétique est crucial du point de vue social et sociétal, car il se situe à différents niveaux : réduction de la pauvreté par le développement économique, amélioration de la santé, sécurité alimentaire, amélioration de l'accès à l'eau avec des installations électriques, éducation et protection de l'environnement.

Dans ce sous-paragraphe, découvrons comment les citoyens cambodgiens accèdent à l'eau potable (A) avant de voir l'accès à l'énergie dans ce pays (B).

## **A : L'inégalité d'accès à l'eau potable**

Selon le prix Nobel d'économie Amartya Sen, les démocraties ne connaissent pas de famines, parce qu'un gouvernement responsable fera tout ce qui est en son pouvoir pour éviter que la population ne meure de faim. Le même raisonnement devrait s'appliquer à l'eau potable, une ressource tout aussi indispensable à la survie et au bien-être que la nourriture. L'ONU a reconnu que l'accès à une eau de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme<sup>367</sup>. Cela implique que tous les pays, qui ont une ambition démocratique, doivent maintenant essayer de se donner les moyens, ou de structurer leur organisation, pour répondre à cette attente. Le Conseil des droits de l'homme a énoncé que « le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité<sup>368</sup> ». Le droit à l'eau est inscrit dans plusieurs traités internationaux, soit de façon explicite (par exemple la Convention sur les droits de l'enfant), soit de façon implicite dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. L'eau destinée à des usages personnels et domestiques doit être salubre et avoir une qualité acceptable. Elle doit être exempte de tout élément qui constitue une menace pour la santé. En outre, elle doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour faire en sorte que les consommateurs ne s'alimentent pas à des sources polluées qui paraîtraient plus attrayantes. Quatre principes importants pour garantir le droit d'accès à l'eau potable sont édictés : la disponibilité, l'accessibilité, la qualité et la fiabilité. La quantité d'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels de l'homme est très faible par rapport à celle prélevée pour le développement économique. L'eau dont chacun a un impérieux besoin devrait être garantie pour tous et ne devrait pas constituer une charge financière pour les plus démunis. Le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement présente en effet de graves dangers ; l'eau non traitée véhicule des virus, des bactéries, des parasites ou encore des micro-organismes végétaux ou animaux et peut donc être responsable de maladies.

Le Cambodge est un pays disposant de larges ressources en eau ; pourtant il est actuellement classé à la 165<sup>ème</sup> place en termes d'accès à une eau améliorée dans le monde. Les 54% actuels de la population ayant accès à une eau améliorée à l'échelle nationale sont très inégalement répartis. La population urbaine, qui ne représente que 20% de la population totale, a un taux d'accès de 83%, tandis que les 80% qui vivent dans les zones rurales n'y ont accès qu'à 47% et ne sont toujours pas une cible prioritaire pour le gouvernement. Si la situation est meilleure à Phnom Penh, où 85% de la population a accès à l'eau potable, les réseaux de distribution n'atteignent pas toujours les quartiers

---

<sup>367</sup> Résolution A/RES/64/292 de l'Assemblée générale de l'ONU du 28 Juillet 2010.

<sup>368</sup> Résolution A/HRC/15/L.14 du Conseil des droits de l'homme.

périphériques de la ville et les habitants subissent des prix élevés pratiqués par des opérateurs privés. Selon l'UNICEF, 6,3 millions d'habitants n'ont pas accès à l'eau potable et parmi eux, environ 4 millions d'habitants sont des pauvres et vivent dans les zones rurales. Sans eau potable propre, les citoyens risquent de tomber malade, surtout les enfants. La diarrhée est la deuxième cause de décès chez les enfants de moins de cinq ans au Cambodge, alors que le manque en vitamines et en minéraux, causé par la diarrhée, entraîne une perte annuelle de 146 millions de dollars pour le PIB du Cambodge. Plus de 5 enfants meurent chaque jour à cause de maladies comme la diarrhée, la dysenterie cholérique et la fièvre typhoïde. L'accroissement de l'engagement et des investissements dans l'amélioration de la qualité de l'eau en milieu rural permettrait non seulement à chaque personne d'avoir accès à l'eau et à l'assainissement en tant que droit de l'homme, mais aiderait également à accélérer le développement économique et social du Cambodge. L'attention spéciale portée à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à l'hygiène en milieu rural produirait incontestablement des résultats – moins de décès d'enfants, un meilleur apprentissage à l'école, moins de maladies, plus de travailleurs productifs et moins de coûts pour la population et le système. Ces services sont essentiels à l'avenir du Cambodge en tant que pays à revenu intermédiaire. Le secteur nécessite des investissements substantiels (par exemple dans les plans d'investissements communaux) et un renforcement de l'engagement et de la collaboration interministérielle aux niveaux national et local. Pour améliorer les résultats sanitaires, les institutions publiques ainsi que les ménages doivent avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement. Actuellement, environ 40% des écoles primaires et 35% des centres de santé ne disposent pas d'installations d'alimentation en eau potable.

En outre, les inégalités entre les groupes les plus pauvres et les groupes les plus aisés demeurent importantes. Par exemple, au sein d'une même population en milieu rural, seulement 12% des plus pauvres ont accès à des services d'assainissement améliorés, alors que les plus riches y ont accès à 59% (soit cinq fois plus). Dans les zones urbaines, avec un bon niveau global d'accès amélioré, 86% de la population du quantile le plus riche bénéficie de services d'approvisionnement en eau potable, comparés aux 34% pour le quantile le plus pauvre, alors que les niveaux de service dans les régions rurales sont beaucoup plus faibles, 5% d'accès aux services de canalisation. Les enquêtes et bases de données nationales sur l'approvisionnement en eau en milieu rural ne permettent pas d'identifier les sources sûres en termes de qualité de l'eau ; au lieu de cela, ils distinguent les approvisionnements améliorés et non améliorés, basés sur la technologie et/ou les installations.

Bien que le pays dispose de plusieurs centres d'eau et jouit d'eau fraîche pendant la saison des pluies, la plupart des citoyens vivant dans les zones rurales doivent marcher sur de longues

distances pour accéder à l'eau potable pendant la saison sèche, ce qui nécessite beaucoup de temps, de force et d'énergie. Pour les individus vivant dans les zones rurales, la distance de marche moyenne par jour vers une source d'eau est habituellement de 3 kilomètres. Cela signifie que la plupart des ménages doivent se réveiller tôt pour chercher de l'eau et cela inclut parfois les enfants qui désertent l'école.

La politique nationale de l'eau et de l'assainissement a été adoptée par le Conseil des ministres et comprend trois volets : l'approvisionnement en eau en milieu urbain, l'assainissement en milieu urbain et l'eau et l'assainissement en milieu rural. La politique générale est guidée par la stratégie rectangulaire pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité, et la mise à jour du Plan national de développement stratégique. Cependant, en dépit de la politique générale et du cadre juridique, un certain nombre de problèmes subsistent. Ils se divisent en trois grandes catégories : la coordination, la réglementation et la mise en œuvre. Le Cambodge compte relativement peu de gestionnaires, planificateurs, techniciens et spécialistes sociaux ou sanitaires qualifiés travaillant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La pénurie de personnel qualifié est plus évidente dans les provinces et les districts. Les structures salariales actuelles du secteur public et les conditions de travail ne contribuent pas à retenir les personnels qualifiés. Formés grâce aux fonds budgétaires, ils risquent de quitter leurs emplois et partir dans le secteur privé.

Les politiques de déconcentration et de décentralisation du Gouvernement et de la loi organique, formulées par le Ministère de l'Intérieur, exigent le transfert de certaines responsabilités pour la planification et la mise en œuvre des activités rurales d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Cependant, des sous-décrets ne sont pas encore publiés pour appuyer la mise en œuvre. La politique nationale doit prendre les mesures nécessaires suivantes pour améliorer la qualité et la quantité de l'accès à l'eau potable au Cambodge<sup>369</sup> : définir le rôle du Gouvernement comme facilitateur sectoriel permettant à d'autres organisations de fournir les services réels ; privilégier les services aux pauvres ; établir le rôle des collectivités dans la gestion de leurs installations et services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, c'est-à-dire que les collectivités doivent choisir le type et le niveau de service en se fondant sur les aspects techniques et financiers des options de service.

## **B : L'inégalité d'accès à l'énergie**

Les besoins humains fondamentaux – l'eau, l'alimentation, la santé, l'éducation – ne peuvent pas être satisfaits si l'on ne dispose pas de ce qui est leur dénominateur commun, l'énergie.

---

<sup>369</sup> Beatrice Mosello & Declan O'Leary, « How to reduce inequalities in access to WASH », Overseas development institute, London, 2017, P. 19.

Un ménage ayant accès à l'énergie est un ménage « disposant d'un accès fiable et peu cher à un système de cuisson propre, d'une première connexion à l'électricité avec un niveau minimal de consommation [...], puis d'un niveau de consommation électrique croissant dans le temps pour s'aligner sur la moyenne régionale<sup>370</sup> ». Deux critères sont généralement retenus pour évaluer la difficulté d'accès à l'énergie : d'une part la disponibilité ou non de l'électricité, d'autre part l'absence de moyens modernes de chauffage et de cuisson des aliments. L'accès à l'énergie ne se limite pas à la mise à disposition d'une ressource énergétique. Le défi est en effet triple, premièrement, il s'agit de permettre l'accès croissant à des services grâce à la fourniture d'une énergie sûre, physiquement et économiquement accessible à tous, et aux impacts environnementaux limités. Deuxièmement, l'enjeu énergétique est crucial d'un point de vue social et sociétal puisque celui-ci contribue à plusieurs facteurs : la réduction de la pauvreté par le développement économique, l'amélioration de la santé par des moyens de cuisson propres ou encore l'électrification des dispensaires, la sécurité alimentaire, l'amélioration de l'accès à l'eau par le fonctionnement des installations – sans énergie, il n'y a pas d'eau potable – et enfin la contribution à l'éducation et la protection de l'environnement. Troisièmement, l'accès à l'énergie est un prérequis au développement tant humain qu'économique. L'amélioration de l'accès à l'énergie est une nécessité pour répondre aux différents enjeux du développement et représente en particulier une composante clé pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, fixés par l'ONU. Pour atteindre les objectifs d'accès universel à l'énergie, cinq défis majeurs devront être relevés : le prix de l'énergie, le financement des équipements, la distribution, le changement d'échelle et les performances environnementales.

Une énergie fiable et abordable, y compris l'électricité, est essentielle à la croissance économique. L'accès à une énergie plus propre, à partir de combustibles non fossiles, peut également aider à éviter une consommation d'énergie due au pétrole à prix élevé ; de même, un prix de l'énergie stable sera essentiel pour créer des incitations à l'investissement du secteur privé. Le fait de ne pas avoir accès à des services énergétiques modernes peut être considéré comme une forme de pauvreté en soi, puisque cela constitue « une privation des capacités et des libertés qui aident les personnes à atteindre leurs objectifs <sup>371</sup> ». En l'absence de disponibilité de services énergétiques modernes pour satisfaire les besoins humains fondamentaux et d'un niveau de revenu suffisant pour couvrir ces besoins de manière fiable et à des prix abordables, les personnes ou les communautés se trouvent dans une situation connue sous le nom de précarité énergétique. Des études menées par la Banque mondiale montrent la corrélation qui existe entre pauvreté et accès à des moyens modernes d'énergie. Des zones où des catégories de population vivent avec un revenu

---

<sup>370</sup> Agence Internationale de l'Énergie (AIE), World Energy Outlook (WEO) 2011.

<sup>371</sup> Amartya SEN, « Development as freedom », Anchors Book, New York, 1999.

inférieur à 2 dollars par jour ont généralement de faibles niveaux d'électrification et de hauts niveaux d'utilisation de biomasse traditionnelle. De même, diverses études ont mis en évidence le fait que la moindre consommation d'énergie provenant de sources modernes allait de pair avec des pays avec un faible niveau d'indice de développement humain<sup>372</sup>. L'accès aux services énergétiques modernes a de multiples répercussions sur la qualité de vie des personnes ; c'est un prérequis, si l'on prétend éradiquer avec succès l'extrême pauvreté et parvenir à un développement économique avec inclusion sociale tel qu'il est établi dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La consommation d'énergie au Cambodge en 2015 était de 3,4 millions de tonnes d'équivalent pétrole, comprenant 50,5% de produits pétroliers, 36% de biomasse, 13,1% d'électricité et 0,4% de charbon<sup>373</sup>. Cette consommation a augmenté annuellement en moyenne de 6,9%. L'approvisionnement en énergie n'est pas suffisant pour répondre à la demande. Le Cambodge a importé de l'électricité des pays voisins. 45% de la demande nationale totale d'électricité est importée du Vietnam, de la Thaïlande et du Laos. En outre, l'importation de carburants diesel, à prix élevé, augmente également considérablement la demande d'énergie et le prix de l'électricité au Cambodge, ce qui rend son accès particulièrement difficile aux pauvres, qui constituent la majeure partie de la population.

Au Cambodge, 99% des ménages à Phnom Penh et 94% des ménages dans d'autres zones urbaines sont connectés à l'électricité, tandis que dans les zones rurales, seuls 58% des ménages y sont connectés<sup>374</sup>. 30% des ménages ruraux utilisent une batterie de voiture comme alimentation électrique et ce type de matériel est plus coûteux que le service d'électricité fourni par l'établissement public. Pourtant, l'électricité au Cambodge est déjà très chère, et le prix est beaucoup plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. L'une des principales raisons du faible taux d'électrification dans les zones rurales est que les ménages pauvres ne peuvent pas supporter les prix élevés de l'électricité ou les coûts de connexion initiaux élevés. Ces coûts comprennent les frais d'utilité, le câblage interne et la ligne de service. Enfin, un autre facteur qui remet en cause les efforts d'électrification des zones rurales est que le gouvernement n'a pas de moyen financier.

Le manque d'accès au réseau électrique et le taux élevé du prix de l'électricité sont parmi les raisons d'une tendance croissante à l'utilisation de la biomasse pour la cuisson et le chauffage dans les zones rurales. La biomasse, utilisée en milieu rural, provient principalement du bois et du

---

<sup>372</sup> Etude de la Banque Mondiale et du PNUD 2010.

<sup>373</sup> ADB, « Cambodia: Energy sector assessment, strategy, and road map », 2018, P. 2.

<sup>374</sup> Ibid, P. 25.



charbon de bois, elle a causé de graves problèmes au développement durable et à l'environnement du pays. L'approvisionnement en biomasse traditionnelle entraîne un coût d'opportunité élevé pour les familles pauvres, car le temps et les ressources, consacrés à la collecte du bois et d'autres résidus d'origine végétale, pourraient être employés au développement d'autres activités de production. Bien qu'en termes financiers, le coût d'accès à ce type de bien soit presque nul, des facteurs d'autre nature doivent être pris en compte (dangers pour la santé, déforestation, pollution, etc.). L'utilisation de la biomasse a des effets nocifs sur la santé et le bien-être des familles ; le manque d'accès à des moyens modernes d'énergie (du point de vue de la disponibilité, la quantité, la qualité et l'accessibilité), que subissent les citoyens ruraux n'ayant pas accès à l'électricité et utilisant principalement de la biomasse, accentue les inégalités au sein de la société. Normalement, ce sont les femmes et les enfants qui consacrent le plus de temps aux tâches liées à l'approvisionnement de biens énergétiques. Libérer ce temps et ces ressources au moyen d'une politique d'accès aux services modernes d'énergie permettrait aux femmes et aux enfants de développer d'autres capacités de production. Pour combler ce fossé et permettre l'accès total aux énergies modernes tout en tenant compte des facteurs sociaux, il est nécessaire d'aboutir à une politique d'ensemble qui résolve la situation des bas revenus et des inégalités sociales, l'absence de ressources destinées à la construction d'infrastructures de services fondamentaux et de cadre juridiques, ainsi que la faiblesse des institutions.

L'accès à une électricité fiable, abordable et écologiquement durable est essentiel pour soutenir le développement socio-économique, y compris le développement des zones économiques et d'agriculture commerciale, accroître l'égalité urbaine-rurale, attirer plus d'entreprises dans les provinces et réduire la migration vers la capitale. Cependant, l'organisation et la stratégie du secteur de l'électricité au Cambodge sont fragmentées et le développement des infrastructures physiques se fait de manière temporelle.

En effet, l'énergie est étroitement liée à des stratégies visant la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie (en particulier celles des groupes sociaux les plus vulnérables), et le développement économique et social de la population dans son ensemble. Au niveau local, la mise en place de politiques d'accès à l'énergie ou d'amélioration de l'efficacité énergétique crée plus d'emploi, améliore les services fondamentaux, augmente les chances d'avoir de meilleurs revenus, garantit la sécurité alimentaire et diminue les inégalités sociales.

L'inégalité au Cambodge existe non seulement dans le cas de l'énergie mais également dans le cas des infrastructures de transport en général.

## **II : L'accès limité aux infrastructures de transport**

Le droit de circuler ou le droit à la mobilité fait partie intégrante des droits de l'homme. Plusieurs articles de la Déclaration universelle y faisant directement ou indirectement référence. Les infrastructures de transport permettent d'exercer à ce droit, elles favorisent la mobilité et permettent aux individus de se rencontrer et d'échanger du savoir-faire en face-à-face, amplifiant ainsi le potentiel humain de création de richesse. Selon l'enquête par la BM, l'un des principaux freins à la croissance reste la faiblesse des infrastructures. Afin d'atteindre les ODD, les pays les plus pauvres doivent consacrer au moins 9% de leur PIB aux dépenses de construction, d'entretien et d'amélioration de leurs infrastructures.

Les infrastructures de transport représentent l'ensemble des installations fixes qu'il est nécessaire d'aménager pour permettre le fonctionnement des systèmes de transport, dans le but de désenclaver des régions éloignées d'un territoire et d'assurer la mobilité des personnes et des marchandises. Étant donné que les pauvres vivent dans les zones relativement peu peuplées et dépendent fortement de productions liées aux ressources naturelles, leurs besoins en infrastructures sont différents de ceux des pauvres urbains. Les deux groupes ont un accès limité aux infrastructures publiques ainsi qu'aux services mais les contraintes physiques d'accès au travail et aux marchés de produits sont plus élevées pour les ruraux pauvres. Les pauvres sont défavorisés dans l'accès aux services d'infrastructures de plusieurs manières. Comme généralement mise en exergue par les spécialistes des problèmes d'accès, les pauvres ont assez souvent besoin de subventions pour supporter les coûts liés à un niveau minimum de consommation, mais également pour couvrir les coûts de connexion. Il est donc inutile de fournir l'accès lorsque les revenus ne permettent pas de couvrir les coûts liés à la consommation.

Les infrastructures rurales sont indispensables pour réduire la pauvreté, favoriser les échanges et la commercialisation des produits<sup>375</sup>. Elles sont aussi un moyen de prévenir l'apparition de conflits. Pour tous les types d'infrastructures sera privilégié l'échelon local tant au niveau de la prise de décision, que de la réalisation ou la gestion de ces investissements. Les paysans constituent la majorité des populations les plus pauvres ; la politique de développement rural est un acte important et intelligent pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités entre les zones urbaines et rurales et entre les populations. Les routes rurales sont un élément essentiel de l'aménagement du territoire et aussi d'accompagnement des projets d'investissement car elles permettent de dynamiser l'économie locale.

---

<sup>375</sup> Marie Thynell, « Roads to equal access: the role of transport in transforming mobility », Transport and communications bulletin for Asia and the Pacific, No. 87, 2017, P. 1.

Les routes rurales ne peuvent être dissociées de la gestion du réseau routier principal et du reste du secteur des transports. Les questions nationales relatives au transport comme la sécurité routière, l'entretien du réseau routier, la disponibilité et le coût des services de transport doivent être abordées en même temps que la fourniture de routes rurales. Les politiques régionales et de développement social influencent, de la même manière, fortement les programmes gouvernementaux en matière de routes rurales. L'accessibilité rurale est essentielle pour réduire les coûts des transports, combattre la pauvreté et stimuler la croissance. La construction de routes peut également favoriser l'amélioration de la gouvernance puisque dans la mesure où l'infrastructure a induit une diminution des coûts de transport, ou une augmentation de l'accessibilité, l'effet des infrastructures est mécaniquement positive.

La mobilité n'est pas un choix mais c'est une nécessité pour tous, tant sur le plan individuel que collectif. De ce fait, la mise en place des infrastructures de transport constitue un des préalables nécessaires pour assurer une meilleure organisation d'un service public tel que les transports. La question des investissements des infrastructures de transport revêt une importance particulière pour les pouvoirs publics du fait qu'elles sont reliées à la mobilité des acteurs économiques et des citoyens, ce qui explique l'importance des programmes d'investissement pour le développement des infrastructures de base nécessaire au développement d'une économie nationale et régionale forte.

Le transport routier est le principal mode de circulation des marchandises et des personnes au Cambodge. La longueur totale des routes au Cambodge est de plus de 61 000 kilomètres (Km), dont 7 261 Km de routes nationales, 9 031 Km de routes provinciales et 45 241 Km de routes rurales<sup>376</sup>. 72% de routes nationales et 30% de routes provinciales sont pavées. Le MTPT est responsable de la gestion des routes nationales et provinciales. Seulement 5% de 45 241 km de route rurales sont pavées<sup>377</sup>. Les routes rurales sont endommagées par la circulation sans restriction des véhicules lourds ainsi que par les inondations, les glissements de terrain et l'érosion. Les routes rurales, gérées par le Ministère du Développement Rural (MDR), représentent 74% du réseau routier total du Cambodge. Le budget national annuel pour les infrastructures de transport était de 123,75 millions de dollars en 2014, 183,75 millions de dollars en 2015, 223,04 millions de dollars en 2016, 216,70 millions de dollars en 2017 et 158,07 millions de dollars en 2018<sup>378</sup>. Les routes sont essentielles au développement social et économique, en particulier dans les zones où elles sont le seul mode de transport disponible. Le besoin intérieur est de fournir un accès entre les villes et les zones rurales.

---

<sup>376</sup> ADB, « Cambodia transport sector assessment, strategy, and road map », 2019, P. 4.

<sup>377</sup> Ibid, P. 6.

<sup>378</sup> Rapport annuel du MTPT, Phnom Penh, 2019.

Il existe des preuves indéniables selon lesquelles la fourniture de routes dans les zones rurales est un facteur crucial dans la réduction de la pauvreté. La plupart des routes rurales au Cambodge sont en mauvais état et les ménages ruraux font face à un lourd fardeau de transport. Les ménages ruraux gaspillent beaucoup de temps et d'énergie dans le transport au Cambodge ; le temps que passe un ménage cambodgien dans les transports est 6h, étant proche des heures qu'un travailleur à plein temps dans un pays développé effectue dans son emploi. Les membres d'un ménage moyen au Cambodge parcourent un peu plus de 23 km par jour pour satisfaire les besoins du transport domestique. Cependant, une partie importante de cette distance est couverte à pied et sur de mauvaises routes. Dans ce cas, les familles les plus pauvres consacrent aux déplacements plus de temps et de revenus que les familles riches<sup>379</sup>. L'amélioration des routes dans les zones rurales contribuera donc à réduire ce fardeau et à améliorer les conditions socio-économiques de leur population. Il existe un certain nombre de liens entre les investissements dans les routes rurales et la réduction de la pauvreté ; en effet la réhabilitation des routes rurales a créé des possibilités d'emploi direct pour les travailleurs locaux sans emploi.

L'importance des infrastructures de transport dans la réalisation des OMD a été soulignée dans plusieurs rapports récemment publiés. Un certain nombre d'études internationales prouvent que des liens étroits entre les investissements dans les routes rurales et la réduction de la pauvreté et des inégalités sont directement liées <sup>380</sup>. Les routes rurales réduisent les coûts de transport et améliorent l'accès au marché pour les entreprises et les fournisseurs de services, ce qui entraîne d'autres avantages indirects. La pratique internationale et aussi cambodgienne a établi des liens substantiels entre le développement des routes rurales et l'augmentation des taux de scolarisation pour les garçons et les filles en améliorant l'accessibilité des écoles aux populations rurales. Les preuves empiriques du Cambodge et du Vietnam suggèrent un lien positif entre le développement des routes rurales et la réalisation de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, en particulier par l'augmentation des effectifs scolaires des filles et l'interaction accrue entre les femmes, le gouvernement et les ONG. Ces résultats suggèrent que l'amélioration de la route rurale augmente l'accès aux établissements de santé et donc leur utilisation, en particulier par les femmes, et entraîne également des visites plus fréquentes par les agents de santé. L'amélioration des routes rurales pourrait contribuer à accroître la sensibilisation des résidents des zones rurales, résultant de l'accroissement des activités de formation du gouvernement et des ONG et l'augmentation d'accès aux établissements de santé publique. Elle peut également contribuer à assurer la durabilité de l'environnement en raison de l'accès accru aux sources d'énergie alternatives par les villageois.

---

<sup>379</sup> Marie Thynell, op.cit., P. 4.

<sup>380</sup> R. Kanbur et al, « Inequality in Asia and the Pacific trends, driver, and policy implications », ADB, 2014, P. 131.

Après avoir vu l'inégalité spatiale d'accès aux services publics au Cambodge, regardons de plus près l'inégalité dans l'ensemble de la société.

## **Section II : L'inégalité sociale, élément du développement non durable**

L'inégalité est plus qu'un problème pour les pays en développement. Elle a un impact majeur sur le bien-être d'un pays et engendre de nombreux déséquilibres et de la souffrance. Son augmentation est préjudiciable à la croissance économique, et en particulier à celle qui réduit la pauvreté et permet la mobilité sociale. Elle sape la cohésion sociale ; elle peut accroître les tensions politiques et sociales et, dans certaines circonstances, provoquer l'instabilité et les conflits. Les niveaux de risque et la vulnérabilité systémique qui en résultent dissuadent les investisseurs potentiels et défient le bon sens économique. L'inégalité dans la société n'est pas un phénomène nouveau ; si rien n'est fait, cela peut saper les fondements du développement et de la paix sociale et intérieure. Une inégalité élevée et croissante n'est pas seulement intrinsèquement injuste ; cela rend également plus difficile l'atteinte du bien-être humain généralisé. Elle nuit à la croissance, à la réduction de la pauvreté, à la qualité des relations dans les sphères publique et politique de la vie et au sentiment d'épanouissement et de confiance en soi des individus.

Il existe de nombreuses différences d'inégalités. Dans cette section, étudions l'inégalité des revenus (§1) puis l'inégalité homme-femme au Cambodge (§2).

### **§1 : L'inégalité des revenus, facteur de division sociale**

Celui des revenus reste l'un des principaux facteurs d'inégalité car leur répartition entre les ménages est actuellement plus inégale. L'intégration du Cambodge dans le commerce mondial et les marchés financiers a certes été bénéfique pour la croissance économique, mais elle a souvent favorisé des schémas de croissance qui ont fortement contribué à l'aggravation de la répartition des revenus entre les élites du pays, les classes moyennes et les pauvres de la société. La mondialisation commerciale et financière s'est également accompagnée d'un changement technique, axé sur les compétences, qui a encore alourdi la situation des cambodgiens dont la plupart vivent en milieu rural et ont moins de qualification. Dans de nombreux cas, les facteurs d'inégalités de revenus ont renforcé les schémas préexistants d'inégalité de la richesse, contribuant ainsi davantage aux transferts intergénérationnels, non seulement de distributions de revenus inégales mais également d'un accès inégal aux opportunités pour l'amélioration des compétences.

Le revenu désigne le revenu disponible d'un ménage au cours d'une année donnée. Il comprend les salaires, les rétributions du travail non salarié, les revenus du capital et les transferts monétaires reçus de l'État, déduction faite de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité

sociale. Le revenu du ménage est réparti entre chacun de ses membres, un ajustement étant opéré pour tenir compte des disparités entre les besoins des ménages de tailles différentes<sup>381</sup>.

Le Cambodge a quitté la catégorie des pays à faible revenu pour rejoindre les pays à revenu intermédiaire faible grâce à la croissance rapide de l'économie. Dans le même temps, les inégalités ont augmenté rapidement et les déséquilibres régionaux ont persisté en raison des facteurs différentiels. Les données provenant d'autres pays asiatiques montrent que l'augmentation de la croissance économique peut favoriser les inégalités dans une économie, en particulier lorsque les conditions initiales incluent la domination des élites et la fourniture médiocre des services sociaux et économiques de base. Il a été souligné qu'il existe une forte corrélation entre la répartition de la richesse et la distinction sociale de classe et de domination politique, en particulier le contrôle de la terre et du travail. Le niveau d'inégalité reste élevé au Cambodge. L'inégalité est une réalité éternelle et son redressement, tout en maintenant une position favorable à la croissance, a été un problème majeur pour l'économie du bien-être et les politiques publiques.

L'écart entre les riches et les pauvres a conduit à une plus grande inégalité politique, étant donné que les riches augmentent leur influence ; et elle a entraîné la diminution de l'influence de tous les autres, en particulier des personnes les plus marginalisées, ce qui sape la démocratie et étouffe la voix des citoyens. Cela se traduit par une plus grande inégalité sociale et une inégalité des chances et des résultats, avec des écarts toujours croissants entre la santé et l'éducation des personnes les plus riches et les autres, ce qui à son tour étouffe la mobilité sociale. Au Cambodge, l'inégalité entre les riches et les pauvres entraîne de très graves conséquences économiques et sociales. Premièrement, elle a créé deux groupes sociétaux, les nantis et les démunis, qui sont en opposition constante. Cela a entraîné des tensions sociales de plus en plus fortes et un mécontentement politique. L'exemple le plus clair est la période où les Khmers rouges dirigeaient le pays. La société cambodgienne à cette époque était divisée en deux, les riches et les pauvres. Les Khmers rouges, qui sont issus des pauvres et avaient de la haine envers les riches, les ont exterminés, en commettant des crimes contre l'humanité. La plupart des gens qui sont venus de la capitale étaient soumis à des traitements inhumains, à la torture et enfin à l'élimination par les gens de la communauté à la base (les pauvres pendant l'époque pré-khmère rouge). Deuxièmement, les riches dominent l'appareil politique et ils l'utilisent pour promouvoir leurs propres intérêts exclusifs. Cela entraîne de la corruption et des injustices sociales. Troisièmement, les riches exploitent les pauvres et la conscience de cette exploitation conduit à l'éveil politique puis à l'agitation et même à la révolution politique. L'inégalité entre les riches et les pauvres est donc une cause importante d'instabilité sociale et politique. La démocratie est une illusion quand existe un large fossé entre les riches et les pauvres. Sans égalité économique, l'égalité politique est un mythe. Quatrièmement,

---

<sup>381</sup> OCDE, L'inégalité de revenu, 2015.

c'est la dégradation de la morale. Les riches sont souvent corrompus par le vice et les pauvres, démoralisés par le manque de force économique. Ainsi, les inégalités gâchent les riches et dégradent les pauvres. Le vice et la corruption gouvernent la société, le pauvre croit presque impossible de retrouver les vertus de l'honnêteté et de l'intégrité, et la dignité humaine en souffre.

L'inégalité affecte le comportement des groupes de revenus. Pour les pauvres, si leur nombre est important, la croissance économique peut être affectée par leur incapacité à investir dans l'éducation et leur faible niveau de santé (le développement du pays peut être lent ou stoppé). Alors que les systèmes éducatifs peuvent être une force de mobilité sociale, ils peuvent également reproduire et renforcer le modèle existant de répartition de la richesse d'une société. En moyenne, dans la plupart des pays, et le Cambodge ne fait pas exception, les enfants des classes moyennes et des familles aisées réussissent mieux à l'école, sont plus susceptibles d'aller à l'Université et, éventuellement, de gagner davantage en tant qu'adultes. Les systèmes éducatifs peuvent également renforcer les distinctions sociales en offrant une éducation de qualité inférieure ou une gamme plus restreinte d'options pour les enfants issus de familles défavorisées. Par exemple, les écoles comptant un grand nombre d'élèves défavorisés attirent plus difficilement des enseignants qualifiés, car les défis liés à l'enseignement des enfants issus de familles défavorisées sont peut-être plus grands. Au Cambodge, les familles riches envoient leurs enfants dans des écoles privées à la réputation internationalement reconnue. Les familles des classes moyennes, au moins, paient les enseignants pour donner des cours particuliers à leurs enfants en plus des cours donnés au sein de l'école publique. Les pauvres ne peuvent qu'envoyer leurs enfants à l'école publique avec plus de cinquante élèves par classe. Les seuls cours professés à l'école publique ne suffisent pas à développer la capacité intellectuelle des enfants de familles pauvres et nuisent gravement à leurs chances d'avoir un bel avenir.

Beaucoup de gens craignent que l'inégalité ait un effet corrosif sur les sociétés, ce qui fait des lieux de vie plus difficiles à vivre, non seulement pour les pauvres mais aussi pour les riches. Il y a plusieurs courants différents dans cette ligne de pensée. L'une est que l'inégalité réduit la mobilité sociale ; il est plus difficile de gravir les échelons économiques si les échelons sont de plus en plus éloignés. Un autre aspect est l'impact possible de l'inégalité sur le bien-être des gens de la santé au bonheur. Cela mène aussi à la perte de la confiance du public dans les institutions gouvernementales. L'inégalité est la cause et la conséquence de l'échec du système politique et contribue à l'instabilité du système économique, qui à son tour contribue à l'augmentation des inégalités. Les structures économiques et politiques sont les causes profondes de l'inégalité ; la restructuration économique au niveau national et local est nécessaire pour promouvoir une croissance inclusive, qui génère des opportunités pour tous les segments de la population et répartit

les avantages équitablement dans la société. Les réformes politiques et institutionnelles sont essentielles pour renforcer la performance des institutions publiques dans la prestation de services publics de qualité et l'égalité des chances pour tous.

Des niveaux élevés d'inégalité et de privation absolue peuvent contribuer aux défaillances du marché et réduire l'investissement et la croissance de différentes manières. Il y a trois effets principaux qui sont généralement distingués. Premièrement, c'est l'inégalité d'accès aux opportunités économiques, due à l'incapacité des très pauvres à participer aux marchés du crédit ou investir dans le développement du capital humain, qui se traduit par une allocation inefficace des investissements. Deuxièmement, c'est l'inégalité de richesse qui donne naissance à des institutions favorisant systématiquement les riches par rapport aux pauvres. Par exemple, les institutions régulent la protection des droits de propriété ou les institutions déterminent la voix des individus influençant la politique gouvernementale. Enfin, les sociétés très inégales (en particulier celles dans lesquelles beaucoup d'habitants sont très pauvres) sont généralement sujettes à l'instabilité sociale et politique.

L'ensemble de la complexité des processus environnementaux, économiques et politiques en interaction, a ainsi créé et maintenu des opportunités élargies dans certaines localités par rapport aux autres. Les ménages, vivant dans des établissements situés à proximité des villes, des routes et des marchés, ont rapidement dépassé ceux vivant dans des zones reculées. Ces avantages se traduisent par un meilleur accès aux services sociaux susceptibles de permettre l'accumulation de capital humain. Les pauvres travaillent dur dans des emplois physiques comportant un risque accru d'accidents et de blessures et manquent de nutrition. Comme nous l'avons déjà souligné, ils ont moins accès à l'eau propre, sont soumis à des conditions de logement médiocres et ont de moins en moins de contacts avec les services de santé préventifs, ce qui les rend plus susceptibles d'avoir besoin de traitement médicaux et qui peuvent les pousser plus profondément dans la pauvreté. Une différence cruciale entre les riches et les pauvres réside dans leur relation avec le capital. Alors que les pauvres doivent emprunter pour subvenir à leurs besoins de subsistance, ils se retrouvent souvent piégés dans une situation où ils travaillent pour rembourser leurs prêts et n'ont aucune possibilité d'épargner ou d'investir. Ceux qui ont des moyens commencent à prêter de l'argent aux pauvres, leur fournissant une source supplémentaire de revenu familial.

Les pauvres sont plus susceptibles que les riches de souffrir de blessures ou de maladies dues à plusieurs facteurs et notamment à une mauvaise alimentation ; un accès inadéquat à l'eau potable et à l'assainissement ; des professions dangereuses ; des faibles taux de contact avec les services de santé préventifs et, dans certain cas, une moindre connaissance des bonnes pratiques de santé. Les pauvres consomment moins de nourriture que les autres groupes (les classes moyennes et



les riches). La pauvreté augmente considérablement le risque de malnutrition, qui augmente elle-même considérablement la vulnérabilité à la maladie. L'eau insalubre rend les gens beaucoup plus vulnérables aux maladies, notamment les maladies d'origine hydrique (diarrhée infectieuse, parasitose intestinale et hépatite) mais aussi les infections respiratoires et cutanées. Le manque d'approvisionnement approprié en eau tend également à augmenter le risque de paludisme et de dengue. Les différences professionnelles entre les pauvres et les non-pauvres ont également des implications pour la santé ; les pauvres travaillent dur dans des emplois physiques impliquant un plus grand risque d'accidents et d'exposition à certaines formes de maladie. Les pauvres ont moins de contact avec les services de santé préventifs qui pourraient les protéger contre les maladies communes ; comme les pauvres sont plus susceptibles de tomber malades, ils sont moins capables d'avoir accès à un traitement de qualité. La raison principale est la plus évidente : les pauvres sont moins en mesure de payer les coûts d'un traitement médical. Cependant, d'autres facteurs, notamment l'éloignement des établissements et les coûts indirects liés à la recherche d'un traitement, empêchent également les pauvres d'avoir accès à des services de qualité. Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé ne sont pas particulièrement favorables aux pauvres. La dépense nationale pour la santé en 2018 ne dépasse pas 485 millions de dollars<sup>382</sup>, équivalent à 8% seulement du budget national. Compte tenu du faible niveau de financement public des services de santé, le coût des soins au Cambodge incombe principalement au patient et est relativement coûteux. Les obstacles financiers sont renforcés par l'association entre la pauvreté et l'éloignement, qui contribuent à des taux de contact inférieurs à la moyenne entre les pauvres et les services de soins préventifs, et rajoute les coûts de transport aux coûts des soins.

L'éducation coûte de l'argent et une partie des dépenses reste à la charge des ménages. Les parents pauvres sont moins en mesure de disposer de cet argent et leurs enfants sont donc moins susceptibles d'obtenir la quantité ou la qualité de l'éducation offertes aux enfants de parents plus riches (les riches dépensent plus pour une année d'éducation primaire que les pauvres). Les coûts indirects constituent un lourd fardeau pour certains ménages, en particulier les plus pauvres, et peuvent être un facteur crucial pour déterminer si un enfant ira ou non à l'école. Dans les milieux ruraux et urbains, les familles pauvres comptent souvent beaucoup sur leurs enfants pour les aider dans une variété de tâches (généralement à domicile), essentielles au bien-être de la famille. Ces formes de travail des enfants comprennent à la fois des activités productives ou commerciales rémunératrices ou de subsistance, et des tâches ménagères. Le fardeau des tâches ménagères et du travail productif est un problème particulier pour les enfants des zones rurales, en particulier pour les filles. Les pauvres sont plus susceptibles que les riches de vivre dans des régions reculées du

---

<sup>382</sup> Mech DARA, « National assembly passes \$6 Billion 2018 budget », The Phnom Penh Post, 20/11/2017.

pays, avec des densités de population plus faibles et moins d'accès à l'école. La distance à l'école peut être un obstacle à l'éducation pour les pauvres et les enfants des familles pauvres doivent se déplacer beaucoup plus loin que les enfants de parents riches. Si l'éducation est associée à la richesse et que la richesse des parents est associée aux résultats scolaires de leurs enfants, il n'est pas surprenant que l'éducation des parents soit elle-même un bon indice prédictif de l'éducation de leurs enfants. Le statut éducatif des parents est transmis à leurs enfants, avec des implications évidentes pour l'égalité des chances.

Il n'y a pas d'étude approfondie sur les causes profondes et les implications de l'inégalité au Cambodge. Les études de la BAD et de la BM ont montré qu'il existe un énorme fossé de consommation entre les ménages des zones urbaines et ceux des zones rurales. L'inégalité, en particulier l'écart de développement entre les zones urbaines et rurales, dans le Royaume a conduit à un flux énorme de migration de travail interne et transfrontalière. Le nombre de travailleurs migrants internes est d'environ un million et le nombre de travailleurs migrants transfrontaliers atteint plus d'un million. Pour réduire les inégalités, le gouvernement doit de toute urgence se concentrer sur le développement rural en faveur des pauvres. Selon une étude de la BAD, les principaux problèmes de développement rural sont l'insécurité foncière, la faible productivité des terres et du capital humain, les défaillances du marché et les problèmes de coordination, les infrastructures rurales faibles et sous-développées et le financement du développement rural. L'éducation et la santé sont les secteurs les plus importants du développement rural. L'augmentation des investissements publics dans ces deux secteurs est nécessaire. La protection sociale, y compris les assurances sociales, doit être renforcée. Le gouvernement doit mettre en œuvre efficacement la décentralisation administrative et fiscale, étant donné qu'il s'agit d'une stratégie de gouvernance importante pour habiliter et permettre aux autorités locales et à la communauté de fournir des solutions locales et un leadership collectif aux problèmes locaux.

Les États faibles sont généralement dirigés par une petite élite qui organise la société à son profit, avec une concentration étroite du pouvoir politique, utilisée pour extraire une grande richesse pour ceux qui la possèdent. L'inégalité est à la fois le générateur et le résultat d'un cercle vicieux où les institutions basées sur l'inégalité et la pauvreté créent des boucles de rétroaction négative, et sont la principale raison pour laquelle ces États sont affaiblis. En revanche, les pays qui se concentrent sur la croissance avec équité sont capables de générer un cercle vertueux où les institutions qui encouragent la prospérité créent des boucles de rétroaction positives qui empêchent les élites de les miner<sup>383</sup>. L'inégalité, par conséquent, doit être corrigée, non seulement selon un

---

<sup>383</sup> Daron Acemoglu & James A. Robinson, « Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty », Crown publishers, New York, 2012, P. 56.

mode normatif ou éthique, mais aussi comme un instrument pour soutenir la croissance et la démocratie, en tant que fondement de l'inclusion sociale, politique et économique. Dans le contexte du Cambodge, la réduction des inégalités entre classes et entre régions est donc à la fois un impératif moral pour l'intégration nationale et un instrument clé pour améliorer la formation de capital humain et un plus grand avantage compétitif dans son voisinage.

L'inégalité des revenus n'est pas la seule inégalité dans la société cambodgienne. Les statuts sociaux créent également une inégalité dans ce pays.

## **§2 : L'inégalité homme-femme, une incohésion sociale**

Le genre est un marqueur principal de la satisfaction sociale et économique et, par conséquent, de l'exclusion. Les disparités entre les sexes peuvent donc fournir de précieuses informations sur la dynamique plus large de l'inégalité intergroupe. Pour bien comprendre l'évolution des disparités entre les sexes, il est toutefois nécessaire d'adopter une vision multidimensionnelle de bien-être qui englobe de nombreux domaines tels que les capacités, l'accès aux moyens de subsistance et l'environnement politique. L'inégalité de genre est le pouvoir de négociation inégal des femmes et des hommes au niveau des ménages. C'est à son tour une fonction de l'inégalité entre les sexes en ce qui concerne les moyens d'existence et les revenus, qui détermine les positions de repli et donc la capacité des femmes à négocier les ressources au sein du ménage.

L'égalité entre les hommes et les femmes signifie l'absence d'obstacle à la participation économique, politique et sociale en raison du sexe. L'égalité hommes-femmes est un objectif de la DUDH<sup>384</sup> qui prévoit une égalité en droit et dans des situations sociales, comme le fait de recevoir un salaire égal pour un travail égal. L'égalité hommes-femmes est un droit fondamental pour tous et toutes, et constitue une valeur capitale pour la démocratie. Afin d'être pleinement accompli, ce droit ne doit pas être seulement reconnu légalement mais il doit aussi être effectivement exercé et concerner tous les aspects de la vie, politique, économique, sociale et culturelle. En dépit de nombreux exemples d'une reconnaissance formelle et des progrès accomplis, l'égalité hommes-femmes dans la vie quotidienne n'est pas encore une réalité. Les femmes et les hommes ne jouissent pas des mêmes droits dans la pratique. Des inégalités politiques, économiques et culturelles persistent, par exemple la sous-représentation en politique. Ces inégalités sont le résultat de

---

<sup>384</sup> Article 2.1 de la DUDH « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente déclaration, sans distinction aucune, notamment [...] de sexe » ; affirmé par article 26 PIDCP « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment [...] de sexe ».

construction sociales qui se fondent sur les nombreux stéréotypes présents dans la famille, l'éducation, la culture, etc....

La constitution du Cambodge garantit l'égalité de ses citoyens devant la loi<sup>385</sup>. L'article 45 stipule que « toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes doivent être abolies ; l'exploitation du travail des femmes est interdite ; les hommes et les femmes ont des droits égaux dans toutes domaines, notamment en ce qui concerne ceux du mariage et de la famille ; le mariage est célébré dans les conditions fixées par la loi et sur la base du principe du consentement mutuel par monogamie ». Le plan stratégique du développement national (PSDN) fait de l'intégration de la dimension de genre une question transversale. Le genre sera intégré dans les politiques et programmes liés à l'économie, la protection légale, la santé, la nutrition et la politique. Neary Rattanak est un plan national qui promeut l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. La coordination et la mise en œuvre se font en intégrant le genre dans les mécanismes nationaux, avec le soutien du conseil national cambodgien des femmes et du ministère des affaires féminines. Même si l'égalité homme-femme est garantie par la constitution, les lois et les programmes politiques du gouvernement, l'inégalité persiste. Les femmes sont censées suivre les normes sociales et les croyances qui permettent aux hommes de jouir de leur privilège de genre, tandis que les femmes sous-estiment leur propre capacité et leur potentiel. Des normes sociales invisibles continuent de confiner les femmes dans les tâches ménagères et les soins aux enfants, tandis que le statut économique de la famille pousse les femmes à exercer des activités génératrices de revenus. La dynamique de genre n'a pas été examinée de manière approfondie et une attention limitée a été accordée à la lutte contre les stéréotypes sexistes négatifs qui entravent la liberté des femmes et toute amélioration de leur condition. Les stéréotypes sexistes, les normes sociales et les attitudes sont toujours des obstacles à la participation des femmes dans tous les secteurs et à l'égalité d'accès aux droits et aux opportunités, comme le stipulent les lois nationales et internationales. Les normes sociales traditionnelles sont profondément enracinées dans la société cambodgienne et empêchent les femmes d'utiliser pleinement leurs capacités dans tous les aspects de leur vie.

Malgré des niveaux élevés de participation à l'économie, les femmes bénéficient moins de la participation que les hommes. Parmi tous les travailleurs, les femmes gagnent en moyenne 76% des gains des hommes<sup>386</sup>. En raison des perceptions traditionnelles quant aux emplois appropriés pour les femmes, tels que les vendeuses, les petites entreprises familiales et le travail non qualifié comme les usines de confection et le travail domestique, les femmes continuent d'être concentrées

---

<sup>385</sup> Article 35 de la Constitution Cambodgienne dispose que « *les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la nation* ».

<sup>386</sup> Raymond Robertson et al, « Globalisation and the gender earning gaps: evidence from Sri Lanka and Cambodia 1992-2015 », *The Journal of development studies*, Vol. 56, issue 2, 2020, PP. 295-313.

dans les professions peu qualifiées. Les normes traditionnelles limitent la capacité et la possibilité des femmes d'accéder à des professions plus qualifiées ou à celle du secteur public. Les femmes ont un accès limité aux réseaux d'entreprises à prédominance masculine où les informations informelles peuvent être partagées pour des opportunités commerciales et d'expansion. Les femmes et les filles effectuent la majorité des travaux domestiques et de soins essentiels mais non rémunérés dans les familles et les communautés. Cela impose des barrières invisibles aux filles et empêche les femmes d'obtenir des niveaux d'éducation qui entraîneraient des emplois mieux rémunérés, limitant ainsi les options de vie et l'autonomie économique tout au long de leur cycle de vie. Les normes traditionnelles au Cambodge obligent les femmes à se marier plus tôt que les hommes, ce qui peut limiter les possibilités d'éducation. Les filles commencent l'école plus tard que les garçons, et la combinaison d'un départ tardif et d'un retrait précoce de l'école réduit la durée des études. Le mariage précoce limite les possibilités d'éducation pour les filles, car une fois mariées, les normes traditionnelles les obligent à assumer la responsabilité des tâches ménagères et à s'occuper des enfants et des aînés.

Légalement, les femmes ont un statut égal à celui des hommes en ce qui concerne la participation politique ; cependant, dans la pratique, les femmes sont confrontées à la discrimination directe et indirecte, principalement en raison des stéréotypes de genre qui poussent les femmes à être soumises et à ne pas faire valoir leurs opinions en public. En raison de ces perceptions, la participation politique des femmes reste faible. Les structures sociales et la culture politique empêchent les femmes d'aspirer à être des partenaires égales avec les hommes dans la prise de décision publique. Les perceptions sociales de l'inadéquation des femmes en politique continuent d'être utilisées comme base de leur marginalisation et ségrégation dans les postes de la prise de décision. Les croyances traditionnelles qui sous-estiment les capacités et le potentiel des femmes sont un obstacle invisible à leur participation active. Cela est particulièrement vrai pour les jeunes femmes qui croient qu'elles sont moins capables que leurs homologues masculins et moins aptes à jouer un rôle de premier plan dans la politique et la gouvernance. La discrimination à l'égard des femmes a une incidence sur leur capacité à être promues à des postes à responsabilité et est accrue dans la prise de décision publique. Les femmes et les filles des groupes défavorisés sont souvent soumises à de multiples formes de discrimination ; leurs vulnérabilités augmentent du fait de leur situation socio-économique. L'accès des femmes aux services de santé de base, à l'éducation et au système judiciaire est étroitement lié à leur situation économique. Cependant, les femmes présentant des vulnérabilités supplémentaires ont du mal à trouver un emploi décent en raison de leur sexualité, de leur handicap ou de leur origine culturelle, et ont un accès limité aux services. Les femmes et les filles, en particulier les femmes autochtones et les femmes handicapées sont confrontées à de multiples obstacles, mais les réponses politiques pour résoudre ces problèmes sont

limitées. Les attitudes sociales au Cambodge favorisent les hommes dans tous les aspects de la vie, tout en ayant un impact négatif sur la vie des femmes. Les normes traditionnelles pour la masculinité qui stipulent que les hommes doivent être des leaders et des protecteurs forts continuent de prévaloir.

La prise en compte des questions d'égalités entre les hommes et les femmes ne constitue pas une nouvelle stratégie. Le but est de faire une place aux perspectives d'égalité des sexes au cœur des politiques et programmes. Certes, ces programmes (ou certaines composantes d'initiatives plus ambitieuses) procédaient d'une démarche louable ; toutefois, il est apparu que l'on ne parviendrait pas à éliminer les inégalités entre les femmes et les hommes par des initiatives marginales, et qu'il fallait plutôt opérer de vastes réformes, en particulier au niveau politique et institutionnel. Associer les femmes à un processus de développement injuste et non viable ne constituait pas une réponse adéquate et pérenne ; il fallait au contraire repenser les structures et pratiques qui perpétuent les inégalités en tout genre. L'inégalité entre les femmes et les hommes est un problème qui tire son origine de l'intersubjectivité et qui ne saurait donc être résolu par des mesures ciblant uniquement les femmes. Il convient de s'intéresser davantage au rapport entre les femmes et les hommes, en particulier s'agissant de la répartition du travail, de l'accès aux ressources, de leur maîtrise et de la prise de décisions. Si l'égalité entre les hommes et les femmes constitue en soi un objectif primordial – une question de droits de la personne et de justice sociale –, les progrès accomplis sur cette voie peuvent également aller dans le sens d'autres objectifs économiques et sociaux. Il est important de pouvoir démontrer aux économistes que l'égalité entre les sexes est un facteur de croissance et de productivité économiques.

L'inégalité au Cambodge est certes issue de la tradition et des normes sociales mais pour enclencher un changement et la transformer un secteur public fort est essentiel.

## **Chapitre II : La faiblesse du secteur public au Cambodge**

L'une des questions les plus importantes aujourd'hui est de savoir comment les pays en développement, particulièrement les pays post-conflit, acquièrent des institutions qualitatives dans le secteur public. Les pays réussissent rarement, en l'absence d'institutions étatiques capables d'établir et d'appliquer des règles, de percevoir des recettes et de fournir des services publics. Les pays en développement, manquant de ressources et de capacités, ont du mal à mettre en place de bonnes institutions et une bonne gouvernance qui permettent une action collective efficace, tandis que les institutions faibles ou manquantes entravent la résolution des problèmes. Dans les pays en développement, le changement institutionnel dépend des décideurs politiques, mais ces derniers

représentent généralement des élites établies souvent bien servies par les arrangements existants<sup>387</sup>. Les institutions faibles ont en commun qu'elles ne parviennent pas à établir des institutions démocratiques et juridiques, cadre d'une action légale et légitime. L'amélioration des institutions est essentielle pour accélérer la réduction de la pauvreté et atteindre d'autres objectifs tels que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. La capacité de l'État à fournir des institutions qui soutiennent la croissance et la réduction de la pauvreté est cruciale pour le développement. Les pays qui ont échoué à cet égard ont vu leurs revenus stagner et la pauvreté persister. Les institutions politiques, telles la division du pouvoir entre les niveaux de gouvernement, les agences indépendantes, les mécanismes permettant aux citoyens de surveiller le comportement de l'État et les règles qui stoppent la corruption, parviennent toutes à empêcher les fonctionnaires d'État d'agir arbitrairement et à la bonne gouvernance de s'enraciner<sup>388</sup>. La nature des institutions politiques et l'interaction des fonctionnaires avec les électeurs, dictent le type de conseil en matière de politique la plus efficace dans un pays et ont une incidence sur les politiques adoptées. Les institutions influent sur le degré de réactivité des gouvernements vis-à-vis d'un large éventail de citoyens et sur leur sensibilité aux préoccupations sociales et économiques. En ce faisant, ils fournissent des informations, renforcent la concurrence, clarifient et font respecter les droits entre les différentes agences gouvernementales et entre l'État et les gouvernés. Ce sont des considérations importantes lors de la construction de structures gouvernementales particulières. Si les institutions politiques, qui s'alignent sur les incitations des gouvernements locaux avec les intérêts nationaux, sont absentes et si les gouvernements locaux ne sont plus responsables envers leurs électeurs mais seulement envers les Gouvernements centraux, les avantages de la décentralisation risquent de ne pas être pleinement réalisés.

Dans ce chapitre, nous allons découvrir le fonctionnement du secteur public au Cambodge (Section I) avant de voir quelle est l'efficacité du secteur public à l'égard des besoins du pays (section II).

### **Section I : Le fonctionnement poussif du secteur public**

Comparés aux pays développés, les pays en développement ont en général un indice de développement humain inférieur qui mesure la performance d'un pays. La Banque mondiale définit la capacité institutionnelle comme la capacité d'une institution de décider et de poursuivre des objectifs, d'accomplir des tâches et d'améliorer constamment ses performances. Dans une organisation gouvernementale, la capacité institutionnelle peut être définie comme la capacité de

<sup>387</sup> Derick W. Brinkerhoff & Jennifer M. Brinkerhoff, « public sector management reform in developing countries: perspectives beyond NPM orthodoxy », public administration and development, Vol. 35, 2015, PP. 222-237.

<sup>388</sup> Adejuwon K. David, « globalization and public sector reform in developing societies: issues and prospects », Science education development institute, Vol. 3, 2012, PP. 129-138.

l'organisation à identifier les problèmes, à élaborer et évaluer des politiques de substitution et à exécuter les programmes du Gouvernement <sup>389</sup>. Les organisations du secteur public, ayant une capacité institutionnelle limitée, sont caractérisées par des faiblesses dans les pratiques réglementaires, un faible niveau de responsabilité publique, des inefficacités administratives, des ressources humaines limitées, un manque d'installations et un financement insuffisant <sup>390</sup>. Ces caractéristiques conduisent à des situations dans lesquelles de longues procédures bureaucratiques sont observées, avec un manque de transparence, pour livrer des biens et des services aux citoyens, dans lesquelles le volume et la qualité de ces biens et services sont insuffisants et dans lequel les parties prenantes disposent de peu d'informations sur la mesure dans laquelle une organisation du secteur public a atteint ses objectifs. Les organisations du secteur public peuvent craindre les conséquences d'une plus grande participation des parties prenantes. Les conflits d'intérêts entre les différentes parties prenantes et leur résistance aux décisions de l'organisation peuvent prendre du temps et rendre difficile la prise de décision.

Les dirigeants politiques et les responsables gouvernementaux savent que faire les choses « à l'ancienne » ne répond plus aux exigences d'une population plus globalement liée et politiquement consciente. Le défi des dirigeants politiques et administratifs consiste à redéfinir les rôles du Gouvernement et à renforcer la capacité des institutions publiques et privées à jouer un rôle bénéfique en aidant les citoyens à faire face aux incertitudes et à profiter des opportunités de la mondialisation. La nécessité d'améliorer la gouvernance et l'administration publique ainsi que la capacité de l'État à s'acquitter de nouvelles fonctions et de nouveaux rôles est maintenant largement reconnue. La Déclaration du millénaire des Nations unies appelle à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance (y compris une administration publique efficace et efficace).

Le Cambodge est un des pays les moins avancés du monde ; donc les problèmes dans le secteur public existent comme dans tous les autres pays en développement. Ainsi le problème posé pour le Cambodge est de savoir si le Gouvernement est engagé dans l'amélioration du secteur public ? Pour répondre à cette question, nous devons d'abord nous interroger sur la lacune du fonctionnement du secteur public au Cambodge (§1) et ensuite sur sa validité (§2).

---

<sup>389</sup> Tea Petrin, « Building development governance capacity; policy learning », Committee for development policy of United Nations, 2016, P. 2.

<sup>390</sup> Roberto Ricciuti et al, « What determines administrative capacity in developing countries? », International tax and public finance, Vol. 26, 2019, PP. 972-998.



## **§1 : La carence du secteur public**

Bien que les gouvernants jouent un rôle crucial dans la réalisation du développement durable et la réduction de la pauvreté, ils ne peuvent atteindre seuls ces objectifs. Une gouvernance efficace dans une société suppose une coopération ou des partenariats dans le cadre desquels les gouvernements nationaux travaillent en collaboration avec les niveaux inférieurs de l'administration publique, le secteur privé, les organisations de la société civile et les organisations internationales par le biais de processus démocratiques, transparents et participatifs. Renforcer les capacités de l'administration publique, pour donner aux organisations de la société civile les moyens de participer aux activités économiques, sociales et politiques, devient une fonction de plus en plus importante pour tous les gouvernements à l'ère de la mondialisation. Les organisations de la société civile non seulement complètent les services fournis par le secteur privé et contrôlent le pouvoir de l'État<sup>391</sup>, mais elles peuvent également contribuer à répartir plus équitablement les bénéfices de la croissance économique au sein de la société et offrir aux individus la possibilité d'améliorer leur niveau de vie. Les institutions civiles canalisent la participation des personnes aux activités économiques et sociales et les organisent en forces plus puissantes pour influencer les politiques publiques.

Dans un système de gouvernance démocratique, l'administration publique protège les droits des minorités et des défavorisés, améliore l'accès à la justice, facilite la participation de la société civile et du secteur privé, utilise le pouvoir des technologies de l'information et de la communication pour augmenter l'accès et participation des citoyens au développement et rechercher des partenariats pour atteindre les objectifs publics. Une fonction publique qui fonctionne efficacement<sup>392</sup> est essentielle pour garantir que les dirigeants élus démocratiquement puissent protéger les droits des citoyens et mobiliser des ressources. La confiance du public dans le système politique – et par conséquent la légitimité politique du gouvernement – est accrue lorsque le système de prestation de services publics est efficace, que les fonctionnaires sont accessibles aux citoyens locaux et que les agences et départements gouvernementaux travaillent ensemble de manière bien coordonnée et complémentaire. La capacité à gouverner est tout aussi importante. Elle permet de faire des choix politiques importants, de concevoir et de mettre en œuvre des programmes et des actions visant à atteindre ses objectifs et à anticiper les tendances et les défis à venir. Cependant, la capacité de gestion du secteur public pour exécuter les tâches susmentionnées nécessite un recrutement de personnel qualifié fondé sur le mérite, des stratégies efficaces de

---

<sup>391</sup> Muhammad Abdullahi & Abdulkarim Baba Gana, « Role of civil society organizations in promoting democracy and good governance in Nigeria », *International journal of administration and development studies*, Vol. 7, No. 1, 2017, P. 4.

<sup>392</sup> S. B. M. Marume, « Public policy and factors influencing public policy », *International journal of engineering science invention*, Vol. 5, Issue 6, 2016, PP. 6-14.

développement des ressources humaines, la motivation et l'engagement des fonctionnaires et des processus transparents pour la formulation, la budgétisation et la mise en œuvre des politiques.

La coopération avec la société civile et les ONG et la participation des citoyens sont des facteurs importants dans la gouvernance démocratique. Le Gouvernement cambodgien est-il engagé sur cette voie ? Pour répondre à cette question, examinons dans un premier temps la coopération avec les ONG et la société civile (I) avant de vérifier la participation des citoyens (II).

### **I : Le manque de coopération avec les ONG et la société civile**

La société civile (SC) peut se définir comme l'arène, distincte de l'État et du marché, où les gens défendent leurs intérêts communs et cherchent à façonner la gouvernance et les politiques pour le bénéfice de tous dans la société, sans promesse de profit commercial ni de pouvoir officiel<sup>393</sup>. La SC a pour rôle d'amener les voix des pauvres à influencer les politiques gouvernementales, à lutter contre l'injustice et à demander des comptes aux gouvernements, faisant ainsi progresser le processus démocratique. En ce sens, l'espace de la SC renvoie donc à la possibilité d'expression et de participation des citoyens dans les affaires sociales et politiques. Il se réfère à la liberté d'association, d'expression et d'accès à l'information. Elle exige que la SC travaille au niveau social, économique et politique et défie les structures de pouvoir qui créent une barrière au changement et à la transformation sociale. Actuellement, l'espace politique, pour les organisations de la SC (OSC), notamment celles qui travaillent dans les domaines de la justice, des droits de l'homme ou des ressources naturelles, diminue dans de nombreux pays, notamment au Cambodge, en raison des politiques et actions gouvernementales restrictives.

Le droit de former une organisation de la société civile (OSC) au Cambodge est garanti par la Constitution<sup>394</sup> et, dans la pratique, les citoyens peuvent bénéficier de ce droit et l'utiliser. Le Gouvernement royal du Cambodge et les partenaires au développement reconnaissent que les ONG et les organisations internationales non-gouvernementales (OING) ont apporté une contribution importante à la réhabilitation, à la reconstruction et au développement au cours des 30 dernières années. Les ONG sont considérées comme des partenaires importants dans la prestation des services sociaux de base. Formellement, le Gouvernement dispose d'un certain nombre de mécanismes qui impliquent les ONG dans la formulation de la stratégie nationale de développement et dans la mise en œuvre et le dialogue des politiques. Dans la pratique, toutefois, les ONG ont une influence limitée sur la stratégie et la politique gouvernementale et un espace de plus en plus limité pour un dialogue constructif. En dehors de la sphère de la prestation de services, l'environnement

<sup>393</sup> Javad Bahmani, « The role of civil society in development », *Journal of civil & legal sciences*, Vol. 5, 2016, P. 2.

<sup>394</sup> Article 42 de la constitution dispose que « les citoyens khmers ont le droit de constituer des associations et des partis politiques et que ces droits doivent être déterminés par la loi ».

des ONG n'est pas favorable ; les ONG impliquées dans le plaidoyer et les droits de l'homme sont considérées par le Gouvernement comme une opposition indésirable, et l'environnement de leur activité est restrictif. Le Parti du peuple du Cambodge (PCP), qui contrôle le Cambodge, devient de plus en plus autoritaire malgré une opposition politique de plus en plus affirmée. Les ONG et d'autres parties prenantes s'inquiètent largement des principales questions liées à la violation accrue des droits fonciers et à la restriction des droits de l'homme fondamentaux, tels que la liberté d'expression et la liberté de réunion. Les défenseurs des droits de l'homme sont continuellement la cible de menaces et d'attaques.

Les ONG internationales et locales jouent un rôle majeur dans la fourniture ou le soutien de services sociaux de base, souvent dans des zones et des communautés éloignées, et sont présentes dans toutes les provinces et dans tous les secteurs importants du pays. Les ONG apportent également des modèles et des approches alternatives au développement mettant l'accent sur la participation, l'équité, la sensibilité au genre et la durabilité environnementale. Les ONG ont préconisé des réformes nationales pour améliorer la santé, l'éducation, la gouvernance, les droits de l'homme, le système juridique, les services sociaux, l'environnement et le bien-être des femmes et des enfants<sup>395</sup>. Les ONG n'ont pas seulement joué un rôle essentiel dans le développement mais également dans la sphère politique au Cambodge. Elles ont aidé à reconstruire la société civile cambodgienne et ont fourni diverses sources de soutien aux ONG locales, y compris des financements et de la formation. En effet des employés étrangers des ONG sont venus former le personnel des ONG locales et financer des ateliers de collaboration afin de promouvoir la coordination et la coopération. Les ONG internationales et locales ont été considérées comme des instruments majeurs pour établir et renforcer le développement communautaire au Cambodge, en particulier le développement rural, régions où vivent la plupart des pauvres, en raison de l'incapacité du Gouvernement à fournir des services publics et des soins de santé de base à ses habitants.

Les ONG ont largement contribué à l'émergence d'une culture démocratique au Cambodge, notamment par des activités de sensibilisation et de formation, mais la contribution de la société civile à la bonne gouvernance, par la recherche et la diffusion d'informations gouvernementales, la participation aux processus de délibération publique et de prise de décision, est plus récente et plus difficile. Malgré l'intérêt et la valeur qu'ils accordent à l'information publique, la demande citoyenne d'information publique demeure largement latente en raison d'une méconnaissance des droits à l'information, de la réticence à demander des informations sensibles et de la difficulté à

---

<sup>395</sup> Martin Gemzell, « Cambodia: Shrinking spaces versus empowerment of communities », BMZ, Germany, 2017, P. 11.

trouver des informations ou à les utiliser pour effectuer le changement. Sans capacité d'accéder ou de générer des informations sur les politiques et procédures publiques, budgets, dépenses, programmes et services, il est difficile pour les citoyens de formuler et d'exprimer des opinions, de contribuer aux débats publics, de surveiller les actions gouvernementales ou de négocier efficacement avec les fonctionnaires. La société cambodgienne n'a pas l'habitude de partager l'information publique de manière systématique ou formelle et aucune loi concernant l'accès à l'information n'a encore été adoptée. En conséquence, les fonctionnaires ne sont pas habitués à partager l'information et il existe souvent un sentiment d'insécurité parmi les fonctionnaires, en particulier ceux des échelons inférieurs, pour décider quelle information peut/devrait sortir et se montrer réticent à diffuser des informations perçues comme sensibles<sup>396</sup>. Les niveaux d'information et de connaissances sur les questions d'intérêt public sont généralement faibles ; les connaissances des citoyens sur les finances publiques sont particulièrement limitées. Au niveau local, bien que les connaissances générales des citoyens sur les conseils communaux soient plutôt bonnes, les informations sur les budgets et les dépenses des communes sont faibles. La confiance réduite et la perte de pouvoir des citoyens servent également à limiter la demande de telles informations.

Les ONG et la SC au Cambodge ont apporté, et continue d'apporter, des contributions extrêmement importantes au développement politique et social. Les questions et les processus de gouvernance sont hautement politisés et les efforts pour obtenir des informations gouvernementales, soulever des questions ou des préoccupations dans la sphère publique ou examiner les actions gouvernementales ont tendance à être perçus comme des contestations de l'autorité gouvernementale ou des actes d'opposition. Les ONG de défense des droits de l'homme, ainsi que divers autres groupes axés sur le plaidoyer, ont développé une communauté dynamique, mené des campagnes publiques sur des questions importantes et commencé à renforcer les liens avec le gouvernement et les communautés locales.

Ces dernières années, les citoyens et les communautés du Cambodge, grâce au travail de sensibilisation et d'éducation de la SC, ont pris davantage conscience de leurs droits et exigent de plus en plus de justice et de responsabilité. Alors que de plus en plus de communautés sont touchées par l'empiètement sur leurs terres et leurs ressources, les populations organisent, mobilisent et forment des réseaux et des associations dans le but d'exiger leurs droits légaux et la distribution juste et équitable des ressources. La SC a sensibilisé aux droits, a aidé à la mobilisation et à l'organisation communautaire, a soutenu les communautés par des stratégies de plaidoyer et a facilité des réunions entre les communautés, le Gouvernement et le secteur privé. Un obstacle majeur à la capacité de la SC à obtenir plus de succès dans son travail sur les questions de terres et

---

<sup>396</sup> Ibid., P. 14.

de ressources est que la terre et les ressources sont étroitement liées à l'accumulation de richesse et à la capacité de l'élite politique dominante à rester au pouvoir. L'incitation est forte pour l'élite de maintenir un contrôle strict sur les décisions et les ressources et permettre un minimum de transparence. Cela laisse la majorité de la population, y compris la société civile, exclue de toute influence sur les ressources substantielles appartenant au public qui pourrait être utilisée pour des réformes visant à garantir les droits fondamentaux et des moyens de subsistance plus durables. Cela entraîne un manque d'engagement à mettre en œuvre les lois de manière efficace ; une culture d'impunité pour les puissants impliqués dans l'exploitation des terres et des ressources et l'impuissance relative des fonctionnaires d'Etat aux niveaux infranationaux. Le recours à l'intimidation, à la violence et à des moyens extrajudiciaires, qui ont été utilisés pour faire taire les gens et la SC, est lié au pouvoir et à la politique entourant la terre et les ressources naturelles. Des activistes des terres et de la foresterie ont été abattus, des personnes ont été arrêtées et détenues et les auteurs sont restés impunis. La SC a également du mal à obtenir des informations sur les entreprises impliquées dans l'accapement des terres et les violations des droits, car il y a un manque général d'ouverture et de transparence autour des transactions foncières et des ressources.

Le plan stratégique du développement national (PSDN), 2014-2018, ne semble toujours pas reconnaître que les ONG jouent un rôle dans le développement qui va bien au-delà de la fourniture de services de soutien et de la fourniture de secours d'urgence. Un grand nombre d'OSC, tant au niveau national qu'infranational, participent aux politiques publiques et à la mise en œuvre du budget. Cependant, les OSC ont globalement un impact limité sur l'élaboration formelle des politiques publiques et des budgets, d'autant qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme institutionnel formel pour assurer un dialogue public sur les questions politiques ou budgétaires. Le rôle des OSC, dans le lobbying pour la transparence et la responsabilité dans les politiques publiques et la prestation de service, le suivi de la mise en œuvre des politiques et la sensibilisation aux lois, est rarement reconnu dans les documents stratégiques et les politiques du Gouvernement cambodgien. L'expérience mondiale montre clairement que la réalisation d'une bonne gouvernance exige non seulement des efforts de la part du Gouvernement et des OSC mais aussi une demande active de bonne gouvernance de la part des citoyens.

## **II : Le manque de participation des citoyens**

Consulter les citoyens améliore la politique du Gouvernement ; impliquer les citoyens et leur demander ce qu'ils veulent conduit à de meilleurs services publics<sup>397</sup>.

---

<sup>397</sup> G.K. Kimutai et al., « Good governance and service delivery: A study of citizen participation in Kisumu county », *Universal journal of management*, Vol. 6, No. 2, 2018, PP. 59-69.

Les pauvres et surtout les extrêmes pauvres vivent à l'écart de la société ; ils ne participent jamais ni à l'action sociale, humanitaire, culturelle ni à l'activité de développer leur pays car le combat quotidien pour survivre est très difficile. En raison de la hausse de la croissance et de l'augmentation du PIB constaté ci-dessus, si le développement existe en général à l'échelle nationale, pourquoi ne s'exprime-t-il pas à l'échelle locale ? Le développement n'existe que dans les zones urbaines, surtout à Phnom Penh, mais pourquoi n'existe-t-il pas partout dans le pays ?

Ce questionnement ouvre la porte à une nouvelle interrogation, quelles sont les mesures et méthodes utilisées par le Gouvernement pour que le développement n'atteigne pas les zones rurales qui recouvrent 80% du pays ? Autrement dit qu'est-ce que l'Etat a fait pour aider les pauvres ? L'Etat et les citoyens font partie du cycle du développement. Celui-ci ne peut exister et fonctionner que par les citoyens, et si les citoyens ne peuvent pas procéder eux-mêmes, comment peuvent ils développer leur Etat ? De plus, pour développer un pays durablement, il ne s'agit pas juste d'amener les pauvres au dessus du seuil de pauvreté, mais il faut les aider à éviter la vulnérabilité.

La capacité des citoyens à exprimer leurs opinions, leurs besoins et leurs préoccupations afin de sensibiliser les autorités gouvernementales à leurs priorités est un élément clé de la responsabilité sociale. Si les citoyens sont insatisfaits des services publics ou estiment que leurs droits ont été violés, mais n'ont aucun moyen de faire entendre leurs expériences et leurs préoccupations, il y a peu de chances de voir un changement positif en faveur de la prise en compte des besoins des citoyens. Le manque de confiance et la crainte de représailles ont été identifiés comme des obstacles importants à la voix des citoyens au Cambodge. Les fonctionnaires n'ont pas l'habitude d'être contrôlés par les citoyens ou par les SC et sont souvent réticents à entendre des opinions critiques ou interrogatives. En raison des normes culturelles et des réalités sociopolitiques, les citoyens sont démunis et ont peu de confiance en leurs capacités (individuelles ou collectives) d'influencer les décisions ou d'apporter des changements. Les attitudes paternalistes, la logique du favoritisme et la peur des représailles contribuent au sentiment d'impuissance des citoyens. Les femmes, les jeunes et les pauvres sont confrontés à des difficultés particulières pour obtenir des informations, prendre la parole et influencer le changement.

En raison du faible niveau d'autonomisation des citoyens et de la tendance à s'appuyer sur des relations personnelles et des liens, les citoyens ordinaires comptent beaucoup sur les dirigeants locaux pour soulever des problèmes et exprimer leurs besoins et leurs opinions en leur nom. Les leaders au niveau local ont un énorme potentiel pour autonomiser et mobiliser les citoyens, façonner les attitudes et les comportements, faciliter les relations avec les autorités publiques, élever les préoccupations locales à un niveau provincial et même national et aussi de fournir un modèle vivant de ce qu'est le leadership responsive et responsable. Au-delà du vote et de la participation aux

réunions du conseil communal, il existe peu de possibilités et de mécanismes permettant aux citoyens d'exprimer publiquement leurs points de vue et leurs préoccupations. Les opportunités et les mécanismes de dialogue citoyen-État et de participation des citoyens aux processus de délibération publique et de prise de décision progressent lentement au Cambodge, mais leur portée et leur efficacité restent limitées. À l'examen, les approches de responsabilisation sociale offrent un fort potentiel pour renforcer les activités de plaidoyer et combler le terrain d'entente (entre plaidoyer et prestation de services) avec des activités qui cherchent à interagir avec (et même questionner, critiquer et défier) les acteurs étatiques, mais dans une manière constructive, réaliste, fondée sur des données probantes et axée sur les solutions.

La démocratie, le gouvernement par et pour le peuple, exige que les citoyens (et leurs organisations) jouent un rôle actif, non seulement en votant pour les représentants élus, mais aussi en communiquant leurs opinions, leurs besoins et leurs préoccupations aux fonctionnaires ; fournir des commentaires sur les politiques et les plans ; surveiller et fournir des commentaires sur les mesures gouvernementales et tenir le Gouvernement responsable. Le terme « responsabilité sociale » renvoie au large éventail d'actions et de mécanismes (au-delà du vote) que les citoyens peuvent utiliser pour aider les autorités à être plus efficaces et responsables, ainsi que les actions gouvernementales, de la société civile, des médias et d'autres acteurs sociétaux qui favorisent ou facilitent ces efforts<sup>398</sup>. Les approches de responsabilité sociale sont de plus en plus considérées comme un moyen important d'améliorer la gouvernance et l'efficacité du développement en favorisant la transparence, la responsabilité et la réactivité dans les processus d'élaboration des politiques publiques, de budgétisation, de gestion financière et de prestation des services publics. Elles servent également à responsabiliser les citoyens et à contribuer à l'évolution d'institutions démocratiques inclusives et cohésives. Elles ne visent pas à remplacer, mais plutôt à compléter et renforcer les mécanismes conventionnels par lesquels le Gouvernement lui-même tente d'améliorer la gouvernance. Par rapport à d'autres démocraties libérales, les citoyens cambodgiens exercent relativement peu d'influence sur les processus de prise de décision publique et ont peu de possibilités d'exiger la reddition de comptes des fonctionnaires.

La participation des citoyens à la formulation et à l'analyse des budgets publics est une autre catégorie importante de la responsabilité sociale. Un facteur clé permettant un engagement civique et une responsabilité sociale efficaces est que les citoyens disposent d'informations publiques précises et pertinentes<sup>399</sup>. Sans capacité d'accéder ou de générer des informations sur les politiques

---

<sup>398</sup> Mustafa Hyder et al., « Citizen participation in good governance of Pakistan », *International journal of advanced research*, Vol. 7, No. 4, 2019, PP. 1442-1448.

<sup>399</sup> Margherita Paolo Poto et al., « Participation as the essence of good governance: Some general reflections and a case study on the Arctic council », *Arctic review on Law and politics*, Vol. 8, 2017, PP. 139-159.

et les procédures publiques, les budgets, les dépenses, les programmes et les services, il est difficile pour les citoyens de formuler et d'exprimer des opinions, de contribuer aux débats publics, de surveiller les actions gouvernementales ou de négocier efficacement avec les fonctionnaires. Les citoyens estiment qu'il est important d'être informés et d'exprimer leur intérêt à obtenir des informations publiques, en particulier sur les problèmes locaux qui affectent directement leur bien-être physique. Malgré l'intérêt et la valeur qu'ils accordent à l'information publique, la demande de consultation de cette dernière par les citoyens demeure largement latente en raison d'une méconnaissance des droits à l'information, de la réticence à demander des informations sensibles et de la difficulté à trouver des informations ou à les utiliser pour effectuer le changement. Les attitudes paternalistes et les relations de pouvoir hautement personnalisées et la marginalisation des citoyens contribuent également à leur réticence à exiger des informations. Exiger et partager l'information publique, telle que les politiques gouvernementales, les plans et les budgets, est également limitée par la complexité de ces informations et souvent aussi par une conscience limitée de leur pertinence pour les intérêts et les moyens de subsistance des citoyens. Dans les zones rurales, les faibles niveaux d'éducation et l'analphabétisme généralisé peuvent également limiter la capacité des citoyens à accéder à l'information et à la conserver, surtout si elle est détaillée ou technique. Ce manque de demande active est aggravé par la faible transparence du Gouvernement. La société cambodgienne n'a aucune tradition de partage de l'information publique de manière systématique ou formelle et aucune loi sur l'accès à l'information n'a encore été adoptée.

En raison du faible niveau d'autonomisation des citoyens, du manque de confiance dans les institutions et de la tendance à s'appuyer sur les connexions et relations personnelles, les citoyens ordinaires dépendent fortement de l'initiative et de l'intervention des dirigeants locaux. En plus d'un haut degré de dépendance envers les dirigeants locaux, un examen poussé permet d'identifier un certain nombre de faiblesses et de défis liés à la direction (leadership) à tous les niveaux. De nombreux dirigeants locaux ont des attitudes hiérarchiques condescendantes et une faible notion de leadership en tant que service ou de reddition de comptes vers la population. Par conséquent, plutôt que de chercher à renforcer la voix des citoyens, de nombreux dirigeants utilisent leur autorité pour prendre des décisions unilatérales et accorder des faveurs, perpétuant ainsi les systèmes traditionnels de domination et de favoritisme. Les dirigeants locaux, qui s'engagent véritablement à promouvoir le développement participatif et l'autonomisation des citoyens, ont souvent des capacités et des ressources limitées et n'ont pas accès ni à la formation ni au soutien.

Le but ultime de la responsabilité sociale est non seulement d'améliorer l'information et la voix des citoyens, mais aussi d'obtenir une réponse des fonctionnaires et des actions qui améliorent l'efficacité et la responsabilité du gouvernement.



## **§2 : Les défaillances du secteur public**

L'essence de l'administration publique, en tant qu'institution démocratique, consiste à utiliser les principes de la bonne gouvernance pour concevoir et structurer les institutions de l'État, leurs processus et mécanismes internes et leurs missions. La transparence et la responsabilisation font partie des principes de la bonne gouvernance. La transparence favorise l'ouverture du processus démocratique par le biais de rapports et de réactions, de procédures et de processus clairs, ainsi que du comportement et des actions de ceux qui détiennent le pouvoir de décision<sup>400</sup>. Cela rend les informations compréhensibles et des normes claires accessibles aux citoyens. La responsabilisation<sup>401</sup>, quant à elle, est le pilier de la démocratie et de la bonne gouvernance qui oblige l'État à se concentrer sur les résultats, à rechercher des objectifs clairs, à élaborer des stratégies efficaces, à suivre et à rendre compte des résultats. Cela implique de tenir les individus et les organisations responsables de la performance mesurée aussi objectivement que possible. La cause fondamentale de la corruption est le monopole et la discrétion, sans une responsabilisation adéquate ; cela implique que l'expansion du rôle du Gouvernement dans le développement a placé la bureaucratie dans une position de monopole et a accru les possibilités d'un pouvoir discrétionnaire administratif illimité. La corruption résulte d'une réglementation excessive, d'un pouvoir discrétionnaire bureaucratique accru et de l'absence d'un système adéquat de responsabilisation et de transparence.

Le problème pour le Cambodge est de savoir si son Gouvernement s'est engagé à promouvoir la transparence et la responsabilisation ? Nous répondrons à ce questionnement en s'intéressant d'abord à la transparence du secteur public au Cambodge (I) avant d'examiner la responsabilisation de ce dernier (II).

### **I : L'absence de transparence du secteur public**

Bien qu'un certain nombre de lois et de dispositions légales existent, elles ne couvrent pas tous les aspects liés à la transparence du secteur public. Aucune loi sur l'accès à l'information n'a été adoptée et les dispositions existantes contiennent des lacunes quant aux garanties juridiques concernant la transparence du secteur public. Malgré cela, de multiples lois, règlements et programmes politiques de l'État contiennent des dispositions exigeant que l'information officielle soit rendue publique. En outre, la loi sur les archives de 2005, qui régit la gestion et la conservation de l'information dans les archives gouvernementales, permet aux membres du public de consulter, à des fins de recherche, des « documents publiés ». Le terme « documents publiés » n'est cependant

---

<sup>400</sup> Sri Juni Woro & Supriyanto, « Enchanting trust, transparency and accountability in the local development process », *International journal of administrative science and organization*, Vol. 20, No. 1, 2013, PP. 36-43.

<sup>401</sup> Khotami, « The concept of accountability in good governance », *Advance in social science, education and humanities research*, Vol. 163, 2017, PP. 30-33,

pas clairement défini, et ceux qui ne sont pas considérés comme des documents publiés ne peuvent pas être consultés pendant 20 ans après leur date de création. Ainsi, l'absence d'une définition claire présente le risque que la documentation soit arbitrairement gardée privée. La loi sur la presse de 1995 contient également des dispositions relatives à l'accès à l'information. Spécifiquement, il prévoit le droit à la presse d'accéder aux informations contenues dans les documents détenus par le Gouvernement. Une demande doit être envoyée à l'institution concernée, en précisant les informations requises. L'institution est alors obligée de répondre dans les 30 jours suivant la réception de la demande. L'inconvénient est que cette loi ne s'applique qu'aux membres de la presse ; par conséquent, contrairement aux journalistes, les simples citoyens cambodgiens ne peuvent exiger l'accès aux documents gouvernementaux. Les demandes publiques d'information gouvernementale ont été particulièrement faibles, atteignant à peine 2%. En particulier, la divulgation des informations demandées par les citoyens est laissée à la discrétion des fonctionnaires et est souvent refusée sur la base de préoccupations supposées de sécurité nationale ou de bureaucratie. Dans certains cas, des informations seraient fournies en échange d'argent. Peu de dispositions sont en place pour assurer que le public puisse accéder à de l'information pertinente sur les organismes d'application de la loi au Cambodge. L'absence de lois nécessaires, dans certains cas, et les spécifications inadéquates des mécanismes existants se traduisent par des garanties limitées pour assurer la transparence des activités des organismes chargés de l'application de la loi.

Peu de règlements existent pour permettre au public d'avoir accès à l'information sur les activités pertinentes de l'Exécutif. L'article 84 de la loi sur le système de finances publiques de 2008 exige que tous les registres et toutes les dépenses des administrations nationales soient transparents et accessibles au public. Par conséquent, il s'ensuit que les informations financières de l'Exécutif devraient être rendues publiques. Tandis que les réunions du Conseil des ministres doivent être enregistrées, la seule exigence est qu'ils soient soumis au Roi pour information. Aucune disposition ne garantit que le public y aura accès. Les dispositions de la loi anticorruption exigent des fonctionnaires la divulgation de leurs actifs, tous les deux ans, à l'unité de lutte contre la corruption. Cependant, ces fichiers doivent rester hautement confidentiels à moins qu'ils ne soient ouverts à l'enquête. Ainsi, aucune obligation légale ne garantit que les déclarations de patrimoine de l'Exécutif doivent être rendues publiques ; dans l'ensemble, les dispositions existantes sont limitées en ce qui concerne les exigences de transparence de ses activités. L'absence d'une loi sur l'accès à l'information constitue également une lacune dans le cadre juridique pour assurer la divulgation publique de l'information officielle. Les chiffres budgétaires disponibles sur l'exécutif sont limités ; le public peut accéder à un chiffre global pour le budget alloué par le Conseil des ministres chaque année. Pourtant, une information détaillée, sur la façon dont l'argent sera utilisé,

n'est pas divulguée publiquement. Le site officiel du Conseil des ministres propose des communiqués de presse sur les activités de l'Exécutif, cependant, les procès-verbaux des réunions du Conseil des ministres ne sont pas publiés. Par conséquent, le public a un accès limité au processus interne de discussion et de prise de décision du Gouvernement.

Pareillement, des dispositions limitées sont en place pour garantir que les informations pertinentes sur les activités et la prise de décisions de l'Autorité nationale d'audit (ANA) sont accessibles au public. La loi sur l'audit stipule que la fonction principale de l'ANA est d'effectuer des audits externes. La loi énumère également les différentes institutions qui sont soumises à l'audit de l'ANA. Les différents types d'audits externes entrepris par l'institution sont également répertoriés dans la loi, notamment : les audits des états financiers, les audits de projets financés par des sources externes et les audits de performance. Dans l'intérêt de la transparence, l'ANA est tenue de vérifier et de certifier le règlement budgétaire annuel du gouvernement, préparé par le Ministère de l'économie et des finances (MEF). Le rapport de l'ANA sur le règlement du budget est ensuite soumis à l'Assemblée nationale. Aucune disposition ne précise toutefois si ce rapport devrait être débattu au Parlement. En outre, l'Auditeur général (vérificateur) doit signaler à l'Assemblée nationale, au Sénat, au Conseil des ministres, au MEF et aux autres ministères compétents les irrégularités dans la comptabilité, la gestion monétaire et la gestion d'actifs. En plus, l'Auditeur général doit régulièrement rendre compte à l'Assemblée nationale et au Sénat de tout problème découlant de l'exercice de ses fonctions. Le terme « régulièrement », n'est cependant pas clairement défini, ce qui amène rarement la production de tels rapports. La loi sur l'audit dispose que les rapports publiés par l'Auditeur général sont reconnus comme des documents publics ; néanmoins, aucune date limite pour la publication de ces rapports n'est prévue par la loi, ce qui pourrait permettre la publication tardive des rapports d'audit sans aucune disposition légale permettant de demander des comptes à l'ANA. Les rapports publiés par l'Auditeur général ne devraient pas être publiés si les informations qu'il contiennent sont jugées contraires à l'intérêt public. Les informations contraires à l'intérêt public sont décrites comme des informations compromettant la sécurité, la défense, la souveraineté ou les relations internationales du Cambodge ou comme une information compromettant l'intérêt commercial d'une personne ou d'une personne morale. Cette clause ne fournit cependant pas suffisamment de détails sur la manière dont la gestion des informations à accès restreint doit être entreprise. Par exemple, le processus de décision, par lequel les informations doivent être classées comme contraires à l'intérêt public et quelle institution devrait être chargée de traiter les informations classifiées, n'est pas mentionné. L'ambiguïté de cette disposition rend possible la rétention arbitraire des informations publiques par le Gouvernement. Alors que le public et les membres du Parlement peuvent obtenir des informations pertinentes sur l'organisation et le fonctionnement de l'ANA, la publication des rapports d'audit est retardée et peu

fréquente. Depuis la création de l'ANA, seuls deux rapports d'audit sur le règlement du budget ont été rendus publics ; ceux-ci ont été publiés au moins trois ans après les exercices financiers concernés. Le rapport d'audit de 2006 sur la gestion des finances publiques a été publié en 2009 et le rapport correspondant de 2007 n'a été publié qu'en 2011. Cela ne correspond pas à la norme internationale minimale exigeant qu'un rapport d'audit soit publié chaque année et au plus tard deux ans après l'exercice financier concerné. En ce moment, le rapport d'audit de 2012 sur le règlement budgétaire annuel du gouvernement aurait été produit, bien qu'il soit limité à un usage interne. Les informations sur les audits de l'ANA lui-même ne sont pas non plus disponibles.

De même, il y a peu de dispositions légales qui exigent un accès public à l'information sur les activités et les processus de prise de décision de l'Unité anti-corruption (UAC). Cette unité est responsable de l'examen et de la création des documents relatifs à la corruption. L'UAC élabore également des plans d'action conformément à la stratégie et à la politique du Conseil national contre la corruption (CNCC). ; toutes les activités de l'UAC, y compris les enquêtes et la prise de décision sur les affaires de lutte contre la corruption, sont signalées au CNCC. Ce dernier rapporte ensuite au Premier ministre sur une base semestrielle. La loi sur la lutte contre la corruption n'exige pas que les informations susmentionnées soient rendues publiques. L'absence de dispositions légales contenues dans la loi anti-corruption relative à la divulgation publique d'informations, combinée à une loi sur l'accès à l'information n'ayant pas encore été adoptée, souligne les exigences légales limitées de publication d'informations par l'UAC. Bien que le public puisse obtenir des informations pertinentes sur l'organisation et le fonctionnement de l'UAC, les informations sur les décisions qui les concernent et la manière dont ces décisions ont été prises ne sont pas disponibles. Les rapports d'activité et les données sur le recrutement des ressources humaines ne sont pas davantage accessibles au public. De plus, les justifications et le raisonnement utilisés dans les décisions de l'UAC ne sont pas communiqués et ne divulguent pas clairement les informations sur le nombre et le type de plaintes reçues. Contraste évident avec la Commission indépendante contre la corruption (CICC) de Hong Kong qui fait preuve d'une pratique transparente exemplaire. Ainsi la CICC dispose d'une base de données en ligne accessible au public détaillant le nombre de plaintes reçues, le nombre de personnes poursuivies, condamnées, mises en garde ou recommandées pour des mesures disciplinaires.

## **II : L'absence de responsabilisation au sein du service public**

Plusieurs dispositions sont en place pour assurer les équilibres de l'Exécutif au Cambodge ; cependant, elles ne sont pas compréhensibles. La Constitution garantit que les membres de l'exécutif doivent, dans une certaine mesure, rendre compte à l'Assemblée nationale. Les membres de l'Assemblée nationale peuvent poser une question au Gouvernement, conformément à l'article

96 de la Constitution. Si la question soulevée met en jeu la responsabilité d'un ou de plusieurs ministres, ils sont censés répondre. Si la question se rapporte à la politique générale du Gouvernement, le Premier ministre est obligé de répondre. Les explications peuvent être données verbalement ou par écrit par les membres de l'exécutif, mais doivent être soumises dans les sept jours suivant la réception de la question. Les membres du Gouvernement sont passibles de sanctions s'ils commettent un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 126 de la Constitution dispose que l'Assemblée nationale a le pouvoir de demander des comptes aux membres du Gouvernement dans de tels cas et elle décide s'il y a lieu de porter des accusations devant la juridiction compétente, contre la personne en question. La décision est prise au scrutin secret à la majorité simple des membres de l'Assemblée nationale. Cependant, les exigences en matière de rapports à l'intention de l'Exécutif sont rares. Les procès-verbaux des réunions du Conseil des ministres doivent être envoyés au Roi pour le tenir informé ; cependant, ils ne sont pas tenus d'être envoyés à l'Assemblée nationale ou d'être rendus publics. L'Exécutif n'est également pas légalement obligé de consulter le public lors du processus de prise de décision. Par conséquent, les dispositions existantes ne sont pas suffisantes pour garantir que le pouvoir exécutif est responsable de ses activités ; les dispositions existantes prévoient un contrôle limité de l'exécutif.

Le gouvernement est audité par l'ANA chaque année ; de plus, conformément aux exigences constitutionnelles, si le Premier ministre informe le Roi des réunions du Conseil des ministres, il ne publie pas les rapports de ses réunions et ne fournit pas non plus de tels rapports ou ne justifie pas ses décisions au Parlement. Le Premier ministre et les ministres viennent rarement aux sessions parlementaires pour répondre aux questions posées par la représentation parlementaire. Dans l'ensemble, l'équilibre des pouvoirs est limité en raison de la centralisation du contrôle au sein d'un groupe restreint de détenteurs de pouvoir et de l'absence de séparation des pouvoirs entre les institutions de gouvernance de base. L'utilisation de sous-décrets illustre ce point ; ils sont régulièrement adoptés sans l'approbation de l'Assemblée nationale, sapant ainsi le rôle législatif du Parlement. Au lieu de cela, les sous-décrets sont généralement préparés par les ministères compétents, adoptés par le Conseil des ministres et signés par le Premier ministre. Ils ont été utilisés pour adopter une réforme contestée ; par exemple, le sous-décret n°146, sur les concessions foncières économiques, permet au Gouvernement d'octroyer des contrats aux concessionnaires des terres publiques destinées à l'exploitation agricole et agro-industrielle.

Bien qu'un certain nombre de lois et de dispositions relatives au secteur public existent, elles ne couvrent pas tous les aspects de la responsabilité des employés (fonctionnaire et non fonctionnaire) du secteur public et certaines dispositions contiennent des lacunes. Quelques dispositions sont en place pour assurer que les employés du secteur public doivent rendre compte de

leurs actions et en être responsables. Celles-ci, cependant, ne sont pas répandues dans tout le secteur. Plusieurs mécanismes de responsabilisation du secteur public semblent ne rien valoir. Néanmoins, la crédibilité des rapports pertinents et leur fonction réelle de contrôle ne sont pas clairement définies. De plus, les rapports institutionnels ne sont pas nécessairement diffusés au public, ce qui offre une possibilité limitée d'équilibrer les pouvoirs.

L'ANA a été créée par la loi sur l'audit de 2000 en tant qu'institution suprême d'audit au Cambodge et a commencé ses opérations au début de 2002. L'ANA est habilitée à entreprendre des audits externes du Gouvernement et de tous les Ministères, bureaux sous-nationaux et agences ; ainsi que des institutions financières publiques, des entreprises publiques et de toute autre organisation recevant une aide financière, des biens ou des services du Gouvernement. Les audits de l'ANA portent sur les registres comptables, les systèmes de gestion, les contrôles opérationnels et les programmes des institutions concernées. L'ANA a pour mission de contribuer au développement des finances publiques et d'accroître la transparence des processus financiers publics et est également chargée de renforcer la responsabilité de l'administration des fonds publics, des actifs et des entreprises publiques. Bien que quelques dispositions existent, elles ne couvrent pas tous les aspects concernant la responsabilité de l'ANA. La loi sur l'audit stipule qu'à des fins d'information, l'ANA adresse des signalements directement à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Gouvernement. Cependant, aucune exigence ne précise la fréquence, le contenu ou la date limite de soumission de ces rapports. En revanche, les normes internationales des institutions supérieures d'audit exigent que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques rende compte de ses activités, à des organismes publics responsables, une fois par an. Etant donné l'absence d'un tel délai dans la législation nationale, il n'y a aucune garantie que des informations régulières soient diffusées. Cela peut empêcher les acteurs externes d'être en mesure de tenir efficacement l'ANA pour rendre compte de ses actions. La loi sur l'audit stipule qu'en cas d'urgence, le comité permanent peut créer une commission spéciale chargée d'examiner les activités et les opérations de l'ANA. Au-delà, la loi ne prévoit aucune autre obligation pour l'ANA de procéder à des audits internes ou externes réguliers de sa propre gestion financière et de sa performance. En revanche, les départements d'audit interne sont établis par la loi dans tous les Ministères et entreprises d'État. Ils doivent tous soumettre des rapports de chaque mission d'audit à l'ANA. Cependant, en l'absence d'exigences légales sur l'ANA elle-même pour subir un tel processus d'audit interne, il y a des déséquilibres pour s'assurer que l'ANA répond aux normes d'audit qu'elle exige d'autres institutions. L'accès limité à l'information demeure un défi pour assurer la responsabilisation de l'ANA dans la pratique. Elle prépare un rapport d'audit pour chaque audit qu'elle a effectué à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Gouvernement. L'Assemblée nationale transmet les rapports de l'ANA à son comité financier et bancaire pour discussion, ce qui permet un certain degré de

responsabilité et de retour des commentaires sur les rapports. Les détails de ces discussions et les éventuelles recommandations ou actions de suivi ne sont pas accessibles au public. Dans l'ensemble, l'accès à des informations détaillées reste un obstacle à la responsabilisation de l'ANA ; ni les rapports sur les audits individuels, ni les rapports d'audit sur le règlement budgétaire annuel du Gouvernement ne sont rendus publics. En outre, aucune information officielle n'est accessible sur les audits financiers annuels indépendants des propres finances de l'ANA. Compte tenu de cela, les possibilités d'examen public visant à demander des responsabilisations de l'ANA sont considérablement limitées.

La loi sur la lutte contre la corruption de 2010 a établi l'UAC mais, il existe peu de dispositions légales garantissant que l'UAC produit des rapports et est responsable de ses actions. Comme tous les Ministères, les organismes gouvernementaux et les institutions publiques, l'UAC est tenue de faire effectuer un audit indépendant par l'ANA. Cela comprend un audit des états financiers, des audits des systèmes et des opérations institutionnels et une évaluation de la performance. Cependant, l'un des membres du CNCC doit être sélectionné parmi les membres de l'ANA, comme stipulé dans la loi sur la lutte contre la corruption. L'inclusion d'un représentant du CNCC à l'ANA soulève des questions concernant les conflits d'intérêt. Cela pourrait potentiellement limiter la portée d'une véritable responsabilisation dans la réalisation d'un audit de l'UAC par l'ANA. Peu de dispositions sont en place pour assurer la responsabilisation de l'UAC. L'UAC a créé sa propre section des enquêtes internes, chargée d'enquêter sur les affaires de corruption au sein de l'unité. Les membres du personnel de cette section travaillent sous couverture et ne sont pas connus des autres employés. Ils relèvent directement du président de l'UAC. Cependant, aucune information supplémentaire n'est disponible sur la manière dont la section des enquêtes internes conduit ses opérations. Les rapports de l'UAC ne sont pas rendus publics et il n'y a aucune trace de leur conformité aux exigences légales. Même si l'UAC a déposé des rapports conformément à la loi, seul un petit groupe de personnes est autorisé à les voir (le CNCC et le Premier ministre). Par conséquent, très peu de niveaux de responsabilisation existent pour permettre de véritables vérifications et équilibres.

La faiblesse du secteur public cambodgien ne génère pas seulement son dysfonctionnement mais crée également une inefficacité de celui-ci à l'égard des catastrophes naturelles qui se produisent fréquemment, chaque année dans le pays.

## **Section II : Les insuffisances du secteur public à l'égard des catastrophes naturelles**

Une catastrophe naturelle est définie par l'ONU comme les conséquences d'événements causés par des aléas naturels qui submergent la capacité de réponse locale et nuisent gravement au

développement social et économique d'une région. Les catastrophes naturelles sont des événements extrêmes et soudains causés par des facteurs environnementaux qui frappent des personnes et endommagent des biens. Elles sont à l'origine d'éventuels événements préjudiciables qui peuvent générer un niveau élevé de pertes des progrès accomplis par les sociétés en matière de développement et détruire partiellement les capacités endogènes qu'ils ont accumulées, ce qui réduit leurs perspectives de bien-être futur. Dans les processus clés liés au développement, les catastrophes peuvent détruire des capacités endogènes préexistantes et affecter leur fonctionnement et leurs résultats, y compris les marchés, les processus de production, les infrastructures, les réseaux, les ressources naturelles, les services éco systémiques, etc. A court terme, les catastrophes naturelles comportent des risques sérieux de déviation des pays de leur développement durable.

L'impact des catastrophes naturelles, en particulier des inondations, des tempêtes et des sécheresses, a fortement augmenté au cours des dernières décennies et tend à augmenter davantage. Les tendances à long terme, associées à la progression du changement climatique, intègrent les risques émergents en augmentant la variabilité climatique et en induisant des changements climatiques globaux. En conséquence de cette tendance, il est à prévoir que les phénomènes hydro-climatiques dangereux augmenteront, ainsi que d'autres phénomènes associés, qui ont tous des effets négatifs sur la santé humaine, tel que l'élévation du niveau de la mer, l'impact sur les systèmes écologiques, les ressources en eau et la plupart des processus de développement de nature économique, tel que la production agricole, forestière et la pêche ainsi que les activités liées à la création et à l'expansion d'établissements humains. Ainsi, le plus grand impact du changement climatique se produira à travers des changements dans l'indice des risques naturels. Pour faire face aux risques liés à l'incertitude et aux tendances croissantes des risques naturels, il est essentiel que les facteurs humains, influant sur leur évolution, soient adaptés<sup>402</sup>. En fait, en plus des processus naturels déterminant la manifestation de phénomènes naturels, les actions humaines ont historiquement contribué à créer ou à exacerber des aléas. Cette responsabilité directe des activités humaines dans l'exacerbation ou la création de nouveaux aléas est un facteur supplémentaire à prendre en compte dans l'incertitude des tendances des aléas. La pollution, due à la production d'émission de gaz à effet de serre, a eu un impact sur les processus climatiques, contribuant à déclencher le réchauffement planétaire et à affecter la fréquence et l'intensité des événements climatiques extrêmes. Au niveau local, la déforestation et la désertification sont reconnues comme des risques en soi, car elles peuvent affecter les caractéristiques des précipitations locales, favorisant ainsi la sécheresse, et découler d'interventions humaines sur la nature.

---

<sup>402</sup> Nicolás C. Bronfman et al., « Natural disaster preparedness in a multi-hazard environment: Characterizing the sociodemographic profile of those better (worse) prepare », Plos One, Vol. 14, No. 4, 2019, PP.1-18.



Dans cette section, nous allons aborder les catastrophes naturelles qui ont eu lieu au Cambodge (§1) et la capacité du Gouvernement à réagir face à celle-ci (§2).

### **§1 : les risques de catastrophes naturelles**

Le Cambodge est l'un des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles au monde, classé au 8<sup>ème</sup> rang de l'indice de risque mondial<sup>403</sup> et au 1<sup>er</sup> rang de l'indice Standard and Poor des pays vulnérables aux impacts du changement climatique. C'est aussi un pays qui s'urbanise rapidement. Pour la période de 1990-2013, le taux d'urbanisation du pays était parmi les plus élevés de la région, avec une moyenne d'environ 3,5% par an<sup>404</sup>. L'urbanisation rapide au cours des dernières années a entraîné de nouveaux risques de catastrophe pour la population cambodgienne et présente de nouveaux défis pour les programmes de réduction des risques de catastrophe (PRRC). La gravité de ces risques est de plus en plus reconnue par le Gouvernement et la société civile. Le Plan national d'action 2014-2018 du Gouvernement pour la PRRC identifie les zones urbaines comme des sites clés de vulnérabilité aux catastrophes, telles que les inondations et les typhons<sup>405</sup>. Le changement climatique devrait aggraver la vulnérabilité aux dangers à l'avenir. Les pauvres urbains sont particulièrement vulnérables parce qu'ils vivent souvent dans des zones périphériques à risque. Des études récentes ont révélé que 42% <sup>406</sup> étaient touchés par les inondations. Pour comprendre cela, il faut regarder d'abord la vulnérabilité des pauvres envers une catastrophe naturelle régulière (I) et l'effet de cette dernière sur la santé et l'éducation des citoyens (II).

#### **I : La vulnérabilité des pauvres envers les catastrophes naturelles**

Le Cambodge a toujours été habitué aux inondations annuelles et profite même de ce phénomène qui lui assure une très grande superficie de rizières et d'autres cultures et l'une des pêcheries les plus productives au monde. Les inondations servent de source d'humidité et ce qui reste après de multiples inondations est un sol fertile. Du point de vue de la pêche, les inondations contribuent à la production élevée de poissons dans le bassin, étant donné que les zones inondées pendant une partie de l'année peuvent produire beaucoup plus de poissons que les masses d'eau permanentes de même taille. Malheureusement, cette situation régulière est instable, avec de nombreuses années d'inondations désastreuses, telles que durant les années 2000, 2011 et 2013. Ces inondations causent d'énormes dommages et de nombreuses personnes sont touchées. Elles ont

---

<sup>403</sup> World risk report, United Nations University, Institute for environmental and human security (UNU-EHS), 2013, P.9.

<sup>404</sup> World development indicators, 2015.

<sup>405</sup> GRC, Plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophe, 2014.

<sup>406</sup> Sahmakum TEANG TNAUT, « The Phnom Penh survey: A study on urban poor settlements in Phnom Penh », Phnom Penh, 2014. [http://teangtnaut.org/wp-content/uploads/2014/03/STT-201402\\_Phnom-Penh-Survey.pdf](http://teangtnaut.org/wp-content/uploads/2014/03/STT-201402_Phnom-Penh-Survey.pdf)

causé la mort de beaucoup d'individus et sont le responsable numéro un des catastrophes naturelles au Cambodge<sup>407</sup>. Les inondations de l'année 2000 ont eu l'impact le plus important depuis 70 ans – 22 provinces et plus de 3,4 millions de personnes ont été touchées. Les inondations de l'année 2011 ont également été particulièrement dévastatrices, avec 18 provinces et 1,6 millions de personnes touchées. 925 kilomètres des routes nationales, provinciales et urbaines ont été recouvertes et 360 kilomètres ont été endommagés. Elles ont causé une perte estimée de 630 millions de dollars. 250 personnes ont été tuées et 23 personnes ont été blessées gravement lors de ces inondations ; 431 000 hectares de rizières ont été concernés dont 267 000 hectares endommagés. Pareillement, les inondations de 2013 ont atteint 20 provinces et parmi elles des provinces pauvres. Les inondations ont affecté 377 354 ménages dont 168 personnes sont mortes et forcé 31 314 ménages à abandonner leur maison. Alors que les populations rurales cambodgiennes sont très vulnérables aux risques et aux chocs, les inondations ont été un autre coup dur pour les moyens de subsistance. La valeur totale des dommages et des pertes s'est élevée à 356 millions de dollars, dont 153 millions de dollars représentent la destruction des actifs physiques dans les zones touchées et 203 millions de dollars représentant des pertes estimées de production et de flux économiques<sup>408</sup>. Les dommages représentent 43% de l'impact économique total des inondations, les 57% restants sont des pertes.

Les inondations peuvent constituer une menace pour la population et l'économie, mais qui peuvent également en bénéficier. Les inondations régulières apportent généralement des avantages aux communautés riveraines. Dans le cas d'inondations normales et régulières, l'économie et l'écologie locales sont bien adaptées au risque<sup>409</sup>. Avec 46% de la population cambodgienne vivant dans la plaine inondable, il est clair qu'il doit y avoir une inter-connectivité entre les facteurs socioéconomiques, l'utilisation des terres et les inondations. Cela représente également un risque pour le pays, car ces 46% de la population est – en plus de profiter de la plaine inondable ou ayant au moins une raison d'y vivre dans une perspective socioéconomique – vulnérable aux inondations<sup>410</sup>.

Les pauvres sont les plus touchés par une inondation puisqu'ils peuvent perdre toutes leurs possessions (leur maison, leurs récoltes agricoles, leur travail), alors qu'elles n'ont pas les ressources suffisantes pour reconstruire. Selon une étude de la BM<sup>411</sup>, les populations pauvres sont touchées au-delà de la moyenne par les inondations et perdent une part plus importante de leur

---

<sup>407</sup> GRC, Le Comité national de gestion des catastrophes, 2014.

<sup>408</sup> GRC, « Post-flood recovery need assessment », 2014, p.25.

<sup>409</sup> K.M. DE BRUIJN, « Resilience and flood risk management: a systems approach applied to lowland rivers », Delft University Press, Netherland, 2005.

<sup>410</sup> K. THEY, Rapport sur la planification socioéconomique nationale, institut national de la statistique, comité national du Cambodge pour le Mékong et commission du fleuve Mékong, Phnom Penh, 2014.

<sup>411</sup> S. HALLEGATE et al., « Managing the impacts of climate change on poverty », World Bank, Washington D.C., 2016.

revenu annuel quand une telle catastrophe survient. La perte des moyens de subsistance, occasionnés par les inondations, peut maintenir les communautés affectées dans la pauvreté et annuler une partie des progrès économiques et de développement réalisés pendant ces dernières années. Les agriculteurs et les travailleurs non qualifiés, qui dépendent principalement de l'agriculture pour leur moyen de subsistance, ont subi les conséquences les plus graves. Les groupes particulièrement touchés sont les enfants, les personnes handicapées, les ménages dirigés par les femmes et les personnes âgées. Ces effets ont été reconnus comme étant causés par la perturbation des moyens de subsistance mais également des principaux services sociaux comme la santé et l'éducation.

Les terres agricoles et les infrastructures endommagées à la suite des inondations ont eu des conséquences immédiates et permanentes pour des millions de personnes qui dépendent largement de la production et de l'emploi saisonniers pour leur subsistance. Les dommages causés par une catastrophe naturelle, tels que les inondations, peuvent pousser les ménages non pauvres dans la pauvreté et plonger les ménages pauvres dans l'extrême pauvreté. A la suite de ces chocs, de nombreux ménages touchés ne pouvaient plus travailler, ni avoir d'eau potable ni envoyer leurs enfants à l'école.

Comparée aux inondations, la sécheresse est sans doute moins comprise et étudiée, ce qui rend difficile la création d'une réponse nationale. La sécheresse, qui résulte principalement de précipitations irrégulières, est exacerbée par une couverture limitée de l'irrigation. La sécheresse au Cambodge est caractérisée par la perte de sources d'eau, causée par la fin précoce ou des retards dans les précipitations saisonnières attendues. La sécheresse affecte gravement la productivité agricole, en particulier dans les communautés rizicoles qui dépendent uniquement de la pluie ou de l'irrigation par les rivières. La faible production agricole, due à la sécheresse prolongée, a augmenté l'endettement des familles et a contribué à des pénuries alimentaires généralisées. En 2009, 13 provinces sur 24 ont été touchées par de graves sécheresses. 57 965 hectares de rizières ont été affectés dont 2 621 hectares ont été détruits complètement. En 2010, 12 provinces ont été touchées par la sécheresse. 14 103 hectares de cultures ont été touchés dont 3 429 hectares de riz transplanté et 5 415 hectares de cultures secondaires ont été endommagés. En 2011, la sécheresse a touché 3 804 hectares et en 2012, elle a touché 11 provinces et affecté 14 190 hectares de rizières dont 3 151 hectares ont été détruits complètement.

Logar et Van den Bergh<sup>412</sup> constatent qu'il existe trois types de coûts liés à la sécheresse : les coûts directs, indirects et non marchands (intangibles). Ils monétisent les coûts en fonction de l'ordre des impacts. Par exemple, le coût direct de la sécheresse dans l'agriculture est la réduction de la production agricole. Les coûts de la sécheresse comprennent le coût d'interruption, le coût de la réduction du rendement ou de la faible productivité et le coût d'endommagement. Le coût d'interruption est encouru lorsqu'une bonne précipitation est suivie d'une période de sécheresse au milieu de la saison des pluies, obligeant les agriculteurs à augmenter leur main-d'œuvre pour la production de riz. Le coût de la réduction du rendement est causé par la sécheresse lorsque la saison des pluies est plus courte que la saison sèche. Le coût d'endommagement est encouru en cas de cessation précoce des pluies, dont les conséquences détruisent les récoltes, et réduisent la taille de la zone récoltée par rapport aux zones cultivées. En raison des risques naturels causés par les effets du changement climatique, les agriculteurs, en particulier ceux qui dépendent de la production de riz pluvial, ne peuvent plus compter sur une distribution imprévisible des précipitations. S'il y a des débuts tardifs ou de faibles quantités de pluie pendant la période de démarrage de la saison de culture, les agriculteurs doivent retarder leur calendrier ou transplanter les plants dans les champs sans eau et espérer que la pluie tombe dans les jours qui suivent, risquant la destruction des nouvelles plantes. De nombreux agriculteurs cambodgiens déclarent avoir des expériences de ces conditions<sup>413</sup>.

Les cyclones tropicaux ne sont pas aussi communs que les inondations et les sécheresses, mais sont les catastrophes météorologiques les plus coûteuses qui affectent le Cambodge. Les inondations et les glissements de terrain, qui résultent des tempêtes et des vents violents, causent des pertes agricoles, des blessures et des décès ainsi que des dommages aux infrastructures privées et publiques. Comme le Cambodge est principalement composé de plaines et de plateaux, il est susceptible de connaître de plus en plus d'épisodes d'événements liés aux tempêtes, en particulier dans les zones basses telles que les grandes plaines inondables entourant le lac Tonlé Sap. Les données officielles suggèrent que les tempêtes sont la première cause des maisons endommagées et détruites au Cambodge (51%), suivies par les inondations (41%) et les feux (7%). En 2013, 9 946 maisons ont été détruites à cause des tempêtes ; en 2009, le typhon Ketsana, l'un des typhons les plus dévastateurs de l'histoire, a touché 14 provinces et affecté 180 000 ménages dont 43 personnes sont mortes et 67 personnes ont été blessées.

---

<sup>412</sup> I. Logar & J.C.J.M. Van Den Bergh, « Methods to assess costs of draught damages and policies for drought mitigation and adaptation », *Water Resources Management*, Issue 6, 2013, pp. 1-14.

<sup>413</sup> N. Chhinh & B. Poch, « Climate change impacts on agriculture and vulnerability as expected poverty of Kompong Speu province », *International Journal of Society of Environmental and Rural Development*, Vol. 32, 2012, pp. 28-37. <http://iserd.net/ijerd/IJERD32.pdf>

## **II : L'effet néfaste des catastrophes naturelles sur la santé et l'éducation**

Il existe de plus en plus de littérature sur les effets économiques des catastrophes naturelles. La majorité des recherches se concentrent sur leurs effets à court terme. Les effets à long terme ont également été étudiés mais de manière moins approfondie et sont également beaucoup plus difficiles à évaluer. La plupart des écrits se sont concentrés sur les effets purement économiques, tels que la croissance économique et le revenu par habitant, ou sur les relations entre la situation économique et le bilan, mais peu se sont appesantis sur des éléments plus précis du développement économique. Les ménages sont exposés aux dangers de plusieurs manières différentes, les impacts sur eux sont souvent considérables. Les conséquences d'une catastrophe naturelle sur le gouvernement, en général, et sur chaque ménage, en particulier, sont certaines ; et parmi les plus importantes, nous pouvons identifier celles qui touchent l'éducation et la santé. Si nous étudions les effets d'une catastrophe naturelle sur l'éducation et la santé, c'est parce que ces deux domaines sont des secteurs clés pour le développement durable au Cambodge. Alors, nous allons d'abord voir l'impact des catastrophes naturelles sur l'éducation au Cambodge (A) avant d'examiner l'impact de ces dernières sur la santé (B).

### **A : L'impact des catastrophes naturelles sur l'éducation**

Le secteur de l'éducation est l'un des secteurs les plus touchés par les catastrophes naturelles telles que les inondations, les sécheresses, les tempêtes et les épidémies. Les inondations causent généralement beaucoup plus de dommages que les sécheresses car elles provoquent chaque année, dans les zones sujettes aux inondations, des retards dans les programmes d'études ainsi que des dommages matériels à l'école. En cas d'inondation, les élèves rencontrent toujours des difficultés pour aller à l'école à cause des routes endommagées et ils doivent parfois traverser des rivières. La plupart du temps, ils doivent prendre un bateau en bois pour aller à l'école, ce qui prend plus de temps et coûte plus cher. De telles difficultés peuvent conduire à un taux élevé d'absentéisme parmi les élèves pauvres au début de chaque année académique. Dans certains cas, les écoles ont servi comme abris d'urgence pendant les périodes d'inondation, ce qui a causé des dommages aux structures scolaires. A part à Phnom Penh, les transports publics sont inexistantes ; les élèves utilisent donc leurs propres moyens pour aller à l'école, principalement à pied et à vélo. Les élèves dans les zones inondées rencontrent généralement plus de difficultés parce qu'ils doivent emprunter un bateau pendant la période d'inondation. Le taux d'abandon scolaire dû aux inondations est plutôt élevé par rapport au taux de décrochage normal, surtout au début de la

nouvelle année scolaire. Le taux moyen d'abandon, au cours des cinq dernières années, est d'environ 7% par an, soit environ 17 000 élèves par an<sup>414</sup>.

Les inondations de l'année 2000 ont causé des dommages à au moins 1000 écoles, ce qui équivaut à 18% de ces établissements à cette époque et 500 000 élèves ont été touchés. Les inondations et le typhon Ketsana qui ont frappé le Cambodge en 2009, ont causé de graves dommages et pertes au secteur de l'éducation, affectant 1 169 écoles qui nécessitaient un budget estimé à 24 millions de dollars pour les réparations et la reconstruction des bâtiments scolaires. De même, les inondations de 2013 ont endommagé 1 280 écoles<sup>415</sup> ; le nombre d'inscriptions scolaires a diminué. Néanmoins, il a été constaté que les écoles affectées sont toujours confrontées à une pénurie de salles de classe parce que les bâtiments affectés sont très vieux et sur le point de s'effondrer empêchant les élèves d'y étudier et les enseignants d'y enseigner. Jusqu'à présent, il y a environ 17 000 bâtiments scolaires, répartis en neuf mille écoles dans le pays entier. Ces bâtiments ont été construits principalement en béton ou en brique (76%) et en bois ou en bambou (24%)<sup>416</sup>. Ces dernières structures, le bois et le bambou, sont plus vulnérables que les bâtiments en béton aux catastrophes naturelles.

L'annulation ou la perturbation des classes ordinaires est également le principal problème dans les écoles primaires et secondaires non inondées mais touchées. D'autres effets considérables résident dans les dommages physiques dus à l'utilisation des écoles comme centre d'évacuation et les partages des salles de classe et des installations avec des écoles gravement inondées. Le manque de salles de classe et la pénurie de matériel pédagogique sont des problèmes aigus dans les écoles après une inondation. Des livres et d'autres matériels scolaires ont été endommagés, non seulement par les inondations, mais aussi par les personnes évacuées dans les centres d'évacuation scolaire.

La diminution de la performance scolaire des élèves, touchés par les inondations, a été attribuée aux facteurs suivants : les absences qu'ils ont subies ayant mené à l'abandon d'un plus grand nombre de cours et à l'incapacité de répondre aux exigences en classe ; les inconvénients et les mauvaises conditions à l'école ou dans les centres d'évacuation qui ont causé des difficultés à comprendre les leçons, la distraction et la faible concentration qui a finalement conduit à des résultats d'apprentissage inférieurs ; l'annulation et la perturbation des cours qui réduisaient les heures de classe.

---

<sup>414</sup> Rapport du MEJS 2012.

<sup>415</sup> Rapport du MEJS, « L'évaluation des inondations sur les impacts et les dommages sur le secteur de l'éducation », 2013.

<sup>416</sup> Rapport du MEJS 2012.

## **B : L'impact des catastrophes naturelles sur la santé**

La majorité de la population cambodgienne vit et travaille dans les régions rurales inondables du pays. Les effets sur la santé des inondations sont très préoccupants, compte tenu des vulnérabilités préexistantes de la population et de sa faible capacité d'adaptation. Ces vulnérabilités concernent, par exemple, la pauvreté généralisée, la mauvaise santé, la malnutrition, les systèmes d'alerte inadéquats et le faible niveau de l'établissement de la santé publique. L'impact potentiel des inondations sur les maladies d'origine hydrique, principalement les maladies diarrhéiques, est particulièrement préoccupant au Cambodge. La diarrhée est le deuxième diagnostic de patients hospitalisés et de patients externes les plus fréquents et la deuxième cause de décès chez les enfants de moins de cinq ans. 75% de la population rurale n'a pas accès à des moyens d'assainissement améliorés. Les autres maladies d'origine hydrique, identifiées à la suite d'inondations au Cambodge, comprennent les infections des oreilles, du nez et de la gorge, les infections des plaies, les dermatites et les conjonctivites. Elles atteignent plus facilement les individus issus de ménages pauvres, modérément ou sévèrement touchés par les inondations, qui utilisaient de l'eau non traitée et des installations sanitaires non améliorées, manquaient de savon, d'éducation maternelle ou comptaient sur des puits communautaires non couverts où l'eau n'est plus potable.

La leptospirose est transmise par l'eau contaminée par l'urine des rongeurs et est considérée comme endémique en Thaïlande, au Cambodge, au Laos et au Vietnam. Elle émerge généralement dans les pics saisonniers pendant la saison des pluies, avec de nombreuses épidémies spécifiques liées aux inondations. Une étude<sup>417</sup> portant sur deux districts du Cambodge a montré des taux significativement plus élevés d'infection par la leptospirose pendant les inondations ; de même, la schistosomiase est une maladie liée à l'eau commune et se transmet par le contact avec de l'eau contenant des parasites issus des escargots. Les inondations au Cambodge augmentent le risque de flambée de schistosomiase et peuvent modifier l'étendue de cette dernière, en déplaçant potentiellement les escargots vers des zones précédemment non affectées ou en les réintroduisant dans des zones précédemment affectées<sup>418</sup>.

L'eau potable contaminée est un facteur de risque majeur pour les flambées de maladies d'origine hydrique durant les inondations, causées par des sources d'eau contaminées. L'inondation des établissements humains, les dommages causés aux infrastructures et les déplacements de population peuvent réduire l'eau potable pour la boisson, la cuisine, l'irrigation et l'assainissement, mettant en évidence le potentiel alarmant d'exacerbation des maladies hydriques. Les inondations

---

<sup>417</sup> S. Ivanova, V. Herbreteau et al., « *Leptospira* and rodents in Cambodia: Environmental determinants of infection », *The American journal of tropical medicine and hygiene*, Vol. 86, Issue. 6, 2012, PP. 1032-1038.

<sup>418</sup> N. McCreesh et M. Booth, « Challenges in predicting the effects of climate change on *Schistosoma mansoni* and *Schistosoma haematobium* transmission potential », *Science Direct*, Vol. 29, Issue. 11, 2013, PP.548-555.

peuvent submerger ou endommager les systèmes de traitement de l'eau, de livraison et d'évacuation des déchets, entraînant une contamination croisée des eaux usées et de l'eau potable <sup>419</sup>. Le déplacement des populations et le fait de rester dans des « zones sûres » pendant plusieurs semaines après l'inondation, augmente le risque de maladie diarrhéique, en raison des effets synergiques de la malnutrition ; du surpeuplement ; du potentiel accru de transmission fécale-orale ; de la mauvaise qualité de l'eau, d'assainissement et d'hygiène inadéquats<sup>420</sup>. Les pénuries d'électricité, liées aux inondations, peuvent perturber le traitement de l'eau et de l'usine de retraitement. La livraison d'urgence de produits tels que les produits chimiques de purification de l'eau, du savon et des récipients de stockage d'eau est souvent impossible en raison du blocage des infrastructures civiles telles que les ponts ou les routes. De même, à la suite de typhons, les communautés, utilisant des puits non couverts et des eaux de surface, ont été exposées à un risque accru de maladies diarrhéiques, car ces sources étaient les plus facilement contaminées.

## **§2 : La capacité de réaction aux catastrophes naturelles**

Le Gouvernement considère la gestion des catastrophes comme un élément clé de sa planification sociale et économique. Les inondations ont causé de graves dommages et pertes au Cambodge et endommagent les efforts des pouvoirs publics pour améliorer l'économie et le bien-être de la société. Il est clair que les risques naturels ont aggravé la pauvreté et qu'une gestion efficace des catastrophes constituerait donc une contribution importante à la réduction de cette calamité. La compréhension des catastrophes naturelles a un impact énorme sur le bien-être social et économique ; les politiques, pour les gérer, doivent être intégrées et bien fondées aux spécificités des risques naturels ainsi qu'aux capacités locales en terme de capacités fiscales, administratives et économiques. Au Cambodge, les mesures de protection sociale face aux catastrophes naturelles ont été des mécanismes ad hoc. La protection sociale, y compris les paiements de soutien et l'assurance contre les risques, ne réduit pas les menaces des catastrophes en soi. Il n'est pas non plus incompatible avec les investissements de développement des infrastructures et des services publics, mais il existe des raisons impérieuses pour lesquelles la protection sociale devrait faire partie de la gestion stratégique des risques de catastrophe.

Dans ce paragraphe, nous allons premièrement examiner le cadre juridique et institutionnel de la gestion des risques de catastrophes naturelles au Cambodge (I) avant de voir l'efficacité de ces derniers dans la pratique (II).

---

<sup>419</sup> K.F. Cann, D.R. Thomas et al., « Extreme water-related weather events and waterborne disease », Cambridge University Press, Vol. 141, Issue. 4, 2013, PP. 671-686.

<sup>420</sup> M. Baqir, Z.A. Sobani et al., « Infectious disease in the aftermath of monsoon flooding in Pakistan », Asian Pacific Journal of Tropical Biomedicine, Vol. 2, Issue. 1, 2012, PP. 76-79.



## **I : Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des risques**

La gestion des risques de catastrophes naturelles (GRCN) décrit l'ensemble des politiques, des stratégies et des pratiques qui réduisent les vulnérabilités, les risques et les répercussions des catastrophes dans la société. Ces dernières peuvent avoir un impact conséquent sur les opportunités de subsistance et sur la capacité de développement humain. La GRCN vise à rendre les moyens de subsistance plus résilients aux impacts des catastrophes, des aléas et des chocs avant l'événement. Les programmes comprennent des systèmes d'alerte rapide, des investissements dans l'infrastructure, des mesures de protection sociale, la sensibilisation et l'évaluation des risques, l'éducation et la formation, et la gestion de l'environnement. Dans le contexte cambodgien, la GRCN devrait mettre davantage l'accent sur les mesures de protection sociale pour aider les populations à faire face aux principales sources de pauvreté et de vulnérabilité, tout en promouvant le développement humain. Il se compose d'un large ensemble d'arrangements et d'instruments conçus pour protéger les individus, les ménages et les communautés contre les conséquences financières, économiques et sociales des divers risques, chocs et situations d'appauvrissement, et pour les sortir de la pauvreté. Les interventions de protection sociale comprennent, au minimum, l'assurance sociale, les politiques du marché du travail et les services de protection sociale. Dans ce sous-paragraphe, voyons d'abord le cadre juridique de la gestion de catastrophes naturelles (A) et ensuite le cadre institutionnel de cette dernière au Cambodge (B).

### **A : Le cadre juridique de la gestion des risques de catastrophe naturelle**

La survenance de catastrophes majeures est l'un des facteurs clés qui incitent au développement et au renforcement des cadres juridiques de préparation, d'intervention et de récupération après des catastrophes. L'histoire du cadre juridique de la gestion des catastrophes au Cambodge remonte au début des années 1990, lorsque les inondations et la sécheresse ont conduit à l'introduction du premier instrument juridique formel en 1995 ; le sous-décret n° 35 de 1995 crée le Comité national de gestion des catastrophes (CNGC). Le système au Cambodge a évolué et a été mis à jour au moyen d'une série de décrets et d'autres lois subsidiaires entre 1995 et 2010, ainsi que d'importantes initiatives politiques. Cependant, avant l'adoption de la loi sur la gestion des catastrophes (LGC) en 2015, le système de gestion des catastrophes au Cambodge restait fondé uniquement sur la législation subsidiaire et ses institutions n'avaient pas de statut juridique permanent ni d'allocation budgétaire. Avant l'adoption de la LGC en 2015, les principaux instruments juridiques opérationnels qui sous-tendaient le système de la gestion des catastrophes étaient un Décret royal et un sous-décret de 2002, pris à la suite des inondations dévastatrices de 2000, 2001 et 2002, qui ont révisé la structure et les mandats du CNGC et établi des comités

infranationaux pour la gestion des catastrophes aux niveaux provincial et de district<sup>421</sup>. De plus, un sous-décret de 2006 établit des comités de gestion des catastrophes au niveau communal, complété par une Ordonnance de 2010 établissant des groupes villageois de gestion des catastrophes<sup>422</sup>.

La loi sur la gestion des catastrophes (LGC) a été adoptée en 2015. Cela représente un changement majeur dans le système institutionnel jusqu'alors fondé uniquement sur la législation subsidiaire en place depuis 1995, et conduit à un mandat législatif plus large et plus autoritaire sur la gestion des catastrophes. Ce cadre juridique attribue des rôles et des responsabilités juridiquement contraignants, établit des institutions et peut également contribuer à garantir l'allocation de ressources et de mécanismes de coordination entre les différentes institutions. L'objectif de la LGC est de réglementer la gestion des catastrophes au Cambodge et il poursuit trois objectifs. Premièrement, c'est la prévention, l'adaptation et l'atténuation dans la période précédant la catastrophe, en raison de causes naturelles ou anthropiques. Deuxièmement, c'est l'intervention d'urgence pendant la catastrophe. Troisièmement, c'est la récupération après la catastrophe<sup>423</sup>. En outre, il clarifie les programmes de prévention des risques qui doivent tenir compte de l'adaptation au changement climatique<sup>424</sup>. La LGC officialise le Comité national de gestion des catastrophes (CNGC) en tant qu'autorité principale du Gouvernement et lui donne le mandat de diriger, d'administrer et de coordonner toutes les activités de gestion des catastrophes<sup>425</sup>. La loi formalise également le mécanisme de dépenses pour le fonctionnement du CNGC qui est alimenté par le budget national établi en Conseil des ministres, l'Etat étant de plus tenu de maintenir une réserve suffisante pour la gestion des ressources naturelles. La LGC prévoit aussi, pour la première fois, une base juridique solide pour le CNGC afin de coordonner l'assistance internationale lors de catastrophes majeures, y compris des dispositions pour clarifier les besoins du pays dans le cas d'un appel d'assistance, de fournitures de secours et de coordination des institutions internationales d'assistance<sup>426</sup>. La loi définit aussi les droits, les obligations et les sanctions légales en cas de catastrophe.

Une loi adoptée par le législateur précise souvent que certains décrets royaux ou sous-décrets doivent être pris afin de mettre en œuvre certaines de ses dispositions. C'est le cas de la LGC, qui spécifie à la fois la nécessité de décrets royaux et de sous-décrets. La LGC prévoit un mandat général qui repose sur une législation subsidiaire à établir par le pouvoir exécutif pour permettre une mise en œuvre plus détaillée. Par exemple, en vertu de la loi sur la gestion des

---

<sup>421</sup> Décret royal NS/RKT/0202/040-2002 ; et Sous-décret n°30 ANKR BK-2002.

<sup>422</sup> Sous-décret n°61 ANKR BK-2006 sur les comités de gestions des catastrophes communales.

<sup>423</sup> Articles 1, 2, 3 de la LGC.

<sup>424</sup> Article 10 de la LGC.

<sup>425</sup> Article 6 de la LGC.

<sup>426</sup> Articles 28-34 de la LGC.

catastrophes, la législation subsidiaire sous forme de décrets royaux et de sous-décrets, ainsi que la loi principale, constituent la base des politiques, plans et stratégies de mise en œuvre en matière de gestion des catastrophes. La LGC exige que des décrets soient pris pour exposer en détail l'organisation et le fonctionnement du CNGC et du secrétariat général, y compris la nomination des hauts fonctionnaires du secrétariat général, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des comités infranationaux pour des catastrophes.

Le décret royal sur l'organisation et le fonctionnement du CNGC définit l'organisation et le fonctionnement de ce dernier, chargé de diriger, d'administrer et de coordonner toutes les activités de gestion des catastrophes provoquées par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine dans le Royaume du Cambodge. L'article 7 de la LGC exige deux textes réglementaires concernant le secrétariat général du CNGC. L'un concerne uniquement la nomination du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints, par décret royal ou par un sous-décret ; l'autre texte est un sous-décret qui établit l'organisation et le fonctionnement du secrétariat général. L'article 9 de la LGC exige seulement un sous-décret pour l'organisation et le fonctionnement des comités infranationaux. Comme il s'agit du seul acte réglementaire relatif aux comités infranationaux, il doit établir leur structure institutionnelle et définir des responsabilités fonctionnelles plus spécifiques en vertu de la LGC. Cette dernière exige également un sous-décret définissant des procédures spécifiques pour faciliter l'entrée des équipes d'intervention internationales et de l'aide humanitaire. L'objectif principal sera de faire en sorte que, entre ces différents textes à caractère réglementaire, il y ait suffisamment de directives concrètes pour rendre opérationnelles les dispositions de la LGC, et qu'elles forment un cadre réglementaire transparent mais détaillé pour l'entrée et la coordination de l'aide internationale, en cas de catastrophe.

Toutes ces formes de législation subsidiaire peuvent être mises en œuvre en vertu de la LGC, à la discrétion du Gouvernement, du Ministre compétent ou de l'autorité locale, bien que la LGC exige seulement que certains décrets soient pris. D'autres décrets et d'autres types de législation subsidiaire peuvent également être utiles au Gouvernement pour fournir une réglementation ou une orientation supplémentaire en dehors des décrets formellement mandatés, ou pour initier des mesures temporaires ou locales de gestion des catastrophes.

## **B. Le cadre institutionnel de la gestion des risques de catastrophe naturelle**

Le niveau de risque de catastrophe au Cambodge est basé sur la combinaison de l'exposition de la population aux aléas et de sa vulnérabilité à ceux-ci. Il est manifestement possible de réduire les risques de catastrophe en connaissant les risques à l'avance et en réduisant ensuite la vulnérabilité à ces risques. La réduction de la vulnérabilité est complexe et comprend trois éléments.

Premièrement, c'est la réduction de la probabilité que des personnes ou des communautés subissent des impacts nocifs. Deuxièmement, c'est l'amélioration de la capacité d'adaptation pour réduire les conséquences négatives des dangers et les situations de catastrophe qu'ils provoquent. Troisièmement, c'est l'amélioration de la mesure dans laquelle la société prend des mesures préventives pour envisager les risques naturels auxquels il faudra faire face à l'avenir<sup>427</sup>. Le système de gestion des catastrophes d'un pays est le mécanisme de gouvernance essentiel pour réduire la vulnérabilité de la population aux risques, même si leur exposition est élevée. Par exemple, un pays comme le Bangladesh a un profil de risque et un niveau de développement similaires à celui du Cambodge. Selon le rapport sur le risque mondial, le Cambodge et le Bangladesh ont une capacité d'adaptation très faible et un niveau élevé de vulnérabilité aux aléas<sup>428</sup>.

La LGC et les cadres institutionnels et politiques qu'elle soutient comme base d'un système national de gestion des catastrophes forment un pilier essentiel des efforts nationaux du Cambodge pour réduire l'impact des risques naturels et humains, via la réduction des risques, l'anticipation, l'alerte précoce et l'amélioration de la préparation ainsi que l'intervention et le rétablissement. Bien que l'évaluation et l'adaptation des risques climatiques relèvent principalement de la compétence du MDE, le risque climatique est désormais considéré comme un élément important de la gestion des risques de catastrophe au Cambodge. Cela fait partie du mandat que la LGC donne au CNGC dans le développement et la mise en œuvre de ses programmes de prévention des risques<sup>429</sup>.

Comme indiqué plus haut, le CNGC a été créé en 1995, il est composé de dix-sept membres, présidé et dirigé par le Premier ministre, avec comme vice-présidents les Ministres de l'intérieur et de la défense nationale. Les autres membres du CNGC comprennent le Ministre en charge du Bureau du Conseil des ministres ; le Ministre du MEF, le Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale ; le Ministre de l'eau, des ressources et de la météorologie ; le Ministre de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche ; le Ministre du commerce, le Ministre de la santé ; le Ministre du développement rural ; le Ministre des travaux publics et des transports et le Ministre du MEJS. Les membres comprenaient également un représentant de chaque composante des Forces armées royales, de la Société nationale de la Croix rouge cambodgienne et du Secrétariat d'État à l'aviation civile<sup>430</sup>. Le mandat du CNGC comprenait : la responsabilité de la coordination avec tous les ministères ; la formulation de politiques et de plans de déclaration, de prévention, d'intervention et de réhabilitation en cas de catastrophe ; l'intégration de la réduction des risques de catastrophe ; le renforcement des liens avec les communautés ; et la recommandation des mesures au GRC pour

---

<sup>427</sup> Le rapport sur le risque mondial, 2015, p.8.

<sup>428</sup> Ibid., p.64.

<sup>429</sup> Article 10 de la LGC.

<sup>430</sup> Article 1 du décret royal Décret royal NS/RKT/0202/040-2002.

fournir des ressources pour le stockage, le développement des ressources humaines, la préparation, les secours d'urgence, l'intervention et le rétablissement<sup>431</sup>. Avant l'adoption de la LGC, le budget du CNGC était inscrit au budget du Conseil des ministres.

Le Secrétariat général (SG) agit comme un bras administratif du CNGC<sup>432</sup> et est chargé de : gérer les responsabilités administratives générales du CNGC ; se coordonner avec les ministères et les départements du gouvernement et les organisations internationales travaillant au Cambodge ; examiner tous les documents relatifs à la gestion des catastrophes et en faire rapport au CNGC ; commander des recherches sur les risques et les catastrophes naturelles ; guider les comités infranationaux pour la gestion des catastrophes dans leur travaux sur les évaluations des dommages les secours et la réhabilitation ; et concevoir des programmes de formation pour les fonctionnaires travaillant aux niveaux infranationaux<sup>433</sup>. Le SG est structuré en cinq départements du CNGC : le département de l'administration et des finances, le département de l'information et des relations, le département des interventions d'urgence et de réhabilitation, le département de la préparation et de la formation et le département de recherche et sauvetage<sup>434</sup>. Le CNGC doit se réunir au moins une fois tous les six mois et le comité exécutif du CNGC, composé du président du comité, des vice-présidents et du secrétaire général, se réunit au moins une fois par mois<sup>435</sup>. Le sous-décret de 2002 a créé également le groupe de travail interministériel sur la gestion des catastrophes, avec un point focal dans chaque ministère et institution du Gouvernement.

Entre 2002 et 2010, plusieurs comités infranationaux pour la gestion des catastrophes ont été créés. Le sous-décret de 2002 a établi des comités provinciaux/municipaux de gestions des catastrophes avec les gouverneurs respectifs, agissant en qualité de présidents des comités. Les membres de ces comités comprenaient le vice-gouverneur, les chefs des départements concernés et le directeur de la Croix rouge cambodgienne provinciale/municipale. Il prévoyait également que les secrétariats provinciaux et municipaux appuieraient les comités, dirigés par le chef du bureau provincial/municipal en tant que secrétaire des comités provinciaux/municipaux de gestion des catastrophes. Les principaux rôles assignés aux comités provinciaux/municipaux comprenaient : la mise en œuvre de la politique nationale de gestion des catastrophes ; la préparation des directives et la soutenance des comités de gestion des catastrophes au niveau du district ; la préparation et la recommandation des propositions de ressources financières, d'équipement, de matériel, de moyens de transport et d'intervention en cas de catastrophe ; la formation des responsables et la formulation des programmes d'éducation publique pour les communautés ; et la soumission des

<sup>431</sup> Article 2 du décret royal Décret royal NS/RKT/0202/040-2002.

<sup>432</sup> Article 3 du décret royal NS/RKT/0202/040-2002.

<sup>433</sup> Article 11 du sous-décret n°30 ANKR BK-2002.

<sup>434</sup> Ibid., article 9.

<sup>435</sup> Le décret royal NS/RKT/0202/040-2002 ; articles 4 et 7 du sous-décret n°30 ANKR BK-2002.

recommandations au CNGC sur les mesures de prévention de catastrophes, de préparation, d'intervention d'urgence et de réhabilitation dans leurs juridictions respectives<sup>436</sup>. Les comités communaux pour la gestion des catastrophes ont été établis en 2006 afin de mettre en place des institutions efficaces de gestion des risques de catastrophe au niveau local.

Le Plan national d'intervention d'urgence en cas de catastrophe a été approuvé en 2012 et expose une stratégie détaillée pour réduire les effets néfastes des inondations et de la sécheresse, les catastrophes naturelles les plus fréquentes auxquelles le Cambodge soit confronté. Il constitue un cadre pour une réponse rapide et efficace aux risques naturels. De même le Plan d'action stratégique national pour la réduction des risques de catastrophe 2008-2013 (PASNR) a été adopté pour la première fois par le CNGC et le Ministère du Plan. Ses objectifs étaient de contribuer à une compréhension, une connaissance et une sensibilisation communes à la réduction des risques de catastrophe ; d'établir un cadre global pour la réduction des risques de catastrophe dans le pays ; de travailler à la création d'un environnement propice à l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les plans de développement, les politiques et les projets du gouvernement ; de renforcer la coordination et la coopération avec les partenaires de développement nationaux et internationaux ; et d'améliorer l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources dans la réduction des catastrophes. L'adoption du Plan d'action national pour la réduction des risques de catastrophe 2014-2018 (PAN-RRC), qui remplace le PASNR 2008-2013, souligne les efforts continus du Gouvernement dans le programme stratégique pour développer une politique globale de réponse aux catastrophes naturelles et anthropiques. Le PAN-RRC harmonise ses priorités politiques avec le Plan stratégique de réponse au changement climatique 2014-2023. Après avoir fait le point sur les principales lacunes de la politique existante, le PAN-RRC a été conçu pour relever les défis suivants : finaliser les politiques et processus juridiques requis pour renforcer la gestion des risques de catastrophe au Cambodge ; optimiser les efforts visant à intégrer la RRC dans les processus de planification dans tous les secteurs ; mettre l'accent sur le renforcement des capacités aux niveaux national et infranational pour une meilleure préparation et une réponse efficace ; créer les synergies nécessaires entre la RRC et l'adaptation au changement climatique ; promouvoir la production de connaissances pertinentes au contexte cambodgien ; et, surtout, assurer des ressources dédiées au renforcement du CNGC et des comités infranationaux pour la gestion des catastrophes.

---

<sup>436</sup> Article 19 du sous-décret n°30 ANKR BK-2002.

## **II : La carence institutionnelle dans la gestion des risques**

La capacité institutionnelle est un élément important pour l'adaptation à la gestion des catastrophes (AGC). Une étape importante pour augmenter cette aptitude consiste déjà à comprendre le niveau de capacité existant. L'aptitude de l'AGC dans les institutions cambodgiennes a été perçue comme étant très limitée par une série de facteurs interdépendants. Elle est essentielle à toutes les étapes du programme, de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation, et le renforcement des capacités est un aspect essentiel de l'AGC. La capacité institutionnelle a été décrite comme l'aptitude à mobiliser les institutions existantes afin d'aborder les nouveaux problèmes, tels que le changement climatique. La capacité peut être considérée comme l'environnement propice dans lequel les individus et les organisations peuvent interagir pour mettre en œuvre l'adaptation. A ce titre, un manque de capacité institutionnelle peut empêcher la réalisation des objectifs politiques. En outre, si l'écart entre la capacité existante et la capacité requise pour toute action d'adaptation est trop grand, la réalisation de cette action devient impossible. Il existe de nombreux facteurs qui ont une influence sur la capacité d'adaptation. Smit et Wandel <sup>437</sup> identifient les facteurs suivants : la capacité managériale ; l'accès aux ressources financières, l'accès à la technologie et l'information ; les infrastructures ; l'environnement institutionnel dans lequel les adaptations ont lieu ; l'influence politique et les réseaux.

Les fortes pluies sur le Cambodge rappellent les effets des inondations sur les communautés d'un des pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles au monde, classé au 9<sup>ème</sup> rang de l'index mondial des risques de l'ONU en 2016 <sup>438</sup>. Le changement climatique provoque des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus graves à travers le pays et celles de 2016 ont coûté près de 1 milliard de dollars de dommages. Selon la stratégie internationale de prévention des catastrophes des nations unies (SIPCNU), un système d'alerte précoce est l'ensemble des capacités nécessaires pour générer et diffuser des informations d'alerte opportunes et significatives pour permettre aux individus, communautés et organisations menacées par les risques de prendre les mesures de préparation nécessaires et d'agir de manière appropriée avec suffisamment de temps pour réduire la possibilité de dommages ou de pertes<sup>439</sup>. Cette définition englobe la gamme de facteurs nécessaires pour obtenir des alertes en temps opportun pour une réponse efficace. Un système d'alerte précoce, centré sur les personnes, comporte nécessairement quatre éléments clés : la connaissance de risques ; les services de surveillance et d'alerte ; la diffusion et la

---

<sup>437</sup> B. Smit & J. Wandel, « adaptation, adaptive capacity and vulnerability », Science Direct, Vol. 16, 2006, pp. 282-292.

<sup>438</sup> The Cambodia Daily, « opinion: Cambodian government needs better plans to reduce disaster risks », 13 October 2016. <https://www.cambodiadaily.com/news/opinion-cambodian-government-needs-better-plans-reduce-disaster-risks-119232/>

<sup>439</sup> SIPCNU, 2009.

communication et la capacité de réponse. Bien que les capacités de préparation existent au Cambodge, l'imprévisibilité et la gravité croissante des phénomènes météorologiques extrêmes exigent clairement une amélioration significative de la capacité d'alerte précoce et de préparation. Renforcer la capacité à anticiper et à se préparer aux catastrophes est essentiel pour s'assurer que ces événements ne détruisent pas les aptitudes des gens et n'entraînent pas des conséquences néfastes. Anticiper les catastrophes implique également une alerte et une préparation au niveau individuel et institutionnel. La préparation comprend la surveillance des dangers et la diffusion de l'information sur les risques de l'alerte, des plans d'urgence et des informations d'évacuation accessibles. Le but de l'alerte précoce est de donner aux gens le temps d'évacuer lors d'événements météorologiques extrêmes ; il permet également aux autorités locales d'évacuer ou d'abriter un grand nombre de personnes à l'avance ; de fournir des informations sur la surveillance d'un danger pour la santé publique et de permettre une réponse plus rapide aux problèmes d'insécurité alimentaire et hydrique. L'alerte émise bien avant un événement permettrait aux gens de prendre des précautions, de protéger certaines propriétés et infrastructures. Les autorités locales pourraient activer leurs mécanismes d'intervention d'urgence et les agences d'aide disposer de suffisamment de temps pour mobiliser leur logistique tandis que les hôpitaux pourraient être prêts à recevoir plus de patients.

Le CNGC peut jouer un rôle de coordination dans la mise en place et la mise en œuvre de programmes d'alerte précoce en développant un système d'alerte précoce et en renforçant les capacités de son personnel. Cela permettrait au CNGC de s'associer avec les différentes parties prenantes impliquées dans le système d'alerte précoce des niveaux régional et national, les ministères sectoriels, les comités provinciaux de gestion des catastrophes (CPGC), les comités communaux de gestion des catastrophes (CCGC) et les agences humanitaires ainsi que la Croix rouge cambodgienne (CRC). Le système d'alerte précoce, existant au Cambodge, suit une organisation qui repose en grande partie sur les services gouvernementaux, structurés autour des départements clés relevant du Ministère des ressources en eau et de la météorologie du Cambodge (MREM), à savoir le département de météorologie (DDM) et le département d'hydrologie et travaux fluviaux (DHTF). Alors que le MREM agit comme agence source pour l'observation, la détection et la formulation des alertes, le CNGC reste l'agence centrale pour diffuser les informations d'alerte précoce aux CPGC, CCGC, et CRC. Cette chaîne commence apparemment au niveau national et se termine au niveau communautaire. Cependant, à plusieurs reprises dans le passé, il a été observé que la chaîne opérationnelle restait problématique et, dans de nombreux cas, n'était pas réalisée de manière efficace lors de catastrophes, entraînant des impacts et des dommages variables. La principale cause en était la présence de plusieurs lacunes et faiblesses dans le système actuel. Bien que les capacités d'alerte précoce et de préparation existent au Cambodge,



elles sont encore insuffisantes et ne sont pas systématiquement conçues, ce qui entraîne une fourniture inefficace et une information peu fiable au public, en particulier aux communautés à risque. L'interprétation de l'information et l'utilisation de l'alerte sont défailtantes. En termes de surveillance des conditions météorologiques et des inondations, d'émission et de diffusion d'alertes aux niveaux national et local, les lacunes concernent principalement le vieillissement et l'insuffisance des réseaux d'observation et de communication, le partage inefficace des données ou la dissémination entre agences, le manque de ressources humaines qualifiées pour utiliser les outils informatiques modernes (prévision numérique du temps, modèles de prévisions des inondations, etc.) pour produire des informations fiables et interpréter les produits de prévision nouvellement générés. L'imprévisibilité et la gravité croissante des phénomènes météorologiques extrêmes exigent clairement une amélioration significative de la capacité d'alerte précoce et de préparation.

Afin d'améliorer la gestion des phénomènes météorologiques extrêmes dans un contexte de changement climatique, le système d'alerte précoce devrait tenir compte des problèmes antérieurs liés à l'insuffisance des informations d'alerte et des problèmes potentiels, eux-mêmes liés à la vulnérabilité sociale, à la capacité et à la variabilité des événements catastrophiques en termes de fréquence, de sévérité, d'imprévisibilité et leur propagation dans des zones auparavant relativement non affectées. En terme de diffusion publique de l'alerte précoce, en particulier aux communautés à risque, les principales lacunes sont le manque de procédures opérationnelles standard, le manque de capacité à utiliser les prévisions générées pour donner des éléments explicatifs à la population, le manque de financement et moyens de transport et de communication.

Le rôle du MEF dans la gestion des risques de catastrophe est encore limité. La contribution et le leadership du MEF sont marginaux dans des domaines cruciaux tels que la mobilisation des Ministères, la sensibilisation à la gestion des risques de catastrophe, la priorisation des investissements stratégiques pour la réduction des risques, l'allocation des ressources nécessaires pour la gestion des risques de catastrophe et la promotion des financements pour les catastrophes. En particulier, deux domaines nécessitent au renforcement des capacités pour faire face aux risques croissants liés aux catastrophes et au climat. Premièrement, c'est l'intégration de la résilience dans la planification des investissements et deuxièmement, c'est le renforcement du financement des risques de catastrophe. L'intégration de la résilience dans la planification des investissements est essentielle pour garantir que les actifs et les services du pays se développent de manière sûre, résiliente et durable afin qu'ils puissent apporter les avantages souhaités à ses populations. Il faut que le développement tienne compte des risques actuels et futurs en évitant les zones à haut risque grâce à une bonne utilisation des terres, en atténuant les risques physiques par la conception, la construction, l'entretien et la coordination appropriés, et en renforçant la capacité institutionnelle.

Dans son rôle prédominant et de coordination, le MEF est bien placé pour promouvoir des décisions d'investissement résilientes, mises en œuvre par les ministères concernés. Les politiques et les conseils techniques font toujours défaut pour protéger les secteurs économiques clés et les biens à risque, y compris le réseau de transport. Le secteur des transports est le plus touché par les catastrophes naturelles et les impacts devraient être plus prononcés sous l'influence du changement climatique.

Le Cambodge a une capacité financière limitée pour faire face aux catastrophes. Le renforcement du financement des risques de catastrophe aiderait le Cambodge à gérer systématiquement l'impact financier de celles-ci et à améliorer sa capacité de financement de la réponse après les catastrophes. Un budget général d'urgence – environ 115 millions de dollars au cours de cinq années<sup>440</sup> – détenu par le bureau du conseil des ministres, peut être utilisé pour financer des dépenses imprévues, y compris des dépenses post-catastrophe. Le MEF estime que moins de 10% de ce budget est utilisé chaque année pour les catastrophes. Les coûts d'intervention d'urgence, en particulier les inondations, peuvent causer un important déficit de financement à court terme et détourner l'utilisation des fonds publics. Compte tenu de la capacité limitée du gouvernement à accéder aux sources de crédit nationales et internationales, aux marchés d'assurance ou à augmenter les recettes fiscales après les catastrophes, les coûts de rétablissement et de reconstruction des catastrophes passées ont été partiellement couverts par la réallocation budgétaire proposée par les organismes opérationnels et l'aide des donateurs, souvent imprévisible. Cela entraîne des retards dans la réponse du gouvernement et affecte le financement des priorités de développement. Lorsque les coûts des catastrophes majeures ne sont pas pris en compte, ils sont absorbés par les populations touchées, ce qui aggrave traditionnellement les plus vulnérables.

La façon de gouverner au Cambodge est une manière traditionnelle qui donne plus de pouvoir au leader sans le contrôler. Alors, sous l'influence de la mondialisation, la transition de la gouvernance classique à la gouvernance moderne est en marche. Mais sans la volonté du leader, la nouvelle gouvernance moderne est toujours remise en question. Dans cette partie II nous allons examiner pourquoi la gouvernance au Cambodge est toujours inefficace, en dépit d'une aide technique de la part de l'Occident.

---

<sup>440</sup> Rapport de la BM, 2016, P.5.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/919801481702569084/pdf/ITM00184-P160929-12-14-2016-1481702565622.pdf>

## **DEUXIEME PARTIE : UNE GOUVERNANCE INEFFICACE**

Il n'est pas contesté que la gouvernance affecte la performance de croissance ; les pays développés, qui ont réussi, ont démontré que leur performance supérieure est fortement due à leur bonne gouvernance. Une mauvaise gouvernance conduit à une croissance économique médiocre et se manifeste par la corruption, l'instabilité politique, l'inefficacité de l'Etat de droit et des institutions. La mauvaise gouvernance a de nombreuses causes, notamment l'incompétence, l'ignorance et le manque de capacités des dirigeants, ainsi que des infrastructures inadéquates, la corruption, des institutions médiocres, etc.

La corruption publique est perçue comme un problème majeur pour les citoyens et les entreprises de tout type au Cambodge. Certaines fonctions du Gouvernement, telles que l'appareil judiciaire, les organes de perception des impôts et les organes gérant des actifs publics sont particulièrement médiocres. Le pouvoir judiciaire fournit des services de mauvaise qualité ; la perception de faible performance des agences publiques est étroitement liée à la perception de faible intégrité. L'une des principales faiblesses de la gouvernance au Cambodge réside dans l'absence de capacité générale des fonctionnaires dans leur ensemble. Le faible niveau des salaires est peut-être le problème structurel le plus fondamental du secteur public cambodgien, logiquement, car il n'engendre pas un service de qualité. Le problème des bas salaires a un impact dévastateur sur le fonctionnement du secteur public et des effets de débordement sur d'autres domaines. Ainsi le renforcement de la gouvernance implique un ensemble complexe d'approches, notamment la réforme des politiques économiques, l'effectivité des contrôles financiers et d'un contrôle exercé par le public et la société civile, un système juridique et judiciaire et une fonction publique efficaces.

Pareillement, l'État de droit, comme concept, a sa propre importance dans la gouvernance<sup>441</sup> de tout État tant au niveau général qu'au niveau spécifique. Dans tous les pays, la force de l'aspect institutionnel dépend des trois branches du pouvoir, à savoir le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Dans certains pays où la primauté du droit est forte, les trois pouvoirs sont séparés, alors que dans les pays considérés comme des États faibles<sup>442</sup>, la séparation des trois pouvoirs est très souvent illusoire. Un État de droit fort nécessite une base juridique solide ; l'État de droit et les mécanismes de gouvernance limitent le pouvoir du personnel politique

<sup>441</sup> Hussein D. et al., « The importance of rule of law in governance », Journal of university of Raparin, Vol. 6, No. 1, 2019, PP. 73-90

<sup>442</sup> Robert A. Blair et al., « Establishing the rule of law in weak and war-torn states: evidence from a field experiment with the Liberian national police », American political science review, Vol. 113, Issue. 3, 2019, PP. 641-657.

et des institutions. L'État de droit et la gouvernance ont leurs racines fondamentales dans la Constitution, principe juridique fondamental de gouvernement pour la mise en œuvre de la gouvernance institutionnelle. La Constitution instaure et limite un cadre bien établi de gouvernance que les normes idéologiques, politiques et religieuses ne peuvent affecter. La déficience de l'État de droit encourage des taux de corruption élevés, avec des conséquences dévastatrices sur le développement. La faiblesse des systèmes juridiques et judiciaires, dans lesquels les lois ne sont pas appliquées et le non-respect et la corruption sont la norme, mine le respect de la loi, engendre la dégradation de l'environnement au sens large du terme et compromet le progrès en matière de développement durable.

Dans cette partie, pour répondre à la question de l'inefficacité de la gouvernance au Cambodge, on va essayer en premier lieu de présenter l'infaisabilité pratique de la gouvernance dans ce pays (Titre I) avant en second lieu de constater que l'État de droit brouillé est un facteur destructif d'une bonne gouvernance (Titre II).

## **TITRE I : L'INEFAISABILITE PRATIOUE DE LA GOUVERNANCE**

La capacité d'un État à fournir des biens et des services publics, de manière efficace et fiable, constitue l'une des variables clés permettant de distinguer entre sociétés « réussies » et sociétés « non réussies ». Une administration publique efficace, transparente et responsable revêt non seulement une importance primordiale pour le bon fonctionnement d'une nation, mais elle constitue un élément central de la gouvernance démocratique et le moyen fondamental par lequel les stratégies gouvernementales, visant à atteindre les objectifs d'intégration, peuvent être mises en œuvre. Une administration publique efficace dans la société suppose également une coopération dans le cadre desquels le gouvernement central travaille en collaboration étroite avec les niveaux d'administration inférieurs. L'administration locale est la sphère la plus proche de la population ; de nombreux services publics de base sont fournis par les municipalités locales. Renforcer la capacité de l'administration publique locale à promouvoir une croissance économique socialement équitable et à lutter contre la pauvreté dans le respect du changement climatique est indispensable. Par ailleurs, la capacité des fonctionnaires, dans tous les niveaux de l'administration publique, joue un rôle important dans la réalisation réussie de la bonne gouvernance. Un fonctionnaire qualifié est la condition sine qua non d'une exécution rapide et efficace des politiques gouvernementales. Fondamentalement, le rôle que doivent jouer les fonctionnaires devrait viser un effort collectif en faveur de la productivité en termes d'équation et de morale. Cela signifie que les fonctionnaires

doivent développer une attitude consciente et se rendre compte de l'existence de principes liés à la matière à traiter et développer une attitude responsable. Ils doivent décider de la position à adopter et à appliquer et développer une attitude expérimentale en appréciant les résultats. Ce faisant, les capacités seront optimales au sein de l'établissement, car elles contribueraient grandement à maintenir dans la fonction publique un effectif suffisant, motivé et compétent pour pouvoir faire passer ce service à un niveau supérieur de renforcement des capacités et de développement de la société. En plus de la capacité des fonctionnaires, la volonté joue un rôle crucial également dans la réussite de la bonne gouvernance en règle générale. Dans ce titre, nous traiterons d'abord d'une absence préjudiciable de capacité des fonctionnaires pour réaliser la gouvernance au Cambodge (Chapitre I), avant de voir la volonté souvent défailante de ces derniers (Chapitre II).

### **Chapitre I: l'absence dommageable de capacité des fonctionnaires**

Le service public fournit et garantit certaines des organisations les plus fondamentales qui permettent à un pays de fonctionner correctement et d'assurer le développement de son économie et le progrès de ses citoyens. Les fonctionnaires, qui fournissent le service public, sont également le miroir du Gouvernement ; la manière dont ils réagissent et traitent les citoyens devient un reflet de l'État et de ses dirigeants politiques. Les fonctionnaires sont censés être des partenaires neutres qui travaillent à la mise en œuvre des politiques de l'exécutif, du législatif et de la judiciaire, qu'ils soutiennent ou non le Gouvernement au pouvoir. Il est donc important que les fonctionnaires soient confiants dans leurs propres institutions et conscients de leurs travaux et de leurs rôles ; les opinions des fonctionnaires sont particulièrement importantes puisque toute tentative de développement ou de transformation du système politique dépend de la capacité de la bureaucratie nationale. Cependant, la capacité de s'acquitter efficacement de ces fonctions est étroitement liée au degré et à la qualité du gouvernement, c'est-à-dire à la mesure dans laquelle les agents publics utilisent leur pouvoir de manière responsable et transparente, respectent l'État de droit et les droits de l'homme, préviennent et combattent également la corruption.

Les institutions de service public sont confrontées comme jamais auparavant aux mutations constantes de l'économie et de la société. Les nouvelles technologies, l'évolution des relations économiques, la baisse de confiance envers les institutions, la dépendance aux technologies de l'information et de la communication et aux réseaux sociaux, mettent à l'épreuve la résilience et l'adaptabilité des institutions de service public<sup>443</sup>. A mesure que le contexte économique et social dans lequel le Gouvernement fournit des services évolue, les investissements gouvernementaux

---

<sup>443</sup> Burak Erkut, « From digital government to digital governance: Are we there yet? », Sustainability, Vol. 12, Issue. 3, 2020, PP. 1-13.

dans ses fonctionnaires doivent également évoluer. Pour répondre aux attentes des citoyens à l'ère de la technologie, il faut investir dans la main-d'œuvre publique afin de renforcer les capacités pour faire face à ces nouveaux défis<sup>444</sup>. Lorsqu'elles sont considérées du point de vue des compétences requises des fonctionnaires, les recherches académiques convergent sur la nécessité de développer des attributs comportementaux (compétence non technique) et techniques (compétence technique), tels que la capacité de contester le statu quo, la volonté d'innover et la compréhension des risques.

Dans ce Chapitre, nous nous concentrerons sur la capacité technologique du Gouvernement cambodgien dans cette ère technologique (section I) et sur les ressources humaines de ce pays (section II).

### **Section I : Une faiblesse technologique préjudiciable**

Au début du XXe siècle, les téléphones, les services postaux et les documents imprimés constituaient les sources d'information les plus fiables. La plupart de ces équipements sont de nature mécanique. Aujourd'hui, on est entré dans l'ère de la technologie numérique, où l'ordinateur est le principal équipement de traitement de l'information. La connaissance est le pouvoir et la disponibilité de l'information, dans la forme désirée, améliore la connaissance. En raison d'un besoin croissant d'une information de qualité, de nouvelles technologies, appelées technologies de l'information, est apparue. Les technologies de l'information se réfèrent aux technologies utilisées dans la recherche, la présentation et la diffusion de l'information auprès de décideurs potentiels qui utilisent l'information comme aide à la prise de décisions au sujet d'un problème rencontré dans l'environnement réel.

La bonne gouvernance concerne donc l'efficacité des nouvelles politiques conçues et leur efficacité à être proposées aux citoyens concernés. Dans le cadre de la prestation de tous les services ou de la mise en œuvre de la politique, la bonne gouvernance nécessite le développement de méthodes innovantes. Les progrès technologiques et leurs utilisations offrent un avantage par rapport aux méthodes traditionnelles de gestion et de fourniture de services publics, la technologie numérique a simplifié les choses et fournit une alternative efficace aux méthodes traditionnelles de mise en œuvre des services et des politiques. Dans cette section, on va découvrir d'abord les technologies disponibles ou non au Cambodge (§1) avant de présenter l'état de la recherche technologique dans ce pays (§2).

---

<sup>444</sup> Mark Robinson, « From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries », UNDP, 2015, P. 14.

## **§1 : Des technologies limitées**

Le déploiement généralisé des technologies internet a un impact dramatique sur les infrastructures d'information mondiales, réduisant ainsi la planète à un lieu beaucoup plus petit. De nouvelles connexions mondiales sont établies pour relier des personnes de cultures, de classes et d'origines socio-économiques diverses. Grâce à l'utilisation de réseaux à haut débit, les personnes, qui ne sont pas familières, communiquent et créent des communautés internationales. Tandis que les technologies en ligne offrent des opportunités de communication sans précédent, la dépendance croissante à leur égard crée un nouveau problème<sup>445</sup>. Au lieu de renforcer le potentiel de toutes les cultures, la technologie éloigne encore davantage certaines cultures à la périphérie du marché mondial. Dans les zones déjà touchées par des problèmes de développement, cette fracture numérique crée un isolement supplémentaire. Après l'expérience des Khmers rouges et le génocide de masse, le Cambodge s'est retrouvé avec un manque de leadership expérimenté, une faible organisation institutionnelle et une infrastructure qui ne répondait pas aux besoins humains fondamentaux. On peut se demander si une infrastructure technologique d'information peut être transplantée avec succès dans des villages en développement au Cambodge, où d'autres infrastructures fondamentales sont presque inexistantes. Une approche verticale qui vise à transplanter une infrastructure numérique peut ne pas être une solution auto-durable pour les régions qui aspirent à rattraper le développement des pays occidentaux fortement urbanisés. Pour qu'un projet technologique soit auto-durable, il doit aller au-delà des besoins de la communauté et devenir un outil dont les gens ne peuvent plus se passer, plutôt qu'une simple nouveauté. En termes de technologie, le projet lui-même ne peut pas être un déterminant du changement, c'est plutôt un facilitateur de croissance. Les individus sont le moyen par lequel tous les changements permanents et importants transitent, et si une technologie ne leur sert pas vraiment et ne contribue pas à leur survie, la technologie n'aura pas d'impact sur le développement de cette communauté<sup>446</sup>. Lorsqu'on discute d'une technologie telle qu'internet, la durabilité tend à être un concept abstrait, ce qui constitue une manœuvre pour promouvoir un développement équitable à l'échelle mondiale. L'internet en soi, comme toutes les technologies, est simplement un outil. S'il n'y a pas de participation ou d'utilisation de cet outil pour répondre aux besoins réels des personnes, cela ne facilitera aucune forme de développement. Les personnes défavorisées se débattent tous les jours avec des problèmes quotidiens de base comme la santé, le manque d'éducation et le manque de moyens de subsistance. Si internet facilite la croissance des revenus, qui fournira des besoins

---

<sup>445</sup> Samuel A. Ejiaku, « Technology adoption: Issues and challenges in information technology adoption in emerging economies », *Journal of international technology and information management*, Vol. 23, Issue. 2, 2014, PP. 59-68.

<sup>446</sup> Riccardo Corrado et al., « Can ICT help Cambodian students become the solution for improving education in the country? », *Journal of management, economics, and industrial organization*, Vol. 3, No. 2, 2019, PP. 1-15.

fondamentaux, ou des impératifs d'éducation et de communication, qui favoriseront la croissance de la communauté, alors l'argument en faveur de l'utilisation de la technologie pour le développement est pertinent. Cependant, même si le déploiement de la technologie est une option valable, il est également préoccupant de savoir s'il est viable en soi par l'intermédiaire des ressources et fonds existants. La technologie doit motiver les membres de la communauté à s'y intéresser activement et à maintenir et soutenir son infrastructure<sup>447</sup>. Le soutien monétaire est essentiel car il est peu probable que les groupes de développement restent dans la région et fournissent des fonds de soutien indéfiniment. En outre, le soutien à long terme d'une infrastructure basée sur la technologie nécessite le maintien, la réparation et la mise à jour, ainsi que l'enseignement aux autres pour perpétuer ces compétences.

Le Gouvernement joue un rôle inadéquat dans l'établissement du bien-être économique du Cambodge rural parce qu'il ne facilite pas de nouveaux programmes et ne se coordonne pas avec d'autres organisations pour favoriser les Cambodgiens ruraux en développant des infrastructures physiques et intellectuelles ainsi que de nouvelles initiatives économiques. Parce que la majorité de la population vit dans les zones rurales, le Cambodge fait face à de nombreux défis de développement complexes avec un manque de soutien gouvernemental fort. Des problèmes spécifiques impliquant l'infrastructure et le développement du marché affectent de manière critique les zones rurales du Cambodge parce qu'elles sont isolées du commerce, de l'éducation et du capital social. Comme nous l'avons déjà souligné, le mauvais état du réseau routier entre les villages et les villes n'est pas propice aux voyages et au transport de matériaux et de biens. En raison des mauvaises infrastructures et du terrain, l'installation de l'internet est également coûteuse. Le système éducatif inadéquat et les obstacles linguistiques évidents empêchent les Cambodgiens de s'immerger instantanément dans la maîtrise des nouvelles compétences en informatique et d'explorer le web mondial<sup>448</sup>. Parallèlement à cette déficience de l'architecture éducative, le pays dans son ensemble manque de connaissances sur les nouvelles technologies et sur l'entrepreneuriat pour s'aider lui-même. La connaissance-sensibilisation motive un individu à rechercher des connaissances pratiques ou des informations nécessaires pour utiliser une innovation, et des connaissances de base, des informations sur le fonctionnement de l'innovation. Une organisation extérieure ne peut que promouvoir des nouvelles technologies à travers la formation et la démonstration. A un moment donné, les citoyens locaux doivent préserver le système de façon indépendante et axée sur l'esprit d'entreprise. Tout dépend de la comptabilité du système avec leur cadre social et leurs valeurs traditionnelles ainsi que de la connaissance de l'existence et de la

---

<sup>447</sup> Michael Minges et al., « Leveraging investments in broadband for national development: the case of Cambodia », UN-OHRLLS, 2017, P. 28.

<sup>448</sup> Tiffany Tsang et al., « Factor affecting women engaging in tech careers in Cambodia », USAID, 2018, PP. 1-27.



croissance de la nouvelle technologie ; sans désir personnel d'être curieux et motivé, la technologie n'apportera que peu d'avantages à ses utilisateurs, malgré un usage répétitif et pré-structuré.

L'un des principaux problèmes du Cambodge est le manque de développement des ressources humaines. Avec un manque de professionnels qualifiés pour s'adapter au rythme rapide de la nouvelle technologie, le processus de diffusion prévisible est lent. Avec un manque de ressources humaines et peu de motivation pour l'auto-amélioration, la croissance et l'innovation, le pouvoir de la communauté et sa capacité à adopter de nouvelles innovations sont réduites. Beaucoup de gens perçoivent les réseaux comme une technologie permettant de communiquer avec des lieux situés bien au-delà de la portée de leur ville natale, et il peut y avoir peu de perception des avantages de partager l'information localement<sup>449</sup>. Cependant, les personnes dans les zones sous-développées peuvent mieux maîtriser l'utilisation d'internet en recevant des informations et en partageant leurs idées avec des milieux et lieux similaires aux leurs. Bien que le Gouvernement cambodgien connaisse la technologie internet et ses avantages potentiels et affirme vouloir offrir un accès public à faible coût, son déploiement n'est pas une priorité pour le pays ; aucun plan national de diffusion de la technologie internet et des ordinateurs dans les zones rurales n'existe. Sans un soutien gouvernemental, une telle entreprise dépendrait trop des ressources extérieures et des investisseurs étrangers, dont les rôles sont imprévisibles et temporaires.

Il est largement reconnu que les technologies de l'information et des télécommunications (TIC) seront une force motrice clé dans tous les aspects du développement au cours des prochaines décennies, comme cela a toujours été le cas depuis la révolution de l'information. Les TIC sont un moteur de croissance bien connu puisqu'elles sont l'un des secteurs économiques majeurs et un moyen d'accroître la compétitivité des autres secteurs de l'économie. Elles sont des moyens puissants et efficaces pour réaliser l'intégration sociale et améliorer la qualité de la vie. Dans ce contexte, l'ASEAN a lancé le « Plan directeur des TIC de l'ASEAN 2015 », pour améliorer l'intégration sociale et économique de l'ASEAN. En outre, conformément aux objectifs du Sommet « Connect Asie-pacifique » avec sa vision de « Smartly Digital » ainsi qu'avec le PDSN 2014-2018, le Gouvernement s'est fixé pour but de développer le secteur des technologies de l'information et des télécommunications.

Les ressources humaines peuvent devenir un moteur de la croissance industrielle, même si les infrastructures matérielles telles que les équipements, les usines et les installations ne sont pas encore disponibles. Les TIC exercent une influence importante non seulement sur sa propre industrie des TIC, mais également sur d'autres industries. Le développement des TIC entraîne des

---

<sup>449</sup> Jayson W. Richardson et al., « What do mobile-connected Cambodians do online », *The Journal of community informatics*, Vol. 14, No. 2, 2018, PP. 85-108.

changements dans les méthodes ou les formes des industries traditionnelles existantes et nécessite un redéploiement des ressources humaines existantes. Le Gouvernement cambodgien devrait établir une gouvernance pour le Développement des Ressources Humaines en matière de TIC (DRH TIC), y compris la structure organisationnelle et les politiques pertinentes. En termes de structure organisationnelle, un gouvernement peut créer une organisation chargée d'établir des plans de projection, de suivi et d'évaluation liés aux DRH TIC. Cependant, la structure de gouvernance actuelle du Cambodge n'est pas complète car il n'existe pas d'organisation significative établissant et mettant en œuvre des programmes de formation aux TIC pour les travailleurs du secteur privé.

Il est important que tous les employés publics disposent sur le lieu de travail de leur propre ordinateur. Le gouvernement cambodgien devrait faire des efforts pour changer ou améliorer les ordinateurs des employés, au fur et à mesure que la technologie progresse. Pour accroître l'efficacité et l'efficacité de l'administration électronique, la compréhension par le fonctionnaire, du processus électronique, est requise. Le Ministère des Postes et Télécommunications (MPTC) devrait offrir des programmes de formation pratiques de TIC et de haute qualité pour les employés du secteur public<sup>450</sup>. Les programmes de formation ne devraient pas être limités aux programmes de formation de base. Elles doivent également concentrer sur les compétences intermédiaires et élevées. Afin d'accroître quantitativement et qualitativement de l'offre de ressources humaines dans le domaine des TIC, le gouvernement devrait intervenir dans le système de formation aux TIC dans le secteur privé en offrant aux travailleurs actuels des possibilités de formation en TIC pour améliorer leurs compétences. Il devrait construire des centres de formation aux TIC non seulement à Phnom Penh, mais aussi dans les provinces. Le GRC, en particulier le Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et du Sport (MEJS), devrait déployer des efforts pour installer des infrastructures TIC telles que l'électricité, l'internet haut débit, l'ordinateurs et logiciels éducatifs non seulement dans les zones urbaines mais aussi rurales. Afin d'offrir des programmes efficaces d'éducation aux TIC pour les élèves dans les écoles, ces dernières doivent sécuriser suffisamment d'enseignants en TIC. Le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle devrait intensivement former des enseignants de TIC en contractant avec des institutions de TIC telles que des universités et des centres de formation aux TIC, et des entreprises de TIC aux pays et à l'étranger. Ces programmes de formation aux TIC s'adressent principalement aux enseignants de TIC.

Les TIC fonctionnent comme un outil pour accroître l'efficacité, la transparence, la solidarité sociale et la qualité des prestations des services publics. A cet égard, elles jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté et l'augmentation de l'alphabétisation numérique pour

<sup>450</sup> Beschorner Natasha et al., « Benefiting from the digital economy: Cambodia policy note », World Bank, Washington D.C, 2018, P. 12.

tous les citoyens cambodgiens qui ne peut pas être réalisée sans un système de soutien institutionnel et juridique approprié ; le Gouvernement cambodgien doit désigner ou créer une organisation chargée de promouvoir la culture numérique pour tous. Le défi dans la mise en œuvre du programme d’alphabétisation numérique au Cambodge est le manque d’installations suffisantes pour offrir un tel programme. La construction de nouveaux centres de formation nécessite une somme d’argent substantielle ce qui explique que les autorités ne peuvent pas les construire elles-mêmes. Le défi le plus sérieux, auquel le Cambodge est confronté pour la promotion de la culture numérique, est que 80% des Cambodgiens sont des résidents ruraux ; donc le Gouvernement doit développer des mécanismes pour les encourager à participer au programme d’alphabétisation numérique.

L’infrastructure nationale des TIC repose sur des structures de base telles que des installations et des politiques pour soutenir, construire et gérer le service des TIC. Pour développer l’infrastructure nationale, le Cambodge a tenté de promouvoir l’industrie des télécommunications en ouvrant le marché et en prévoyant de lancer un satellite national et de construire des câbles sous-marins. Cependant, il existe certaines limitations, telles que le manque de réseau principal pour fournir des services de TIC aux organisations publiques et la faible couverture. L’accès à l’internet se limite aux principales villes, en raison de l’absence d’infrastructures pour le service d’internet à haut débit et à une faible couverture des services de ligne fixe pour internet. Afin de surmonter les limitations et améliorer l’infrastructure nationale des TIC, il est nécessaire de créer un réseau principal national géré par une organisation publique et d’accélérer le réseau national d’information pour l’administration gouvernementale, les finances, l’éducation et la recherche. En outre, il est important de constituer une base de services internet à l’échelle nationale et d’essayer de réduire la fracture numérique pour accroître l’accessibilité aux réseaux.

Les réalisations récentes sur le marché cambodgien des télécommunications ne sont pas le fruit de politiques et de réglementations gouvernementales adéquates, soutenues par des systèmes puissants. Ils sont plutôt attribuables à la concurrence extrêmement intense sur le marché due, paradoxalement, à un manque de réglementation<sup>451</sup>. Malgré l’augmentation du nombre d’abonnés, le Cambodge reste vulnérable, en termes de lois et de réglementations, ceux-ci en effet ont un impact important sur la croissance du marché à long terme et sur le développement social. Les TIC du Cambodge sont régies actuellement par la loi de 1996 qui traite principalement des services postaux. Il est également régi par le sous-décret no. 5 de 1987, qui permet l’État d’être à la fois un régulateur et un acteur du marché.

---

<sup>451</sup> Pheakdey Heng, « Embracing the digital economy: policy consideration for Cambodia », Enrich Institute, Phnom Penh, 2018, P. 7.

Il faut reconnaître que les initiatives en la matière sont entreprises pour améliorer efficacement la fonction gouvernementale plutôt que l'informatisation elle-même. En outre, dans la poursuite d'un gouvernement numérique, non seulement le Gouvernement mais aussi les citoyens et les entreprises doivent être identifiés comme des clients et des collaborateurs du service. Dans la poursuite des initiatives d'informatisation du Gouvernement et du secteur public, une loi-cadre globale, définissant des grandes lignes et des principes de haut niveau, devrait être introduite. Cette loi-cadre doit inclure des dispositions juridiques pour les investissements à long terme, des systèmes de coordination entre les agences gouvernementales concernées, l'élaboration de politiques pour réduire la fracture numérique, la planification de l'informatisation, le suivi et l'évaluation des progrès. Des campagnes proactives et des programmes d'éducation conçus pour sensibiliser aux initiatives d'informatisation, en tant qu'efforts collectifs du Gouvernement et des citoyens, devraient être menés. Le soutien à de tels programmes et activités de renforcement des capacités, pour les fonctionnaires et les citoyens, doit être garanti par la loi, en particulier au début de l'informatisation.

Le développement des TIC, en particulier en termes de technologie, a apporté des changements fondamentaux et structurels qui méritent d'être qualifiés d'évolutifs. De nos jours, les normes deviennent de plus en plus importantes dans le monde entier. Cela est dû à l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'accord OTC reconnaît la contribution importante que les normes internationales et les systèmes d'évaluation de la conformité peuvent apporter à cet égard en améliorant l'efficacité de la production et en facilitant la conduite du commerce international et souhaite donc encourager le développement de normes internationales et de systèmes d'évaluation de conformité. Le Cambodge a mis en place par voie législative, au 24 Juin 2007, l'organisme de normalisation sur les normes (standards). Les normes sont importantes en raison de leur pouvoir de pénétration du marché ; en raison de l'accord sur les OTC de l'OMC, la norme devient un outil puissant contre la réglementation et les obstacles techniques.

## **§2 : L'absence de recherche technologique**

Ces dernières années, l'innovation a occupé la place centrale en tant que principal moteur de la croissance économique – que ce soit par l'innovation progressive ou radicale. Les activités d'innovation comprennent la génération et le transfert de connaissances, l'achat de technologies, la commercialisation de produits ainsi que la recherche et le développement expérimental (R&D). A ce titre, la capacité d'effectuer, de commander, de mesurer et de gérer la R&D est un aspect important de la compétitivité économique et du développement national. La R&D est au cœur de la capacité à adopter et adapter des technologies par le transfert de technologie. Les capacités sont

essentielles aux possibilités du pays d'exploiter les opportunités offertes par les technologies et il existe un large écart de capacités entre les pays développés et les pays en développement. Cependant, la capacité de recherche n'est qu'un aspect des capacités nécessaires à l'exploitation des nouvelles technologies. Les compétences génériques et fondamentales, complémentaires aux nouvelles technologies – telles que l'alphabétisation et les compétences académiques de base – ainsi que les capacités financières et entrepreneuriales de base et, de plus en plus, les compétences digitales de base et même de codage, sont également importantes.

Le terme R&D comprend tous les domaines de la science et de la technologie (sciences naturelles, ingénierie, sciences sociales et humaines) et couvre trois activités principales : la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental<sup>452</sup>. La R&D est largement liée à l'innovation tant dans le monde des entreprises et des gouvernements que dans les secteurs public et privé. L'investissement dans la R&D a été considéré comme l'une des stratégies clés pour garantir le potentiel technologique, et donc l'innovation et la croissance économique. Les investissements en R&D augmentent la possibilité d'atteindre un niveau de technologie plus élevé ce qui permettrait d'introduire des produits et des processus nouveaux et supérieurs pour les entreprises entraînant des niveaux de revenus et de croissance plus élevés. Il existe de nombreuses études qui tentent d'expliquer la relation entre l'investissement en R&D et la croissance économique<sup>453</sup>.

L'innovation, déterminant important de la compétitivité pour le développement durable, est largement reconnue. En promouvant la compétitivité technologique, l'innovation est le principal moteur de la productivité et joue un rôle essentiel dans l'explication de la croissance des économies <sup>454</sup>. Contrairement à l'idée que les nouvelles technologies détruisent les emplois, l'innovation peut être un moteur essentiel de la création d'emplois en diversifiant l'économie vers de nouvelles activités, conduisant souvent à des emplois de meilleure qualité avec des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail. En outre, s'ils sont correctement mobilisés, les investissements publics dans la R&D et l'innovation peuvent contribuer à surmonter des contraintes de développement spécifiques telles que la pénurie alimentaire, le manque de soins de santé adéquats ou le manque d'infrastructures. Il convient de souligner que l'innovation est un phénomène contextuel, dans le sens où elle peut se référer non seulement à une application qui brise

---

<sup>452</sup> Jacques Gaillard, « Measuring research and development in developing countries: main characteristics and implications for the frascati manual », Institute of research for development sciences, technology & society, Vol. 15, No. 1, 2010, PP. 77-111.

<sup>453</sup> Ebru Beyza Bayarçelik et la., « Research and Development: Source of economic growth », *Procedia – Social and behavioral sciences*, Vol. 58, 2012, PP. 744-753.

<sup>454</sup> Burcay Yasar Akcali et la., « Innovation and the effect of research and development (R&D) expenditure on growth in some developing and developed countries », *Procedia – Social and behavioral sciences*, Vol. 195, 2015, PP. 768-775.

la frontière de la connaissance mais aussi à l'apprentissage, à l'acquisition et à l'application de technologies existantes qui ont été développées ailleurs. Cependant, dans les pays en développement, les décideurs politiques ont tendance à avoir une vision restreinte de l'innovation, la considérant comme une activité scientifique sophistiquée visant à briser la frontière technologique et intéressant principalement les entreprises de haute technologie opérant dans les pays les plus développés. L'investissement public dans l'innovation ne devrait pas être associé uniquement à la R&D formelle effectuée dans les laboratoires, mais s'étendre davantage aux programmes visant à stimuler la diffusion des technologies et l'esprit d'entreprise. En plus de générer de nouvelles connaissances, un autre résultat possible des investissements dans la R&D et l'innovation consiste à renforcer la capacité d'absorption nécessaire pour identifier, sélectionner, assimiler, utiliser, adapter et exploiter les connaissances déjà existantes. En présence de contraintes systématiques et institutionnelles, le rôle de gouvernement ne se limite pas au financement de projet de R&D, mais s'étend plus loin à la facilitation des liens et au renforcement du dynamisme du système national d'innovation, en accordant une attention accrue à l'importance la collaboration et sur la manière dont l'innovation et l'apprentissage sont encadrés par le cadre institutionnel.

L'innovation n'est pas un bien économique ou social en soi, et la politique d'innovation ne doit être considérée comme un moyen d'atteindre des objectifs de développement spécifiques. Cela nécessite des processus efficaces et transparents pour établir des priorités de politique d'innovation, ouverts à des intérêts divers et à de nouvelles voix, y compris celles des communautés les plus pauvres et marginalisées. Le gouvernement devrait également adopter une politique d'innovation dans une plus large mesure pour améliorer les services publics et les institutions par le biais de plateformes de gouvernement électronique afin de mieux fournir des services aux citoyens et de réduire les coûts des affaires. Plutôt que de décider d'investir ou non dans la R&D publique et l'innovation, le défi majeur pour le gouvernement est de déterminer comment le faire plus efficacement compte tenu du contexte du pays. Il convient également de préciser qu'aux premiers stades du développement, l'investissement dans la R&D ne signifie pas une R&D de haute technologie. Cet investissement, dans un pays pauvre, est surtout rentable s'il permet de trouver ou d'adapter les technologies existantes pour résoudre les problèmes de développement local tels que l'éducation de qualité ou le manque de soins de santé adéquats.

A l'exception de la communication mobile, le Cambodge n'a pas encore activé son industrie des TIC, d'où les faibles demandes de l'industrie en recherche et développement. En particulier, les hauts fonctionnaires et la société dans son ensemble sont peu conscients de l'importance de la R&D. Le MPTC n'a pas de département R&D exclusif et les moyens d'action et les fonctions de soutien, pour la promotion de la R&D, sont encore insuffisants ; les institutions publiques de R&D

manquent. Le pourcentage d'investissement en R&D, dans le secteur des sciences et technologies, ne représentait que 0,05% du PIB en 2017. L'environnement actuel de R&D au Cambodge a révélé cinq facteurs de difficultés. Premièrement, c'est le manque d'un état d'esprit R&D ; les hauts fonctionnaires et les cercles de recherche en général ne sont pas conscients de l'importance de la R&D. Deuxièmement, les systèmes et les politiques de R&D sont insuffisants ; le système national de R&D est inadéquat et la politique pertinente n'est pas claire. Troisièmement, c'est le manque de ressources humaines et de réseaux de coopération dans les communautés de R&D ; le manque de main d'œuvre qualifiée et inadéquation des réseaux de cercles de recherche. Quatrièmement, c'est le manque d'installations de R&D pour les instituts de recherche et l'industrie ; ceux-ci manquent d'équipement et de matériel de recherche. Cinquièmement, les fonds pour les activités de R&D sont insuffisants ; le budget de R&D fait défaut dans divers domaines.

Le Cambodge doit construire un système combiné de gestion de la R&D et de mécanisme de financement pour stimuler la performance des projets de R&D TIC au Cambodge. Les Ministères manquent de ressources budgétaires de R&D ; le secteur privé a une faible confiance dans la production de R&D et cette dernière a des effets inadéquats sur les industries. Le Gouvernement doit également établir un Centre national de renforcement des capacités de R&D/TIC et contribuer au développement de l'industrie informatique et de la croissance économique. Ce Centre devrait renforcer le système de collaboration en matière de R&D informatique reliant le Cambodge et les principaux pays développés afin d'exploiter efficacement son système de gestion de la R&D. Les résultats de la R&D devraient se traduire par des actions pour jouer un rôle de développement continu dans les industries des TIC.

Le gouvernement électronique est une autre sorte de TIC. Il ne vise pas seulement à introduire ou à utiliser des outils technologiques, il s'efforce fondamentalement d'amener un changement d'état d'esprit et de culture du travail pour intégrer les processus et les fonctions du Gouvernement afin de mieux servir les citoyens. Dans ce processus, il est crucial que la capacité gouvernementale soit ouverte à la critique ainsi qu'à l'application d'un nouveau contrat social entre toutes les parties prenantes, confirmant une responsabilité partagée sur les processus de transformation. L'efficacité des TIC, au sein du Gouvernement, est étroitement liée à sa capacité à induire un changement de culture au sein de ses institutions, comme instrument de transparence et d'échange et de création de connaissances. Depuis le début des années 2000, le Gouvernement a mis au point des projets de services en ligne, centrés sur l'informatisation des organisations gouvernementales. Les projets les plus représentatifs du service d'administration en ligne, adoptés dans le cadre du « Plan de déploiement du service de l'administration en ligne » ont été présentés en 2008 pour le développement de systèmes d'information sur le gouvernement électronique.

Néanmoins, selon l'Indice de développement du gouvernement électronique de l'ONU, le niveau des services du gouvernement électronique au Cambodge reste à un niveau inférieur non seulement à celui des pays avancés mais aussi des pays voisins. Les raisons de la faible évaluation sont les suivantes. Premièrement, le nombre d'appareils et d'équipements de base tels que des ordinateurs, permettant aux agents publics de traiter les tâches en utilisant les services gouvernementaux électroniques, est insuffisant. Deuxièmement, l'informatisation n'est pas suffisante pour les principales tâches administratives que la plupart des organisations gouvernementales accomplissent couramment. Troisièmement, le mécanisme de partage de données entre les organisations gouvernementales n'a pas encore été suffisamment développé. Quatrièmement, il n'est pas conçu pour l'environnement (par exemple un réseau, un centre de données) qui exploite efficacement les services gouvernementaux électroniques. Enfin, le Gouvernement n'a pas encore assez de lignes directrices pour faciliter la mise en place systématique des services électroniques et l'exécution de ses opérations. De plus, les TIC restent peu utilisées dans tous les domaines des services publics. Le service public électronique inclut non seulement la fourniture de services publics directs basés sur les TIC tels que la sécurité publique, la santé publique, etc., mais également l'utilisation des TIC pour établir des infrastructures sociales telles que les routes, l'électricité, etc. Concernant la sécurité publique, les pouvoirs publics doivent mettre en place des services de sécurité publique intelligents en renforçant la base des TIC de la police, en favorisant leur numérisation, en mettant en place un système d'information criminelle et en construisant un centre de contrôle intégré pour les grandes villes. Ils doivent aussi mettre en place un système de secours d'urgence intégré en construisant une base pour la notification des accidents, en fournissant des dispositifs TIC aux organisations concernées, en construisant une situation d'urgence intégrée. Enfin, pour faire face aux catastrophes naturelles, le Gouvernement doit construire un réseau de communication d'urgence intelligent ainsi qu'un système d'alerte précoce et un système de soutien pour les missions d'intervention, en cas de catastrophe.

L'administration électronique peut aider les gens à avoir une vie meilleure en utilisant les TIC dans tous les services publics tels que le contrôle de l'hygiène publique, la gestion de l'infrastructure sociale, l'intellectualisation des transports et de la logistique. Concernant le contrôle de l'hygiène publique, les autorités réglementaires doivent établir un service de sécurité sanitaire des aliments et des médicaments, basé sur les TIC, en diffusant des dispositifs aux organisations administratives et de contrôle sur les aliments et les médicaments et en construisant un système de gestion de la sécurité. Concernant la gestion de l'infrastructure sociale, le GRC doit établir des services de gestion de l'énergie basés sur les TIC en édifiant une base de données sur les informations de base relatives à l'énergie et en développant un système de gestion de certification lié à l'énergie, etc. En outre, le Gouvernement doit établir un système intégré de gestion des



ressources en eau en établissant une base de données concernant les informations de base sur les ressources en eau, en élaborant un système de gestion de la qualité des ressources en eau et un système de gestion des résultats. Concernant l'intellectualisation des transports et la logistique, le Gouvernement doit établir un système de gestion des transports intelligents, basé sur les TIC, en construisant une base de données sur les transports et en gérant intellectuellement les ressources routières, ferroviaires et maritimes. Il doit également mettre en place un service logistique national intégré en établissant des systèmes de gestion des processus logistiques pour les ports, aéroports et transports terrestres.

L'administration électronique peut également rendre l'éducation plus accessible et plus développée pour les citoyens grâce au E-learning. E-learning est l'application des TIC pour soutenir la fourniture de contenus éducatifs aux étudiants et/ou aux apprenants sur l'internet et à distance ; en d'autres termes, E-learning indique le transfert électronique de compétences et de connaissances via l'internet, le réseau, les médias et le satellite. Au Cambodge, le taux de fin d'études peut être abaissé en raison de la faiblesse des infrastructures éducatives, y compris la faiblesse du réseau éducatif entre les écoles. E-learning est un instrument pour améliorer ces infrastructures en matière de TIC. La faible reconnaissance de l'apprentissage en ligne, la rareté des contenus éducatifs localisés et le peu de cours d'apprentissage en ligne offerts sont des obstacles principaux pour rendre célèbre l'E-learning. Etant donné que ce dernier, en tant que canal supplémentaire d'éducation, est une bonne méthode d'apprentissage à distance et d'amélioration des niveaux d'éducation du public, E-learning doit être renforcé et soutenu dans un plan à long terme. Les contenus de l'E-learning sont localisés et des solutions sont développées ; ainsi pour la distribution des contenus de l'E-learning, un réseau de distribution des contenus doit être établi et des contenus utiles, dans chaque domaine, sont sélectionnés et proposés par le Gouvernement.

Depuis le début des années 2000, les autorités gouvernementales ont mis au point des projets de services gouvernementaux électroniques centrés sur l'informatisation des organisations gouvernementales. Les projets de services gouvernementaux électroniques les plus représentatifs comprennent le système d'information administrative du Gouvernement (SIAG), le système d'information administratif provincial (SIAP), le système d'information sur la gestion financière (SIGF) et le système d'information sur la gestion des ressources humaines (SIGRH). Mais, selon l'index de développement de l'administration électronique de l'ONU, le Cambodge occupe, en 2018, le 145<sup>ème</sup> rang sur 193 pays, ce qui signifie qu'il a encore une faible compétitivité dans les services d'administration électronique<sup>455</sup>. Les problèmes liés au développement des systèmes

---

<sup>455</sup> United Nations, « United Nation E-government survey 2018: Gearing E-government to support transformation toward sustainable and resilient societies », New York, 2018, P. 228.

d'information, quant à l'administration électronique, résident dans le manque de progrès normalisés et complets, la forte dépendance vis-à-vis des autres pays et le manque de budgets pour les TIC. Des problèmes techniques apparaissent récurrents, à savoir la différence de technologies appliquées, la faible interopérabilité, la faible réutilisation et l'inégalité de la qualité du développement de ces techniques ; ils se surajoutent aux difficultés liées au fonctionnement du système d'administration électronique comme les faibles durabilité, flexibilité et efficacité.

La faiblesse technologique n'est pas un seul défi pour le gouvernement cambodgien. Le manque de ressources humaines pose également un grand problème pour ce pays.

## **Section II : Le manque handicapant de ressources humaines**

Un bon gouvernement et une bonne gouvernance exigent de bons fonctionnaires, des institutions solides, des systèmes et des pratiques efficaces. La fonction publique doit mieux utiliser les capacités existantes et développer davantage sa capacité à devenir une institution centrale loyale, dévouée, professionnelle et axée sur le service de l'État. La fonction publique doit répondre à de nombreuses demandes, à des conseils sur les politiques et les programmes mis en œuvre, tendant à la fourniture directe de services publics et à la promotion de la croissance et du développement. Le défi consiste à développer la capacité de la fonction publique à les mettre en œuvre rapidement dans tous les domaines qui ont un impact direct sur le bien-être de la population et où les résultats peuvent être durables. Le développement des capacités est un investissement stratégique dans l'avenir de la fonction publique et, par conséquent, dans la croissance et le développement du pays. L'investissement doit avoir une perspective à long terme, mais aussi répondre aux besoins à court terme ; il doit se faire dans un environnement fluide et compétitif soumis aux influences de la mondialisation, du marché et de la société civile et nécessite donc une approche cohérente, à plusieurs fronts, axée sur le concret et le durable. Le développement des capacités se concentrerait sur la mise en œuvre du PSDN et des ODDC afin de réaliser les objectifs gouvernementaux en matière de développement durable, de justice sociale et de réduction de la pauvreté. Les besoins en capacités varient considérablement entre les niveaux national et infranational et entre le « *front office* » et le « *back office* ». Au niveau de l'individu, les programmes de développement des capacités chercheraient à améliorer la performance et les compétences des cadres supérieurs, des cadres intermédiaires, des administrateurs et des fonctionnaires qui interagissent directement avec le public. La politique de développement des capacités doit lier et soutenir les autres politiques pertinentes que le CRA développe, telles que la gestion des ressources humaines et le développement, la rémunération et l'emploi afin de soutenir les efforts de développement des capacités pour mieux servir le peuple cambodgien. Le développement des capacités doit renforcer les valeurs fondamentales de la Fonction publique comme la motivation, la loyauté et le

professionnalisme dans le service. Les fonctionnaires doivent montrer l'exemple de la collaboration interministérielle, à travers une culture organisationnelle, un réseau et un travail d'équipe qui constituent un sentiment de partenariat constructif et un engagement partagé envers leur responsabilité et leur réceptivité. Le développement efficace des capacités doit prioriser la demande, en se concentrant initialement sur les compétences de base communes à tous les Ministères et organismes, les priorités opérationnelles du PSDN et la stratégie rectangulaire. Le développement des capacités doit viser à améliorer l'environnement de travail, à encourager les gens à développer et à améliorer leurs compétences, à pouvoir les utiliser et à vouloir les utiliser.

Dans cette section, on va parler d'abord des ressources humaines réduites au Cambodge (§1) avant de voir la politique de renforcement de ces ressources humaines (§2).

### **§1 : Des ressources humaines réduites**

La qualité de la main-d'œuvre d'un pays est un déterminant crucial de sa capacité à rivaliser et à développer le pays. La main-d'œuvre compétente est l'atout le plus important d'une organisation ou d'une institution ou d'une nation. Le rôle des employés ayant la base de connaissance, les compétences, l'expérience et l'expertise et qui ont les capacités de les utiliser pour l'amélioration de leurs organisations et de leur nation ne peut pas être sous-estimé. Les ressources humaines peuvent être des sources de compétitivité durable. Avoir une bonne gestion des ressources humaines (GRH) est susceptible de générer beaucoup de loyauté, d'engagement ou de volonté de déployer des efforts supplémentaires pour les objectifs de l'organisation. La GRH est d'une importance capitale pour chaque nation qui s'efforce de bien gouverner et de fournir des services efficacement <sup>456</sup>. Les organisations doivent donc gérer efficacement leurs ressources humaines si elles veulent maximiser la performance individuelle et organisationnelle et les aspects importants de la gestion des ressources humaines sont le développement et l'utilisation des ressources humaines. De nombreuses études révèlent que le développement et l'utilisation efficaces des ressources humaines, aujourd'hui plus que jamais auparavant, sont des ingrédients cruciaux dans la fourniture d'un service public efficace et le processus de développement d'une nation.

La complexité croissante du rôle de l'État dans le contexte des aspirations croissantes de la population et de la rareté des ressources pose d'énormes défis à la capacité de gestion de l'État. Dans un environnement en évolution rapide où les besoins sont grands, les ressources sont rares et la pression pour atteindre les objectifs est élevée, l'efficacité d'une fonction publique est cruciale. Cela, à son tour, signifie que le pays doit faire des efforts pour maximiser les avantages tirés des

---

<sup>456</sup> Mussie T. Tessema et al., « HR development and utilization in the public sector », American research journal of business and management, Vol. 1, Issue. 1, 2015, PP. 28-37.

ressources investies dans le développement des ressources humaines. Un effort organisationnel pour mettre à jour et améliorer les compétences, les connaissances, les capacités et le comportement du personnel de l'organisation est une étape importante. La formation et le perfectionnement ont été définis comme un effort planifié par une organisation pour faciliter l'apprentissage des comportements liés au travail de la part de ses employés. Les compétences nécessaires aux fonctionnaires comprennent les compétences administratives, les compétences politiques, les compétences liées aux valeurs de la fonction publique et les attributs émotionnels et personnels. Des programmes efficaces de développement des ressources humaines jouent un rôle important en dotant la main-d'œuvre des compétences, des connaissances et du comportement nécessaire dont ils ont besoin pour accomplir avec succès leurs fonctions et responsabilités.

La fonction publique est de plus en plus incapable de retenir du personnel qualifié où il existe partout d'autres possibilités d'emploi. En revanche, elle utilise mal l'expertise des fonctionnaires qui restent ; pire encore, la pratique corrompue de recherche un pot-de-vin est devenue un mode de vie pour les fonctionnaires. Plus que toute autre chose, c'est donc la crise du personnel dans les organisations de la fonction publique qui doit être abordée si l'on veut réaliser des améliorations significatives dans la prestation des services. De nombreux chercheurs ont identifié un certain nombre de pratique liées à la GRH qui affectent considérablement la performance. La performance est un phénomène complexe et multiforme. Si les organisations de la fonction publique doivent fournir la qualité de services requise (haute performance), elles doivent pouvoir retenir des professionnels (des employés compétents qui n'ont pas l'intention de partir). Le changement du personnel affecte négativement une organisation car la perte d'employé compétent entraînerait une réduction des performances de l'organisation. La rétention des employés peut être particulièrement importante dans les pays en développement où, d'une part, le pays connaît une grave pénurie de ressources humaines qualifiées et expérimentées et, d'autre part, une forte fuite des fonctionnaires qualifiés existe.

Les décennies de guerre civile et de conflit ont non seulement brisé les fondements physiques, sociaux et économiques nécessaires à la croissance et au développement, mais plus important, ils ont décimé la base des ressources humaines du Cambodge. Le Gouvernement reconnaît que les délais pour la réhabilitation, la reconstruction et le développement des infrastructures physiques peuvent être raccourcis si les ressources sont disponibles ; la reconstruction de la base de compétences essentielle à la réalisation d'un développement socio-économique durable est quelque peu limitée par le rythme du temps lui-même. La carence en ressources humaines est l'une des contraintes les plus critiques qui continuent d'affecter le développement socio-économique du Cambodge et reste le plus grand obstacle à ses efforts de

développement. A court terme, le Gouvernement s'est attaqué au problème en ayant temporairement recours à des experts étrangers. Ces derniers servent, à long terme, une stratégie d'accroissement des possibilités d'éducation et de développement des compétences des locaux. La capacité institutionnelle est une autre contrainte du développement du Cambodge. Il reste beaucoup à faire pour améliorer les institutions administratives, commerciales et judiciaires du pays, afin d'établir une norme qui favorise la confiance des investisseurs et la participation du secteur privé aux investissements à long terme.

Il faudra de nouvelles capacités considérables pour prévoir les tendances de l'industrie, l'impact de l'intégration économique régionale et les mécanismes les plus efficaces de promotion des investissements privés dans les projets publics, ainsi qu'une compétence en tarification, négociation, gestion des risques et planification de projets sur une longue période. Les besoins globaux en capital humain, eu égard une stratégie de diversification industrielle, exigent non seulement l'identification des compétences nécessaires au niveau de l'industrie mais aussi le besoin d'une évaluation des compétences complémentaires permettant au Gouvernement de planifier, financer, exécuter et évaluer ces changements de politique. Il ne s'agit pas seulement d'identifier les pénuries de compétences et les besoins de formation au niveau de la fonction publique individuelle ou même au niveau d'une institution ou d'un organisme particulier ; les lacunes technologiques liées aux processus de gouvernance électronique, les processus de budgétisation, les techniques d'évaluation et les procédures de négociation sont tout aussi importantes.

Au Cambodge, il existe de nombreuses manifestations du déficit des ressources humaines au sein de l'Administration qui affecte le développement du capital humain dans la société au sens large. En s'attaquant aux défis du développement du capital humain dans le pays, le Gouvernement devra simultanément apporter des changements aux structures internes et aux systèmes en charge des réformes. Pour commencer, divers défis sont présentés en termes de prestation de services éducatifs, y compris les contraintes liées à l'offre. Cela inclut des problèmes tels que les problèmes de coordination des ministères impliqués dans le secteur de l'éducation, la qualité des ressources éducatives et la qualité de l'éducation elle-même. Tous ces facteurs créent un système éducatif sous-optimal fourni aux Cambodgiens, ce qui se traduit à son tour par des déficits de capital humain dans l'Administration elle-même. Au Cambodge, il existe d'importantes contraintes institutionnelles dues à des échecs dans la coordination entre Ministères, qui constituent une préoccupation majeure pour la réforme du système éducatif. Par exemple, il existe une concurrence entre différents Ministères qui contrôlent différentes parties du système éducatif. Il y a le MEJS et le MTFP, qui se concurrencent pour le contrôle de l'offre d'éducation et de formation ; de plus, d'autres Ministères partagent la supervision des différentes universités du pays. En ce qui concerne

le MEJS, sa capacité à recueillir, traiter et diffuser des fonds globaux pour le système éducatif, à formuler des politiques et des réponses appropriées aux besoins de réforme de l'éducation et à mettre en œuvre ces politiques et stratégies suscite également des préoccupations. Si les efforts déployés pour améliorer l'éducation, en particulier l'éducation de base, ont été incontestablement impressionnants, le Gouvernement doit adopter une attitude plus coopérative en matière de réforme du système éducatif et de réforme du statu quo opérationnel au sein des ministères. La concurrence actuelle au sein du Gouvernement empêche la pleine réalisation du potentiel du capital humain du Cambodge. En outre, sans cette initiative descendante de changement, les changements ascendants nécessaires, tels que la formation des enseignants et la réduction de la corruption, ne se produiront jamais.

Les enseignants sont également souvent mal formés, ce qui inhibe davantage le processus d'apprentissage. L'absence de réglementation conduit également à des infrastructures de qualité inférieure, par exemple les bâtiments scolaires ; si Phnom Penh et les autres centres urbains sont bien équipés, ce n'est pas le cas pour les régions rurales. Ces contraintes liées aux ressources et à la réglementation contribuent également à la qualité de l'éducation. Souvent, en raison d'un salaire insuffisant, les enseignants facturent des frais informels aux élèves, ce qui affecte sérieusement la qualité de l'éducation. Les élèves peuvent également payer leurs notes, une autre façon pour les enseignants de compléter leur faible revenu. Cela conduit alors à un climat d'irresponsabilité dans les écoles, rendant plus difficile la construction d'un système scolaire basé sur la méritocratie. Il y a également un manque de contrôle de la qualité dans les établissements d'enseignement et une faible adhésion aux normes internationales, ce qui signifie que la participation à un établissement d'enseignement ne garantit pas une éducation de qualité. Il existe également de sérieuses préoccupations liées au fait que ce manque de coordination a conduit à des incompatibilités dans les normes et les qualifications en matière d'éducation. Premièrement, l'absence d'un système de qualification reconnu signifie que, pour les élèves qui n'ont que partiellement achevé des études secondaires ou qui ont suivi une formation informelle ou parrainée par un travail, il n'existe aucun système de vérification des compétences acquises. Deuxièmement, un manque de coordination des normes existantes signifie que, pour un enseignement secondaire ou supérieur typique, les compétences acquises par les étudiants peuvent être très différentes d'une région à l'autre ou d'une école à l'autre. Bien sûr, sans un système éducatif solide capable d'enseigner et de former correctement les étudiants, un système de qualification est largement inutile. Pourtant, les normes de qualification sont un élément important pour faire progresser le système éducatif.

L'un des plus grands soucis est le budget limité disponible, qui s'est traduit par de bas salaires pour les fonctionnaires et les enseignants, l'incapacité de financer les améliorations des

ressources et les difficultés à mettre en œuvre des changements. Le manque de rémunération compétitive a de nombreuses implications ; pour les fonctionnaires, cela peut conduire à certains obstacles puisque les personnes qualifiées ne choisiront pas d'entrer dans la Fonction publique car elles ne seront pas dûment récompensées et de même ceux qui en sont membres ne sont pas incités à travailler ou à améliorer leurs compétences.

Ainsi, le Cambodge doit se concentrer à l'avenir sur le développement des capacités tant dans ses principaux secteurs économiques que dans le secteur public. Cependant, cette dimension majeure de la politique d'accumulation du capital humain, en particulier dans le but de construire une base solide pour une future économie de la connaissance, fait encore défaut quant à la concentration des politiques sur les déficits de compétence du secteur industriel ou de l'Administration. Les dimensions de l'équité, de l'accès et de la qualité de vie, mises en évidence dans les rapports successifs du PNUD sur le développement humain, sont manquantes. L'équité de l'accès à l'information et les interconnexions entre les différents domaines sont deux des moteurs les plus efficaces de la nouvelle économie de la connaissance. Ainsi, la fracture numérique est devenue une source de préoccupation parce qu'elle empêche des communautés entières de contribuer aux processus d'innovation. La croissance économique durable a besoin d'un capital humain accru, à la fois en termes de qualité et de profondeur, de partage des connaissances et d'adaptation des technologies de pointe aux signaux économiques locaux. L'excellence et l'équité sont les principaux moteurs de l'économie de la connaissance. Bien entendu, le développement humain, distinct du capital humain, ne concerne pas seulement la productivité des entreprises et des travailleurs ; elle repose également sur une philosophie qui redéfinit le bien-être social non seulement en terme de revenu par habitant et de pouvoir d'achat, mais aussi en termes de droits, de capacités et de privations. Ceci souligne le fait que les gens ne sont pas seulement des unités du capital humain, mais aussi des fins mêmes du processus de développement. Les incitations économiques sont susceptibles de mieux fonctionner lorsque les personnes ont accès à un niveau minimum acceptable de bonne santé, de formation et d'éducation et qu'elles sont libres de participer aux dimensions sociales et politiques de la vie. Dans ce scénario, une expansion à long terme du capital humain n'est pas durable sans promouvoir en même temps une augmentation du développement humain.

Le Cambodge regorge d'inégalités diverses et variées : entre les zones urbaines et rurales, entre les personnes éduquées et moins éduquées, entre les différentes provinces, entre les groupes d'âges et entre les différentes professions. Une partie nécessaire du plan de capital humain est de déterminer quel poids devrait être accordé l'équité et au développement humain dans le programme global d'investissement dans le capital humain. Face à un paradigme évolutif du capital humain, le

Gouvernement est confronté au défi de façonner sa vision du développement afin de renforcer les investissements dans l'éducation, la formation, les compétences, la formation professionnelle et le développement de partenariats public-privé (PPP) pour des gains économiques à court et à long terme. Le nombre croissant d'initiatives, visant à accroître ces PPP, est alimenté par l'idée que la croissance économique est possible en réunissant toutes les parties impliquées dans le processus d'amélioration du capital humain, y compris le Gouvernement, le secteur privé et la société elle-même. La vision du capital humain au Cambodge devrait progresser avec la prise de conscience que l'éducation doit commencer tôt pendant le début de la vie et ne pas finir avec un diplôme universitaire. En effet, de nombreux pays sont maintenant confrontés au défi de suivre le changement social et technologique et l'éducation évolue au point que l'apprentissage ne peut plus se limiter aux premiers jours du développement personnel d'un individu. Le XXI siècle a été décrit comme un siècle d'apprentissage tout au long de la vie où les générations actuelles et futures seront probablement amenées à apprendre plus souvent, à actualiser leurs connaissances, à améliorer leurs compétences et à maintenir leur employabilité. Le Gouvernement engage divers efforts pour faire progresser les niveaux de capital humain dans la population active.

La formulation du Plan stratégique de l'éducation reflète l'engagement et le degré de responsabilité du MEJS pour améliorer le développement du pays par le renforcement des capacités et le développement des ressources humaines. La mise à niveau du capital humain est l'une des principales stratégies de la stratégie rectangulaire du Gouvernement ; le MEJS accorde une attention particulière au renforcement des capacités et au développement des ressources humaines, afin de renforcer les capacités au capital humain national en matière de compétences techniques et scientifiques et de répondre aux besoins du marché du travail en matière d'entrepreneuriat, de créativité, de responsabilité, de discipline, de moralité, d'éthique professionnelle et d'honnêteté.

Quant à la formation professionnelle, le Cambodge a consacré beaucoup d'efforts pour développer le renforcement des compétences. Ceci est dû au fait que de nombreux élèves du secondaire ne poursuivent pas leurs études au-delà et ne suivent pas de formation professionnelle ou ne suivent pas de programmes universitaires qui amènent au chômage. Les objectifs de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) du MTFP consistent à préparer les jeunes à des emplois décents, à une vie décente et à l'auto-emploi ; à améliorer la main-d'œuvre existante au fil du temps et à accompagner le développement technologique et la mondialisation. Dans le Plan stratégique, le MTFP expose sa feuille de route pour développer des programmes d'enseignement et de formation professionnels techniques, en réponse aux demandes du marché du travail, tout en renforçant la gestion et la mise à disposition de centres pour l'emploi. Le Plan stratégique pour la formation technique et professionnelle reconnaît la nécessité d'une



expansion et d'une amélioration continues des compétences de la main-d'œuvre afin d'accroître le taux de croissance économique. Le Gouvernement estime que, dans un proche avenir, le meilleur plan à court terme pour la réduction de la pauvreté et la croissance, en particulier dans les zones rurales, passe par la formation professionnelle.

Réduire le déficit de capital humain au Cambodge afin de placer la reprise économique sur une trajectoire durable et robuste est une tâche qui nécessite une approche globale du développement du capital humain qui englobe les entreprises privées, le Gouvernement et les organisations de la société civile. La préoccupation est basée sur l'efficacité politique et administrative ; toutefois la réforme de la Fonction publique est un processus coûteux et laborieux qui nécessite une volonté politique considérable. En fait, il y a des raisons pour lesquelles le cadre pour le développement du capital humain, aux fins de promouvoir la compétitivité, doit inclure les besoins en capital humain des secteurs clés en dehors du secteur privé et engager des réformes et des capacités accrues dans le secteur public. La gouvernance électronique, la gestion axée sur les résultats, la consultation publique, la réponse et la gestion de l'opinion publique, les groupes de travaux flexibles, les examens indépendants et les audits de gestion du rendement font partie de l'arsenal d'un gouvernement moderne. Or un tel cadre pour le développement du capital humain est au mieux incomplet et, au pire, inutile pour résoudre les problèmes politiques urgents si les déficits en capital humain, technologique et de coordination sont exclus de l'équation. C'est pour ces raisons que l'importance des institutions et de la gouvernance est de plus en plus soulignée dans la littérature récente sur le développement. La stratégie rectangulaire du Gouvernement cambodgien est judicieuse lorsqu'elle place la bonne gouvernance au centre de la promotion d'une croissance équitable et durable.

## **§2 : L'inefficacité de la politique de renforcement des ressources humaines**

Le développement des ressources humaines (DRH) est défini comme tout processus ou activité qui, initialement ou à long terme, a le potentiel de développer les connaissances, l'expertise, la productivité et la satisfaction des adultes, que ce soit pour le gain personnel ou de groupe pour le bénéfice d'une organisation, d'une communauté, d'une Nation. Une des conditions préalables au succès de la formation de la fonction publique est donc la présence de politiques de formation efficaces et opérationnelles. La politique de formation de la fonction publique doit devenir partie intégrante de la planification du développement national et du système de GRH de la fonction publique. Avec l'existence d'une telle politique, la formation devient partie intégrante du processus administratif des organisations de la fonction publique. Si le développement des ressources humaines doit répondre aux besoins réels des organisations en améliorant la pertinence des programmes de formation, la conduite d'une évaluation appropriée et continue des besoins en

formation est une question vitale. L'efficacité et la pertinence de la formation sont accrues lorsqu'elle aborde des problèmes de travail spécifiques et pertinents.

Le lien entre le développement des ressources humaines et d'autres programmes de ressources humaines (promotions, salaire, autres incitatifs, etc.) est l'un des ingrédients clés pour un développement des ressources humaines efficace. En effet, les liens ci-dessus affectent de manière significative la motivation des fonctionnaires, ce qui influence par la suite l'impact des programmes de développement des ressources humaines. Les fonctionnaires sont plus susceptibles de poursuivre des opportunités de formation lorsqu'ils estiment que cela est lié à de futures opportunités de promotion ou au moins à une considération favorable pour les augmentations de mérite et les évaluations de performance positives.

Un autre facteur important influençant le développement des ressources humaines est son financement. Il ne fait aucun doute que le succès des initiatives de développement des ressources humaines dépend du soutien actif des décideurs politiques et des hauts fonctionnaires. Un engagement de la part des dirigeants politiques et bureaucratiques est une condition importante de la réussite de la mise en œuvre des programmes de développement des ressources humaines. Les décideurs politiques et les hauts fonctionnaires devraient eux-mêmes être convaincus de l'utilité du développement des ressources humaines. Les organes de direction doivent croire que le temps et l'argent qu'ils consacrent au développement des ressources humaines ne sont pas une perte mais un gain et un investissement fructueux. Pourtant, le suivi et l'évaluation de l'efficacité d'un programme de formation sont cruciaux. Il est donc essentiel de veiller à ce que le DRH assure sa continuité en fournissant des retours supérieurs aux coûts engendrés par son fonctionnement. A moins que la responsabilité ne soit allouée au suivi et qu'il ne soit clair ce qui doit être contrôlé, les problèmes risquent de ne pas être détectés et l'efficacité des activités et des programmes sera diminuée. Si du temps et d'autres ressources sont disponibles pour la mise en œuvre des programmes de DRH mais pas pour le suivi et l'évaluation, cette étape importante du processus de DRH sera négligée.

Le gouvernement doit formuler des programmes et des politiques en matière de ressources humaines et veiller à ce qu'ils soient correctement interprétés et appliqués de manière cohérente dans l'ensemble de la fonction publique afin que tous les fonctionnaires soient traités de manière juste et équitable. La capacité des organisations de la fonction publique à mettre correctement en œuvre les programmes de ressources humaines est un facteur crucial pour utiliser efficacement les ressources humaines existantes. Cela suggère que le développement de programmes de ressources humaines attrayants est nécessaire mais pas suffisant pour utiliser efficacement les fonctionnaires. Ainsi, la question de la capacité de mettre le programme en action se pose. La capacité du

gouvernement à mettre en œuvre des programmes de ressources humaines devrait également être complétée par la volonté et l'engagement du gouvernement à prendre au sérieux les questions de mérite.

L'efficacité du DRH et de son utilisation dans la fonction publique n'est pas seulement influencée par des facteurs internes mais également par des facteurs externes. L'environnement dans lequel les organisations publiques mènent leurs opérations influence de manière critique le développement des relations internes. Les organisations publiques se trouvent confrontées à divers changements économiques, sociaux et culturels auxquels elles doivent faire face efficacement pour rester viables. Les facteurs économiques ont un effet significatif sur la capacité d'un gouvernement à engager des ressources, qui à leur tour influencent l'efficacité du DRH et des pratiques d'utilisation. De nombreuses organisations publiques se trouvent dans l'impossibilité de concurrencer les ONG et le secteur privé pour le personnel. Par conséquent, la capacité de payer devient une limitation de politique non articulée sur la rémunération. Le DRH dans le secteur public est compliqué par une baisse du budget combinée à une augmentation des plaintes des citoyens et des pressions pour une productivité accrue.

Dans le Plan stratégique de développement national (PSDN), le Gouvernement a réitéré sa ferme volonté de s'efforcer de progresser vers le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté. Il a établi des objectifs nationaux et des stratégies visant à améliorer et à renforcer les capacités institutionnelles, à promouvoir la bonne gouvernance, à moderniser les infrastructures économiques afin de stimuler la croissance économique, à créer des emplois pour tous les citoyens, à assurer l'équité sociale, à accroître l'efficacité du secteur public et à protéger les ressources naturelles et culturelles, ce qui est essentiel pour le développement durable et la réduction de la pauvreté. Afin d'atteindre ces objectifs, l'organe gouvernemental a formulé la « stratégie rectangulaire », un cadre conceptuel d'action et de mise en œuvre qui aborde spécifiquement quatre éléments clés jugés vitaux pour le développement du Cambodge : le renforcement du secteur agricole, la réhabilitation et la construction d'infrastructures physiques, le développement du secteur privé et de création d'emplois ainsi que le renforcement des capacités et des actions dans le domaine des ressources humaines. Le fait que le renforcement des capacités et le DRH constituent une composante majeure des quatre rectangles de croissance de la stratégie rectangulaire montre la pleine reconnaissance de l'importance de l'éducation et du DRH dans la réalisation des objectifs de développement du pays. Le Gouvernement a soutenu que le renforcement de la qualité de l'éducation a été et demeure une grande priorité et a pris des mesures importantes pour atteindre cet

objectif<sup>457</sup>. Il a augmenté le budget de l'éducation de 185,6 millions de dollars en 2009 à 852 millions de dollars en 2018 et a priorisé les trois domaines suivants dans le secteur éducatif : assurer un accès équitable à l'éducation, améliorer la qualité et l'efficacité des services éducatifs et renforcer le développement institutionnel et le renforcement des capacités pour la décentralisation.

La capacité de l'administration publique à mettre en œuvre des politiques gouvernementales et à fournir des services publics est limitée. Le secteur public est entravé par une structure administrative fragmentée, des responsabilités qui se chevauchent et des processus opérationnels complexes. Il souffre également des bas salaires et des pratiques inefficaces de gestion des ressources humaines. Le développement des capacités dans l'administration publique doit être abordé à trois niveaux : le niveau individuel, le niveau institutionnel et le niveau sociétal. Au niveau individuel, il s'agit d'établir les conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent s'engager dans un processus continu d'apprentissage et d'adaptation au changement en s'appuyant sur les connaissances et compétences existantes et en les valorisant et les utilisant dans de nouvelles directions. Cela nécessite une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines et souligne également l'importance de la gestion des connaissances, en tant que nouveau moyen d'accroître l'apprentissage. Au niveau institutionnel, une approche similaire doit être appliquée. Plutôt que de créer de nouvelles institutions, souvent basées sur des modèles étrangers, le Gouvernement devrait se concentrer sur la modernisation de ses institutions, avec une priorité sur les systèmes et les processus. La clé de ce processus est le renforcement des capacités pour le soutien aux programmes d'institutions, pour l'efficacité organisationnelle et pour la gestion des recettes et des dépenses. Enfin, le développement des capacités au niveau sociétal est nécessaire pour soutenir le paradigme d'une administration publique plus interactive qui apprend également de ses actions et des retours qu'elle reçoit de la population. Pour que les citoyens considèrent l'administration publique comme un fournisseur de services réactif et responsable, dont le rendement doit être surveillé, un changement sociétal est exigé.

La réforme du service public (RPS), qui implique de développer la capacité de la Fonction publique à remplir son mandat, défini pour inclure le recrutement et la promotion, la rémunération, le nombre d'employés, l'évaluation des performances et les questions connexes, constitue toujours le programme gouvernemental de réforme de l'administration publique. Le personnel sous-qualifié et insuffisamment expérimenté, parfois promu trop rapidement à des postes supérieurs, est un problème général dans la Fonction publique cambodgienne et le contrôle des établissements est le fondement de toutes les autres fonctions de gestion de la fonction publique. La première étape d'un programme de réforme consiste à établir qui est employé par le secteur public, quelles tâches

---

<sup>457</sup> La stratégie rectangulaire du Cambodge, P. 6.

effectuent-ils et combien ils sont rémunérés ? Cependant, un tel recensement est souvent étonnamment difficile à faire et peut prendre beaucoup de temps. Alors qu'ils ont une certaine visibilité et des avantages à court terme quant à l'élimination de travailleurs « fantômes », ces avantages ne sont pas aussi importants qu'espérés et le recensement est rarement utile à long terme à moins qu'il ne soit lié à une réforme permanente du système de rémunération. Une formation adéquate des responsables de la collecte et de la compilation des données est essentielle, de même que des mécanismes efficaces de règlement des différends. Les formes traditionnelles de contrôle des établissements consistent en des tableaux de dotation, approuvés par le Ministère de la Fonction publique, contenant tous les postes pour une structure donnée. Cette structure constitue la base de la budgétisation ainsi que du recrutement et de la promotion ; au Cambodge, les postes non établis représentent une part importante de la masse salariale et les travailleurs temporaires sont souvent permanents.

Un capital humain plus développé est essentiel, non seulement pour permettre aux personnes de profiter de meilleures opportunités d'emploi mais également pour faciliter le développement du pays. Le Cambodge a la possibilité d'améliorer la qualité de l'éducation et de renforcer l'éducation supérieure afin d'accroître les chances des pauvres et des économiquement vulnérables d'accéder à la sécurité économique. L'une des principales priorités consiste à doter les personnes de compétences en stimulant le niveau d'instruction et les résultats d'apprentissage de l'enseignement secondaire et supérieur. Il est essentiel de s'attaquer aux contraintes liées à l'offre et à la demande pour accéder à l'éducation. Une des priorités est de renouveler les incitations pour les pauvres à investir davantage dans l'éducation et de rendre l'éducation plus abordable pour eux, en accordant la priorité aux bourses scolaires et en rendant le ciblage du programme national plus équitable. Du côté de l'offre, une mise en œuvre et une expansion efficace des normes d'efficacité des écoles secondaires sont nécessaires pour renforcer le système de prestation des services d'éducation et tenir les écoles responsables de l'apprentissage des élèves. La qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur peuvent également être améliorées grâce à une plus grande autonomie des établissements publics d'enseignement supérieur, à des mécanismes d'accréditation et d'assurance qualité renforcés et à une utilisation plus active des ressources publiques pour encourager les sciences, les technologies, les ingénieries et les mathématiques. Pour améliorer l'éducation de manière plus générale, il est également nécessaire de mieux adapter l'offre de formation professionnelle à la demande des employeurs dans le secteur privé, y compris en renforçant le rôle des intermédiaires. L'une des options est que le Gouvernement et ses partenaires subventionnent le déploiement de centres de formation spécifiques au développement de l'économie du pays pour s'assurer que la formation est alignée sur les besoins des employeurs et sur les tendances de la croissance économique. Une autre priorité pour la construction des ressources humaines est

d'investir dès le début de la scolarité des enfants pour éviter les contraintes sur leur développement. Cela nécessite de veiller à ce que les enfants soient bien nourris, commencement l'école tôt (au moment le plus propice au développement du cerveau) et disposent d'un environnement d'apprentissage adéquat. Pour élargir l'accès aux possibilités d'apprentissage précoce et de stimulation, des modalités non institutionnelles pourraient être utilisées et étendues dans les zones rurales.

Accroître le capital humain global en termes de main-d'œuvre qualifiée et améliorer le capital de connaissances locales, grâce à des investissements en recherche et développement (R&D), est essentiel pour assurer la compétitivité des exportations et attirer les multinationales étrangères. Les principales composantes d'une économie de la connaissance sont le capital humain et l'innovation technologique. La composante de capital humain est déterminée par le niveau d'éducation de la population active, la structure par âge de la population active, les compétences techniques de la main-d'œuvre, l'enseignement et la formation technique et professionnelle (EFTP), et l'éducation et la formation continue (EFC). Le système d'innovation d'un pays dépend des résultats de la R et D, de la politique nationale d'innovation et des investissements d'infrastructure de base dans les nouvelles technologies. Les effets du capital humain et des systèmes d'innovation ne s'excluent pas mutuellement. En effet, il existe de forts effets complémentaires qui, déterminés par la capacité d'absorption de l'économie domestique, dépendent largement du niveau de capital humain (notamment les compétences et connaissances des travailleurs), du degré d'ouverture commerciale et de diffusion de l'innovation technologique. Les systèmes d'innovation sont également déterminés par des cadres réglementaires institutionnels tels que les établissements d'enseignement et de formation, le soutien financier aux activités innovantes du secteur privé, les investissements en infrastructures tels que les pôles technologiques et les droits de propriété intellectuelle. La croissance économique durable repose sur une croissance équilibrée du développement du capital humain et des systèmes d'innovation. Le manque de capital humain et de technologie entravera les changements structurels que les industries nationales doivent effectuer pour transférer leurs activités vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Facilités par des politiques économiques et des stratégies commerciales plus ouvertes, les économies nationales devront compter davantage sur les travailleurs qualifiés étrangers, en termes d'investissements des sociétés multinationales, pour trouver un équilibre entre le développement du capital humain et les systèmes d'innovation pour assurer leur compétitivité et soutenir la croissance économique.

L'un des aspects les plus importants de l'éducation est qu'elle crée une main-d'œuvre qualifiée, capable de générer des rendements sur cette éducation pour eux et pour l'économie dans son ensemble lorsqu'ils débutent leur carrière. Ainsi, le système éducatif doit être adapté aux

besoins et aux nécessités de l'économie et travailler à préparer les étudiants à leur future vie économique. L'un des problèmes majeurs au Cambodge est qu'il ne semble pas y avoir de retours forts sur l'éducation et la formation de la population en termes d'emploi et d'avancement professionnel. Les faibles rendements de l'éducation limitent les incitations à atteindre des niveaux d'éducatifs plus élevés que les niveaux les plus élémentaires.

Hormis le coût d'opportunité de l'éducation, la décision de rester à l'école est également déterminée par les rendements attendus de l'éducation supplémentaire en termes de revenus et de qualité de l'emploi. Les faibles rendements moyens de l'éducation renforcent l'argument selon lequel l'économie peut se retrouver piégée dans un équilibre de faible niveau de compétences. Cela suggère que la promotion d'emplois de qualité et de salaires décentes pour tous les travailleurs devrait être l'une des principales priorités des réformes du marché du travail, tandis que la modernisation du système de certification des compétences et la réforme des institutions salariales joueraient certainement un rôle essentiel.

L'état du système d'enseignement supérieur au Cambodge, qui comprend à la fois l'enseignement universitaire et la formation professionnelle et technique, est caractérisé par des mécanismes d'organisation très disparates, une production de qualité médiocre et une faible scolarisation. Ces trois facteurs entravent grandement le développement de l'enseignement supérieur et la formation d'un capital humain plus compétent pour le pays. Il convient de noter que, dans la plupart des cas, les étudiants sortant de l'université avec des diplômes en gestion, en comptabilité et en administration des affaires manquent des compétences essentielles et de l'expérience pratique requises pour travailler dans le domaine pour lequel ils étaient censés être qualifiés<sup>458</sup>. Ceci met en évidence les énormes problèmes techniques que rencontrent ces universités en termes de création d'établissements d'enseignement qui délivrent une éducation valable et qui sont orientés vers les besoins du marché. Pour ce qui est de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP), il existe de nombreux problèmes de coordination, de qualité et de participation. Actuellement, l'EFTP est contrôlé par le Comité de la formation nationale (CFN). Il a la responsabilité directe de faire progresser le statut de l'EFTP et de le transformer en un système axé sur la demande et répondant aux besoins de l'économie. En ce qui concerne l'EFTP, la direction générale s'est concentrée par le passé sur l'approche par compétences de la formation professionnelle, en essayant de s'assurer que les connaissances, les compétences et les attitudes, dont les individus auront besoin pour accomplir des tâches particulières, sont obtenues. Malgré cette orientation et la coordination du secteur dans le cadre du CFN, ce domaine de l'éducation reste

---

<sup>458</sup> Rapport du PNUD, « Human capital implication of future economic growth in Cambodia », 2011, p.44.

confronté à divers problèmes en termes de coordination des financements et des institutions offrant des services.

Les programmes de formation professionnelle, formelle et informelle, ne répondent pas toujours aux besoins du marché de travail. La main-d'œuvre doit avoir des compétences en phase avec son économie en mutation et capables de soutenir la croissance économique continue du pays. le problème du capital humain au Cambodge est axé sur les compétences professionnelles de la main-d'œuvre, qui souvent ne répondent pas aux besoins spécifiques des employeurs, en particulier dans les nouveau secteurs. Compte tenu de nombre élevé de jeunes non qualifiés sur le marché du travail et de leur manque de compétence non technique, la plupart des employeurs ont déclaré avoir des difficultés avec les jeunes non scolarisés en raison de mauvaises attitudes au travail.

Contrairement à de nombreux autres pays, le secteur de l'enseignement supérieur au Cambodge a été complètement abandonné pendant plus de trois ans sous le régime des Khmers Rouges (1975-1979). A l'heure actuelle, il existe 105 établissements d'enseignement supérieur (EES) dans le pays, dont 39 publics et 66 privés, situé dans 18 provinces et dans la capitale, Phnom Penh<sup>459</sup>. Le MEJS reconnaît que l'enseignement supérieur au Cambodge reste confronté à de grands défis tel qu'un manque de ressources pour les institutions, un manque de concentration sur la recherche, un déséquilibre entre le nombre de professeurs et d'étudiants et la capacité limitée des professeurs. Les autres défis comprennent les questions d'assurance qualité, les capacités de recherche, la liberté académique, ainsi que l'inadéquation entre l'éducation et l'emploi. Actuellement, les indicateurs de niveau standard d'éducation sont parmi les plus bas de la région de l'ASEAN et du monde. La faiblesse du système éducatif représente un fardeau important en termes de coûts publics et privés de l'éducation, ce qui réduit les rendements privés et sociaux de la scolarité et, par conséquent, la croissance économique. Le Cambodge a besoin d'un système éducatif de qualité qui produit des diplômés qualifiés pour répondre à la demande du marché du travail. Pour élargir et soutenir une croissance économique élevée en vue de l'éradication de la pauvreté, sans oublier d'être une force compétitive dans la région, il est nécessaire que le Cambodge passe d'une croissance fondée sur les ressources à une croissance basée sur l'accumulation de capital et l'amélioration des ressources humaines.

Le nombre d'EES dans le pays est passé de 51 en 2005 à 105 en 2014 et une telle croissance rapide du nombre d'EES a suscité des inquiétudes quant à la qualité de l'éducation dans le pays. Un autre défi auquel est confronté le système d'enseignement supérieur est la question de l'autonomie et de la liberté académique. Actuellement, les universités au Cambodge ne sont pas autorisées à

---

<sup>459</sup> MEJS, 2014



accorder des diplômes sans l'approbation et la signature du MEJS. En outre, la liberté d'enseignement et la liberté d'expression sont basées sur le système politique et la situation du pays. La recherche est encore embryonnaire et le financement du Gouvernement, pour que les EES publics mènent des recherches, est relativement inexistant. Cela peut résulter non seulement de problèmes budgétaires, mais aussi du manque d'infrastructures de soutien à la recherche, y compris en matière de propriété intellectuelle, des installations de recherche et des laboratoires.

Au cours de la dernière décennie, la prévalence des pratiques de favoritisme dans la Fonction publique cambodgienne et les politiques qui les sous-tendent ont annihilé les efforts de réforme. Malgré le financement des donateurs et les pressions occasionnelles, l'introduction de pratiques de gestion, fondées sur le mérite, n'a pas été couronnée de succès. Les bas niveaux de rémunération encouragent les pratiques de corruption en brouillant les frontières entre le public et le privé ; bien que le problème le plus pressant soit l'absence de système fondé sur le mérite pour gérer, recruter et promouvoir les fonctionnaires, l'urgence pour les fonctionnaires eux-mêmes est le faible niveau des rémunérations et le coût de la vie. La taille et l'attribution du service public agissent toutes deux comme des obstacles à la prestation efficace de services. La taille globale de la Fonction publique a augmenté depuis le milieu des années 1990, ce qui indique que l'abandon du mérite et les pratiques de promotion qui en résultent sont aggravées par le faible contrôle des établissements. Il existe également des preuves que le déploiement des fonctionnaires est problématique du point de vue de la fourniture de services hautement prioritaires de réduction de la pauvreté. Des proportions importantes de fonctionnaires sont déployées dans des secteurs peu prioritaires et, dans certains secteurs, le nombre de fonctionnaires, déployés dans les provinces, s'avère insuffisant. La rationalisation de l'emploi dans la Fonction publique pourrait augmenter les ressources pour les secteurs prioritaires et promouvoir une plus grande efficacité dans la gestion du personnel.

La nature des contraintes sur la capacité de la Fonction publique nécessite une approche stratégique. Une telle approche permettrait : (1) d'améliorer les salaires, d'attirer et de retenir du personnel qualifié qui travaillerait les heures requises dans les lieux requis, en particulier pour la gestion de haut niveau et le personnel du secteur prioritaire ; (2) de rationaliser l'emploi, pour veiller à ce que les ressources humaines soient judicieusement déployées dans des secteurs et des fonctions administratives hautement prioritaires ; et (3) de renforcer la gestion, afin de garantir que les dépenses en ressources humaines soient soumises à des contrôles et plus étroitement liées au processus d'élaboration du budget.

La gestion des dépenses publiques, défi de longue date pour le Gouvernement, est inefficace. Malgré des augmentations substantielles des allocations budgétaires prévues, l'argent n'a pas atteint

les bureaux publics locaux tels que les hôpitaux, les centres de santé et les projets de développement rural. Les structures organisationnelles, propices à une prestation de services efficace et efficiente, sont défaillantes. Dans le domaine de l'administration publique, il s'agit d'un problème structurel majeur, en plus d'augmenter les salaires des fonctionnaires, l'administration civile a besoin de structures organisationnelles solides et d'arrangements institutionnels pour que sa prestation de services soit plus performante. Elle présente de graves lacunes du point de vue de la gouvernance ; les autorités locales ont trop peu d'autonomie ou de flexibilité dans les décaissements de dépenses pour répondre aux besoins locaux. Le système ne répond pas aux normes acceptables de responsabilité financière et de transparence, comme le problème de la fuite des fonds publics dans le processus de dépenses. En outre, l'administration locale et les citoyens ont trop peu de possibilités de participer à la formulation des politiques et à la prise de décisions qui les concernent directement.

Le MEJS a souligné que le système d'enseignement supérieur au Cambodge est confronté aux défis suivants : la capacité des professeurs dans certains établissements d'enseignement supérieur est encore limitée ; il y a un manque de concentration sur la recherche ; il existe un déséquilibre entre le nombre de professeurs, d'installations et d'équipements, et le nombre d'étudiants ; le système éducatif dans son ensemble doit être décentralisé pour promouvoir le développement démocratique ; la plupart des établissements d'enseignement supérieur manquent encore d'installations de recherche et d'équipements pour les étudiants. Les problèmes d'accès à l'information, de sélection des sujets de recherche et de liberté d'expression sont toujours préoccupants au Cambodge. En outre, les nominations – telles que la nomination des présidents d'université d'Etat et les nominations du personnel – sont souvent faites par le Gouvernement sans évaluation des compétences et sans la contribution de l'institution elle-même. La capacité et l'efficacité du Cambodge à développer sa base de ressources humaines dépendent en partie du cadre institutionnel en place et des systèmes d'éducation et de développement des compétences. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'infrastructure éducative, en particulier dans les zones rurales, et le manque de fonds a apparemment limité la fourniture d'une éducation de qualité.

L'amélioration du système de développement du capital humain et d'éducation nécessitent des plans à court et à long terme. Il est clair que la formation des gens est la première étape. La formation de base, cependant, pourrait ne pas être suffisante ; il est également important d'évaluer les intérêts et les niveaux de qualification des personnes pour un emploi potentiel dans des postes techniques qualifiés. En mettant l'accent sur les compétences de base nécessaires pour réussir, les programmes de formation devraient également être orientés vers l'intégration des apprentissages, des certificats et des programmes, et devraient mettre l'accent sur l'amélioration des compétences

potentielles de l'individu. La formation conventionnelle est nécessaire pour couvrir les compétences essentielles liées au travail, mais au Cambodge, une approche plus progressive et positive est également nécessaire. Pour cette raison, il est important de comprendre et d'employer les moyens les plus efficaces pour développer les gens et améliorer le capital humain du pays en s'éloignant des méthodologies conventionnelles pour la formation professionnelle. Les Cambodgiens entreprennent une variété de formations liées au travail, mais ils ne les trouveront peut-être pas utiles car les perspectives salariales sont médiocres et ne les sortiront pas de la pauvreté. En abandonnant la notion de formation de base aux compétences professionnelles et en privilégiant l'apprentissage des gens en tant qu'individus, l'impact de la formation peut s'étendre au-delà des compétences et des connaissances traditionnelles en créant des opportunités plus excitantes et motivantes pour les personnes et les employeurs. La formation conventionnelle donne aux gens de nouvelles techniques et méthodes, mais elle ne développe pas la maturité, la croyance ou le courage d'un individu, qui sont tous essentiels au développement de capacités stratégiques. Acquérir des expériences d'apprentissage pour le développement et l'accomplissement personnel d'un individu est lié à la performance et à la capacité, mais dépend surtout de l'attitude et de la maturité d'une personne. Quand les gens développent la confiance et l'intégrité, ils deviennent plus proactifs, axés sur les solutions et réactifs, ce qui contribue à développer la motivation essentielle pour qu'ils grandissent et évoluent.

Il est difficile de fournir un ensemble standard de compétences nécessaires au développement personnel et à la facilitation de l'apprentissage, puisque la nature de l'apprentissage implique de larges méthodes et expériences de développement. Au-delà des compétences conventionnelles de travail, les questions de développement personnel et d'apprentissage, pour la vie et pas seulement pour le travail, sont les domaines de développement personnel les plus importants sur lesquels les décideurs politiques doivent se concentrer. Une formation efficace devrait être en mesure de fournir des modèles structurés pour l'entrée dans des postes techniques qualifiés, avec des voies vers des emplois de niveau supérieur dans une variété de milieux de travail. En cas de succès, ce type de politique pourrait aider à améliorer la vie des jeunes adultes à faible revenu en leur fournissant des méthodes efficaces, non seulement pour acquérir les compétences nécessaires pour éviter le chômage mais aussi pour poursuivre une carrière et une vie meilleure.

L'information technologique se développe rapidement et le marché du travail a besoin de main-d'œuvre hautement qualifiée. Les PPP faibles, en particulier parmi les institutions d'EFTP, ne créent pas de liens avec les industries et les écoles et ne sont pas en mesure de fournir pleinement aux personnes les compétences nécessaires sur le marché du travail. Le manque de système d'information sur le marché du travail empêche les parties prenantes de comprendre les exigences

du marché. Le renforcement des capacités des instructeurs de l'EFTP est limité et certaines compétences n'ont pas d'instructeurs ou de mentors. Les matériels fournis par l'EFTP sont obsolètes ; les programmes d'études ne sont pas flexibles et les établissements d'EFTP sont basés sur le temps, sur les formateurs et sur l'école. L'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'éducation et de la formation ainsi que des enseignants et des formateurs est la clé pour accroître la pertinence de l'EFTP pour le marché du travail. Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la formation professionnelle, des systèmes doivent être mis en place pour assurer la qualité de la mise en œuvre au niveau national sur la base de normes convenues au niveau international ; la poursuite et le développement des aptitudes et des compétences des enseignants et des systèmes de formation, revue à la lumière de l'évolution de leurs rôles ; le développement de compétences clés ainsi que des compétences professionnelles adaptées aux besoins du marché, notamment par le biais de différentes formes d'apprentissage par le travail ; et la création des outils de planification pour faire correspondre les compétences et les emplois, et des partenariats avec les parties prenantes concernées, afin de renforcer la pertinence du marché du travail. Renforcer la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans le cadre de la formation technique et professionnelle est essentiel. La formation professionnelle devrait favoriser la créativité et encourager la prise de risque et l'expérimentation ; un apprentissage accessible, flexible, basé sur l'expérience et actif devrait être encouragé au Cambodge. L'éducation et l'esprit d'entreprise devraient également être encouragés afin de susciter un sens de l'initiative, de la créativité et de la capacité à actualiser les idées.

La feuille de route pour améliorer le capital humain au Cambodge doit se concentrer sur un équilibre d'interventions à long terme, mélangé à un ensemble d'interventions à court terme. Il est nécessaire de créer un cycle d'apprentissage tout au long de la vie ; les éléments nécessaires comprennent une vision à long terme, le développement de stratégies spécifiques à l'industrie et le développement de systèmes permettant au pays de faire face à l'impact de l'économie mondiale et de ses crises.

La gouvernance inefficace au Cambodge ne se limite pas seulement à l'incapacité des fonctionnaires mais également par l'absence de volonté gouvernementale.

## **Chapitre II : L'absence de volonté du gouvernement d'améliorer la gouvernance**

La réussite de la réalisation de la bonne gouvernance exige non seulement des capacités des parties prenantes, elle nécessite également en pratique leur volonté. La bonne gouvernance ne serait pas atteinte si on continue à accepter la corruption et le mauvais leadership. Les structures de la Fonction publique, qui reposent sur le modèle bureaucratique, ont conduit à des organisations inefficaces, à une bureaucratie excessive et à des arrangements structurels qui ont empêché la mise

en œuvre et la pleine réussite des politiques publiques <sup>460</sup>. Sans un leadership efficace, il est pratiquement impossible d'atteindre et de maintenir une administration efficace, d'atteindre des objectifs et de maintenir un service de qualité<sup>461</sup>. Le leadership est un processus par lequel une personne influence les autres pour atteindre un objectif et dirige l'organisation de manière à la rendre plus cohésive et cohérente. Le résultat du processus n'est que la réalisation d'un objectif commun grâce à l'engagement et à la volonté des dirigeants et des suiveurs ; puisque la gouvernance recouvre les processus de prise et de mise en œuvre des décisions, le bon leadership et la volonté des exécutants joue un rôle crucial pour déterminer si la gouvernance est bonne ou non<sup>462</sup>. Pareillement dans l'administration de l'État, la volonté du Gouvernement de diriger et de partager et celle des fonctionnaires de suivre les décisions déterminent le point mort de la gouvernance. Au Cambodge, les problèmes fondamentaux auquel sont confrontés les citoyens sont la volonté des fonctionnaires de respecter les actes juridiques et la volonté du Gouvernement de partager les pouvoirs. Même s'il y a des lois concernant la délégation de pouvoirs aux autorités locales, ces dernières dépendent fortement du Gouvernement central pour prendre les décisions.

Dans ce chapitre, on va essayer de voir d'abord la volonté des fonctionnaires dans la réalisation de la bonne gouvernance au Cambodge (section I) avant d'examiner le peu de volonté du Gouvernement cambodgien dans la délégation de pouvoirs aux autorités infranationales (section II).

### **Section I : Le désintérêt des fonctionnaires dans la réalisation d'une bonne gouvernance**

Les fonctionnaires au Cambodge sont nombreux, sous-payés et politisés. Les hauts fonctionnaires manquent de profondeur professionnelle et échouent souvent à assurer à long terme une chaîne de continuité des politiques gouvernementales. En conséquence, la fourniture de services publics tend à être inefficace et est souvent polluée par la corruption. Au Cambodge, il y a toujours un fort chevauchement des systèmes sociaux traditionnels avec les efforts de modernisation de l'État ; les pratiques persistantes, consistant à employer des amis et la famille, s'opposent à la promotion du mérite. Le favoritisme touchant les emplois publics crée un système patron-client qui est facile de contrôler pour les dirigeants dans l'administration publique ; avec le contrôle politique, la fourniture des services publics n'est pas efficace. Les fonctionnaires en général sont moins payés que ceux qui travaillent dans le secteur privé. La possibilité de recruter et de conserver du personnel hautement qualifié dans la Fonction publique, en particulier dans les domaines spécialisés, est donc affectée. Les faibles salaires rendent les fonctionnaires moins

---

<sup>460</sup> Muhammad N. Malik, « Analyzing good governance and decentralization in developing countries », Journal of political sciences & public affairs, Vol. 4, Issue. 3, 2016, PP. 1-8.

<sup>461</sup> Jemal Abagissa, « governance and leadership practices and challenges in Ethiopia. The case of Duken town, Oromia regional state », American journal of social research, Vol. 1, Issue. 7, 2019, PP. 1-25.

<sup>462</sup> Nicholas O. Sharon et al., « Good governance and leadership: pathway to sustainable national development in Nigeria », Journal of public administration and governance, Vol. 6, No. 1, 2016, PP. 35-49.

motivés et les incitent facilement à être corrompu. Or un fonctionnaire corrompu n'est jamais motivé à appliquer la loi. Dans cette section on va détailler la volonté défaillante des fonctionnaires cambodgiens dans l'exécution de la loi.

### **§1 : L'absence de volonté des fonctionnaires d'appliquer la loi**

Le rôle fondamental des fonctionnaires est d'appliquer la loi, en soi une obligation. L'exécution de la loi, dans une finalité différente de sa signification originale, constitue une infraction. Malheureusement, ce n'est pas le cas au Cambodge ; le détournement de la loi de sa signification originale est une constante parmi les fonctionnaires corrompus. Ces derniers utilisent la loi pour leurs propres intérêts et contre les citoyens qui en ont en général peur. Dans ce paragraphe, on va découvrir d'abord l'utilisation de la loi par les fonctionnaires, à l'opposé de sa philosophie première (I) avant de voir leur application de la loi selon un double standard (II).

#### **I : L'utilisation de la loi à l'opposé de sa philosophie première**

Le but de la loi est de protéger l'intérêt général des citoyens, non d'être utilisée contre eux. Pour comprendre la justice et l'accès à la justice au Cambodge, il faut mieux d'abord comprendre le concept de justice. John Rawls a théorisé une vision du monde « *où les acteurs – derrière un voile d'ignorance rendant toutes les parties égales – ont déterminé les principes des institutions régissant leurs relations sociales* »<sup>463</sup>. Sa théorie, axée essentiellement sur l'institution de la justice, conduit à deux principes centraux. Premièrement, chaque personne a droit aux mêmes libertés que celles reçues par les autres. Deuxièmement, s'il doit y avoir des inégalités sociales et économiques, elles doivent être malgré tout permettre une embauche juste et égale et protéger les moins favorisés<sup>464</sup>.

S'il est difficile de mesurer l'accès à la justice, Rhona Smith<sup>465</sup>, Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, fournit un cadre général utile pour le comprendre. Elle définit l'accès à la justice, comme l'Etat de droit, dans des versions « minces » et « épaisses ». La version « mince » met l'accent sur les tribunaux et les autres institutions d'administration de la justice, ainsi que sur le processus par lequel une personne présente son cas au tribunal. La version « épaisse » se penche en outre sur le processus législatif, le contenu de la loi, la légitimité des tribunaux, les modèles alternatifs de représentation légale et de règlement des différends. Les définitions « minces » et « épaisses » de l'accès à la justice, fournies par Rhona Smith, sont principalement axées sur les institutions et sont de nature technocratique.

<sup>463</sup> John Rawls, « A theory of justice », Harvard university press, Cambridge, 1971, P. 3.

<sup>464</sup>Ibid., P. 229.

<sup>465</sup> Rhona Smith, Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 2015-présent.

Ainsi, elle propose également une manière secondaire d'examiner les programmes d'accès à la justice : ceux qui se concentrent sur l'offre et ceux qui privilégient la demande. Les programmes d'accès à la justice, axés sur l'offre, visent à réformer et à renforcer les mécanismes d'administration de la justice et les procédures de recours aux tribunaux. Les programmes, axés sur la demande, visent à faciliter l'utilisation des tribunaux par les citoyens.

Dans « *The Idea of Justice* »<sup>466</sup>, A. Sen présente son interprétation de la justice. Il ne donne pas une définition concrète de la justice, mais plutôt une manière d'envisager comment une poursuite efficace de la justice pourrait se produire. Sen ne se concentre pas sur les institutions mais plutôt sur le comportement des gens dans les sociétés. Il souligne l'importance de l'approche comparative plutôt que de se concentrer sur un objectif utopique, comme une institution globalement juste ; il suggère de comparer différentes communautés confrontées à des défis similaires et de comprendre les mécanismes qui leur fournissent des résultats plus justes<sup>467</sup>.

Les communautés pauvres se plaignent toujours contre le système judiciaire et de la manière dont il traite leurs requêtes. Les riches et les puissants reçoivent de la justice des réponses immédiates à leurs plaintes, ce qui n'est pas le cas pour les pauvres. L'injustice est donc étroitement liée à l'inégalité dans la délivrance de la prestation de service par les institutions judiciaires.

Les lois, adoptées par l'AN, sont parfois mal rédigées, laissant des lacunes et créant des problèmes d'interprétation et d'application. Dans certains cas, même si les lois existent, elles ne peuvent pas être appliquées directement ; or ces lois ne peuvent pas être appliquées en l'absence de sous-décrets car de nombreuses dispositions législatives exigent un sous-décret pour leur mise en œuvre. Les sous-décrets sont ensuite adoptés par l'exécutif sans surveillance ni consultation.

En décembre 2013, plusieurs manifestations massives ont éclaté à Phnom Penh pour contester les résultats des élections nationales et pour revendiquer une augmentation du salaire minimum versé aux travailleurs de l'industrie du vêtement<sup>468</sup>. Des dizaines de milliers de personnes sont descendues dans les rues de la capitale pour demander des changements au statu quo politique, social et économique. Le 2 janvier 2014, des militaires ont violemment affronté des travailleurs en grève de l'usine de Yakjin, dans la banlieue de Phnom Penh ; et le 3 janvier, quatre personnes ont été abattues lorsque les forces de sécurité ont ouvert le feu sur des manifestants. Un cinquième individu, âgé de 16 ans, ayant été vu pour la dernière fois dans cette rue avec une blessure, est

---

<sup>466</sup> Amartya SEN, « *The Idea of Justice* », Harvard University Press, 2009, P. 4.

<sup>467</sup> Ibid, P. 116.

<sup>468</sup> Le salaire en 2013 pour les travailleurs de l'industrie des vêtements est 80 de dollars (environ 65 euros) par mois.

toujours disparu, présumé mort<sup>469</sup>. Un sixième, ayant subi une commotion cérébrale, est décédé en mai 2014<sup>470</sup>. Au moins 28 personnes ont été sévèrement battues et arrêtées par les forces de sécurité dans l'usine de Yakjin au cours de ces deux jours. Après une brève période, au cours de laquelle les restrictions sur les rassemblements ont semblé diminuer, une répression renouvelée de la liberté de réunion pacifique a été initiée en novembre 2014, et dix-sept personnes ont été arrêtées durant neuf jours.

Le droit international des droits de l'homme exige que toute restriction, imposée au droit à la liberté de réunion pacifique, doit répondre à un triple critère de légalité, d'objectif légitime et de nécessité. Mais en dépit d'une présomption favorable à l'autorisation des rassemblements, prévue dans la loi de 2009 sur les manifestations pacifiques, les autorités leur imposent des restrictions arbitraires et les interdisent parfois purement et simplement. En vertu du droit international des droits de l'homme, elles doivent fournir des réparations aux victimes de violations des droits de l'homme et demander des comptes aux responsables. Mais si de nombreuses plaintes ont été déposées auprès des tribunaux par les victimes contre l'utilisation d'une force excessive et inutile par les forces de sécurité lors des rassemblements, ces plaintes n'ont généralement pas donné lieu à des poursuites pénales contre les responsables. En revanche, ceux qui organisent et participent aux manifestations font fréquemment l'objet de poursuites pénales et de harcèlement. Le droit international des droits de l'homme et le droit cambodgien protègent les citoyens d'une arrestation arbitraire et garantissent le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant. Il y a un net contraste entre le zèle apparent avec lequel les procureurs cambodgiens ont porté des accusations contre les participants et les organisateurs d'attroupements et le manque de diligence pour enquêter et poursuivre les auteurs d'un usage excessif et inutile de la force contre les manifestants.

Des manifestations publiques et des rassemblements sont organisés pour traiter un certain nombre de questions litigieuses dans la société et revêtent diverses formes. Derrière les nombreuses manifestations et autres rassemblements qui se déroulent au Cambodge, se matérialise un certain nombre de problèmes sociaux, économiques et politiques non résolus, y compris de graves violations des droits de l'homme. Les droits fonciers et les droits au logement sont très controversés ; le Gouvernement n'a pas réussi à résoudre systématiquement la question du régime foncier, laissant des millions de Cambodgiens sans titre juridique officiel sur les terres sur lesquelles ils vivent, cultivent et commercent. Le programme gouvernemental de concession de terre économique a amené de nombreux Cambodgiens à entrer en conflit direct avec des entreprises

---

<sup>469</sup> Report of Amnesty international, « taking to the streets: freedom of peaceful assembly in Cambodia », 2015, P.6.

<sup>470</sup> Mech DARA & Alex CONSIGLIO, « Five Months on, witnesses recall Muon Sokmean's beating », The Cambodia Daily, 20/05/2014. <https://www.cambodiadaily.com/news/five-months-on-witnesses-recall-muon-sokmeans-beating-59115/>



puissantes, dont certaines, nous l'avons souligné, appartiennent à des personnalités politiques éminentes du parti au pouvoir. Les mécanismes de règlement des différends, y compris la voie judiciaire, ont été largement inefficaces pour statuer sur ces litiges et fournir la réparation pour les violations des droits de l'homme commises par des entreprises privées<sup>471</sup>. Les conflits qui en résultent et l'injustice perçue ont conduit à l'émergence d'une génération d'activistes fonciers, alors que les personnes désespérées pour assurer leur subsistance se tournent de plus en plus vers des manifestations publiques pour s'assurer que leurs voix sont entendues.

Le Cambodge est tenu de respecter, protéger et faciliter le droit à la liberté de réunion pacifique en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit national puisque il est devenu partie à la plupart des principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui constituent la base de ce droit international, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), et est légalement tenu d'appliquer leurs dispositions. En droit interne, le droit à la liberté de réunion pacifique est protégé et réglementé par la Constitution, la loi sur les manifestations pacifiques (LMP) et la loi sur le travail. La LMP a souvent été interprété comme limitant ou interdisant les rassemblements pour des raisons qui ne sont pas conformes au droit international. Le droit à la liberté de réunion pacifique est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)<sup>472</sup>, ainsi que par les principaux traités relatifs aux droits de l'homme auxquels le Cambodge est partie, y compris le PIDCP<sup>473</sup>.

Le PIDCP dispose que « *nul ne peut être arbitrairement privé de sa vie* »<sup>474</sup>. Aucune dérogation n'est permise au droit à la vie, même « *en cas d'urgence publique qui menace la vie de la Nation* »<sup>475</sup>. Le PIDCP prévoit également que « *nul ne sera soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* »<sup>476</sup>. Ce droit n'est pas également soumis à dérogation et est protégé par la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à laquelle le Cambodge est partie. La Constitution du Cambodge garantit le droit à la vie et à la sécurité de tous les citoyens<sup>477</sup>. Elle stipule également que « *il ne doit pas y avoir aucun abus physique contre un individu* » et que « *la coercition, les mauvais traitements physiques ou tout autre mauvais traitement qui impose une peine supplémentaire à un détenu ou à*

---

<sup>471</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Surya P. SUBEDI, UN Doc. A/HRC/27/70, 15 August 2014, Para 49.

<sup>472</sup> L'article 20 de la DUDH.

<sup>473</sup> L'article 21 du PIDCP.

<sup>474</sup> L'article 6(1) du PIDCP.

<sup>475</sup> L'article 4(2) du PIDCP.

<sup>476</sup> L'article 7 du PIDCP.

<sup>477</sup> L'article 32 de la Constitution.

*un prisonnier sont interdits* »<sup>478</sup>. La Déclaration n° 006 sur la discipline de la police nationale, établie par le Ministère de l'intérieur, ne contient pas de normes détaillées sur l'usage de la force et des armes à feu, mais stipule que « *un policier ne doit pas tirer sans ordre, sauf seulement pour le cas de légitime défense ou en cas d'urgence pour protéger des vies humaines ou des biens publics ou privés* »<sup>479</sup>. Cette disposition est contraire aux normes internationales, qui ne permettent pas l'utilisation d'armes à feu pour protéger les biens. Au Cambodge, le Décret royal de 2001 sur les personnels de la police nationale et la loi de 1997 sur le Statut général du personnel militaire des Forces armées royales cambodgiennes disposent que tout ordre manifestement contraire à la loi ou une convention internationale est interdit. Lorsque de tels ordres sont donnés et mis en œuvre, la personne qui donne l'ordre et la personne exécutant l'ordre doivent en être tenues responsables, conformément à la loi<sup>480</sup>. Ledit décret continue à prévoir que la police doit être responsable des erreurs, des fautes professionnelles et des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions<sup>481</sup>. Le Code pénal reconnaît que des crimes peuvent être commis par des agents de l'État et prévoit des peines plus sévères pour de telles infractions. La violence intentionnelle est une infraction délictuelle en vertu du Code pénal cambodgien<sup>482</sup> ; le meurtre commis par les fonctionnaires est également reconnu comme un crime spécifique<sup>483</sup>. Le défaut de déposer plainte devant le tribunal, quand un fonctionnaire, un soldat ou un représentant public élu a connaissance qu'un crime ou un délit a été commis,<sup>484</sup> est constitutif d'une infraction pénale comme d'ailleurs le fait de déplacer ou de dissimuler des preuves<sup>485</sup>.

Malgré les dispositions constitutionnelles affirmant que chacun est égal devant la loi<sup>486</sup> et que le pouvoir judiciaire doit être un pouvoir indépendant<sup>487</sup>, les plaintes déposées par les victimes de violence de la part des forces de sécurité lors de la manifestations ou de rassemblements, aboutissent très rarement à un jugement devant un tribunal. Le Code de procédure pénale du Cambodge (CPPC) énonce le processus qui devrait être suivi par le tribunal lorsqu'une plainte est déposée. Les plaintes sont examinées par le procureur, qui peut choisir d'exercer une poursuite pénale ou d'ordonner un classement sans suite<sup>488</sup>. Avant de statuer, il peut ouvrir une enquête ou prescrire des investigations complémentaires. Lorsqu'une plainte est classée sans suite, le procureur

<sup>478</sup> Article 38 de la Constitution.

<sup>479</sup> Article 6.9 de la Prakas (déclaration) n° 006 sur la discipline de la police nationale, Ministère de l'intérieur, 1995.

<sup>480</sup> Article 29 du Décret royal sur les personnels de la police nationale et l'article 17 de la loi sur le Statut général du personnel militaire des forces armées royales cambodgiennes.

<sup>481</sup> Article 30 du Décret royal de 2001.

<sup>482</sup> Article 217 du Code pénal.

<sup>483</sup> Article 204 du Code pénal.

<sup>484</sup> Article 528 du Code pénal.

<sup>485</sup> Article 533 du Code pénal.

<sup>486</sup> Article 31 de la Constitution.

<sup>487</sup> Article 128 de la Constitution.

<sup>488</sup> Article 40 du CPPC.

du royaume avise le plaignant de sa décision dans les plus brefs délais, et au plus tard dans le délai de deux mois à compter de l'inscription de la plainte au registre. Le classement sans suite doit être motivé en droit et en fait<sup>489</sup>. Personne n'a été poursuivi en relation avec la mort d'au moins six personnes abattues par les forces de sécurité lors d'une manifestation en 2014. Des enquêtes ont été annoncées par le Gouvernement, mais aucun détail ou résultat n'a été divulgué au public. Elles ont été entachées par un manque de transparence et le processus suivi soulève un certain nombre de préoccupations. Premièrement, il y a eu un manque d'informations claires sur l'institution ou les individus chargés d'enquêter sur l'incident, leurs attributions, leur pouvoir légal d'investigation ou l'autorité dont ils disposent, par exemple pour engager une procédure pénale. Deuxièmement, l'indépendance et l'impartialité des enquêtes sont très discutables, étant donné que chacune semble avoir été menée par la police nationale. Les policiers étaient présents pendant l'incident et ont peut-être été complices lors de la fusillade. Enfin, le rôle du tribunal dans l'enquête sur l'incident, ainsi que sa compétence et ses pouvoirs vis-à-vis des comités d'enquête ad hoc, mis en place par le Gouvernement, ne sont pas clairs. Le tribunal semble avoir pris le parti d'attendre les conclusions des enquêtes menées par le Gouvernement, plutôt que de lancer ses propres procédures.

Les principes des Nations unies, relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions (Principes des Nations unies sur des exécutions sommaires), fournissent des indications claires sur la manière dont une enquête sur un homicide potentiel commis par des agents de l'État devrait être menée. Lorsque « *les procédures d'enquête établies sont inadéquates par manque d'expertise ou d'impartialité, en raison de l'importance de l'affaire ou de l'existence apparente d'une tendance abusive ... les Gouvernements mènent des enquêtes par le biais d'une commission d'enquête indépendante ou selon une procédure similaire* »<sup>490</sup>. Ces principes reflètent l'importance de la participation des victimes aux enquêtes ainsi que de la transparence publique. Ils énoncent que « *les familles des personnes décédées et leurs représentants légaux doivent être informés de toutes les audiences et avoir accès à toutes les informations pertinentes à l'enquête, et avoir le droit de présenter d'autres preuves* »<sup>491</sup>. Lesdits principes stipulent également que « *un rapport écrit doit être établi dans un délai raisonnable sur les méthodes et les résultats de ces enquêtes. Le rapport doit être rendu public immédiatement et doit inclure la portée de l'enquête, les procédures et les méthodes utilisées pour évaluer la preuve ainsi que les conclusions et les recommandations fondées*

---

<sup>489</sup> Article 41 du CPPC.

<sup>490</sup> Principe 11 des principes des Nations unies sur les exécutions sommaires.

<sup>491</sup> Principe 16 des principes des Nations unies sur les exécutions sommaires.

*sur les constatations de fait et sur la loi applicable* »<sup>492</sup>. Aucune de ces informations n'a été rendue publique au Cambodge.

En dépit d'une application opposée à l'esprit de loi, les fonctionnaires cambodgiens ont mis en œuvre les lois et règlements selon un double standard.

## **II : L'application de la loi selon un double standard**

Dans les États modernes, les lois remplissent trois fonctions essentielles de gouvernance. Premièrement, c'est par le biais des institutions juridiques et judiciaires que les États cherchent à ordonner le comportement des individus et des organisations afin que les politiques économiques et sociales soient converties en résultats. Deuxièmement, la loi définit la structure du gouvernement en établissant et en répartissant l'autorité et le pouvoir entre les acteurs gouvernementaux et entre l'État et les citoyens. Et troisièmement, la loi sert également à ordonnancer la contestation en fournissant les outils de fond et de procédure nécessaires pour promouvoir la responsabilisation, résoudre les différends pacifiquement et changer les règles. Dans de nombreux pays en développement, les lois ne sont pas appliquées ou sont appliquées de manière sélective ou parfois impossibles à appliquer ; et la loi elle-même peut être utilisée comme un moyen de perpétuer l'insécurité, la stagnation et l'inégalité. Dans les pays en développement, les actions exercent un pouvoir sur les autres, comme le déplacement des pauvres de leurs terres, la détention de dissidents et le refus d'égalité de chances aux femmes et aux minorités, sont prises sous l'autorité de la loi. La loi peut être une arme à double tranchant ; bien qu'elle puisse servir à renforcer les relations sociales et économiques existantes, elle peut également être un outil puissant pour ceux qui cherchent à résister, à contester et à transformer ces relations.

Dans les pays en développement, les lois ne sont pas utilisées pour défendre l'intérêt général. Elles sont créées pour servir d'instrument au parti au pouvoir. Pour y rester, les leaders des pays les moins développés et les moins démocratiques ont adopté des lois interdisant ou réprimant les libertés de réunion et d'association des oppositions. Les droits civils, la liberté d'expression et d'association, entre autres, sont essentiels pour tout mouvement organisé et également pour la continuité de la démocratie. Les droits civils constituent des éléments essentiels de coordination nécessaires à la mise en œuvre d'une action collective mais simultanément, les droits civils menacent également le régime autoritaire, raison pour laquelle ce dernier adopte des lois restreignant les droits civils. Les restrictions imposées par le gouvernement aux droits civils peuvent entraver la capacité de certains acteurs particuliers à se coordonner et à se mobiliser à court terme. Les grèves et les manifestations anti-régime sont la forme la plus efficace d'action collective

---

<sup>492</sup> Principe 17 des principes des Nations unies sur les exécutions sommaires.

contentieuse pour accélérer l'effondrement du régime autoritaire. Les restrictions des droits civils peuvent également aider à prévenir la survenue de manifestations ou de grèves anti-régime en entravant, une fois de plus, la coordination collective. Des restrictions peuvent être utiles pour neutraliser les menaces conduisant à des sorties non violentes.

L'environnement des droits civils et politiques au Cambodge s'est nettement détérioré en 2017 lorsque le Gouvernement a arrêté le chef de l'opposition politique cambodgienne pour des accusations de trahison ; le principal parti d'opposition a été dissous et les pouvoirs publics ont interdit à 118 de ses membres de pratiquer une activité politique. Le Gouvernement a intensifié l'utilisation abusive du système judiciaire pour poursuivre les opposants politiques et les militants des droits de l'homme et a forcé plusieurs médias indépendants à fermer. Les autorités ont détenu au moins 35 militants de l'opposition et de la société civile depuis 2015, dont beaucoup ont été poursuivis et condamnés dans des procès sommaires qui ne respectaient pas les normes internationales. Tout au long de l'année 2017, le Gouvernement a continué de refuser aux Cambodgiens le droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique en réprimant les manifestations et en imposant une série d'interdictions sur les rassemblements et les processions. Il a utilisé une rhétorique politique de plus en plus menaçante tout au long de l'année, y compris des menaces répétées de violence, pour intimider les dissidents et les groupes de la société civile. Plusieurs autres dirigeants de l'opposition élus, dont deux parlementaires et deux sénateurs, ont été maintenus en détention après des arrestations sans levée de leur immunité parlementaire.

Les autorités ont procédé à l'arrestation de quatre militants de l'Association cambodgienne des droits de l'homme et du développement (ADHOC) et d'un ancien membre du personnel de l'ADHOC qui a travaillé en tant que secrétaire général adjoint du Comité national des élections en 2016. Ce groupe d'individus a été arrêté pour des raisons politiques et maintenu en détention provisoire pendant 427 jours jusqu'à leur libération en juin 2017. Tout au long de l'année 2017, les autorités ont harcelé « Mère Nature », une organisation environnementale, arrêté des membres accusés d'incitation et procédé à des enregistrements non autorisés, et forcé le groupe à se désister en tant qu'ONG en septembre 2017. En octobre de la même année, le gouvernement a suspendu l'enregistrement de deux autres ONG qui le critiquaient, « Cambodge équitable » et la « Fédération des intellectuels et étudiants cambodgiens ». Le fait que le peuple cambodgien a accès à des tribunaux ne signifie pas nécessairement qu'ils ont droit à une justice et à un droit égalitaire. Le fait que le Cambodge dispose d'un gouvernement en fonction ne signifie pas automatiquement que les citoyens vivent dans une véritable démocratie, en particulier en ce qui concerne la liberté d'expression et la liberté de réunion. Il est typique que les fonctionnaires utilisent leur pouvoir pour punir les opposants politiques et protéger des alliés politiques ; la population peut voir que lorsque

les puissants décident de punir quelqu'un, la sanction est rapide. Cela illustre ainsi un double standard dans l'application de la loi. Il est également courant que les militaires et les policiers, ainsi que d'autres responsables gouvernementaux bien introduits, qui sont impliqués dans des crimes tels que des tirs sur des individus innocents, ne sont jamais inculpés ou ne comparaissent jamais devant un tribunal. La philosophie « l'argent permet tout » peut être vue et ressentie partout au Cambodge et la corruption reste un mode de vie.

Alors que la Constitution garantit les droits de l'homme et tous les droits civils des citoyens, dans la pratique, les droits civils sont généralement soumis à la discrétion du régime. En particulier, les violations des droits civils se produisent lorsque les intérêts politiques et financiers sont constatés par l'opposition et les organisations de la société civile. La loi interdit les arrestations et les détentions arbitraires ; cependant, le Gouvernement n'a pas respecté ces interdictions, notamment avec la détention arbitraire des opposants. La loi exige que la police obtienne un mandat d'un procureur avant de procéder à une arrestation, à moins qu'un suspect ne soit pris en infraction flagrante. Les autorités ont fréquemment invoqué cette exception lors de l'arrestation de personnalités politiques de l'opposition, même si les infractions présumées se sont produites des années auparavant. La loi permet à la police d'arrêter une personne et de mener une enquête pendant 48 heures, à l'exclusion des fins de semaines et des jours fériés, avant que la police ne porte des accusations ou ne libère un suspect. Dans les circonstances exceptionnelles prévues par la loi, la police peut détenir un suspect pendant 24 heures supplémentaires avec l'approbation d'un procureur. Néanmoins, les autorités ont régulièrement détenu des suspects pendant de longues périodes avant de les mettre en accusation. Bien que le Cambodge ait récemment révisé son Code de procédure pénale, de graves problèmes subsistent en ce qui concerne l'application des droits de la défense, conformément au nouveau Code et aux normes internationales de procès équitable. Le non-respect des droits spécifiques des accusés et des victimes en matière de procès équitable est un déni du droit effectif à l'accès à la justice en général.

Pareillement, le manquement d'un système judiciaire efficace et l'utilisation de la loi en double standard sont des questions de vie et mort au Cambodge. Les familles sont régulièrement illégalement privées de leurs terres ancestrales et de leurs moyens de subsistance par les riches et les puissants sans préavis, compensation ou relocalisation. Le gouvernement n'est pas en mesure ou ne veut pas garantir l'existence et l'accès aux mécanismes de justice. Pour les quelques personnes auxquelles la justice doit accorder une attention, le sens de la justice est incertain, son contenu varie d'un endroit à l'autre et le résultat du processus judiciaire dépend invariablement de l'endroit où ils vivent, de ce qu'ils savent et de combien ils peuvent promettre.

La loi régissant les droits et la propriété foncière, et la manière dont elle est appliquée, continue d'être violée au Cambodge. La collusion entre les fonctionnaires corrompus et les individus riches et puissants a conduit à l'émission de titres fonciers douteux et à des ordres d'expulsion. Le système judiciaire a été mal utilisé pour empêcher invariablement les victimes pauvres d'agir pour défendre leurs droits<sup>493</sup>. Des défenseurs des droits fonciers et leurs avocats ont été menacés, intimidés et poursuivis au tribunal. Les parties riches et puissantes aux conflits fonciers utilisent de plus en plus les tribunaux pour criminaliser leurs opposants, changeant le caractère de ces différends d'affaires civiles en affaires pénales contre les pauvres.

Si la loi est un obstacle pour les pauvres qui souhaitent améliorer leur condition de vie, s'il est perçu comme un obstacle à la dignité et à la sécurité, l'idée de la loi en tant qu'institution légitime sera abandonnée. Si la loi est acceptée et comprise comme offrant protection et égalité des chances, et garantissant l'accès à un processus équitable et neutre, alors la loi sera vénérée comme un fondement de la justice.

## **§2 : L'indifférence des fonctionnaires au niveau infranational**

Les fonctionnaires sont essentiels à une gouvernance efficace ; au Cambodge, avoir des relations politiques est important pour le poste de travail, la promotion et la rémunération des fonctionnaires, de plus avoir des relations politiques au sein du Gouvernement aide les fonctionnaires à obtenir des promotions et des augmentations de salaire. La politisation de la fonction publique fait généralement référence à la substitution des critères politiques aux critères fondés sur le mérite pour la sélection, le maintien en poste, la promotion, les récompenses et la discipline des membres de la fonction publique. Les fonctionnaires, qui utilisent des relations politiques pour obtenir un emploi, usent également de ces relations politiques pour obtenir une promotion et des augmentations de salaire une fois les institutions intégrées. Alors, du point de vue des autorités, lorsque les institutions de l'État politisent une fonction de gestion de la Fonction publique, elles en politisent généralement une autre. Comment la politisation de la Fonction publique affecte-t-elle les fonctionnaires ? La politisation du recrutement a des effets négatifs sur les performances de la Fonction publique, le clientélisme et la corruption. Elle peut affecter négativement le comportement et les attitudes des fonctionnaires par plusieurs canaux. Bien évidemment, là où les critères politiques pèsent dans les décisions relatives au personnel, la compétence n'est plus une priorité, ce qui a des conséquences négatives sur la performance. La politisation modifie également les incitations à la carrière des fonctionnaires ; la réactivité face aux

---

<sup>493</sup> S. ANSTIS, « Access to justice in Cambodia: the experience of grassroots networks' in land right issues », working paper on empowerment for sustainable development, center for international sustainable development law, 2012, P.9.

demandes politiques devient le moteur du succès professionnel – et non une prestation de service impartiale au public. Elle peut changer l'identité des fonctionnaires puisque ces derniers deviennent des fonctionnaires politiques qui sont nommés et promus pour leurs services politiques rendus aux politiciens – et non pour le service public rendu à la société. Le sens des obligations des fonctionnaires de la Fonction publique est détourné et leur permet éventuellement de s'éloigner de l'exercice impartial et licite de leurs fonctions. Les fonctionnaires, pour lesquels les relations politiques étaient importantes pour le recrutement, sont moins motivés pour travailler dur, moins motivés pour servir le public et moins performants dans leur travail. Cependant, les effets néfastes de la politisation ne se limitent pas au travail et à la motivation, la satisfaction et la performance des fonctionnaires. Les fonctionnaires, qui connaissent un politicien ou une personne ayant des liens politiques pour obtenir un emploi, sont plus disposés à être corrompu en échange de l'aide apportée à un individu en raison de sa position dans le secteur public. En d'autres termes, la politisation est associée à une corruption accrue et au clientélisme dans la Fonction publique. Les relations politique ne comptent pas seulement dans la gestion de la Fonction publique, elles ont également une incidence négative sur le comportement et les attitudes des fonctionnaires, limitant ainsi la motivation, les performances personnelles et le travail tout en entraînant davantage de corruption et de clientélisme. Dans ce paragraphe, on va parler d'abord de la performance médiocre des fonctionnaires cambodgiens (I) avant de voir leurs responsabilités sociales envers les citoyens (II).

### **I : La mauvaise performance des fonctionnaires**

La Fonction publique a une influence majeure dans le développement d'un pays ; le Gouvernement a besoin d'une bonne Fonction publique et l'amélioration de son niveau de performance doit être un objectif clé pour accélérer le développement et réduire la pauvreté. En période de changement politique, de mondialisation et d'exigences sociétales élevées, pour atteindre le résultat souhaité, les institutions publiques doivent diriger leur attention vers la ressource la plus précieuse à leur disposition – le capital humain. Ce n'est que grâce à des ressources humaines hautement préparées que les organisations peuvent se développer et s'épanouir dans une période où leur activité devient de plus en plus complexe, plus spécifique et change continuellement. Dans ce contexte, la direction des institutions publiques doit identifier les bonnes solutions pour motiver leurs employés à atteindre des normes de performance plus élevées, consolider leur engagement envers l'organisation, encourager l'initiative et la participation active sur le lieu de travail, afin que les locaux nécessaires au développement individuel et organisationnel soient créés<sup>494</sup>. La motivation des employés du secteur public et, implicitement, la performance au travail sont influencées par une

---

<sup>494</sup> Christopher J. Rees and Farhad Hossain, « Public sector reform in developing and transitional countries: decentralisation and local governance », London, Routledge, 2013, P. 15.



diversité de facteurs intrinsèques ou extrinsèques, par la culture organisationnelle et l'environnement de travail, le contenu de l'activité exercée ou le style de leadership de leur supérieur hiérarchique.

Cependant, au Cambodge, la capacité de la Fonction publique, à remplir les fonctions nécessaires, est souvent fortement limitée<sup>495</sup>. Les fonctionnaires n'effectuent pas les tâches qui leur sont assignées et ils échouent souvent à assumer la responsabilité de leurs actions. Les systèmes de gestion fonctionnent souvent de manière inefficace, les performances décevantes et la qualité de service médiocre. Bien que de nombreux facteurs contribuent au niveau insuffisant de la performance, la rémunération est une préoccupation majeure. Il est allégué que les bas salaires sont la principale cause des mauvaises performances ; ils représentent une préoccupation constante depuis la création, en 1979, de la Fonction publique. En 2018, le salaire moyen des fonctionnaires est d'environ 200 dollars (180 euros) par mois, ce qui est encore inférieur au niveau de subsistance d'une famille. L'écart entre les niveaux de salaires et le coût de la vie s'est élargi<sup>496</sup> ; les faibles revenus des fonctionnaires les ont rendus moins attentifs à leurs tâches et à leurs devoirs puisqu'ils ont consacré leur temps et leurs efforts à l'obtention d'autres sources de revenus, y compris par la corruption et le travail au noir dans d'autres emplois. Beaucoup ont affirmé que la rémunération est étroitement liée à la performance de la Fonction publique et qu'elle a un impact négatif sur la performance ; elle est importante parce qu'elle satisfait à la fois les besoins économiques et sociaux.

La politique a également une influence significative sur les performances individuelles et organisationnelles, en particulier à travers l'action des dirigeants politiques et bureaucratiques. La politique est le pouvoir en action et a des effets significatifs sur le comportement organisationnel et influence les relations entre les membres de l'organisation et entre eux et les parties prenantes externes<sup>497</sup>. Les politiciens utilisent le pouvoir qui est « *la capacité d'influencer les comportements des autres et de les persuader de faire des choses qu'ils ne feraient pas autrement ... et de résister en retour à une influence indésirable* »<sup>498</sup>. Bien que le comportement politique ne soit pas une exigence formelle de travail, il est néanmoins une réalité dans toutes les organisations et son exercice a une influence considérable sur le comportement organisationnel. De plus, particulièrement dans le secteur public, les politiciens sont des acteurs majeurs dans l'arène politique des organisations car ils ont l'opportunité et la capacité de pénétrer profondément dans le fonctionnement interne des organisations publiques.

---

<sup>495</sup> Shahar Hameiri et al., « Public administration reform and the politics of scale in post-conflict Cambodia », Cambridge university press, 2017, PP. 121-155.

<sup>496</sup> Kheang Un, « Cambodia return to authoritarianism », Cambridge university press, 2019, P. 16.

<sup>497</sup> John A. Wanger & John R. Hollenbeck, « organizational behavior: securing competitive advantage », New York, Routledge, 2010, P. 223.

<sup>498</sup> Ibid, P. 215.

Une très grande proportion du total des fonctionnaires est employée et située dans les Ministères centraux et les organisations publiques à Phnom Penh, dans les capitales provinciales et dans d'autres centres urbains. Très peu de fonctionnaires sont basés dans les zones rurales, même si c'est le lieu où vivent la plupart des Cambodgiens. Cette situation a été considérée comme le résultat de bas salaires et de l'absence de possibilité de travailler dans d'autres emplois dans les zones rurales. De plus, de nombreux fonctionnaires ont de faibles compétences et capacités. Un autre problème dans la mauvaise performance des fonctionnaires est celui du lieu de travail vieillissant. L'origine de cette situation remonte à 1979, date à laquelle le Gouvernement de la République populaire du Kampuchea n'a pas eu d'autre choix que d'embaucher des personnes peu qualifiées et éduquées. Ces personnes ont été récompensées pour leur grande contribution à la reconstruction et au développement de la Nation, mais elles vieillissent et, dans une certaine mesure, ne peuvent pas faire face aux défis actuels. Il est allégué que certains fonctionnaires, en particulier ceux qui occupent des postes supérieurs et occupent des fonctions élevées et qui ont atteint l'âge de la retraite, ont falsifié leurs dates de naissance afin de rester plus longtemps en activité.

La gestion de la performance est devenue un outil important pour la gestion de la Fonction publique<sup>499</sup>. Elle est utilisée pour augmenter la capacité et la productivité du secteur public et ainsi améliorer la prestation des services publics et prend la forme d'une évaluation de la performance de chaque agence d'État au travers de la performance individuelle, effectuée tous les deux ans pour chaque membre du personnel, dans un contexte de promotion régulière. En règle générale, les organisations gouvernementales, aux niveaux national et infranational, disposent de mécanismes bureaucratiques pour gérer l'évaluation de la performance. Initialement, le personnel est tenu de remplir le formulaire d'évaluation et de le soumettre ensuite à son chef de service au sein de son département pour une révision et une évaluation préliminaires. Après l'examen préliminaire, le formulaire d'évaluation est soumis au département responsable (au niveau national) ou à l'unité responsable (au niveau infranational), puis au comité central de l'organisation concernée pour examen et évaluation. Les départements typiques au niveau national comprennent les départements d'inspection, les départements de l'administration et du personnel et les comités d'évaluation de la performance. Le document d'évaluation final doit être signé par le chef de l'organisation, puis envoyé au Ministère de la Fonction publique et à la réforme de l'administration civile (RAC) pour que des mesures soient prises en ce qui concerne les avancements et les promotions, ainsi que pour l'enregistrement.

---

<sup>499</sup> Derick W. Brinkerhoff et al., « Public sector management reform in developing countries: perspective beyond NPM orthodoxy », public administration and development, Vol. 35, 2015, PP. 222-237.

Au niveau infranational, les unités communes comprennent les unités d'administration et du personnel et les comités d'évaluation de la performance. Le document d'évaluation final doit être approuvé par le chef de l'organisation pour laquelle le personnel travaille avant de passer aux niveaux supérieurs du système hiérarchique (par exemple, du niveau infranational au niveau infranational supérieur jusqu'au niveau national) et puis au Ministère de la Fonction publique et au RAC pour l'action sur l'avancement et les promotions, ainsi que pour l'enregistrement. L'évaluation de la performance est un long processus bureaucratique et il y a débat pour savoir s'il est pris au sérieux ou non.

La Fonction publique au Cambodge reste préoccupée par les bas salaires depuis sa création ; les salaires versés par l'Etat ont commencé avec 13 kilogrammes de riz<sup>500</sup> et, au début des années 1980, ont été ramenés à 15 dollars par mois pour les niveaux administratifs inférieurs. Le salaire est atteint d'environ 33 dollars par mois en 2002<sup>501</sup>. En 2018, nous l'avons souligné, le salaire est en moyenne de 200 dollars par mois, insuffisant donc pour assurer la subsistance d'une famille. Il y a deux causes fondamentales aux bas salaires : la dépendance vis-à-vis de l'aide et la faiblesse des recettes publiques et l'intention implicite du Gouvernement de maintenir un faible niveau de salaire pour ne pas éradiquer la corruption. La dépendance vis-à-vis de l'aide et les faibles revenus du gouvernement sont caractéristiques d'une Nation sortant d'un conflit comme le Cambodge. Une forte dépendance vis-à-vis du financement externe par le biais de subventions et de prêts, tout en ayant des revenus gouvernementaux faibles (recettes fiscales et non fiscales) est une faiblesse majeure dans les budgets de ce Gouvernement. Une étude de Caroline Hughes<sup>502</sup> a noté que « *d'énormes quantités d'aide internationale ... ont coulé dans le pays, faisant naître une nouvelle ère de dépendance à l'aide* ». Les importantes aides n'ont pas entraîné une augmentation des salaires en général ; elles ont financé des projets plutôt que des dépenses de l'Administration. En outre, une partie de cette aide au développement a été détournée par des puissantes élites et des responsables gouvernementaux plutôt que d'être utilisée au profit d'intérêts publics. Certains affirment souvent que l'aide a été détournée pour servir les intérêts personnels et partisans tels que l'affaiblissement et l'élimination des partisans de l'opposition<sup>503</sup>.

La deuxième raison des bas salaires est l'intention implicite du Gouvernement de maintenir de faibles niveaux de rémunération. Il ne semble pas avoir la volonté politique d'augmenter les

---

<sup>500</sup> Caroline Hughes, « The political economy of Cambodia's transition, 1991-2001 », London, Routledge Curzon, 2003, P. 23.

<sup>501</sup> Department of economic and social affairs of United nations, « Kingdom of Cambodia: public administration country profile », 2004, P.12.

<sup>502</sup> Caroline Hughes, « Dependent communities: aid and politics in Cambodia and East Timor », New York, Cornell University Press, 2009, P. 136.

<sup>503</sup> Caroline Hughes, 2009, op. cit., P. 156.

salaires du secteur public au niveau de subsistance ou au-dessus et a favorisé le maintien d'organisations en sureffectif, mal payées et fonctionnant mal. Le maintien d'un régime de bas salaire a aidé à créer des relations patron-client dans la Fonction publique et à maintenir les fonctionnaires dans la pauvreté. Le patron contrôle et maintient certaines ressources, accessibles à leurs clients, en échange de leur loyauté et leur soutien. Les ressources qu'ils contrôlent comprennent les postes, les emplois et les finances ; ce sont des ressources particulièrement précieuses lorsque la rémunération est faible. Ainsi le patron a le pouvoir d'augmenter les salaires ou de permettre d'avoir des seconds emplois, voire de fermer les yeux sur des pratiques de corruption.

Il est largement reconnu que les bas salaires affectent la performance des fonctionnaires et donc la performance du Gouvernement <sup>504</sup>. Premièrement, le barème des bas salaires crée des incitations abusives pour les fonctionnaires ; il y a une incitation à travailler dans des emplois extérieurs supplémentaires ou exclusivement dans des projets financés par l'aide en échange de suppléments de salaire. Ces activités externes entraînent l'incapacité de s'engager pleinement dans leur travail principal dans le service public. Les personnes qualifiées sont plus susceptibles d'obtenir plusieurs emplois ou de quitter complètement l'Administration pour obtenir des salaires plus élevés dans le secteur privé. En plus, les travailleurs non qualifiés cherchent également des emplois supplémentaires parce que leurs salaires sont inférieurs au niveau de subsistance. Dans de telles circonstances, la qualité et peut-être la quantité de services publics sont réduites. Deuxièmement, les bas salaires du secteur public incitent fortement le personnel public à abuser de son autorité afin de générer des revenus non officiels, via la corruption.

L'Institut économique du Cambodge (IEC) a établi un lien entre les bas salaires et la mauvaise qualité de la performance. Pour mesurer la performance des fonctionnaires cambodgiens, l'IEC utilise les services fournis comme indicateurs clés. L'enquête de l'IEC sur la performance dans la prestation de services dans les écoles primaires et les centres de santé locaux démontre que la qualité des services fournis étaient de 63% pour les écoles et de 49% pour les centres de santé. L'enquête de l'IEC a également montré que les revenus des enseignants de l'école primaire proviennent en réalité de trois sources principales : le salaire officiel, les frais non officiels et les frais de cours supplémentaires <sup>505</sup>. En dehors de ces trois sources principales, les enseignants peuvent gagner aussi de l'argent grâce à des activités telles que la conduite de mototaxi et la vente de nourriture à l'école.

---

<sup>504</sup> Aksel Sundström, « Exploring performance-related pay as an anticorruption tool », *Studies in comparative international development*, Vol. 54, 2019, PP. 1-18.

<sup>505</sup> Tim Kelsall et al., « The political economy of primary education reform in Cambodia », *Effective states and inclusive development research centre*, 2016, P. 18.

Les autres facteurs importants, qui contribuent souvent à la mauvaise performance, sont la culture organisationnelle et la politique. La culture organisationnelle de la Fonction publique cambodgienne dérive en partie de la tradition, de la structure sociale et de l'environnement politique ; elle affecte à la fois la performance individuelle et organisationnelle. La culture organisationnelle trouve son expression dans trois éléments clés : la distance entre la hiérarchie et les agents d'exécution, la volonté d'éviter toute incertitude, et le haut niveau de patronage<sup>506</sup>. La distance soutient la hiérarchie bureaucratique au sein de l'organisation publique ; les supérieurs détiennent le pouvoir et ont l'autorité de prendre des décisions sur toutes les questions, tandis que les subordonnés font ce qu'on leur dit de faire sans consultation ni question. La volonté d'éviter l'incertitude soutient également les relations hiérarchiques au sein de l'organisation, de sorte que les personnels de niveau inférieur doivent suivre ce qui est établi par leurs supérieurs, que ces éléments soient ou non prescrits dans un style formel. Le haut niveau de patronage reflète la grande valeur accordée aux besoins et aux intérêts du groupe et du parti. En d'autres termes, l'amitié, la parenté et la loyauté sont très appréciées, tandis que les étrangers le sont beaucoup moins. De cette façon, ces valeurs et croyances soutiennent la formation de relations patron-client au sein des organisations de service public et mènent à un manque de responsabilité démocratique.

La politisation de la Fonction publique est liée aux réseaux patron-client ; avec le soutien des partis politiques et des dirigeants, les fonctionnaires ont le droit d'être éventuellement incompetents, car seule leur loyauté importe au détriment de leur performance. La force du réseau des partis est précieuse et la politique de favoritisme sert à renforcer le pouvoir des partis et des personnes plutôt que les intérêts du public et de la Nation. Cette politique permet à certains membres du personnel gouvernemental d'être inclus dans le système tandis que d'autres en sont exclus. Le personnel en faisant partie a des chances de survivre et de prospérer dans la carrière ; en contrepartie de l'appui du patron et du réseau, ces personnels doivent servir leur groupe ou leur parti et être loyaux envers eux, tout en accordant moins d'attention à leurs fonctions officielles de service public.

Le sous-développement des institutions étatiques capturées par les élites et une structure sociale imprégnée de relations patron-client de haut en bas de la hiérarchie politique et sociale font les fonctionnaires à être moins responsables envers la société.

---

<sup>506</sup> Vesna Copic et al., « Challenges of public-civic partnership in Cambodia's cultural policy development », *Journal of cultural management & policy*, Vol. 8, Issue. 1, 2018, P. 6.

## **II : Le manque de responsabilité sociale des fonctionnaires**

La responsabilité sociale est définie comme la responsabilisation des fonctionnaires quant à leurs décisions et actions envers les citoyens. La responsabilité sociale se concentre sur le côté de la demande d'une bonne gouvernance. Il vise à renforcer la voix des citoyens pour exiger une plus grande responsabilité et réactivité directement de la part des fonctionnaires et des prestataires de services. En tant que telle, la responsabilité sociale peut être largement définie comme une action menée par les citoyens pour exiger la responsabilité des prestataires. Il peut être compris comme des dispositions institutionnelles visant à faciliter la participation des citoyens ordinaires aux processus de politique publique. D'un point de vue instrumental, la responsabilité sociale sert à atteindre des objectifs particuliers, comme une meilleure prestation de services. La responsabilité sociale complète et renforce<sup>507</sup> les institutions et processus étatiques qui supervisent d'autres formes de responsabilisation : électorale, juridique, financière. Ceux qui s'engagent dans la responsabilité sociale donne vie aux principes fondamentaux de la bonne gouvernance et de la démocratie – cela veut dire que la prémisse que le gouvernement a l'obligation d'informer et d'expliquer et qu'il doit répondre à son peuple des promesses politiques, de l'utilisation des ressources financières et de la manière dont il gouverne. La responsabilité sociale est fondamentalement une approche fondée sur les droits ; il repose sur le droit à l'information, le droit de s'exprimer, le droit de s'organiser et le droit de participer aux fonctions de gouvernance. La responsabilité sociale ne doit pas être confondue avec la responsabilisation politique qui se manifeste par des élections démocratiques par lesquelles les citoyens tiennent les dirigeants gouvernementaux et politiciens responsables. Elle ne doit pas non plus être confondue avec une responsabilisation politique horizontale qui se manifeste par la séparation des pouvoirs et le système gouvernemental interne de poids et contrepoids (checks and balances). La responsabilité sociale doit être réalisée en imposant des coûts politiques et de réputation aux fonctionnaires pour y répondre.

La responsabilité sociale peut améliorer la responsabilisation, à la fois en complétant les mécanismes existants tels que les élections, les manifestations et en renforçant les institutions de responsabilisation formelle. Depuis le début des années 2000, la responsabilisation et, plus récemment la responsabilité sociale, sont devenues des éléments essentiels de la réforme de la gouvernance promue dans le monde en développement<sup>508</sup>. Il est soutenu qu'un engagement, une participation et un contrôle plus actifs et plus larges des citoyens dans le processus décisionnel public sont essentiels à une gouvernance démocratique et responsable. Bien que l'élection soit la

---

<sup>507</sup> Anna Wetterberg et al., « Governance and service delivery: practical applications of social accountability across sectors », Research triangle institute, 2016, P. 9.

<sup>508</sup> Garry Rodan & Caroline Hughes, «The politics of accountability in Southeast Asia: The dominance of moral ideologies », Oxford University Press, 2014, P. 117.

forme la plus évidente pour que les citoyens exercent leurs droits et expriment leurs voix, l'élection en elle-même est limitée et n'est pas suffisante pour maintenir la responsabilisation. Pour cette raison, de nouveaux mécanismes de responsabilité sociale, des opportunités pour les citoyens et les organisations de la société civile d'examiner et de contrôler les performances et l'action des agents de l'État ont été particulièrement soulignés ces dernières années par les agences internationales de développement.

La responsabilité sociale peut contribuer à trois résultats : autonomiser les citoyens, améliorer la prestation de services et renforcer la gouvernance. Premièrement, la responsabilité sociale crée de nouvelles opportunités pour les citoyens pauvres et marginalisés de recevoir des informations essentielles et de fournir des informations en retour ; cela leur permet d'articuler efficacement leur voix et de redéfinir les relations de pouvoir dans leur intérêt. Deuxièmement, la voix accrue des citoyens peut faire pression sur le Gouvernement pour qu'il fournisse des services avec compétence, ce qui est considéré comme un résultat de développement de la responsabilité sociale. Troisièmement, la responsabilité sociale fournit une plate-forme pour un engagement constructif entre les citoyens et le Gouvernement, ce qui favorise le changement productif et la bonne gouvernance.

Les autorités locales du Cambodge aujourd'hui sont le produit de l'héritage de l'ère des Khmers rouges et de la stratégie de construction de l'État du régime communiste des années 1980. Après la fin du régime des Khmers rouges, la République populaire du Kampuchea (RPK) a recruté de nombreux ex-Khmers rouges et des transfuges dans les administrations locales, en raison de leur connaissance des zones et des bases de pouvoir locales, considérées comme importantes pour la reconstruction de l'administration locale<sup>509</sup>. Les principaux dirigeants de l'ère RPK, dont beaucoup d'entre eux sont encore au pouvoir actuellement, ont sélectionné et nommé des personnes de confiance à des postes locaux importants. Ce système d'autorités locales n'a pas été perturbé par l'intervention des Nations unies en 1991-1993. Le parti au pouvoir a exigé avec succès que son administration locale demeure intacte tout au long de l'opération. Les autorités locales ont joué un rôle important dans le renforcement de la position du parti au pouvoir dans les années 1990 et 2000, à mesure que les élections devenaient institutionnalisées. Il utilise ce système d'autorités locales pour surveiller et contrôler la population et aider les hauts fonctionnaires à favoriser des projets de développement politisés dans le cadre de sa stratégie électorale<sup>510</sup>. Les familles des partisans recevaient régulièrement des informations et des cadeaux et, en échange, ils devaient montrer leur

---

<sup>509</sup> N. Eng, M. Vong et N. Hort, « Social accountability in service delivery in Cambodia », Phnom Penh, Cambodia Development Resource Institute, 2015, P. 12.

<sup>510</sup> K. Pak, « A dominant party in a weak state: how the ruling party in Cambodia has managed to stay dominant », PhD thesis, Australian national university, 2011, PP. 97-100.

gratitude en votant pour le parti. Elles étaient les bienvenues dans les bureaux publics et recevaient, si elles en avaient besoin, de l'aide. Dans cette situation, la meilleure stratégie des villageois était de cultiver de bonnes relations et de ne pas créer de conflit avec les autorités locales. Ces systèmes de contrôle ont été efficaces pour permettre au parti de rester au pouvoir. Pour cette raison, de nombreux dirigeants locaux continuent d'être fidèles au parti au pouvoir et travaillent dans l'administration communale depuis la chute des Khmers rouges. Lorsque de tels réseaux fusionnent avec la structure bureaucratique de l'État, une forme de néo-patrimonialisme émerge qui limite fortement toutes les tentatives de construire des structures modernes d'administration publique et de gouvernance. Dans un tel contexte, aucune responsabilité sociale n'est faite au peuple. Les agents publics des rangs inférieurs de la hiérarchie ne répondent qu'aux agents publics des rangs supérieurs, ou dont la réponse est due à des groupes particuliers engagés dans l'échange, tels que les groupes d'amitié ou les groupes politiques avec lesquels l'acteur est connecté. Cela diffère considérablement du concept démocratique et occidental de responsabilité dans lequel les acteurs au pouvoir doivent rendre des comptes à la société, comprise dans sa forme générale.

Le raisonnement de la responsabilité sociale réside dans la compréhension qu'elle améliorer la gouvernance ; accroît l'efficacité du développement grâce à une meilleure prestation des services publics et à une conception des politiques plus éclairée et autonomise les citoyens. La bonne gouvernance peut être obtenue parce que les pratiques de responsabilité sociale améliorent la capacité des citoyens à aller au-delà de la simple protestation pour s'engager avec les bureaucrates et les politiciens de manière plus informée, organisée, constructive et systématique, augmentant ainsi les chances d'effectuer des changements positifs. L'introduction de pratiques de responsabilité sociale dans l'environnement politique restreint est plus réalisable au niveau local, où les institutions publiques et les politiciens sont proches des citoyens. Le système politique au Cambodge est souvent caractérisé comme une démocratie multipartite avec de fortes caractéristiques autoritaires. Cela signifie qu'il y a un espace politique et médiatique limité pour les idées d'opposition. Dans ces circonstances, le lancement de pratiques de responsabilité sociale au niveau locale, où les fonctionnaires et les institutions de l'État sont plus proches des citoyens, donnerait de meilleurs résultats. L'approche de la responsabilité sociale sera utilisée comme un moyen pour l'introduction progressive de la responsabilisation politique. Cette dernière est entravée par la culture politique qui n'inclut apparemment pas des notions telles que les droits civils et la réactivité du gouvernement aux citoyens, ainsi que le système politique qui est plutôt autoritaire. Par conséquent, soutenir les pratiques de responsabilité sociale est une méthode appropriée pour introduire progressivement le concept de responsabilisation politique verticale.



Pour réaliser l'objectif de la bonne gouvernance, le Cambodge a besoin d'améliorer les pratiques de responsabilité sociale au niveau local. Les conseils communaux au Cambodge sont dominés par le parti au pouvoir (PPC). Ils ont des pouvoirs limités et de très petits budgets d'environ 20 000 dollars par an (environ 18 000 euros). Une partie du budget est allouée aux frais administratifs et de voyage du conseil communal ; le reste est réparti selon le plan de développement communal qui est censé être préparé avec une certaine participation des citoyens. Cela ne suffit pas pour couvrir les différents problèmes rencontrés par la commune. La commune elle-même ne peut pas prendre de décisions sans l'approbation des niveaux supérieurs de gouvernement et des divers organes technique, ce qui est faux dans le sens de l'autonomisation de l'administration locale et la responsabilité sociale. Le rôle des conseils communaux dans la résolution de divers problèmes est limité, en partie à cause de son autorité limitée mais principalement parce que ses budgets sont faibles. Le renforcement des capacités et le soutien financier des autorités locales amélioreront les capacités de l'administration locale en matière de responsabilité sociale, ce qui apportera à terme une meilleure gouvernance, ce qui signifie de meilleures politiques, pratiques et performances des institutions locales.

La responsabilité sociale est encouragée, parallèlement à la réforme de décentralisation et de déconcentration dans laquelle, par le biais de la responsabilité sociale, les citoyens et la société civile doivent s'engager et exiger l'administration infranationale. La responsabilité sociale est considérée comme un processus qui vise à autonomiser les citoyens et les communautés locales, en particulier les femmes, les jeunes et les groupes défavorisés, pour renforcer l'allocation et l'utilisation des budgets et la prestation des services publics locaux grâce à un accès et une utilisation améliorés des informations et un suivi des budgets par les citoyens et la performance des administrations infranationales. Mais la décentralisation et la déconcentration complètes sont considérées comme la menace pour le gouvernement central.

## **Section II : La réticence gouvernementale dans la délégation de pouvoir**

La décentralisation fait référence à la restructuration ou à la réorganisation de l'autorité afin qu'il existe un système de coresponsabilité entre les institutions de gouvernance aux niveaux central, régional et local, conformément au principe de subsidiarité, augmentant ainsi la qualité et l'efficacité globales du système de gouvernance, tout en renforçant l'autorité et les capacités des niveaux infranationaux<sup>511</sup>. La décentralisation pourrait également contribuer aux éléments clés de la bonne gouvernance, tels que l'augmentation des possibilités de participation des citoyens aux

<sup>511</sup> Malik Nadeem, « Analyzing good governance and decentralization in developing countries », Journal of political sciences & public affairs, Vol. 4, Issue. 3, 2016, PP. 1-8.

décisions économiques, sociales et politiques ; aider au développement des capacités des citoyens et améliorer la réactivité, la transparence et la responsabilisation du Gouvernement<sup>512</sup>. Elle permettrait aux collectivités locales et aux entités régionales de gérer leurs propres affaires en facilitant les contacts plus étroits entre les autorités centrales et locales, des systèmes efficaces de gouvernance locale permettant de répondre aux besoins et aux priorités de la population, garantissant ainsi que les interventions du Gouvernement répondent à une variété de besoins sociaux. La décentralisation stimule la recherche d'innovations en matière de programmes et de politiques, tout d'abord parce qu'il s'agit d'une pratique innovante en matière de gouvernance et, deuxièmement, parce que, grâce à sa mise en œuvre, les gouvernements locaux doivent assumer de nouvelles responsabilités plus larges afin de fournir des services publics à tous. La prise en charge de nouvelles responsabilités, par le biais de la décentralisation, nécessite souvent d'améliorer les techniques et pratiques de planification, de budgétisation et de gestion ; l'adoption de nouveaux outils et le développement des ressources humaines améliorées pour gérer les programmes décentralisés.

La décentralisation du pouvoir est faite pour remettre en cause le monopole de la prise de décision du gouvernement central ; l'engagement politique en faveur de la décentralisation est la condition sine qua non de la mise en œuvre de la stratégie. Pourtant, c'est souvent un élément qui manque dans le pays en voie de développement comme le Cambodge. Il appartient au Gouvernement central d'établir les règles et aux gouvernements locaux de les mettre en œuvre. Le leadership politique, qui se comporte de manière plus partisane et ne s'engage pas dans la décentralisation, encourage la corruption et exclut les citoyens locaux dans la gestion des gouvernements locaux. Dans cette section, on va découvrir d'abord le cadre juridique et réglementaire de la décentralisation et de la déconcentration au Cambodge (§1) avant de voir les défis qu'elles soulèvent dans le pays (§2).

### **§1 : Le cadre juridique et réglementaire de la décentralisation et de la déconcentration**

Le cadre juridique et réglementaire est la colonne vertébrale des réformes car il fournit les règles de fonctionnement pour différents niveaux de gouvernement (administratif, politique et financier). Le cadre juridique des réformes de déconcentration et de décentralisation au Cambodge a évolué progressivement, en particulier depuis l'adoption de la loi de 1998 sur les budgets provinciaux et municipaux et la gestion des actifs. Malgré certains progrès au cours de la décennie, il y a un certain nombre de lacunes et d'incohérences.

---

<sup>512</sup> Rajeev K. Goel et al., « Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries », *Economic modelling*, Vol. 62, 2017, PP. 171-183.

La Constitution est relativement silencieuse sur les principes et les politiques de décentralisation ainsi que sur les rôles et les responsabilités des différents niveaux de gouvernement. Elle prône le principe d'un Royaume unitaire ; l'article 3 prévoit que le Royaume du Cambodge est un État indivisible et l'article 7 dispose que le Roi règne mais ne gouverne pas. Tout le pouvoir appartient au peuple, qui exerce ces pouvoirs par l'Assemblée nationale, le Sénat, le Gouvernement, et le pouvoir judiciaire. L'article 57 prévoit que la collecte d'impôts, le budget national et la gestion des biens de l'État doivent être déterminés par les lois de l'Assemblée nationale. L'article 145 dispose que le territoire du Royaume est administrativement divisé en provinces (à l'intérieur des provinces, on trouve des Sroks et des Khums) et en municipalités (à l'intérieur des municipalités, il y a des Khans et des Sangkats). Comparés à la France, la province et la municipalité ont le même niveau que la région, les Sroks et les Khans, le même niveau que le département et les Khums et Sangkats, celui de la commune. L'article 146 de la Constitution prévoit que les provinces, les municipalités, les Sroks, les Khans, les Khums et les Sangkats sont régis par les dispositions d'une loi organique. Au-delà de la définition de ces larges divisions territoriales, la Constitution ne dit rien sur la manière dont les territoires seront administrés, laissant toutes ces questions à la loi organique, qui a été adoptée en 2008 et qui jouit d'un statut supérieur aux lois normales au Cambodge.

Dans ce paragraphe, on va parler du cadre juridique concernant la gestion administrative de la décentralisation et de la déconcentration (I) avant de discuter du cadre juridique concernant la gestion financière de ces dernières (II).

### **I : Le cadre juridique de la gestion administrative infranationale**

La loi sur la gestion administrative des Khum et des Sangkats a été adoptée en 2001. Cette loi reconnaissait les Khums et les Sangkats en tant qu'entités juridiques, dotées de compétences législatives et exécutives<sup>513</sup>. Les compétences législatives se matérialisent par des Résolutions du Conseil ; toutes les Khums et les Sangkats ont des Conseils élus à la représentation proportionnelle pour des mandats de cinq ans<sup>514</sup>. Les Conseils comprennent un président et de 5 à 11 membres ; les conseillers peuvent être disqualifiés pour violation des critères prescrits et sont passibles de sanctions administratives et pénales. Les structures du Conseil prévoient du personnel et des comités, qui sont nommés par le Conseiller en chef. Un fonctionnaire du Ministère de l'intérieur (MOI) est nommé en tant que greffier pour soutenir l'administration et les Conseils peuvent également employer leur propre personnel. Ils jouent un rôle dans la supervision des villages ; les interventions du village concernent la sécurité, l'ordre public et le développement socio-économique. Les Conseils visent à soutenir les politiques nationales, à représenter l'État et à

---

<sup>513</sup> Article 2 de la loi sur la gestion administrative des Khums et des Sangkats de 2001.

<sup>514</sup> Article 11 de la loi sur la gestion administrative des Khums et des Sangkats de 2001.

répondre aux besoins locaux fondamentaux comme la sécurité et l'ordre public, les services publics essentiels, le bien-être des citoyens, le développement social et économique, la préservation de l'environnement, la conciliation des conflits et répondre plus largement aux besoins locaux. Les Conseils se voient refuser tout pouvoir en matière de foresterie, de postes et télécommunications, de défense, de sécurité nationale, de politique monétaire, d'affaires étrangères, de fiscalité et d'autres questions de droit, y compris les pouvoirs provinciaux. Le MOI a le pouvoir de surveiller, de superviser et d'intervenir, en cas nécessaire, pour traiter les cas d'illégalité et assumer temporairement les fonctions des Conseils, les dissoudre et demander de nouvelles élections. Les Conseils ont le pouvoir de percevoir les recettes fiscales et non fiscales, y compris les taxes foncières, les taxes immobilières et les taxes locatives. Lorsque le MEF perçoit ces taxes, il le fait au leur nom. Ces questions devaient être énoncées dans une loi séparée, mais elle n'a jamais été publiée. Les exigences en matière de gestion financière et de gestion des actifs sont clairement définies et les Conseils doivent établir des systèmes de gestion financière et de gestion des actifs et d'audit pour répondre aux exigences prescrites. La gestion financière et la gestion des actifs relèvent de la supervision du MEF, selon le Prakas (Règlement gouvernemental) et les directives, suite à un accord de principe avec le MOI.

La loi organique sur la gestion administrative de la capitale, des provinces, des municipalités, des Srok et des Khan a été adoptée en 2008. Cette loi constitue la base administrative essentielle des réformes de déconcentration et de décentralisation. En premier lieu, la loi organique affirme le pouvoir des administrations infranationales, conformément à la Constitution et aux principes d'une administration démocratique unifiée dans un État unifié. Toutes les administrations infranationales définies sont des entités juridiques et ont des Conseils légalement élus. Les entités promeuvent la démocratie par la représentation publique, l'autonomie locale, la consultation et la participation des citoyens, la réceptivité et la responsabilisation, la promotion de la qualité de vie, l'équité, l'intégrité et la transparence et les pratiques anticorruptions. Les Conseils, élus indirectement <sup>515</sup> par les conseillers communaux (Khums et Sangkats) pendant 5 ans, sont essentiels à la mise en œuvre effective des réformes de déconcentration et de décentralisation. Chaque Conseil a un président, élu en fonction du plus grand nombre de voix obtenues, responsable devant le Gouvernement central. Les conseillers peuvent être disqualifiés pour les questions prescrites ; ils sont payés sur le budget annuel du Conseil selon les niveaux prescrits par le pouvoir central. Tous les abus de pouvoir, y compris la corruption, doivent être signalés au MOI. Les Conseils ont des rôles, une autorité et des devoirs étendus ; ils peuvent prendre des décisions à caractère législatif et exécutif et sont directement responsables devant les citoyens. Ils peuvent prendre des décisions à caractère législatif

---

<sup>515</sup> Article 14 de la loi sur la gestion administrative de la capitale, des provinces, des municipalités, des Sroks et des Khans de 2008.

sur les nouvelles fonctions, les fonctions obligatoires, les fonctions permises, les programmes d'investissement triennaux, les plans quinquennaux de développement unifié, les budgets annuels et les cadres de dépenses à moyen terme, les systèmes de gestion des finances publiques (GFP), les structures et les comités du Conseil, la gestion des actifs, la consultation des citoyens et les autres tâches prescrites par la loi. Ils peuvent imposer des amendes pour non-conformité et sont responsables de la mise en œuvre et de l'application des règlements, si nécessaire, avec le soutien de la police. Ils sont tenus de formuler et d'adopter un plan de développement quinquennal et un plan d'investissement triennal, conformément aux critères prescrits. Les plans et les budgets doivent faire la distinction entre les fonctions permises et obligatoires ; un suivi annuel et une évaluation de la performance du plan sont prévues. Ils bénéficient de droits sur certains types de recettes fiscales et non fiscales (y compris le partage des recettes) et les transferts nationaux, dont les détails doivent être établis en vertu d'une loi de finances de l'administration infranationale. Les transferts conditionnels doivent être utilisés pour les fonctions obligatoires et permises, précédemment assumées par le Gouvernement central et pour d'autres fonctions obligatoires. Les transferts inconditionnels sont utilisés pour les engagements juridiques, favorisant la déconcentration et la décentralisation, l'administration et les fonctions permises, au choix du Conseil.

La budgétisation et la gestion des finances publiques doivent se concentrer sur les priorités, en particulier les fonctions nouvellement attribuées et déléguées ; les services essentiels, tels que les infrastructures ; la réduction de la pauvreté et d'autres priorités. Toutes les administrations infranationales disposent de leurs propres budgets, à l'exception des Khans et des Sangkats dans la capitale et des Sangkats dans les municipalités dont les budgets sont inclus dans le budget de Phnom Penh. La préparation et la gestion du budget doivent respecter les lois sur la gestion financière de l'administration infranationale et les systèmes de finances publiques ; les actifs convenus sont attribués aux administrations infranationales et gérés conformément à la loi proposée sur la gestion financière de l'administration infranationale. Le Comité sous-national pour le développement démocratique (CNDD) coordonne et documente le transfert ordonné des actifs de l'État ; lorsque les fonctions sont attribuées aux Conseils mais que les actifs sont insuffisants, ils doivent recevoir des fonds pour acquérir des actifs adéquats. Un code de conduite est prévu pour les conseillers et les personnels du Conseil, les comités, les conseils d'administration, les gouverneurs et les fonctionnaires soumis à des sanctions pour actes illégaux qui peuvent être jugés par le MOI. Ceux qui contreviennent à cette loi sont passibles de sanctions administratives, civiles et pénales. Les Conseils des districts (Sroks et Khans) doivent soutenir les Conseils des communes (Khums et Sangkats) et préparer des plans et des budgets intégrés. Le soutien se fait conjointement avec le MOI, qui a la responsabilité globale du renforcement des capacités à tous les niveaux.

La disposition selon laquelle un Conseil des gouverneurs est nommé par le Gouvernement central est une caractéristique inhabituelle du système cambodgien. Le Conseil des gouverneurs est présidé par le gouverneur et compte plusieurs gouverneurs adjoints ; les gouverneurs de la capitale et des provinces sont nommés par Décret royal. Les gouverneurs adjoints de la capitale et des provinces et les gouverneurs des municipalités, des Sroks et des Khans sont nommés par un sous-décret, tandis que les gouverneurs adjoints des Sroks et des Khans sont nommés par Prakas du MOI. Tous les gouverneurs et les gouverneurs adjoints sont des fonctionnaires rémunérés qui doivent respecter et maintenir les critères d'admissibilité prescrits. Les membres du Conseil des gouverneurs n'ont pas la qualité de conseillers et ne peuvent pas voter lors des réunions du Conseil, bien qu'ils puissent y participer. Ils peuvent être révoqués par le Gouvernement central pour des infractions prescrites, à la demande du Conseil. Le rôle du Conseil des gouverneurs est essentiellement administratif et consultatif ; il rend des avis aux Conseils et met en œuvre leurs décisions, mais il ne peut pas prendre de décision entrant dans la juridiction des Conseils. Le Conseil des gouverneurs est tenu de veiller à ce que les fonctionnaires et les unités des Conseils obtiennent des résultats satisfaisants. Il aide et conseille sur l'administration, la dotation, la coordination de tous les organismes de la région, la budgétisation, la GFP, les différends, la diffusion de l'information et d'autres aspects de la gestion des affaires du Conseil. Les gouverneurs sont des représentants du Gouvernement central, du MOI et des ministères et des organismes centraux. Ils sont chargés de coordonner l'action des ministères dans la région, en particulier pour la sécurité, l'ordre social et public, le respect de la loi et les droits de l'homme. Le Conseil des gouverneurs a ses propre personnel et unités, gérés par les divers conseils d'administration et le directeur de l'administration. Le personnel du Conseil des gouverneurs est nommé, conformément aux dispositions légales relatives à l'administration infranationale du personnel de la Fonction publique. Ils sont directement responsables devant leur chef d'unité et indirectement responsables devant le directeur de l'administration (nommé par le MOI), le gouverneur, le Conseil des gouverneurs et le Conseil.

Des employés du Gouvernement central peuvent être redéployés vers les administrations infranationales pour des objectifs stratégiques, correspondant aux transferts de compétences basées sur les décisions du CNDD et des ministères du gouvernement central, dans la mesure où aucun nouveau fonctionnaire n'est embauché. Le CNDD a été formellement établi par Décret royal en décembre 2008 pour coordonner et diriger la mise en œuvre de la loi organique. Il compte 16 membres et est présidé par le Ministre de l'Intérieur avec deux vices présidents – le Ministre de l'Economie et des finances et le Ministre chargé du Conseil des ministres. Le CNDD se voit confier un important rôle de mise en œuvre et de décision. Il établit des sous-comités avec des groupes de travail sur les compétences et les ressources, les affaires fiscales et financières et le personnel des

administrations infranationales. Avant le transfert des compétences, le CNDD doit veiller à ce que les ministères intègrent les plans et budgets infranationaux dans les plans et les budgets des administrations infranationales concernées. Le CNDD est responsable de la mise en œuvre et doit s'assurer que toutes les actions et les autres lois sont cohérentes. Il doit fournir des rapports d'avancement au Gouvernement tous les 6 mois ; seules des orientations générales sont fournies sur le transfert de compétences aux administrations infranationales. Lors de l'examen des compétences transférables, la priorité est accordée aux secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la foresterie, des ressources naturelles et de l'environnement, des services de santé et de nutrition, de l'industrie et du développement économique, l'utilisation des terres, la production et la distribution d'électricité, de la gestion de l'eau, des infrastructures et des besoins particuliers de certaines administrations infranationales. Une distinction est faite entre les fonctions « obligatoires et permises » et « assignées et déléguées » qui doivent être définies par un instrument juridique approprié. Lorsqu'une compétence obligatoire est intégralement transférée avec des ressources, elle est affectée en permanence au niveau approprié de l'administration infranationale avec une responsabilité envers les citoyens.

Le grand nombre d'organisations impliquées dans la réforme de la déconcentration et de la décentralisation au Cambodge rend le cadre institutionnel complexe. La Fonction publique est sous-payée, ce qui affecte à la fois le niveau de compétences et de performance et conduit à certains problèmes de patronage dans la gestion du personnel. Dans le même temps, il y a un manque d'intégrité dans de nombreux domaines de l'administration publique, y compris la budgétisation, les paiements et l'approvisionnement. Les liens entre le parti politique dominant, l'État et la Fonction publique contribuent également aux complexités institutionnelles. Les conseillers communaux sont davantage responsables vis-à-vis du parti au pouvoir que des citoyens et le MOI reste un acteur très influent dans la décentralisation et la déconcentration. La loi organique lui confère de nombreux pouvoirs importants, directs et indirects, en matière de nomination des gouverneurs, des conseils de gouverneur, des gouverneurs adjoints, des directeurs de l'administration, des greffiers et des directeurs des finances au niveau infranational. Dans certains cas, le MOI peut faciliter la dissolution des conseillers et des conseils. Il préside également le CNDD et certains de ses sous-comités les plus importants et fournit la majeure partie du personnel du secrétariat du CNDD. Ces rôles et responsabilités connexes ont d'importantes connotations politiques et administratives. Ce sont des questions de nature politique, y compris l'influence sur la nomination des gouverneurs et des hauts fonctionnaires, la supervision et la dissolution des conseils.

L'objectif de l'administration durable est de renforcer les fondations locales, la participation des citoyens, la gestion efficace de l'environnement, la fourniture de services publics de qualité et la

réduction de la pauvreté. Le développement démocratique local implique la participation des citoyens et la reddition de comptes aux citoyens, l'amélioration de la prestation des services et l'établissement de liens entre la participation et la prestation de services. De nouvelles structures locales seront essentielles, en particulier de nouvelles administrations unifiées démocratiques au niveau des provinces, des municipalités et des Sroks et le renforcement des Khums et des Sangkats. La restructuration administrative verra tous les niveaux de l'administration infranationale poursuivre une administration unifiée efficace sous les conseils élus et les gouverneurs.

La gestion administrative infranationale ne se réalisera pas de façon satisfaisante sans une gestion financière autonome.

## **II : Le cadre juridique de la gestion financière infranationale**

Depuis 1998, le Cambodge a adopté un nombre important de lois et de réglementations de niveau inférieur pour guider la réforme de la décentralisation. L'adoption de la loi organique en 2008 a représenté une étape importante pour la décentralisation fiscale. Il existe six lois fondamentales sur les fondations traitant des questions de décentralisation fiscales. Premièrement, ce sont les lois de décentralisation de base comprenant trois lois fondamentales importantes qui ont été adoptées avant 2008 ; il s'agissait, de la loi sur les budgets provinciaux et municipaux et la gestion des actifs (1998), de la Constitution du Royaume du Cambodge (révision de 1999) et de la loi sur l'administration et la gestion des Khum et des Sangkat (2001). Deuxièmement, c'est la loi organique sur la décentralisation (2008). Cette loi sur la gestion administrative de la capitale, des provinces, des municipalités, des districts et des khans (loi organique de 2008) constitue le fondement des structures administratives et fiscales des deux niveaux infranationaux, couvrant les structures, les pouvoirs et les responsabilités des conseils, y compris les pouvoirs en matière de collecte de revenus autonomes et d'établissement de transferts fiscaux intergouvernementaux. Troisièmement, c'est la loi de finances publiques (2008). Elle établit le système de finances publiques et couvre globalement tous les aspects financiers de l'État (impôts, budget, actifs et passifs), y compris des administrations infranationales (les pouvoirs en matière de recettes et de budgets infranationaux), bien qu'elle exigeait l'adoption d'une loi de finances infranationale spécifique. Quatrièmement, c'est la loi de finances de l'administration infranationale. La loi sur le régime financier et la gestion des biens des administrations infranationales (2011) couvre les dispositions de gestion des finances publiques (y compris la préparation et l'exécution du budget) pour les deux niveaux supérieurs de l'administration infranationale (dans le système français, le département et la région). Des revenus autonomes sont prévus mais font l'objet d'une loi distincte.



De nombreux règlements de niveau inférieur ont été approuvés pour soutenir le fonctionnement des questions de décentralisation fiscale. Les plus importants de ces règlements adoptés depuis 2008 sont les suivants : le sous-décret N° 68 sur les processus généraux de transfert des fonctions et des ressources aux administrations infranationales, y compris les procédures de mise en œuvre de la cartographie, de l'examen et de la réaffectation (2012) ; le sous-décret N° 36 établissant le fonds du district et de la municipalité et les procédures de fonctionnement, y compris les niveaux de financement (2012) ; le sous-décret N° 285 sur la gestion des fonctions permissives pour les administrations infranationales, fixant les procédures pour qu'elles réglementent leurs fonctions permissives en consultation avec les ministères (2014) ; le sous-décret N° 32 sur la création et la gestion du fonds d'investissement infranational, y compris le financement institutionnel et le développement du portefeuille de fonds (2016) ; le sous-décret N° 6 sur la gestion des subventions conditionnelles, y compris les procédures à appliquer pour l'identification, la réaffectation et le financement des fonctions (2017) ;

La loi sur les budgets provinciaux et municipaux de 1998 prévoit un mouvement anticipé vers une gestion régionale plus déconcentrée par les gouverneurs et les gouverneurs adjoints, y compris les provinces non élues et les municipalités (définies comme entités juridiques), pour gérer les budgets et les biens ; les gouverneurs sont surveillés par le MEF. Bien que cette loi ait été finalement abrogée par la loi de finances de l'administration infranationale de 2011, elle continue toutefois d'être la base principale de l'administration publique infranationale. Le pouvoir budgétaire et de gestion financière est conféré aux gouverneurs, bien que soumis à la supervision du MEF et bien que l'approbation du budget par l'AN soit requise, conformément à la loi sur les systèmes de finances publiques. Des recettes fiscales et non fiscales sont attribuées ; les recettes fiscales comprennent les terres inutilisées, le droit de timbre et les droits d'accise sur l'alcool et les cigarettes, les brevets et les licences d'affaires comme les abattoirs, les moyens de transport, les immatriculations et les taxes de séjour.

Des incohérences existent entre la loi sur les systèmes de finances publiques et la loi organique sur l'administration infranationale. La loi sur les systèmes de finances publiques prévoit des approches plus centralisatrices de l'approbation, de la mise en œuvre et de la supervision des budgets que la loi organique de 2008, qui permet une gestion budgétaire plus autonome sous l'égide des conseils élus. Les principes de la loi sur les systèmes de finances publiques sont relativement modernes et prévoient un programme de budget à moyen terme, fondé sur la performance, conformément aux approches relativement standardisées des statistiques financières gouvernementales en matière de budget et de comptabilité. Une faiblesse importante, en particulier dans le contexte cambodgien, est que l'unification complète des budgets récurrents et de

développement n'est pas réalisée ; les budgets sont approuvés par l'AN tandis que l'audit externe est assuré par l'Autorité nationale d'audit (ANA). L'exécution du budget, la comptabilité et les exigences en matière de rapports sont énoncés dans la loi, qui met en évidence les principes de responsabilisation, de transparence et de stabilité.

Le budget national est le budget de l'administration nationale, tandis que les administrations infranationales sont assujetties aux budgets infranationaux. Cependant, il devrait y avoir une cohérence dans les principes, les systèmes et les approches de la budgétisation et de la GFP entre les deux niveaux d'administration. La gestion des finances et des actifs des administrations infranationales doit faire l'objet d'une nouvelle loi séparée. En ce qui concerne les recettes, le Gouvernement central exerce un contrôle étroit ; toutes les questions de fiscalité et d'accise doivent être traitées dans une loi et le gouvernement central contrôle, par le biais du MEF, les recettes provenant des actifs de l'État. Aucune mention n'est faite des actifs de l'administration infranationale ; les recettes des provinces et des municipalités appartiennent au budget de l'État et ne peuvent être gérées directement par les administrations infranationales. De plus, le Gouvernement central a le contrôle sur la formulation et l'approbation du budget ; la loi budgétaire annuelle est exécutée par le Gouvernement central qui alloue une enveloppe financière aux administrations infranationales, mais aucun détail n'est fourni ; le ministre de l'Economie et des Finances a autorité pour toutes les questions concernant les finances publiques. Les administrations infranationales sont responsables de l'élaboration et de la gestion des plans et des budgets et de la reddition de comptes, conformément aux politiques gouvernementales. Les gouverneurs de toutes les administrations infranationales doivent envoyer au MEF les plans et les budgets pour approbation. Les procédures d'approbation du budget se limitent aux approbations de l'AN et ne se réfèrent pas aux approbations des Conseils élus, conformément à la loi organique. La mise en œuvre du budget, la comptabilité et les rapports sont basés sur des approches très centralisées. Toutes les dépenses, y compris par les administrations infranationales, doivent avoir l'approbation du MEF ; les administrations infranationales doivent suivre les lois et règlements nationaux en matière d'approvisionnement. Les gouverneurs des administrations infranationales sont responsables de l'exécution de leurs budgets et de la préparation et de l'envoi au MEF de rapports standardisés sur le budget et l'exécution des projets. Ils doivent élaborer des cadres et gérer les opérations des auditeurs internes sur la base des directives du MEF ; ce dernier dispose de pouvoirs lui permettant d'effectuer des inspections financières dans les administrations infranationales.

La loi sur l'audit a été adoptée en 2000 ; elle établit l'ANA ; chargée de l'exécution de la fonction d'audit externe du Gouvernement, dotée de larges pouvoirs pour mener des audits des institutions et des transactions gouvernementales. L'article 1 de la loi établit les fonctions d'audit

interne dans les institutions gouvernementales ; l'article 2 identifie les institutions couvertes par cette loi, qui comprend les municipalités, les provinces, les bureaux du gouvernement et d'autres organisations qui ont reçu une aide financière du Gouvernement. Alors que l'article 2 ne mentionne pas spécifiquement toutes les divisions territoriales, visées à l'article 145 de la Constitution (il n'y a pas de référence directe aux Khum, Sangkat, Srok et Khan), il est largement admis que l'ANA a des responsabilités et des pouvoirs pour auditer ces organes soit par une interprétation large du terme gouvernement local non défini, soit parce que ces administrations infranationales ont reçu une aide financière du Gouvernement. L'ANA est une entité indépendante et relève directement de l'AN, du Sénat et du Gouvernement. Il n'y a pas de dispositions spécifiques concernant les rapports aux conseils à différents niveaux de l'administration infranationale.

Les Fonds des Khums et des Sangkats ont été créés par un sous-décret pour transférer des fonds nationaux aux budgets des conseils, conformément à une formule spécifique qui doit couvrir des périodes de 3 à 5 ans. Les Fonds peuvent être financés à partir de crédits d'État, de subventions et de prêts de sources nationales et internationales. Les gouverneurs provinciaux surveillent et évaluent la libération des fonds récoltés et leur utilisation. Les distributions aux conseils sont basées sur une composante d'administration générale (pas plus de 33% des montants distribués) et une composante de développement (pas moins de 67% des fonds distribués). La composante d'administration générale est distribuée à tous les conseils, proportionnellement au nombre de conseillers élus. La composante de développement est basée pour un tiers sur le nombre de conseils éligibles, pour un tiers proportionnellement aux niveaux de population du ressort territorial des conseils et pour un tiers proportionnellement à un indice de pauvreté pondéré par les niveaux de population des conseils. Les transferts dépendent de la planification et de la budgétisation participative, des rapports financiers tenus à jour, des contributions locales au financement du développement en place et de la capacité de mise en œuvre.

En vertu de la loi de 1998 sur la gestion des budgets et des actifs municipaux et provinciaux, les provinces et les municipalités se sont vu attribuer une série de recettes fiscales et non fiscales. Ils ont également reçu des transferts de subventions supplémentaires directement du pouvoir central pour soutenir les budgets approuvés. Les taxes affectées sont : les taxes sur les terres inutilisées ; les taxes et droit de timbre ; les taxes sur les brevets et les licences commerciales ; les taxes d'abattoir ; les taxes d'accise sur l'alcool et le tabac et les taxes de séjour. Les recettes non fiscales proviennent de l'approvisionnement en électricité locale ; l'approvisionnement en eau locale ; la gestion des actifs de l'État (tels que les marchés, les parkings, les ports, etc.) ; les autres revenus non fiscaux tels que les frais administratifs et de service public. La loi de 1998 définit les responsabilités en

matière de dépenses (y compris les dépenses obligatoires) des provinces et des municipalités, chargées de fournir des services publics non directement fournis par le Gouvernement central.

La couverture juridique de la décentralisation budgétaire a été relativement complète, bien qu'il existe d'importantes lacunes. Les principales lacunes sont liées aux éléments suivants : les transferts budgétaires centraux aux provinces sont encore finalisés de manière ad hoc, bien que certaines formules informelles soient utilisées pour une partie des transferts, et alors que des taxes spécifiques sont actuellement affectées au partage avec les provinces et Phnom Penh, les dispositions relatives à l'affectation des revenus doivent être mise à jour, y compris l'adoption d'une loi sur les revenus infranationaux, comme l'exigent la loi organique de 2008 et la loi de finance de l'administration infranationale de 2011.

Même s'il y a suffisamment des lois relativement à la décentralisation et de la déconcentration, en pratique, il existe énormément des barrières pour les administrations locales à fonctionner indépendamment de l'administration centrale.

## **§2 : Les défis redoutables de la mise en place de la décentralisation et de la déconcentration**

La décentralisation est considérée comme l'un des outils permettant d'autonomiser la communauté locale dans les projets de développement visant à réduire la pauvreté et à améliorer la répartition des bénéfices socio-économiques de manière égale<sup>516</sup>. La décentralisation est l'un des piliers de la bonne gouvernance et du développement. Elle signifie le transfert des responsabilités administratives, fiscales et politiques du Gouvernement à un niveau inférieur. Au Cambodge, la décentralisation est généralement comprise comme une dévolution, ce qui signifie que les entités juridiques ont leurs propres pouvoirs, avec leurs propres organes ou conseils élus et leurs propres compétences ; elle n'était pas principalement voulue par les acteurs internes. Ce sont les bailleurs de fonds internationaux qui ont d'abord poussé à la décentralisation au niveau de la commune<sup>517</sup>. Le Gouvernement, né après l'effondrement du régime khmer rouge en 1979, ne considérait pas la décentralisation comme une priorité, ni même une option pour la reconstruction nationale et une centralisation très forte a été maintenue à ce moment-là. Les agences d'aide internationales ont perçu qu'une forte structure centralisée entraînait des structures organisationnelles rigides, l'inefficacité, la fuite des fonds, des problèmes d'acheminement de l'argent au bon endroit et aucun mécanisme de représentation communautaire populaire. Le processus de décentralisation a commencé à émerger en 2001 lorsque la loi sur la gestion administrative des Khums et des Sangkats a été adoptée. Cependant, la décentralisation se heurte à plusieurs contraintes (I) et le néo-

<sup>516</sup> Yasin Olum, « Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation », Commonwealth journal of local governance, Issue. 15, 2014, PP. 23-38.

<sup>517</sup> Jörn Dosch, « The Changing Dynamics of Southeast Asian Politics », Boulder, Lynne Rienner, 2006, P. 160.

patrimonialisme, étant enraciné dans la gouvernance administrative locale, est difficile à surmonter (II).

### **I : Les contraintes dans la décentralisation et la déconcentration**

La déconcentration et la décentralisation sont étroitement liées à une réforme plus large de l'administration publique ; il est difficile de voir comment une gestion décentralisée peut réussir, alors que les systèmes d'administration publique, et en particulier la Fonction publique, fonctionnent mal. Un patronage endémique, en ce qui concerne les nominations, les transferts et les promotions, perdure ; un nombre important de travailleurs fantômes apparaissent sur les listes de paie ; les salaires des fonctionnaires de l'administration infranationale sont faibles. De plus, les projets financés par les partenaires de développement dans les régions continuent d'être contrôlés par les ministères du Gouvernement central et leurs unités de gestion de projet ou de programme, avec un usage important des accords de patronage dans l'allocation des fonds du projet et des postes subventionnés. Alors que la stratégie de déconcentration et de décentralisation souligne la nécessité de s'aligner étroitement sur le programme national de réforme de l'administration publique, ce programme lui-même est plutôt dysfonctionnel et il existe des pressions politiques et bureaucratiques pour maintenir le statu quo. Étant donné le manque de volonté et la capacité insuffisante du Gouvernement central à poursuivre une réforme significative de la Fonction publique, le CNDD pourrait envisager d'abandonner les politiques actuelles qui favorisent une Fonction publique nationale unique et préparer une loi d'administration publique infranationale totalement distincte avec des termes et conditions considérablement meilleurs.

La faiblesse des dispositifs de gouvernance au Cambodge intensifie les défis du processus de réforme. Il existe de solides intérêts à maintenir le statu quo, notamment en ce qui concerne le contrôle des budgets discrétionnaires. Bien que la loi organique et la loi de 2001 sur la gestion administrative des Khum et des Sangkat fournissent des indications quant à l'attribution des fonctions, elles sont loin d'être complètes ; la définition des affectations est limitée et l'échelon n'est pas clair. La loi de 2001 a donné des pouvoirs pour les taxes foncières, les taxes immobilières et les taxes de location. En outre, les provinces devraient percevoir des taxes sur les terres inutilisées, mais en l'absence d'arrangements légaux et administratifs ainsi que de capacités et de contraintes politiques, celles-ci n'ont pas été mises en œuvre. Pris dans leur ensemble, ils pourraient constituer d'importantes sources de revenus pour les plus grands Srok, Khan, municipalités et provinces s'ils étaient initiés sous la forme de taxes foncières et de construction. L'élaboration d'un régime fiscal approprié pour l'administration infranationale pourrait apporter une contribution significative, en particulier pour développer et urbaniser les zones rurales.

La conception d'un système de transferts intergouvernementaux est l'une des questions les plus importantes et les plus difficile à traiter. Alors que le travail conceptuel et de modélisation peut commencer immédiatement, le système ne peut être finalisé sans clarifier la question des revenus et des dépenses réaffectées aux différents niveaux de gouvernement et l'écart qui doit être comblé par les transferts intergouvernementaux pour permettre un équilibre vertical. Une disposition de la loi organique, qui autorise à avoir les fonctions obligatoires et permises et lie les fonctions obligatoires aux subventions conditionnelles et les fonctions permises aux subventions incondtionnelles, a ajouté une complexité inutile à la conception du système des transferts. Le Gouvernement central n'a pas la capacité d'établir des normes de service minimales ou des coûts unitaires normalisés pour adapter les subventions sectorielles spécifiques aux administrations infranationales. Pour que les administrations infranationales puissent fonctionner efficacement, elles doivent avoir le pouvoir d'établir leurs propres priorités et d'allouer des ressources aux activités productives. L'autonomisation des administrations infranationales n'est pas un argument contre un certain degré de surveillance en ce qui concerne les transferts de l'administration centrale ou la fixation de conditionnalités et d'incitations, mais celles-ci devraient être raisonnables et facile à suivre.

La loi de 2008 sur les systèmes de finances publiques accorde une attention particulière aux aspects unifiés de la GFP et prévoit un rôle majeur pour le Trésor national, responsable de la gestion d'une grande partie des systèmes de paiement, de comptabilité et de système de rapport à tous les niveaux de gouvernement, y compris les niveaux d'administration infranationaux. La même loi donne également au Gouvernement central le pouvoir d'approuver les budgets de l'administration infranationale, y compris la négociation et le contrôle par le MEF et l'approbation finale par l'Assemblée nationale. Ces pouvoirs budgétaires sont en conflit direct avec la loi organique, dans laquelle les pouvoirs d'approbation sont donnés aux Conseils d'administration infranationaux. Les principaux problèmes de gouvernance ont imprégné la gestion des budgets, la GFP et la gestion du personnel à tous les niveaux. Sans modification des pratiques passées, les problèmes risquent de persister et même de s'intensifier au fur et à mesure que les responsables de l'administration infranationale disposent de ressources supplémentaires pour soutenir les lignes de patronage existantes et en développer de nouvelles. Les agences de surveillance et d'audit doivent être renforcées, en particulier l'ANA chargée des audits de l'administration infranationale.

Pour que les réformes soient efficaces, il est important de renforcer les capacités au niveau du Gouvernement central et de l'administration infranationale ; le renforcement des capacités est beaucoup plus large et plus difficile que la simple offre de formations pour les conseillers et le nouveau personnel des administrations infranationales. Des structures organisationnelles et institutionnelles améliorées sont nécessaires, tout comme de meilleures systèmes. Il est également

nécessaire d'aborder les questions d'attitudes et de gouvernance ; les capacités seront plus difficiles à améliorer si les administrations infranationales ne sont pas en mesure d'attirer le personnel le mieux qualifié et le plus motivé pour y travailler. Or plutôt que d'essayer de travailler avec les fonctionnaires de l'administration infranationale et d'améliorer leurs niveaux de compétence, la tendance à utiliser des consultants à des niveaux de rémunération plus élevés que ce que reçoivent les fonctionnaires, prédomine.

La gestion du personnel et les politiques salariales aux niveaux infranationaux sont importantes pour la décentralisation fiscale, car les salaires absorbent des portions très importantes des dépenses infranationales. Des pouvoirs importants sont délégués aux gestionnaires infranationaux, mais les normes, les niveaux de salaire, les plafonds de personnel et les conditions de travail sont toujours soumis à la réglementation nationale. Un domaine particulièrement important pour la décentralisation fiscale est le personnel et les structures organisationnelles des administrations infranationales, qui permettent actuellement peu de flexibilité entre les administrations de différentes tailles et avec différents niveaux de ressources. Les petites administrations infranationales ont tendance à avoir des niveaux de dotations plus nombreux par habitant et à consacrer une plus grande proportion de leurs ressources à la dotation. Les administrations infranationales n'ont qu'une flexibilité limitée pour employer moins de personnel et pour détourner les économies vers les services ou les investissements.

Le système de GFP centralisé réduit également l'efficacité des opérations d'administration infranationale. Les responsables infranationaux doivent se rendre visite plus fréquemment dans les bureaux du MEF dans les provinces pour obtenir l'approbation aux questions complexes (par exemple, les budgets et les investissements en capital) et simples (par exemple, le traitement de paiement). Cela entraîne des coûts de transaction et des risques de gouvernance importants dans la gestion financière et diminue également les responsabilités et les responsabilisations des administrations infranationales. La restriction de décentralisation fiscale par la GFP crée ; des processus d'exécution et de paiement budgétaires lents et inefficaces ; des planifications sous-optimales des flux de trésorerie dans le MEF et dans les administrations infranationales avec des dépenses non salariales importantes survenant à la fin de l'année ; et des décisions sous-optimales de préparation du budget infranational et d'allocation des ressources ;

Le renforcement des capacités des fonctionnaires infranationaux à assumer de nouvelles responsabilités fonctionnelles, à préparer de meilleurs plans et à exploiter des systèmes de GFP plus efficaces a été l'approche principale à ce jour, mais cela a ses limites sans une réforme de la décentralisation fiscale plus substantielle. Ceux qui préfèrent les approches centralisées au Cambodge soutiennent fréquemment que les responsables infranationaux n'ont pas les capacités

techniques et de gestion nécessaires pour assumer des responsabilités plus locales. Un renforcement supplémentaire des capacités techniques, de gestion et financières sera probablement bénéfique, mais ne résoudra probablement pas toutes les contraintes de capacité auxquelles sont confrontés les responsables locaux. Les ressources limitées pour fournir des services publics en raison de manque de fonctions et de ressources affectées limitent les capacités de nombreuses administrations infranationales. Beaucoup sont frustrés par un manque de pouvoir et de ressources ; dans les situations où les fonctionnaires ne se sentent pas responsables ou rend du compte, la motivation pour accroître leurs propres capacités ou celles de leurs institutions est probablement assez faible. Le renforcement des capacités au niveau local doit être assorti au centre par la décentralisation plus efficace des fonctions et des ressources.

L'article 6 de la loi organique de 2008 interdit aux administrations infranationales d'emprunter ou de lever de l'argent en émettant des obligations. Les administrations infranationales n'ont pas des possibilités de financer même des petites infrastructures ou des projets de développement à part de source financière du gouvernement central. Actuellement, les administrations infranationales sont largement exclues des processus centraux de formulation des investissements publics, investis par le financement national ou étranger, qui sont généralement formulés et gérés par les ministères centraux, y compris le MEF.

La loi sur la gestion administrative des Khums et des Sangkats de 2001 ont conféré des pouvoirs de perception des recettes fiscales et non fiscales, y compris les taxes foncières, les taxes d'habitation, les taxes de séjour et les taxes de location. Cependant, une loi sur les revenus telle que requise n'a jamais été promulguée et aucune collecte des taxes n'a eu lieu dans la pratique au niveau Khums/Sangkats (Commune). Les districts (département) ne disposent d'aucun pouvoir pratique en matière fiscale, bien que des pouvoirs généraux de taxation soient prévus dans la loi organique (2008) et dans la loi finances infranationale (2011), tous les deux conférant également le pouvoir de percevoir des recettes non fiscales.

Le défaut d'autonomisation de l'administration locale crée un système néo-patrimonial.

## **II : le néo-patrimonialisme au sein de l'administration infranationale**

Le néo-patrimonialisme se réfère à un système de gouvernance où l'appareil formel d'État, règle juridico-rationnel, coexiste et est supplanté par un système de gouvernance patrimonial informel<sup>518</sup>. Le patrimonialisme est défini comme un ordre social et politique dans lequel les patrons reçoivent la fidélité et le soutien des clients en leur accordant des avantages sur les

---

<sup>518</sup> Thandika Mkandawire, « Neopatrimonialism and the political economy of economic performance in Africa: critical reflections », Cambridge university press, Vol. 67, Issue. 3, 2015, PP. 563-612.



ressources publiques de l'État. Le néo-patrimonialisme donne naissance à un État hybride où le véritable pouvoir de décision concernant les fonctions de l'État, telles que la distribution des ressources, se situe en dehors des institutions formelles. Les décisions concernant les ressources sont prises par des politiciens puissants et leurs entourages qui sont liés par des réseaux informels, personnels et clientélistes qui existent en dehors de la structure de l'État<sup>519</sup>. La distribution des ressources dans le système néo-patrimonialisme est toujours motivée par l'incitation du patron à assurer son mandat. Le pouvoir d'un patron vis-à-vis de ses clients dépend beaucoup de son autorité sur les ressources sur lesquelles il exerce un contrôle direct ou indirect. Pour ce faire, le patron conserve une autorité centrale et une large discrétion ; il peut utiliser le personnel administratif et militaire ainsi que les règles et les ressources pour atteindre ses intérêts personnels. Bien qu'il s'agisse principalement d'échanges, les avantages d'une relation patron-client sont principalement accordés au patron. Même lorsqu'il fonctionne aux côtés et sous le système de gouvernance rationnelle, le système néo-patrimonialisme est toujours personnalisé, en se concentrant en particulier sur le patron et son entourage. Comme le néo-patron occupe des postes bureaucratiques afin d'améliorer la richesse et le pouvoir personnels et de garantir des avantages à ses clients, la qualité, la prévisibilité et la prestation des services publics en souffrent. Comme les réseaux de patronage se substituent à l'appareil d'État légitime, les décisions arbitraires, dirigeant les ressources de manière informelle et personnalisée, détruisent la responsabilité bureaucratique. Le néo-patrimonialisme crée également une crise fiscale permanente. Les taxes et autres revenus ne sont pas perçus, soumis à une collecte très sélective, ou systématiquement évités. Les finances deviennent ainsi un point vulnérable du néo-patrimonialisme, sapant la responsabilité que l'on devrait attendre des fonctionnaires à tous les niveaux d'une bureaucratie. Alors que les acteurs centraux survolent le budget, les ressources sont insuffisantes pour payer les salaires du personnel de niveau inférieur et les fonds ne sont pas disponibles pour assurer même la prestation des services de base. Le néo-patrimonialisme se institutionnalise davantage alors que les fonctionnaires infranationaux profitent de leurs postes pour gagner un peu de l'argent pour compléter leurs faibles salaires.

Parce que les ressources sont rares et que les besoins du public sont nombreux, l'organisation publique doit planifier pour maximiser le rendement de l'utilisation de ces ressources. Correctement réalisée, la planification permet de déterminer l'utilisation des ressources limitées en fonction des objectifs et des priorités, atteints au travers d'un processus technique et démocratique ouvert. Une bonne planification provinciale et locale fournit un cadre dans lequel les responsables de la mise en œuvre d'un plan rendent compte à la fois à l'organisation officielle et aux citoyens de

---

<sup>519</sup> Naazneen H. Barma, « Neopatrimonial post-conflict political order », Cambridge university press, 2016, PP. 152-189.

la réalisation de leurs objectifs. Cependant, la planification dans la pratique est rarement simple ; non seulement de nombreuses priorités se présentent, mais aussi le contexte dans lequel le plan est formulé peut également avoir un impact puissant. Au Cambodge, l'impact des facteurs politiques, ainsi que la capacité et des ressources des agences gouvernementales, est fort. La planification est un processus politique ; Comme il s'agit de décision sur l'utilisation des ressources, il est évident que les politiciens veulent s'assurer que la planification desserve leurs intérêts, ce qui ne coïncide pas toujours avec l'intérêt général de la population.

Au Cambodge, le système de planification provincial est un outil médiocre pour atteindre une imputabilité généralisée et favorable aux pauvres, en raison de son lien inefficace avec les administrations supérieures au sujet des Fonds et du manque de coordination horizontale et verticale. La réalité est que la majorité des activités prévues (développement et fonctionnement) reçoivent un montant insignifiant de financement ; en effet du fait des considérations politiques et économiques plus larges du Gouvernement central, la planification des départements provinciaux est insuffisamment et inadéquatement liée au Fonds de fonctionnement et de développement. Une partie de la raison liée aux structures de base de la gouvernance cambodgienne est le néo-patrimonialisme. Au moins deux caractéristiques traditionnelles des relations patron-client ont un effet particulièrement négatif sur la planification et la responsabilisation : le contrôle des ressources majeurs par les élites à des fins d'enrichissement personnel et une hiérarchie omniprésente et une réciprocité inégale. La planification en termes de développement est un outil pour optimiser les résultats de développement à partir de ressources limitées ; dans un environnement de gouvernance patrimoniale, les ressources limitées sont contrôlées par un petit nombre d'individus appartenant aux élites centrales dirigeantes dont l'objectif principal est l'enrichissement personnel, mais aussi de maintenir la stabilité et le bien-être de leurs familles politiques et de leurs réseaux. La forte hiérarchie et la réciprocité inégale, manifestées au Cambodge, expliquent le manque de financement et la portée de la planification provinciale<sup>520</sup>. Dans la planification, les départements provinciaux peuvent être considérés comme des clients et, par conséquent, subordonnés à plus ou moins de ressources. Par conséquent, le patrimonialisme affecte négativement la responsabilisation à large base parce qu'il encourage une responsabilisation personnalisée en favorisant un système dans lequel l'accès aux ressources est déterminé par le lien que les clients en ont avec leur patron, par opposition aux mérites de la planification.

En théorie, le néo-patrimonialisme concerne une forme hybride de gouvernance incorporant à la fois des comportements patrimoniaux traditionnels et des arrangements administratifs rationnels

---

<sup>520</sup> Danilo Vukovic, « The trap of neo-patrimonialism: social accountability and good governance in Cambodia », *Asian study review*, Vol. 42, Issue. 1, 2018, PP. 144-160.

et légaux. Le pouvoir néo-patrimonial est maintenu par la maîtrise des systèmes formels et informels, en combinant les ressources des mondes traditionnels, familiaux, économiques, politiques et administratifs. Dans le système de gouvernance néo-patrimoniale, la responsabilisation formelle, à travers la bureaucratie existante, est difficile à réaliser. Obtenir un financement pour les départements provinciaux est plus susceptible d'être atteint par des moyens informels, ce qui donne lieu à une base de responsabilisation alternative sur le lien personnalisé et politique avec les hauts fonctionnaires. L'impact d'une telle responsabilisation personnalisée ou politique est que les ressources sont utilisées au profit des individus puissants ou d'un réseau politique, plutôt que pour répondre aux besoins du public. Les moyens sont informels dans le sens où ils utilisent un lien personnalisé ou politique plutôt que les procédures légalement prescrites, mais ce qui est important est que tous ces moyens informels opèrent dans le cadre d'une bureaucratie formelle et légitime, car les personnes qui sont impliquées dans le processus informel sont les mêmes qui utilisent la bureaucratie formelle. Le système est néo-patrimonial parce que la réalisation des résultats par des moyens informels est finalement légitime et parce que cette réalisation est faite pour sembler se produire à travers des procédures et des règles bureaucratiques légitimes. La nature hybride du néo-patrimonialisme, qui combine des relations informelles avec une procédure administrative et juridique formelle, crée un environnement handicapant pour la planification infranationale afin de faire progresser la responsabilisation, puisque les plans des départements provinciaux seront constamment perturbés par des décisions centrales.

En théorie, la planification devrait relier les deux parties et permettre aux administrations infranationales d'influencer l'allocation centrale et de façonner la prestation de services. Dans la pratique, cela est presque impossible, parce que le Gouvernement central contrôle les budgets et l'absence de liens entre le capital et le budget de fonctionnement marginalisent la planification infranationale, la rendant résiduelle et affaiblie. Les rôles, les fonctions et les responsabilités des administrations infranationales en matière de gouvernance ne sont pas clairement définis, ce qui crée une responsabilité institutionnelle incertaine pour la prestation de services partagés. La commune dispose de très peu de responsabilités substantielles au-delà de la sécurité et du maintien des infrastructures de base. Le fonctionnement du Conseil communal est régi par la loi de 2001, dans laquelle son obligation de rendre compte est vaguement prescrite comme garantissant le bien-être général des citoyens. Les rôles des départements provinciaux sont de mettre en œuvre les plans et les priorités établis par les Ministères centraux, devant lesquels ils sont responsables. Dans le cadre des dispositifs actuels de gestion des dépenses publiques, les dépenses des fonds de fonctionnement et de développement sont soumises à un contrôle central strict. Les fonds qui reviennent aux départements provinciaux sont principalement des fonds de fonctionnement tels que l'administration, le salaire et l'intervention sociale. De même, les fonds de développement

appartiennent aux Ministères centraux ; les départements provinciaux ne disposent pas de fonds de développement propres. Un tel contrôle centralisé crée un énorme problème pour la planification et la responsabilisation provinciale ; le département provincial n'a aucune autorité pour recruter son propre personnel, il est seulement responsable d'adresser une demande annuelle de personnels aux autorités centrales. Les départements provinciaux préparent leur plan de développement pour les ministères centraux sans connaître clairement les fonds de développement accessibles, qui sont contrôlés centralement, ce qui affaiblit la responsabilisation verticale entre le Ministère et ses départements provinciaux. La planification provinciale est systématiquement affaiblie par le contrôle centralisé des fonds de développement et de leur mise en œuvre, phénomène aggravé par le néo-patrimonialisme, qui entraîne une responsabilisation verticale et intergouvernementale fragilisée.

La relation de responsabilité sociale entre le Conseil communal et les citoyens devient active lorsque celui-ci dispose des ressources pour répondre aux demandes formulées localement à travers un processus de planification locale. Sans aucun mécanisme pratique pour prévoir les revenus de l'année prochaine, le conseil utilise souvent le chiffre de l'année précédente comme base. Il a été démontré que cette responsabilité sociale sera plus forte lorsque les conseils peuvent gérer un système de planification officiel, où les priorités du conseil sont reflétés dans un budget qui englobe toutes les recettes disponibles et qui sert de base à toutes les décisions de dépenses approuvées par le conseil. Pareillement, il est plus facile pour les dirigeants élus d'être tenus responsables de ce qui se passe dans la région, d'établir des lignes de compte uniques et de savoir qui fait quoi et qui est responsable.

En plus de l'absence de la véritable délégation des pouvoirs aux administrations infranationales, la notion d'État de droit au Cambodge est également brouillée et contribue à la mauvaise gouvernance.

## **TITRE II : L'ÉTAT DE DROIT BROUILLE. FACTEUR DESTRUCTIF DE LA BONNE GOUVERNANCE**

L'État de droit concerne le contrôle des pouvoirs publics, par le biais de la loi, dans le but de protéger l'individu. La légalité est l'élément central de l'État de droit<sup>521</sup>. Premièrement, la légalité exige que le Gouvernement agisse sur la base de la loi ; deuxièmement, l'Etat de droit établit un certain nombre d'exigences de qualité auxquelles la loi doit adhérer, telles que le caractère général et la clarté. La légalité exige également que le pouvoir judiciaire vérifie la légalité des actes gouvernementaux et offre aux personnes un accès à une justice équitable. En outre, la séparation fonctionnelle<sup>522</sup> des trois pouvoirs est un élément inhérent à l'État de droit, car elle garantit que personne ne sera juge de sa propre cause et que les lois ne sont pas élaborées en tenant compte de cas particuliers. Ces éléments sont des éléments formels qui protègent les individus, dans une certaine mesure, contre l'exercice arbitraire du pouvoir gouvernemental. Les exigences de légalité favorisent l'autonomie individuelle car elles permettent aux gens de planifier leur vie. Ces éléments formels de l'État de droit sont nécessaires mais non suffisants pour fixer des limites au contenu matériel de la loi. Les définitions plus inclusives de l'État de droit incorporent la protection des droits de l'homme ; ceux-ci peuvent imposer des limites substantielles au contenu de la loi. Ils visent à protéger l'individu contre le pouvoir arbitraire ; en outre, les droits procéduraux codifient les principes de l'État de droit et, en tant que tels, en font partie. La démocratie<sup>523</sup> aussi est comprise comme un élément de l'État de droit ; la légalité demande alors à la loi d'avoir un fondement démocratique. Sur le plan conceptuel, l'Etat de droit et la démocratie peuvent être distingués. En pratique, les deux concepts sont indissociables car ils visent tous les deux à protéger l'égalité et l'autonomie des individus. Dans ce titre, nous évoquerons le caractère illusoire de la séparation des pouvoirs au Cambodge (Chapitre I) avant de parler d'une démocratie contrôlée dans ce pays (Chapitre II).

### **Chapitre I : Une séparation des pouvoirs illusoire**

Théorisée par Montesquieu dans « De l'esprit des lois<sup>524</sup> », la séparation des pouvoirs est un des éléments principaux de l'Etat de droit. La théorie de la séparation des pouvoirs a pour but de

<sup>521</sup> Paul Burgess, « The rule of law: beyond contentedness », An international journal of legal and political thought, Vol. 8, Issue. 3, 2017, PP. 480-500.

<sup>522</sup> Richard Bellamy, « The rule of law and the separation of powers », London, Routledge, 2005, P. 253.

<sup>523</sup> Steve Paul et., « The doctrine of the rule of law; a necessity to democratic governance », Global journal of human-social science, Vol. 17, Issue. 4, 2017, PP. 29-40.

<sup>524</sup> « De l'esprit des lois », publié par Montesquieu, philosophe et penseur politique français, à Genève en 1748.

différencier les fonctions de l'Etat, afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher les abus liés à l'exercice de missions souveraines. La conception de la séparation des pouvoirs est basée sur la limitation des attributions de l'autorité judiciaire à l'égard de la puissance publique. La théorie classique de Montesquieu est de séparer indépendamment les trois pouvoirs ; le pouvoir exécutif est détenu par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement, le pouvoir législatif est exercé par l'assemblée représentative et le pouvoir judiciaire appartient aux juridictions<sup>525</sup>. L'objectif de cette théorie est d'aboutir à l'équilibre des différents pouvoirs ; comme l'affirme Montesquieu, « *pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ». Elle est conforme également à la doctrine américaine<sup>526</sup> des « Checks and Balances » dans laquelle existe des mesures de poids et de contrepoids entre les pouvoirs. Dans ce système, il n'existe pas de pouvoir absolu. Chaque puissance vérifie le pouvoir des deux autres pour assurer qu'elles n'excèdent pas leurs attributions.

Le Cambodge est un pays régi, pendant une longue période historique, par un régime de monarchie absolue où le Roi détient seul les trois pouvoirs. Pour la première fois sa Constitution, en 1947, introduit la notion de séparation des pouvoirs mais de manière ambiguë. Son article premier dispose que « *Le Cambodge est une monarchie* ». L'article 21 énonce que « *Tous les pouvoirs émanent du Roi. Ils sont exercés de la manière établie par la présente Constitution* ». L'article 22 évoque que « *Le pouvoir législatif est exercé au nom du Roi par l'Assemblée nationale* ». L'article 23 dispose que « *Le pouvoir exécutif est exercé au nom du Roi par les ministres* », suivi de l'article 39 prévoyant que « *Le Roi choisit le Président du Conseil des ministres et le nomme ainsi que les ministres, proposés par ce Président* ». L'article 24 précise que « *Le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Roi par les tribunaux judiciaires de différents degrés* », complété par l'article 43 énonçant que « *Le Roi nomme les magistrats, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature* ». Ainsi dans cette Constitution, il existe une séparation des institutions mais pas du pouvoir. Le Roi est toujours le seul détenteur de tous les pouvoirs.

Après l'abrogation de la Constitution en 1970, les Constitutions suivantes, soit sont dépourvues de valeur, soit occultent la séparation des pouvoirs car le pays est en pleine guerre civile. L'actuelle Constitution de 1993, reconnue par les citoyens cambodgiens, fait suite aux accords de Paris et à l'intervention de l'APRONUC en 1991. L'article premier précise que « *Le Cambodge est un Royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste* ». L'article 51 (nouveau) alinéa 4 prévoit que « *les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire* ». En garantissant la séparation entre

---

<sup>525</sup> Mudassir Nazir et al., « Separation of powers: a comparative analysis », *Commonwealth law review journal*, Vol. 3, 2017, PP. 80-101.

<sup>526</sup> Randall G. Holcombe, « Checks and balances: enforcing constitutional constraints », *Economies*, Vol. 6, Issue. 57, 2018, PP. 1-12.

le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, l'article 128 (ancien article 109) alinéa 1 prévoit que « *le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant* » ; pareillement, la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est garantie par l'article 76 (nouveau) alinéa 2 qui dispose que « *Les députés sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret* » ; ils sont choisis par les citoyens via le mode de l'élection, ce n'est donc plus le Roi qui les nomme comme au début du XX<sup>ème</sup><sup>527</sup> siècle. Mais le problème se pose de savoir si la séparation des pouvoirs fonctionne bien comme le texte constitutionnel l'établit ? Pour bien répondre à cette question, le constat de la constitutionnalisation de la théorie, dans un premier temps, est nécessaire (Section I). Toutefois l'adéquation à la réalité du principe de l'indépendance des pouvoirs législatif et exécutif et de l'influence de ce dernier sur le pouvoir judiciaire doit être vérifiée (Section II).

### **Section I : Une séparation des pouvoirs constitutionnalisée**

La Constitution de 1993 assure la décentralisation du pouvoir entre le Gouvernement et le peuple. Des dispositions garantissent une plus grande responsabilisation gouvernementale et une vérification contre les abus de pouvoir. L'article 51 de la Constitution de 1993 dispose que « *tous les pouvoirs appartiennent au peuple* » qu'il les « *exercera par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, du Gouvernement royal et du pouvoir judiciaire* ». L'établissement des trois branches correspond donc étroitement à l'esprit démocratique libéral des Accords de Paris.

La Constitution cambodgienne est une constitution écrite, composée de seize chapitres et de 157 articles. Les articles 1 à 6 (chapitre 1) établissent les caractères permanents du Cambodge, fondé sur l'indépendance, la souveraineté, le pacifisme, la neutralité et le non alignement. Les articles 7 à 30 (chapitre 2) précisent le rôle, les fonctions et les pouvoirs du Roi. Les droits et les obligations des citoyens sont mentionnés aux articles 31 à 50 (chapitre 3). Les articles 51 à 55 (chapitre 4) énoncent les principales politiques de l'État. L'article 51 oblige le Royaume du Cambodge à adopter les principes de démocratie libérale et de pluralisme ; les Cambodgiens sont les maîtres de leur propre pays ; les citoyens exercent les pouvoirs à travers l'Assemblée nationale, le Sénat, le Gouvernement royal et le pouvoir judiciaire. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont distincts les uns des autres. Les articles 56 à 64 (chapitre 5) donnent un aperçu de l'économie nationale. Les articles 65 à 75 (chapitre 6) énoncent les dispositions relatives à l'éducation, à la culture et aux affaires sociales. Les articles 76-98 (chapitre 7) contiennent les

---

<sup>527</sup> A l'époque du Roi Sisowath, il existait une Ordonnance royale, datée du 18 mars 1913, portant création de l'Assemblée consultative, composée de 39 membres représentants des 10 provinces et des municipalités. Source Ambassade Royale du Cambodge en France : <http://www.ambcambodgeparis.info/?q=histoire-assemblee-nationale-cambodge>

dispositions relatives à l'organe législatif, l'Assemblée nationale ; les dispositions relatives au Sénat sont traitées aux articles 99 à 115 (chapitre 8). Les articles 116 et 117 (chapitre 9) se concentrent sur l'Assemblée et les États. Les articles 118 à 127 (chapitre 10) précisent la nature du Gouvernement royal. Les articles 128 à 135 (chapitre 11) précisent le rôle, les fonctions et les compétences du pouvoir judiciaire ; les articles 136 à 144 (chapitre 12) traitent du Conseil constitutionnel. Au chapitre 13, les articles 145 et 146 abordent les questions administratives touchant à l'organisation territoriale (provinces, municipalités et districts) ; au chapitre 14 (articles 147 à 149), la structure et les fonctions du Congrès national sont indiquées. Le chapitre 15 (articles 150 à 153) décrit la procédure de révision de la Constitution par voie d'amendements et ses effets et les articles 154 à 157 prévoient des dispositions transitoires. Dans cette section, on va examiner d'abord les branches exécutive (§1), judiciaire (§2) avant de voir la branche législative (§3).

### **§1 : Le pouvoir exécutif : aperçu théorique de l'institution**

La séparation des pouvoirs est un modèle qui divise le gouvernement en plusieurs branches, chacune dotée de pouvoirs distincts et indépendants. Ce système permet de s'assurer qu'aucune branche n'est plus puissante qu'une autre. La branche exécutive est responsable de l'application des lois et possède la capacité d'utiliser les ressources du Gouvernement pour s'acquitter de ses fonctions, sous réserve des exigences et des limitations imposées par la loi. Le pouvoir exécutif opère dans un environnement juridique de règles qui l'habilite et le contraignent, mais qui ne proviennent pas du pouvoir exécutif lui-même. Pareillement, la branche judiciaire comprend les tribunaux civils et pénaux et aide à interpréter les actes juridiques.

Le pouvoir exécutif est l'une des trois branches du gouvernement, qui sont au cœur de la conception institutionnelle d'une constitution. La Constitution du Royaume du Cambodge consacre le principe de la séparation des pouvoirs, L'article 51 dispose que « *les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés* ». Le Gouvernement est formé par le parti ayant le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée nationale lors des élections législatives. Il comprend le chef du Gouvernement (le Premier ministre), le Conseil des ministres et le chef de l'État (le Roi). Le Premier ministre est nommé par le Roi, sur recommandation du Président et des vice-présidents de l'Assemblée nationale. Les membres du Conseil des ministres sont choisis par le Premier ministre et nommés par le monarque. Le Roi est choisi par le Conseil royal du trône parmi tous les hommes éligibles d'ascendance royale. L'article 7 de la Constitution renforce les limitations formelles du Roi en déclarant qu'il « *règne mais ne gouverne pas* ». L'article 17 rajoute que cette disposition, énoncée dans le premier alinéa, ne peut faire l'objet de modification. Cela indique que le Conseil des ministres en tant que Gouvernement royal est le vrai détenteur du pouvoir exécutif. L'article 19 donne au Roi le pouvoir de nommer le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres ;



en outre, le Roi nomme, déplace et destitue les hauts fonctionnaires civils et militaires. Sur la demande du Conseil supérieur de la magistrature, le roi peut nommer, muter et mettre fin aux fonctions des juges (article 21). Il a le pouvoir de proclamer une situation d'urgence nationale si la nation est en danger (article 22) ; déclarer la guerre (article 24) ; signe et ratifie les traités et les conventions internationaux (article 26).

Le Conseil des ministres est l'organe clé du Gouvernement royal du Cambodge. Ses membres ainsi que le Premier ministre sont collectivement responsables de la politique générale et de la performance du Gouvernement devant l'Assemblée nationale<sup>528</sup>. Le Président, les membres ou les commissions spéciales de l'Assemblée nationale peuvent poser une question écrite à un membre du Conseil des ministres ou au Premier ministre lui-même. La réponse peut être verbale ou écrite, et doit être faite dans les sept jours suivant réception de la question<sup>529</sup>. Une motion de censure peut être initiée par 30 députés et doit être adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, entraînant la révocation d'un membre en particulier ou de l'ensemble du Conseil des ministres<sup>530</sup>. Le Premier ministre dirige les travaux, gère et ordonne toute activité du Conseil dans n'importe quel secteur. Tout membre du Conseil des ministres se voit normalement confier des tâches et des responsabilités par décision du Premier ministre. Toutes les affaires générales de l'exécutif sont décidées lors d'une réunion du Conseil des ministres en session plénière. Si d'autres réunions du Conseil, des réunions interministérielles ou d'examen, ne sont pas tenues d'être présidées par le chef du Gouvernement et peuvent donc être dirigées par un vice-premier ministre, aucune affaire au nom du Conseil ne peut être tranchée. Selon l'ordre du jour fixé par le Premier ministre, le Conseil des ministres se réunit chaque semaine et les procès-verbaux des réunions sont remis au Roi du Cambodge<sup>531</sup>.

La Constitution établit le rôle du Gouvernement royal dans des dispositions spécifiques ; de plus, d'autres dispositions lui fournissent plus de possibilités pour assurer la mise en œuvre efficace de ses décisions. Parallèlement à la mission principale de renforcer et de protéger l'indépendance nationale, la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays, le Gouvernement est également tenu d'adopter une politique de réconciliation nationale afin d'assurer et de renforcer l'unité nationale, de protéger les bonnes mœurs et la coutume<sup>532</sup>. En outre, le maintien de la paix, de la sécurité, de la stabilité et de l'ordre public ainsi que la préservation et la protection de la légalité sont également considérés comme faisant partie de ses obligations constitutionnelles. La Constitution cambodgienne ne contient aucune disposition précisant en détail comment le Gouvernement peut

<sup>528</sup> Article 8 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres, 1994 modifié en 2013.

<sup>529</sup> Articles 96 et 97 de la Constitution de 1993.

<sup>530</sup> Article 98 de la Constitution.

<sup>531</sup> Article 123 de la Constitution.

<sup>532</sup> Article 52 de la Constitution.

défendre l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale. La plate-forme politique et la stratégie rectangulaire prévoient seulement qu'il doit notamment réformer les forces armées afin d'atteindre des normes élevées de professionnalisme et d'exécution efficace de leurs fonctions à travers un soutien matériel et le renforcement des capacités. La mission gouvernementale de mener une politique de réconciliation nationale est également le résultat des conflits précédents et de la crise politique. Le procès des dirigeants khmers rouges devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, les fréquents compromis politiques et la présence à grande échelle d'organisations de la société civile dans le pays semblent confirmer que le Gouvernement est concerné par la réconciliation nationale. Les différentes minorités ethniques et les différentes religions présentes sur le territoire cambodgien ne semblent pas faire partie de la culture nationale telle que définie par la Constitution, qui prévoit que la langue nationale est le khmer<sup>533</sup> et que la religion de l'État est le bouddhisme<sup>534</sup>. Cependant, la coexistence d'éléments culturels hétérogènes doit être envisagée pour respecter le droit de croyance prévu par la Constitution et assurer l'ordre public ainsi que la réconciliation nationale, qui font également partie de la mission constitutionnelle du Gouvernement, chargé d'assurer l'ordre public et la sécurité nationale. Cependant, il n'y a pas de définition claire de l'ordre public dans la Constitution.

Le Gouvernement du Cambodge est chargé de l'exécution globale des politiques et programmes nationaux avec la collaboration des Forces armées et de l'administration civile. En pratique, il comprend vingt-huit Ministères dont les titulaires bénéficient, pour assurer l'efficacité du travail exécutif, d'une délégation de pouvoirs permettant ainsi d'alléger et d'accélérer la charge de travail du Gouvernement. Les services publics, Un ministre, dans l'exercice de ses missions de service public, a le pouvoir de publier toute proclamation et circulaire pour coordonner et faciliter le travail de son Ministère<sup>535</sup>.

Les effectifs gouvernementaux sont pléthoriques avec deux cent trente deux membres, Premier ministre compris : neuf Vice-premier ministres ; quinze Ministres supérieurs (Ministres d'État); trente et un Ministres et cent soixante-seize Secrétaires d'État. Le Gouvernement royal du Cambodge a le monopole du pouvoir royal ; ses prérogatives sont le commandement et l'utilisation des forces militaires et de police ainsi que de l'Administration pour mettre en œuvre son action. L'Administration comprend des institutions étatiques, parmi lesquelles de puissantes autorités administratives<sup>536</sup>. Selon la loi, il existe des pouvoirs spécifiques, qui ne sont détenus que par le Gouvernement central, ces pouvoirs n'étant pas transférables aux administrations infranationales.

---

<sup>533</sup> Article 5 de la Constitution.

<sup>534</sup> Article 43 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>535</sup> Article 29 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres.

<sup>536</sup> Article 1er de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres.

Ils comprennent les domaines de la défense nationale, de la sécurité nationale, de la politique monétaire, des postes et télécommunications, de la politique étrangère, de la politique fiscale, de la foresterie et d'autres domaines prévus par la loi.

La Constitution cambodgienne confère des compétences à l'exécutif pour défier le Parlement dans son pouvoir législatif si l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale sont sapées<sup>537</sup>. Selon l'article 91 de la Constitution, le Premier ministre, les sénateurs et les membres de l'Assemblée nationale disposent de l'initiative des lois. Il permet au Gouvernement de proposer des projets de loi en vue de leur adoption par le Parlement. Bien qu'il n'y ait pas de données disponibles, la majorité des lois en vigueur au Cambodge est issue de projets de loi.

La Constitution cambodgienne distingue clairement la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Théoriquement, le pouvoir exécutif ne peut pas empêcher le travail du pouvoir judiciaire qui peut déclarer inconstitutionnelles les actions de l'exécutif si elles sont contestées devant les tribunaux.

## **§2 : Le pouvoir législatif : un guide théorique de la séparation des pouvoirs**

Le pouvoir législatif est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Alors que les membres de l'Assemblée nationale sont élus directement par les citoyens cambodgiens tous les cinq ans<sup>538</sup>, la plupart des membres du Sénat sont élus indirectement par les membres des Conseils communaux<sup>539</sup>. Les autres sénateurs sont nommés par le Roi et l'Assemblée nationale pour un mandat de six ans<sup>540</sup>. L'organisation et le fonctionnement du Parlement sont définis par les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Les règlements intérieurs sont normalement soumis à l'approbation de chaque chambre au début de leur mandat. En outre, la réunion conjointe des deux chambres, le Congrès, est régie par une loi et un règlement intérieur distincts.

En théorie, le Parlement est l'une des institutions clés de la démocratie, jouant un rôle important en termes de législation, de contrôle et de représentation. Il peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'une gouvernance propice à la réduction de la pauvreté ; une bonne gouvernance exige la présence d'un État capable, responsable et bien réactif. La législation fait partie de la capacité de l'État et constitue un moyen important par lequel un État capable peut formuler et mettre en œuvre des politiques. Le contrôle peut contribuer à faire en sorte que l'État

---

<sup>537</sup> Article 52 et 92 de la Constitution.

<sup>538</sup> Articles 76 et 78 de la Constitution.

<sup>539</sup> Article 99 de la Constitution.

<sup>540</sup> Article 100 de la Constitution.

rende des comptes à ses citoyens. Quant à la représentation – des opinions des citoyens auprès du Gouvernement – est la clé de la réactivité.

Dans ce paragraphe, on va examiner d'abord l'Assemblée nationale du Cambodge (I) avant de découvrir le Sénat (II).

### **I : L'Assemblée nationale, principal organe législatif**

Le Royaume du Cambodge est, selon la Constitution de 1993, une monarchie parlementaire, dotée d'une démocratie libérale pluraliste fondée sur la séparation des pouvoirs. L'Assemblée nationale est l'une des deux chambres du Parlement cambodgien et ses membres sont élus directement par les citoyens khmers. Le système électoral au Cambodge est basé sur la représentation proportionnelle dans le cadre des circonscriptions provinciales et municipales. La loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale (LEMAN) de 2015 a apporté quelques modifications en ce qui concerne la procédure électorale. Puisque le mandat législatif est de cinq ans, l'élection des membres de l'Assemblée nationale a lieu tous les cinq ans<sup>541</sup>. Cette loi, dans sa version actuelle et la loi connexe sur la Commission électorale nationale résultent d'un accord entre les deux partis représentés au Parlement. L'Assemblée nationale compte au moins 120 membres<sup>542</sup> mais comme la LEMAN prévoit que le nombre de sièges doit tenir compte du développement démographique, elle compte actuellement 125 membres. Un citoyen khmer qui veut se porter candidat à l'élection législative doit remplir les conditions suivantes : être de nationalité khmère de naissance ; avoir au moins vingt-cinq ans à la date de l'élection ; avoir le droit de vote et son nom inscrit sur la liste électorale ; posséder une résidence au Royaume du Cambodge et être investi par un parti politique enregistré participant à l'élection. Les candidats indépendants, qui ne sont pas investis par un parti politique, ne sont donc pas éligibles. Les fonctionnaires, les magistrats, les membres des Forces armées, les membres de la police nationale, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les membres du Conseil constitutionnel et les religieux, qui souhaitent se porter candidat à l'élection législative, doivent démissionner de leurs fonctions ou renoncer à leur condition religieuse, au moins sept jours avant le début de la campagne électorale<sup>543</sup>.

L'Assemblée nationale tient ses sessions ordinaires deux fois par an, chaque session devant durer au moins trois mois. Les sessions extraordinaires sont convoquées à la demande du Roi, du Premier ministre ou d'au moins un tiers des membres de l'Assemblée<sup>544</sup>. Elle est présidée par un Président assisté de deux vice-présidents. Le Président et les deux vice-présidents sont élus lors de

---

<sup>541</sup> Article 78 de la Constitution.

<sup>542</sup> Article 76 de la Constitution.

<sup>543</sup> Article 35 de la LEMAN.

<sup>544</sup> Article 83 de la Constitution.

la première réunion de la législature à la majorité absolue de ses membres. Conformément au principe 8 du Règlement intérieur, les principales responsabilités du Président sont les suivantes : veiller à ce que l'Assemblée nationale agisse de manière appropriée dans le respect de la Constitution ; ouvrir, diriger et ajourner les réunions et organiser les discussions en séance plénière ; assurer la mise en œuvre du Règlement intérieur; maintenir et protéger la loi et l'ordre au sein de l'Assemblée ; la représenter, notamment en contactant le Roi et les autorités publiques. Cependant, cette disposition ne définit pas clairement quels pouvoirs le Président peut utiliser ou ne pas utiliser et quelles mesures il est autorisé à prendre pour remplir ces fonctions. En outre, le terme « maintenir et protéger la loi et l'ordre au sein de l'Assemblée nationale » est à la fois vaste et indéterminé, de sorte qu'il peut couvrir presque toutes les questions du travail parlementaire en commissions ou en séance plénière. En conséquence, il ne peut être exclu que le Président puisse imposer des restrictions importantes à l'action des commissions ou des députés qui pourraient influencer leur travail et leurs décisions et porter ainsi atteinte à leur indépendance, garantie à l'article 77 de la Constitution. En outre, ni la Constitution ni le Règlement intérieur ne prévoient de recours légal ni d'autre mécanisme officiel pour résoudre les conflits qui peuvent surgir entre le Président et une commission ou un député. Ceci est au moins inhabituel dans la plupart des démocraties modernes, puisque le principe de l'État de droit<sup>545</sup> est bien sûr valable et applicable au sein du corps législatif d'une Nation comme dans tout autre domaine de l'administration<sup>546</sup>. Même si toutes les activités du président ne doivent pas faire l'objet d'un examen par un tribunal ou une autre institution, il faudrait au moins envisager un tel instrument afin d'instituer un organe indépendant pouvant arbitrer entre les deux parties et trancher le conflit.

Le Comité permanent de l'Assemblée nationale se compose du Président, des deux vice-présidents et des présidents des dix commissions<sup>547</sup>. Ce comité prépare l'ordre du jour des sessions ; examine et transmet les projets de lois et les propositions de loi à la commission compétente pour examen ; gère le travail de l'Assemblée entre les sessions ; approuve le budget de l'Assemblée ; fixe la rémunération des députés ; fournit une appréciation et prend les cas échéant des mesures disciplinaires et enfin renforce les relations régionales et internationales avec les Parlements étrangers.

Quant aux commissions parlementaires, il en existe dix au sein de l'Assemblée nationale : la commission n°1 sur les droits de l'homme, la réception des plaintes, l'enquête et les relations entre l'Assemblée nationale et le Sénat ; la commission n°2 sur l'économie, les finances, la banque et l'audit ; la commission n°3 sur la planification, l'investissement, l'agriculture, le développement

---

<sup>545</sup> Le principe de l'État de droit, entre autres éléments, la possibilité de réviser toute action de l'État par des tribunaux indépendants.

<sup>546</sup> En Allemagne, un groupe de députés ou même un député peut saisir la Cour constitutionnelle fédérale en cas de litige avec le président du Bundestag.

<sup>547</sup> Principe 7 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

rural, l'environnement et les ressources en eau ; la commission n°4 sur l'administration intérieure, la défense nationale et la fonction publique ; la commission n°5 sur les affaires étrangères, la coopération internationale, l'information et les médias ; la commission n°6 sur la législation et la justice ; la commission n°7 sur l'éducation, la jeunesse, le sport, les affaires religieuses, la culture et tourisme ; la commission n°8 sur les soins de santé, les affaires sociales et les vétérans, la réadaptation des jeunes, le travail, la formation professionnelle et les affaires féminines ; la commission n°9 sur les travaux publics, les transports, les communications, la poste, l'industrie, les mines, l'énergie, le commerce, la gestion des terres, l'urbanisme et la construction et la commission n°10 sur les enquêtes et la lutte contre la corruption. Chaque commission compte au moins sept membres ; si nécessaire, le Président de l'Assemblée nationale peut former une commission spéciale, composée de membres de tous les partis représentés à l'Assemblée nationale, chargée de l'examen d'une loi spécifique loi ou d'une tâche particulière à remplir<sup>548</sup>.

Par un amendement au Règlement intérieur, l'Assemblée nationale a introduit la création des groupes de députés<sup>549</sup> ; ce sont des associations bénévoles de députés provenant d'un même parti <sup>550</sup>. Leurs fonctions principales sont de contribuer à l'accomplissement des tâches de l'Assemblée ; améliorer la prise de décision interne en regroupant les position – parfois très différentes – au sein du groupe ; d'améliorer le travail technique de ses membres et d'assurer la stabilité de l'Assemblée. L'expérience de nombreux autres pays montre que les groupes de députés peuvent être un instrument très efficace pour faciliter et améliorer le travail parlementaire. Au sein de l'Assemblée nationale cambodgienne, des groupes de députés peuvent être créés par des partis ayant au moins 5% des sièges. Le chef du groupe du parti au pouvoir est appelé chef de la majorité et le chef du plus grand parti d'opposition, appelé chef de la minorité.

Les membres de l'Assemblée nationale représentent l'ensemble du peuple cambodgien, et pas seulement les électeurs de leur circonscription<sup>551</sup>. Ils sont indépendants de toute instruction externe et interne et tout mandat impératif est prohibé. Les députés bénéficient d'une indemnité parlementaire<sup>552</sup>, jouissent de l'immunité parlementaire<sup>553</sup> et ne peuvent être poursuivis, arrêtés ou détenus qu'avec la permission de l'Assemblée nationale ou – entre les sessions de l'Assemblée – du Comité permanent, sauf en cas d'infraction flagrante <sup>554</sup>. En règle générale, toute décision concernant l'immunité parlementaire doit être prise avec le maximum de prudence et de

---

<sup>548</sup>Principe 12 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>549</sup>Principe 48 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>550</sup>L'Allemagne autorise les groupes politiques constitués par des députés de différents partis tant que ces partis ne se font pas concurrence. En raison du système fédéral de l'Allemagne, certains partis ne sont pas actifs dans les 16 Länder.

<sup>551</sup>Article 77 de la Constitution.

<sup>552</sup>Article 80 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>553</sup>Article 80 alinéa 1 de la Constitution.

<sup>554</sup>Article 80 alinéa 3 de la Constitution.

considération. D'une part, l'indépendance des députés est une condition préalable essentielle au bon fonctionnement d'un Parlement dans un système démocratique. Par conséquent, la levée de l'immunité est une décision très pertinente et influente qui ne doit être prise que lorsque toutes les conditions sont remplies hors de tout doute raisonnable. D'un autre côté, l'Assemblée nationale doit éviter de donner l'impression que ses membres jouissent de privilèges spéciaux devant la loi et peuvent échapper à une sanction grâce à la protection de l'immunité parlementaire. Les poursuites et les décisions relatives à la levée de l'immunité parlementaire ne peuvent en aucun cas être utilisées comme un moyen d'éliminer les opposants politiques.

La fonction la plus importante de l'Assemblée nationale est bien sûr la fonction législative. L'article 90 de la Constitution dispose que « *l'Assemblée nationale est un organe qui a le pouvoir législatif et remplit ses devoirs comme prévu dans la Constitution et les lois* ». Elle approuve le budget national, la planification de l'État, les emprunts, les contrats financiers, ainsi que la création, la modification et l'annulation de taxe ; les comptes d'administration ; adopte la loi sur l'amnistie générale ; adopter ou abroger des traités et des conventions internationales ; adopter la loi sur la déclaration de guerre. L'adoption des clauses ci-dessus se fait à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Chaque député ainsi que chaque sénateur ou le Premier ministre ont le droit d'initiative de la loi<sup>555</sup>. Cependant, les parlementaires des deux chambres ne font guère usage de ce droit ; presque tous les textes de loi qui passent par le processus législatif sont initiés et préparés par le Gouvernement sous forme de projets de loi. La commission compétente examine les projets de loi ; elle peut inviter le ministre ou un haut fonctionnaire à clarifier toute question liée à des problèmes spécifiques relevant de leurs responsabilités. Elle rend compte des résultats de l'examen du projet de loi ou de la proposition de loi au Président du comité permanent. Ce dernier décide, lors de l'une de ses prochaines réunions, de mettre ou non à l'ordre du jour de la séance plénière le projet de loi ou la proposition de loi. Enfin, l'Assemblée nationale débat et décide d'adopter ou non le projet ou la proposition de loi. Dans la plupart des cas, un vote majoritaire est requis ; seulement dans des cas exceptionnels, une majorité qualifiée est nécessaire. Par exemple, un amendement à la Constitution doit être voté à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale<sup>556</sup>. Une fois la loi adoptée par l'Assemblée nationale, elle est transmise au Sénat pour examen et avis.

À part la fonction législative, l'Assemblée doit remplir une fonction de contrôle vis-à-vis du Gouvernement. Elle vote la confiance au Gouvernement royal à la majorité absolue de ses membres<sup>557</sup>. L'instrument le plus efficace pour remplir la fonction de contrôle est le droit de poser des questions au Gouvernement<sup>558</sup> ; les députés doivent soumettre leurs questions au Président de

---

<sup>555</sup> Article 91 de la Constitution.

<sup>556</sup> Article 151 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>557</sup> Article 90 alinéa 8 de la Constitution.

<sup>558</sup> Article 96 de la Constitution.

l'Assemblée par écrit et les réponses peuvent être données par écrit ou oralement <sup>559</sup>. Les Commissions peuvent inviter tout ministre à clarifier les questions relevant de la responsabilité du ministre concerné<sup>560</sup>; de plus, à la demande d'au moins un dixième de ses membres, l'Assemblée nationale invite les hauts fonctionnaires à clarifier d'importantes questions propres à cette assemblée<sup>561</sup>. Ce mécanisme s'ajoute au droit de poser des questions au gouvernement; il permet aux députés de poser des questions non seulement au Gouvernement, mais aussi aux autorités administratives qui dépendent de la responsabilité d'un ministère spécifique. Toutefois il pourrait parfois être plus efficace d'obtenir des informations directement auprès des autorités respectives. L'Assemblée nationale peut censurer tout membre du Conseil des ministres ou du Gouvernement par une motion de censure déposée par au moins 30 députés<sup>562</sup> et adoptée à la majorité absolue des voix de tous ses membres<sup>563</sup>.

La troisième fonction est la fonction de représentation. L'Assemblée nationale est le représentant du peuple cambodgien<sup>564</sup>. Dans ce contexte, elle joue un rôle important en aidant les citoyens à faire entendre leur voix dans la société et à faire connaître leurs préoccupations et leurs besoins. Une autre expression de la fonction représentative est le travail d'enquête des commissions n°1 et n°10. L'Assemblée nationale n'est pas seulement un organe législatif; les citoyens peuvent lui adresser leurs cas individuels et questions spécifiques. Les commissions responsables n°1 et n°10 peuvent enquêter sur ces cas; elles n'ont pas le droit de prendre leur propre décision mais elles peuvent au moins formuler dans un rapport des recommandations à l'intention des autorités responsables qui pourraient donner plus de poids aux préoccupations des citoyens.

## **II : Le Sénat, organe d'harmonisation**

Le terme de Sénat se réfère à la deuxième chambre d'un parlement; lorsqu'un parlement comprend deux chambres, on parle de bicaméralisme. Cependant, dans un véritable bicaméralisme, la seconde chambre doit être élue différemment et exercer la fonction parlementaire selon les conditions déterminées par la Constitution<sup>565</sup>. Contrairement à la première chambre, qui est, dans les sociétés démocratiques, directement élue par les citoyens, la seconde varie dans sa représentation et jouit de diverses fonctions conformément à la Constitution de l'État. Le

---

<sup>559</sup> Article 96 alinéa 3 de la Constitution.

<sup>560</sup> Article 97 de la Constitution.

<sup>561</sup> Article 89 de la Constitution.

<sup>562</sup> Article 98 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>563</sup> Article 98 alinéa 1er de la Constitution.

<sup>564</sup> Article 77 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>565</sup> Olivier DUHAMEL et Yves MENY, « Dictionnaire de droit constitutionnel », PUF, 1992, p.74.



bicamérisme cambodgien est une institution traditionnelle mais aussi un concept relativement nouveau. Il est né en même temps que la première constitution écrite cambodgienne.

Conformément à la Constitution, les effectifs de Assemblée nationale sont plus nombreux que ceux du Sénat ; la Constitution prévoit que le nombre de sénateurs ne peut dépasser la moitié de celui des députés<sup>566</sup>. La deuxième chambre doit suivre la direction prise par la première chambre ; en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement, les deux chambres suivent exactement le même modèle. L'organe de direction suprême du Parlement est le comité permanent ; il comprend 13 membres : son Président est le Président de l'Assemblée nationale, auquel s'ajoutent deux vice-présidents de l'Assemblée et les dix présidents des commissions permanentes. Les principales fonctions du Comité permanent sont de diriger et de décider de toutes les affaires administratives et financières au sein de l'Assemblée. De plus, c'est le seul organe à fixer l'ordre du jour des réunions parlementaires. Les deux chambres ont différentes commissions permanentes, chacune spécialisée dans des domaines spécifiques. Généralement considérées comme des mini-assemblées, les commissions jouent un rôle important dans le processus d'adoption des lois et dans la collecte d'informations pour les réunions. Comme l'Assemblée nationale, le Sénat dispose de dix commissions permanentes : la commission n°1 des droits de l'homme, des plaintes et des enquêtes ; la commission n°2 de l'économie, des finances, des banques et de l'audit ; la commission n°3 de la planification, de l'investissement, de l'agriculture, du développement rural, de l'environnement et des ressources en eau ; la commission n°4 de l'intérieur, de la défense nationale et de l'administration de la fonction publique ; la commission n°5 des affaires étrangères, de la coopération internationale, des médias et de l'information ; la commission n°6 de la législation et de la justice ; la commission n°7 de l'éducation, de la jeunesse, du sport, des affaires religieuses, de la culture et du tourisme ; la commission n°8 de la santé, des affaires sociales et des anciens combattants, de la réadaptation des jeunes, du travail, de la formation professionnelle et des affaires féminines ; la commission n°9 des travaux publics, des transports, des télécommunications, des postes, de l'industrie, du commerce, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction et enfin la commission n°10 d'enquête et lutte contre la corruption. De plus, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent créer une commission spéciale, même si aucune mention explicite ne le précise dans les règlements intérieurs de chaque chambre. Il est généralement admis dans le système parlementaire qu'un parlement peut, en plus de ses commissions permanentes, créer toute commission ad hoc nécessaire pour faire des enquêtes ou pour obtenir des informations sur des questions spécifiques. De telles enquêtes ne doivent pas concerner des informations secrètes de l'État, ni ne peuvent affecter les affaires déjà en instance devant les tribunaux. En tant que telle, une commission spéciale doit être comprise comme une commission d'enquête ou d'information qui

<sup>566</sup> Article 99 alinéa 2 de la Constitution.

peut être créée sur une base ad hoc. C'est aussi le sens des règlements intérieurs des deux chambres qui laissent une telle possibilité ouverte, permettant des effectifs plus ou moins nombreux selon les circonstances<sup>567</sup>.

Le Sénat du Royaume du Cambodge, créé en 1999, était initialement une chambre désignée. A l'exception de deux membres nommés par le Roi et de deux autres nommés par l'Assemblée nationale, les sénateurs étaient nommés par les partis politiques, proportionnellement à leur nombre de sièges à l'Assemblée nationale. Cette similarité entre les deux chambres a conduit à des sévères critiques publiques et le Sénat était, conformément à la Constitution prévoyant son élection, à la recherche de son identité. Une loi concernant l'élection des sénateurs a été adoptée en 2005. Selon la Constitution, le projet de loi devait être soumis à l'Assemblée nationale et qu'elle pouvait modifier ou orienter le mode d'élection du Sénat selon sa volonté. La loi sur l'élection des sénateurs prévoit, à part les deux sénateurs nommés par le Roi et les deux autres désignés par l'Assemblée nationale, que les sénateurs sont élus par un collège électoral composé des conseillers communaux et des membres de l'Assemblée nationale en fonction. Les deux sénateurs désignés par l'Assemblée nationale doivent être désignés à la majorité absolue des voix de ses membres. Depuis la mise en œuvre de la loi de 2005, le Sénat s'est fréquemment proclamé comme la chambre représentant les conseils communaux. Il est indiscutable que les principaux grands électeurs sont les conseillers communaux, mais prétendre que le Sénat représente les conseils communaux est restrictif et occulte la présence des députés et des sénateurs nommés qui font partie du collège électoral sénatorial.

La fonction la plus importante de la deuxième chambre, et du Parlement dans son ensemble, est sa fonction législative. Pour être qualifiée de parlement bicaméral, la deuxième chambre ne peut pas simplement agir comme une chambre consultative, intervenant occasionnellement pour donner des conseils en fonction des besoins du Gouvernement. La deuxième chambre doit plutôt prendre part au processus législatif tel que déterminé par la Constitution. Cependant, la forme de bicaméralisme consultatif n'est pas exclue ; l'article principal, qui exprime le pouvoir législatif de la deuxième chambre, est l'article 113 de la Constitution. Le premier paragraphe de cet article prévoit que le Sénat examine et donne son avis sur un projet ou une proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, ainsi que sur d'autres questions soumises par l'Assemblée nationale, dans un délai n'excédant pas un mois. L'article 113 de la Constitution précise les conditions d'intervention du Sénat lors du processus d'adoption de la loi. Premièrement, il fixe un délai de principe d'un mois, réduit à cinq jours en cas d'urgence, pour que le Sénat examine et commente le projet ou la proposition de loi. Deuxièmement, si l'avis est favorable sans qu'il soit besoin d'amendements, la loi est adoptée et envoyée au Roi aux fins de promulgation. Troisièmement, si le Sénat est silencieux pendant la période déterminée, cette abstention devrait

---

<sup>567</sup> Article 19 du Règlement intérieur du Sénat.

être considérée comme favorable au projet ou à la proposition de loi, et cette dernière sera considérée comme adoptée et envoyée au Roi pour la promulgation. Quatrièmement, si le Sénat propose des amendements, l'Assemblée nationale doit les considérer immédiatement et renvoyer le texte au Sénat. Si l'Assemblée nationale suit les amendements proposés, le projet ou la proposition de loi sera considérée comme adoptée et envoyée au Roi pour la promulgation. Au contraire, si les amendements ne sont pas acceptés, le projet de loi ou la proposition de loi est renvoyée au Sénat ; dans ce cas, la navette entre les deux chambres peut durer au maximum un mois pour tout projet de loi ou proposition de loi et pour dix jours pour les projets de loi de budget, réduite à deux jours en cas d'urgence. Si les dissensions entre les deux chambres persistent, le projet ou la proposition de loi sera promulguée dans les termes adoptés par la seule Assemblée nationale. Cinquièmement, si le Sénat rejette le projet ou la proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, celui-ci ne peut le réexaminer dans un délai d'un mois, réduit à quinze jours pour les projets de loi de budget et quatre jours en cas d'urgence. La seconde lecture de l'assemblée nationale est considéré comme définitive, après quoi le projet de loi ou la proposition de loi sera envoyé au Roi pour promulgation.

Sur la base de cette disposition constitutionnelle, quelques remarques peuvent être faites. Premièrement, la période prévue dans la Constitution pour l'examen du Sénat semble trop courte, dépassée et peu pratique dans la procédure parlementaire actuelle, qui devient de plus en plus compliquée. En tant que tel, ce délai devrait être revu pour permettre au Sénat de remplir son rôle correctement. Deuxièmement, le dernier mot est donné à l'Assemblée nationale ; en cas d'amendements proposés par le Sénat, c'est le texte tel qu'adopté par l'Assemblée qui est envoyé au monarque pour la promulgation. Le Sénat, comme le prévoit la Constitution, est donc une chambre purement consultative, sans aucune capacité de résistance. Le seul moyen d'obstruction est de rejeter une loi purement et simplement, qui ne peut que retarder et non entraver la procédure. Par conséquent, le bicamérisme cambodgien est plutôt inégalitaire, avec une domination incontestable de la part de la première chambre.

Une raison fondamentale importante de la séparation des pouvoirs inscrit dans la constitution cambodgienne exigée par la l'APRONUC est d'éviter la tyrannie gouvernementale par l'abus de pouvoir des dirigeants poursuivant leurs propres intérêts au détriment de la vie, de la liberté et des biens des gouvernés. Cependant, la même parti politique contrôle le Cambodge depuis l'effondrement du régime khmer rouge.

### **§ 3 : Le pouvoir judiciaire : le contexte général exigé par la Constitution**

Les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire sont considérés comme des principes centraux de toutes les démocraties libérales, partout et à tout moment. Il n'y a pas de liberté, si le pouvoir judiciaire n'est pas séparé des pouvoirs législatifs et exécutif.

Selon l'article 130 de la Constitution, le pouvoir judiciaire n'est pas accordé aux pouvoirs législatif ou exécutif. Le système judiciaire est composé de tribunaux de première instance, de cours d'appel et d'une Cour suprême. L'indépendance judiciaire est inscrite dans la Constitution cambodgienne dans le but de promouvoir la primauté du droit et de protéger les libertés politiques et civiles qui ont été ignorées dans le passé. L'article 128 dispose que le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant et qu'il garantit, maintient l'impartialité et protège les droits et libertés des citoyens. Le Roi du Cambodge est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire et le Conseil supérieur de la magistrature assiste le roi en ce domaine<sup>568</sup>. L'article 134 prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est établi par une loi organique qui détermine sa composition et ses fonctions. Le Roi peut nommer un représentant pour présider ce Conseil ; ce dernier fera des propositions au Roi sur la nomination des juges et des procureurs dans tous les tribunaux. Le Conseil se réunit sous la présidence du Président ou du Procureur général de la Cour suprême pour décider des mesures disciplinaires contre les juges ou les procureurs.

La Constitution laisse à une loi distincte le soin de préciser le fonctionnement du pouvoir judiciaire ; seuls les juges ont le droit de juger. Un juge doit remplir ce devoir dans le strict respect des lois, « *de tout cœur et consciencieusement* »<sup>569</sup>. Le droit à un procès équitable s'intègre dans un large éventail de lois et de règles de procédure. La présomption d'innocence, la charge de la preuve et les règles régissant l'admissibilité et l'exclusion de la preuve, telles que les aveux obtenus sous la contrainte, sont codifiées. Le Ministre de la justice est chargé de protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que les affaires civiles, les affaires criminelles et l'amnistie, les poursuites contre les criminels et les affaires internationales.

Le système judiciaire fournit un mécanisme ou un système pour la résolution des conflits ou de la violation des droits, principalement pour maintenir la paix sociale ; il fournit un système indépendant, qui permet d'appliquer la loi au nom de l'État. Le juge est la personne qui interprète et applique la loi pour résoudre un différend, il règle un différend entre des particuliers (litige civil) ou un différend entre un particulier et le Gouvernement (litige public) ; un litige public concerne des litiges criminels ou administratifs. Ainsi, la fonction principale d'un juge est de résoudre un conflit

---

<sup>568</sup> Article 132 de la Constitution.

<sup>569</sup> Article 129 de la Constitution.

civil ou public, ce que l'on appelle la fonction juridictionnelle. Cette fonction de base est exprimée dans l'article 129 de la Constitution, qui dispose que seuls les juges ont le droit de se prononcer.

Le CSM est un organe judiciaire autonome qui nomme les juges et prend des mesures disciplinaires. Selon la doctrine de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire ne possède pas l'initiative de la loi (qui relève du législateur) ou n'applique pas la loi (qui relève de la responsabilité de l'exécutif) mais interprète plutôt la loi et l'applique aux faits d'espèce de chaque cas. La Constitution du Cambodge protège le juge dans sa fonction juridictionnelle par l'octroi de l'indépendance substantielle et personnelle. L'article 129 prévoit l'indépendance substantielle en affirmant que la fonction juridictionnelle du juge est indépendante et que le juge doit seulement respecter strictement la loi. L'indépendance substantielle signifie que les juges ne sont pas soumis à une autorité hiérarchique quelle qu'elle soit, mais sont seulement liés par les lois. L'indépendance substantielle est complétée et renforcée par la garantie de l'indépendance personnelle ; le Roi et le CSM protègent l'indépendance personnelle des juges. Les juges nommés peuvent être révoqués, suspendus, mutés et mis à la retraite contre leur volonté uniquement sur décision du CSM et uniquement sur la base d'une loi<sup>570</sup>. L'indépendance de la Magistrature signifie principalement de ne pas interférer dans le processus d'instruction et de jugement ; elle interdit de plus de contester la décision d'un juge par des moyens autres qu'un appel formé par les parties. La Constitution, la loi sur les juges et les procureurs et la loi sur le CSM protègent l'indépendance judiciaire et protègent le juge, en théorie, contre toute ingérence politique. Le principe juridique le plus important, l'indépendance du pouvoir judiciaire, est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 10) et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 14). D'autres traités internationaux, tels que la Convention relative aux droits de l'enfant (article 37), renvoient et dépendent de la condition préalable d'un tribunal indépendant. La Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN, adoptée par le Cambodge, affirme que toute personne doit être jugée par des tribunaux indépendants et impartiaux (article 20). D'autres domaines du droit international, notamment celui de la lutte contre la corruption, soulignent l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 11 de la Convention des Nations unies contre la corruption).

Le Ministère de la justice (MDJ) a la responsabilité globale d'administrer le système judiciaire au Cambodge ; il définit le cadre politique, rédige les projets de loi concernant la Magistrature, supervise la mise en œuvre des lois et des règlements, forme les juges et le personnel non judiciaire, gère le budget et joue un rôle clé dans la nomination des fonctionnaires chargés de l'administration de la justice. La Constitution et la loi sur le fonctionnement du MDJ confient à ce

---

<sup>570</sup> Article 134 de la Constitution.

dernier la responsabilité de superviser tous les aspects administratifs et organisationnels, à l'exception de la nomination des juges et des mesures disciplinaires.

Le processus de réforme judiciaire au Cambodge est, finalement, achevé ; trois lois ont été adoptées en 2014 : la loi sur l'organisation du CSM ; la loi sur le statut des juges et des procureurs et la loi sur l'organisation des tribunaux. Pour la première fois, le Cambodge dispose d'un cadre judiciaire complet régissant le pouvoir judiciaire ; avant 2014, le pays ne disposait pas d'un cadre statutaire complet pour la Magistrature<sup>571</sup>, mais était régi principalement par des réglementations gouvernementales et des pratiques informelles. L'adaptation du système actuel au nouveau cadre juridique est une tâche herculéenne, en termes de fourniture de ressources personnelles et financières ainsi que d'infrastructures et de développement des compétences et des systèmes nécessaires. La loi sur l'organisation des tribunaux régleme l'administration et la gestion des tribunaux. Les deux principaux changements apportés par la nouvelle loi consistent d'une part en la création de Cours d'appel provinciales et de tribunaux spécialisés dans les litiges commerciaux et du travail et d'autre part dans la réglementation du fonctionnement de chaque tribunal. L'objectif sous-jacent est de fournir un système qui définit « qui fait quoi » dans le traitement d'un dossier du début à la fin de la procédure. Le terme générique « organisation judiciaire » comprend les deux fonctions classiques d'un tribunal : la fonction juridictionnelle et la fonction administrative. Le nouveau système, décrit dans la loi, sépare strictement ces deux fonctions. Une unité administrative est responsable de toutes les questions administratives, y compris la gestion des cas, cet organe administratif est sous le contrôle direct du MDJ, qui fournit le cadre juridique pour l'administration des tribunaux ainsi que les normes applicables. Le MDJ a récemment créé un nouveau département chargé de l'administration des tribunaux, notamment de l'élaboration des politiques, de la formation, de la nomination et de la supervision du personnel administratif. Le nouvel organe administratif soutient à la fois le juge et le procureur ; cela signifie que les juges sont uniquement responsables du règlement des différends (la fonction juridictionnelle). Le président du tribunal est principalement responsable de la fonction juridictionnelle du tribunal et a des pouvoirs de supervision limités sur la fonction administrative. Le changement le plus important est que les juges et les greffiers n'ont aucune influence, ou infime, sur les questions administratives, alors qu'auparavant, ils étaient responsables à la fois des fonctions juridictionnelle et administrative.

La Constitution prévoit une séparation des pouvoirs entre les pouvoirs judiciaire et législatif en délimitant leurs rôles et responsabilités. Il définit également les différents moyens par lesquels le parlement peut légiférer ou contrôler les questions relatives au pouvoir judiciaire.

---

<sup>571</sup> À l'exception de la loi sur l'organisation des tribunaux en 1993, qui a été révisée et remplacée par la nouvelle loi sur l'organisation des tribunaux.

## **Section II : La pratique réelle de la séparation des pouvoirs au Cambodge**

La séparation des pouvoirs est un principe fondamental dans un État de droit. Les trois pouvoirs doivent être indépendants l'un de l'autre pour pouvoir mettre en œuvre leurs rôles respectifs. Après l'intervention de l'APRONUC, le Cambodge est devenu une monarchie constitutionnelle. Bien que la Constitution cambodgienne soit l'une des constitutions les plus libérales d'Asie, l'élaboration et l'application de lois demeurent extrêmement problématiques. Au Cambodge, la balance du pouvoir politique penche fortement en faveur de l'Exécutif. Après les élections nationales de juillet 2018, le Parti du peuple cambodgien (PPC), au pouvoir depuis 1979, a remporté les 125 sièges à l'Assemblée. Le seul parti d'opposition viable, le Parti de sauvetage national du Cambodge (PSNC), a été dissous en 2017 par la Cour suprême et 118 de ses membres ont été bannis de la vie politique pour cinq ans. Disposant de tous les sièges, le PPC détient le monopole du pouvoir et l'exerce sur les trois branches. Le problème posé est de savoir comment le PPC peut-il détenir tous les pouvoirs au Cambodge, même si le principe de la séparation des pouvoirs est clairement inscrit dans la Constitution ? Pour répondre à cette question, on doit d'abord étudier la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au Cambodge (§1) avant d'examiner le contrôle exercé sur le pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif (§2).

### **§1 : L'absorption du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif**

*« Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour les donner aux objets particuliers. Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières<sup>572</sup> ».* L'article 90 alinéa 8 de la Constitution de 1993, dans sa version initiale, dispose que *« L'Assemblée nationale vote la confiance au Gouvernement à la majorité des deux-tiers de ses membres »*. Après le blocage politique, issu de l'élection<sup>573</sup> de 2003, qui ne permettait pas au PPC de diriger le nouveau Gouvernement, l'Assemblée nationale est réunie pour amender cet alinéa en précisant que *« L'Assemblée nationale vote la confiance au Gouvernement à la majorité absolue de tous ses membres »<sup>574</sup>*. À partir de cette date, le PPC contrôle facilement le Gouvernement ; depuis 1998, le PPC détient la majorité des sièges à l'AN ; 64 sièges sur 123 sièges en 1998, 73 sièges sur

<sup>572</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU, « Du contrat social » du chapitre IV de livre III, 1762, paragraphe 148.

<sup>573</sup> Le résultat de l'élection en 2003 au Cambodge est le suivant : le PPC obtient 73 sièges, le PSR obtient 24 sièges, le Funcipec obtient 26 sièges. Source : IRI (International Republican Institute)

[http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field\\_files\\_attached/resource/cambodias\\_2003\\_national\\_assembly\\_elections.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/cambodias_2003_national_assembly_elections.pdf)

<sup>574</sup> Décret Royal du 09 mars 2006, publié dans le Journal Officiel.

123 sièges en 2003, 90 sièges sur 123 sièges en 2008, 68 sièges sur 123 sièges en 2013 et finalement 125 sièges sur 125 en 2018. En raison de ce monopole de sièges à partir de 2018, le PPC possède à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Tous les sièges parlementaires détenus par le PPC ont conduit à une plus grande concentration du pouvoir entre les mains du pouvoir exécutif. La domination du Gouvernement sur le pouvoir législatif conduit à un Parlement qui ne légifère pas ni n'assure un contrôle important de l'action gouvernementale.

En outre, un système de clientélisme est profondément ancré dans la société cambodgienne. Ce système s'étend également aux relations entre le parti au pouvoir et ses parlementaires. Ces derniers sont considérés par la majorité des Cambodgiens comme des serviteurs de leurs structures partisans et non de leurs électeurs. Les candidats aux élections doivent payer un certain montant d'argent pour figurer sur la liste des candidats du parti politique. Selon la loi électorale du Cambodge, les sièges de députés sont attribués selon l'ordre de priorité descendant, déterminé par chaque parti politique. Par conséquent, la composition de l'AN est déterminée par le biais des listes établies par les partis. En outre, la disparition d'un parti entraîne ipso facto la perte de sa représentation parlementaire, comme le démontre la dissolution du PSNC en 2017 ; un système qui est sujet aux abus en tant qu'outil permettant au PPC de dominer le pouvoir législatif. Tous les sièges du PSNC, soit 55, ont été récupérés par le PPC. Dans ce paragraphe, nous allons découvrir la suprématie du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, premièrement par la volonté politique du législateur (I) et deuxièmement par l'impuissance des partis minoritaires à l'égard du pouvoir exécutif (II).

### **I : La prédominance exécutive, cause de la subordination du pouvoir législatif**

*« Toute personne qui détient des pouvoirs, aura tendance à en abuser », a dit Montesquieu. Autrement dit, elle aura tendance à utiliser ses compétences sans respecter aucune limite, notamment de droit. C'est une loi psychologique, ou sociologique, que l'on peut vérifier facilement. L'article 16 de la Déclaration française des Droits de l'Homme et du Citoyen<sup>575</sup> prévoit que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ». John Locke a prouvé que « l'objectif suprême des hommes vivant en société, étant de jouir de leurs biens en toute tranquillité et en paix, et les normes instituées pour vivre en société étant l'instrument permettant d'atteindre ces objectifs, la première loi de toute société politique doit être celle qui détermine le pouvoir législatif afin de protéger la communauté et ses membres ». Dans les systèmes politiques contemporains, l'indépendance du*

---

<sup>575</sup> La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, adoptée le 26 août 1789, étant un texte fondamental de la Révolution française et visée par le Préambule de la Constitution française de 1958, a valeur constitutionnelle.



pouvoir législatif est considérée comme l'un de traits essentiels de la démocratie. Elle s'inscrit en application du principe selon lequel autant que le pluralisme, le fonctionnement des institutions doit garantir une différenciation entre les pouvoirs et l'équilibre nécessaire du jeu démocratique.

Quand on parle du pouvoir législatif, on renvoie souvent à l'Assemblée Nationale, qui est une institution distincte de l'institution gouvernementale ou de l'administration, car le Sénat est moins connu et possède moins de pouvoir au Cambodge ; on se réfère également à la création de normes juridiques générales. Un organe est considéré comme étant législatif dès qu'il est autorisé à adopter ces normes générales et impersonnelles de droit. Or l'Assemblée nationale est cantonnée dans un rôle d'enregistrement. Elle se voit reconnaître des compétences nécessaires à la production des normes car elle possède l'initiative des lois tant ordinaires que constitutionnelles, qui s'accompagne naturellement du droit d'amendement. En fait, elle adopte les projets de loi gouvernementaux Elle vote la loi, le budget national, autorise la guerre, la ratification de certains traités et accords internationaux. La fonction du pouvoir législatif ne se limite pas à légiférer mais également à surveiller et à sanctionner le pouvoir exécutif. S'agissant du contrôle de l'action gouvernementale, les députés peuvent poser des questions écrites ou orales aux ministres qui sont tenus d'y répondre. Le contrôle du Parlement confirme l'action du Gouvernement dans ses présupposés juridico-constitutionnels (but constitutionnel et directive politique du Parlement), ce qui implique que le Gouvernement engage sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale, conformément à un ensemble de mécanismes régissant cette responsabilité. Les contrôles réciproques entre les pouvoirs ont pour but d'éviter le dépassement de pouvoirs ; ce système est efficace seulement si les personnes investies des pouvoirs n'empiètent pas sur les compétences de leurs homologues. Il faut absolument que chacune se limite aux fonctions qui lui ont été attribuées. La division entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est justifiée en tant que seul moyen d'assurer les libertés et les droits des individus. Toutefois le droit d'initiative de l'Assemblée nationale demeure largement théorique et la prérogative qui lui est reconnue de contrôler l'action du Gouvernement n'a qu'une valeur symbolique. Ces dispositions sont restées lettres mortes pour des raisons politiques.

Cependant, au fil du temps, les structures de gouvernance ont été systématiquement affaiblies, réservées, suspendues et remplacées par d'autres concernant les pouvoirs au sein de l'Exécutif. L'Exécutif a systématiquement érodé les dispositions constitutionnelles assurant des contre-pouvoirs, en promulguant divers amendements à la Constitution. La concentration des pouvoirs aux mains d'un seul individu, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs ; elle devient un simple fait au Cambodge car l'adoption d'amendement constitutionnel est devenue la règle en cas de blocage politique comme en 2003, lorsque les partis politiques se réunissent pour

négocier la révision de l'article 90 alinéa 8 de la Constitution, précédemment évoquée <sup>576</sup>. Pareillement, après le blocage politique en 2014, issu de l'élection de 2013, les députés du parti d'opposition décident de ne pas assister à l'intronisation de la nouvelle Assemblée nationale alors que 120 députés doivent être présents<sup>577</sup> pour siéger régulièrement. Le Parti au pouvoir<sup>578</sup>, dirigeant le pays depuis le début de l'année 1980, ayant eu seulement 68 députés<sup>579</sup>, ne pouvait donc installer seul une Assemblée nationale reconnue par tous les citoyens cambodgiens. La négociation entre les deux partis a été initiée et a abouti à l'ajout d'un nouveau chapitre à la Constitution sur l'organe chargé de l'organisation des élections<sup>580</sup> pour satisfaire le parti d'opposition.

En outre, du fait de la relation de pouvoir existant entre l'exécutif et le parti dirigeant et du rôle subalterne joué dans la plupart des cas par le Parlement, le législatif est incapable de s'acquitter de sa fonction de surveillance. C'est le cas lorsque le Premier ministre, chef de l'exécutif, prend l'initiative des lois ; de plus, il n'existe aucune disposition interdisant à l'organe exécutif de créer des normes juridiques générales. Lorsque les normes générales sont créées par l'exécutif, on les appelle « Décret, sous-décret, règlement, ou autres encore comme les circulaires ou la déclaration ministérielle ». Au Cambodge, l'exécutif est depuis toujours l'institution de gouvernance la plus puissante ; la tendance de l'exécutif à monopoliser le pouvoir et à abuser de son autorité discrétionnaire a été observée depuis l'accord de Paris et il en va de même pour les autres institutions de gouvernance, sous des formes et à des degrés divers. L'exécutif tend à monopoliser les pouvoirs et à contrôler de façon abusive l'administration et les ressources naturelles du pays, sans surveillance ni sanction par les autres organes. Le législatif ne sert quasiment qu'à entériner les décisions de l'exécutif, sans indépendance réelle. L'un des principaux défis que doit surmonter le Cambodge sur la voie de la bonne gouvernance tient à la nécessité de trouver les moyens de limiter efficacement le pouvoir exécutif et d'équilibrer de façon créative son pouvoir discrétionnaire.

Pour essayer d'équilibrer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et après une longue négociation entre le parti au pouvoir et le parti d'opposition, le Cambodge a créé, à la fin de 2014, un groupe de députés minoritaires pour que ces derniers puissent délibérer avec le groupe de députés appartenant à la majorité, en raison du blocage politique issu de l'élection de 2013 que l'on a évoqué ci-dessus. Dans le contexte de parti quasi-unique, la création des groupes parlementaires

---

<sup>576</sup> Jean-Marie CAMBACERES, « Sihanouk, le roi insubmersible », Le Cherche-midi, 2013, p.155

<sup>577</sup> L'article 76 (nouveau) alinéa 1 de la Constitution stipule que « *L'Assemblée Nationale comprend au moins 120 députés* ».

<sup>578</sup> Jelena TOMIC, « Cambodge : les élections législatives verrouillées par Premier ministre Hun Sen et son Parti », Radio France Internationale, 27/07/2013. <http://www.rfi.fr/asi-pacifique/20130725-cambodge-legislatives-verrouillees-hun-sen-sam-rainsy>

<sup>579</sup> « Des milliers de manifestants contre les résultats des élections au Cambodge », Le Monde, 07/09/2013. [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/09/07/des-milliers-de-manifestants-contre-les-resultats-des-elections-au-cambodge\\_3472788\\_3216.html#](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/09/07/des-milliers-de-manifestants-contre-les-resultats-des-elections-au-cambodge_3472788_3216.html#)

<sup>580</sup> Décret royal NS/RKM/1014/022 sur l'intégration de l'organe de l'organisation des élections dans la Constitution, 23 octobre 2015.

ne s'imposait pas. L'Assemblée nationale étant monolithique, tous les députés sont censés appartenir au même parti et il ne peut donc exister de groupes fondés sur les affinités politiques. Mais puisque la nouvelle Constitution reconnaît l'existence de plusieurs partis<sup>581</sup> concourant à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage, il est tout à fait normal que les députés, aussi bien de la majorité que de l'opposition, disposent au Parlement d'un organe leur permettant de s'exprimer et grâce auquel ils peuvent exercer librement leur activité parlementaire. En réalité, sur le plan des principes, on peut se demander si cette existence ne se trouve pas en contradiction avec la notion même de démocratie représentative qui admet que l'ensemble des représentants élus expriment la volonté de la Nation tout entière, ce qui devrait à contrario exclure la possibilité de tout regroupement au sein de l'Assemblée. La question a été longuement débattue en France où plusieurs auteurs, à l'instar du Doyen Vedel, estiment que « *dans la pureté du principe représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans l'Assemblée parlementaire. Chaque parlementaire est le représentant de la nation toute entière, sa mission est de contribuer à l'expression de la volonté nationale par sa parole et son vote, qui, l'un et l'autre, ne relève que de sa conscience*<sup>582</sup> ».

Mais au Cambodge, les députés ne semblent pas représenter la Nation tout entière, c'est plutôt pour représenter leur parti politique. Ils votent la loi, décident de lever l'immunité parlementaire des députés d'un autre parti ou de faire le boycott de manière unanime, sans vote négatif ni abstention. C'est le cas quand l'immunité parlementaire<sup>583</sup> des députés de l'opposition est levée par les députés du parti au pouvoir de manière unanime, ou quand ils adoptent à l'unanimité les projets de loi<sup>584</sup> rédigés par le pouvoir exécutif, ou encore en cas de refus par tous les députés de l'opposition d'assister à la session plénière parlementaire. Le député est juste une façade pour les partis politiques pour défendre leurs intérêts.

De même au Cambodge, les leaders de l'opposition sont arrêtés et traités comme des vulgaires malfaiteurs. Ainsi interdits de manifestations publiques<sup>585</sup>, ils ont été le plus souvent

---

<sup>581</sup> Article 1 de la Constitution 1993 dispose que « *Le Cambodge est un Royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste* ».

<sup>582</sup> Georges VEDEL, « Introduction aux études politiques », les Cours de droit, 1968, Paris, P. 23.

<sup>583</sup> « Cambodge : levée de l'immunité parlementaire du chef de l'opposition », L'Echo, 17/11/2009.  
[http://www.jesechos.fr/17/11/2009/LesEchos/20553-086-ECH\\_cambodge---levee-de-l-immunite-du-chef-de-l-opposition.htm](http://www.jesechos.fr/17/11/2009/LesEchos/20553-086-ECH_cambodge---levee-de-l-immunite-du-chef-de-l-opposition.htm)

<sup>584</sup> Josie COHEN, « La loi cambodgienne sur les associations et les organisations non-gouvernementales : un nouveau revers pour la démocratie et la justice internationale comme dernier recours », Global witness, 28 Juillet 2015. <http://www.globaldiligence.com/fr/cambodia-law-on-association-and-non-governmental-organisations-a-new-setback-for-democracy-and-international-justice-as-a-last-resort/>

<sup>585</sup> Florence BEAUGE, « Cambodge : Un état d'urgence qui ne dit pas son nom », Le monde, 13/01/2014.  
[http://www.lemonde.fr/international/article/2014/01/13/cambodge-un-etat-d-urgence-qui-ne-dit-pas-son-nom\\_4347410\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2014/01/13/cambodge-un-etat-d-urgence-qui-ne-dit-pas-son-nom_4347410_3210.html)

brimés et emprisonnés après un jugement arbitraire <sup>586</sup>. Même si les députés de la minorité participent aux délibérations du Parlement, ils se trouvent marginalisés et leurs initiatives reçoivent peu d'échos favorables au sein du parti au pouvoir, bien qu'elles apparaissent pertinentes. L'activité de contrôle reste en général sans influence sur l'attitude du Gouvernement. En réalité, la Constitution n'est qu'une façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux du constitutionalisme en tant que technique de limitation du pouvoir.

A part la volonté de se rattacher à un parti politique, les députés minoritaires ne peuvent rien entreprendre au Parlement.

## **II : L'impuissance des parlementaires minoritaires**

L'article 80 alinéa 1 de la Constitution de 1993 dispose que « *les députés jouissent de l'immunité parlementaire* ». Les immunités parlementaires se définissent comme des privilèges qui, à travers le parlementaire, garantissent le libre exercice du mandat en le protégeant contre les poursuites judiciaires intentées soit par le Gouvernement, soit par de simples particuliers. L'alinéa 2 de cet article précise que « *Aucun député ne peut être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions et des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* ». L'alinéa 3 du même article prévoit que « *la poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un membre de l'Assemblée nationale n'est possible qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le service compétent doit présenter, d'urgence, un rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent pour décision* ». Les députés expriment l'intérêt général, ils représentent la Nation tout entière et doivent pouvoir agir librement sans redouter des conséquences dommageables de leurs actes publics. Lorsque les députés parlent, écrivent ou votent, dans le cadre de leurs fonctions législatives ou de contrôle, ils doivent pouvoir agir sans craindre d'éventuelles conséquences que pourraient leur faire encourir l'accomplissement de leurs actes. Pareillement, l'inviolabilité est une immunité dont l'objet est de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives du Gouvernement ou des particuliers, motivées par des infractions étrangères à la fonction et qui seraient inspirées par des considérations politiques. A cet effet, pendant la durée de la session et à moins d'un flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle sans autorisation préalable du Parlement. Il ne faut pas que le Gouvernement, maître de l'action publique, puisse, en faisant arrêter un député, l'empêcher de participer aux travaux de l'assemblée, écartant ainsi un adversaire gênant. Aussi, il faut éviter que, par la menace de

---

<sup>586</sup> Rapport d'Amnesty International, « Cambodge : des membres de l'opposition arrêtés et inculpés », 15 Août 2014.

poursuites pénales imaginaires ou même fondées, le Gouvernement ou les particuliers puissent exercer sur le parlementaire une sorte de pression ou de chantage qui serait de nature à supprimer sa liberté d'action ou le réduire au silence.

Le 3 février 2005, le comité parlementaire cambodgien compétent en matière d'immunité parlementaire a recommandé à l'Assemblée plénière du Parlement de priver les députés Sam Rainsy, Chea Poch et Cheam Channy de leur immunité parlementaire<sup>587</sup>. L'Assemblée plénière s'est réunie à huis clos pour se prononcer sur cette affaire, cela veut dire en l'absence d'observateurs, de diplomates et de journalistes indépendants. Les accusations portées contre les députés touchent à l'exercice de leur liberté de s'exprimer et de critiquer les autorités gouvernementales, activité particulièrement protégée par l'institution de l'immunité parlementaire. Soixante parlementaires ont accusé les députés en cause de violation de la sécurité nationale pour avoir voulu pousser le Roi à démissionner. Sur quels fondements juridiques sont levées l'immunité parlementaire des députés de la minorité et leur arrestation pour délit d'opinion ?

Le 16 novembre 2009, après un contentieux armé concernant la frontière entre le Cambodge et le Vietnam, les députés réunis en session extraordinaire ont voté la levée de l'immunité parlementaire de Sam Rainsy, en dépit d'une séance boycottée par les 25 élus de son Parti<sup>588</sup>. L'intéressé était accusé d'avoir démantelé des marqueurs délimitant la frontière séparant le Cambodge du Vietnam le mois précédent mais ce dernier, avec le soutien des citoyens vivant à la frontière, a prouvé l'installation illégale des marqueurs par le gouvernement vietnamien. Ce n'est pas la première fois que Sam Rainsy se voit retirer son immunité parlementaire, la justice l'a condamné à 18 mois de prison en 2005 pour diffamation envers le Ministre des affaires étrangères, alors qu'il a bénéficié d'une grâce royale.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2009, la France, pendant la session de l'examen de la situation des droits de l'homme, a posé certaines questions au représentant du Cambodge parmi lesquelles la levée de l'immunité parlementaire. Les parlementaires de l'opposition sont victimes de fréquentes levées de leur immunité parlementaire, pouvant s'apparenter à une atteinte à leur liberté d'expression. Des améliorations en matière de liberté d'expression sont-elles envisagées afin de se mettre en conformité avec les standards internationaux, et en particulier l'article 19 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ?<sup>589</sup>

---

<sup>587</sup> Marco PANNELLA, « Cambodge : levée de l'immunité de plusieurs parlementaires d'opposition », Parlement européen, 08/12/2006. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2005-0425&format=XML&language=FR>

<sup>588</sup> Arnaud Leveau, « L'Asie du Sud-Est 2011 : les événements majeurs de l'année », Bangkok, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, 2011, P. 136.

<sup>589</sup> Assemblée générale des Nations Unies, « Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel, Cambodge », A/HRC/13/4, Genève, 2010, P. 9. [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/KH/A\\_HRC\\_13\\_4\\_KHM\\_F.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/KH/A_HRC_13_4_KHM_F.pdf)

Le 2 février 2010, M. François ASENSI, député de la 11<sup>e</sup> circonscription de Seine-Saint-Denis, suite à la levée d'immunité parlementaire et à l'emprisonnement du député Sam Rainsy et désireux de respecter les Accords de Paris mettant fin au conflit entre le Cambodge et le Vietnam, a adressé à M. Bernard KOUCHNER, alors Ministre des Affaires étrangères et européennes un courrier selon lequel la France, ancienne puissance coloniale, ne peut s'exonérer de ses responsabilités dans le devenir de ce pays, et doit tout mettre en œuvre pour que les libertés soient respectées. Le député affirme que *« Les faits ne semblent aucunement de nature à porter atteinte à la sécurité nationale ou aux règles fondamentales du pays. Dès lors, une décision aussi lourde que la levée de l'immunité parlementaire et la condamnation à deux ans de prison ferme, garantie d'un système politique équilibré, apparaît disproportionnée. La répression d'actions politiques dans le cadre de la liberté d'expression et d'opinion fait craindre une véritable politique d'intimidation de la part du Gouvernement cambodgien à l'encontre des forces d'opposition. Il souhaite savoir quelles initiatives le Gouvernement français compte prendre pour favoriser les libertés politiques au Cambodge et encourager un règlement du tracé frontalier entre le Cambodge et le Vietnam conforme au droit international et aux Accords de Paris »*<sup>590</sup>.

Un autre acte répressif connu, commis sur un parlementaire d'opposition, a conduit à l'arrestation du sénateur Hok Sokhour, pour « trahison » pour avoir posté sur Facebook une fausse copie d'un traité entre le Cambodge et le Vietnam. Son arrestation a eu lieu avant même que son immunité parlementaire ne soit levée<sup>591</sup>. *« C'est un acte de trahison impardonnable »*, a déclaré le Premier ministre, annonçant qu'un mandat d'arrêt avait été émis contre le sénateur lors d'une cérémonie de remise de diplômes à Phnom Penh. L'arrestation n'est même pas faite en vertu d'un mandat d'arrêt du procureur mais en vertu de celui du Premier ministre<sup>592</sup>. Les articles de la Constitution, que l'on a cité ci-dessus, prévoient la séparation des pouvoirs et la garantie d'un pouvoir judiciaire indépendant. En plus, l'article 104 (nouveau) alinéa 1 prévoit que *« Les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire »*. L'alinéa 2 de cet article continue à énoncer que *« Aucun sénateur ne peut en aucun cas être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions et des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. La poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un sénateur n'est possible qu'avec l'accord du Sénat ou du Comité*

---

<sup>590</sup> François ASENSI, « Emprisonnement du député cambodgien : La France doit œuvrer pour les respects des libertés », Affaires internationales, 2 février 2010. <http://www.francoisasensi.com/1177/emprisonnement-du-depute-cambodgien-dopposition-sam-rainsy-la-france-doit-oeuvrer-pour-le-respect-des-libertes/>

<sup>591</sup> Adrien LE GAL, « Au Cambodge, le premier ministre repart en guerre contre l'opposition », Le Monde, 01/09/2015. [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2015/09/01/au-cambodge-l-impossible-culture-de-dialogue\\_4742465\\_3216.html#](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2015/09/01/au-cambodge-l-impossible-culture-de-dialogue_4742465_3216.html#)

<sup>592</sup> Anne Laure POREE, « Cambodge : arrestation d'un sénateur d'opposition pour trahison », Radio France Internationale, 16 août 2015. <http://www.rfi.fr/fr/asi-pacifique/20150816-cambodge-arrestation-senateur-hong-sok-hour-frontiere-vietnam-trahison>

*Permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le ministère compétent doit présenter, d'urgence, un rapport au Sénat ou au Comité permanent pour décision* ». L'alinéa 3 de cet article comble une lacune en disposant que « *La décision du Comité Permanent du Sénat doit être soumise à la prochaine session du Sénat pour adoption à la majorité des deux tiers de tous ses membres* ». Le problème posé est de savoir si la Constitution a bien protégé les parlementaires ou est juste un instrument aux mains des politiciens ?

Pareillement, le 13 novembre 2015<sup>593</sup>, le tribunal de Phnom Penh a émis un mandat d'arrêt contre Sam Rainsy, le chef de l'opposition, pour une affaire judiciaire remontant à 2008 de diffamation, suite à une plainte déposée par le Ministre des affaires étrangères. En 2011, le tribunal l'avait condamné par contumace à une peine de deux ans et à une amende de 2000 dollars US. Gracié par le Roi, il n'était revenu au Cambodge qu'en juillet 2013, quelques jours avant les élections législatives. Ce mandat d'arrêt est émis pour exécuter le jugement de la Cour d'appel en 2013. Suite à l'émission de ce mandat d'arrêt,<sup>594</sup> le comité permanent du Parlement a décidé le 16 novembre 2015 que Sam Rainsy avait perdu sa qualité de parlementaire et donc tous les droits afférents à sa fonction, notamment son immunité.

L'article 34 (nouveau) alinéa 3 de la Constitution de 1993 dispose que « *Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 25 ans peuvent être candidats aux élections des députés* ». L'article 76 (nouveau) alinéa 4 reconferme l'article ci-dessus en stipulant que « *Les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance ont le droit d'être candidats à l'Assemblée Nationale* ». L'article 24 alinéa 2 de la loi sur les élections des députés prévoit que « *Non pas droit d'être candidats aux élections des députés, ce qui est condamné à prison de l'infraction criminelle ou du délit et n'est pas encore réhabilité* ». De plus, l'alinéa 3 de cet article continue à énoncer que « *Non pas droit d'être candidat aux élections des députés, ce qui est privé du droit à élire ou à être élu* ». Le problème posé est de savoir comment M. Sam Rainsy, condamné par le jugement de la Cour d'appel en 2013 et donc conformément aux alinéas 2 et 3 de cette loi, interdit d'élection, a pu se présenter à l'élection législative et devenir député, jouissant ainsi de l'immunité parlementaire ? De plus, l'alinéa 1 de l'article 80 dispose que « *les députés jouissent de l'immunité parlementaire* ». Conformément à l'alinéa 4 de cet article, la levée de l'immunité parlementaire ne peut être fait qu'après un vote à la majorité des deux tiers de ses membres. Comment articuler les effets de la grâce royale en 2013, de la loi sur les élections des députés, de la Constitution et de l'exécution du jugement de la Cour

---

<sup>593</sup> Krystel MAURICE « Cambodge : un mandat d'arrêt lancé contre Sam Rainsy, le chef de l'opposition », Cambodge Post, 13 novembre 2015.

<sup>594</sup> Nhem SOPHAL « La perte du droit, de l'immunité et du statut de membre de l'Assemblée Nationale de Sam Rainsy », Radio France Internationale en khmer, 16 novembre 2015. <http://km.rfi.fr/cambodia/sam-rainsy-16-11-2015>

d'appel de 2013 ? Les juristes continuent à se poser la question suivante ; est-ce que la décision du comité permanent du Parlement est conforme à la Constitution ?

De plus, avant la levée de l'immunité parlementaire du chef de l'opposition, Kem Sokha, le numéro 2 de l'opposition, a été révoqué de son poste de Premier vice-président de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2015 par un vote unanime de la part des députés (68 voix) du parti au pouvoir (PPC), en dépit du boycott des autres députés (55 voix)<sup>595</sup>. L'article 87 alinéa 3 de la Constitution dispose que « *En cas de démission ou de décès du Président ou des Vice-présidents, l'Assemblée nationale doit élire un nouveau Président ou de nouveaux Vice-présidents* ». Aucun article de la Constitution ne prévoit la révocation du Président ou des Vice-présidents de l'Assemblée nationale, issue du vote de cette dernière. Quelle est la validité de la décision du comité parlementaire ? Malheureusement, aucune interprétation indépendante, à part l'argument du Gouvernement en faveur de la révocation, n'a été faite car le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi par les parties prenantes ; la décision de révocation demeure donc ambiguë.

Dans un cas similaire, le député du PSNC, Um Sam An, a été arrêté en avril 2016, peu après son retour au Cambodge d'un voyage aux Etats-Unis, malgré son immunité parlementaire<sup>596</sup>. Il a été accusé d'incitation à une série de publications sur Facebook et à d'autres remarques publiques faites en 2015, mettant en doute l'exactitude des cartes que le Gouvernement utilisait pour délimiter la frontière avec le Vietnam. Le 10 octobre 2016, il a été reconnu coupable d'incitation à commettre un crime (article 495 du code pénal) et d'incitation à la discrimination (article 496 du code pénal) et condamné à deux ans et demi de prison<sup>597</sup>. Le cas d'Um Sam An est particulièrement révélateur car l'enquête, les poursuites et la condamnation se sont déroulées en l'absence d'un vote formel pour lever son immunité parlementaire.

De même, Kem Sokha a été arrêté de nouveau, le 3 septembre 2017<sup>598</sup>. Accusé d'avoir projeté un complot avec des étrangers, il a été mis en détention provisoire dans la prison sans juger jusqu'à septembre 2018<sup>599</sup> et ensuite mis en assignation à résidence jusqu'à novembre 2019<sup>600</sup>. L'autorité, en ignorant l'immunité parlementaire de Kem Sokha, l'a arrêté en se basant sur une

---

<sup>595</sup> Kuch Naren, « Kem Sokha removed as Assembly vice president », The Cambodia daily, 30/10/2015.

<https://english.cambodiadaily.com/news/kem-sokha-removed-as-assembly-vice-president-98833/>

<sup>596</sup> Alex Willemyns & Aun Pheap, « Opposition lawmaker Um Sam An arrested », The Cambodia daily, 11/04/2016. <https://english.cambodiadaily.com/news/opposition-lawmaker-um-sam-an-arrested-111140/>

<sup>597</sup> Niem Chheng, « Sam An sentenced to jail », The Phnom Penh Post, 11/10/2016.

<https://www.phnompenhpost.com/national/sam-sentenced-jail>

<sup>598</sup> Harold Thibault, « Le pouvoir cambodgien fait emprisonner le chef de l'opposition », Le Monde, 04/09/2017. [https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2017/09/04/le-pouvoir-cambodgien-fait-emprisonner-le-chef-de-l-opposition\\_5180676\\_3216.html](https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2017/09/04/le-pouvoir-cambodgien-fait-emprisonner-le-chef-de-l-opposition_5180676_3216.html)

<sup>599</sup> Le Figaro, « Cambodge: le chef de l'opposition libéré sous caution », 10/09/2018.

<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/09/10/97001-20180910FILWWW00020-cambodge-le-chef-de-l-opposition-libere-sous-caution.php>

<sup>600</sup> BBC News, « Kem Sokha: Cambodian opposition leader freed from house arrest », 10/11/2019.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-50367724>



vidéo d'une conférence de 2013, au cours de laquelle il avait dit recevoir l'appui des Etats-Unis pour constituer une opposition démocratique. La détention provisoire arbitraire de deux ans de Kem Sokha sans jugement a violé l'article 208 du Code de procédure pénale qui dispose que « *pour un adulte accusé d'un crime, la détention provisoire ne doit pas dépasser six mois. Cependant, à l'expiration de ce délai, le juge d'instruction peut prolonger la détention provisoire de six mois à chaque fois, sur la base d'un mandat clair et bien motivé. Le juge d'instruction ne peut décider de prolonger la détention provisoire que deux fois.* » Après la pression posée par la communauté internationale, le procès de Kem Sokha a commencé le 15 janvier 2020<sup>601</sup> et jusqu'à maintenant, aucun jugement n'a été rendu.

Le fait d'arrêter les députés sans levée l'immunité parlementaire est une preuve d'impuissance du pouvoir législatif au Cambodge. Si la liberté d'expression des députés est garantie par la Constitution, elle est restreinte en pratique. Le 30 octobre 2015, le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme<sup>602</sup> a appelé les autorités et forces de l'ordre cambodgiennes à respecter la liberté d'expression et de réunion de tous les individus, en particulier des hommes politiques et militants de l'opposition. Pourtant 11 militants de l'opposition purgent des peines de prison, allant de sept à vingt ans, aux motifs d'avoir participé ou d'avoir mené une insurrection.

En 2014, le tribunal municipal de Phnom Penh a accusé huit députés<sup>603</sup> de l'opposition d'incitation à la violence et d'avoir mené un mouvement d'insurrection au parc de la Liberté, lieu de manifestation réservé à la liberté d'expression, fermé par le Gouvernement après un rassemblement de masse contre les irrégularités entachant les élections de 2013. En application des articles 28, 218, 459 et 495 du Code pénal invoqués par le tribunal, les députés accusés risquaient de deux à trente ans d'emprisonnement. Amnesty International considèrait que les poursuites judiciaires engagées étaient arbitraires et motivées par des considérations politiques, et qu'elles visaient à réduire au silence l'opposition, en violation des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, et au droit de ne pas être soumis à la détention arbitraire<sup>604</sup>. L'accusation de participation ou d'incitation à l'insurrection, passible de 30 ans de réclusion, semble particulièrement saugrenue, ce qui tend à confirmer la conclusion de l'ONG. Le système judiciaire cambodgien n'est pas indépendant et les arrestations et poursuites judiciaires, reposant sur des motifs politiques, sont monnaie courante. Le droit à un procès équitable est fréquemment bafoué.

---

<sup>601</sup> Nicola Smith, « Cambodia begins treason trial against opposition leader despite global outcry », The telegraph, 15/01/2020.

<https://www.telegraph.co.uk/news/2020/01/15/cambodia-begins-treason-trial-against-opposition-leader-despite/>

<sup>602</sup> Centre d'actualités de l'ONU, « Cambodge : l'ONU appelle à respecter la liberté d'expression de l'opposition », 30 octobre 2015. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=35976#.VIMoaWQrly4>

<sup>603</sup> Arnaud VAULERIN, « Crise d'autoritarisme du régime cambodgien », Libération, 17 Juillet 2014.

[http://www.liberation.fr/planete/2014/07/17/crise-d-autoritarisme-du-regime-cambodgien\\_1065769](http://www.liberation.fr/planete/2014/07/17/crise-d-autoritarisme-du-regime-cambodgien_1065769)

<sup>604</sup> Amnesty International, « Cambodge : Des membres de l'opposition arrêtés et inculpés », 15 Août 2014.

Suite à cette accusation, un accord a été signé entre le parti au pouvoir (PPC) et le parti d'opposition (PSNC) pour mettre fin au litige politique concernant le résultat des élections et mettre fin au boycott de l'Assemblée nationale par l'opposition. Mais, cet accord ne comprend toutefois aucun engagement du parti au pouvoir de mettre en œuvre les réformes institutionnelles et juridiques nécessaires pour garantir de futures élections libres et équitables, ou de protéger la liberté d'expression et d'opinion, le droit de réunion pacifique et d'association des individus en général et des députés en particulier, ainsi que l'équité des procès. Politiquement, l'immunité parlementaire et la liberté d'expression des députés existent seulement pour ceux qui acceptent l'ordre et le modèle de gouvernement en place mais ne joue pas pour ceux qui se mettent délibérément en marge du système par leur comportement critique.

Parallèlement, la voix des députés minoritaires n'a jamais été considérée au sein de l'Assemblée nationale. En octobre 2009, cette Chambre a adopté le projet de Code pénal visant à renforcer le système judiciaire. Ce Code, composé de 672 articles, a porté sur des sujets aussi importants que la fraude, la fabrication et l'usage de faux documents ou la contrefaçon de billets. En revanche, les députés de l'opposition n'ont pas été autorisés à déposer des amendements, en dépit de demandes répétées. Quant aux observateurs de l'ONU, ils ont tout simplement été priés de sortir de l'Assemblée. Les députés de l'opposition ont expliqué que leur vote en faveur de ce Code était lié à la nécessité de renforcer le système judiciaire, étape indispensable vers une démocratie. Mais, ils ont fait part de leur inquiétude face à l'imprécision de certains articles, le Gouvernement pouvant être conduit à en donner par la suite une interprétation restrictive. Une série de nouvelles infractions, ayant fait obstacle à la liberté d'expression, a été introduite. Aux termes du chapitre II relatif aux droits des personnes, la diffamation ou l'insulte publique constitue une infraction pénale dont les sanctions vont d'une amende 10 millions de riels, soit 1852 euros jusqu'à trois mois de prison. Un texte imprécis risque d'être utilisé par le Gouvernement dans le but de réduire davantage la liberté d'expression. Si elles ne sont pas utilisées de bonne foi, ces dispositions peuvent servir à imposer des restrictions excessives à la liberté d'expression et à créer un climat de peur, notamment parmi les députés d'opposition<sup>605</sup>. A partir de l'adoption de ce Code, la diffamation devient de plus en plus une « lame aigüe » du Gouvernement pour emprisonner ou faire garder le silence à l'opposition. L'ancien rapporteur spécial<sup>606</sup> sur la situation des droits de l'homme au Cambodge a constaté que les dispositions de plusieurs lois au Cambodge, y compris celles du nouveau Code pénal, limitent les libertés des personnes au-delà des normes internationales, tout comme l'interprétation et l'application qu'en font les tribunaux. Ceux-ci ne prennent pas suffisamment en

---

<sup>605</sup> Emile CUQ, Will FITZGIBBON, Jean TINGA, « Les libertés d'expression, de réunion et d'association au Cambodge : un espace qui s'amenuise », FIDH, Octobre 2010, P. 13.

<sup>606</sup> Surya P. SUBEDI, « Rapport sur la situation des droits de l'homme au Cambodge », Conseil des droits de l'homme, Assemblée Générale de l'ONU, A/HRC/18/46, 2 Août 2011, P. 8.

considération l'évolution de la pratique et de la jurisprudence internationales et ont tendance à appliquer la loi littéralement plutôt que d'en interpréter l'esprit.

Pareillement en 2013, la loi contre le négationnisme a été adoptée rapidement par l'Assemblée nationale, juste deux semaines après les vœux du Premier ministre, en absence des élus de l'opposition<sup>607</sup>. Quant à la société civile, elle redoute un usage abusif de cette loi pour museler la liberté d'expression. Les peines prévues par cette loi peuvent aller jusqu'à deux ans de prison pour tout individu qui ne reconnaît pas, qui minimise ou qui nie les crimes des Khmers rouges. Imprécise et apparemment inconstitutionnelle, cette loi, votée dans la précipitation et, qui plus est, dans un contexte politique tendu à moins de deux mois des élections législatives de 2013, ont suscité de nombreuses réactions<sup>608</sup>. Si des propos erronés sont tenus sur cette page sombre de l'histoire du Cambodge, elle souligne davantage le besoin d'éduquer que celui de légiférer. Certains observateurs ont estimé que la législation risque de saper le processus de réconciliation dans un pays qui peine à tourner la page en ajoutant que l'on n'a pas besoin d'une loi pour protéger la vérité<sup>609</sup>.

De même, la très controversée loi sur les ONG a été votée par l'Assemblée Nationale en 2015 en dépit du boycott des députés de l'opposition. Des centaines d'organisations non gouvernementales ont protesté contre cette loi qu'elles jugent liberticide et anticonstitutionnelle. Au cœur de l'inquiétude des associations, l'obligation pour toutes les associations de s'enregistrer auprès du Ministère de l'intérieur. Celui-ci a désormais le pouvoir de les autoriser ou non, sans qu'un recours, pour contester cette décision, ne soit prévu par la loi<sup>610</sup>. L'ONU, l'Union Européenne et les Etats-Unis ont également critiqué très ouvertement son contenu pouvant être utilisé pour étouffer les voix discordantes<sup>611</sup>. Cette loi n'a fait l'objet d'aucune consultation avec les intéressés. Elle prévoit la possibilité d'interdire des ONG, des amendes, voire des poursuites au pénal si elles ne se soumettent pas à l'injonction de déclarer leurs activités et leurs finances à l'Etat. Les ONG peuvent être dissoutes si leurs activités menacent la paix, la stabilité et l'ordre public. Lors du vote de la loi, le Ministre de l'intérieur s'est voulu rassurant en indiquant qu'elle

---

<sup>607</sup> Stéphanie GEE, « Au Cambodge, une loi contre le négationnisme inquiète la société civile », radio France internationale, 8 juin 2013. <http://www.rfi.fr/asi-pacifique/20130608-cambodge-loi-negationnisme-inquietude-societe-civile-khmers-rouges>

<sup>608</sup> Le Monde, « Le Cambodge interdit le révisionnisme sur les khmers rouges », Asie Pacifique, 7 juin 2013. [https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/06/07/le-cambodge-interdit-le-revisionnisme-sur-les-khmers-rouges\\_3425936\\_3216.html](https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/06/07/le-cambodge-interdit-le-revisionnisme-sur-les-khmers-rouges_3425936_3216.html)

<sup>609</sup> Le Monde, « Cambodge : 10 000 personnes manifestent contre la négation des crime des Khmers rouges », Asie Pacifique, 9 juin 2013. [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/06/09/manifestation-contre-le-negationnisme-au-cambodge\\_3426793\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/06/09/manifestation-contre-le-negationnisme-au-cambodge_3426793_3216.html)

<sup>610</sup> Laure DELACLOCHE, « Au Cambodge, le pouvoir cible les ONG avec une loi liberticide », Les Echos, 13 juillet 2015. [http://www.lesechos.fr/13/07/2015/lesechos.fr/021205420380\\_au-cambodge--le-pouvoir-cible-les-ong-avec-une-loi-liberticide.htm](http://www.lesechos.fr/13/07/2015/lesechos.fr/021205420380_au-cambodge--le-pouvoir-cible-les-ong-avec-une-loi-liberticide.htm)

<sup>611</sup> L'express, « Cambodge : une loi controversée "anti-ONG" adoptée par le parlement », 13/07/2015. [https://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/cambodge-une-loi-controversee-anti-ong-adoptee-par-le-parlement\\_1698402.html](https://www.lexpress.fr/actualites/1/styles/cambodge-une-loi-controversee-anti-ong-adoptee-par-le-parlement_1698402.html)

n'entraverait pas la liberté d'expression<sup>612</sup> mais le texte est suffisamment équivoque pour que les ONG, en particulier celles qui défendent les droits de l'homme, s'inquiètent de son application par un Gouvernement souvent dénoncé pour sa rigidité dans ce domaine. L'ambiguïté du texte de loi peut menacer les actions<sup>613</sup> des ONG, qui jouent un rôle primordial dans la réduction de la pauvreté et acteur principal de l'éradication de l'analphabétisme au Cambodge, par l'intervention d'un tribunal dont tout le monde sait bien qu'il est un instrument politique à la discrétion du Gouvernement<sup>614</sup>.

Dans l'ensemble, les développements au Parlement, évoqués ci-dessus, mettent en évidence plusieurs tendances problématiques concernant la manière dont l'Assemblée nationale aborde le rôle et la position des parlementaires. Elle n'a pas suivi les procédures décrites dans les différentes lois régissant le rôle et le statut des députés. Cela est facilité par un manque de clarté et de précision dans de nombreux articles pertinents, laissant trop de place à l'interprétation. En outre, les actions du Parlement ont eu pour effet de saper de manière significative les institutions essentielles et les garanties de la structure parlementaire dans le cadre d'une attaque plus large contre l'opposition. Par leurs violations répétées des procédures clés, en particulier en ce qui concerne l'immunité et le rôle de l'opposition, les parlementaires du parti au pouvoir ont menacé l'avenir du Parlement en tant qu'organe fonctionnel et partie intégrante du processus démocratique au Cambodge. Le constat de soumission à la volonté exécutive est identique quant au pouvoir judiciaire.

## **§2 : Le pouvoir judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif**

Le pouvoir judiciaire est l'une des trois branches dans la théorie de la séparation des pouvoirs, abordée par Montesquieu. Il applique et interprète les lois adoptées par le pouvoir législatif. Montesquieu a dit que « *il n'y a pas encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutif* ». L'ancien président de la République française, Valéry Giscard d'Estaing, affirme qu'« *Aucune société ne peut vivre sans un idéal qui l'inspire ni une connaissance claire des principes qui guident son organisation. Les périodes de grande civilisation sont celles où ces deux conditions sont réunies* »<sup>615</sup>. L'idéal visé ici, c'est la justice car cette dernière est une des seules choses que toutes les sociétés ont cherché. Elle est le moyen de

---

<sup>612</sup> Anne-Laure POREE, « Cambodge : une loi controversée sur les ONG adoptée au parlement », radio France internationale, 14 juillet 2015. <http://www.rfi.fr/asi-pacifique/20150714-cambodge-loi-controversee-ong-associations-adoption-assemblee-nationale>

<sup>613</sup> Nathalie DUPONT et Sothik HOK, « L'impact de l'action d'une ONG sur une politique nationale », Revue Internationale de l'éducation de Sèvres, Décembre 2011, PP. 48-56. <https://ries.revues.org/2166?lang=en>

<sup>614</sup> Surya Prasad SUBEDI, l'ancien rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, « Le Cambodge a besoin d'un pouvoir judiciaire indépendant », Centre d'actualités de l'ONU, 24/10/2011. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=26703#.VmBTyGSGSko>

<sup>615</sup> Valéry GISCARD d'ESTAING, « la démocratie française », Fayard, 1976, 184 p.

conduire une société vers la prospérité et joue un rôle primordial pour l'équilibrer ; si les injustices prédominent, la société fait face soit à la pauvreté, soit à la guerre civile.<sup>616</sup>

La séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire est très importante pour garantir la justice sociale. L'indépendance du pouvoir judiciaire assure la démocratie et l'épanouissement du citoyen. Le siècle des Lumières a introduit le règne de la loi, expression de la volonté générale. Toutefois la force et la majesté de la loi ne s'expriment que par celles de la justice. Au Cambodge, l'indépendance du pouvoir judiciaire est, nous l'avons vu, garantie par la Constitution. L'article 128 (nouveau) alinéa 1 dispose que « *Le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant* ». L'article 130 (nouveau) continue à prévoir que « *Aucun organe du pouvoir législatif ou de pouvoir exécutif ne peut exercer un quelconque pouvoir judiciaire* ». L'article 133 (nouveau) confirme l'indépendance du pouvoir judiciaire en disposant que « *Les magistrats sont inamovibles. Cependant le Conseil supérieur de la magistrature prononce des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats en faute* ». Ces articles reposent donc sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Le principe d'inamovibilité garantit la non-ingérence d'autres organes dans la fonction des magistrats. Cette indépendance est garantie par la Constitution mais également par la loi <sup>617</sup> . L'article 1er de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature énonce que « *Conformément aux articles 132 (nouveau) et 134 (nouveau) de la Constitution du Royaume du Cambodge, le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Roi dans son rôle de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la discipline des magistrats, et du bon fonctionnement des juridictions du Royaume du Cambodge* ». Cette garantie de l'indépendance est inscrite dans les textes juridiques les plus élevés dans la hiérarchie des normes au Cambodge, mais le problème posé est de savoir si l'indépendance de la justice est assurée en réalité ? La réponse à cette question varie en fonction de la personne à qui on la pose ; si c'est à un fonctionnaire, la réponse est certainement positive, si c'est à un simple citoyen, la réponse est clairement négative. Selon les citoyens, la justice n'existe que pour les riches et les gens au pouvoir. Pour répondre à cette question de manière juridique et scientifique, on doit examiner d'abord la façon dont le tribunal rend une décision, tiraillé entre des puissants groupes de pression et les citoyens (I). Ensuite, l'influence du politique sur le jugement du tribunal ne peut être occulté (II).

---

<sup>616</sup> Exemple du Printemps arabe, ensemble de contestations populaires qui se produisent dans de nombreux pays arabes à partir de décembre 2010.

<sup>617</sup> Le Kram (Decret royal) du 22/12/1994 a promulgué la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

## **I : La culture de l'impunité de puissants groupes de pression**

L'impunité, selon le dictionnaire Larousse, est définie comme « *le fait pour quelqu'un de ne pas risquer d'être puni pour ses fautes* ». Certains auteurs définissent l'impunité par « *l'absence en droit ou en fait de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs des violations des droits humains ainsi que de leurs responsabilités civiles, administratives ou disciplinaires en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées y compris à réparer le préjudice subi par leur victimes* ». L'impunité est un phénomène universel, mais l'homme étant un animal social et moral, l'absence de règles ou de normes, que sous-entend l'existence de l'impunité, entraîne des troubles graves tant sur le plan comportemental que physique. Les conséquences sociales de l'impunité sont très néfastes. Premièrement, elle encourage l'augmentation des crimes en donnant aux coupables le sentiment d'être intouchables. Deuxièmement, la morale populaire va être troublée car l'honnêteté n'est pas encouragée et l'auteur de l'infraction reste impuni. Troisièmement, les incidences profondes de l'impunité, tant sur le plan politique, moral, éthique et juridique, représentent un obstacle sérieux au développement démocratique recherché par l'Etat ainsi qu'au maintien de la paix. Quatrièmement, elle ouvre la porte aux violations les plus graves et les plus odieuses des droits humains dans l'humiliation et le mépris le plus total des victimes.

L'existence de l'impunité peut être la conséquence de l'absence de règles ou d'absence d'application de celles-ci. Elle résulte en général, d'un rapport de forces archaïques et élémentaires ou d'une absence d'Etat. On appelle cette situation comme l'impunité de fait. Elle peut également être le résultat de la volonté politique d'un gouvernement qui, soumis aux pressions de groupes puissants, légitime les violations des droits de l'homme qu'ils auront commises. On ne peut plus alors parler d'Etat de droit mais seulement d'Etat légitime, puisque l'Etat de droit suppose une application réelle et indifférenciée des règles adoptées par l'Etat légitime. La culture de l'impunité existe partout dans les pays en développement ou (et) dans les pays de pseudo État de droit.

La Déclaration et le Programme d'action, adoptés par la Conférence mondiale des droits humains à Vienne en 1993, a stipulé que « *les gouvernements doivent déroger à une législation qui favoriserait l'impunité pour les auteurs de violations graves aux droits humains, tels que la torture, et punir ces violations, pour consolider les bases du pouvoir de la loi* <sup>618</sup>». Le Comité des droits humains a reconnu que « *l'Etat signataire se doit d'enquêter à fond sur les violations présumées des droits humains, en particulier les disparitions forcées de personnes, et les violations du droit à*

---

<sup>618</sup> Federico ANDREU-GUZMAN, « Impunité et droit international : quelques réflexions historico-juridiques sur la lutte contre l'impunité », La Découverte, 2008, P. 55.

la vie, et de traduire pénalement, juger et sanctionner ceux qui seront considérés responsables de ces violations. Ce devoir s'applique à fortiori lorsque les auteurs de ces violations ont été identifiés ». Le Comité a aussi souligné « qu'à l'image de ce qui arrive avec une investigation insuffisante, le fait de ne pas traduire en justice les auteurs de ces violations pourrait constituer une violation du Pacte de l'ONU »<sup>619</sup>.

Au Cambodge, la lutte contre l'impunité est garantie par la Constitution. L'article 31 dispose que « Le Royaume du Cambodge reconnaît et respect les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans la Charte des Nations unies, dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l'homme, de la femme et de l'enfant ». L'alinéa 2 de cet article prévoit que « Les citoyens khmers sont égaux devant la loi : ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans discrimination de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, de religions, de tendances politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations. L'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés doivent s'exercer dans les conditions fixées par la loi ». L'article 32 continue en disposant que « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle ». L'impunité n'existe pas en théorie ; cependant, elle est toujours présente dans le pays. Il existe deux raisons principales qui permettent à l'impunité de perdurer. Premièrement, la volonté politique empêche le pouvoir judiciaire d'ouvrir une enquête indépendante sur l'auteur de l'infraction. Deuxièmement, la faiblesse du système judiciaire lui-même autorise l'auteur de l'infraction à bénéficier de cette impunité.

Dans un pays en développement où l'exécutif concentre tous les pouvoirs, la justice est un passage très aléatoire pour les pauvres et les individus vulnérables. C'est encore pire si l'une des deux parties au litige appartient à l'élite dirigeante ou à un groupe de pression influent. La loi et la justice ne sont pas les mêmes pour les puissants et le peuple, pour les riches et pour les pauvres. Le système judiciaire est dans un état déplorable, corrompu et loin d'être impartial et indépendant<sup>620</sup>. L'impunité d'un groupe de pression puissant au Cambodge est claire comme le démontre des adages populaires comme « ne pas écraser l'œuf avec la pierre », qui signifie que l'on ne porte pas plainte contre les riches ou les groupes de pression car on sait à l'avance que la justice ne vous donnera pas gain de cause. Autre adage « tout est bien si vous êtes le patron », qui veut dire que la justice n'existe que pour les puissants. A titre d'exemple le 30 mars 1997<sup>621</sup>, des jets de grenades

---

<sup>619</sup> Ibid., P. 59.

<sup>620</sup> Peter LEUPRECHT, « Cambodge : l'interminable attente de justice », Revue québécoise de droit international, No. 26.2, 2013, P.249.

<sup>621</sup> Peter LEUPRECHT, special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, « Continuing patterns of impunity in Cambodia », octobre 2005, p.15.

[https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Thematic-reports/Thematic\\_CMB05102005E.pdf](https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Thematic-reports/Thematic_CMB05102005E.pdf)

ont été effectués contre une manifestation près de l'Assemblée nationale, regroupant environ 200 personnes et dirigée par l'ancien ministre des finances Sam Rainsy, qui dénonçait le manque à l'indépendance de la justice et la corruption du système judiciaire. L'usage de la force publique a causé la mort de 16 personnes et occasionné des blessures, parfois graves, à 150 individus<sup>622</sup>. Dans un article publié en juin 1997 par le Washington Post, R. Jeffrey Smith a écrit que « *dans un rapport confidentiel qui peut poser des problèmes embarrassants aux concepteurs de la politique américaine, le FBI (Federal Bureau of investigation) a provisoirement attribué la responsabilité des jets de grenade, et des actes d'intimidation qui ont suivi, à des gardes du corps au service personnel d'un fonctionnaire occupant la plus haute fonction, selon quatre sources au sein du gouvernement américain qui ont connaissance du rapport. Le FBI affirme que son enquête se poursuit mais les agents qui y participent se sont, semble-t-il, plaints du fait que d'éventuels nouveaux témoins cambodgiens ont trop peur de parler* ». Brad Adams, directeur de la division Asie de l'ONG Human Rights Watch, a affirmé que « *L'attentat de 1997, perpétré de manière éhontée en plein jour, a enraciné l'impunité au Cambodge, plus qu'aucun autre acte commis dans le pays dans la période post-khmer rouge* ». C'est ainsi que beaucoup de Cambodgiens appellent le 30 mars le jour de l'impunité car jusqu'aujourd'hui, les auteurs de l'attentat n'ont pas été identifiés. Un autre cas d'impunité connu et choquant au Cambodge est celui de l'assassinat en 2004 de Chea Vichea, défenseur des droits humains et président du syndicat libre des travailleurs du Royaume du Cambodge. Bien que les agresseurs n'aient pas tenté de dissimuler leur identité et malgré la présence sur les lieux de nombreux témoins, personne n'a encore à ce jour été déféré à la justice pour cet homicide. Deux suspects<sup>623</sup>, désignés par le pouvoir et sous la torture, avaient avoué et avaient été condamnés à 20 ans de prison par le tribunal. L'enquête menée a été marquée par des pressions et des ingérences du pouvoir politique comprenant des actes d'intimidation, des menaces et l'utilisation par la police de la torture contre des suspects, des témoins et d'autres personnes impliquées dans cette affaire. La procédure judiciaire, engagée après l'arrestation des suspects, a été entachée de graves irrégularités<sup>624</sup>. La manière dont a été traité le juge initialement chargé par le Gouvernement de cette affaire suscite de graves inquiétudes au sujet de l'indépendance de la justice<sup>625</sup>. Bertrand Ramcharan, haut commissaire aux droits de l'homme par intérim des Nations

---

<sup>622</sup> Rapport de Human Rights Watch, « Cambodge : 15 ans après, toujours pas de justice pour les victimes d'un attentat à la grenade », New York, 29 mars 2012.

<https://www.hrw.org/fr/news/2012/03/29/cambodge-15-ans-apres-toujours-pas-de-justice-pour-les-victimes-dun-attentat-la>

<sup>623</sup> Samuel GRUMIAU, « Cambodge : Les tueurs de syndicalistes restent libres », Equal times, 29/04/2013.

<http://www.equaltimes.org/cambodge-les-tueurs-de?lang=en#.VmWrpmR94y4>

<sup>624</sup> Peter LEUPRECHT, « Cambodge : l'interminable attente de justice », op.cit., p. 249.

<sup>625</sup> Rapport d'Amnesty international, « Royaume du Cambodge : Assassinat du syndicaliste Chea Vichea », Londres, Décembre 2004, P. 2.

<https://www.amnesty.org/download/Documents/96000/asa230082004fr.pdf>



unies, a dit que « *Les plus hautes autorités politiques du pays doivent clairement faire savoir que les responsables de ce meurtre devront répondre de leur acte. Le problème de l'impunité reste un obstacle de taille pour le processus de mise en place d'institutions démocratiques et pour la promotion des droits humains dans le cadre de l'État de droit au Cambodge. Une enquête impartiale et approfondie doit être lancée publiquement pour identifier ceux qui sont directement responsables de l'assassinat de Chea Vichea ainsi que ses commanditaires* »<sup>626</sup>. L'affaire est close depuis la libération des deux suspects en 2013 par la Cour de cassation, sous la pression des ONG et des bailleurs de fond internationaux. Cependant, les vrais auteurs de l'assassinat n'ont pas encore été trouvés ; ils demeurent libres et jouissent d'une impunité totale. Amnesty international estime que l'impunité demeure l'une des plus graves atteintes aux droits humains. Le cas de Chea Vichea illustre plusieurs aspects du problème de l'impunité, qui s'exprime par l'absence totale d'indépendance du système judiciaire au Cambodge aujourd'hui.

L'impunité ne touche pas que les individus dont les droits ont été violés ; lorsque les partisans d'un parti politique sont tués avant une élection, cela a un impact sur la régularité du processus démocratique. Lorsqu'un journaliste ou un rédacteur est assassiné, ou les bureaux d'un journal attaqué, cela limite la liberté de la presse et d'expression ; lorsqu'une personne, accusée sur le plan pénal de trafic des êtres humains, soudoie un procureur ou un juge pour abandonner les poursuites, le tribunal qui absout l'acte ne remplit pas son rôle et viole le code déontologique. De même, lorsque la police provoque ou facilite un meurtre, et qu'aucune sanction n'est imposée, elle devient complice du crime ; lorsqu'un leader syndical est assassiné et que les responsables de ce meurtre sont toujours en liberté, cela menace l'ensemble des droits des travailleurs et la liberté d'association. Elle entretient également un climat de peur et étouffe les voix de ceux qui remettent en question les politiques et pratiques existantes<sup>627</sup>. Thomas Hammarberg<sup>628</sup> a remarqué que « *le phénomène de l'impunité et de son expression institutionnelle constituent l'obstacle le plus important aux efforts visant à instaurer l'Etat de droit au Cambodge. Il comprend l'absence de réponse à des actes de violence politique, mais se reflète également dans les rapports presque quotidiens de violations par l'armée et de la police contre les citoyens normaux, y compris le meurtre, le viol, l'arrestation illégale ou l'enlèvement pour extorsion de fonds ainsi que d'autres actes de violence. Quand les tribunaux manquent de ressources humaines et d'autres ressources financières et technologiques, les individus au sein des forces de sécurité sont bien équipés, protégés et puissants. Les personnes dont les droits sont violés par des militaires n'ont aucun*

---

<sup>626</sup> Communiqué de Presse des Nations unies, 26 janvier 2004.

<sup>627</sup> Peter LEUPRECHT, « Continuing patterns of impunity in Cambodia », op.cit., P. 3.

<sup>628</sup> Thomas HAMMARBERG, représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les droits de l'homme au Cambodge (1996-2000).

*recours effectif devant la justice, cela sape le sens de justice* »<sup>629</sup>. Peter Leuprecht a dit que « *L'impunité est à la fois une cause principale et un résultat essentiel de nombreux problèmes des droits de l'homme au Cambodge* »<sup>630</sup>. A son niveau le plus simple, elle est le reflet de l'absence ou de l'inefficacité d'application de la loi ou encore de l'absence d'efficacité du système judiciaire<sup>631</sup>. Il s'agit aussi d'un problème politique dans le sens où les réformes démocratiques, adoptées à l'origine par les constitutants, ont également le potentiel de menacer les intérêts acquis et de créer un système clientéliste politique et économique. Plus l'impunité prévaut, plus elle est difficile à empêcher. Elle est inextricablement liée à la corruption et érode la confiance au sein de la société<sup>632</sup>. L'impunité est une antithèse de l'Etat de droit.

Au Cambodge, les responsables de la mort de plusieurs personnalités de la société civile ou activistes du parti d'opposition n'ont toujours pas été traduits en justice ni identifiés. Parmi les victimes figurent Khem Sambo<sup>633</sup>, qui travaillait comme journaliste pour le quotidien Moneaksekar khmer, et son fils, tous les deux assassinés pendant la campagne électorale de 2008. Ce dernier a travaillé sur une affaire, concernant la concession de terre de la part du Gouvernement à une compagnie privée<sup>634</sup>, et avait publié un article, signé sous un pseudonyme, sur un haut responsable de la police, jamais cité mais facilement identifiable, accusé d'être l'un des hommes les plus dangereux du pays. La police n'a jamais identifié l'auteur de l'assassinat et ce dernier a joui d'une impunité complète. En 2012, un autre journaliste, Hang Serei Oudom<sup>635</sup>, a été tué ; ce dernier était très connu pour la publication d'articles concernant l'abattage illégal des arbres et les exécutants de ce meurtre restent toujours impunis. Le Gouvernement ne parvient pas à garantir le droit des citoyens à l'accès à une information fiable, et le droit des journalistes à fournir cette information sans craindre pour leur sécurité. L'échec à traduire les coupables de ce crime devant la justice alimente la spirale de violence à l'encontre des médias. La liste des assassinats politiques au cours des vingt dernières années « *fait froid dans le dos* », a déclaré Brad Adams<sup>636</sup>. Si l'opinion publique s'indigne après chaque nouvelle affaire, les responsables ne font rien et les auteurs des crimes,

<sup>629</sup> Rapport des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, E/CN.4/1999/101, para 45. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/110/37/PDF/G9911037.pdf?OpenElement>

<sup>630</sup> Peter LEUPRECHT, « Continuing patterns of impunity in Cambodia », op.cit. p.4.

<sup>631</sup> Peter LEUPRECHT, « Cambodge : l'interminable attente de justice », op.cit., P. 250.

<sup>632</sup> Rapport des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, E/CN.4/2004/105, para 26. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/101/50/PDF/G0410150.pdf?OpenElement>

<sup>633</sup> Ernest SAGAGA, « Perilous assignments: Journalists and Media staff killed in 2008 », International Federations of Journalists, Belgium, 2009, P.4. ; Rapport de l'Amnesty international, « Cambodge : une réaction s'impose face aux graves violations des droits humains actuellement commises », Londres, 2010, p. 5.

<sup>634</sup> Thomas BELL, « Cambodian Journalist murdered ahead of national elections », the telegraph, 13/07/2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/cambodia/2403682/Cambodian-journalist-murdered-ahead-of-national-elections.html>

<sup>635</sup> Chhay Channyda, « Probe into murder of journalist Hang Serei Oudom closes », The Phnom Penh Post, 22/11/2012.

<sup>636</sup> Rapport d'Human Rights Watch, « Cambodge : le Premier ministre Hun Sen promeut et récompense des meurtriers », 13/11/2012. <https://www.hrw.org/fr/news/2012/11/13/cambodge-le-premier-ministre-hun-sen-promeut-et-recompense-des-meurtriers>

comme les gouvernants qui les protègent, n'ont à subir aucune conséquence pour ces actes. Le système judiciaire échoue à protéger les acteurs de l'information qui risquent leur vie afin de dénoncer la corruption et autres activités illégales qui ont cours au Cambodge. Depuis 1994, treize journalistes,<sup>637</sup> qui travaillent pour un organe de presse, ont été tués. Parmi ces treize cas, il n'y a eu que deux cas qui ont conduit à une condamnation ; les autres responsables n'ont jamais été traduits en justice.

Pareillement au Cambodge, les forces de sécurité ont recouru à une force excessive en réprimant des rassemblements pacifiques, et des personnes ont été blessées et d'autres tuées. Le 2 janvier 2014, dix hommes, dont quatre défenseurs des droits humains, ont été frappés à coups de bâton en bois et de barre métallique, puis arrêtés lors d'une opération militaire violente contre des manifestations, majoritairement pacifiques, menées par des ouvriers d'usines textiles en grève. Le lendemain, quatre hommes ont été tués par balle, et vingt et un autres blessés par des tirs à balles réelles des forces de sécurité lors de violents affrontements avec des ouvriers du textile en grève et d'autres manifestants dans le district de Pur Senchey et à Phnom Penh, la Capitale. Même si certains manifestants ont jeté des pierres, la vie des membres des forces de sécurité ou d'autres personnes n'avait pas été mise en danger. L'usage de balles réelles n'était manifestement pas nécessaire et il constitue donc une violation des normes internationales. Certaines victimes étaient encore des mineurs ; ainsi, Khem Saphath, âgé de 16 ans, avait une blessure par balle lorsqu'il a été aperçu pour la dernière fois. Depuis sa disparition forcée, il est présumé mort par sa famille. L'autorité a énoncé que les enquêtes se concentreraient sur les incitateurs des manifestations plutôt que sur la disparition de ce dernier <sup>638</sup>. Le Cambodge est un Etat partie à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées<sup>639</sup>. L'article 12 de cette Convention impose aux Etats membres d'assurer une enquête approfondie et impartiale sur la disparition forcée de toute personne, même si aucune plainte n'a été officiellement déposée<sup>640</sup>. En outre, l'Etat doit prendre toutes les mesures appropriées pour la recherche, la localisation et la libération des personnes disparues et, en cas de décès, pour la localisation, le respect et la restitution de leurs restes à leurs familles<sup>641</sup>. En juin 2014, le Cambodge a rejeté les recommandations des

---

<sup>637</sup> Rapport du LICADHO, Cambodian League for the promotion and defense of human rights, « CSOs call for an end to impunity in Cambodia on the international day to end impunity for crimes against journalists », 2/11/2015. <http://www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=393>

<sup>638</sup> Human Rights Watch, « Cambodia: Public letter urging an immediate investigation into the disappearance of Khem Saphath », 23/03/2014. <https://www.hrw.org/news/2014/03/23/cambodia-public-letter-urging-immediate-investigation-disappearance-khem-sophath>

<sup>639</sup> Nations Unies, « Convention Internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées », Collection des Traités. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=fr&clang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=fr&clang=fr)

<sup>640</sup> Article 12 (1) et (2) de la Convention Internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

<sup>641</sup> Article 24 (2) de la Convention Internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Etats qui participaient à l'examen du bilan du Gouvernement en matière de droits humains dans le cadre de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ils demandaient au pays d'enquêter sur le recours excessif à la force contre des manifestants et les homicides survenus pendant des manifestations, et de mettre fin à l'impunité dont jouissaient les auteurs de ces actes. Personne n'a eu à rendre de comptes pour les morts et les blessures infligées. Le tribunal n'a diligencé ni d'arrestation ni d'enquête sur la disparition de cette personne et les homicides des autres manifestants, en dépit de plaintes de leurs familles et des ONG. Le pouvoir judiciaire au Cambodge semble impuissant lorsque les affaires ont une forte connotation politique.

## **II :La justice. instrument politique du Gouvernement**

Chez Platon et Aristote, « *la justice est la vertu essentielle qui permet l'harmonie de l'homme avec lui-même et avec ses concitoyens* ». De façon plus moderne, la justice se confond tantôt avec l'idéal du droit naturel, tantôt, comme institution d'un État, avec le droit positif. Alors que le droit positif est le droit tel qu'il est réellement établi, et ce de manière variable, dans chaque État, le droit naturel est une conception idéale du droit, tel qu'il devrait être pour être conforme aux exigences d'humanité et de justice. La crise de la justice exprime la peur de l'insécurité que génère la mutation d'un modèle de société. Derrière la justice qui patine, c'est la démocratie qui se cherche, c'est la politique comme institution d'un monde commun qui est un jeu<sup>642</sup>. L'indépendance est la première dette de la justice. S'il y a une dette, il y a un débiteur, voire plusieurs. L'Etat est le premier débiteur de la justice et de son indépendance, mais il n'est pas le seul. Les juridictions et ceux qui les composent sont comptables également de cette indépendance<sup>643</sup>. L'indépendance est vécue non seulement comme une exigence morale, mais comme un droit et un devoir. C'est un droit parce que c'est la Constitution qui le proclame et exige à respecter le principe de la séparation des pouvoirs. L'ingérence d'autres organes dans le pouvoir judiciaire est contraire la Constitution. Quelque soit l'affaire, politique ou civile, le juge est indépendant et impartial dans son jugement sans regarder la volonté des partis politiques ou du pouvoir exécutif. Le droit à l'indépendance de la justice est une chose mais l'indépendance de ceux qui rendent la justice ne doit pas être négligée. On sait bien que la justice ne peut être indépendante si ceux qui la rendent ne le sont pas. L'indépendance et l'impartialité de ceux qui rendent la justice est un devoir très important. Un magistrat doit être libre de qualifier, d'interpréter et enfin de statuer. Bien sûr, cette liberté s'exerce sous le contrôle d'une juridiction supérieure mais au moment où la décision est rendue en dernier

---

<sup>642</sup> Jacques COMMAILLE et Martine KALUZYNSKI, « La fonction politique de la justice », Paris, La Découverte, 2007, P. 230.

<sup>643</sup> Fabrice HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », les Cahiers de la justice, 2012, PP. 41-61.

ressort, elle devient définitive. Si la décision à rendre n'est pas basée sur l'indépendance et l'impartialité, elle devient injuste pour les parties prenantes. Le respect du code déontologique par le juge renvoie à des règles et des disciplines renforçant sa liberté, de même que l'éthique implique la responsabilité de son acte. La morale et la conscience comptent dans la décision rendue par le juge. Le magistrat corrompu doit être puni et chassé si l'Etat de droit existe. Mais comment répondre si la décision du juge n'est pas issue de sa volonté en raison de l'ingérence du politique ?

Le Cambodge s'est toujours préoccupé des questions relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et surtout à l'instauration de l'Etat de droit dans l'immédiat après guerre. On ne peut pas parler d'Etat de droit sans l'indépendance de la justice, condition sine qua non de l'efficacité de son action et de sa crédibilité aux yeux des citoyens. Toutefois, elle dépend d'une combinaison de plusieurs éléments, comme l'organisation, le fonctionnement, le statut, les attributions et les moyens des magistrats. Or la justice cambodgienne, loin d'être indépendante, est sous la domination d'un exécutif fort, marqué par la domination d'un parti politique, voire d'un homme fort omnipotent, au mépris des institutions créées et reconnues par la Constitution. Au Cambodge, la justice est utilisée à des fins politiques car l'ingérence dans la décision du juge du pouvoir exécutif (parti au pouvoir) est nette. A titre d'exemple le 23 avril 2009, la députée de l'opposition et ancienne Ministre des affaires féminines, Mu Sochua, avait annoncé qu'elle portait plainte contre le Premier ministre pour diffamation, après des remarques à son encontre contenant des références à son genre. Peu après avoir déposé sa plainte, elle était à son tour poursuivie en diffamation par le Premier ministre, pour avoir rendu publique son intention de le poursuivre. En août 2009, la justice cambodgienne a rejeté sa plainte, mais l'a condamné pour diffamation à l'encontre du Premier ministre à une amende de plus de 4000 dollars. La décision a été confirmée par la Cour d'appel en novembre 2009, puis par la Cour suprême en lui donnant un délai de deux semaines pour payer son amende sous peine d'être emprisonnée. Ce cas hautement politisé démontre une érosion alarmante, à la fois de la liberté d'expression et de l'indépendance de la justice au Cambodge. Le Haut commissariat aux droits de l'homme<sup>644</sup> rappelle qu'aucune preuve d'atteinte à la réputation du Premier ministre ou d'intention malicieuse de diffamation n'a été apportée lors du procès. Parmi les problèmes qu'il avait soulevés figuraient déjà la question de l'indépendance de la justice, de la défense de la liberté d'expression et de l'absence de véritable espace de débat politique en raison de l'usage disproportionné de la notion de diffamation, de la désinformation et des incitations à poursuivre les opposants politiques.

La justice cambodgienne, régulièrement critiquée pour son manque d'indépendance, a multiplié les accusations fantaisistes contre les opposants. A titre d'exemple, un journaliste et

---

<sup>644</sup> Centre d'actualités de l'ONU, « Cambodge : Pillay dénonce l'utilisation de la justice à des fins politiques », 13 Juillet 2010. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22412#.Vm6G1GR94y4>

défenseur des droits de l'homme, Mam Sonando, a été condamné à vingt ans de prison pour complot séparatiste en octobre 2012<sup>645</sup>. Il était soupçonné d'avoir incité la population, vivant à la frontière vietnamo-cambodgienne, à se rebeller en raison d'un conflit foncier l'opposant à l'entreprise russe d'hévéaculture Casotim. Lors de l'expulsion, menée en mai 2012 par l'armée et la police, d'un millier de familles vivant sur les terres disputées, une jeune fille de 14 ans avait été tuée. Au lieu de rendre justice à la famille de la victime, le tribunal a condamné le chef de la manifestation. Sous la pression des ONG nationales et internationales, du parti d'opposition, des bailleurs de fonds internationaux et surtout de la visite de Barack Obama, président des Etats Unis, lors du sommet de l'Asean, Mam Sonando a été libéré après huit mois de prison<sup>646</sup>.

De même le 14 janvier 2014, les leaders de l'opposition cambodgienne, Sam Rainsy, chef du parti de sauvetage national du Cambodge (PSNC), et son adjoint Kem Sokha, sont convoqués par le tribunal pour être interrogés pour suspicion d'incitation aux troubles civils<sup>647</sup>. L'annonce de cette convocation intervient après plusieurs jours d'opération des forces de l'ordre contre des manifestations pacifiques, qui ont rassemblé les ouvriers, les syndicats, les ONG et le parti d'opposition pour dénoncer les conditions du travail et les salaires des ouvriers. Les manifestants dénonçaient aussi l'irrégularité des élections législatives de 2013 et réclamaient le départ du Premier ministre au pouvoir depuis 1985. L'ordre de répression donné par le Gouvernement a fait quatre morts et plusieurs blessés. La justice décide de convoquer les instigateurs des manifestations mais n'ouvre aucune enquête contre les auteurs des tirs <sup>648</sup> alors qu'il s'agit des plus graves violences commises contre des civils depuis 15 ans au Cambodge, selon la Ligue Cambodgienne de défense des droits de l'homme (LICADHO). De même, le 21 juillet 2015, après le boycott par les députés de l'opposition<sup>649</sup> de la session extraordinaire du Parlement, convoquée pour voter la loi sur les associations et organisations non gouvernementales (LANGO), qui nous l'avons vu, restreint et contrôle les droits et libertés fondamentaux selon les ONG nationales et internationales, les bailleurs de fonds, et la communauté internationale, 11 militants du PSNC sont condamnés à des peines de prison allant de 7 à 20 ans au motif d'incitation à l'insurrection lors de la manifestation du parc de la liberté en juillet 2014. La justice apparaît donc bien comme un instrument couramment

---

<sup>645</sup> Adrien LE GAL, « Au Cambodge, la justice recule face à un journaliste indépendant », Le Monde, 8/03/2013. [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/03/08/au-cambodge-la-justice-recule-face-a-un-journaliste-independant\\_1844967\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/03/08/au-cambodge-la-justice-recule-face-a-un-journaliste-independant_1844967_3216.html)

<sup>646</sup> Adrien LE GAL, « Au Cambodge, le défenseur des droits de l'homme Mam Sonando est libéré », Le Monde, 19/03/2013. [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/03/19/au-cambodge-le-defenseur-des-droits-de-l-homme-mam-sonando-est-libere\\_1850583\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/03/19/au-cambodge-le-defenseur-des-droits-de-l-homme-mam-sonando-est-libere_1850583_3216.html)

<sup>647</sup> 20 Minutes, « Cambodge : les leaders de l'opposition convoqués par la justice », 05/01/2014. <http://www.20minutes.fr/monde/1269745-20140105-20140105-cambodge-leaders-opposition-convoques-justice>

<sup>648</sup> L'humanité, « Cambodge : l'opposition poursuivi par la justice », 05/01/2014. <http://www.humanite.fr/cambodge-lopposition-poursuivie-par-la-justice>

<sup>649</sup> Rapport du Licadho, « Licadho condemns the conviction and sentencing of 11 CNRP officials and supporters », 21/07/2015. <http://www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=389>

utilisé par le parti au pouvoir pour museler ou forcer l'opposition à négocier s'il y a blocage politique.

Pareillement, l'adoption de trois projets de lois concernant l'appareil judiciaire déjà cités, prouve clairement que le pouvoir judiciaire est l'instrument, politiquement organisé par le parti au pouvoir, pour renforcer le contrôle du pouvoir exécutif. Ces trois projets de lois fondamentales relatives au système judiciaire, concernent l'organisation des tribunaux, le statut des juges et des procureurs et le Conseil suprême de la magistrature ; ils ont été soumis au Parlement sans publication préalable ni consultation des parties concernées, malgré les demandes répétées de la part de la société civile, des partenaires du développement ou encore de l'opposition<sup>650</sup>. Ces trois projets des lois ont été rapidement adoptés sans grand débat par les deux Chambres, et puis déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Ces trois lois ont pour but officiel de protéger et de promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire mais après examen des textes, certaines dispositions vont à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs. Elles donnent au Ministre de la justice une influence indue sur les tribunaux et le système judiciaire. Plus précisément, non seulement il reste membre du Conseil suprême de la magistrature mais possède de plus la prérogative de nommer un autre membre de ce Conseil. Cet organe est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qu'il statue sur toutes les questions relatives à la nomination, au transfert et à la promotion des juges. Il a en outre la compétence de recevoir des plaintes et de prononcer des mesures disciplinaires contre les juges. Le pouvoir exécutif ne devrait pas jouer le moindre rôle en ces matières. En outre, les juges et les procureurs ne doivent pas être des membres actifs d'un parti politique, mais la loi relative au statut des juges et des procureurs ne l'interdit pas<sup>651</sup>. L'ancien rapporteur spécial de l'ONU craint que la loi sur le statut des juges et procureurs n'inhibe en fin de compte la capacité de la justice à se réformer de l'intérieur, en imposant à tout juge ou procureur, souhaitant s'exprimer en public sur des questions liées à sa fonction, d'obtenir l'approbation préalable du Conseil suprême de la magistrature. S'il est clair que les juges et procureurs doivent s'abstenir de commenter les affaires dont ils sont saisis, ils devraient en revanche être libres de contribuer aux débats sur des questions d'intérêt public liées à la loi, à l'administration de la justice et au système judiciaire<sup>652</sup>.

---

<sup>650</sup> Communiqué de presse des Nations unies des droits de l'homme, « Cambodia: Lack of consultation on key laws sets worrying pattern for future legislation, warns UN expert », 27 mai 2014. <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14648&LangID=E>.

<sup>651</sup> Surya P. SUBEDI, rapport de l'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 16/09/2010, A/HRC/15/46.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/161/45/PDF/G1016145.pdf?OpenElement>

<sup>652</sup> Surya P. SUBEDI, Rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 15/08/2014, A/HRC/27/70.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/133/79/PDF/G1413379.pdf?OpenElement>

Le Gouvernement utilise l'appareil judiciaire pour menacer et harceler les activistes d'opposition. Le cas le plus récent est l'arrestation de militants d'opposition qui soutenaient l'intention de retourner au Cambodge de l'ancien chef de l'opposition, Sam Rainsy, en 2019 ; plusieurs personnes ont été poursuivies au tribunal<sup>653</sup>. Le gouvernement cambodgien a détenu près de 90 prisonniers<sup>654</sup> politiques à travers le pays. La répression par voie judiciaire de l'opposition politique et d'autres voix indépendantes a entraîné la fuite de nombreux dirigeants du PSNC à l'étranger. Les autorités ont arrêté et souvent poursuivi des personnes pour avoir exprimé des opinions critiques à l'égard du gouvernement, participé à un activisme pacifique ou à des activités de défense des droits de l'homme, ou être associé à des membres de l'ancien parti d'opposition<sup>655</sup>. L'indépendance de la justice au Cambodge reste une utopie si ces réalités demeurent inchangées.

Au Cambodge à part le non respect de la séparation des pouvoirs, le régime démocratique, qui est inscrit dans la Constitution, est strictement contrôlé par le Gouvernement.

## **Chapitre II : De l'autoritarisme à la démocratie contrôlée**

Le terme « démocratie » est traduit souvent par la souveraineté du peuple. L'originalité de ce mot vient de la combinaison des deux racines grecques « demos », qui signifie peuple, et « kratos », qui veut dire pouvoir. Donc la démocratie est le régime dans lequel le peuple a le pouvoir. Elle apparaît pour la première fois à Athènes où le débat politique est soumis à la décision du peuple. Elle est reprise et abordée par certains théoriciens du siècle des Lumières comme Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, ou encore plus tard par Alexis de Tocqueville à l'ère de la révolution industrielle. La démocratie est célébrée par la formule « *le gouvernement du peuple, par le peuple, et pour le peuple* »<sup>656</sup>. Selon Tocqueville, l'idée de progrès, associé à la consécration du régime démocratique comme régime légitime revendiqué, a généré un ensemble de travaux fondateurs de la sociologie du développement des sociétés humaines. La démocratie est d'abord basée sur le fondement du respect des droits et libertés fondamentaux. Elle assure l'égalisation des conditions avec une hiérarchie sociale ouverte et la possibilité pour les individus d'une évolution entre classes sociales et d'une évolution des classes sociales elles-mêmes. Dans ce contexte, la

---

<sup>653</sup> Reuters, « Cambodia arrests more opposition activists over alleged plots », 16/09/2019.

<https://www.reuters.com/article/us-cambodia-politics/cambodia-arrests-more-opposition-activists-over-alleged-plots-idUSKBN1W10X2>

<sup>654</sup> Human Rights watch, « Cambodia: repression of opposition increases », 14/01/2020.

<https://www.hrw.org/news/2020/01/14/cambodia-repression-opposition-increases>

<sup>655</sup> Human Rights watch, « Political prisoners Cambodia », 24/01/2020.

<https://www.hrw.org/video-photos/interactive/2020/01/24/political-prisoners-cambodia>

<sup>656</sup> Abraham Lincoln, 16<sup>e</sup> président des Etats-Unis de 1860 à 1865, a annoncé le discours de Gettysburg en 1863 lors de la cérémonie de consécration du champ de bataille.



démocratie représente le système politique le plus favorable aux libertés individuelles et aussi celui qui légitime les inégalités de position. De même, dans le régime politique démocratique, il y a une institution démocratique qui exerce un contrôle sur le pouvoir gouvernemental, et de ce fait limite la possibilité des fonctionnaires publics de se constituer une fortune personnelle et de mener à bien des politiques impopulaires.

La principale mesure de la démocratie est constituée par l'indicateur des droits politiques ; ce sont les droits à participer de manière significative au processus politique. Dans un Etat démocratique, cela implique le droit de voter pour tout adulte et de se présenter à une charge publique, et pour les représentants élus, d'avoir un vote décisif sur les politiques publiques. De même, les libertés publiques sont également respectées ; elles regroupent les droits à la liberté d'expression, à s'organiser ou à manifester, ainsi que les droits octroyant un certain degré d'autonomie à l'individu comme par exemple la liberté de religion, d'enseignement, de déplacement, ainsi que d'autres droits personnels. Ce n'est pas par hasard si Jean-Jacques Rousseau commence son ouvrage par la formule « *L'homme est né libre, et partout il est dans le fers* »<sup>657</sup>. Il veut mettre fin aux régimes qui privent les hommes de leurs libertés. Il poursuit « *renoncer à sa liberté, c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs* ». Il est donc de notre devoir d'être libre. Abordée et traitée par les Occidentaux, la démocratie est considérée, souvent par les Asiatiques, comme le triomphe du modèle occidental. Le Cambodge, Etat démocratique par sa Constitution, rédigée sous le contrôle de l'ONU, semble s'éloigner de ces principes. La définition de la démocratie, au sens des pays occidentaux, est très incomprise par le leader cambodgien car les droits et libertés fondamentaux qui sont des principes primordiaux de la démocratie, sont très loin d'être respectés (section I). En plus, la corruption ennemie de la démocratie, est en train de pousser le pays vers l'instabilité économique et politique (Section II).

### **Section I : La restriction des droits et libertés fondamentaux**

Au premier regard, les Etats où le respect des droits et libertés fondamentaux est assuré sont traditionnellement considérés comme une démocratie, sans discussion approfondie sur leur système économique ou encore leur gouvernance. Ils sont apparus en droit écrit, pour la première fois en Angleterre en 1689, par un acte parlementaire dénommé « Bill of Rights », qui énonce les droits et libertés de base. La Déclaration française de 1789, inspiré par Montesquieu lui-même influencé par le Bill of Rights, précise que les droits et libertés fondamentaux sont des droits inhérents à la personne humaine comme l'égalité, la liberté, la propriété, la sûreté ou encore la résistance à l'oppression. Classiquement, les droits et libertés fondamentaux renvoient aux droits inaliénables de

---

<sup>657</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU, « Du contrat social », 1762.

l'individu. Pourtant, ce n'est pas la seule limite à la « *fundamentalité* » des droits et libertés fondamentaux. Petit à petit, elle évolue vers « *l'essentialité* » de l'ensemble des droits et libertés. L'exercice de : la liberté d'association, la liberté syndicale, le droit de grève, etc.

Le système politique cambodgien est dominé, comme nous l'avons vu, par le PPC depuis plus de trois décennies. Le pays a déjà tenu des élections semi-compétitives, mais les élections de 2018 se sont déroulées dans un environnement extrêmement répressif qui n'offrait pas aux électeurs un choix significatif. Le principal parti d'opposition a été dissout, les dirigeants de l'opposition emprisonnés ou exilés, les capacités des médias indépendants et des organes de la société civile ont été restreintes. Pour remporter les élections et dissoudre le parti d'opposition, le Gouvernement, détenu par le PPC, utilise les menaces, les intimidations, les attaques violentes, les poursuites judiciaires pour faire taire ceux qui le critiquent. Un examen portant sur les libertés (§1) et sur les droits (§2) au Cambodge est indispensable pour comprendre la situation actuelle des libertés et droits fondamentaux dans ce pays.

### **§1 : Les libertés sous le contrôle du Gouvernement**

Durant la tragédie de la guerre civile, le Cambodge connaît peu de développement et de stabilité. Pendant plusieurs décennies de guerre, la liberté est détruite et difficile à instaurer car la moralité des citoyens est toujours rattachée à la souffrance subie sous les Khmers rouges et la peur du retour à la guerre est inhérente à la pensée des gens. Pour instaurer la paix et reconstituer l'État de droit au Cambodge, la Résolution 745, établissant l'Autorité Provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC), a été adoptée<sup>658</sup>. Soutenu par l'ONU, comme nous l'avons vu, la Constitution rédigée selon le modèle occidental de l'État de droit et du respect de la démocratie, a été promulguée. L'article 31 alinéa 1 de la Constitution de 1993 dispose que « *Le Royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans la Charte des Nations unies, dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l'homme, de la femme et de l'enfant* ». Cela signifie que les droits de l'homme, consacrés par les traités et les conventions internationaux ratifiés par le Cambodge, ont valeur constitutionnelle. Donc, le Gouvernement a l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour garantir ce respect. En abuser constitue une violation de la Constitution. Alors, pour que les droits et libertés fondamentaux ne soient pas exercés par les citoyens en dépassant leurs

---

<sup>658</sup> Résolution 745 du 28 février 1992 portant création de l'Autorité Provisoire des Nations unies pour le Cambodge, voir notamment les paragraphes suivants : « *Désireux de contribuer au rétablissement et au maintien de la paix au Cambodge, à la promotion de la réconciliation nationale, à la protection des droits de l'homme et à la garantie du droit du peuple cambodgien à disposer de lui-même grâce à des élections libres et équitables, convaincu que des élections libres et équitables sont essentielles pour un règlement juste et durable du conflit du Cambodge, contribuant ainsi à la paix et à la sécurité régionales et internationales* ».

limites, l'alinéa 2 de cet article continue à énoncer que « *Les citoyens khmers sont égaux devant la loi : ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyance, de religion, de tendance politique, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations. L'exercice de droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés doivent s'exercer dans les conditions fixées par la loi* ». Or après deux décennies de stabilité sociale et politique, la situation des droits de l'homme au Cambodge ne s'améliore pas, voire se dégrade selon certains observateurs nationaux et internationaux. Pour savoir si le Cambodge est un bon ou un mauvais élève en matière de respect des libertés fondamentales, nous devons d'abord jeter un regard sur la liberté d'expression (I) et les libertés d'association et syndicale (II).

### **I : L'intolérance de l'État quant à la liberté d'expression**

La liberté d'expression, tout comme d'autres droits de l'homme, est reconnue non seulement par l'article 31 de la Constitution cambodgienne, mais également garantie plus précisément par l'article 41 de la même Constitution. L'alinéa 1 de l'article 41 prévoit que « *Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, la liberté de presse, de publication et de réunion. Nul ne peut profiter de la jouissance de ces droits pour en abuser et porter atteinte à l'honneur d'autrui, aux bonnes mœurs et coutumes de la société, à l'ordre public et à la sécurité nationale* ». Bien que cette liberté soit garantie par la Constitution et les conventions internationales ratifiées par le Cambodge, la pratique de cette liberté est pleinement restreinte. Selon le classement mondial de l'ONG Reporters sans frontières en 2020<sup>659</sup>, concernant le niveau de respect de cette liberté, le Cambodge se classe 144<sup>ème</sup> sur 180 États. La situation s'est dégradée puisque le Cambodge se classait 143<sup>ème</sup> en 2019<sup>660</sup>. L'érosion brutale de cette liberté semble surprenante car dans le passé ce pays était considéré comme le meilleur dans la région par comparaison avec la Malaisie (123<sup>ème</sup>), l'Indonésie (124<sup>ème</sup>) et la Thaïlande (136<sup>ème</sup>), pays ayant un niveau de développement plus élevé que le Cambodge (117<sup>ème</sup> en 2012)<sup>661</sup>. Certes le Gouvernement déploie des moyens remarquables dans l'élaboration des lois visant un progrès démocratique, mais le pouvoir dans ce pays est concentré dans les mains du même Premier ministre et du même parti au pouvoir, le PPC, depuis 35 ans. Les procédures judiciaires engagées à l'encontre des journalistes, des membres d'organisations

---

<sup>659</sup> Rapport de Reporters sans frontières, « Le classement de la liberté de la presse », 2020.  
<https://rsf.org/fr/cambodge>

<sup>660</sup> Rapport de Reporters sans frontières, « Les grandes évolutions de l'édition 2019 », 2019.  
<https://rsf.org/fr/ranking/2019>

<sup>661</sup> Rapport de Reporters sans frontières, « Le classement de la liberté de la presse », 2012.  
<https://rsf.org/fr/classement-mondial-20112012>

non gouvernementales, des membres de l'opposition, sont les mesures les plus pratiques lancées par le Gouvernement contre ceux qui critiquent sa politique. Son intolérance vis-à-vis des oppositions en général contribue à ce que ce pays ne respecte pas la liberté d'expression. De jour en jour, le harcèlement judiciaire, en se basant sur les dispositions pénales inscrites dans le Code pénal<sup>662</sup>, envers les journalistes, les membres d'ONG, les membres de l'opposition, qui exercent légitimement leur droit à la liberté d'expression, a augmenté notablement. « *La critique n'est pas un crime mais l'exercice de la liberté de conscience, c'est un acte d'intelligence* », a déclaré l'ancien Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, Surya P. Subedi<sup>663</sup>. « *Une démocratie qui fonctionne correctement nécessite une opposition efficace. La démocratie, ce n'est pas le règne de la loi mais l'état de droit* », a-t-il poursuivi. De nombreux Etats ont tendance à dépénaliser la diffamation et celle-ci ne peut être invoquée que par une action civile<sup>664</sup> pour éviter que les gouvernants n'en profitent pas pour museler l'opposition.

Pareillement, la loi sur la presse, adoptée en 1995, est largement ambiguë. Il est vrai que la liberté d'expression a besoin d'une loi pour la contrôler, conformément à la Constitution<sup>665</sup> mais elle ne doit pas être abusive. Or beaucoup de contraintes ont été déployées dans cette loi. En vertu de l'article 12 de la loi sur la presse stipulant que « *La presse ne doit pas publier d'informations qui portent atteinte à la sécurité nationale et à la stabilité politique. Le propriétaire, le directeur de la publication ou le rédacteur est passible d'une amende de cinq millions à quinze millions de riels, sans préjuger des condamnations prévues par le Code pénal* ». Les termes de « sécurité nationale » et de « stabilité politique » ne sont pas précisés par le législateur, lacune qui laisse au juge une large marge d'interprétation entre les positions de ceux qui réclament le droit à la liberté d'expression, en basant sur la Constitution, et les autorités politiques qui prétendent protéger la loi. L'article 13 de ladite loi continue en disposant que « *La presse ne doit pas publier de fausses informations*

---

<sup>662</sup> L'article 305 du Code pénal de 2009 dispose que « *toute allégation ou accusation calomnieuse portant à l'honneur ou à la réputation d'une personne ou d'une institution constitue une diffamation. La diffamation commise par l'un des moyens énoncés ci-après sera punie d'une amende de 100 000 (cent mille) riels à 10 000 000 (dix millions) riels : 1. Des discours, par quelque moyen que ce soit, prononcés sur les lieux publics ou lors d'une réunion publique ; 2. Des écrits ou croquis, sur quelque support que ce soit, diffusés dans le public ou exposés à la vue de tous ; 3. Des moyens de communication audiovisuelle à l'intention du public* ». L'article 307 prévoit que « *toute expression insultante, toute terme méprisant ou toute violence verbale qui n'a pas d'incidence sur des chefs d'inculpation pour calomnie constitue une insulte. L'insulte proférée par l'un des moyens énoncés ci-après sera punie d'une amende de 100 000 (cent mille) riels à 10 000 000 (dix millions) riels : 1. Des discours, par quelque moyen que ce soit, prononcés sur les lieux publics ou lors d'une réunion publique ; 2. Des écrits ou croquis, sur quelque support que ce soit, diffusés dans le public ou exposés à la vue de tous ; 3. Des moyens de communication audiovisuelle à l'intention du public* ». L'article 311 stipule que « *la dénonciation d'un fait que l'on sait inexact et qui pourrait entraîner des sanctions pénales ou disciplinaires constitue une dénonciation calomnieuse lorsqu'elle vise : 1. Des autorités compétentes, à savoir un juge, un officier de police judiciaire ou un employeur ; 2. Ou une personne ayant mandat pour saisir les autorités compétentes* ».

<sup>663</sup> Centre d'actualités de l'ONU, « La critique n'est pas un crime, rappelle l'ONU », 24 février 2011. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=24552#.VpUq9MB94y4>

<sup>664</sup> Le Royaume Uni, l'Irlande, la Géorgie, le Mexique, le Ghana, le Togo, les Maldives, et le Sri Lanka ont dépénalisé la diffamation.

<sup>665</sup> L'article 41 alinéa 2 de la Constitution 1993 dispose que « *le régime de la presse est réglementé par la loi* ».

*insultant ou tournant en dérision les pouvoirs publics. La publication de telles informations est passible d'une amende de deux millions à dix millions de riels* ». L'article 14 prévoit que « *la presse ne doit pas publier d'informations portant atteinte aux bonnes mœurs, notamment : 1. des termes injurieux ou immoraux ; 2. des mots qui décrivent directement les activités sexuelles ; 3. des dessins ou des photos présentant les organes sexuels, ou des personnes nues, à l'exception des informations destinées à l'éducation ; 4. des caricatures injurieuses, ou des portraits de personne en bêtes. Toute contravention est punie d'une amende d'un million à cinq millions de riels* ». Ces dispositions critiquables et les termes largement vagues ont une conséquence néfaste sur la liberté d'expression et empêchent l'opinion publique d'obtenir une information libre, juste et transparente.

Selon Lucie Morillon, directrice de la recherche de Reporters sans frontières, « *Attaquer un journaliste est un acte illégal et une atteinte directe à la liberté de la presse* ». Récemment, la sécurité des journalistes et leur liberté à pouvoir exercer leur métier au Cambodge se sont vraiment dégradées en raison de menaces directes ou indirectes comme l'assassinat, les blessures volontaires, les représailles contre la famille ou encore la poursuite pénale. L'utilisation de la force excessive de la part du Gouvernement, contre les manifestants exprimant leurs opinions, devient de plus en plus un moyen pour assurer l'ordre public. Selon le rapport d'Amnesty International, les autorités ont répondu par l'intimidation, le harcèlement et une violence accrue aux mouvements qui expriment des idées critiques à l'encontre du Gouvernement. Les prisonniers d'opinion<sup>666</sup>, le nom donné par Amnesty International, ont subi de nombreuses condamnations dernièrement. L'interdiction totale de toute manifestation, mouvement et réunion, exprimant des opinions anti-gouvernementales, a été édictée pendant sept mois à partir de janvier 2014. Avant que l'interdiction ne soit partiellement levée par les autorités, suite à la négociation politique entre le parti au pouvoir et le parti d'opposition, au moins sept personnes ont été tuées, plusieurs ont disparu, des dizaines de personnes ont été blessées et une vingtaine d'autres<sup>667</sup> ont été emprisonnées par les autorités. Pour museler la liberté d'expression au Cambodge dénonçant les abus de la part des autorités, le Gouvernement a utilisé la violence, l'intimidation et le système judiciaire corrompu pour arrêter les activités des protestataires et faire taire leurs voix. En 2013 et 2014, des centaines de milliers de personnes sont descendu dans les rues pour demander un changement de gouvernement mais les autorités ont répondu par la violence contre les protestataires. Au début de l'année 2014, comme nous l'avons exposé, le Gouvernement a lancé une attaque contre le rassemblement au Parc de la liberté et transformer une manifestation pacifique en acte de violence. Tout au long de ces deux années, la liberté d'expression, réclamée par les défenseurs, est devenu, de plus en plus, un sujet de

<sup>666</sup> Rapport d'Amnesty International, « la situation des droits humains dans le monde », 2018, PP. 138-141.  
<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018FRENCH.PDF>

<sup>667</sup> Rapport de Human rights watch, « Rapport mondial 2015 : Cambodge », 2015.  
<https://www.hrw.org/fr/world-report/2015/country-chapters/268084>

discordes devant le tribunal y compris la détention arbitraire, la menace judiciaire et les fausses accusations de leur titulaire. De temps en temps, les gens sont retournés dans la rue malgré les menaces de mort ou d'emprisonnement pour affirmer leur liberté. Par conséquent, le nombre de défenseurs des droits de l'homme, qui sont morts, blessés ou emprisonnés à cause de l'exercice de leur action, ont augmenté de vingt-quatre personnes en 2013 à cinquante trois personnes en 2014<sup>668</sup>. La liberté d'expression est une partie des droits de l'homme ; elle peut être exercée soit sous forme individuelle soit forme collective. Quand la liberté d'expression n'est plus respectée, toutes les autres libertés sont dénaturées par les autorités.

En février 2018, le Code pénal du Royaume du Cambodge a été modifié pour inclure un article 437 bis intitulé « *Insulter le Roi* ». Cette disposition, souvent qualifiée d'infraction de lèse-majesté, interdit à quiconque de diffamer, d'insulter ou de menacer le Roi par le biais de « *discours, gestes, écrits, peintures ou objets de nature à porter atteinte à la dignité du Roi* ». Toute personne reconnue coupable, en vertu de l'article 437 bis, est passible d'un à cinq ans de prison et d'une amende de deux à dix millions de Riels. L'infraction de lèse-majesté a été largement critiquée par les organisations nationales et internationales de la société civile. Bien que la liberté d'expression doit être conciliée avec la protection des droits et de la réputation des autres, l'infraction de lèse-majesté restreint de manière inacceptable la liberté d'expression. La première condamnation, pour le délit de lèse-majesté à une peine d'un an d'emprisonnement, a été prononcée le 4 octobre 2018 à l'encontre d'un membre de l'ancien PSNC pour avoir insulté le Roi sur Facebook.

Le Gouvernement ne lâche pas l'attaque contre les journalistes. En novembre 2017, deux journalistes de Radio Free Asia, financée par le gouvernement américain, ont été poursuivis en justice pour espionnage. Jusqu'à maintenant, au lieu de rendre un verdict sur cette affaire, le tribunal continue à l'examiner<sup>669</sup>. La Radio Free Asia a fermé son bureau de Phnom Penh en septembre 2017 à cause de l'intimation gouvernementale contre les médias ; de même à la fin 2017, le gouvernement cambodgien a fermé plus de douze stations de radio locales, dont certaines avaient rediffusé les programmes de Radio Free Asia. Le journal de langue anglaise, The Cambodia Daily, a également été contraint de fermer, supprimant ainsi presque tous les médias critiques à l'intérieur du pays<sup>670</sup>.

---

<sup>668</sup> Rapport du LICADHO, « Les attaques et les menaces contre les défenseurs des droits de l'homme 2013-2014 », 09/12/2015, p.1.

[http://www.licadho-cambodia.org/reports/files/21120150912\\_HRD2013-3014\\_ENGFinal%20\(3\).pdf](http://www.licadho-cambodia.org/reports/files/21120150912_HRD2013-3014_ENGFinal%20(3).pdf)

<sup>669</sup> The Cambodia Daily, « Appeal court holds inclusive hearing into RFA case's reinvestigation », 22/01/2020.

<https://english.cambodiadaily.com/news/appeal-court-holds-inconclusive-hearing-into-rfa-cases-reinvestigation-158945/>

<sup>670</sup> Matthew TOSTEVIN & PRAK CHAN THUL, « Cambodian paper shuts with dictatorship parting shot », Reuters, 04/09/2017.

<https://www.reuters.com/article/us-cambodia-media/cambodian-paper-shuts-with-dictatorship-parting-shot-idUSKCN1BE11H>

Pareillement, Sovann Rithy<sup>671</sup>, directeur d'un journal, a été arrêté par les autorités le 7 Avril 2020 au motif d'avoir posté sur les réseaux sociaux un message dans lequel il citait le Premier ministre qui lors d'une conférence de presse avait affirmé que « *que les chauffeurs de motos-taxi locaux devraient vendre leurs véhicules s'ils font faillite en raison de la crise du coronavirus, car le Gouvernement n'a pas les moyens de les aider* ». Ces mêmes autorités ont arrêté un certain nombre de personnes sur des allégations selon lesquelles elles auraient diffusé de fausses nouvelles sur le coronavirus. Rien qu'au mois d'avril 2020, Human Rights Watch<sup>672</sup> avait noté 23 arrestations et 10 personnes en détention provisoire. De même le 13 mai 2020, elles ont arrêté Sok Oudom<sup>673</sup>, le propriétaire de la radio FM locale, pour des propos tenus lors d'une émission d'information diffusée sur la station de radio au sujet d'un différend foncier local. Les autorités ont allégué qu'il avait incité les gens à empiéter sur des terres appartenant à l'État. L'ONG Reporters sans frontières<sup>674</sup> a demandé aux autorités cambodgiennes d'abandonner toutes les charges retenues contre lui et à rétablir la licence de sa station de radio.

Le Gouvernement cambodgien s'attaque non seulement à la liberté d'expression mais également aux libertés d'association et syndicale.

## **II : Le recul des libertés syndicale et d'association**

L'article 35 de la Constitution dispose que « *Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la Nation* ». L'alinéa 5 de l'article 36 dispose que « *Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de créer des syndicats et d'en être membres* ». Pareillement, l'article 41, que l'on a cité ci-dessus, réaffirme la liberté d'expression, la liberté de presse, de publication et de réunion. La liberté syndicale est garantie non seulement par la Constitution mais également par une Convention internationale. L'alinéa 4 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 énonce que « *tout personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* ». L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que « *Les Etats parties au présent pacte s'engagent à assurer : a/ Le*

<sup>671</sup> The Cambodia Daily, « Journalist arrested for repeating Hun Sen's advice to motorbike taxi drivers », 09/04/2020.

<https://english.cambodiadaily.com/news/journalist-arrested-for-repeating-hun-sens-advice-to-motorbike-taxi-drivers-162520/>

<sup>672</sup> Human Rights Watch, « Cambodia: reporter jailed for quoting Hun Sen on COVID-19 », 10/04/2020.

<https://www.hrw.org/news/2020/04/10/cambodia-reporter-jailed-quoting-hun-sen-covid-19>

<sup>673</sup> The Cambodia Daily, « Cambodian journalist Sok Oudom detained on incitement charges », 20/05/2020.

<https://english.cambodiadaily.com/media/cambodian-journalist-sok-oudom-detained-on-incitement-charges-164298/>

<sup>674</sup> Reporters without borders, « Cambodian radio journalist held for covering land dispute », 22/05/2020.

<https://rsf.org/en/news/cambodian-radio-journalist-held-covering-land-dispute>

*droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut pas faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui. b/ Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier. c/ Le droit qu'ont les syndicats d'exercice librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les liberté d'autrui ».* L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « (1) toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. (2) L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publique ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police ». De plus, la liberté syndicale est un principe au cœur des valeurs de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). La Convention de l'OIT n°87 du 9 juillet 1948 consacre la liberté syndicale et la protection du droit syndical dans ses deux dimensions, individuelle et collective. La Convention de l'OIT n°98 de 1949 attribue au droit l'organisation et la négociation collective. La liberté syndicale est interprétée par l'OIT comme un droit fondamental de l'homme, dont la fonction principale est de niveler les relations inégales entre les travailleurs et les employeurs et de permettre ainsi aux travailleurs de se faire entendre<sup>675</sup>. La liberté syndicale est donc considérée comme le fondement du droit du travail aux niveaux national et international, et son statut au sein de la communauté internationale, et en particulier au sein de l'OIT, le prouve. De plus, la Convention de l'OIT n°87 ne concerne pas seulement le droit d'adhérer à un syndicat, mais régit également le droit des syndicats de désigner et de choisir leurs propres représentants et le droit d'élaborer leurs statuts et règlements sans ingérence de l'État. L'article 11 de cette Convention prévoit que « chaque État s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que les travailleurs et les employeurs puissent exercer librement le droit d'organisation ». C'est en outre le gouvernement, qui a la responsabilité ultime de défendre et de promouvoir les principes par la législation et la pratique, et de veiller à ce que les principes soient respectés par toutes les autorités de l'État, y

---

<sup>675</sup> ILO, « Giving globalization a human face », International Labour Conference, 101st Session, 2012, para 49.



compris les autorités judiciaires. De plus, les droits syndicaux, qui résultent des dispositions et principes de la convention n°87, constituent une norme minimale de protection. La liberté de constituer des organisations et de s’y affilier est *de facto et de jure* la première des droits syndicaux et la condition essentielle sans laquelle les autres garanties énoncées dans les Conventions n°87 et n°98 resteraient lettre morte. Le libre exercice de ce droit se compose de trois facteurs distincts, l’absence de toute distinction, en droit et en pratique, l’absence de nécessité d’une autorisation préalable et, enfin, la liberté de choix. Les trois éléments doivent être réunis afin de fournir une protection efficace. Ce droit est prévu à l’article 2 de la convention n°87 qui dispose que « *les travailleurs et les employeurs, sans distinction d’aucune sorte, ont le droit de constituer et, sous réserve uniquement des règles de l’organisation concernée, d’adhérer à des organisations de leur choix sans autorisation préalable* ».

Le droit pour les syndicats de fonctionner librement constitue l’un des éléments fondamentaux de la liberté syndicale car il leur permet de défendre les intérêts de leurs membres de manière adéquate. Le libre fonctionnement des syndicats est régi par l’article 3 de la Convention n°87<sup>676</sup> et comporte quatre droits distincts : le droit d’élaborer leurs statuts et règlements, d’élire librement leurs représentants, d’organiser leur administration et leurs activités et de formuler leurs programmes. En général, une législation trop détaillée ou des dispositions restrictives constituent une grave menace pour la création et le développement de syndicats. Il est important que les autorités n’interviennent pas dans la procédure électorale ni dans la détermination de l’éligibilité des dirigeants potentiels. Les dispositions qui permettent aux autorités d’intervenir dans la procédure électorale par le biais d’une réglementation détaillée, ou constituent une forme de contrôle préalable et permettent ainsi aux autorités publiques de gêner le processus, ou exigent la présence d’inspecteurs ou représentants du travail, sont toutes incompatibles avec la convention.

L’article 3 de ladite convention prévoit le droit des syndicats d’organiser leurs activités en toute liberté et de formuler leurs programmes, ce qui implique le droit de défendre les intérêts de ses membres par toute activité. Cependant, les principales difficultés rencontrées dans la pratique ont été les restrictions des activités politiques et du droit de grève. Comme la grève peut entraîner des conséquences graves pour les employeurs, les travailleurs et les tiers, elle suscite la plus grande controverse. La grève, par définition, est une cessation collective et concertée du travail de la part des salariés d’une entreprise en vue d’appuyer des revendications professionnelles. Le droit de grève est un des droits fondamentaux garantis par la Constitution de 1993<sup>677</sup>. La grève n’est pas

---

<sup>676</sup> L’article 3 de la convention n°87 prévoit que « *les organisations de travailleurs et d’employeurs ont le droit d’élaborer leurs statuts et règlements, d’élire librement leurs représentants, d’organiser leur administration et leurs activités et de formuler leurs programmes. Les autorités publiques s’abstiennent de toute ingérence susceptible de restreindre ce droit ou d’en entraver l’exercice licite* ».

<sup>677</sup> L’article 37 de la Constitution de 1993 dispose que « *le droit de grève et de manifestation pacifique doivent s’exercer dans la cadre de la loi* ».

qu'un simple phénomène reconnu par la législation nationale mais un mouvement reconnu au plan mondial par une convention internationale. Le droit de grève est reconnu par l'OIT comme un moyen légitime pour promouvoir et défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs. La grève, ayant pour but de promouvoir les intérêts économiques et sociaux des travailleurs, ne doit subir aucune sanction de la part des employeurs ni la répression de l'Etat. Les restrictions législatives à l'exercice du droit de grève doivent être proportionnées sous peine de violer la Constitution et la Convention internationale. La discrimination antisyndicale pour faits de grève est strictement prohibée par les normes internationales du travail, surtout la Convention n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949, la Convention n°135 concernant les représentants des travailleurs de 1971 et la Convention n°151 sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978. Ainsi l'article 1.1 de la Convention n°98 dispose que « *les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous les actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi* »<sup>678</sup>. De même, l'article 1er de la Convention n°135 stipule que « *Les représentants des travailleurs dans l'entreprise doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leur activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils s'agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur* »<sup>679</sup>. Pareillement, l'article 4.1 de la Convention n°151 énonce que « *les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tout acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi* »<sup>680</sup>.

Le Comité de la liberté syndicale condamne tous les actes de discriminations en matière d'emploi en énonçant certains principes comme « *nul ne devrait faire l'objet de discrimination dans l'emploi en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales légitimes, présentes ou passées* »<sup>681</sup>. Simultanément, il précise que « *nul ne devrait faire l'objet de sanction pour avoir déclenché ou tenté de déclencher une grève légitime* »<sup>682</sup>. Le licenciement de travailleurs, de syndicalistes ou de dirigeants syndicaux pour motif de grève constitue une discrimination flagrante en matière d'emploi. Parallèlement, le recours à des mesures extrêmement graves comme le licenciement de travailleurs, des syndicalistes ou des dirigeants syndicaux, du fait de leur participation à une grève et le refus de les réembaucher, implique de graves risques d'abus et

---

<sup>678</sup> Bureau international du travail, « Droit syndical de l'OIT : normes et procédures », Genève, 1996 b, p.17.

<sup>679</sup> Ibid., pp. 20-21.

<sup>680</sup> Ibid., p.39.

<sup>681</sup> Recueil du comité de la liberté syndicale de l'OIT, « Etude sur les principes formulés par les organes de contrôle de l'OIT au sujet du droit de grève », Genève, 1996, para 690.

<sup>682</sup> Ibid., para 590.

constitue une violation de la liberté syndicale<sup>683</sup>. Le Comité a énoncé également que « *nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé* »<sup>684</sup>. Quant à la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, elle constate particulièrement que « *pour pouvoir remplir leurs fonctions en pleine indépendance, les dirigeants et délégués syndicaux doivent avoir la garantie qu'ils ne subiront pas de préjudice en raison du mandat syndical qu'ils détiennent* »<sup>685</sup>.

En 1951, l'OIT a créé un Comité de la liberté syndicale chargé d'examiner les plaintes déposées par les organisations syndicales contre un Etat membre. Or en 2012, ce Comité a désigné le Cambodge, sur une liste de 32 pays examinés, comme celui où la liberté syndicale est la plus gravement violée<sup>686</sup>. Cette décision s'est basée sur les plaintes concernant les droits des employés et des syndicats en matière d'association, de négociation collective et de dialogue social. La Constitution et les Conventions internationales interdisent la discrimination antisyndicale ; cependant le Gouvernement cambodgien, qui a ratifié les conventions de l'OIT en 1999, a rédigé un projet de loi sur les syndicats<sup>687</sup>, controversé et rejeté par les syndicats nationaux et internationaux, malgré tout adopté par l'Assemblée nationale en 2016.

Le Cambodge, à partir des élections législatives de 2013, a connu de nombreuses manifestations de travailleurs, à l'appel des syndicats, qui revendiquent des meilleures conditions du travail et réclament un salaire minimum que le Gouvernement n'avait pas encore fixé. Malheureusement, les manifestations des travailleurs sont souvent réprimées par les actions très violentes de la part des autorités. La liberté syndicale, qui est un droit fondamental, a été marginalisée par la loi sur les syndicats qui contient certains articles non conformes aux conventions internationales. A titre d'exemple, une disposition de cette loi fixe à dix personnes minimum pour pouvoir créer un syndicat<sup>688</sup>. Ce seuil est contraire au principe de libre création et constitue un obstacle pour les travailleurs, contraire aux Conventions de l'OIT. Les syndicats doivent se conformer à diverses exigences afin de maintenir leur enregistrement et de continuer à fonctionner légalement. Par exemple, les syndicats doivent « *fournir une provision annuelle d'état financier et de rapports d'activité basés sur les registres financiers du syndicat ainsi que détaillant tous les revenus et leurs sources, les dépenses et le nombre membres, et la mise à jour de toute*

---

<sup>683</sup> Ibid., para 597.

<sup>684</sup> Ibid., Para 602.

<sup>685</sup> Ibid., Para 207.

<sup>686</sup> Centre d'actualités de l'ONU, « l'OIT accuse cinq pays de violation graves de la liberté syndicale », 15 novembre 2012. <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=29353#.VrDWuWR94y4>

<sup>687</sup> La loi sur les syndicats, adoptée le 4 avril 2016 par l'Assemblée nationale, approuvée par le Sénat le 12 avril 2016 et déclarée constitutionnelle par le Conseil constitutionnel par la résolution n° 160/002/2016/CC du 5 mai 2016.

<sup>688</sup> La loi sur les syndicats, article 10.

*information requise pour l'inscription dans les 15 jours suivant le changement* »<sup>689</sup>. Ces exigences peuvent violer les motifs autorisés de restriction du droit à la liberté d'association stipulés à l'article 22 (2) du PIDCP et à l'article 8 du PIDESC, qui prévoit le droit de constituer des syndicats et de s'y affilier pour la protection des intérêts de l'individu avec aucune restriction « autre que celles prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public pour la protection des droits et liberté d'autrui ». La loi sur les syndicats interdit également tout contact avec des ONG, qui ne sont pas enregistrées, dans le but de priver les syndicats de toute solidarité internationale. Si la loi est l'expression de la volonté générale, ayant pour but de gérer l'injustice et d'éviter l'anarchie sociale, tel n'est pas le cas de la loi sur les syndicats car elle ne protège pas suffisamment les droits à la liberté syndicale, à se syndiquer et à négocier collectivement.

Au Cambodge, ce n'est pas seulement la liberté qui est restreinte mais également les droits de l'homme qui sont menacés.

## **§2 : La répression des droits de l'homme par le Gouvernement**

L'année 2018 a été marquée par une grave détérioration de la situation des droits fondamentaux au Cambodge. Avant les élections nationales de 2018, le Gouvernement a pressé l'Assemblée nationale d'adopter de nombreuses lois restrictives visant à réduire au silence les voix divergentes. En même temps, l'espace réservé à la société civile a été très encadré dans le contexte de la « *révolution de couleur* ». Les procès hâtifs et les condamnations d'individus critiques à l'égard du Gouvernement, combinés à un environnement hostile autour des élections nationales, ont entraîné une diminution du sentiment de propriété et de participation du public au processus démocratique. L'usage des poursuites judiciaires pour réprimer les opposants a perduré ; les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes, les dirigeants syndicaux, les représentants de la communauté et d'autres personnes qui exercent leurs droits et libertés fondamentaux constitutionnels, sont souvent victimes de harcèlement judiciaire.

Les lois adoptées en 2015 et 2016 imposent à la société civile et aux organisations syndicales, de manière vague, de s'abstenir d'activités politiques ainsi que des exigences en matière d'enregistrement et de déclaration qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent entraîner la dissolution de l'organisation. Invoquant les principes de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence, les autorités rejettent toute critique internationale comme une ingérence dans les affaires intérieures du Cambodge et le Gouvernement a prononcé la dissolution de quelques organisations internationales pour le motif d'ingérence dans les affaires du Cambodge. Les militants de

---

<sup>689</sup> Ibid, article 17.

l'opposition continuent d'être ciblés par le Gouvernement ; en 2019, Human Rights Watch a signalé qu'au moins 145 personnes avaient été convoquées devant un tribunal<sup>690</sup>. Les autorités locales ont également continué à arrêter des membres de l'opposition et des militants des droits de l'homme sous des accusations fallacieuses. En juillet 2019<sup>691</sup>, les autorités ont arrêté des activistes lors d'un rassemblement pacifique marquant le troisième anniversaire de l'assassinat du Docteur Kèm Ley, un éminent commentateur politique et défenseur des droits de l'homme.

La situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Cambodge, notamment les libertés de pensée, d'expression et d'association, est très alarmante. De même, les conditions de travail des défenseurs des droits de l'homme (DDH) sont également préoccupantes. En 2013 et 2014 (année d'élections nationales et du mouvement des travailleurs pour obtenir le salaire minimum), les autorités, comme nous l'avons vu, ont continué de réagir sévèrement aux activités des DDH, notamment les défenseurs des droits fonciers et au logement, les syndicalistes, les journalistes et les travailleurs des ONG, en utilisant le harcèlement, l'intimidation, la violence et des actions en justice pour réduire les dissidents au silence. Malgré les exigences fixées par les normes internationales relatives aux droits humains, comme il sera expliqué ci-dessous, aucun mécanisme national indépendant n'existe au Cambodge pour protéger et promouvoir les droits des DDH. Les ONG offrent un certain soutien aux DDH – notamment une assistance juridique et un soutien humanitaire – toutefois les ONG ont des capacités et des ressources limitées, ce qui implique que dans de nombreux cas de violations, en particulier ceux qui ont lieu dans des zones reculées, éloignées de la capitale, le soutien aux DDH est souvent inexistant. La question sécuritaire et le niveau de risque, qui pèsent sur les DDH cambodgiens, se sont notablement détériorés depuis 2014. Le Gouvernement a pris des mesures radicales contre le travail des DDH durant les périodes pré-électorale et post-électorale.

D'après le Haut-Commissariat des Nations unies aux Droits de l'Homme (HCDH), les DDH sont des individus, groupes et organes de la société qui promeuvent et protègent les libertés fondamentales et les droits humains universellement reconnus. Ils cherchent à promouvoir et protéger les droits civils et politiques ainsi qu'à promouvoir, protéger et mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels. Ils promeuvent et protègent également les droits des membres de groupes tels que les communautés autochtones. La définition n'inclut pas les individus ou les groupes qui commettent ou propagent la violence<sup>692</sup>. Une enquête<sup>693</sup> estime que depuis l'an 2000,

---

<sup>690</sup> Human Rights Watch, « Cambodia: Over 145 opposition members summoned », 02/06/2019. <https://www.hrw.org/news/2019/06/02/cambodia-over-145-opposition-members-summoned>

<sup>691</sup> Human Rights Watch, Cambodia: Activists charged for participating in memorial, 12/07/2019. <https://www.hrw.org/news/2019/07/12/cambodia-activists-charged-participating-memorial>

<sup>692</sup> HCDH, « Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme », résolution de l'Assemblée générale, A/RES/53/144. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>

environ 700 000 personnes ont été expropriées de leurs propriétés ou ont été déplacées de manière forcée par l'octroi de concessions de terres à fin économique (CTE), acceptées par le Gouvernement, concession à long terme pour améliorer le secteur agricole du Cambodge. L'association pour les Droits de l'Homme et le développement au Cambodge (ADHOC), une des plus grandes associations qui soutient, protège et promeut les droits humains au Cambodge, signale que plus de 100 CTE ont été accordés par le Gouvernement rien qu'en 2012, alors qu'en 2011 il n'y a eu que 68 CTE. En Novembre 2012, 32 CTE avaient été délivrées aux concessionnaires malgré un moratoire décrété par le Premier ministre<sup>694</sup> la même année. Les CTE occupaient, en 2013, au moins 2 millions d'hectares de terres, ce qui représente au moins 10% de la superficie terrestre totale du pays<sup>695</sup>.

Même si les DDH ne sont pas bien protégés au niveau national, ils disposent de protections juridiques au niveau international, surtout en ce qui concerne la liberté d'opinion et d'expression, le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, qui servent à garantir essentiellement leur travail. A ce jour, le Cambodge a ratifié sept des neuf principales conventions internationales relatives aux droits humains : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son protocole facultatif, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs et enfin la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et la Convention contre les disparitions forcées ont été signées, mais n'ont pas encore été ratifiées par le Cambodge. En 1992, ce pays a accédé au PIDCP, qui contient des obligations juridiques, imposées aux États parties, de promouvoir le respect universel et effectif des libertés et des droits humains. L'alinéa 2 de l'article 19 du PIDCP garantit le droit à la liberté d'expression en stipulant que « *toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix* ». Le Cambodge a signé mais n'a pas ratifié le protocole facultatif se rapportant au PIDCP car une ratification du protocole facultatif donnerait au Comité des droits de l'homme des Nations unies la compétence de recevoir

---

<sup>693</sup> Cambodian Center for Human Rights, « Cambodia: land in conflict, an overview of the land situation », Phnom Penh, December 2013, P. 15.

<sup>694</sup> The Cambodia Daily, « Arrests of Land Rights Activists Double in 2012 », Presse, Phnom Penh, 24 Janvier 2013. <http://www.cambodiadaily.com/archive/arrests-of-land-rights-activists-doubled-in-2012-8276/>

<sup>695</sup> Ibid.

des plaintes individuelles concernant la conformité des actions du Cambodge avec ses obligations, en vertu du PIDCP.

L'Assemblée générale des Nations unies, en 1998, a adopté la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, également connue sous le nom de Déclaration des défenseurs des droits humains. En 2000, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a prié le Secrétaire général de nommer un représentant spécial concernant la situation des DDH pour superviser et appuyer sa mise en œuvre<sup>696</sup>. La Déclaration sur les DDH souligne l'importance, au niveau international, du travail des DDH et veille à leur protection. Elle n'est pas juridiquement contraignante, toutefois elle contient des principes, issus d'autres documents, qui sont juridiquement contraignants, tels que le PIDCP et elle les intègre dans le contexte du travail des DDH. De plus, la Déclaration sur les DDH a été adoptée par consensus à l'Assemblée générale et représente par conséquent un engagement très ferme de la part des États de la mettre en œuvre. Elle met l'accent sur la responsabilité des États de protéger les droits humains et les DDH, mais elle appelle également toutes les personnes à assumer leur rôle en tant que DDH.

Les articles 1, 5-9, et 11-13 de la Déclaration prévoient des protection particulières pour les défenseurs des droits humains, notamment les droits de chercher la protection et la réalisation des droits humain au niveau national et international ; de travailler en faveur des droits humains individuellement et en association avec d'autres ; de former des associations et des ONG ; de se réunir ou se rassembler pacifiquement ; de rechercher, obtenir, recevoir et détenir des informations concernant les droits humains ; de déposer des plaintes au sujet des politiques officielles et soumettre des propositions aux organes du gouvernement afin d'améliorer leur fonctionnement ; d'offrir et prêter une assistance juridique professionnelle qualifiée pour défendre des droits humains ; de jouir d'un libre accès de communication avec les organisations non-gouvernementales et intergouvernementales et enfin de recevoir une protection effective en vertu de la loi nationale lorsque, par des moyens pacifiques, ils s'opposent ou réagissent contre des actions ou des omissions attribuables à l'État qui ont pour résultat des violations des droits humains. Cette déclaration des DDH réaffirme le devoir de l'État de garantir la création et le développement d'institutions nationales indépendantes pour la protection et la promotion des droits humains et des libertés fondamentales. Les institutions nationales des droits humains (INDH) sont considérées comme les défenseurs publics des défenseurs des droits humains<sup>697</sup> et sont des organes de l'État dotés d'un

---

<sup>696</sup> HCDH, « Les défenseurs des droits de l'homme : protéger le droit de défendre les droits de l'homme », fiche d'information n° 29, P. 25.

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29fr.pdf>

<sup>697</sup> The Asian NGO network on National Human Rights Institutions (ANNI), « ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia 2018 », Bangkok, 2018.

mandat constitutionnel et/ou juridique pour protéger et promouvoir les droits humains. Ils font partie de l'appareil d'État et sont financés par l'État<sup>698</sup>. En décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les principes de Paris par une résolution, qui détermine les normes que ces INDH devraient respecter<sup>699</sup>. Les INDH sont accréditées dans le monde entier avec différents niveaux de statut, conformément à leur adhésion aux principes de Paris<sup>700</sup>. En Asie où de nombreux de pays font face à une détérioration de la situation des droits humains, le rôle des INDH est de plus en plus important.

Le 21 mars 2013, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a adopté par consensus une résolution concernant la protection des défenseurs des droits humains (A/HRC/22/L.13). Cette résolution historique appelle les États à garantir que « *les opinions divergentes puissent être exprimées pacifiquement* » et que les lois n'empêchent pas les fonctionnaires de rendre des comptes. La sensibilisation internationale sur le rôle crucial joué par les DDH a augmenté ces dernières années. La Commission interaméricaine des droits de l'homme affirme que « *les défenseurs des droits humains accomplissent un travail essentiel consistant à protéger les droits de chacun de nous* » ; la protection de ces défenseurs est par conséquent d'une importance toute particulière. L'Union Européenne (UE) a adopté des directives relatives aux DDH pour guider les actions de l'UE concernant les DDH dans les pays hors-UE<sup>701</sup>. La Résolution du Parlement européen sur les politiques de l'UE en faveur des DDH « *reconnait la contribution inestimable que les DDH apportent à la protection et à la promotion des droits humains, l'État de droit, la démocratie et la prévention des conflits au risque de leur propre sécurité personnelle* »<sup>702</sup>. En 2012, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'expression, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation des États américains, et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont adopté une Déclaration conjointe, relative aux

---

<https://humanrightsinasean.info/library/2018-annual-report-on-the-performance-and-establishment-of-national-human-rights-institutions-in-asia/>

<sup>698</sup> HCDH NU, « Institutions nationales pour les Droits de l'Homme : Historique, principes, fonctions et attributions », New York, 2010, P. 15. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf)

<sup>699</sup> Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/48/134, 04/03/1994. <https://undocs.org/fr/A/RES/48/134>

<sup>700</sup> Le sous-comité d'accréditation (SCA) du comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains est chargé de passer en revue et d'examiner les demandes d'accréditation des INDH et de faire des recommandations aux membres du bureau sur la conformité de l'institution requérante aux principes de Paris. Le SCA est composé d'une INDH dotée d'une accréditation de statut A pour chacun des quatre groupes régionaux ; à savoir l'Afrique, les Amériques, l'Asie-Pacifique et l'Europe.

<sup>701</sup> Défenseur des droits de l'homme – soutien de l'Union européenne.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33601&from=FR>

<sup>702</sup> Résolution du Parlement européen (2009/2199 (INI)), « la politique de l'UE en faveur des défenseurs des droits de l'homme », 17 juin 2010.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0226+0+DOC+XML+V0//FR>



crimes contre la liberté d'expression<sup>703</sup>, en mettant l'accent sur le fait que « *les crimes contre la liberté d'expression [...] constituent une violation particulièrement grave de la liberté d'expression et du droit à l'information* ». Elle a aussi noté que « *la violence et les autres crimes envers ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression, notamment les journalistes, les autres auteurs médiatiques et les défenseurs des droits de l'homme, exercent un effet paralysant sur la libre circulation de l'information et des idées à l'intérieur de la société (censure par mise à mort), et constituent ainsi des attaques non seulement contre les victimes mais également la liberté d'expression en soi...* ».

Pareillement, en Asie du sud-est, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), a adopté la Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN (DDHA) en novembre 2012<sup>704</sup>. La DDHA contient de précieuses dispositions concernant le travail des DDH, telles que la protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion en vertu de l'article 23, le droit à la liberté de réunion pacifique en vertu de l'article 24 et le droit de participer à la vie politique de son propre pays en vertu de l'article 25. Toutefois, la DDHA présente plusieurs lacunes. L'une des principales préoccupations est l'utilisation d'un langage flou et imprécis en ce qui concerne les restrictions de droits, qui permet que la réalisation des droits individuels dépende d'intérêts collectifs ou nationaux. Deuxièmement, la DDHA est formulée en termes respectueux de la loi nationale et du contexte régional et international, diluant ainsi la nature universelle et inaliénable des droits humains, et se révélant inférieure aux normes minimales du PIDCP et des autres pactes internationaux, exigeant de tous les États membres de l'ASEAN le respect. Le principe de souveraineté absolue des États membres est directement lié à cette déférence nationale. L'absence de mécanisme d'application supranational, tel qu'une Cour régionale des droits humains, rend la DDHA et la Commission des droits humains de l'ASEAN inefficace. En fait la DDHA pourrait être nuisible à la sécurité des DDH si des États tel que le Cambodge commençait à s'appuyer sur la DDHA pour y trouver des conseils et des justifications, plutôt que d'adhérer à des obligations en vertu du droit international relatif aux droits humains, juridiquement contraignant. En l'absence d'un organe régional de défense des droits humains qui soit entièrement opérationnel, les INDH et les Cours nationales d'Asie du Sud-Est sont indispensables dans la promotion et la protection des droits humains et des DDH au niveau national.

Le contexte législatif est un des facteurs qui influence la situation des DDH en matière de sécurité au Cambodge, bien qu'il y en ait beaucoup d'autres. Le mot sécurité signifie, en général, être à l'abri des menaces mais cela pourrait aussi inclure la sécurité contre les attaques physiques

<sup>703</sup> Déclaration conjointe sur les crimes contre la liberté d'expression, 2012. <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=905&IID=1>

<sup>704</sup> ASEAN, « Phnom Penh Statement on the adoption of the ASEAN Human Rights Declaration », Communiqué de presse, 19 novembre 2012. <https://asean.org/phnom-penh-statement-on-the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd/>

(sécurité physique), la protection des possessions (sécurité des biens) et la protection contre l'accès d'autres personnes à ses informations à caractère privé (sécurité de l'information). La sécurité, dans ce sens, signifie se sentir en sécurité<sup>705</sup>.

Les DDH au Cambodge font face régulièrement à des problèmes de sécurité en raison de leur travail de défense des droits humains. Les auteurs de violations des droits humains sont souvent des gens puissants qui réagissent aux défis lancés par les DDH par des menaces à leur sécurité. En plus, au Cambodge il existe un nombre restreint d'avocats qui sont disposés à se charger d'affaires mettant en cause des DDH, en raison des risques élevés que cela comporte et de la peur des représailles. Les avocats, qui défendent les droits humains, sont eux-mêmes vulnérables face aux menaces de poursuites judiciaires ou de radiation du barreau. Non seulement ils font l'objet de menaces gouvernementales de poursuites judiciaires personnelles ou visant les personnes qui leur sont liées, mais ils subissent également des pressions de la part de l'Association du Barreau du Royaume du Cambodge (BAKC) qui les poussent à se conformer aux exigences du Gouvernement. Le 8 février 2013, la BAKC a annoncé qu'elle serait plus rigoureuse dans la mise en œuvre d'une règle interne visant à régler la façon dont les avocats communiquent avec les médias. La règle empêche les avocats de défendre leurs dossiers ou de critiquer les verdicts par l'intermédiaire des médias, et des poursuites pénales peuvent être intentées si cette règle était enfreinte. Parallèlement, les femmes militantes en faveur des droits fonciers sont en première ligne dans la bataille contre les expulsions forcées qui sont, de plus en plus, fréquentes au Cambodge. Elles prennent maintenant une position ferme contre les expulsions forcées et les accaparements, soutenus par le Gouvernement. Elles mènent la lutte pour la justice au nom de leurs communautés, tout en prenant elles-mêmes d'énormes risques. C'est particulièrement visible dans les affaires de Boeung Kak et de Borei Keila, deux zones de Phnom Penh affectées par les accaparements et les expulsions forcées avec des indemnités insuffisantes que l'on a déjà invoqué ci-dessus.

Les principales et plus graves menaces auxquelles les DDH sont confrontés sont les attaques physiques, l'arrestation sans accusation ou sans mandat d'arrêt et le harcèlement judiciaire. Il existe plusieurs autres menaces plus spécifiques auxquelles sont confrontés certains types de DDH : pour les parlementaires de l'opposition, la levée de l'immunité parlementaire, pour les avocats DDH, la menace d'être radiés du barreau et pour les ONG, la menace d'être suspendues. Le niveau de risque, auquel les DDH sont exposés, augmente en fonction des menaces auxquelles ils sont confrontés et de leur vulnérabilité face à ces menaces. Toutefois, ce niveau de risque peut ensuite être réduit par la capacité accrue des DDH à faire face aux menaces qui pèsent sur eux. Une menace est une offensive contre un DDH résultant de l'exercice de son travail, et qui risque de se reproduire si le

<sup>705</sup> Bridges Across borders Cambodia, « A guide to personal security for human rights defenders », 2010. <https://namati.org/resources/a-guide-to-personal-security-for-human-rights-defenders-facilitators-edition/>

DDH poursuit son travail. Le niveau de menace dépend de la gravité de l'impact potentiel de cette menace et de la probabilité que cette menace particulière soit concrétisée, sur la base du niveau de fréquence auquel ce type de menace s'est concrétisé par le passé. Quant à la vulnérabilité, elle fait référence aux facteurs qui augmentent les chances qu'un DDH, ou un groupe de DDH, subisse une attaque ou un préjudice plus grave à la suite d'une attaque. Tous les DDH sont vulnérables au Cambodge du fait de facteurs tels que le contexte législatif, le manque d'INDH indépendantes, un système judiciaire corrompu et politisé, l'utilisation de l'appareil d'État pour faire taire les dissidences et l'impunité généralisée des auteurs de violations des droits des DDH. Toutefois la vulnérabilité varie selon le type de DDH. Les différents types de DDH ont des capacités différentes à faire face aux menaces, certains types de DDH sont mieux préparés pour faire face aux menaces que d'autres, ce qui réduit leur vulnérabilité. Le niveau de vulnérabilité des différents types de menaces est par conséquent lourdement tributaire du type de DDH. Il est clair que les DDH cambodgiens font face à un niveau dangereusement élevé de risque dans le cadre de leur travail. Les menaces contre les DDH sont multiples et souvent imprévisibles. Le manque de moyens appropriés pour évaluer et faire face aux menaces contre les DDH amplifie ces menaces. En outre, le manque de préparation, de prise de conscience et de connaissance chez les DDH, en ce qui concerne la réduction du risque, augmente leur vulnérabilité.

La politique économique du Cambodge s'est révélée problématique au cours des dernières années et constitue la source de beaucoup de questionnement concernant les droits humains de ce pays. Le travail des DDH, qui est lié à la protection des droits fonciers, sont ciblés lorsqu'ils dénoncent l'accaparement des terres et les expulsions forcées. Rien qu'en 2012, au moins 201 activistes en faveur des droits fonciers ont été arrêtés, le double des arrestations en 2011 où il n'y en a eu que 98 personnes. Malgré une société civile active et engagée, les groupes en faveur des droits humains au Cambodge s'accordent généralement à reconnaître que la situation des droits humains et celle des DDH se sont dégradées depuis 2012<sup>706</sup>. Les cas concrets concernant des mesures intolérantes de la part du Gouvernement à l'encontre des DDH se sont multipliés clairement après l'attaque perpétrée contre Chut Wutty et Hang Serei Odom en 2012. Le 26 avril 2012, Chut Wutty<sup>707</sup>, un écologiste éminent et directeur du groupe de protection des ressources naturelles, a été abattu par la police militaire alors qu'il enquêtait sur une exploitation forestière illégale dans la province de Koh Kong. Pareillement cinq mois après, le 11 septembre 2012 Hang Serei Odom, un reporter du journal local Vorakchun Khmer dans la province de Ratanakkiri, qui avait fréquemment fait état de l'existence d'une exploitation forestière illégale et de ses liens avec les fonctionnaires

<sup>706</sup> Human Rights Watch, « World report 2013: Cambodge », Janvier 2013.

<https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/cambodia>

<sup>707</sup> Fran LAMBRICK, « Who is responsible for the death of Cambodia's foremost forest activist », The Guardian, 01/05/2012.

<https://www.theguardian.com/environment/blog/2012/may/01/death-cambodian-forest-activist-chut-wutty>

cambodgiens<sup>708</sup>, a été retrouvé battu à mort dans sa voiture. Aucune enquêtes approfondies n'ont été menées par l'Etat, malgré la présence de trois organes nationaux compétents en la matière : premièrement, le Comité cambodgien des droits de l'homme, organe gouvernemental, deuxièmement, la Commission des droits de l'homme de l'Assemblée nationale et troisièmement, la Commission des droits de l'homme du Sénat.

Malheureusement, ces trois organes, en théorie protecteurs des droits de l'homme, sont loin de protéger les droits humains et les DDH. De même, l'assassinat contre l'analyste politique n'est pas un phénomène rare au Cambodge. C'est le cas de l'assassinat de Dr. Kem Ley<sup>709</sup>, analyste social et politique, qui a été tué par balle dans le centre ville de Phnom Penh au 10 Juillet 2016. Le meurtre de Kem Ley s'est produit au milieu d'une forte détérioration de l'espace des libertés fondamentales au Cambodge. Le tribunal cambodgien a condamné un homme à la prison à vie pour ce meurtre<sup>710</sup>. Le jugement est rendu, mais le meurtre est loin d'être résolu car le vrai auteur n'est pas amené à la justice<sup>711</sup>. Human Rights Watch<sup>712</sup> a exprimé que « *il y a trois ans que les autorités cambodgiennes n'ont pas encore mené une enquête crédible et impartiale sur le meurtre de Dr. Kem Ley* ». Depuis le meurtre de Kem Ley, le gouvernement cambodgien a harcelé<sup>713</sup> des personnes qui avaient exprimé des doutes quant à la version officielle des événements ou proposé des théories alternatives sur qui aurait pu être à l'origine de ce meurtre. Un certain nombre ont été poursuivis devant les tribunaux cambodgiens concernant ce cas. En outre en avril 2016, cinq membres du personnel de l'association cambodgienne des droits de l'homme et du développement ont été arrêté par les autorités pour avoir fourni des conseils et des assistance en matière de droits de l'homme à une jeune femme, accusée d'avoir eu une liaison extraconjugale avec Kem Sokha, chef du parti d'opposition au Cambodge<sup>714</sup>. Des experts des droit de l'homme des nations unies « *ont demandé*

---

<sup>708</sup> Reporters without borders, Murder of journalists continues to go unpunished in Cambodia, 11/09/2013.

<https://rsf.org/en/news/murder-journalists-continues-go-unpunished-cambodia>

<sup>709</sup> The Guardian, Cambodian government critic shot dead in Phnom Penh, 10/06/2016.

<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/10/cambodian-government-critic-shot-dead-phnom-penh-kem-ley-hun-sen>

<sup>710</sup> BBC News, « Killer of Cambodian activist Kem Ley sentenced to life », 23/03/2017.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-39362264>

<sup>711</sup> The New York Times, « A life sentence in Cambodia, but kem ley's murder is far from solved », 23/03/2017.

<https://www.nytimes.com/2017/03/23/world/asia/cambodia-kem-ley-killing-life-sentence.html>

<sup>712</sup> Human Rights Watch, « Cambodia: Three years and still no effective investigation into Dr. Kem Ley's killing », 08/07/2019.

<https://www.hrw.org/news/2019/07/08/cambodia-three-years-and-still-no-effective-investigation-dr-kem-leys-killing>

<sup>713</sup> Human Rights Watch, « Cambodia: Activists charged for participating in memorial », 12/07/2019.

<https://www.hrw.org/news/2019/07/12/cambodia-activists-charged-participating-memorial>

<sup>714</sup> Human rights watch, « Cambodia: Free ADHOC five rights defenders », 01/12/2016.

<https://www.hrw.org/news/2016/12/01/cambodia-free-adhoc-five-rights-defenders>

au Cambodge de mettre fin aux attaques contre la société civile et les défenseurs des droits de l'homme »<sup>715</sup>. Un autre phénomène menace grandement la bonne gouvernance : la corruption.

## **Section II : La corruption, facteur de nuisance de la bonne gouvernance**

La corruption est à la fois une cause et un symptôme de la mauvaise gouvernance et un obstacle majeur du développement durable et équitable. Selon la Banque Mondiale, « *la corruption est tout comportement par lequel les agents du secteur public et privé obtiennent un enrichissement improprie et illicite qu'il soit personnel ou à l'avantage de relation, ou qu'ils le provoquent en profitant de leur position* »<sup>716</sup>. Dans une définition plus restreinte, la corruption a lieu lorsque les fonctionnaires (y compris les bureaucrates et les politiciens) enfreignent les règles de conduite formelles dans la recherche de leurs avantages privés, que ce soit sous forme de pots-de-vin ou pour obtenir un avantage politique. La corruption, cancer qui torture physiquement et moralement la personne en cause, détruit profondément la société humaine. Elle crée l'inefficacité des politiques de productivité économique et encourage l'accroissement des affaires clandestines et illégales dans la société. Samuel Huntington a identifié la corruption comme « *un des critères de l'absence d'institutions politiques actives et, par conséquent, la corruption n'est pas le résultat des comportements de déviation d'un comportement acceptable, mais il est le résultat de la déviation des attitudes des comportements habituels et ceux en place* »<sup>717</sup>. La corruption a des effets néfastes sur le développement, du fait qu'elle mène à l'épuisement des ressources, à l'instauration des déséquilibres des infrastructures, à la fragilité et au défaut de la croissance économique et à l'échec des efforts de développement au moyen et à long terme. L'important est qu'il est peu probable que la corruption puisse être contrôlée dans un pays en développement, où le pouvoir politique est utilisé pour modifier les droits, récupérer des ressources et réécrire les règles du jeu.

La force relative de la corruption et la bonne gouvernance déterminent l'état de réussite ou d'échec du Gouvernement à atteindre les objectifs de développement. La corruption se développe lorsque le Gouvernement d'un pays ne parvient pas à renforcer les mesures de bonne gouvernance de manière régulière. Le coût de la corruption peut être circonscrit à quatre domaines : coût politique en termes d'atteinte à la démocratie et à l'État de droit, coût économique en épuisement de la richesse nationale, coût social en sapant la confiance des citoyens dans le système politique et ses

---

<sup>715</sup> Office of the High commissioner of United Nations, « UN rights experts urge Cambodia to stop attacks against civil society and human rights defenders », Geneva, 12/05/2016.  
<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19954&LangID=E>

<sup>716</sup> The World Bank, « Helping countries combat corruption: the role of the world bank », Washington, 1997, P. 8.

<sup>717</sup> Hassan ABUHAMOUD, « Corruption et ses répercussions », Magazine de l'Université de Damas, 2002, p. 445.

dirigeants et coût environnemental en dégradant l'environnement. La corruption est une manifestation de la faiblesse institutionnelle, de normes éthiques médiocres, d'incitations faussées et d'une application insuffisante. La corruption a clairement un impact négatif sur la gouvernance et affecte donc indirectement la croissance par le biais d'un effet d'éviction de l'investissement public ; elle affecte négativement le niveau de capital humain et la qualité institutionnelle. Plus la qualité de l'institution est faible, plus la corruption augmente.

Afin de mettre en place un système de bonne gouvernance solide, il est nécessaire d'examiner le sens et les méthodes de corruption qui menacent l'existence d'une bonne gouvernance. Dans cette section, on va étudier d'abord la petite corruption que l'on voit dans la vie quotidienne au Cambodge (§1) avant de découvrir la grande corruption qui endommage la bonne gouvernance et le développement de ce pays (§2).

### **§1 : Petits pots-de-vin, grand défi : ampleur et nature de la petite corruption**

Les principaux facteurs qui contribuent à la croissance de la corruption sont la faible probabilité d'être découvert et la perception d'une immunité contre les poursuites. Le secret gouvernemental, les restrictions d'accès à l'information des citoyens et des médias, des règles, des procédures et des réglementations mal définies/complexes et excessive peuvent toutes réduire les chances de découverte. Un manque de transparence dans le fonctionnement des agents publics peut aider les auteurs à couvrir leurs traces et il est très difficile de dénicher la corruption. Le caractère faible d'institutions censées enquêter sur des accusations de corruption et poursuivre les coupables, ainsi qu'un système judiciaire inefficace ou corrompu, aggrave encore le problème de la corruption et facilite l'immunité contre les poursuites.

La petite corruption, aussi souvent qualifiée de corruption administrative ou bureaucratique, se produit au niveau des fonctionnaires qui utilisent leurs positions et leur autorité administrative pour exiger des paiements afin de faciliter la fourniture d'un service public ou pour prendre une décision en leur faveur. Il y a des défis conceptuels importants pour définir et rendre opérationnel un phénomène aussi complexe et multidimensionnel que la petite corruption. En terme politico-institutionnel, les grandes bureaucraties ont souvent été associées à des niveaux de corruption élevés, de même que des cadres et institutions juridiques faibles ou inadéquats et un contrôle insuffisant. En particulier, les bas salaires ont été identifiés de façon cruciale pour expliquer les niveaux élevés de petite corruption. Le coût de la vie actuel est si élevé par rapport au petit salaire des fonctionnaires. Au Cambodge, la principale modalité de petite corruption la plus souvent rencontrée, héritée d'une bureaucratie dysfonctionnelle de l'État de guerre, consiste à verser un pot-de-vin et à utiliser des relations personnelles pour obtenir un service.

En fait, lorsque l'on cherche à s'éloigner des définitions génériques pour élaborer des conceptualisations plus précises et plus nuancées de la petite corruption, il est de plus en plus problématique de parvenir à des critères universellement applicables. Alors, il est important de préciser clairement ici en quoi consiste la petite corruption. Dans ce paragraphe, nous nous intéresserons à l'intervention des agents publics (I) et au népotisme (II) au Cambodge.

### **I : L'intervention des agents publics : un pot-de-vin pour un service public**

Les modèles de corruption les plus couramment utilisés, dérivés de la corruption néoclassique, supposent que la corruption repose sur les pouvoirs de l'État qui donnent aux agents publics la capacité de perturber les marchés et leur permettent de créer des facilités ou des obstacles pour les investisseurs privés et les citoyens, agissant généralement dans le respect de la loi. Ces pouvoirs donnent aux agents publics la possibilité de négocier des pots-de-vin en échange de l'attribution de services ou d'autorisations à ceux qui peuvent les payer ou d'éliminer les obstacles sur le chemin de ceux qui préfèrent payer que de subir retards ou obstructions. Il existe deux facteurs cruciaux dans la corruption néoclassique.

En premier lieu, la corruption nécessite l'existence de capacités étatiques formelles afin que les agents publics puissent légalement créer des facilités de différents types ou imposer des obstacles au fonctionnement des marchés. La création des facilités signifie que certains bénéficiaires potentiels seront disposés à payer un prix pour y avoir accès, et de même, la création d'obstacles signifie que certains acteurs du marché seront prêts à payer pour les éviter. Les pouvoirs officiels de l'État en la matière créent ainsi un potentiel de corruption.

En second lieu pour que la corruption existe, les agents publics doivent être incités à enfreindre la loi et à attribuer ces facilités rémunérées ou à lever les obstacles à ceux qui peuvent les payer. Parce que cette partie de l'échange est généralement illégale, les agents publics doivent encourir un risque minime d'être pris en flagrant délit et de perdre leur fonction publique. Il est faible si le salaire de l'agent public est bas, si le risque de détection est limité et si la probabilité d'être reconnu coupable et puni est minime, même après la découverte de l'acte corruptif. Les réglementations et les exigences excessives en matière d'autorisations n'ont souvent aucune utilité, sauf celle de permettre aux bureaucrates d'exiger des pots-de-vin du secteur privé. Ce type de corruption implique également les fonctionnaires de grade subalterne qui perçoivent des pots-de-vin pour s'être acquittés simplement de leur devoir ou pour ne pas harceler un citoyen en interprétant délibérément une réglementation très complexe et ambiguë (agents des douanes ou policiers se livrant à de petites extorsions). Ce type de corruption est très pénible et touche un grand nombre de personnes. En plus, les profits sont régressifs dans la mesure où les victimes sont très souvent

pauvres et augmentent les coûts de transaction. La capacité de l'État à adopter des lois inutiles peut encourager l'introduction fréquente de restrictions artificielles et de formalités administratives afin d'accroître les possibilités d'extorsion. Le coût économique de cette corruption est double. Premièrement, il existe un coût de recherche qui correspond au coût des ressources utilisées pour rechercher les facilités ou surmonter les restrictions. Cela inclut la perte de ressources potentiellement utilisables sous forme de pots-de-vin transférés à des fonctionnaires, censés les employer de manière moins efficace, ce qui entraîne une réduction des investissements. Cela inclut également d'autres ressources qui sont utilisées, par exemple par des fonctionnaires cherchant à conserver leurs positions dans des secteurs lucratifs de la bureaucratie. Il y a également un coût social en raison des facilités et des restrictions créées par les agents publics. Les allocations préjudiciables que les États peuvent créer comprennent les allocations monopolistiques, les restrictions à l'importation, les subventions aux industries naissantes qui ne se développent jamais, ainsi que les transferts et subventions à des groupes d'intérêts particuliers. Chacune de celles-ci engendre des pertes pour la société ; de même, les restrictions et les obstacles sur les marchés augmentent les coûts de transaction et entraînent des pertes d'efficacité. Les effets de ces allocations et restrictions sont donc des réductions d'efficacité économique et des pertes d'avantages sociaux qui peuvent entraîner une réduction supplémentaire des investissements. L'effet global de ce type de corruption est la somme de ces deux effets différents, la perte de ressources en recherche d'allocations et les effets néfastes des interventions, créées par des agents publics exigeant un pot-de-vin.

Des pots-de-vin peuvent être sollicités par le fournisseur des services publics comme condition préalable à la prestation du service. Dans ce cas, le pot-de-vin est une extorsion. Les usagers des services publics ont convenu que le refus de payer un pot-de-vin crée toujours des problèmes pour le demandeur de services, au minimum sous forme d'une attente indûment longue mais également de manière plausible sous forme d'autre type de représailles agressives ou même entraînant des conséquences personnelles dévastatrices. Dans d'autres cas, les agents publics exploitent leurs positions en créant de manière proactive des opportunités d'enrichissement personnel. A titre exemple, les directeurs d'écoles prestigieuses profitent, en épargnant de manière informelle, de certains créneaux dans le processus d'inscription afin de gagner de l'argent de parents riches dont les notes de leurs enfants ne suffiraient pas pour être acceptées sur la base du mérite.

La possibilité de croissance d'allocations et d'interventions soulève un certain nombre de questions cruciales pour l'analyse de la corruption. Si une série d'allocations avantageuses peut être créée par l'État, cela lui donne un pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles allocations seront



créées, comment elles seront attribuées et quelles conditions doivent être remplies pour que les bénéficiaires continuent à les percevoir.

Le type de corruption le plus pernicieux au Cambodge est la corruption prédatrice provenant des agents publics. Dans cette variante de corruption, les agents publics, directement ou indirectement par le biais de factions privées, s'emparent ou aident à s'emparer de ressources publiques, telles que des ressources foncières ou minérales. De nombreux agents publics sont impliqués directement dans l'expropriation des terres de citoyens ou permettent aux hommes d'affaires de le faire en contrepartie de versements d'argent. Avec un haut degré de coordination des services de l'État, le résultat peut être une protection efficace pour les détenteurs d'actifs privilégiés, qui peuvent même être aidés à s'approprier d'autres terres appartenant à des citoyens vulnérables. La corruption liée à l'expropriation des droits de propriété est particulièrement sensible, compte tenu de l'importance accordée à la stabilité des droits de propriété pour expliquer la pauvreté au Cambodge. Des droits de propriété bien établis requièrent une infrastructure publique importante de lois, de tribunaux et de mécanismes d'application garantissant que les droits de propriété sont clairement définis et que leur application ne dépende pas d'individus corrupteurs qui dépensent de l'argent pour soudoyer des agents publics. L'absence de ressources publiques nécessaires à la mise en place d'une infrastructure de protection signifie que de nombreux actifs sont vulnérables à l'expropriation. Les agents publics sont impliqués s'ils ferment les yeux sur les activités des expropriateurs qui leur fournissent des pots-de-vin ou qui sont leurs clients. Si la possibilité de contracter légalement est limitée en raison des coûts de transaction élevés des échanges sur le marché, il est possible d'expliquer pourquoi de nombreux transferts de terres ont lieu par le biais de mécanismes hors du marché. Ces transferts hors du marché sont généralement motivés par la cupidité et l'opportunisme des expropriateurs plutôt que par un calcul du bénéfice social net. Au Cambodge, des groupes influents et des factions puissantes sont susceptibles de lutter pour restructurer la propriété et s'emparer des biens d'actifs faiblement protégés en utilisant leur pouvoir politique. L'équivalent de l'allocation est ici l'actif ou les revenus que les agents publics peuvent exproprier ou aider les autres à s'approprier en utilisant leur pouvoir politique ou militaire. Le coût est le gaspillage des ressources par différents groupes prédateurs dans le cadre du maintien de leurs positions de pouvoir au sein de l'État. Aujourd'hui, le Cambodge est devenu progressivement un pays où aucun service n'est rendu sans échange d'argent.

La corruption peut également se produire sur le lieu de travail. Cela se produit souvent lors du recrutement du personnel par le biais d'un pot-de-vin. Avec des fonctionnaires de haut niveau corrompus qui ne recrutent et ne promeuvent que les corrompus, la corruption, se propage naturellement plus loin ; c'est parce que la chaîne de corruption continuera à monter des échelons,

depuis les cadres inférieurs jusqu'aux plus hauts dirigeants des institutions et des départements et la chaîne de corruption sera partout et ne finira jamais. La corruption sur le lieu de travail peut également impliquer des comportements d'extorsion où les victimes peuvent être le personnel des niveaux inférieurs de la chaîne de commandement. A titre exemple, un travailleur nouvellement embauché a été contraint de payer un pot-de-vin alors qu'il était encore en probation afin d'obtenir la lettre de confirmation et le formulaire de travail pour qu'il puisse être recruté officiellement comme un fonctionnaire. Les fonctionnaires de niveau supérieur obligent les subordonnés à s'engager eux-mêmes dans les pratiques de corruption. Si les subordonnés refusent, ils manquent l'opportunité d'emploi ou leur nom n'apparaîtraient pas sur la promotion du poste. Les subordonnés qui ne participent pas aux programmes de corruption prescrits ou qui dénoncent des cas de corruption peuvent subir de graves répercussions.

Les agents publics volent aussi l'argent de l'État en ne s'acquittant pas de leurs tâches. Les fonctionnaires publics et les enseignants à l'école sont souvent absents à leurs horaires de travail et exercent un autre métier ailleurs pour compléter le faible salaire payé par l'État. Alors, pour remplir les tâches des absents, le Gouvernement doit recruter plus de fonctionnaires et d'enseignants. Un autre moyen de voler l'argent de l'État au Cambodge est de laisser construire des infrastructures physiques de mauvaise qualité ; le coût de restauration de la même infrastructure, rendue inutilisable par sa mauvaise qualité de construction, enrichit encore le fonctionnaire compétent.

Au Cambodge, pour devenir rapidement un agent public, il y a deux façons, soit par un pot-de-vin, soit par le népotisme. Ce dernier est le moyen le plus pratiqué au sein de l'administration cambodgienne.

## **II : Le népotisme, facteur de la médiocrité du service public**

Le népotisme est à l'origine un terme utilisé dans l'Eglise par lequel les dirigeants des institutions favorisent l'ascension des membres de leurs familles dans la hiérarchie qu'ils dirigent, au détriment des processus de sélection ordinaires, du mérite et de l'intérêt général. Il est identifié par l'ONU comme un mode de corruption. Le népotisme est une accusation courante en politique lorsqu'une personnalité accède au pouvoir sans posséder les qualifications nécessaires, indispensables pour occuper des postes<sup>718</sup>. Le népotisme peut se produire dans divers domaines, notamment : le népotisme politique ; le népotisme familial ; le népotisme dans l'organisation<sup>719</sup>. Le népotisme politique affecte l'octroi de faveurs spéciales aux collaborateurs politiques dans les

<sup>718</sup> Arsim Gjinovci, « The impact of nepotism and corruption in the economic », Knowledge Horizons – Economics, Vol. 8, No. 2, 2016, PP. 133-139.

<sup>719</sup> Driton Fetahu, « The importance of nepotism and corruption management in institutions and the economy of the country », European journal of multidisciplinary studies, Vol. 2, Issue. 7, 2017, PP. 133-143.

organisations publiques. Le phénomène du népotisme politique s'est profondément enraciné dans la mentalité provinciale et régionale de la société. Privilégier les proches sur la base des liens familiaux, ce qui caractérise plus précisément le népotisme, permet, d'une manière ou d'autre, de recruter des proches sans mérite ni qualifications suffisantes, avec les conséquences ultérieures pour l'institution et la société elle-même. Les influences politiques et familiales ont contribué à l'emploi d'approches à différents postes au sein d'institutions publiques et d'État, l'emploi englobant tous les secteurs importants du pays. Le népotisme peut compromettre l'efficacité et l'efficacités de l'organisation, en particulier lorsqu'il a une incidence sur le moral des employés – l'embauche d'une personne non qualifiée, par le biais de la relation personnelle, peut sembler être une injustice s'il y a davantage de personnes qualifiées et capables pour faire le travail. Le népotisme au sein de l'organisation est généralement considéré comme contraire à l'éthique.

Le recrutement méritocratique de fonctionnaires fait partie intégrante d'une bureaucratie professionnelle. C'est donc un élément central de politique des recommandations des organisations internationales pour la réforme de la gestion publique dans les pays en développement. D'un point de vue sociétal, il existe de nombreuses bonnes raisons de professionnaliser la bureaucratie et de la protéger de toute influence politique. Il est plus efficace, car les fonctionnaires sont sélectionnés principalement pour leurs compétences. Il contribue à prévenir la corruption, car les fonctionnaires sans crainte de licenciement peuvent dénoncer les supérieurs politiques corrompus. Il exclut le patronage, le recrutement de fonctionnaires basé sur la loyauté politique ou personnelle, ainsi que le népotisme, le recrutement basé sur la parenté. Une administration liée au dirigeant par la loyauté crée des opportunités de corruption et peut, dans les systèmes autoritaires, servir comme un bouclier contre les rivaux. Généralement, le recrutement méritocratique est obtenu grâce à l'utilisation d'exigences scolaires pour l'emploi, combinées à des concours officiels.

Malgré les efforts de réforme, le népotisme et le patronage continuent cependant de constituer des problèmes omniprésents dans les administrations du Cambodge. Le népotisme est à la fois similaire et différent du patronage. Si le patronage peut s'appliquer à la fois aux partisans politiques et aux membres de la famille, le népotisme est par définition limité aux membres de la famille. Puisque les relations sont plus visibles que les loyautés politiques, le népotisme devrait être plus facile à découvrir que le patronage car la parenté est révélée dans le nom de famille. Les recherches académiques ont montré que le népotisme dans la rémunération et la promotion du personnel est une sorte de conflit d'intérêts. Cela signifie fournir un revenu non mérité ou une promotion de manière contraire à l'éthique à un membre de la famille ou à un proche de la famille. Cela se produit lorsqu'un personnel est récompensé simplement en raison de ses liens familiaux, en

ignorant ses caractéristiques et sans tenir compte de certains facteurs tels que le niveau d'éducation, les capacités, les compétences, les réalisations ou les performances.

Les effets négatifs du népotisme dans les institutions induisent premièrement, un moral bas du personnel qui peut se sentir moins motivé pour réaliser une meilleure performance puisque le membre du personnel privilégié en obtient tout le mérite. Le sentiment du personnel envers leurs travaux et leur organisation est très important. Possède donc un sentiment d'appartenance et, par conséquent, est susceptible de rester et de fournir des performances optimales. Se sentir valorisé, confiant, inspiré et enthousiaste sont les émotions essentielles qui suscitent l'engagement <sup>720</sup> ; deuxièmement, le sabotage interne, d'autres membres du personnel peuvent tenter intentionnellement de fragiliser le membre préféré en remettant constamment en question ses qualifications et performances ; troisièmement, le fort taux de rotation du personnel, les membres du personnels peuvent être exclus des promotions et des augmentations de salaire en faveur du favori, ce qui les démotive. En excluant les employés potentiels, le népotisme peut également entraîner une faible productivité, car le chef néglige une personne qualifiée et ne parvient donc pas à exploiter ses compétences pour le poste ; enfin quatrièmement, la méfiance à l'égard de l'équipe puisque le népotisme peut conduire à la ségrégation de membre du personnel et créer un clivage entre eux. Cela sape la confiance et l'harmonie dans l'organisation et engendre l'hostilité. De plus, les conflits entre les personnels, dus au népotisme, minent la confiance à l'égard de la direction, car toutes les autres décisions qu'elle prend sont considérées comme partiales. Les personnels remettent en cause le jugement et les décisions concernant les promotions, les sanctions et l'équité en cas de conflit.

Le népotisme nuit aux relations entre les personnels en affaiblissant les liens entre eux dans la mesure où il entraîne une inefficacité générale dans l'environnement de travail et nuisent à la satisfaction des personnels. Ce phénomène se produit lorsque les relations sont plus importantes que la qualification, la compétence, la capacité, l'expérience et que cela affecte la performance des personnels ainsi que la performance de l'institution. Il s'agit d'embaucher et de licencier des personnels juste pour donner la priorité à leurs agents préférés.

Au Cambodge, cette pratique est devenue une sorte de spécialité nationale et aujourd'hui toutes les institutions et entreprises publiques sont assujetties au système du népotisme qui dépend des largesses du budget de l'État. Les fonctionnaires publics sont tous connectés soit par la relation familiale, soit par la relation amicale. De facto, ils contrôlent notamment le Gouvernement, l'économie, les ressources naturelles. Aujourd'hui, le pays souffre d'une crise économique sévère

---

<sup>720</sup> Isaac Chukwuma et al., « Effect of nepotism on employee emotional engagement: interplay of organizational politics », *Journal of management information and decision sciences*, Vol. 22, Issue. 3, 2019, PP. 273-283.

avec un taux de chômage élevé qui incite parfois les citoyens à quitter le pays pour trouver du travail à l'étranger. Ce phénomène enfreint les droits de l'homme, le concept de l'État de droit, la démocratie et promeut la corruption. Plus important, le népotisme devient une norme sociale et culturelle, difficile à changer par un simple fait. Au Cambodge, le népotisme est incontestable ; une personne, occupant une haute fonction, introduit toujours sa famille grâce au poste qu'elle occupe, et cette pratique provoque une injustice dans la société. Cette pratique crée un affaiblissement du Gouvernement et produit des fonctionnaires incapables, engendrant ainsi l'inefficacité des services publics. Le népotisme est répandu dans toutes les institutions publiques du pays. Les organisations de la société civile ont recommandé une législation sur le népotisme au sein des institutions nationales, sans succès. La famille des dirigeants du parti au pouvoir, raison de sa longévité politique, occupent des postes clés au sein de l'appareil d'État (politique, armée, police, médias et économie du pays), secteurs qui soutiennent le PPC et lui permettent de rester au pouvoir. Le népotisme est ancré solidement dans la société cambodgienne parce que le PPC détient le pouvoir depuis la chute du régime khmer rouge. L'introduction des familles dans les institutions renforce le bien-fondé de la détention du pouvoir.

Même si la petite corruption est la plus vue et utilisée couramment par les fonctionnaires au Cambodge, mais la corruption la plus nuisible qui détruit sérieusement le développement du pays est la grande corruption.

## **§2 : La grande corruption, source d'échec du développement durable**

La grande corruption, autre nom de la corruption politique, est l'abus de pouvoir à un haut niveau qui profite à un petit nombre d'individus au détriment de la multitude et cause un préjudice grave et généralisé aux individus et à la société. La grande corruption est souvent liée à la corruption politique<sup>721</sup> car elle se produit au niveau politique gouvernemental où des lois peuvent être créées, modifiées ou perverties au profit d'acteurs puissants ; ainsi les dirigeants peuvent abuser de leurs positions en toute impunité pour leur bénéfice personnel ; la corruption politique apparaît dans le processus politique ; ce dernier est la structure où se déroule la prise de décision du gouvernement ; la corruption politique se produit dans la relation entre les acteurs politiques qui jouent un rôle dans le processus politique ; les acteurs politiques, qui ont le droit de prendre des décisions en raison de la corruption politique, utilisent leur pouvoir et leur autorité politiques pour violer les législations, les normes et les règles éthiques en vigueur ; la corruption politique est généralement confidentielle. Elle se produit à des niveaux élevés du système politique lorsque les

---

<sup>721</sup> Coskun Can Aktan, « Political corruption: an introductory study on terminology and typology », International journal of social sciences and humanity studies, Vol. 7, No. 1, 2015, PP. 47-66.

décideurs politiques utilisent le pouvoir dont ils sont investis pour maintenir leur pouvoir, leur statut et leur richesse.

Les produits de la grande corruption proviennent souvent directement ou indirectement de l'aide internationale au développement, privant ainsi les bénéficiaires visés d'une partie, voire de la totalité, de la valeur de l'aide. De plus, ceux qui s'engagent dans la grande corruption sont généralement déjà privilégiés du point de vue socio-économique. La grande corruption conduit non seulement à une mauvaise affectation des ressources, mais elle affecte également la manière dont les décisions sont prises. Elle est une manipulation des institutions politiques et des règles de procédure et influence donc les institutions gouvernementales et du système politique et conduit souvent à un déclin institutionnel<sup>722</sup>. La grande corruption se manifeste quand les dirigeants abusent plus ou moins systématiquement des lois et des règlements, qu'ils soient contournés, ignorés ou même conçus pour répondre à leurs intérêts. Elle produit un écart par rapport aux valeurs et principes rationnels et juridiques de l'État moderne et le problème fondamental est la faiblesse de la responsabilisation entre les gouvernants et les gouvernés. Le cadre juridique officiel de l'État est donc insuffisant pour évaluer et juger le problème de la corruption politique puisqu'elle constitue l'un des mécanismes par lesquels les détenteurs d'un pouvoir autoritaire s'enrichissent. La grande corruption peut donc se manifester de diverses manières : le financement politique illégal, l'abus des ressources de l'État, ou le détournement des aides internationales. Dans ce paragraphe, on va découvrir comment les dirigeants politiques, au Cambodge, détournent les aides, fournies par les pays occidentaux, pour favoriser leurs gains privés (I) avant de voir la corruption en matière d'investissement direct étranger (II) dans ce pays.

### **I : Le détournement des aides internationales par les dirigeants politiques**

Le but des aides internationales est de réduire la pauvreté et d'aider le pays à se développer. Aujourd'hui les acteurs du développement, bailleurs de fonds comme bénéficiaires de l'aide, sont de plus en plus conscients<sup>723</sup> que si l'on ne lutte pas contre la corruption, l'aide risque de parvenir partiellement aux pauvres, voire pas du tout. L'aide vise à réduire la pauvreté et à favoriser un développement équitable et durable ; son objectif est d'aider le pays à se doter des infrastructures sociales, économiques, physiques et gouvernementales qui sont essentielles à la réalisation de la croissance et à la stabilité. Ce sont les conditions fondamentales pour promouvoir une participation égalitaire des citoyens aux processus sociaux, politiques et économiques et aussi pour permettre

---

<sup>722</sup> Jonathan Rose, « The meaning corruption: testing the coherence and adequacy of corruption definitions », *Journal public integrity*, Vol. 20, Issue. 3, 2018, PP. 220-233.

<sup>723</sup> David de la Croix & Clara Delavallade, « Why corrupt government may receive more foreign aid », *Oxford economic paper*, Oxford university press, 2013, P. 1.

d'attirer les investissements tant domestiques qu'étrangers. La corruption peut compromettre de manière significative les résultats des programmes de développement. Au sein du pays bénéficiaire, la corruption peut gravement nuire à la réalisation des résultats escomptés, de manière directe, en détournant une partie de l'aide des objectifs et des bénéficiaires initialement visés, ou de manière indirecte, en encourageant l'utilisation impropre de l'aide. La demande de corruption ou l'extorsion par les décideurs publiques, responsables des ressources du développement, est tout particulièrement nuisible à la réduction de la pauvreté. Dans les environnements où la survie économique dépend d'un système de versement de pots-de-vin, la corruption limite le développement du savoir et des compétences, le renforcement des capacités au sein des institutions et des services publics ainsi que l'amélioration des conditions de vies des pauvres. Les recherches empiriques<sup>724</sup> démontrent l'existence d'un lien direct entre la qualité de la gouvernance dans les autres pays bénéficiaires de l'aide et les effets positifs de l'aide. Les niveaux substantiels d'aide qui ont atteint les autres bénéficiaires en l'absence de corruption ainsi que l'expérience de la corruption, elle-même, ont nourri les débats sur la lutte contre la corruption, la gouvernance et l'efficacité de l'aide. De même, la corruption peut survenir au sein même des systèmes d'assistance et dans la gestion des ressources de l'aide. Il n'existe que peu d'analyses et d'informations disponibles sur les chaînes logistiques dans l'acheminement de l'aide ou sur la manière dont les maillons de la chaîne sont structurés entre les contribuables des pays donateurs et le Cambodge. Le processus par lequel les pouvoirs publics prennent ces décisions demeure hors du contrôle des citoyens ; l'aide peut provoquer la corruption de multiples façons. Lorsque l'aide est fournie dans le cadre d'un système ou d'un régime corrompu, elle alimente la corruption et les ressources nationales pour le développement, et l'aide elle-même, en sont affectées<sup>725</sup>. Lorsque l'aide érode les mécanismes nationaux de responsabilité, elle offre de nouvelles opportunités de corruption. L'assistance, lorsqu'elle est fournie comme une ressource échappant au contrôle public dans le pays bénéficiaire, est tout particulièrement sujette à la corruption. De même, l'aide octroyée sous forme de soutien budgétaire, lorsqu'elle s'associe avec des mécanismes nationaux de contrôle et de surveillance nationaux inadéquats, peut encourager la corruption.

La gouvernance est, d'abord et avant tout, du ressort des gouvernés ; dans le cadre de l'assistance, les mesures de lutte contre la corruption doivent être intégrées dans les réformes de la gouvernance nationale et exigent un large soutien politique, institutionnel et public pour être efficaces et durables. L'aide peut jouer un rôle de soutien et parfois même de catalyseur mais elle demeure sans effet s'il n'existe pas déjà une dynamique et une large base de soutien en faveur des

---

<sup>724</sup> Thian-Hee Yiew & Evan Lau, « Does foreign aid contribute to or impeded economic growth », *Journal of international studies*, Vol. 11, No. 3, 2018, PP. 21-30.

<sup>725</sup> Jong-Dae Park, « Assessing the role of foreign aid, donors and recipients », *Re-inventing Africa's development*, 2019, PP. 37-60.

réformes<sup>726</sup>. Les efforts pour promouvoir une bonne gouvernance et mettre un frein à la corruption constituent avant tout une préoccupation et une aspiration de tous les citoyens et de toutes les institutions d'un pays. La volonté politique du Gouvernement pour satisfaire ces aspirations est une pré-condition indispensable pour que les efforts anti-corruption menés par l'État soient couronnés de succès<sup>727</sup>. Par conséquent, il n'est pas possible de traiter la corruption comme d'une question purement technique. Les bailleurs de fonds doivent évaluer l'ampleur de la volonté politique pour mettre en œuvre des mesures anti-corruption. Comprendre les incitations locales et les structures du pouvoir ainsi que l'environnement politique, que cela soit au sein du Gouvernement, dans le monde des affaires ou dans la société civile, est nécessaire pour comprendre les défis et saisir les opportunités. L'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption dans la coopération pour le développement, qu'elles soient légales, régulatrices, institutionnelles ou techniques, est avant tout déterminée par la volonté politique locale et la capacité des bailleurs de fonds à apporter leur soutien aux efforts nationaux sincères et avérés. L'étude du système national d'intégrité est primordiale pour évaluer l'intégrité des institutions clefs et leurs interactions<sup>728</sup>. Cependant, les solutions techniques qui visent à réduire les pouvoirs discrétionnaires (comme par exemple une meilleure cybergouvernance, la traçabilité des finances publiques, la gestion électronique de l'administration des douanes) peuvent soutenir ce processus en réduisant à la fois les occasions de corruption et en instituant des normes qui permettent d'améliorer la qualité des services publics dans d'autres secteurs. Dans le même temps, il est essentiel de disposer d'un système judiciaire efficace pour mettre fin à l'impunité, garantir la résolution équitable des différends, et faire appliquer l'Etat de droit de manière impartiale tout en promouvant la confiance du public, des bailleurs de fonds et des investisseurs. De plus, des institutions de contrôle essentielles, comme l'inspection générale, les organismes publics de vérification et les autres agences de surveillance jouent un rôle important pour garantir l'obligation de rendre des comptes<sup>729</sup>. De telles institutions indépendantes peuvent être soutenues par les bailleurs de fonds. En plus des organes élus, l'implication de la société civile est vitale pour dépasser la vision à court terme des acteurs politiques. Dans le monde entier, les prises de position de la société civile ont été indispensables pour le développement durable et équitable. La société civile, y compris les médias, les groupes préoccupés par les questions d'éthique dans le monde des affaires, les universitaires ainsi que le grand public sont autant de garanties indispensables pour empêcher que la corruption nuise au

---

<sup>726</sup> Niyonkuru F., « Failure of foreign aid in developing countries: A quest for alternatives », *Business and Economics journal*, Vol. 7, Issue. 3, 2016, PP. 1-9.

<sup>727</sup> Lauren E. Lopez, « Corruption and international aid allocation: A complex dance », *Journal of economic development*, Vol. 40, No. 1 2015, PP. 35-61.

<sup>728</sup> William Savedoff, « Anti-corruption strategies in foreign aid: From control to results », *Center for global development*, Washington DC, 2016, P. 5.

<sup>729</sup> Muhammad Ali et al., « The relationship between foreign aid and corruption: A case of selected Asian countries », *Journal of financial crime*, Vol. 26, No. 3, 2019, PP. 692-704.



développement durable et limite les choix des générations futures. La création de forums et de processus qui impliquent les différents acteurs est l'une des façons de prendre en compte différentes perspectives économiques, sociales et culturelles et peuvent alimenter de manière positive les stratégies de lutte contre la corruption. Le pluralisme des acteurs impliqués est indispensable pour renforcer la gouvernance et traiter la corruption endémique.

Bien que l'aide consiste à transférer des ressources publiques émanant de citoyens vers un autre groupe de citoyens plus désavantagés, l'information relative aux processus de prise de décision à chaque étape est limitée aux pouvoirs publics respectifs et aux employés des agences d'aide. Le manque de transparence de l'aide<sup>730</sup> empêche les contribuables des pays donateurs de comprendre les défis liés aux programmes de réduction de la pauvreté. Le manque d'information publique relative à l'affectation des fonds empêche les citoyens de devenir des partenaires dans l'identification et la prévention de la corruption. Si dans certains cas l'information existe et son accès est garanti, elle n'est pas toujours communiquée sous une forme qui peut être analysée et permettre d'engager des actions. La corruption s'épanouit dans des environnements où l'information est soit trop segmentée<sup>731</sup> ou trop synthétique, soit impossible à comparer, empêchant ainsi de tirer des conclusions sur l'utilisation des ressources financières. L'aide est d'autant plus vulnérable à la corruption que la population n'est pas informée. Les responsables locaux devraient être informés des services auxquels ils ont droit ainsi que des affectations budgétaires. La société civile (en tant que représentant de l'intérêt général et dans le cadre de son rôle de surveillance) fait partie de l'équation anti-corruption. La transparence et la diffusion de l'information sont essentielles pour susciter l'intérêt du public, la vigilance des ONG et le journalisme d'investigation. Il est difficile, voire impossible pour des responsables locaux, des ONG ou des groupes défendant l'intérêt général de déterminer exactement ce qu'un projet est programmé à obtenir dans un domaine particulier, comment les décisions d'investissement sont prises et, d'une manière générale, qui est payé combien pour faire quoi. La traçabilité systématique de l'assistance (y compris par les institutions suprêmes d'audit), qui distingue entre les prêts et les subventions de l'Etat, entre le soutien budgétaire et les projets d'investissement spécifiques, est immanquable pour prouver la transparence. Pour que le soutien budgétaire soit transparent, il est indispensable que les budgets de l'Etat soient transparents pour les recettes autant que pour les dépenses et qu'ils indiquent comment les fonds sont affectés et utilisés. Pour que les nouvelles approches soient efficaces, toutes les recettes et les dépenses gouvernementales doivent apparaître dans le budget et ces informations doivent être rendues publiques. La transparence dans la traçabilité des ressources financières et

---

<sup>730</sup> Paolo de Renzio, « Accountability dilemmas in foreign aid », Overseas development institute, London, 2016, P. 6.

<sup>731</sup> Bernhard Reinsberg, « Blockchain technology and the governance of foreign aid », Journal of institutional economics, Vol. 15, No. 3, 2019, PP. 413-429.

l'identification des caractéristiques du processus permettant que les affectations financières, l'estimation des coûts et les dépenses demeurent dans le domaine public sont vitales pour parvenir la corruption dans le cadre du processus de conversion de l'assistance en résultats tangible de développement.

La responsabilité vers le haut, envers les bailleurs de fonds, s'est révélée inefficace en termes de pertinence et de capacité à détecter la corruption. Renforcer la responsabilité en matière d'aide envers les bénéficiaires ciblés est le moyen le plus efficace de juguler la corruption. Une précondition indispensable à cette obligation de rendre des comptes est de renforcer le rôle et la capacité des populations désavantagées à l'égard des décisions sur l'utilisation des ressources de l'aide<sup>732</sup>. Rendre des comptes aux bénéficiaires est facilité par leur participation réelle dans les processus de prise des décisions et de mise en œuvre de l'aide. L'espoir d'une plus grande responsabilité publique ayant pour effet une réduction de la corruption a souvent été déçu car la participation n'était que formelle. Les populations désavantagées ont le plus à gagner dans les efforts efficaces de lutte contre la corruption. Les bailleurs de fonds doivent donner un rôle central à l'Etat dans le processus de prise de décision ainsi que dans l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance des stratégies anti-corruption. Elargir la base des acteurs impliqués à des niveaux pertinents du processus de prise de décision permet de promouvoir la transparence, le contrôle public et une approche proactive à la lutte contre la corruption. Le rôle de la société civile à tous les niveaux est indispensable pour permettre à la fois la mise en œuvre et le suivi de la participation. Dans les projets de développement, lorsque l'Etat a apporté sa propre contribution aux résultats en matière de développement, la corruption et le détournement des ressources affectées au développement ont considérablement diminué. Les négociations fiscales sont déterminantes car elles permettent aux citoyens d'exiger que son gouvernement rendre des comptes sur l'utilisation des ressources affectées au développement.

La délégation<sup>733</sup>, par le Gouvernement des responsabilités et des ressources financières et administratives aux niveaux locaux, peut être une opportunité déterminante de lutte contre la corruption ainsi qu'un nouveau défi. Les défis en termes de capacité sont reconnus par les bailleurs de fonds et l'État. Ils ont été abordés par le passé par le biais de programmes spécifiques de soutien à la décentralisation. Cette dernière offre une opportunité de renforcer la responsabilité publique dans le cadre politique et administratif. Le rôle des organes de contrôle et des mécanismes de recours pour les citoyens est déterminant pour satisfaire les attentes pour une plus grande responsabilité et une réduction de la corruption. Les défis locaux sont comparables aux défis

---

<sup>732</sup> Nilima Gulrajani & Rachael Calleja, « Understanding donor motivations: developing the principle aid index », Overseas development institute, London, 2019, P. 11.

<sup>733</sup> Gil S. Epstein & Ira N. Gang, « Making aid work: governance and decentralization », in Mak Arvin & Byron Lew, Handbook on the foreign economics aid, Cheltenham, Edward Elgar, « Economics », 2015, PP. 488-502.

identifiés au niveau du gouvernement central et exigent un engagement politique, des capacités et des ressources. Les gouvernements décentralisés opèrent au sein de communautés non homogènes dont le cadre régulateur est souvent plus complexe qu'au niveau national. Soutenir le gouvernement local exige de développer des approches stratégiques pour surmonter les résistances de l'administration centrale d'un côté (qui redoute la perte d'autorité qu'entraîne la décentralisation) et de certains groupes et responsables locaux de l'autre côté qui peuvent se sentir exclus de la relation patron-clientèle à laquelle ils bénéficiaient traditionnellement. Les relations patron-client locales représentent l'un des défis les plus grands pour une décentralisation libre de toute corruption. Les normes permettant de mesurer l'obligation de rendre des comptes, la divulgation complète des informations relatives au budget et à la planification, la transparence des marchés publics et la mise en place de formations<sup>734</sup> peuvent aider à lutter contre la corruption au niveau local. Les résistances politiques au transfert de pouvoir central vers la périphérie entraînent souvent une décentralisation imparfaite et les instances locales souffrent d'une insuffisance en matière de pouvoirs à percevoir des revenus. Il existe un risque élevé de collusion entre l'administration centrale, l'administration locale et les représentants élus en vue de détourner les fonds.

Les moyens durables et efficaces de lutte contre la corruption dans l'aide doivent être ancrés dans des mécanismes de responsabilité qui fonctionnent. Les bailleurs de fonds doivent jouer un certain rôle en demandant des comptes pour les financements et le soutien qu'ils fournissent. La demande pour plus de responsabilité doit légitimement venir des citoyens, de la société civile et des institutions de surveillance et de contrôle de l'Etat lui-même. La responsabilité dans le domaine de l'aide au développement est peu élevée vis à vis des contribuables des pays donateurs, en raison de la nature étrangère de l'aide. Cette dernière est également fournie non seulement par le biais des agences d'aide bilatérales et des ONG spécialisées dans le développement, mais aussi par des banques de développement multilatérales comme la Banque mondiale et les agences multilatérales des Nations unies, ces dernières étant très indirectement responsables envers les contribuables.

La Déclaration de Paris<sup>735</sup> sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005 constitue une étape pour ancrer les engagements et les obligations de partenariat dans le cadre de la responsabilité mutuelle. Pour être efficace<sup>736</sup>, l'aide doit s'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires. La responsabilité mutuelle vise à placer la relation d'aide sur une base contractuelle à double sens par laquelle les donateurs s'engagent à fournir une aide efficace et les partenaires à bien utiliser l'aide. La Déclaration de Paris définit les critères pour une aide efficace (alignement de

---

<sup>734</sup> Geske Dijkstra, « Aid and good governance: Examining aggregate unintended effects of aid », *Evaluation and program planning*, Vol. 68, 2018, PP. 225-232.

<sup>735</sup> Niels Dabelstein & Michael Quinn Patton, « The Paris declaration on aid effectiveness: histories and significance », *The Canadian journal of program evaluation*, Vol. 27, No. 3, 2013, PP. 19-36.

<sup>736</sup> Uchenna Efobi et al., « Foreign aid and corruption: Clarifying murky empirical conclusion », *Foreign trade review*, 2019, PP. 1-11.

l'aide sur les priorités, calendrier prévisible, déliement de l'aide pour une meilleure utilisation des ressources, etc.) et ceux pour une bonne utilisation de l'aide (priorités stratégiques claires, gestion financière saine, systèmes de passation des marchés transparents, etc.). Enfin, elle dresse aussi la liste des indicateurs de progrès par rapport aux critères à respecter.

Selon la Banque mondiale, en 2018, le Cambodge a reçu environ 768 millions<sup>737</sup> de dollars d'aide publique au développement (APD). Le Cambodge a reçu une aide étrangère importante pour la paix, le développement social et la réduction de la pauvreté. Environ deux millions de dollars ont été dépensés pendant le processus de paix organisé par l'ONU. Environ trois millions de dollars ont été accordés au Cambodge pour le développement entre 1998 et 2007 par divers donateurs, dont la BM, la BAD, les agences des Nations unies, le Japon et les Etats-Unis, qui représentaient environ les deux tiers de l'APD. Au Cambodge, la corruption systémique a eu un grand impact négatif sur l'aide. Le nombre excessif de fonctionnaires au profit des chefs des institutions, qui n'existent que de nom mais pas en personnes dans la réalité, fait un gros trou dans le paquet d'aide<sup>738</sup>. Le financement de l'aide tombe dans l'intérêts privés au sein des institutions plutôt que d'être utilisé aux fins prévues. La question de la corruption, en particulier de la corruption de l'aide étrangère, n'est pas nouvelle et a été intensément discutée et débattue par les principales institutions internationales telles que la BM. Le rapport de l'USAID a estimé que le Cambodge détourne l'aide internationale chaque année à hauteur de 300 et 500 millions de dollars<sup>739</sup>. L'Organisation internationale du travail estime que la corruption au Cambodge épuise environ 10% du PIB du pays, soit 1,7 milliard de dollars par an<sup>740</sup>. En 2013, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a publié un rapport exposant comment des représentants du Gouvernement cambodgien avaient sollicité près d'un demi-million<sup>741</sup> de dollars en pots-de-vin. Pareillement, des centaines de millions de dollars ont été injectés au Cambodge par la BAD pour renforcer la sécurité de l'eau, mais les populations rurales n'ont toujours pas accès à l'eau potable. Cela perpétue le problème du mauvais assainissement dans tout le pays entier, avec plus de 1000 enfants qui meurent chaque année en raison de diarrhées et de maladies liées à l'utilisation d'eau sale<sup>742</sup>. Il existe un lien intrinsèque entre la corruption au sein de la fonction publique

---

<sup>737</sup> The world bank, « Net official development assistance received (current US\$) – Cambodia », 2018.  
<https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=KH>

<sup>738</sup> Sophal Ear, « Combating corruption in Cambodia », Asian education and development studies, Vol. 5, No. 2, 2016, PP. 159-174.

<sup>739</sup> Sophal Ear, « The political economy of aid and governance in Cambodia », Asian journal of political sciences, Vol. 15, No. 1, 2007, P. 86.

<sup>740</sup> Van Severen, « Civil society in Cambodia: existing under a shadow », Civicus: World Alliance for citizen participation, 2014, P. 6.

<sup>741</sup> Adam Pasick, « Justice delayed: Cambodia's corruption is so pervasive, even slam-dunk cases get buried », Quartz, 25/03/2014.

<https://qz.com/191778/cambodias-corruption-is-so-pervasive-even-slam-dunk-cases-get-buried/>

<sup>742</sup> Adam Brak et al., « Corruption and rural water security in Cambodia », Future directions international, 05/09/2018.

cambodgienne et le faible accès des Cambodgiens ruraux à l'eau potable. Le risque de fraude<sup>743</sup> et de corruption au sein du ministère du développement rural, par exemple, a été identifié dans le cadre de conception et de suivi du projet sectoriel d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural de Tonlé Sap de la Banque asiatique de développement. De même jusqu'à 2017, le Fonds mondial a investi près de 500 millions de dollars au Cambodge<sup>744</sup>. Un rapport du bureau de l'inspecteur général du Fonds mondial (BIG) a confirmé des preuves de corruption au Centre national du paludisme du Cambodge. Il a constaté une double facturation systématique pour les missions menées sur le terrain par le même personnel. L'enquête<sup>745</sup> a analysé 654 ordres de missions entre juin 2014 et mai 2016 par 156 membres du personnel du centre national du paludisme. Le Fonds mondial a depuis mis en place des contrôles plus stricts pour empêcher la récurrence et accroître la surveillance des fonds de subvention.

Au Cambodge, la grande corruption existe non seulement sur les aides internationales, mais également sur les investissements directs étrangers.

## **II : La corruption sur les investissements directs étrangers**

Les investissements directs étrangers (IDE) jouent un rôle important dans la dynamique de croissance des pays en développement. De nombreuses études académiques ont analysé le rôle de la corruption en tant que facteur déterminant de la performance économique et de l'IDE dans les pays en développement<sup>746</sup>. Les flux de capitaux sont reconnus pour influencer positivement sur le développement d'un pays, grâce au transfert de technologie, aux investissements en capital, à l'augmentation de la productivité du travail et au secteur financier. Tous les gouvernements dans le monde entier reconnaissent que l'IDE est l'un des moyens les plus rapides d'atteindre une forte croissance, et la corruption est considérée comme l'un des principaux obstacles à attirer l'IDE<sup>747</sup>. En particulier, les investisseurs étrangers sont généralement attirés par un environnement relativement stable dans lequel la corruption a tendance à être relativement faible<sup>748</sup>. En outre, la

---

<http://www.futuredirections.org.au/publication/corruption-and-rural-water-security-in-cambodia/>

<sup>743</sup> ADB, « Cambodia: Tonlé Sap rural water supply and sanitation sector project », 2011, P. 8.

<sup>744</sup> The Global Fund, « Investigation in Cambodia », 03/03/2017.

<https://www.theglobalfund.org/en/oig/updates/2017-03-03-investigation-in-cambodia/>

<sup>745</sup> Shaun Turton, « Fraud at malaria centre: global fund reports uncover systematic double billing, nepotism », The Phnom Penh Post, 18/05/2017.

<https://www.phnompenhpost.com/national/fraud-malaria-centre-global-fund-report-uncovers-systematic-double-billing-nepotism>

<sup>746</sup> Trang thi-Huyen Dinh et al., « Foreign direct investment and economic growth in the short run and long run: empirical evidence from developing countries », Journal of risk and financial management, Vol. 12, 2019, PP. 1-11.

<sup>747</sup> Tristan Canare, « The effect of corruption on foreign direct investment inflows: evidence from a panel of Asia-pacific countries », Asian institute of management, 2018, PP. 35-55.

<sup>748</sup> Bakri Abdul Karim et al., « Corruption and foreign direct investment in ASEAN-5: A panel evidence », Economics and Finance in Indonesia, Vol. 64, No. 2, 2018, PP. 145-156.

qualité des institutions<sup>749</sup> politiques du pays, sa démocratie, sa bonne gouvernance et l'ordre public sont souvent considérés comme les principaux moteurs de l'IDE.

Par contre, la corruption peut être utile pour attirer les investisseurs corrompus pour en tirer des bénéfices maximaux, au détriment des ressources naturelles des pays en développement. L'IDE peut alimenter le comportement corrompu si ce comportement est une source d'accélération de la formalité administrative et une source de gain et de profit pour les investisseurs. La présence des investisseurs étrangers peut accroître l'activité locale et, partant, inciter les responsables gouvernementaux à créer des allocations, comme évoqué ci-dessus. Si les fonctionnaires augmentent leurs demandes de pots-de-vin, en fonction de la capacité accrue des citoyens à payer, la croissance économique introduite par l'IDE peut ne pas être redistribuée équitablement aux citoyens, mais aux fonctionnaires corrompus. La corruption, en présence d'un cadre réglementaire faible, peut jouer un rôle crucial pour les investisseurs corrompus, en vue de faciliter l'investissement, grâce aux connexions étroites avec les dirigeants politiques. La corruption permet aux investisseurs de contourner les formalités administratives complexes ; elle crée une opportunité pour les investisseurs corrompus en accélérant la prise de décision et en permettant aux investisseurs d'éviter des réglementations gouvernementales lourdes. Les pots-de-vin aident à compléter les bas salaires des fonctionnaires et permettent aux investisseurs de payer moins d'impôts. Les investisseurs peuvent également éviter une inspection exigée par la loi ou même recevoir un financement du Gouvernement. En outre, dans certains cas, les dirigeants politiques, qui reçoivent un pot-de-vin, permettent aux investisseurs d'imposer un prix excessif aux services publics dont la charge incombe aux citoyens.

Les dirigeants politiques, au Cambodge, ont un pouvoir discrétionnaire sur la création, la prolifération et l'interprétation des réglementations. Alors, si l'on utilise une métaphore, au lieu de « graisser les rouages » d'une administration rigide, la corruption devient « le carburant » d'une réglementation excessive et discrétionnaire ; par ce mécanisme, la corruption se nourrit d'elle-même. Avec les pots-de-vin fournis par les investisseurs, les dirigeants politiques, dotés de pouvoirs discrétionnaires, peuvent limiter l'accès des concurrents potentiels au marché. Dans le cadre d'un appel d'offres pour un marché public, le plus gros corrupteur l'emportera. Ces pots-de-vin sont détournés du Trésor public par les dirigeants politiques.

Il existe de nombreux exemples connus d'entreprises multinationales (EMN) confrontées à des critiques, vis-à-vis de la corruption, pour leurs relations commerciales dans les pays en développement. Les entreprises qui recherchent un accès aux marchés ou des contrats avec le Gouvernement peuvent être incitées à corrompre les fonctionnaires. Les fonctionnaires mal payés

---

<sup>749</sup> Samina Sabir et al., « Institutions and FDI: evidence from developed and developing countries », *Financial innovation*, Vol. 5, No. 8, 2019, PP. 1-20.

peuvent être tentés par les sommes potentiellement importantes proposées par les EMN. Généralement, la corruption aura un impact négatif sur l'attrait des IDE si les entreprises intéressées sont dissuadées par le coût supplémentaire de traiter avec des fonctionnaires corrompus ou par le risque de contracter dans des conditions institutionnelles corrompues. Cependant, lorsque les ressources naturelles sont concernées, les entreprises peuvent être plus disposées à traiter avec un régime corrompu ou pourraient même bénéficier de la corruption. Une EMN d'extraction de ressources pourrait potentiellement bénéficier de fonctionnaires corrompus si cela lui permet d'avoir davantage accès à ces ressources à un coût de redevance inférieur et/ou avec moins de réglementation applicable. L'investissement massif des entreprises chinoises dans l'industries du vêtement, la construction et l'hydroélectricité au Cambodge en est un bon exemple. Le soutien du Gouvernement chinois est le rôle clé permettant aux entreprises chinoises d'investir avec succès dans des environnements d'investissement difficiles comme le Cambodge. Ce pays est classé 144e sur 190 pays dans l'indice 2019 de la Banque mondiale pour la facilité de faire des affaires<sup>750</sup>. Les politiques bilatérales de la Chine, en particulier l'aide financière au gouvernement cambodgien, sont parfois essentiels pour obtenir l'approbation et la protection des investissements chinois. Le type de propriété et la spécificité des actifs, ainsi que la taille de l'investissement, déterminent si le soutien du Gouvernement chinois est une condition nécessaire pour réussir l'investissement au Cambodge. Un investissement réussi est un processus en deux étapes.

Premièrement, pour obtenir l'approbation de l'investissement, l'établissement de l'entreprise dans le pays étranger doit être perçu comme bénéfique par les élites politiques de ce pays.

Deuxièmement, la poursuite de l'exploitation d'une entreprise sous le contrôle étranger doit offrir aux élites politiques des avantages qui l'emportent sur d'autres options, telles que confisquer les actifs de l'entreprise ou empêcher l'entreprise de rapatrier ses bénéfices. Pour le secteur de l'hydroélectricité, ce sont les politiques du Gouvernement chinois, à savoir l'aide étrangère et les prêts au Gouvernement cambodgien, qui incitent les dirigeants cambodgiens à approuver et à protéger les investissements des entreprises publiques d'État chinoises. Contrairement à l'aide financière occidentale, le financement chinois est sans condition pour la réforme politique ; elle améliore plutôt que menace la survie politique des dirigeants de l'État d'accueil, dans ce cas le Cambodge. Afin de ne pas compromettre les apports futurs de ces ressources, les dirigeants cambodgiens devraient approuver et protéger les investissements chinois. Alors que la corruption relative aux IDE dans l'État d'accueil dissuade généralement les investisseurs étrangers, c'est l'environnement corrompu et non transparent du Cambodge qui permet au Gouvernement chinois et

<sup>750</sup>The World Bank, « Ease of doing business index (1= most business-friendly regulations) » – Cambodia, 2019. <https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ?locations=KH>

aux entreprises publiques chinoises de poursuivre cette stratégie en fournissant des approches par lesquelles l'influence de personnalités clés dans l'économie politique cambodgienne peut être obtenu hors des yeux du public. Les gains pour les élites politiques des deux pays dans la relation économique bilatérale créent un statu quo dans lequel les entreprises chinoises sont encouragées par leur Gouvernement à investir au Cambodge, et les dirigeants cambodgiens sont prêts à offrir une protection aux entreprises chinoises afin de maintenir les flux financiers de Chine sous forme d'investissement, d'aide et de prêts.

L'investissement chinois suscite beaucoup de controverses au Cambodge. Les entreprises chinoises manifestent un mépris flagrant de l'environnement, éludent les taxes et faussent la structure économique locale et sa capacité d'exportation. Les fabricants locaux sont affaiblis par les freins à l'exportation de matières premières et l'obligation d'importer des produits manufacturés afin de maintenir l'économie cambodgienne<sup>751</sup>. La construction d'infrastructures à grande échelle édifiées par des entreprises chinoises engendre des coûts importants pour l'écologie locale. Les entreprises chinoises ont construit plus de vingt autoroutes, couvrant plus d'un tiers du réseau routier national au Cambodge. Cependant, certaines constructions étaient de mauvaise qualité<sup>752</sup>. Pendant quatre années consécutives de 2016 à 2019, la Chine a investi environ 7,9 milliards<sup>753</sup> de dollars par an au Cambodge, ce qui en fait le plus grand investisseur direct étranger. Les investissements chinois dans des projets de développement ont également produit des effets dangereux sur la forêt et la biodiversité dans la zone touchée. A titre d'exemple, l'un des plus gros investissements chinois concerne le Golden Silver Golf Resort, couvrant 3 300 hectares, situé dans le Parc national<sup>754</sup> protégé de Ream. Le projet est réalisé dans la concession foncière fournie par le Gouvernement cambodgien et coûterait environ 5 milliards de dollars sur une période de construction de 20 ans. Des préoccupations environnementales ont été signalées au début de ce projet. Une grande couverture forestière sera perdue et un grand nombre d'arbres précieux tels que le bois de rose, convoité par les Chinois, seront supprimés<sup>755</sup>. Dans un pays où l'exploitation forestière illégale est endémique et où très peu de mesures ont été prises par le Gouvernement pour l'empêcher, cette déforestation rendra le Cambodge plus vulnérable aux répercussions du changement climatique et des catastrophes naturelles.

La question de la corruption est pertinente dans le contexte d'abondance de ressources

---

<sup>751</sup> Neil Renwick, « China's approach to international development: A study of southeast Asia », *Journal of China and international relations*, Vol. 3, no. 1, 2015, PP. 104-129.

<sup>752</sup> David Lee Cook et al., « Chinese enterprises' investment in infrastructure construction in Cambodia », *Asian perspective*, Vol. 43, No. 1, 2019, P. 191.

<sup>753</sup> Yurou, « Cambodia attracts 7.9 billions USD investment from China in nearly 4 years », *Xinhua*, 11/10/2019. [http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c\\_138462725.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/11/c_138462725.htm)

<sup>754</sup> Sovinda Po et al., « Assessing the impacts of Chinese investments in Cambodia: The case of Preah Sihanoukville province », *Pacific Forum*, 2019, P. 12.

<sup>755</sup> Gregory McCann, « Cambodia: Last hope for Indochina, or on its last breath? », *Asia Sentinel*, 27/08/2018. <https://www.asiasentinel.com/p/cambodia-last-hope-indochina>



naturelles, susceptible de favoriser les comportements des fonctionnaires en recherche d'allocations. La corruption se produit dans l'économie où les dirigeants détiennent la plus grande autorité et peuvent exercer leurs pouvoirs discrétionnaires, sans respecter l'interprétation et l'application de la réglementation. Le Cambodge est riche en bois, en minerais et en pétrole récemment découvert. Depuis 1995, Global Witness expose la manière dont les dirigeants politiques et commerciaux cambodgiens exploitent les ressources naturelles du pays dans leur intérêt personnel afin de consolider leur propre pouvoir. Alors que ces biens publics pourraient permettre de stimuler la croissance économique, leur gestion par des fonctionnaires corrompus contribue à alimenter le conflit, la corruption et les atteintes aux droits de l'homme. Global Witness a ainsi révélé que le syndicat forestier le plus puissant du pays est dirigé par des membres de la famille du Premier ministre et d'autres fonctionnaires. Cette élite politique est aujourd'hui responsable de la gestion de la richesse minérale et pétrolière du pays. Les recettes dégagées de ces nouvelles industries extractives pourraient, à condition d'être bien gérées, donner au Gouvernement cambodgien une occasion certaine de sortir sa population de la pauvreté. Mais cela n'est pas le cas au Cambodge car les fruits, issus de la gestion des ressources naturelles, alimentent la corruption de la fonction publique de la base au sommet. Donc les ressources naturelles, qui sont le moyen principal pour développer le pays et extraire la population de la pauvreté, n'ont pas vraiment contribué au développement humain des citoyens cambodgiens.

## Conclusion

Cette thèse a pour but de proposer un modèle de gouvernance qui inclut les différentes parties prenantes en se basant sur l'étude approfondie de l'histoire, de la société en tant que telle et des institutions publiques, au sens institutionnel, politique et juridique, du Royaume du Cambodge, pays en développement moins avancé, et en se concentrant plus précisément sur la dimension du développement durable.

La présente recherche est née de la passion de l'auteur pour son pays et de sa volonté de le voir se développer harmonieusement. La recherche est clairement liée à l'observation de l'histoire, de la société et des institutions du Cambodge en s'appuyant sur la recherche académique et sur les cadres théoriques dans ces domaines. Il est vrai que la problématique de la bonne gouvernance et du développement durable est multidisciplinaire et que l'analyse sous le seul angle du droit est insuffisant. C'est la raison pour laquelle les domaines de la gestion, de la sociologie et de la science politique ont été aussi abordés.

Le concept de développement durable est devenu un sujet de discussion au niveau international après la publication par l'ONU, en 1987, du Rapport Brundtland « Notre avenir à tous ». Le développement durable y est défini comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures, en garantissant l'équilibre entre la croissance économique, la protection de l'environnement et le bien-être social* ». Ainsi, les principes du développement durable incluent une croissance économique stable et à long terme ; un développement économique et social proportionné et équilibré de même que la préservation de l'environnement pour les générations futures et l'utilisation et l'allocation efficaces des ressources naturelles.

Après la Seconde guerre mondiale, les Etats ont utilisé tous les moyens disponibles pour se développer ; les pays en développement, riches en ressources naturelles, les ont exploitées de manière inappropriée et injuste, surtout le Cambodge pays moins avancé, dans le but de développer rapidement leurs économies. De plus, les institutions publiques du Cambodge, sorties d'un génocide et d'une longue période d'instabilité politique, sont faibles et incompétentes en matière de gestion des ressources naturelles ; la redistribution des fruits de leur exploitation n'est ni juste ni équitable. Les classes privilégiées deviennent de plus en plus riches et les classes défavorisées deviennent de plus en plus pauvres. L'aggravation des inégalités provoque l'injustice sociale ; les autorités locales profitent de l'analphabétisme des

citoyens et de la complexité des lois et des règlements pour créer des opportunités de corruption. La faiblesse des institutions publiques, cumulée avec l'analphabétisme des citoyens et la complexité des lois et des réglementations, créent un système de corruption depuis les fonctionnaires de base jusqu'aux dirigeants gouvernementaux. En 2019, selon Transparency International, quant à la perception de la corruption, le Cambodge est classé 162ème sur 180 pays. Le système de gouvernance publique au Cambodge est extrêmement médiocre ; les agents publics sont mal formés et incompetents et leurs salaires, faibles ce qui les incite à être corruptibles et corrompus. En outre, le système de recrutement et de promotion dans la Fonction publique est basé souvent sur le népotisme et le patronage, au lieu de la méritocratie.

Une mauvaise gouvernance est perçue principalement comme un obstacle à la réalisation efficace de résultats du développement durable. La mauvaise gouvernance crée la faiblesse législative et des droits de propriété non sécurisés encouragent la corruption, phénomène qui dissuade les entrées de capitaux étrangers. La mauvaise gouvernance, cumulée à la corruption, peuvent également réduire la qualité des investissements ; une construction de mauvaise qualité, en raison de la corruption, peut réduire la durée de vie des nouvelles infrastructures. A part des infrastructures financées par des fonds publics, les projets d'infrastructures privées peuvent être, sérieusement et négativement, affectés par les effets délétères de la corruption et de la mauvaise gouvernance sur la réglementation. Les recherches académiques ont montré que les pays fortement corrompus ont tendance à sous-investir dans le capital humain en investissant moins dans l'éducation et à accepter une qualité environnementale inférieure. La mauvaise gouvernance est liée à la faible croissance économique à travers trois mécanismes. Premièrement, les échecs de la gouvernance conduisent à une qualité médiocre ou à des investissements insuffisants dans la fourniture de biens publics nécessaires pour améliorer le capital humain. Deuxièmement, les échecs de la gouvernance entraînent des inégalités de propriété et une mauvaise utilisation des ressources naturelles, autant de facteurs qui réduisent la croissance économique. Troisièmement, la corruption, l'inefficacité et l'impossibilité de faire respecter les règles de droit, qui sont issues de la mauvaise gouvernance, s'associent insidieusement pour imposer un coût élevé aux investisseurs nationaux et étrangers. En conséquence, l'investissement privé est freiné et la croissance économique est inférieure à ce qu'elle devrait être.

L'attention, portée de nos jours à la bonne gouvernance, fait largement appel aux questions institutionnelles, à la justice sociale, à l'inclusion et à la protection de

l'environnement. La bonne gouvernance se réfère à un ensemble de caractéristiques qualitatives, relatives aux processus de réglementation et à leurs fondements institutionnels. Il englobe des valeurs telles que la participation, la transparence, la responsabilisation et l'accès du public à l'information. Il aide également à lutter contre la corruption et à garantir les droits fondamentaux de l'homme et le respect de l'État de droit. Ce dernier est important car il est directement lié à la garantie de la sécurité personnelle, aux droits de propriété, et au contrôle de la corruption. Un gouvernement doit maintenir l'ordre public, l'indépendance judiciaire et le contrôle de la corruption pour maintenir l'État de droit et éviter les conséquences de son échec.

En ce qui concerne l'effet de la bonne gouvernance sur la croissance économique et le développement, de nombreuses études académiques ont traité de ce lien. La bonne gouvernance est largement reconnue en tant que fondement du développement durable, notamment de la croissance économique durable et inclusive, du développement social, de la protection de l'environnement et de l'élimination de la pauvreté et de la faim. Pour déterminer si la gouvernance est bonne, trois dimensions doivent être évaluées : les mécanismes qui la promeuvent, le processus utilisé et les résultats obtenus. Les mécanismes de bonne gouvernance comprennent des institutions transparentes et démocratiques et des services publics efficaces et efficaces. Les processus de gouvernance font référence à la qualité de la participation, nécessaire pour garantir que les priorités politiques, économiques et sociales reposent sur un large consensus au sein de la société et que les voix des exclus, des plus pauvres et des plus vulnérables soient entendues dans la prise de décision. Les résultats de la bonne gouvernance pourraient aboutir à des sociétés pacifiques, stables et résilientes, où les services fournis reflètent les besoins des communautés, y compris les voix des plus marginalisés. Il est important de noter que la responsabilisation joue un rôle crucial dans les trois dimensions. La responsabilisation peut s'exercer verticalement du Gouvernement aux citoyens ou horizontalement entre les institutions de l'État.

Pour mettre en œuvre des principes de bonne gouvernance, une attention particulière doit être accordée aux institutions. A cet égard, les institutions doivent aider les citoyens à parvenir à la durabilité, notamment en offrant l'égalité des chances et en assurant un accès social, économique et politique aux ressources. Les institutions, en particulier publiques, pourraient largement contribuer au maintien des droits de l'homme, à la protection de l'environnement, à la stabilité des conditions macroéconomiques, à l'amélioration des conditions sanitaires, à la gestion et à la mobilisation de ressources pour les services publics

essentiels. La dimension institutionnelle est devenue l'un des objets de recherche académique les plus usités dans le contexte du développement durable et de la bonne gouvernance, en tant qu'outil pour parvenir à la durabilité.

Par conséquent, un cadre de développement durable exigera que les fonctionnaires rendent compte des mesures prises au nom du public et avec les ressources publiques. Certaines actions concrètes peuvent soutenir les mécanismes et les processus de gouvernance, tels que la planification sensible au genre, les processus de budgétisation, la transparence des dépenses du budget national, etc.

Afin de répondre à la problématique de notre recherche, nous avons adopté une approche en deux parties. La première partie a consisté à présenter les aspects pratiques de la gouvernance au Cambodge en détaillant la situation de fond de la gouvernance et en s'attardant sur l'analyse institutionnelle de ce pays. On a commencé par détailler la situation réelle de la société cambodgienne. Ensuite, l'étude devait porter sur la réponse de l'État à cette situation ; il était donc inévitable d'examiner le développement actuel du Cambodge pour pouvoir évaluer l'effet de ce développement dans le contexte du développement durable. Par la suite, nous avons mis en lumière le cadre général des inégalités sociales, en incluant l'inégalité d'accès aux services publics de base et l'inégalité des revenus, issue de l'inégalité de la redistribution des ressources, qui impose au Gouvernement à s'orienter vers une société plus égale, une des conditions de la bonne gouvernance, afin d'achever les ODD. En outre, on ne peut pas bien appréhender la problématique de la gouvernance, sans intégrer le rôle de la société civile et la participation des citoyens, à savoir la politique de coopération entre le Gouvernement et ces dernières, ainsi que les résultats obtenus. L'étude de cette coopération nous a permis de comprendre et d'évaluer la politique du Gouvernement et sa capacité à suivre le chemin de la bonne gouvernance.

Après l'analyse sur la situation de la société cambodgienne en tant que telle, la deuxième partie a étudié, de manière approfondie, les institutions publiques dans le cadre théorique de la bonne gouvernance. La capacité des institutions publiques d'appliquer les programmes politiques, adoptés par le Gouvernement, est une condition indispensable dans une mise en œuvre efficace de la gouvernance. La capacité des institutions inclut non seulement la capacité humaine des personnels mais également la technologie possédée par ces institutions. De même, la volonté politique des dirigeants cambodgiens, dans le contexte de la bonne gouvernance, est particulièrement cruciale pour pouvoir déterminer la qualité de

la gouvernance du pays. Nous n'avons pas non plus occulté la problématique de l'État de droit et de la corruption au Cambodge, conditions sine qua non d'une bonne gouvernance.

Après l'explication de la démarche de la recherche, plusieurs résultats importants sont révélés. La raison principale qui a conduit le Cambodge à devenir l'un des États les plus corrompus et les moins avancés du monde est la mauvaise gouvernance. La gouvernance peut changer le futur d'un pays et la réussite des pays occidentaux, dans la pratique de la bonne gouvernance, est un modèle à suivre pour le Cambodge. La mauvaise gouvernance conduit les pays à l'instabilité, la guerre, la décroissance économique et la dégradation de l'environnement. La bonne gouvernance est essentielle pour le développement durable ; or cette thèse n'a pas démontré une pratique gouvernementale de bonne gouvernance mais une situation de mauvaise gouvernance dans ce pays. Démontrer que la gouvernance au Cambodge est une mauvaise gouvernance, qui ignore le développement durable au sens du Rapport Brundtland, a pour but de prouver que la bonne gouvernance est le meilleur chemin pour achever les ODD et constitue une bonne voie de développement durable pour le Cambodge.

Alors que la société est principalement constituée de pauvres, d'analphabètes et traversée par des inégalités criantes, l'intervention des institutions publiques est extrêmement importante pour restaurer une situation plus acceptable pour la majorité des citoyens. En revanche, si les institutions publiques, qui représentent le dernier espoir des citoyens pour redresser cette situation, sont incompétentes et corrompues, l'état de la société ne peut que s'aggraver. C'est la raison pour laquelle le renforcement de la capacité des institutions et de leurs personnels ainsi que la lutte contre une corruption installée est nécessaire pour l'amélioration de la gouvernance.

En étudiant le cas des ressources naturelles, leur gestion est extrêmement importante pour le pays car une mauvaise gestion peut conduire à la dégradation de l'environnement, y compris la pollution. L'exemple du Cambodge a démontré clairement les effets néfastes de l'exploitation anarchique des ressources et de la construction des barrages sur l'environnement. Donc un contrôle strict de leur exploitation est inévitable pour protéger l'environnement et un usage raisonné des ces dernières peut amener le développement au sens propre du terme. Dans ce cas, le renforcement des réglementations et des institutions concernant la gestion des ressources naturelles est indispensable.

L'étude de la gouvernance au Cambodge nous a permis de bien comprendre que la réussite de la bonne gouvernance ne dépend pas seulement des institutions publiques mais aussi du volontarisme des dirigeants politiques. La volonté politique de mise en œuvre d'une bonne gouvernance, comme politique nationale, est un élément qui détermine le point de départ. Sans elle, même si les institutions sont dotées de ressources humaines et de hautes technologies, la bonne gouvernance ne sera qu'illusoire. Pareillement, la volonté des fonctionnaires, d'appliquer la politique nationale définie par le Gouvernement et de suivre les lignes directrices de la bonne gouvernance, est aussi cruciale pour la réussite de cette dernière.

Au Cambodge, la réussite de la bonne gouvernance dépend donc de trois éléments principaux : tout d'abord, la volonté des dirigeants politiques d'ériger la bonne gouvernance comme une politique nationale est considérée comme un point de départ de la réussite ; ensuite , la volonté des fonctionnaires d'appliquer les conditions et les lignes directrices de bonne gouvernance est jugée comme un point central de la réussite ; enfin, la capacité des institutions publiques, à la fois en ressources humaines et technologiques, est perçue comme le point final de la réussite de la bonne gouvernance.

En montrant la dégradation de l'environnement, la déception face à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans la société cambodgienne, ce travail de recherche a essayé d'apporter un modèle de gouvernance qui peut amener le Cambodge vers un développement plus sain, avec des effets plus acceptables pour les parties prenantes. La pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement s'expliquent par la présence une administration inefficace, sujette à la corruption. La bonne gouvernance est une nouvelle approche de gouvernance publique qui reconnaît le rôle de l'État dans l'économie et qui favorise la participation conjointe d'acteurs étatiques et non étatiques, de la société civile et des citoyens. Concernant la pauvreté, certains chercheurs appréhendent la bonne gouvernance en tant qu'instrument permettant de surmonter la pauvreté. Ils préconisent l'introduction du concept de bonne gouvernance dans le but de réduire la pauvreté, ce qui inclut une compréhension à plusieurs niveaux de la capacité des institutions et du gouvernement. Le développement durable, quant à lui, a plusieurs objectifs, identifiés dans l'introduction. Le premier de ces objectifs est l'amélioration des conditions de vie individuelles dans la communauté. Ainsi, en économie, lorsque des circuits de production et de consommation durables sont établis, la pauvreté devrait diminuer, le bien-être individuel devrait augmenter grâce aux progrès de l'éducation, le chômage devrait diminuer, le revenu

devrait être réparti équitablement et les conditions de santé et de logement devraient s'améliorer. En conséquence, le niveau de vie individuel et communautaire se développera.

Ce sujet constitue un premier travail de recherche et connaît bien évidemment des limites. Première limite, si la bonne gouvernance et le développement durable sont peut-être des thèmes connus et abordés dans les pays occidentaux, ils ne le sont pas dans un pays moins avancé comme le Cambodge. Cet état de fait, lié à une documentation restreinte, a retardé la construction de notre problématique de recherche, en la matière. La deuxième limite est empirique car l'auteur n'a pas fait d'enquête sur le terrain ; il a investi le champ de recherche pour essayer de construire un modèle, basé sur les théories développées par des spécialistes dans ces domaines.

Il serait donc approprié et intéressant de mener une étude plus approfondie, par exemple, de la relation entre les inégalités et le développement durable ou encore de l'État de droit et du développement durable au Cambodge. Puisque le développement durable est un concept très difficile à atteindre, cet approfondissement est souhaitable pour sensibiliser les gouvernants et l'opinion publique des pays en développement aux changements multiples, notamment climatiques, qui nous attendent.



## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. Ouvrages**

**ADAMS** Bill, *Green development: Environment and sustainability in a developing world*, 4<sup>ème</sup> édition, London, Routledge, 2019, 402 P.

**ANSELL** Ben W., **SAMUELS** David J., *Inequality and democratization: An elite-competition approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 254 P.

**ASEFA** Sisay, **HUANG** Wei-Chiao, *The political economy of good governance*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2015, 173 P.

**BÄCKSTRAND** Karin, **KRONSELL** Annica, *Rethinking the green State: Environmental governance toward climate and sustainability transitions*, London, Routledge, 2015, 278 P.

**BALISACAN** Arsenio, **CHAKRAVORTY** Ujjayant et al., *Sustainable economic development: Resources, environment and institutions*, London, Academic Press, 2014, 532 P.

**BATABYAL** Amitraje et A., **NIJKAMP** Peter, *Regional growth and sustainable development in Asia*, Singapore, Springer, 2017, 290 P.

**BAZIN** Damien, *Justice environnementale : vers des nouvelles injustices sociales ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Éthique économique », 2019, 144 P.

**BECKER** Per, *Sustainability sciences: Managing risk and resilience for sustainable development*, Amsterdam, Elsevier, 2014, 302 P.

**BESSON** Kelian, *Un droit au développement ? : politiques internationales du développement et approches fondées sur les droits*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Développement et mondialisation », 2019, 208 P.

**BIDDULPH** Sarah, **BIUKOVIC** Ljiljana, *Good governance in economic development: International norms and Chinese perspectives*, Vancouver, UBC Press, Series « Asia Pacific Legal Culture and Globalization », 2019, 394 P.

**BYRD** Rosaly, **DEMATES** Lauren, *Sustainability made simple: Small change for big impact*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2019, 216 P.

- CARDINAL** Linda, **ANDREW** Caroline, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, Séries « Gouvernance », 2001, 240 P.
- COSSLETT** Tuyet L., **COSSLETT** Patrick D., *Sustainable development of rice and water resources in mainland Southeast Asia and Mekong river basin*, Singapore, Springer, 2018, 148 P.
- CORTRIGHT** David, **SEYLE** Conor, **WALL** Kristen, *Governance for peace : How inclusive, participatory and accountable institutions promote peace and prosperity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 302 P.
- DEOLALIKAR** Anil B., **JHA** Shikha et al., *Governance in developing Asia: Public service delivery and empowerment*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, 360 P.
- EKARDT** Felix, *Sustainability: Transformation, governance, ethics, law*, Singapore, Springer, Series « Environmental Humanities: Transformation, governance, ethics, law », 2020, 317 P.
- ELLIOTT** Jennifer A., *An introduction to sustainable development*, 4<sup>ème</sup> édition, London, Routledge, 2013, 361 P.
- FITZMAURICE** Malgosia, **MALJEAN-DUBOIS** Sandrine et al., *Environmental protection and sustainable development from Rio to Rio+20*, Leiden, Brill, Series « Queen Mary Studies in International Law », Vol. 15, 2014, 425 P.
- FRENCH** Duncan, **KOTZÉ** Louis J., *Sustainable development goal: Law, theory and implementation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, 336 P.
- FRENCH** Duncan, *Global justice and sustainable development*, Leiden, Brill, Series « Legal Aspects of Sustainable Development », Vol. 7, 2010, 410 P.
- GAUDIN** Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « La Bibliothèque du citoyen », 2002, 138 P.
- GRINLINTON** David, **TAYLOR** Prue, *Property Rights and Sustainability: The evolution of property rights to meet ecological challenges*, Leiden, Brill, Series « Legal Aspects of Sustainable Development », Vol. 11, 2011, 415 P.
- HAMMAN** Philippe, *Gouvernance et développement durable : une mise en perspective sociologique*, Paris, De Boeck Supérieur, Coll. « Ouvertures sociologiques », 2019, 160 P.
- HIRSCH** Philip, *Routledge Handbook of the environment in Southeast Asia*, London, Routledge, 2016, 540 P.

- HOLZHACKER** Ronald, **AGUSSALIM** Dafri, *Sustainable development goals in Southeast Asia and ASEAN: National and regional approaches*, Leiden, Brill, Series « Political ecology in the Asia Pacific region », 2019, 414 P.
- HSU** Sara, *Routledge handbook of sustainable development in Asia*, New York, Routledge, 2018, 626 P.
- IBISCH** Pierre, **MOLITOR** Heike et al., *Human in the global ecosystem: An introduction to sustainable development*, München, Oekom Verlag, 2019, 416 P.
- JACKSON** Liz, *Asian perspectives on education for sustainable development*, London, Routledge, 2019, 104 P.
- JAMIL** Ishtiaq, **AMINUZZAMAN** Salahuddin M. et al., *Governance in South, Southeast, and East Asia: Trends, issues and challenges*, Singapore, Springer, 2015, 258 P.
- KHENG-LIAN** Koh, **ROBINSON** Nicholas A. et al., *ASEAN environmental integration: sustainable goals ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 251 P.
- KUKHERJEE** Sacchidananda, **CHAKRABABORTY** Debashis, *Environmental challenges and governance: Diverse perspectives from Asia*, London, Routledge, 2015, 282 P.
- LEACH** Melissa, *Gender equality and sustainable development*, London, Routledge, Series « Pathways to sustainability », 2015, 210 P.
- LI** Linda Chelan, *Good governance in Asia*, London, Routledge, 2014, 126 P.
- MANCEBO** François, *Le développement durable*, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Coll. « U », 2010, 320 P.
- MCGILLIVRAY** Mark, **CARPENTER** David, *Narrowing the development gap in ASEAN*, London, Routledge, 2013, 240 P.
- MEADOWCROFT** James, **BANISTER** David et al., *What next for sustainable development?: our common future at thirty*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, 336 P.
- MILOT** Nicolas, *La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*, Montréal, Vertigo, 2012, 362 P.
- MONKELBAAN** Joachim, *Governance for the sustainable development goals: Exploring an integrative framework of theories, tool, and competencies*, Singapore, Springer, 2019, 214 P.

- MUDACUMURA** Gedeon M., **MORÇÖL** Göktug, *Challenges to democratic governance in developing countries*, London, Springer, 2014, 287 P.
- NAIR** Chandran, *The sustainable state: The future of government, economy, and society*, Oakland, Berrett-Koehler Publishers, 2018, 272 P.
- NIKLASSON** Lars, *Improving the sustainable development goals: Strategies and the governance challenges*, London, Routledge, 2019, 152 P.
- PEREZ** Beatriz Felipe, **MÁRQUEZ** Daniel Iglesias, **HERNÁNDEZ** Lorena Martínez, *Rethinking sustainable development in terms of justice: Issues of theory, law and governance*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2018, 205 P.
- PUPPIM DE OLIVEIRA** Jose Antonio, *Green economy and good governance for sustainable development: Opportunities, promises and concerns*, Tokyo, UNU Press, 2012, 350 P.
- RAMLOGAN** Rajendra, *Sustainable development: Towards a judicial interpretation*, Leiden, Brill, Series « Legal Aspects of Sustainable Development », Vol. 9, 2010, 292 P.
- REES** Christopher J., **HOSSAIN** Farhad, *Public sector reform in developing and transitional countries: decentralisation and local governance*, London, Routledge, 2013, 208 P.
- RIST** Gilbert, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Références », 2013, 520 P.
- RODAN** Garry, **HUGHES** Caroline, *The politics of accountability in Southeast Asia: The dominance of moral ideologies*, Oxford, Oxford University Press, « Series Oxford Studies in democratization », 2014, 224 P.
- ROMI** Raphaël, *Droit de l'environnement et droit du développement durable*, 10<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Coll. « Précis Domat », 2018, 672 P.
- ROSANVALLON** Pierre, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, Séries « Les livres du nouveau monde », 2015, 416 P.
- ROSE-ACKERMAN** Susan, **PALIFKA** Bonnie J., *Corruption and government: Cause, consequences and reform*, Cambridge, 2<sup>nd</sup> édition, Cambridge University Press, 2016, 618 P.
- ROWLEY** Chris, **DELA RAMA** Marie, *The changing face of corruption in the Asia Pacific: Current perspectives and future challenges*, Amsterdam, Elsevier, 2017, 416 P.

**RUMPALA** Yannick, *Le développement durable : ou le gouvernement du changement total*, Lormont, Le bord de l'eau, Coll. « Diagnostics », 2010, 436 P.

**SANNEH** Edward Saja, *Systems thinking for sustainable development: Climate change and the environment*, Singapore, Springer, 2018, 114 P.

**SANWAL** Mukul, *The world's search for sustainable development: A perspective from the global south*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 334 P.

**SAUL** Matthew, *Popular governance of post-conflict reconstruction: The role of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, Series « Cambridge studies in international and comparative law », 2014, 268 P.

**SCHRIJVER** Nico J., *The evolution of sustainable development in international law: Inception, meaning and status*, Leiden, Brill, Series « The Pocket Books of The Hague Academy of International Law », 2008, 276 P.

**SERVAES** Jan, *Sustainable development goals in the Asian context*, Singapore, Springer, 2017, 174 P.

**SHAH** Ghanshyam, *Democracy, civil society and governance*, New Delhi, Sage Publications Pvt. Ltd., 2019, 260 P.

**VON HAUFF** Michael, **KUHNKE** Claudia, *Sustainable development policy: A European perspective*, London, Routledge, 2017, 352 P.

**ZACCAÏ** Edwin, *25 ans de développement durable, et après ?*, Paris, PUF, Coll. « Développement durable et innovation institutionnelle », 2011, 240 P.

## **II. Chapitres d'ouvrages**

**ABDULAI** Abdul-Mumin, **SHAMSHIRY** Elmira, « *Theory and practice on the nexus between poverty, natural resources and governance* », in **ABDULAI** Abdul-Mumin, **SHAMSHIRY** Elmira, *Linking sustainable livelihoods to natural resources and governance*, Springer, 2014, PP. 11-40.

**AHMED** Khalid, **BHATTACHARYA** Mita, « *Towards a sustainable development: The role of energy and institutions in combating CO2 emission for the ASEAN-8* », in **AWARWORYI** **CHURCHILL** Sefa, *Moving from the millennium to the sustainable development goals*, Palgrave Macmillan, 2020, PP. 199-225.

**AKRAM** Zamir, « *Relationship between the human rights to development and core elements of sustainable development goals* », in ZHANG Wei, *The rights to development: Sustainable development and the practice of good governance*, Brill, Series « Chinese Perspectives on Human Rights and good governance », 2019, PP. 11-26.

**ALBERTI** Adriana, **SENESE** Mariastefania, « *Developing capacities for inclusive and innovative urban governance* », in CHEEMA Shabbir, *Governance for urban services: Access, participation, accountability, and transparency*, Springer, Series « Advances in 21<sup>st</sup> century human settlements », 2020, PP. 127-152.

**ALBERTUS** Michael, **MENALDO** Victor, « *Evidence on the causes and consequences of democracy* », in ALBERTUS Michael, MENALDO Victor, *Authoritarianism and the elite origins of democracy*, Cambridge University Press, 2018, PP. 99-140.

**ANDROFF** David, « *Human rights-based and good governance approaches to social development* », in MIDGLEY James, PAWAR Manohar, *Future directions in social development*, Palgrave Macmillan, 2017, PP. 61-77.

**ATAPATTU** Sumudu A., « *Sustainable development: Emergence and application* », in ATAPATTU Sumudu A., *Emerging principles of international environmental law*, Brill, Series « International Law and Development », Vol. 7, 2007, PP. 77-201.

**AWORTWI** Nicholas, « *Decentralization and local governance approach: A prospect for implementing the post-2015 sustainable development goals* », in GÓMEZ Georgina M. KNORRINGA Peter, *Local governance, economic development and institutions*, Palgrave Macmillan, Series « EADI Global Development Series », 2016, PP. 39-63.

**AZIZI** Dona, **BIERMANN** Frank et al., « *Policy integration for sustainable development through multilateral environmental agreements: An empirical analysis 2007-2016* », in LYON Alynna J., STILES Kendall et al., *Global governance: A review of multilateralism and international organizations*, Brill, Vol. 25, 2019, PP. 445-475.

**BACHUS** Kris, « *Governance for sustainable development and civil society participation* », in HENS Luc, NATH Bhaskar, *The world summit on sustainable development: The Johannesburg conference*, Springer, 2005, PP. 319-345.

**BALDWIN** Kate, **RAFFLER** Pia, « *Traditional leaders, service delivery and electoral accountability* », in RODDEN Jonathan A., WIBBELS Erik, *Decentralized governance and*

*accountability: Academic research and the future of donor programming*, Cambridge University Press, 2019, PP. 61-90.

**BARMA** Naazneen H., « *Neopatrimonial post-conflict political order* », in BARMA Naazneen H., *The peace building puzzle: Political order in post-conflict state*, Cambridge University Press, 2016, PP. 152-189.

**BOHLKEN** Anjali Thomas, « *The logic of local democratization across the developing world* », in BOHLKEN Anjali Thomas, *Democratization from above: The logic of local democratization in the developing world*, Cambridge University Press, 2016, PP. 213-243.

**BOULDING** Carew, « *Associational activity and participation in developing democracies* », in BOULDING Carew, *NGOs, political protest and civil society*, Cambridge University Press, 2014, PP. 126-151.

**CHRISTIA** Fotini, « *Decentralization in post-conflict settings* », in RODDEN Jonathan A., WIBBELS Erik, *Decentralized governance and accountability: Academic research and the future of donor programming*, Cambridge University Press, 2019, PP. 205-228.

**CHOUDHARY** Chiranjiv, **NEELI** Srinivasa Rajamani, « *Good governance to achieve resiliency and sustainable development* », in PAL Inrajit, SHAW Rajib, *Disaster risk governance in India and cross cutting issues*, Springer, Series « Disaster Risk Reduction », 2017, PP. 245-259.

**EICHERT** Sara, « *NGOs as strategic actors in the promotion of sustainable dam development* », in SCHEUMANN Waltina, HENSENGERTH Oliver, *Evolution of dam policies: Evidence from the big hydropower state*, Springer, 2014, PP. 173-200.

**EMESEH** Engobo, « *Environmental victims, access to justice and the sustainable development goals* », in EBOE-OSUJI Chile, EMESEH Engobo, *Nigerian yearbook of international law 2017*, Springer, 2018, PP. 291-315.

**EPSTEIN** Gil S., **GANG** Ira N., « *Making aid work: governance and decentralization* », in ARVIN Mak, LEW Byron, *Handbook on the foreign economics aid*, Edward Elgar, Coll. « Economics », 2015, PP. 488-502.

**EVANS** Bob, **O'BRIEN** Marg, « *Local governance and soft infrastructure for sustainability and resilience* », in FRA.PALEO Urbano, *Risk governance: The articulation of hazard, politics and ecology*, Springer, 2015, PP. 77-97.

**FARRELL** Mary, « *Negotiating the sustainable development goals* », in LAATIKAINEN Katie, SMITH Karen, *Group politics in UN multilateralism*, Brill, Series « Diplomatic Studies », Vol. 16, 2020, PP. 241-266.

**GENCER** Ebru A. « *Natural disasters, urban vulnerability, and risk management: A theoretical overview* », in GENCER Ebru A., *The interplay between urban development, vulnerability, and risk management*, Springer, Series « Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace », Vol. 7, 2013, PP. 7-43.

**GOA** Qi, « *Towards sustainable development: A multidimensional debate in the Mekong context* », in GOA Qi, *A procedural framework for transboundary water management in the Mekong river basin*, Brill, Series « International Water Law Series », Vol. 1, 2014, PP. 21-70.

**GÖHLER** Daniela, **CASHORE** Benjamin et al., « *Forest governance and sustainable rural development* », in PRETZSCH Jürgen, DARR Dietrich et al., *Forest and rural development*, Springer, Series « Tropical Forestry », Vol. 9, 2014, PP. 333-373.

**HAPPAERTS** Sander, **BRUYNINCKX** Hans, « *Sustainable development: The institutionalization of a contested policy concept* », in BETSILL Michele M., HOCHSTETLER Kathryn et al., *Advances in international environmental politics*, Palgrave Macmillan, 2014, PP. 300-327.

**HAPPAERTS** Sander, **BRUYNINCKX** Hans et al., « *The state of sustainable development: Perspective from the subnational level* », in BRUYNINCKX Hans, HAPPAERTS Sander et al., *Sustainable development and subnational governments*, Palgrave Macmillan, 2012, PP. 239-262.

**HARVEY** Blane, « *Indigenous knowledges, sustainable development and the environment: Implication for research, education and capacity building* », in LANGDON Jonathan, *Indigenous knowledges, development and education*, Brill, Series « Transgressions: Cultural Studies and Education », Vol. 39, 2009, PP. 57-71.

**HAZENBERG** Jilles L.J., « *Good governance contested: Exploring human rights and sustainability as normative goals* », in HOLZHACKER Ronald L., WITTEK Rafael et al., *Decentralization and governance in Indonesia*, Springer, Series « Development and Governance », Vol. 2, 2015, PP. 31-50.

**HEINRICHS** Harald, **BIERMANN** Frank, « *Sustainability: Politics and governance* », in HEINRICHS Harald, MARTENS Prim et al., *Sustainability Science: An introduction*, Springer, 2016, PP. 129-137.



**HERRERA** Eduardo Wills, « *Governance and development: The importance of legitimacy and institutional change* », in GÓMEZ Georgina M. KNORRINGA Peter, *Local governance, economic development and institutions*, Palgrave Macmillan, Series « EADI Global Development Series », 2016, PP. 19-38.

**HILDERBRAND** Mary E., « *Good governance and the sustainable development goals* », in LOMBORG Bjorn, *Prioritizing development: A cost benefit analysis of the United Nations' sustainable development goals*, Cambridge University Press, 2018, PP. 475-500.

**HONGBO** Li, « *Development and the environment: The conflict and balance in the view of Human Rights Law* », in ZHANG Wei, *The rights to development: Sustainable development and the practice of good governance*, Brill, Series « Chinese Perspectives on Human Rights and good governance », 2019, PP. 105-116.

**HYDEN** Goran, « *Challenges to decentralized governance in weak states* », in CHEEMA G. Shabbir, RONDINELLI Dennis A., *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*, Brooking Institute Press, 2007, PP. 212-228.

**KHAN** Akbar Ali, « *The relevance of the concept of good governance: revisiting goals, agendas and strategies* », in JAMIL Isthiaq, AMINUZZAMAN Salahuddin M. et al., *Governance in South, Southeast, and East Asia: Trends, Issues and challenges*, Springer, Series « Public Administration, Governance and Globalization », Vol. 15, 2015, PP. 101-115.

**KISTENKAS** Frederik Hendrik, « *Sustainable development: New Thoughts, new policy, new law?* », in MAUERHOFER Volker, *Legal aspects of sustainable development: Horizontal and sectorial policy issues*, Springer, 2015, PP. 535-548.

**LAGON** Mark P., **KAMINSKI** Ryan T., « *Dignity and rule of law: Governance and the alleviation of social suffering* », in ANDERSON Ronald E., *Alleviation world suffering: The challenge of negative quality of life*, Springer, Series « Social Indicators Research Series », Vol. 67, 2017, PP. 233-248.

**LAUTENSACH** Alexander K., **LAUTENSACH** Sabina W., « *Learning from the UN decade of Education for sustainable development 2005-2014* », in MCBAIN Darian, *Power, justice and citizenship: The relationships of power*, Brill, 2014, PP. 77-96.

**MD-KHALID** Rasyikah, **JALIL** Faridah et al., « *Environmental sustainability as a Human Rights* », in MAUERHOFER Volker, *Legal aspects of sustainable development: Horizontal and sectorial policy issues*, Springer, 2015, PP. 81-94.

**MEULEMAN** Louis, **VELD** Roeland J., « *Sustainable development and the governance of long-term decisions* », in VELD Roeland J., *Knowledge democracy: Consequences for science, politics, and media*, Springer, 2010, PP. 255-281.

**MITHRAMBIKA** N.B., **LALADHAS** K.P. et al., « *Decentralized governance for sustainable development* », in LALADHAS K.P., NILAYANGODE Preetha et al., *Biodiversity for sustainable development*, Springer, Series « Environmental Challenges and Solutions », Vol. 3, 2016, PP. 165-176.

**MUDACUMURA** Gedeon M., « *Accountability and transparency: Cornerstone of development and democratic governance* », in MUDACUMURA Gedeon M., MORÇÖL Göktug, *Challenges to democratic governance in developing countries*, Springer, Series « Public Administration, Governance and Globalization », Vol. 11, 2013, PP. 37-55.

**PANDEY** Amitabh, « *Corporate social responsibility role in biodiversity conservation: Policy action and good governance* », in SHARMA Ravi, WATVE Aparna et al., *Corporate biodiversity management for sustainable growth: Assessment of policies and action plans*, Springer, Series « Environment and Policy », Vol. 59, 2020, PP. 37-44.

**PARK** Jong-Dae, « *Assessing the role of foreign aid, donors and recipients* », in PARK Jong-Dae, *Re-inventing Africa's development*, Springer, 2019, PP. 37-60.

**PAVLOVA** Margarita, « *Education for sustainable development and the transformation of self: How the world can become a better place to live for all* », in MIDDLETON Howard, BAARTMAN Liesbeth K.J., *Transfer, transitions and transformations of learning*, Brill, Series « International Technology Education Studies », Vol. 11, 2013, PP. 123-132.

**RAO** Kishore, « *Pathway to sustainable development* », in GALLA Amareswar, *World heritage: Benefits beyond borders*, Cambridge University Press, 2012, PP. 325-332.

**ROUSSEAU** Isabelle, « *Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation* », in HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et al., *La gouvernance: Un concept et ses applications*, éditions Karthala, Coll. « Recherches internationales », 2005, PP. 119-147.

**SANCIN** Vasilka, **KOVIC DINE** Masa, « *Ensuring access to safe drinking water as an imperative of sustainable development* », in MAUERHOFER Volker, *Legal aspects of sustainable development : Horizontal and sectorial policy issues*, Springer, 2015, PP. 95-108.

**SINDICO** Francesco, « *Paris, climate change, and sustainable development*, in ZAHAR Alexander, *Climate law*, Brill, Vol. 6, 2016, PP. 130-141.

**TAN Merle C.**, « *Promoting public understanding of sustainable development : Opportunities for science education* », in **KIM Mijung, DIONG C.H.**, *Biology education for social and sustainable development*, Brill, 2012, PP. 19-27.

**VELD Roeland J.**, « *Transgovernance : The quest for governance of sustainable development* », in **MEULEMAN Louis**, *Transgovernance : Advancing sustainability governance*, Springer, 2013, PP. 275-310.

**VOENEKY Silja, NEUMAN Gerald L.**, « *General aspects of human rights, democracy and legitimacy* », in **VOENEKY Silja, NEUMAN Gerald L.**, *Human Rights, democracy and legitimacy in a world of disorder*, Cambridge University Press, 2018, PP. 23-136.

**WAGNER Daniel A.**, « *Learning, literacy and sustainable development: Inclusion, vulnerability and the SDGs* », in **BATTRO Antonio M., LÉNA Pierre et al.**, *Children and sustainable development: Ecological education in a global world*, Springer, 2016, PP. 45-65.

### **III. Articles**

**AKTAN Coskun Can**, « *Political corruption: an introductory study on terminology and typology* », *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, Vol. 7, No. 1, 2015, PP. 47-66.

**ALI Muhammad, KHAN Lubna et al.**, « *The relationship between foreign aid and corruption: A case of selected Asian countries* », *Journal of Financial Crime*, Vol. 26, No. 3, 2019, PP. 692-704.

**ANUYE Steve Paul, ITYAVKASA Akombo Elijia et al.**, « *The doctrine of the rule of law; a necessity to democratic governance* », *Global journal of human-social science*, Vol. 17, Issue. 4, 2017, PP. 29-40.

**ARSHAD Zeeshan, ROBAINA Margarita et al.**, « *The effect of deforestation and urbanization on sustainable growth in Asian countries* », *Environmental Science and Pollution Research*, Vol. 27, 2020, PP. 10065-10086.

**AVELINO Flor, GRIN John et al.**, « *The politics of sustainability transitions* », *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 18, No. 5, 2016, PP. 557-567.

**AYTAC S. Erdem, SCHIUMERINI Luis et al.**, « *Protests and repressions in new democracies* », *Perspectives on Politics*, Vol. 15, Issue. 1, 2017, PP. 62-82.

**BACH-GOLECKA** Dobrochna, « *The emerging right to good governance* », *Ajil Unbound*, Vol. 112, 2018, PP. 89-93.

**BHATTACHARYYA** Sambit, **HOLDER** Roland, « *Natural resources, democracy and corruption* », *European Economic Review*, Vol. 54, Issue. 4, 2010, PP. 608-621.

**BOULOUKOS** Adam, **DAKIN** Brett, « *Toward a universal declaration of the Rule of law: Implications for criminal justice and sustainable development* », *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 42, Issue. 1-2, 2001, PP. 145-162.

**BOURKE** Richard, « *Democracy as ideal and democracy as struggle* », *Modern Intellectual History*, Vol. 16, Issue. 2, 2019, PP. 613-619.

**BOWEN** Kathryn J., **CRADOCK-HENRY** Nicholas A. et al., « *Implementing the sustainable development goals: Toward addressing three key governance challenges – collective action, trade-offs, and accountability* », *Sustainability*, Vol. 26-27, 2017, PP. 90-96.

**BRIGHT** Tess, **FELIX** Lambert et al., « *A systematic review of strategies to increase access to health services among children in low and middle-income countries* », *BMC Health services research*, Vol. 17, 2017, PP. 1-19.

**BRINKERHOFF** Derick W., **BRINKERHOFF** Jennifer M., « *Public sector management reform in developing countries: perspective beyond NPM orthodoxy* », *Public Administration and Development*, Vol. 35, Issue. 4, 2015, PP. 222-237

**BROCKERHOFF** Eckehard G., **BARBARO** Luc et al., « *Forest biodiversity, ecosystem functioning and the provision of ecosystem service* », *Biodiversity and Conservation*, Vol. 26, 2017, PP. 3005-3035.

**BRONFMAN** Nicolás C., **CISTERNAS** Pamela C. et al., « *Natural disaster preparedness in a multi-hazard environment: Characterizing the sociodemographic profile of those better (worse) prepare* », *Plos One*, Vol. 14, No. 4, 2019, PP. 1-18.

**BURGESS** Paul, « *The rule of law: beyond contentedness* », *An international journal of legal and political thought*, Vol. 8, Issue. 3, 2017, PP. 480-500.

**BURNELL** Peter, « *Promoting democracy* », *Government and Opposition*, Vol. 48, Issue. 2, 2013, PP. 265-287.

**CAMAJ** Lindita, « *The Media's role in fighting corruption: Media effects on governmental accountability* », *The International journal of Press/Politics*, Vol. 18, 2012, PP. 21-42.

**CARSTENSEN** Martin B., **SCHMIDT** Vivien A., « *Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism* », *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, Issue. 3, 2016, PP. 318-337.

**CARVALHO** Anabela, **PINTO-COELHO** Zara et al., « *Listening to the public – Enacting power: citizen access, standing and influence in public participation discourses* », *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 21, Issue. 5, 2016, PP. 563-576.

**CHOI** Yongrok, « *Challenges of Asian models and values for sustainable development* », *Sustainability*, Vol. 11, 2019, PP. 1-7.

**CHUKWUMA** Isaac, **AGBAEZE** Emmanuel et al., « *Effect of nepotism on employee emotional engagement: interplay of organizational politics* », *Journal of management information and decision sciences*, Vol. 22, Issue. 3, 2019, PP. 273-283.

**COBBINAH** Patrick B., **ERDIAW-KWASIE** Michael Odei et al., « *Rethinking sustainable development within the framework of poverty reduction and urbanization in developing countries* », *Environmental Development*, Vol. 13, 2015, PP. 18-32.

**COBBINAH** Patrick B., **BLACK** Rosemary, **THWAITES** Rik, « *Dynamics of poverty in developing countries: review of poverty reduction approaches* », *Journal of sustainable development*, Vol. 6, No. 9, 2013, PP. 25-35.

**COLLSTE** David, **PEDERCINI** Matteo et al., « *Policy coherence to achieve the SDGs: Using integrated simulation models to assess effective policies* », *Sustainability Science*, Vol. 12, 2017, PP. 921-931.

**CONTI** Kristin I., **GUPTA** Joyeeta, « *Global governance principles for the sustainable development of groundwater resources* », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 16, 2016, PP. 849-871.

**DASGUPTA** Shouro, **DE CIAN** Enrica, « *The influence of institutions, governance and public opinion on the environment: Synthesized finding from applied econometrics studies* », *Energy Research & Social Science*, Vol. 43, 2018, PP. 77-95.

**DELABRE** Izabela, **ALEXANDER** Anthony et al., « *Strategies for tropical forest protection and sustainable supply chains: Challenges and opportunities for alignment with the UN sustainable development goals* », *Sustainability Science*, 2019, PP. 1-15.

**DIJKSTRA** Geske, « *Aid and good governance: Examining aggregate unintended effects of aid* », Evaluation and program planning, Vol. 68, 2018, PP. 225-232.

**DINH** Trang thi-Huyen, **VO** Duc Hong et al., « *Foreign direct investment and economic growth in the short run and long run: empirical evidence from developing countries* », Journal of Risk and Financial Management, Vol. 12, 2019, PP. 1-11.

**DRUEL** Elizabeth, **BILLÉ** Raphaël et al., « *Institute for sustainable development and international relations* », The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol. 27, Issue. 1, 2012, PP. 179-185.

**DRYZEK** John S., **PICKERING** Jonathan, « *Deliberation as a catalyst for reflexive environmental governance* », Ecological Economics, Vol. 131, 2017, PP. 353-360.

**DUGUMA** Lalisa A., **ATELA** Joanes et al., « *Deforestation and forest degradation as an environmental behavior: unpacking realities shaping community actions* », Land, Vol. 8, Issue. 26, 2019, PP. 1-17.

**EISENMENGER** Nina, **PICHLER** Melanie et al., « *The sustainable development goals prioritize economic growth over sustainable resource use: A critical reflection on the SDGs from a socio-ecological perspective* », Sustainability Science, Vol. 15, 2020, PP. 1101-1110.

**ERKUT** Burak, « *From digital government to digital governance: Are we there yet?* », Sustainability, Vol. 12, Issue. 3, 2020, PP. 1-13.

**ESAREY** Justin, **SCHWINDT-BAYER** Leslie A., « *Women's representation, accountability and corruption in democracies* », British Journal of Political Science, Vol. 48, Issue. 3, 2018, PP. 659-690.

**FEINDT** Peter H., **WEILAND** Sabine, « *Reflexive governance: Exploring the concept and assessing its critical potential for sustainable development. Introduction to special issue* », Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 20, Issue. 6, 2018, PP. 661- 674.

**FETAHU** Driton, « *The importance of nepotism and corruption management in institutions and the economy of the country* », European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol. 2, Issue. 7, 2017, PP. 133-143.

**FORD** Michele, **GILLAN** Michael, « *In search of a living wage in Southeast Asia* », Employee relations, Vol. 39, No. 6, 2017, PP. 903-914.

**FOX** Oliver, **STOETT** Peter, « *Citizen participation in the UN sustainable development goals consultation process: Toward global democratic governance?* », *Global Governance*, Vol. 22, Issue. 4, 2016, PP. 555-573.

**FROGER** Géraldine, « *Significations et ambiguïté de la gouvernance dans le champ du développement durable* », *Mondes en développement*, No. 136, 2006, PP. 11-28.

**FUDGE** Judy, « *Trade unions, democracy and power* », *International journal of Law in Context*, Vol. 7, Issue. 1, 2011, PP. 95-105.

**GAO** Lei, **BRYAN** Brett A., « *Finding pathways to national-scale land-sector sustainability* », *Nature*, Vol. 544, 2017, PP. 217-222.

**GAWEL** Erik, **BRETSCHNEIDER** Wolfgang, « *Sustainable access to water for all: How to conceptualize and to implement the Human Rights to water* », *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 13, Issue. 2, 2016, PP. 190-217.

**GELLERS** Joshua C., « *Crowdsourcing global governance: Sustainable development goals, civil society, and the pursuit of democratic legitimacy* », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 16, 2016, PP. 415-432.

**GERRING** John, **HOFFMAN** Michael et al., « *The divers' effects of diversity on democracy* », *British Journal of Political Science*, Vol. 48, Issue. 2, 2018, PP. 283-314.

**GJINOVCI** Arsim, « *The impact of nepotism and corruption in the economic* », *Knowledge Horizons – Economics*, Vol. 8, No. 2, 2016, PP. 133-139.

**GLASS** Lisa-Maria, **NEWIG** Jens, « *Governance for achieving the sustainable development goals: How important are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions?* », *Earth System Governance*, Vol. 2, 2019, PP. 1-14.

**GOEL** Rajeev K., **MAZHAR** Ummad et al., « *Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries* », *Economic modelling*, Vol. 62, 2017, PP. 171-183.

**GOTTSCHICK** Manuel, « *Reflexive capacity in local networks for sustainable development: Integrating conflict and understanding into a multi-level perspective transition framework* », *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 20, Issue. 6, 2018, PP. 704-719.

**GRENNFELT** Peringe, **ENGLERYD** Anna et al., « *Acid rain and air pollution: 50 years of progress in environmental science and policy* », *Ambio*, Vol. 49, 2020, PP. 849-864.

**GUPTA** Joyeeta, **LEBEL** Louis, « *Access and allocation in earth system governance: Lessons learnt in the context of the sustainable development goals* », *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 20, 2020, PP. 393-410.

**HASLER** Berit, **HYTTIÄINEN** Kari et al., « *Sustainable ecosystem governance under changing climate and land use: An introduction* », *Ambio*, Vol. 48, 2019, PP. 1235-1239.

**HÉRITIER** Adrienne, **LEHMKUHL** Dirk, « *New modes of governance and democratic accountability* », *Government and opposition*, Vol. 46, Issue. 1, 2011, PP. 126-144.

**HERZOG** Don, « *Democracy, law, compliance* », *Law & Social Inquiry*, Vol. 42, Issue. 1, 2017, PP. 6-15.

**HIGDON** Thomas, **ZAEELKE** Durwood, « *The role of compliance in the rule of law, good governance, and sustainable development* », *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 3, Issue. 5, 2006, PP. 376-384.

**HILL** Rosemary, **MILLER** Craig et al., « *Why biodiversity declines as protected area increase: The effect of the power of governance regimes on sustainable landscapes* », *Sustainability Science*, Vol. 10, 2015, PP. 357-369.

**HOLCOMBE** Randall G., « *Checks and balances: enforcing constitutional constraints* », *Economies*, Vol. 6, Issue. 57, 2018, PP. 1-12

**HOQUE** Asadul, **MOHIUDDIN** Muhammad et al., « *Effects of industrial operations on socio-environmental and public health degradation: evidence from a least developing country* », *Sustainability*, Vol. 10, 2018, PP. 1-22.

**HOWARD** Ken W.F., « *Sustainable cities and the groundwater governance challenge* », *Environmental Earth Sciences*, Vol. 73, 2015, PP. 2543-2554.

**HUITEMA** Dave, **JORDAN** Andrew et al., « *Policy experimentation: Core concepts, political dynamics, governance and impacts* », *Policy Sciences*, Vol. 51, 2018, PP. 143-159.

**HUPE** Peter, **EDWARDS** Arthur, « *The accountability of power: Democracy and governance in modern times* », *European Political Sciences Review*, Vol. 4, Issue. 2, 2012, PP. 177-194.

**IQBAL** Imrana, **PIERSON** Charles, « *A North-South struggle: Political and economic obstacles to sustainable development* », *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 16, Issue. 2, 2016, PP. 16-47.



- ISAAC** Jeffrey C., « *Authoritarianism, elections, democracy* », *Perspectives on Politics*, Vol. 10, Issue. 4, 2012, PP. 863-866.
- JAHN** Beath, « *Rethinking democracy promotion* », *Review of International Studies*, Vol. 38, Issue. 4, 2012, PP. 685-705.
- JOLLY** Stellina, **TRIVEDI** Abhishek, « *Implementing the SDG-13 through the adoption of hybrid law: Addressing climate-induced displacement* », *Brill Open Law*, Vol. 2, Issue. 1, 2020, PP. 69-100.
- KANIE** Norichika, **GRIGGS** David et al., « *Rules to goals: Emergence of new governance strategies for sustainable development* », *Sustainability Science*, Vol. 14, 2019, PP. 1745-1749.
- KARL** Rebecca E., « *The shadow of democracy* », *The Journal of Asian Studies*, Vol. 78, Issue. 2, 2019, PP. 379-387.
- KENIS** Anneleen, **BONO** Federica et al., « *Unravelling the (post-) political in transition management: Interrogating pathways toward sustainable change* », *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 18, Issue. 5, 2016, PP. 568-584.
- KHAN** Mishal S., **HASHMANI** Farah N., « *Political and technical barriers to improving quality of healthcare* », *The Lancet*, Vol. 393, 2018, PP. 2146-2147.
- KIRWAN** James, **MAYE** Damian et al., « *Reflexive governance, incorporating ethics and changing understandings of food chain performance* », *Sociologia Ruralis*, Vol. 57, Issue. 3, 2017, PP. 357-377.
- KÖLLN** Ann-Kristin, « *The value of political parties to representative democracy* », *European Political Science Review*, Vol. 7, Issue. 4, 2015, PP. 593-613.
- LISK** Franklyn, **SEHOVIC** Annamarie B., « *Rethinking global health governance in changing world order for achieving sustainable development: The role and potential of the rising powers* », *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 13, 2020, PP. 45-65.
- LOPEZ** Lauren E., « *Corruption and international aid allocation: A complex dance* », *Journal of Economic Development*, Vol. 40, No. 1, 2015, PP. 35-61.
- MALIK** Muhammad N., « *Analyzing good governance and decentralization in developing countries* », *Journal of political sciences & public affairs*, Vol. 4, Issue. 3, 2016, PP. 1-8.

**MALONE** Karen, « *Children's rights and the crisis of rapid urbanisation* », The International Journal of Children's Rights, Vol. 23, Issue. 2, 2015, PP. 405-424.

**MANNUCCI** Pier M., **FRANCHINI** Massimo, « *Health effects of ambient air pollution in developing countries* », International journal of environmental research and public health, Vol. 14, 2017, PP.1-8.

**MARCHESIN** Philippe, « *Démocratie et développement* », Revue Tiers Monde, No. 179, 2004, PP. 487-513.

**MCNUTT** Kathleen, **RAYNER** Jeremy, « *Is learning without teaching possible? The productive tension between network governance and reflexivity* », Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 20, Issue. 6, 2018, PP. 769-780.

**MEISEL** Nicolas, **OULD-AOUDIA** Jacques Ould, « *L'insaisissable relation entre bonne gouvernance et développement* », Économique, Vol. 59, 2008, PP. 1159-1191.

**MKANDAWIRE** Thandika, « *Neopatrimonialism and the political economy of economic performance in Africa: critical reflections* », Cambridge University Press, Vol. 67, Issue. 3, 2015, PP. 563-612.

**MONTINI** Massimiliano, « *The interplay between the right to development and the protection of the environment: Patterns and instruments to achieve sustainable development in practice* », African Yearbook of International Law Online, Vol. 10, Issue. 1, 2004, PP. 181-223.

**MURPHY** Adrianna, **MCGOWAN** Catherine et al., « *Coping with healthcare costs for chronic illness in low-income and middle-income countries: a systematic literature review* », BMJ Global health, Vol. 4, Issue. 4, 2019, PP. 1-8.

**NEUDORFER** Natascha S., « *Development, democracy and corruption: how poverty and lack of political rights encourage corruption* », Journal of Public Policy, Vol. 35, Issue 3, 2015, PP. 421-457.

**NEWIG** Jens, **CHALLIES** Edward et al., « *The environmental performance of participatory and collaborative governance: A framework of causal mechanisms* », Policy Studies Journal, Vol. 46, No. 2, 2018, PP. 269-297.

**NILSSON** Mans, **CHISHOLM** Elinor et al., « *Mapping interactions between the sustainable development goals: lessons learned and way forward* », Sustainability Science, Vol. 13, 2018, PP. 1489-1503.

**NIYONKURU F.**, « *Failure of foreign aid in developing countries: A quest for alternatives* », Business and Economics Journal, Vol. 7, Issue. 3, 2016, PP. 1-9.

**OLUM Yasin**, « *Decentralization in developing countries: preconditions for successful implementation* », Commonwealth journal of local governance, Issue. 15, 2014, PP. 23-38.

**PEDRO Antonio, AYUK Elias T. et al.**, « *Towards a sustainable development licence to operate for the extractive sector* », Mineral Economics, Vol. 30, 2017, PP. 153-165.

**PERRONS Diane**, « *Global financial crisis, earnings inequality and gender: Towards a more sustainable model of development* », Comparative Sociology, Vol. 11, Issue. 2, 2012, PP. 202-226.

**PUCKETT Kent**, « *Democracy* », Victorian Literature and Culture, Vol. 46, Issue. 3-4, 2018, PP. 640-645.

**PUTNICK Diane L., BORNSTEIN Marc H.**, « *Is child labor a barrier to school enrollment in Low-and Middle- income countries?* », International Journal of Educational Development, Vol. 41, 2015, PP. 112-120.

**RABINOVYCH Maryna**, « *Where economic development meets the rule of law? Promoting sustainable development goals through the European neighborhood policy* », Brill Open Law, Vol. 2, Issue. 1, 2020, PP. 140-174.

**RAMZY Omar, BEDAWY Randa El et al.**, « *Sustainable development & good governance* », European Journal of Sustainable Development, Vol. 8, No. 2, 2019, PP. 125-138.

**RENWICK Neil**, « *China's approach to international development: A study of southeast Asia* », Journal of China and International Relations, Vol. 3, No. 1, 2015, PP. 104-129.

**RICCIUTI Roberto, SAVOIA Antonio et al.**, « *What determines administrative capacity in developing countries?* », International tax and public finance, Vol. 26, 2019, PP. 972-998

**RICHARDSON Jayson W., NASH John et al.**, « *What do mobile-connected Cambodians do online* », The Journal of Community Informatics, Vol. 14, No. 2, 2018, PP. 85-108.

**RODGERS Daniel T.**, « *The commitment of democracy* », Modern Intellectual History, Vol. 16, Issue. 2, 2019, PP. 593-598.

**ROSE Jonathan**, « *The meaning corruption: testing the coherence and adequacy of corruption definitions* », Journal Public Integrity, Vol. 20, Issue. 3, 2018, PP. 220-233.

**RUBASUNDRAM** Geetha A., **RASIAH** Raja, « *Corruption and good governance: an analysis of ASEAN's E-governance experience* », *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 36, Issue. 1, 2019, PP. 57-70.

**SCHWARZ** Priscilla, « *Sustainable development in international law* », *Non-State actors and International law*, Vol. 5, Issue. 2, 2005, PP. 127-152.

**SIGMAN** Rachel, **LINDBERG** Staffan I., « *Democracy for all: Conceptualizing and measuring egalitarian democracy* », *Political Science Research and Methods*, Vol. 7, Issue. 3, 2019, PP. 595-612.

**SHIM** Sangmin, « *The North-South divide on sustainable development and the recent developments in the Asian context* », *Korean Journal of International and Comparative Law*, Vol. 6, Issue. 1, 2018, PP. 85-88.

**SOMMER** Jamie M., « *Corruption and health expenditure: A cross-national analysis on infant and child mortality* », *The European Journal of Development Research*, Vol. 32, 2020, PP. 690-717.

**STOJANOVIC** Ilija, **ATELJEVIC** Jovo et al., « *Good governance as a tool of sustainable development* », *European Journal of Sustainable Development*, Vol. 5, No. 4, 2016, PP. 558-573.

**STRASSER** Roger, **KAM** Sophia M. et al., « *Rural healthcare access and policy in developing countries* », *Annu. Rev. Public health*, Vol. 37, 2016, PP. 395-412.

**SUNDSTRÖM** Aksel, « *Exploring performance-related pay as an anticorruption tool* », *Studies in Comparative International Development*, Vol. 54, 2019, PP. 1-18.

**UNVER** Mustafa, **KOYUNCU** Julide Y., « *The impact of poverty on corruption* », *Journal of Economics Library*, Vol. 3, Issue 4, 2016, PP. 632-642.

**VAN VELDHUIZEN** R., « *The influence of wages on public officials' corruptibility: A laboratory investigation* », *Journal of Economic Psychology*, Vol. 39, 2013, PP. 341-356.

**VOIGT** Christina, « *From climate change to sustainability: An essay on sustainable development, legal and ethical choices* », *Worldviews*, Vol. 9, Issue. 1, 2005, PP. 112-137.

**WIJK** Astrid, **LACHENMANN** Frauke, « *Rule of law and sustainable development goals* », *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, Vol. 18, Issue. 1, 2014, PP. 286-331.

**WEILAND** Sabine, **BLEICHER** Alena et al., « *The nature of experiments for sustainability transformations: A search for common ground* », *Journal of Cleaner Production*, Vol. 169, 2017, PP. 30-38.

**WILSON** James Lindley, « *Deliberation, democracy, and the rule of reason in Aristotle's politics* », *American political science review*, Vol. 105, No 2, 2011, PP. 259-274.

**YIEW** Thian-Hee, **LAU** Evan, « *Does foreign aid contribute to or impeded economic growth* », *Journal of international studies*, Vol. 11, No. 3, 2018, PP. 21-30.

#### **IV. Thèses**

**AGUISSA** Abdoul Aziz, *Les réformes institutionnelles maliennes face aux enjeux de la bonne gouvernance : de la gouvernance d'identification à la gouvernance d'approbation*, Thèse en droit, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 2014.

**GBOTOGBIA** Mathias Bonaventure, *La problématique de l'exercice des droits et devoirs par les États africains au Sud Sahara au regard des principes de bonne gouvernance*, Thèse en droit, Nice, Université de Nice, 2002.

**KEITA** Diene, *Droit international et développement durable en Afrique : le bilan mitigé des OMD et des partenariats pour le développement*, Thèse en droit, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

**KIM** Tae Byung, *Collaborative governance for sustainable development in urban planning in South Korea*, Thesis of Philosophy, Birmingham, University of Birmingham, 2010.

**NÉMATOLLAHI-GILLET** Azyadé, *Analyse théorique de la gouvernance et du développement soutenable dans une perspective institutionnaliste : le cas d'accès à l'eau potable*, Thèse en science économique, Bordeaux, Université Bordeaux-IV, 2014.

**ZADI** Jonas, *La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : le cas de la côte d'ivoire*, Thèse en droit, Paris, Université Paris-Est Créteil, 2013.

## V. Ouvrages et articles spécifiques sur le Cambodge

### A. Ouvrages sur le Cambodge

**ANNEAR** Peter L., **GRUNDY** John et al., « *The kingdom of Cambodia: Health system review* », Geneva, World Health Organization, 2015, 214 P.

**BRICKELL** Katherine, **SPRINGER** Simon, *The Handbook of contemporary Cambodia*, London, Routledge, 2016, 476 P.

**BRINKLEY** Joel, *Cambodia's curse: The modern history of a troubled land*, New York, Public Affairs Publishers, 2011, 416 P.

**EAR** Sophal, *Aid dependence in Cambodia: How foreign assistance undermines democracy*, New York, Columbia University Press, 2012, 208 P.

**FELDT** Heidi, **KIRTZ** Lisa, **MARX** Manuel, et al., *Preparing and accessing decent work amongst rural youth in Cambodia*, Rome, The Food and Agriculture of the United Nations, 2019, 98 P.

**FINDLAY** Trevor, *Cambodia: The legacy and lesson of UNTAC*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 253 P.

**GEMZELL** Martin, *Cambodia: Shrinking spaces versus empowerment of communities – analysis of framework condition & options for strengthening civil society, democracy & human rights in Cambodia*, Cologne, Stiftung Asienhaus, 2017, 48 P.

**HUGHES** Caroline, *Dependent communities: aid and politics in Cambodia and East Timor*, New York, Cornell University Press, 2009, 275 P.

**KITAMURA** Yuto, **EDWARDS Jr.** Brent et al., *The political economy of schooling in Cambodia: Issues of quality and equity*, New York, Palgrave Macmillan US publishers, Series « International & Development Education », 2016, 245 P.

**LE BONTÉ** Christine, *Le Cambodge contemporain : quelles perspective de développement compte tenu de la situation politique et économique actuelle ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Points sur l'Asie », 2007, 248 P.

**MILNE** Sarah, **MAHANTY** Sango, *Conservation and development in Cambodia: Exploring frontiers of change in nature, state and society*, London, Routledge, 2015, 292 P.

**NUON** Veasna, **SERRANO** Melisa, *Building unions in Cambodia: History, challenges and strategies*, Singapore, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, 194 P.

**POU** Sothirak, **WADE** Geoff et al., *Cambodia: Progress and challenges since 1991*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2012, 403 P.

**SOBRADO** Carlos, **NEAK** Samsen et al., *Where have all the poor gone ? Cambodia poverty assessment 2013*, Washington D.C, The World Bank, 2014, 144 P.

**TANDON** Prateek, **FUKAO** Tsuyoshi, *Education the next generation: improving teacher quality in Cambodia*, Washington D.C, The World Bank, 2015, 173 P.

**UN** Kheang, *Cambodia return to authoritarianism (Elements in politics and society in Southeast Asia)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, 80 P.

## **B. Chapitres d'ouvrages sur le Cambodge**

**BREHM** Will, « *Cambodian higher education governance: The politics of global summitry and clientelism* », in **JARVIS** Darryl S.L., **MOK** Ka Ho, *Transformations in higher education governance in Asia: Policy, politics and progress*, Springer, 2019, PP. 229-243.

**HAMEIRI** Shahar, « *Public administration reform and the politics of scale in post-conflict Cambodia* », in **HAMEIRI** Shahar, **HUGHES** Caroline et al., *International intervention and local politics*, Cambridge University Press, 2017, PP. 121-155

**YASAMI** Yurdi, **GRITTEN** David et al., « *Land grabbing and forest conflict in Cambodia: Implications for community and sustainable forest management* », in **KATILA** Pia, **GALOWAY** Gleen, et al., *Forest under pressure - Local responses to global issues*, International Union of Forest Research Organizations, « World Series », Vol. 32, 2014, PP. 205-2016.

## **C. Articles sur le Cambodge**

**ALAGAPPA** Muthiah, « *Regionalism and the quest for security : ASEAN and the Cambodian conflict* », *Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 2, 1993, PP. 439-467.

**ALTHOR** Glenn, **MAHOOD** Simon et al., « *Large-scale environmental degradation results in inequitable impacts to already impoverished communities : A case study from floating villages of Cambodia* », *Ambio*, Vol. 47, 2018, PP. 747-759.

- ANTUNES** Adélio Fernandes, **JACOBS** Bart et al, « *Equality in financial access to healthcare in Cambodia from 2004 to 2014* », Health Policy and Planning, Vol. 33, Issue. 8, 2018, PP. 906-919.
- ASANTE** Augustine, **IR** Por et al, « *Who benefits from healthcare spending in Cambodia? Evidence for a universal health coverage policy* », Health policy and planning, Vol. 34, Issue. 1, 2019, PP. i4-i13.
- BAIRD** Ian G., « *Non-government organizations, villagers, political culture and the lower Sesan 2 dam in Northeastern Cambodia* », Journal of critical Asian studies, Vol. 48, Issue. 2, 2016, PP. 257-277.
- BANDYOPADHYAY** Kaustuv K., **KHUS** Thida C., « *Changing civil society in Cambodia : in search of relevance* », Journal Development in Practice, Vol. 23, Issue. 5-6, 2013, PP. 665-677.
- BEBAN** Alice, **SO** Sokbunthoeun et al., « *From face to legitimation : Rethinking land grabs in Cambodia* », Development and Change, Vol. 48, Issue. 3, 2017, PP. 590-612.
- BORRAS** Saturnino M., **HALL** Ruth et al., « *Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction* », The journal of Peasant Studies, Vol. 38, Issue. 2, 2011, PP. 209-216.
- BOUHOURS** Thierry, **KEO** Chenda et al., « *Human trafficking and moral panic in Cambodia* », The annals of American academy of political and social science, Vol. 653, No. 1, 2014, PP. 202-224.
- BÜHLER** Dorothee, **GROTE** Ulrike et al., « *Rural livelihood strategies in Cambodia: Evidence from a household survey in Stung Treng* », Center for Development Research, 2015, PP. 1-48.
- CHEN** Shuang, « *Education and transition to work: Evidence from Vietnam, Cambodia and Nepal* », International journal of educational development, Vol. 61, 2018, PP. 92-105.
- CLARKE** David, **DUKE** Jan et al., « *Strengthening health professions regulation in Cambodia: A rapid assessment* », Human Resources for Health, Vol. 14, No. 9, 2016, PP. 1-9.
- COCHRANE** T.A., **ARIAS** M.E. et al., « *Historical impact of water infrastructure on water levels of the Mekong river and the Tonle Sap system* », Hydrology and Earth system sciences, Vol. 18, 2014, PP. 4529-4541.
- COPIC** Vesna, **SESIĆ** Milena D., « *Challenges of public-civic partnership in Cambodia's cultural policy development* », Journal of cultural management & policy, Vol. 8, Issue. 1, 2018, PP. 1-15.



**CORRADO** Riccardo, **FLINN** Robert E. et al., « *Can ICT help Cambodian students become the solution for improving education in the country?* », Journal of management, economics, and industrial organization, Vol. 3, No. 2, 2019, PP. 1-15.

**DANY** Va, **TAPLIN** Ros et al., « *Entry points for climate-informed planning for the water resources and agriculture sectors in Cambodia* », Environment, Development and Sustainability, Vol. 19, 2017, PP. 1167-1188.

**DAVIS** Kyle Frankel, **YU** Kailiang et al, « *Accelerated deforestation driven by large-scale land acquisitions in Cambodia* », Nature Geoscience, Vol.8, 2015, PP. 772-775.

**EAR** Sophal, « *Combating corruption in Cambodia* », Asian Education and Development Studies, Vol. 5, No. 2, 2016, PP. 159-174.

**EAR** Sophal, « *The political economy of aid and governance in Cambodia* », Asian Journal of Political Science, Vol. 15, No.1, 2007, PP.68-69.

**ENG** Netra, **VONG** Mun et al., « *Social accountability in service delivery in Cambodia* », Cambodia Development Resource Institute, Working Paper Series No. 102, 2015, PP. 1-64.

**FEINBERG** Gary, « *The epidemic of petit corruption in contemporary Cambodia: Causes, consequences and solutions* », Crime Prevention and Community Safety, Vol. 11, 2009, PP. 277-296.

**GOYET** Sophie, **TOUCH** Socheat et al., « *Gaps between research and public health priorities in low income countries: evidence from a systematic literature review focused on Cambodia* », Implementation Science, Vol. 10, No. 32, 2015, PP. 1-12.

**HENG** Pheakdey, « *Embracing the digital economy: policy consideration for Cambodia* », Enrich Institute, 2018, PP. 1-28.

**HENG** Pheakdey, « *Hydropower and local community: A case study of the Kamchay dam, a china-funded hydropower project in Cambodia* », Journal of community and development, Vol. 48, Issue. 3, 2017, PP. 385-402.

**HENSENGERTH** Olivier, « *Regionalism, identity, and hydropower dams: The Chinese-built lower Sesan 2 dam in Cambodia* », Journal of current Chinese affairs, Vol. 46, Issue 3, 2017, PP. 85-118.

**HEUVELINE** Patrick, **HONG** Savet, « *Household structure and child education in Cambodia* », International journal of population studies, Vol. 3, Issue 2, 2017, PP. 1-15.

**HU Fang, COOK David Lee et al.**, « *Chinese enterprises' investment in infrastructure construction in Cambodia* », Asian perspective, Vol. 43, No. 1, 2019, PP. 177-207.

**HWANG Won Ju, PARK Yeon Mi**, « *Factors influencing the accessibility of maternal health service in Cambodia* », International journal of environmental research and public health, Vol. 16, 2019, PP. 1-10.

**IR Por, JACOBS Bart et al.**, « *Exploring the determinants of distress health financing in Cambodia* », Health policy and planning, Vol. 34, issue 1, 2019, PP. i26-i37.

**ISLAM Asadul, OUCH Chandarany et al.**, « *The long-term effects of civil conflicts on education, earnings, and fertility: evidence from Cambodia* », Journal of comparative economics, 2015, PP. 1-21.

**JACOBS Bart, BAJRACHARYA Ashish et al.**, « *Making free public healthcare attractive: optimizing health equity funds in Cambodia* », International Journal for Equity in Health, Vol. 17, No. 88, 2018, PP. 1-11.

**JIMENEZ-SOTO Eliana, DURHAM Jo et al.**, « *Entrenched geographical and socioeconomic disparities in child mortality: trends in absolute and relative inequalities in Cambodia* », Plos One, Vol. 9, Issue 10, 2014, PP. 1-9.

**KELLER Lucy**, « *UNTAC in Cambodia – from occupation, civil war and genocide to peace* », Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 9, Issue. 1, 2005, PP. 127-178.

**KELSALL Tim, KHIENG Sothy et al.**, « *The political economy of primary education reform in Cambodia* », Effective States and Inclusive Development Research Centre, Working paper No. 58, 2016, PP. 1-37.

**LEBEL Louis, HAEFNER Andrea et al.**, « *Governance of the water-energy-food nexus: Insights from four infrastructure projects in the lower Mekong Basin* », Sustainability Science, Vol. 15, 2020, PP. 885-900.

**LEBEL Louis, KÄKÖNEN Mira et al.**, « *The framing and governance of climate change adaptation projects in Lao PDR and Cambodia* », International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol. 18, 2018, PP. 429-446.

**LIVERANI Marco, NGUON Chea et al.**, « *Improving access to healthcare amongst vulnerable populations: a qualitative study of village malaria workers in Kampot, Cambodia* », BMC Health services research, Vol. 17, 2017, PP. 1-11.

- LUUKKANEN** Jyrki, **KAIVO-OJA** Jari et al., « *Resource efficiency and green economic sustainability transition evaluation of green growth productivity gap and governance challenges in Cambodia* », Sustainable Development, Vol. 27, Issue. 3, 2019, PP. 312-320.
- MENG** Channarith, **PFAU** Wade D., « *Simulating the impacts of cash transfers on poverty and school attendance: The case of Cambodia* », Journal of Family and Economic Issues, Vol. 33, 2012, PP. 436-452.
- MOENCH-PFANNER** Regina, **SILO** Sok et al., « *The economic burden of malnutrition in pregnant women and children under 5 year of age in Cambodia* », Nutrients, Vol. 8, No. 5, 2016, PP. 1-14.
- NHEM** Sareth, **LEE** Young-Jin, « *Exploring perspectives in assessing the quality of governance of the reducing emission from deforestation and forest degradation (REDD+) pilot project in Cambodia: Use of Q methodology* », Journal of Mountain Science, Vol. 17, 2020, PP. 95-116.
- NEEF** Andreas, **TOUCH** Siphath et al., « *The politics and ethics of land concessions in rural Cambodia* », Journal of Agricultural and Environmental Ethics, Vol. 26, 2013, PP. 1085-1103.
- NORMAN** David J., « *From shouting to counting: Civil society and good governance reform in Cambodia* », Journal The Pacific Review, Vol. 27, Issue. 2, 2014, PP. 241-264.
- OKA** Chikako, « *Improving working conditions in garment supply chains: The role of Unions in Cambodia* », British Journal of Industrial Relations, Vol. 54, Issue. 3, 2015, PP. 647-672.
- OLOFSSON** Sofia, **SEBATIAN** Miguel San et al, « *Mental health in primary health care in a rural district of Cambodia: a situational analysis* », International journal of mental health systems, Vol. 12, No. 7, 2018, PP. 1-13.
- OU** Sivhuoch, **KIM** Sedara, « *20 years' strengthening of Cambodian civil society: Time for reflection* », Cambodia Development Resource Institute, Working Paper Series No. 85, 2013, PP. 1-32.
- PIERCE** Hayley, « *Increasing health facility deliveries in Cambodia and its influence on child health* », International journal for equity in health, Vol. 18, No. 67, 2019, PP. 1-11.
- PHO** Kevreaksmey, **WANG** Bing et al., « *E-governance: A key role to good governance in Cambodia* », Public Policy and Administration Research, Vol. 5, No. 1, 2015, PP. 168-176.
- RATNER** Steven R., « *The Cambodia settlement agreements* », American Journal of international law, Vol. 87, Issue. 1, 1993, PP.1-47

**RICHARDSON** Jayson W., **NASH** John B. et al., « *Unsystematic technology adoption in Cambodia: Students' perceptions of computer and internet use* », International journal of education and development using information and communication technology, Vol. 10, Issue 2, 2014, PP. 63-76.

**RICHARDSON** Jayson W., « *Challenge of adopting the use of technology in less developed countries: The case of Cambodia* », Comparative education review, Vol. 55, No. 1, 2011, PP. 8-29.

**RIGGS** Rebecca Anne, **LANGSTON** James Douglas et al., « *Examining trajectories of change for prosperous forest landscapes in Cambodia* », Environmental Management, Vol. 66, 2020, PP. 72-90.

**SATO** Jin, **SHIGA** Hiroaki et al., « *Emerging donors from a recipient perspective: An institutional analysis of foreign aid in Cambodia* », World Development, Vol. 39, Issue. 12, 2011, PP. 2091-2014.

**SCHRÖDER** Patrick, **YOUNG** Sokphea, « *The Implications of closing civic space for sustainable development in Cambodia* », Institute of Development Study, 2019, PP. 1-42.

**SEM** Ren, **HEM** Kosal, « *Education reform in Cambodia: progress and challenges in basic education* », Parliamentary Institute of Cambodia, 2016, PP. 1-24.

**SICILIANO** Giuseppina, **URBAN** Frauke et al, «*The political ecology of Chinese large dams in Cambodia: Implications, Challenges and Lessons learnt from the Kamchay dam* », Water, Vol. 8, 2016, PP. 1-18.

**SITHIRITH** Mak, « *Dams and state security: Damming the 3S rivers as a threat to Cambodian state security* », Asia Pacific viewpoint, Vol. 57, No. 1, 2016, PP. 60-75.

**TURREIRA-GARCÍA** Nerea, **MEILBY** Henrik et al., « *Who wants to save the forest? Characterizing community-led monitoring in Prey Lang, Cambodia* », Environmental Management, Vol. 61, 2018, PP. 1019-1030.

**VONG** Sreytouch, **MORGAN** Rosemary et al., « *Why are few women rising to the top? A life history gender analysis of Cambodia's health workforce* », BMC health services research, Vol. 19, 2019, PP. 1-9.

**VONG** Sreytouch, **RAVEN** Joanna et al., « *Internal contracting of health services in Cambodia : Drivers for change and lessons learned after a decade of external contracting* », BMC Health Services Research, Vol. 18, No. 375, 2018, PP. 1-13.

VUKOVIC Danilo, BABOVIC Marija, « *The trap of Neo-patrimonialism : Social accountability and good governance in Cambodia* », Journal Asian Studies Review, Vol. 42, No. 1, 2018, PP. 144-160.

VUKOVIC Danilo, « *The quest for government accountability and rule of law : Conflicting strategies of state and civil society in Cambodia and Serbia* », International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 29, 2018, PP. 590-602.

ZHU Anna, TANG Shenglan et al., « *Analysis of strategies to attract and retain rural health workers in Cambodia, China, and Vietnam and context influencing their outcomes* », Human Resources for Health, Vol. 17, No. 2, 2019, PP. 1-9.

#### **D. Thèses sur le Cambodge**

JACOBS Bart, *Enabling the rural poor access to health services through innovative health intervention in Cambodia*, Thesis of Medical Science, Brussels, University of Brussels, 2015.

PAK Kimchoeun, *A dominant party in a weak state: how the ruling party in Cambodia has managed to stay dominant*, Thesis of philosophy, Canberra, Australian national university, 2011.

SOM Borann, *Working together for good governance: The role of NGOs in corruption prevention in the cambodian public sector*, Thesis of Philosophy, Perth, Curtin University, 2017.

#### **VI. Instruments Juridiques**

##### **A. Normes internationales**

Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.

##### **B. Normes internes**

Code Pénal, 2009.

Constitution du Cambodge, 1993.

Loi sur la gestion administrative des Khums et des Sangkats, 2001.

Loi sur la gestion administrative de la Capitale, des provinces, des municipalités, des Sroks et des Khans, 2008.

Loi sur la presse, 1995.

Loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale, 2015.

Loi sur l'organisation et le fonctionnement du conseil des ministres, 1994.

Loi sur les syndicats, 2016.

Loi sur les associations et les organisations non gouvernementales, 2015.

Loi sur le statut des juges et des procureurs, 2014.

Loi sur l'organisation du tribunal, 2014.

Loi sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle, 2008.

## **VII. Documents officiels d'organisations internationales**

ONU, Assemblée générale, A/HRC/42/60, Rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 27 Août 2019.

ONU, Assemblée générale, A/HRC/42/60/Add.1, Assessing protection of those at risk of being left behind in Cambodia, 2 September 2019.

ONU, Assemblée générale, A/HRC/39/73/Add.1, Rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 7 Septembre 2018.

ONU, Assemblée générale, A/HRC/13/4, Rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel – Cambodge, 4 Janvier 2010.

ONU, Assemblée générale, A/HRC/15/46, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 16 Septembre 2010.

ONU, Assemblée générale, A/HRC/27/20, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, 15 Août 2014.

ONU, Assemblée générale, Résolution A/RES/34/22, la situation au Kampuchea, 14 Novembre 1979.

ONU, Assemblée générale, Résolution A/RES/35/6, la situation au Kampuchea, 22 Octobre 1980.

ONU, Assemblée générale, Résolution A/RES/43/19, la situation au Kampuchea, 1 Novembre 1988.

ONU, Assemblée générale, Résolution A/RES/46/18, la situation au Cambodge, 20 Novembre 1991.

ONU, Le conseil de sécurité, Résolution S/RES/668, la situation au Cambodge, 20 Septembre 1990.

ONU, Le conseil de sécurité, Résolution S/RES/718, la situation au Cambodge, 31 Octobre 1991.

ONU, Le conseil de sécurité, Résolution S/RES/745, la situation au Cambodge, 28 Février 1992.

ONU, Le conseil de sécurité, Résolution S/RES/835, la situation au Cambodge, 2 Juin 1993.

ONU, Le conseil de sécurité, Résolution S/RES/840, la situation au Cambodge, 15 Juin 1993.

### **VIII. Documents officiels**

ADB, « *Cambodia: Addressing the skill gaps employment diagnostic study* », 2015, 111 P.

ADB, « *Cambodia transport sector assessment, strategy, and road map* », 2019, 42 P.

ADB, « *Cambodia, 2019-2023 – inclusive pathways to a competitive economy* », 2019, 29 P.

ADB, « *Cambodia and Asian Development Bank: Partnership for inclusive growth* », 2019, 34 P.

Amnesty International, « *Taking to the streets: freedom of peaceful assembly in Cambodia* », 2015, 128 P.

ILO, « *Cambodia: Promotion of coordinated social protection and employment policies* », 2013, 84 P.

ILO, « *Kingdom of Cambodia: Decent work country programme 2019-2023* », 2019, 99 P.

Plan stratégique du développement national, 2019-2023, 281 P.

Stratégie rectangulaire du Cambodge, 2018-2023, 48 P.

Unicef, Report Final, « *A statistical profile of child protection in Cambodia* », 2018, 48 P.

UNODC, « *Trafficking in persons from Cambodia, Laos PDR and Myanmar to Thailand* », 2017, 261 P.

USAID, « *Cambodia situational analysis of the education of children with disabilities in Cambodia* », 2018, 88 P.

USAID, « *Resilience and sustainable poverty escapes in rural Cambodia* », 2018, 53 P.

### **IX. Sites d'internet consultés**

Amnesty International, Cambodia.

<https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/cambodia/>

Asian Forum for Human Rights and Development.

<https://www.forum-asia.org/>

Cambodia Center for Human Rights.

<https://cchrcambodia.org/>

Cambodian Human Rights and Development Association.

<https://www.adhoccambodia.org/>

Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights.

<http://www.licadho-cambodia.org/>

Global Witness, Cambodia.

<https://www.globalwitness.org/tagged/cambodia/>

Human Rights Watch, Cambodia.

<https://www.hrw.org/asia/cambodia>



## ANNEXE

### Constitution du 21 septembre 1993, révisée

#### ***Préambule***

NOUS, PEUPLE KHMER,

Habitué à avoir une grande civilisation, une Nation prospère, un territoire très étendu, une renommée étincelante comme l'éclat du diamant ;

Tombés dans une déchéance terrifiante au cours des deux dernières décennies où nous avons traversé des souffrances et des désastres indescriptibles, avilissants des plus regrettables ;

Dans un sursaut de conscience, debout avec une ferme détermination de nous unir, de renforcer l'unité nationale, de défendre le territoire du Cambodge, de préserver la précieuse souveraineté et la merveilleuse civilisation d'ANGKOR, de rebâtir le pays, pour qu'il redevienne une « Oasis de paix » en nous basant sur le système de démocratie libérale pluraliste, de garantir les droits de l'homme, d'assurer le respect de la loi, d'être hautement responsables de la destinée de la nation qui doit se développer et prospérer à jamais ;

EN VERTU DE CETTE VOLONTÉ INÉBRANLABLE,

Nous inscrivons dans la Constitution du Royaume du Cambodge ce qui suit :

**Chapitre premier.**

**De la  
souveraineté.**

#### ***Article premier.***

Le Cambodge est un royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste.

Le royaume du Cambodge est un État indépendant, souverain, pacifique, perpétuellement neutre, non aligné.

#### ***Article 2.***

L'intégrité territoriale du royaume du Cambodge est absolument inviolable dans ses frontières délimitées sur les cartes à l'échelle 1/100.000 établies entre les années 1933-1953 et internationalement reconnues entre les années 1963-1969.

#### ***Article 3.***

Le royaume du Cambodge est un État indivisible.

#### ***Article 4.***

La devise du royaume du Cambodge est : Nation, Religion, Roi.

#### ***Article 5.***

La langue et l'écriture officielles sont la langue et l'écriture khmères.

**Article 6.**

Phnom-Penh est la capitale du royaume du Cambodge.

Le drapeau national, l'hymne national et les armoiries nationales sont définies dans les annexes 1, 2 et 3.

---

**Chapitre II.**

**Du Roi.**

**Article 7.**

Le Roi du Cambodge règne mais ne gouverne pas. Le Roi est le chef de l'État à vie. La personne du Roi est inviolable.

**Article 8.**

Le Roi est le symbole de l'unité et de la continuité nationales.

Le Roi est le garant de l'indépendance nationale, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge. Il est le garant du respect des droits et libertés des citoyens et du respect des traités internationaux.

**Article 9.**

Le Roi joue le rôle d'arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

**Article 10.**

La monarchie cambodgienne est une monarchie élective.

Le Roi n'a pas le pouvoir de désigner un héritier pour régner.

**Article 11 nouveau.**

Au cas où le Roi ne peut pas remplir normalement ses fonctions de chef de l'État du fait d'une maladie grave certifiée par un groupe de médecins experts choisis par le président de l'Assemblée et par le premier ministre, le président de l'Assemblée exerce les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de régent.

Au cas où le Président du Sénat ne peut pas remplir les fonctions de Chef de l'État à la place du Roi en qualité de Régent à la suite de la maladie grave du Roi, comme prévu à l'alinéa ci-dessus, le président de l'Assemblée nationale exerce alors ces fonctions.

Les fonctions de Chef de l'État à la place du Roi, en cette qualité de Régent, peuvent être exercées en remplacement par d'autres personnalités, dans le cas prévu à l'alinéa précédent, selon l'ordre hiérarchique suivant :

- a- Le premier Vice-Président du Sénat,
- b- Le premier Vice-Président de l'Assemblée nationale,
- c- Le second Vice-Président du Sénat,
- d- Le second Vice-Président de l'Assemblée nationale.

**Article 12 nouveau.**

Au décès du Roi, le Président du Sénat exerce les fonctions de Chef de l'État par intérim, en qualité de Régent du Royaume du Cambodge.

Au cas où le Président du Sénat ne peut pas remplir les fonctions de Chef de l'État par intérim en qualité de Régent, les alinéas 2 et 3 de l'article 11 nouveau doivent entrer en application.

**Article 13 nouveau.**

Dans un délai de 7 jours au plus, le nouveau Roi du Cambodge est élu par le Conseil de la Couronne.

Les membres du Conseil de la Couronne sont :

- Le président du Sénat,
- Le président de l'Assemblée nationale,
- Le premier ministre,
- Les chefs suprêmes des deux ordres religieux, Mohanikay et Dhammayuttikanikay,
- Les premier et second vice-présidents du Sénat,
- Les premier et second vice-présidents de l'Assemblée nationale.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil de la Couronne sont fixés par la loi.

**Article 14.**

Doit être élu Roi du Royaume du Cambodge, un membre de la famille royale âgé d'au moins 30 ans et descendant du Roi Ang Duong, ou du Roi Norodom, ou encore du Roi Sisowath.

Avant de monter sur le Trône, le Roi prête serment conformément au texte inscrit à l'annexe 4.

**Article 15.**

L'épouse du Roi porte le titre de Reine du Royaume du Cambodge.

**Article 16.**

La Reine du Royaume du Cambodge n'a pas le droit de s'impliquer dans la politique, d'exercer une fonction étatique ou gouvernementale ou d'exercer un rôle administratif ou politique.

La Reine du Royaume du Cambodge se consacre à des tâches d'intérêt social, humanitaire, religieux et assiste le Roi dans ses devoirs protocolaires et diplomatiques.

**Article 17.**

La disposition de l'alinéa premier de l'article 7 de la présente Constitution selon laquelle le Roi règne mais n'exerce pas le pouvoir, ne peut en aucun cas être modifiée.

**Article 18 nouveau.**

Le Roi communique avec le Sénat et l'Assemblée nationale par des messages royaux. Ces messages ne peuvent faire l'objet d'un débat au Sénat et à l'Assemblée nationale.

**Article 19 nouveau.**

Le Roi nomme le Premier ministre et le Conseil des ministres selon les modalités prévues à l'article 119 nouveau.

**Article 20.**

Le Roi reçoit en audience officielle deux fois par mois le Premier ministre et le Conseil des ministres qui portent à sa très haute information le compte rendu de la situation du pays.

**Article 21.**

Sur proposition du Conseil des ministres, le Roi signe les décrets royaux de nomination, de mutation ou de révocation des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires.

Sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, le Roi signe les décrets royaux de nomination, de mutation ou de révocation des magistrats.

**Article 22 nouveau.**

Quand la Nation est en danger, le Roi proclame publiquement l'état d'urgence après avis unanime du premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat.

**Article 23.**

Le Roi est le commandant suprême des forces armées royales khmères. Un commandant en chef des forces armées royales khmères est nommé pour commander les forces armées royales khmères.

**Article 24 nouveau.**

Le Roi est le président du haut conseil de la défense nationale qui doit être créé par une loi.

Le Roi déclare la guerre après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Article 25.**

Le Roi reçoit les lettres de créance des ambassadeurs ou envoyés extraordinaires et plénipotentiaires des pays étrangers accrédités auprès du royaume du Cambodge.

**Article 26 nouveau.**

Le Roi signe les traités et conventions internationales et les ratifie après approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Article 27.**

Le Roi détient le droit de commutation de peine et le droit de grâce.

**Article 28.**

Le Roi signe les *Kram* promulguant la Constitution et les lois adoptées par l'Assemblée nationale et définitivement examinées par le Sénat, ainsi que les *Kret*, sur proposition du Conseil des ministres.

En cas de traitement médical à l'étranger, le Roi peut déléguer son pouvoir de signer les *Kram* et les décrets royaux au chef de l'État par intérim. Cette délégation est expresse.

**Article 29 nouveau.**

Le Roi crée et confère les distinctions honorifiques nationales.

Le Roi décide l'octroi des grades et titres militaires et civils dans le cadre déterminé par la loi.

**Article 30 nouveau.**

Pendant l'absence du Roi, le président du Sénat assume les fonctions de chef de l'État par intérim.

Au cas où le président du Sénat ne peut remplir les fonctions de Chef de l'État par intérim pendant l'absence du Roi, la prise en charge des fonctions de Chef de l'État par intérim doit se faire suivant les alinéas 2 et 3 de l'article 11 nouveau.

---

## Chapitre III.

### Des droits et des devoirs des citoyens khmers.

#### *Article 31.*

Le Royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'Homme tels qu'ils sont définis dans la charte des Nations unies, dans la déclaration universelle des droits de l'Homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l'Homme, de la femme et de l'enfant.

Les citoyens khmers sont égaux devant la loi ; ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, d'opinions politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations.

L'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés s'exercent dans les conditions fixées par la loi.

#### *Article 32.*

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle.

La peine de mort ne doit en aucun cas exister.

#### *Article 33.*

Le citoyen khmer n'a pas le droit d'être privé de sa nationalité, exilé, ou arrêté pour être extradé vers un pays étranger, sauf dans le cas où il existe un accord de réciprocité.

Le citoyen khmer vivant à l'étranger doit être protégé par l'État.

L'acquisition de la nationalité khmère doit être déterminée par la loi.

#### *Article 34 nouveau.*

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de vote et d'être candidat.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 18 ans, ont le droit de vote.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 25 ans peuvent être candidats aux élections des députés.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 40 ans peuvent être candidats aux élections des sénateurs.

Les règles limitatives des droits de vote et d'éligibilité doivent être stipulées dans les lois électorales.

#### *Article 35.*

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la nation.

Toute requête des citoyens doit être minutieusement examinée et résolue par les organes de l'État.

**Article 36.**

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de choisir un métier conforme à leur aptitude et selon les besoins de la société.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de recevoir la même rémunération pour un travail identique.

Le travail au foyer a la même valeur que le travail rémunéré à l'extérieur du foyer.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de bénéficier de l'assurance sociale et des avantages sociaux déterminés par la loi.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de créer des syndicats et d'en être membres.

L'organisation et le fonctionnement des syndicats seront déterminés par la loi.

**Article 37.**

Les droits de grève et d'organiser des manifestations pacifiques s'exercent dans le cadre de la loi.

**Article 38.**

La loi interdit toute violation corporelle d'un individu.

La loi protège la vie, l'honneur et la dignité des citoyens.

L'accusation, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un individu ne pourront s'effectuer que conformément aux dispositions légales.

La contrainte, la punition corporelle ou tout traitement aggravant la peine du détenu ou du prisonnier sont interdits. L'auteur de tels actes, les co-auteurs et les complices doivent être punis conformément à la loi.

L'aveu provenant d'une pression corporelle ou morale ne doit pas être considéré comme une preuve d'inculpation.

Le bénéfice du doute profite à l'accusé.

Tout accusé est présumé innocent jusqu'au verdict définitif du tribunal.

Tout individu a le droit de se défendre en justice.

**Article 39.**

Tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour des préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'État, des organismes sociaux et de la part du personnel de ces organismes. Le règlement des plaintes et la réparation des préjudices sont de la compétence des tribunaux.

**Article 40.**

La liberté des citoyens de se déplacer au loin ou à proximité et d'installer leur domicile d'une façon légale, doit être respectée.

Tout citoyen khmer peut s'expatrier et retourner au pays.

Les droits à l'inviolabilité du domicile et au secret dans les communications par lettre, télégramme, télex, télécopie et téléphone, doivent être garantis.

La fouille des domiciles, des biens et des personnes doit être effectuée conformément aux règles légales.

**Article 41.**

Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, jouit de la liberté de presse, de publication et de réunion. Nul ne peut profiter de la jouissance de ces droits pour en abuser et porter atteinte à l'honneur d'autrui, aux bonnes mœurs et coutumes de la société, à l'ordre public et à la sécurité nationale.

Le régime de la presse doit être institué par la loi.

**Article 42.**

Tout citoyen khmer a le droit de créer des associations et des partis politiques. Ce droit est déterminé par la loi.

Tout citoyen khmer peut prendre part à des organisations de masse, destinées à s'entraider et à protéger les réalisations nationales et l'ordre social.

**Article 43.**

Les citoyens khmers des deux sexes ont la pleine liberté de croyance.

La liberté de croyance et la pratique religieuse doivent être garanties par l'État à condition qu'elles ne portent pas atteinte aux autres croyances ou religions, à l'ordre et à la sécurité publics.

Le bouddhisme est la religion de l'État.

**Article 44.**

Toute personne, individuellement ou collectivement, a le droit de propriété. Seule une personne physique ou morale de nationalité khmère, a droit à la propriété foncière.

La propriété privée légale est placée sous la protection de la loi.

L'expropriation n'est possible que si l'utilité publique l'exige dans des cas stipulés par la loi et que si une compensation appropriée et juste est accordée au préalable.

**Article 45.**

Toute forme de discrimination contre le sexe féminin est abolie.

L'exploitation du travail de la femme est interdite.

L'homme et la femme ont les mêmes droits dans tous les domaines, spécialement dans le domaine du mariage et de la famille.

Le mariage doit être célébré dans les conditions prévues par la loi et selon les principes du consentement mutuel et de la monogamie.

**Article 46.**

Le trafic des êtres humains, l'exploitation de la prostitution et des obscénités portant atteinte à la dignité de la femme sont interdits.

Le licenciement de la femme enceinte est interdit. La femme a droit aux congés de maternité, avec paiement intégral de son salaire et garantie de son ancienneté dans l'emploi et des autres avantages sociaux.

L'État et la société créent les conditions pour permettre aux femmes, spécialement celles des zones rurales de bénéficier de l'assistance en vue d'avoir une profession, de recevoir des soins médicaux, de scolariser leurs enfants et de vivre décemment.

**Article 47.**

La mère et le père ont l'obligation d'élever et d'éduquer les enfants pour qu'ils deviennent de bons citoyens.

Les enfants ont le devoir de nourrir et de prendre soin de leurs parents âgés conformément aux coutumes khmères.

**Article 48.**

L'Etat assure la protection des droits de l'enfant, tels qu'ils sont inscrits dans les conventions relatives aux droits de l'enfant, spécialement le droit à la vie, le droit à l'éducation scolaire, le droit à la protection dans les situations de guerre et à la protection contre l'exploitation économique ou sexuelle.

L'État protège l'enfant contre tout travail susceptible de nuire à son éducation et à sa scolarisation, à sa santé ou à son bien-être.

**Article 49.**

Tout citoyen khmer doit respecter la Constitution et les lois.

Tout citoyen khmer a l'obligation de contribuer à l'édification nationale et à la défense de la patrie.

L'obligation de défendre la patrie s'effectue selon les dispositions de la loi.

**Article 50.**

Tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie libérale pluraliste.

Tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter le bien public et la propriété privée légale.

---

**Chapitre IV.**

**Du régime politique**

**Article 51 nouveau.**

Le royaume du Cambodge pratique un régime politique de démocratie libérale pluraliste.

Tout citoyen khmer est maître de la destinée de son pays.



Tous les pouvoirs appartiennent aux citoyens. Les citoyens exercent leurs pouvoirs par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, du Sénat, du gouvernement royal et des juridictions.

Les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

**Article 52.**

Le gouvernement royal du Cambodge s'engage fermement à défendre l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale du royaume du Cambodge, à appliquer la politique de réconciliation pour protéger l'unité nationale, à protéger les excellentes coutumes et traditions de la nation. Le gouvernement royal du Cambodge doit défendre la légalité, garantir l'ordre et la sécurité publics. L'État veille prioritairement aux conditions de vie et au bien-être des citoyens.

**Article 53.**

Le Royaume du Cambodge maintient fermement une politique de neutralité perpétuelle et de non alignement. Le Royaume du Cambodge coexiste pacifiquement avec les autres pays voisins et avec tous les autres pays du monde.

Le Royaume du Cambodge n'agresse jamais aucun autre pays, ne s'immisce pas directement ou indirectement dans les affaires intérieures des autres pays, sous quelque forme que ce soit, règle tous les problèmes par des moyens pacifiques et dans le respect des intérêts mutuels.

Le Royaume du Cambodge n'adhère à aucune alliance militaire ni conclut aucun accord militaire incompatible avec sa politique de neutralité.

Le Royaume du Cambodge ne permet pas l'installation de bases militaires étrangères sur son territoire et n'autorise pas l'installation de ses bases militaires à l'étranger, sauf si l'Organisation des Nations unies le demande.

Le Royaume du Cambodge se réserve le droit de recevoir des aides étrangères sous forme de matériels militaires, armements, munitions, instruction des forces armées, ainsi que diverses aides pour se défendre et garantir l'ordre et la sécurité publics à l'intérieur du pays.

**Article 54.**

La production, l'utilisation et le stockage des armes atomiques, des armes chimiques ou des armes bactériologiques sont formellement interdits.

**Article 55.**

Les traités et les accords qui ne sont pas compatibles avec l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale, la neutralité et l'unité nationale du Royaume du Cambodge sont abrogés.

---

**Chapitre V.**

**De l'économie.**

**Article 56.**

Le Royaume du Cambodge applique le système de l'économie de marché.

L'organisation et le fonctionnement de ce système économique sont déterminés par la loi.

**Article 57.**

L'impôt ne peut être prélevé que lorsqu'il est autorisé par une loi. Le budget de l'État doit être exécuté conformément à la loi.

La gestion monétaire et le système financier doivent être fixés par la loi.

**Article 58.**

Le domaine de l'État comprend notamment le sol, le sous-sol, les montagnes, la mer, les fonds marins, les fonds sous-marins, les côtes, l'espace aérien, les îles, les fleuves, les canaux, les rivières, les lacs, les forêts, les ressources naturelles, les centres économiques et culturels, les bases de défense du pays, les autres constructions appartenant à l'État.

L'administration, l'utilisation et l'affectation des biens de l'État sont déterminées par la loi.

**Article 59.**

L'État doit préserver et protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles en organisant par une planification précise la gestion notamment, du sol, de l'eau, de l'atmosphère, des systèmes géologiques et écologiques, des mines, de l'énergie, du pétrole et du gaz, des carrières et sablières, des pierres précieuses, des bois et forêts et des sous-produits forestiers, de la faune, de la pisciculture et des ressources aquatiques.

**Article 60.**

Le citoyen a le droit de vendre et d'échanger librement ce qu'il produit.

L'obligation de vendre des productions à l'État, ou l'appropriation par l'État, même momentanée, des richesses ou des biens privés est interdite, sauf dans des conditions spécialement autorisées par la loi.

**Article 61.**

L'État encourage le développement économique dans tous les domaines, particulièrement dans les domaines agricole, artisanal, industriel, à commencer par les régions les plus reculées, en se préoccupant de l'irrigation, de l'électrification, des routes et moyens de transport, des techniques modernes et du système de crédit.

**Article 62.**

L'État facilite l'acquisition des moyens de production, soutient les prix des produits agricoles et artisanaux et aide à trouver des débouchés pour l'écoulement de ces produits.

**Article 63.**

L'État veille à l'organisation des marchés en vue d'assurer au citoyen un niveau de vie convenable.

**Article 64.**

L'État interdit à tout individu d'importer, de produire ou de vendre des stupéfiants, des produits de contrefaçon, des produits périmés qui nuisent à la santé et à la vie du consommateur, et le punit sévèrement.

## Chapitre VI.

### De l'éducation, de la culture et de l'action sociale.

#### *Article 65.*

L'État doit protéger et favoriser le droit du citoyen à une éducation de qualité à tous les niveaux et doit prendre toutes les mesures pour assurer progressivement cette éducation à tous les citoyens.

L'État se préoccupe du domaine de l'éducation physique et sportive qui contribue au bien-être de tous les citoyens khmers.

#### *Article 66.*

L'Etat établit un système éducatif complet et unifié dans l'ensemble du pays, capable de garantir les principes de liberté de l'instruction et d'égalité de l'éducation pour offrir à chaque citoyen l'égalité de chance dans l'édification de sa vie.

#### *Article 67.*

L'État met en œuvre un programme scolaire et les principes pédagogiques modernes incluant l'enseignement de la technologie et des langues étrangères.

L'État administre les établissements et les classes d'enseignement publics et privés dans tous les cycles.

#### *Article 68.*

L'État assure gratuitement à tout citoyen un enseignement public primaire et secondaire.

Le citoyen doit recevoir un enseignement pendant au moins neuf années.

L'État encourage et soutient le développement des écoles du Pali et l'enseignement bouddhique.

#### *Article 69.*

L'État a le devoir de préserver et de développer la culture nationale.

L'État a le devoir de protéger et de développer la langue khmère en fonction des besoins.

L'État a le devoir de sauvegarder et de protéger les monuments, les objets d'art anciens, et de restaurer les sites historiques.

#### *Article 70.*

Toute infraction portant atteinte ou concernant le patrimoine culturel et le patrimoine artistique doit être sévèrement punie.

#### *Article 71.*

Le périmètre des sites du patrimoine national ainsi que des sites classés comme étant des patrimoines mondiaux doit être considéré comme zone neutre interdite à toute activité militaire.

**Article 72.**

La santé du peuple doit être garantie. L'État veille à la protection contre les maladies et aux soins. Les pauvres doivent bénéficier gratuitement des consultations dans les hôpitaux, les infirmeries et les maternités publics.

L'État crée des infirmeries et des maternités dans les zones rurales.

**Article 73.**

L'État se préoccupe des enfants et des mères. L'État crée des garderies et aide les femmes ayant à charge beaucoup d'enfants et n'ayant pas de soutien.

**Article 74.**

L'État apporte assistance aux invalides et aux familles des combattants qui ont sacrifié leur vie pour le pays.

**Article 75.**

L'État établit un régime de sécurité sociale pour les ouvriers et les employés.

---

**Chapitre VII.**

**De l'Assemblée nationale.**

**Article 76.**

L'Assemblée nationale comprend au moins 120 députés.

Les députés sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret. Les députés sont rééligibles.

Les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance ont le droit d'être candidats à l'Assemblée nationale.

L'organisation chargée de la préparation des élections, des modalités et du fonctionnement des élections doit être déterminée par la loi électorale.

**Article 77.**

Les députés à l'Assemblée nationale sont les représentants de la nation khmère toute entière et non des seuls électeurs de leur circonscription. Tout mandat impératif doit être considéré comme nul.

**Article 78.**

La législature de l'Assemblée nationale est de cinq ans et prend fin lors de l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf au cas où le gouvernement royal a été renversé deux fois pendant une période de douze mois.

Dans ce cas, le Roi doit, sur proposition du Premier ministre et avec l'accord du président de l'Assemblée nationale, dissoudre l'Assemblée nationale.

L'élection de la nouvelle assemblée doit se dérouler dans les soixante jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'assemblée.

Pendant cette période, le gouvernement royal est chargé de l'expédition des affaires courantes.

En temps de guerre ou dans d'autres circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser les élections, l'Assemblée nationale, peut sur proposition du Roi, proclamer la prorogation de son mandat d'un an chaque fois.

La proclamation de la prorogation du mandat de l'Assemblée nationale doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les membres de l'Assemblée.

**Article 79.**

La qualité de membre de l'Assemblée nationale est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques actives et avec les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans cette Constitution, à l'exception des fonctions exercées au sein du Conseil des ministres du gouvernement royal.

Si tel est le cas, le député concerné a la qualité de membre ordinaire de l'Assemblée, mais il ne doit avoir aucune fonction dans le comité permanent et les différentes commissions de l'Assemblée nationale.

**Article 80.**

Les députés jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député ne peut être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions et des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

La poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un membre de l'Assemblée nationale n'est possible qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le service compétent doit présenter, d'urgence, un rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent pour décision.

La décision du comité permanent de l'Assemblée nationale doit être soumise à la prochaine session pour adoption à la majorité des deux tiers de ses membres.

Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un député sont suspendues si l'Assemblée nationale en a décidé à la majorité des trois quarts de tous ses membres.

**Article 81.**

L'Assemblée nationale dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Les députés perçoivent une indemnité.

**Article 82 nouveau.**

La première session de l'Assemblée nationale s'ouvre soixante jours au plus tard après les élections, sur convocation du Roi.

Avant de commencer ses travaux, l'Assemblée nationale doit proclamer la validité du mandat de chaque membre et doit voter séparément pour élire le président, les vice-présidents et les membres des diverses commissions de l'Assemblée, à la majorité absolue de tous ses membres.

L'Assemblée Nationale doit adopter son règlement intérieur à la majorité absolue de tous ses membres.

Tous les députés doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément au texte inscrit à l'annexe 5.

**Article 83.**

L'Assemblée nationale se réunit en session ordinaire deux fois par an.

Chaque session dure au moins trois mois. A la demande du Roi ou sur proposition du premier ministre ou d'un tiers au moins des membres de l'Assemblée nationale, le Comité permanent de l'Assemblée convoque l'Assemblée nationale pour une session extraordinaire.

Dans ce cas, l'ordre du jour précis de la session extraordinaire doit être porté à la connaissance du peuple en même temps que la date de la réunion.

**Article 84.**

Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée nationale, le comité permanent de l'Assemblée est chargé de son fonctionnement.

Le comité permanent comprend : le président de l'Assemblée, les vice-présidents et les présidents de toutes les commissions de l'Assemblée.

**Article 85.**

Les sessions de l'Assemblée nationale se déroulent dans la capitale du royaume du Cambodge, dans la salle de réunion de l'Assemblée nationale, sauf décision différente précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances.

En dehors des cas prévus ci-dessus et en dehors des lieux et de la date précisés dans l'acte de convocation, toute réunion de l'Assemblée doit être considérée comme illégale et nulle de plein droit.

**Article 86.**

Dans les circonstances où la nation est en état d'urgence, l'Assemblée nationale se réunit tous les jours de façon permanente. L'Assemblée met fin aux circonstances spéciales ci-dessus mentionnées, quand la situation le permet.

Si l'Assemblée nationale ne peut se réunir pour des raisons impérieuses, notamment en cas d'occupation du territoire par des forces étrangères, la proclamation de l'état d'urgence doit être reconduite automatiquement.

Pendant la période où la nation se trouve en état d'urgence, l'Assemblée nationale ne peut pas être dissoute.

**Article 87.**

Le président de l'Assemblée nationale préside les séances de l'Assemblée nationale, prend acte des lois et des résolutions adoptées par l'Assemblée, assure l'application du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et organise les relations internationales de l'Assemblée nationale.

Dans le cas où le président de l'Assemblée nationale est empêché ou ne peut pas assumer ses fonctions pour cause de maladie, ou parce qu'il assume les fonctions de chef de l'État par intérim ou de régent, ou parce qu'il est en mission à l'étranger, un vice-président doit le remplacer.

En cas de démission ou de décès du président ou des vice-présidents, l'Assemblée nationale doit élire un nouveau président ou de nouveaux vice-présidents.

***Article 88 nouveau (deux).***

Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques.

L'Assemblée nationale peut se réunir à huis clos à la demande du président ou d'un dixième au moins de ses membres, à la demande du Roi ou à la demande du premier ministre.

La séance de l'Assemblée nationale n'est valable que lorsqu'il y a :

- a- le quorum de plus de deux tiers de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité des deux tiers de tous ses membres ;
- b- le quorum de plus de la moitié de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité absolue de tous ses membres.

***Article 89.***

A la demande d'un dixième au moins de ses membres, l'Assemblée nationale peut inviter une personnalité à venir l'éclairer sur un problème d'une importance particulière.

***Article 90 nouveau (deux).***

L'Assemblée nationale est un organe investi du pouvoir législatif qui exerce ses fonctions d'après les dispositions de la Constitution et des lois en vigueur.

L'Assemblée nationale approuve le budget de l'État, le plan de l'État, les emprunts et les prêts de l'État, les diverses promesses de garanties financières, et la création, la modification et la suppression des impôts.

L'Assemblée nationale approuve le compte administratif.

L'Assemblée nationale vote la loi d'amnistie.

L'Assemblée nationale vote l'approbation ou l'abrogation des traités ou conventions internationales.

L'Assemblée nationale vote la loi portant déclaration de guerre.

Les votes ci-dessus doivent réunir la majorité absolue de tous les membres de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale vote la confiance au gouvernement à la majorité absolue de tous ses membres.

***Article 91 nouveau.***

Les sénateurs, les députés et le premier ministre ont l'initiative des lois.

Les députés ont le droit de proposer des amendements aux lois, mais cette proposition n'est pas recevable si cet amendement tend à diminuer les recettes publiques ou à augmenter les charges des citoyens.

**Article 92.**

Tous les votes de l'Assemblée nationale contraires aux principes de sauvegarde de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du royaume du Cambodge, et portant atteinte à l'unité politique ou à l'administration du pays doivent être réputés nuls. Le Conseil constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité.

**Article 93 nouveau.**

La loi votée par l'Assemblée nationale et définitivement examinée par le Sénat, et faisant l'objet d'une promulgation par le Roi, entre en vigueur dans la capitale royale dans un délai de dix jours francs à compter de la date de promulgation et dans l'ensemble du pays dans un délai de vingt jours francs à compter de la date de promulgation.

Cependant si la loi est déclarée d'urgence, elle entre immédiatement en vigueur dans l'ensemble du pays à compter de la date de promulgation.

La loi signée et promulguée par le Roi est publiée au Journal officiel et diffusée dans l'ensemble du pays dans les délais fixés ci-dessus.

**Article 94.**

L'Assemblée nationale crée les diverses commissions nécessaires.

L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale sont définis dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

**Article 95.**

En cas de décès, de démission d'un membre de l'Assemblée nationale, ou de perte de sa qualité de membre qui surviendrait six mois avant la fin de la législature, il doit être procédé à son remplacement dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et par la loi électorale.

**Article 96.**

Les députés ont le droit de questionner le gouvernement royal. Les questions sont écrites et transmises par l'intermédiaire du président de l'Assemblée nationale.

Les réponses sont données par un ou plusieurs ministres selon que le problème posé concerne la responsabilité d'un ou de plusieurs ministres. Si le problème concerne la politique générale du gouvernement royal, le premier ministre doit répondre en personne.

Les réponses du ministre ou du premier ministre sont orales ou écrites.

Les réponses ci-dessus sont données dans le délai de sept jours après la réception des questions.

En cas de réponse orale, le président de l'Assemblée nationale peut décider d'ouvrir ou ne pas ouvrir le débat. S'il n'autorise pas de débat, les réponses du ministre ou du premier ministre mettent fin aux questions posées.



S'il autorise l'ouverture d'un débat, les auteurs des questions, les autres orateurs, le ministre mis en cause ou le premier ministre peuvent discuter et échanger les points de vue dans un délai ne pouvant dépasser une séance.

L'Assemblée nationale réserve un jour par semaine pour les réponses aux questions.

Les séances réservées aux questions et aux réponses ne peuvent en aucun cas donner lieu à un vote.

***Article 97.***

Les commissions de l'Assemblée nationale peuvent inviter un ministre à apporter des éclaircissements sur un problème relevant de sa responsabilité.

***Article 98 nouveau.***

L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Conseil des ministres ou renverser le gouvernement royal en votant une motion de censure à la majorité absolue de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La motion de censure contre le gouvernement royal doit être soumise à l'Assemblée Nationale par trente députés pour pouvoir être examinée.

---

**Chapitre VIII nouveau.**

**Du Sénat.**

***Article 99 nouveau.***

Le Sénat est un organe investi du pouvoir législatif qui exerce ses fonctions d'après les dispositions de la Constitution et des lois en vigueur.

Le nombre des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié du nombre total des membres de l'Assemblée Nationale.

Le Sénat comprend des membres désignés et des membres élus au suffrage restreint.

Les sénateurs peuvent être désignés de nouveau ou rééligibles. Peuvent être candidats au Sénat les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 40 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance.

***Article 100 nouveau.***

Deux sénateurs sont désignés par le Roi.

Deux sénateurs sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité relative.

Les autres sénateurs sont élus au suffrage restreint.

***Article 101 nouveau.***

Les modalités d'organisation et de fonctionnement, de la désignation et des élections des sénateurs ainsi que de la détermination des électeurs, des corps électoraux et des circonscriptions électorales doivent être fixées par une loi.

***Article 102 nouveau.***

La législature du Sénat est de six ans et prend fin lors de l'entrée en fonction du nouveau Sénat.

En temps de guerre ou dans d'autres circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser les élections, le Sénat peut, sur proposition du Roi, proclamer la prorogation de son mandat d'un an chaque fois.

La proclamation de la prorogation de la législature du Sénat doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les sénateurs.

Dans les circonstances citées ci-dessus, le Sénat se réunit tous les jours de façon permanente. Le Sénat a le droit de mettre fin aux circonstances spéciales ci-dessus mentionnées quand la situation le permet.

Si le Sénat ne peut se réunir pour des raisons impérieuses, notamment en cas d'occupation du territoire par des forces étrangères, la proclamation de l'état d'urgence doit être reconduite automatiquement.

***Article 103 nouveau.***

Le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice actif des fonctions publiques, avec les fonctions de député et les fonctions de membre d'une autre institution stipulée dans la Constitution.

***Article 104 nouveau.***

Les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun sénateur ne peut en aucun cas être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions et des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. La poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un sénateur n'est possible qu'avec l'accord du Sénat ou du Comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le ministère compétent doit présenter, d'urgence, un rapport au Sénat ou au Comité permanent pour décision.

La décision du Comité permanent du Sénat doit être soumise à la prochaine session du Sénat pour adoption à la majorité des deux tiers de tous ses membres.

Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un sénateur sont suspendues si le Sénat en a décidé à la majorité des trois quarts de tous ses membres.

***Article 105 nouveau.***

Le Sénat dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Les sénateurs perçoivent une indemnité.

***Article 106 nouveau.***

La première session du Sénat s'ouvre soixante jours au plus tard après les élections, sur convocation du Roi.

Avant de commencer ses travaux, le Sénat doit proclamer la validité du mandat de chaque membre et voter séparément pour élire le Président, les Vice-Présidents et les membres des diverses Commissions du Sénat, à la majorité absolue de ses membres.

Tous les sénateurs doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément au texte inscrit à l'annexe 7 de la Constitution.

**Article 107 nouveau.**

Le Sénat se réunit en session ordinaire deux fois par an.

Chaque session dure au moins trois mois. A la demande du Roi ou sur proposition du Premier Ministre ou d'un tiers au moins de ses membres, le Sénat convoque ses membres pour une session extraordinaire.

**Article 108 nouveau.**

Dans l'intervalle des sessions du Sénat, le Comité permanent du Sénat est chargé de son fonctionnement.

Le Comité permanent comprend le Président du Sénat, les Vice-Présidents et les présidents de toutes les commissions du Sénat.

**Article 109 nouveau.**

Les sessions du Sénat se déroulent dans la capitale du Royaume du Cambodge, en la salle de réunion du Sénat, sauf décision différente précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances.

En dehors des cas prévus ci-dessus et en dehors du lieu et de la date précisés dans l'acte de convocation, toute réunion du Sénat doit être considérée comme illégale et nulle de plein droit

**Article 110 nouveau.**

Le Président du Sénat préside les séances du Sénat, prend acte des lois et des résolutions adoptées par le Sénat, assure l'application du règlement intérieur du Sénat et organise les relations internationales du Sénat.

Dans le cas où le Président du Sénat est empêché ou ne peut pas assumer ses fonctions pour cause de maladie, ou parce qu'il assume les fonctions de Chef de l'État par intérim ou de Régent, ou parce qu'il est en mission à l'étranger, un Vice-Président doit le remplacer.

En cas de démission ou de décès du Président ou des Vice-Présidents, le Sénat doit élire un nouveau Président ou de nouveaux Vice-Présidents.

**Article 111 nouveau (deux).**

Les séances du Sénat sont publiques.

Le Sénat peut se réunir à huis clos à la demande du Président ou d'un dixième au moins de ses membres, à la demande du Roi, à la demande du Premier Ministre ou à la demande du Président de l'Assemblée nationale.

La séance du Sénat n'est valable que lorsqu'il y a :

- a- le quorum de plus de deux tiers de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité des deux tiers de tous ses membres ;
- b- le quorum de plus de la moitié de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité relative ou la majorité absolue de tous ses membres.

Le nombre de voix requis pour l'adoption par l'Assemblée nationale comme prévu dans la Constitution est également appliqué pour l'adoption par le Sénat.

***Article 112 nouveau.***

Le Sénat a pour attribution de coordonner le travail entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

***Article 113 nouveau.***

Le Sénat examine pour avis les projets ou propositions de lois adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, ainsi que toutes les questions qui lui sont soumises par l'Assemblée nationale, dans le délai d'un mois au plus tard. En cas d'urgence, ce délai est ramené à cinq jours.

Si le Sénat donne un avis favorable ou ne donne aucun avis pendant les délais prévus, la loi déjà adoptée par l'Assemblée nationale sera soumise à la promulgation.

Si le Sénat propose des amendements à ces projets ou propositions de lois, l'Assemblée nationale les examine immédiatement en deuxième lecture. L'Assemblée nationale statue sur les seuls amendements proposés par le Sénat, en les acceptant ou en les rejetant, en tout ou en partie.

Une navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale doit s'effectuer dans le délai limité d'un mois. Ce délai est réduit à dix jours pour les textes budgétaires et les lois des finances, et à deux jours en cas de déclaration d'urgence.

Si l'Assemblée nationale dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose, le délai de principe prévu pour l'accord des deux chambres est augmenté d'autant.

En cas de rejet pur et simple par le Sénat, les projets et propositions de loi ne peuvent être examinés par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, avant un délai d'un mois. Ce délai est réduit à quinze jours pour les textes budgétaires et les lois des finances, et à quatre jours en cas de déclaration d'urgence.

Pour l'examen des projets ou propositions de loi en deuxième lecture, l'Assemblée nationale doit les adopter au scrutin public et à la majorité absolue de tous ses membres.

Les projets ou propositions de loi, une fois adoptés selon les modalités ci-dessus, sont soumis à la promulgation.

***Article 114 nouveau.***

Le Sénat crée les diverses Commissions nécessaires. L'organisation et le fonctionnement du Sénat sont stipulés dans le règlement intérieur du Sénat. Ce règlement intérieur est adopté à la majorité absolue de tous ses membres.

***Article 115 nouveau.***

En cas de décès, de démission d'un sénateur ou de perte de sa qualité de membre qui surviendrait au moins six mois avant la fin de la législature, il doit être procédé à son remplacement dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Sénat et par la loi portant désignation et élections des sénateurs.

Chapitre IX nouveau.

Du congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat.

*Article 116 nouveau.*

En cas de nécessité, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent se réunir en congrès pour résoudre les problèmes importants du pays.

*Article 117 nouveau.*

Les problèmes importants du pays prévus à l'article 116 nouveau ainsi que l'organisation et le fonctionnement du Congrès sont fixés dans une loi.

Chapitre

X.

Du gouvernement royal.

*Article 118 (ancien article 99).*

Le Conseil des ministres est le gouvernement royal du Royaume du Cambodge.

Le Conseil des ministres est dirigé par un Premier ministre, assisté de vice-premiers ministres, ainsi que de ministres d'État, de ministres et de secrétaires d'État comme membres.

*Article 119 (ancien article 100).*

Sur proposition du président et avec l'avis conforme des deux vice-présidents de l'Assemblée nationale, le Roi désigne une haute personnalité parmi les députés du parti vainqueur aux élections pour former le gouvernement royal. Cette personnalité désignée, accompagnée de ses collaborateurs qui sont des députés ou qui sont des membres des partis représentés à l'Assemblée nationale chargés des fonctions ministérielles au sein du gouvernement royal, sollicite la confiance de l'Assemblée nationale.

Lorsque l'Assemblée nationale a voté la confiance, le Roi signe le kret de nomination de l'ensemble du Conseil des ministres.

Avant son entrée en fonction, le Conseil des ministres doit prêter serment dans les termes prévus à l'annexe 6.

*Article 120 (ancien article 101).*

La fonction de membre du gouvernement royal est incompatible avec une activité professionnelle commerciale, industrielle et l'exercice d'un emploi quelconque de la fonction publique.

*Article 121 (ancien article 102).*

Tous les membres du gouvernement royal sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du gouvernement royal.

Chaque membre du gouvernement royal est individuellement responsable devant le premier ministre et devant l'Assemblée nationale des actes qu'il a commis.

*Article 122 (ancien article 103).*

Les membres du gouvernement royal ne peuvent se prévaloir d'un ordre écrit ou verbal de quiconque pour décliner leur responsabilité.

**Article 123 (ancien article 104).**

Le Conseil des ministres se réunit chaque semaine, en séance plénière ou en séance de travail.

La séance plénière est présidée par le Premier ministre. Le Premier ministre peut déléguer au vice-premier ministre la présidence des séances de travail.

Tous les procès-verbaux des séances du Conseil des ministres doivent être transmis au Roi pour son information.

**Article 124 (ancien article 105).**

Le Premier ministre peut déléguer ses pouvoirs au vice-premier ministre ou à un membre du gouvernement royal.

**Article 125 (ancien article 106).**

Lorsque le poste de Premier ministre est vacant d'une façon permanente, il doit être procédé à la nomination d'un nouveau Conseil des ministres dans les conditions prévues par la présente Constitution. Si cette vacance est temporaire, un premier ministre par intérim est provisoirement désigné.

**Article 126 (ancien article 107).**

Chaque membre du gouvernement royal est sanctionné pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de ses fonctions.

Dans ce cas et dans le cas de faute grave commise par le membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée nationale peut décider de saisir les juridictions compétentes.

L'Assemblée nationale se prononce sur cette affaire au scrutin secret à la majorité absolue de tous ses membres.

**Article 127 (ancien article 108).**

L'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres feront l'objet d'une loi.

---

## Chapitre IX.

### Du pouvoir judiciaire.

**Article 128 (ancien article 109).**

Le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant.

Le pouvoir judiciaire est le garant de l'impartialité et défend les droits et libertés des citoyens.

Le pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif.

Ce pouvoir est confié à la Cour suprême et aux juridictions des diverses catégories et à tous les degrés.

**Article 129 (ancien article 110).**

Les décisions de justice sont rendues au nom du peuple khmer, selon les procédures et les lois en vigueur.

Seuls les juges sont investis de la fonction juridictionnelle. Les juges doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de la loi, et en leur âme et conscience.

**Article 130 (ancien article 111).**

Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire.

**Article 131 (ancien article 112).**

Seul le parquet a le droit d'engager l'action publique.

**Article 132 (ancien article 113).**

Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Roi dans cette tâche.

**Article 133 (ancien article 114).**

Les magistrats sont inamovibles. Cependant le Conseil supérieur de la magistrature prononce des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats en faute.

**Article 134 (ancien article 115).**

Le Conseil supérieur de la magistrature est créé par une loi organique qui détermine sa composition et ses attributions.

Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Roi. Le Roi peut désigner un représentant royal pour présider le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature propose au Roi la nomination des juges et des procureurs près toutes les juridictions.

Pour décider des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sous la présidence du président de la Cour suprême ou du procureur général près la Cour suprême, selon qu'il s'agit des juges ou des procureurs.

**Article 135 (ancien article 116).**

Le statut des juges et des procureurs et l'organisation judiciaire doivent être définis dans des lois séparées.

---

## Chapitre XII.

### Du Conseil constitutionnel.

**Article 136 nouveau.**

Le Conseil constitutionnel est compétent pour garantir le respect de la Constitution, interpréter la Constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et examinées en définitive par le Sénat.

Le Conseil constitutionnel est chargé d'examiner et de statuer sur les cas de litiges relatifs aux élections des députés et aux élections des sénateurs

**Article 137 (ancien article 118).**

Le Conseil constitutionnel se compose de neuf membres dont le mandat est de neuf ans. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois membres sont nommés

par le Roi, trois élus par l'Assemblée nationale et trois autres élus par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le président est élu par les membres du Conseil constitutionnel. Il a voix prépondérante, en cas de partage égal des voix.

***Article 138 (ancien article 119).***

Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les hautes personnalités titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans le domaine du droit, de l'administration, de la diplomatie ou de l'économie, et qui ont une grande expérience professionnelle.

***Article 139 nouveau.***

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Sénat, de membre de l'Assemblée nationale, de membre du gouvernement royal, de magistrat en exercice, de personnel de la fonction publique, de président ou de vice-président d'un parti politique, de président ou de vice-président d'un syndicat.

***Article 140 nouveau.***

Le Roi, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, le président du Sénat ou un quart des sénateurs, peuvent déférer les lois adoptées par l'Assemblée nationale au Conseil constitutionnel pour examen avant leur promulgation.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le règlement intérieur du Sénat et les lois organiques doivent être transmis au Conseil constitutionnel pour examen avant leur promulgation.

Le Conseil constitutionnel se prononce, au plus tard dans un délai de 30 jours sur la conformité ou la non-conformité de ces lois ou du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ou du règlement intérieur du Sénat avec la Constitution.

***Article 141 nouveau.***

Après promulgation d'une loi, le Roi, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le premier ministre, un dixième des députés ou les tribunaux peuvent demander au Conseil constitutionnel de vérifier la constitutionnalité de cette loi.

Tout citoyen a le droit de contester la constitutionnalité des lois par l'intermédiaire des députés ou du président de l'Assemblée nationale ou des membres du Sénat ou du président du Sénat, comme il est prévu dans l'alinéa précédent.

***Article 142 (ancien article 123).***

Une disposition d'un article déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ne peut être promulguée ou appliquée.

Les décisions du Conseil constitutionnel sont sans recours.

***Article 143 (ancien article 124).***

Le Roi consulte le Conseil constitutionnel sur toute proposition visant à amender la Constitution.

***Article 144 (ancien article 125).***

L'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel font l'objet d'une loi organique.



---

Chapitre XIII.  
De l'organisation administrative.

**Article 145 nouveau.**

Le territoire du Royaume du Cambodge est divisé en Reach Theany (capitale royale), en Khêt (provinces), en Krong (municipalités), en Srok (districts), en Khan (arrondissements), en Khum (communes), en Sangkat (quartiers).

**Article 146 nouveau.**

Reach Theany, Khêt, Krong, Srok, Khan, Khum, Sangkat sont administrés dans les conditions prévues par une loi organique.

Chapitre  
Du Congrès national.

XIV.

**Article 147 (ancien article 128).**

Le congrès national permet aux citoyens de s'informer directement des diverses affaires d'intérêt national, de soulever des problèmes et de soumettre des vœux aux autorités de l'État en vue d'une solution.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer au congrès national.

**Article 148 (ancien article 129).**

Le congrès national se réunit une fois par an, au début du mois de décembre sur convocation du premier ministre.

Le congrès national se déroule sous la haute présidence du Roi.

**Article 149 nouveau.**

Le Congrès National adopte des vœux à être soumis au Sénat, à l'Assemblée Nationale et aux autorités de l'État pour considération.

L'organisation et le fonctionnement du congrès national seront déterminés par une loi.

---

Chapitre XV.  
De la portée, de la révision et de l'amendement de la Constitution.

**Article 150 (ancien article 131).**

La présente Constitution est la loi suprême du royaume du Cambodge. Toutes les lois et décisions de toutes les institutions de l'État doivent être absolument conformes à la Constitution.

**Article 151 (ancien article 132).**

L'initiative de la révision ou de l'amendement de la Constitution appartient au Roi, au premier ministre et au président de l'Assemblée nationale, sur proposition d'un quart de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La révision ou l'amendement de la Constitution doit être effectué par une loi constitutionnelle votée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de l'ensemble de tous ses membres.

**Article 152 (ancien article 133).**

La révision ou l'amendement de la Constitution est interdit lorsque la nation se trouve en état d'urgence comme il est prévu à l'article 86.

**Article 153 (ancien article 134).**

La révision ou l'amendement de la Constitution ne peut être effectué s'il porte atteinte au système de démocratie libérale pluraliste et au régime de monarchie constitutionnelle.

---

## Chapitre XVI.

### Des dispositions transitoires.

**Article 154 nouveau.**

La présente Constitution une fois adoptée est promulguée par le Roi du royaume du Cambodge avec effet immédiat.

**Article 155 (ancien article 136).**

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, l'Assemblée constituante devient l'Assemblée nationale.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale entre en vigueur après son adoption par l'Assemblée nationale.

Dans le cas où l'Assemblée nationale ne peut entrer en fonction, le président, le premier et le deuxième vice-présidents de l'assemblée constituante accomplissent leur mission au sein du Conseil de la Couronne, si la situation du pays l'exige.

**Article 156 nouveau.**

Après l'entrée en vigueur de la présente constitution, le Roi est élu dans les conditions prévues aux articles 13 (nouveau) et 14.

**Article 157 nouveau.**

La durée de la première législature du Sénat est de cinq ans et prend fin lors de l'entrée en fonction du nouveau Sénat.

Pour la première législature du Sénat :

- les membres du Sénat sont au nombre de soixante et un,
- le Roi désigne deux membres du Sénat ainsi que le Président et les deux Vice-Présidents du Sénat.
- les autres membres du Sénat sont désignés par le Roi parmi les membres des partis politiques ayant leur siège à l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat,
- le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat est tenu sous la direction des co-présidents.

**Article 158 (ancien article 139).**

Les lois et les actes normatifs garantissant les biens de l'État, les droits, les libertés et les propriétés légales des personnes privées et qui sont conformes aux intérêts de la nation restent en vigueur jusqu'à ce que de nouveaux textes viennent les modifier ou les abroger, à l'exception des dispositions contraires à l'esprit de la présente Constitution.

La présente Constitution a été adoptée par l'Assemblée constituante à Phnom-Penh le 21 Septembre 1993 lors de la deuxième séance plénière.

Phnom Penh, le 21 septembre 1993

Le Président : SON SANN.

# Table des matières

Dédicace.....	I
Remerciements.....	II
Résumé et mots clés.....	III
Abstract and Keywords.....	IV
Sommaire.....	V
Abréviations.....	VI
Introduction.....	1
I : Le profil du Cambodge.....	4
A : Le Cambodge durant les guerres.....	4
B : Le processus de paix au Cambodge .....	8
II : Le développement du Cambodge.....	13
A : La situation du Cambodge après la guerre.....	14
B : La situation économique, sociale et environnementale actuelle du Cambodge .....	21
Première Partie : Une gouvernance contrastée.....	27
Titre I : La situation laborieuse de la société cambodgienne.....	28
Chapitre I : Les défis de la restauration de la gouvernance dans une société post-génocidaire	29
Section I : La complexité de la reconstruction de la gouvernance dans la société.....	31
§1 : L’impact évident de la pauvreté sur la gouvernance .....	31
I : La corrélation étroite entre la pauvreté et la détérioration du développement socio-économique .....	32
II : La corrélation certaine entre la pauvreté et la dégradation de l’environnement ...	40
§2 : L’analphabétisme, faiblesse de la gouvernance de la société post-conflit .....	43
Section II : L’ignorance de l’État à l’égard des difficultés des citoyens .....	51
§1 : Les contraintes étatiques quant au développement socioéconomique des ménages	51
I : Le renforcement de l’éducation et de l’infrastructure sanitaire : des défis pour le développement socioéconomique .....	52

A : La qualité insuffisante des enseignants au Cambodge .....	52
B : La négligence étatique dans le renforcement de l'infrastructure sanitaire .....	55
II : Le défaut de la diversification économique .....	57
A : Le défi du marché de travail limité .....	58
B : Le salaire indécent : une barrière au développement humain .....	61
§2 : Le surplus de problèmes causés par l'Etat, facteur accentuant l'inconfort des citoyens	64
I : L'instabilité persistante, moyen de mettre les citoyens « en cage ».....	65
II : Les expulsions forcées, catalyseur de la régression de la gouvernance .....	69
Chapitre II : Le développement inapproprié, un élément de la mauvaise gouvernance .....	76
Section I : Le constat d'un développement inapproprié .....	77
§1 : La mauvaise gestion des ressources naturelles.....	77
I : L'exploitation forestière, source de richesse des détenteurs du pouvoir .....	78
II : L'exploitation minière anarchique .....	91
§2 : L'urbanisation non-contrôlée, un danger pour le développement durable .....	101
I : La construction problématique des villes au Cambodge.....	102
A : Une construction basée sur une conception « esclavagiste ».....	103
B : Une construction immobilière non-durable.....	106
II : Une urbanisation aux dépens des pauvres.....	109
A : L'affaire de Boeung Kak .....	109
B : L'affaire de Borei Keila .....	112
Section II : Les effets du développement inapproprié sur la société.....	114
§1 : La destruction de la nature et des faunes par la construction des barrages.....	115
I : Les impacts environnementaux .....	115
II : Les impacts socio-économiques .....	122
§2 : La pollution, coût de l'industrialisation et de l'urbanisation rapide non contrôlée .....	130
I : La pollution de l'eau.....	132
II : La pollution de l'air et de la ville .....	136
Titre II : La situation critiquable de la société cambodgienne .....	141
Chapitre I : Les inégalités, constitutives de la mauvaise gouvernance.....	142
Section I : L'inégalité d'accès aux services publics entre les zones rurales et zones urbaines .....	144

§1 : L'inégalité spatiale d'accès aux services de base .....	145
I : L'inégalité d'accès à l'éducation entre les zones rurales et les zones urbaines.....	146
II : L'inégalité d'accès à la santé entre les zones rurales et les zones urbaines .....	153
§2 : L'inégalité d'accès aux infrastructures .....	157
I : L'accès limité aux infrastructures de base.....	158
A : L'inégalité d'accès à l'eau potable.....	159
B : L'inégalité d'accès à l'énergie .....	161
II : L'accès limité aux infrastructures de transport .....	165
Section II : L'inégalité sociale, élément du développement non durable.....	168
§1 : L'inégalité des revenus, facteur de division sociétale .....	168
§2 : L'inégalité homme-femme, une incohésion sociale .....	174
Chapitre II : La faiblesse manifeste du secteur public au Cambodge.....	177
Section I : Le fonctionnement poussif du secteur public .....	178
§1 : La carence du secteur public.....	179
I : Le manque de coopération avec les ONG et la société civile .....	180
II : Le manque de participation des citoyens... ..	184
§2 : Les défaillances du secteur public .....	188
I : L'absence de transparence du secteur public .....	188
II : L'absence de responsabilisation au sein du service public .....	191
Section II : Les insuffisances du secteur public à l'égard des catastrophes naturelles... ..	194
§1 : Les risques de catastrophes naturelles .....	196
I : La vulnérabilité des pauvres envers les catastrophes naturelles.....	196
II : L'effet néfaste des catastrophes naturelles sur l'éducation et la santé.....	200
A : L'impact des catastrophes naturelles sur l'éducation .....	200
B : L'impact des catastrophes naturelles sur la santé.....	202
§2 : La capacité de réaction aux catastrophes naturelles.....	203
I : Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des risques .....	204
A : Le cadre juridique de la gestion des risques de catastrophe naturelle.....	204
B : Le cadre institutionnel de la gestion des risques de catastrophe naturelle .....	206
II : La carence institutionnelle dans la gestion des risques .....	210
Deuxième partie : Une gouvernance inefficace .....	214
	441

Titre I : L'infaisabilité pratique de la gouvernance .....	215
Chapitre I : L'absence dommageable de fonctionnaires capables.....	216
Section I : Une faiblesse technologique préjudiciable .....	217
§1 : Des technologies limitées .....	218
§2 : L'absence de recherche technologique .....	223
Section II : Le manque handicapant de ressources humaines .....	229
§1 : Des ressources humaines réduites.....	230
§2 : L'inefficacité de la politique de renforcement du capital humain .....	236
Chapitre II : L'absence de volonté du gouvernement d'améliorer la gouvernance .....	247
Section I : Le désintérêt des fonctionnaires dans la réalisation d'une bonne gouvernance	248
§1 : Le désintérêt des fonctionnaires d'appliquer la loi .....	249
I : L'utilisation de la loi à l'opposé de sa philosophie première .....	249
II : L'application de la loi selon un double standard.....	255
§2 : L'indifférence des fonctionnaires au niveau infranational .....	258
I : La mauvaise performance des fonctionnaires .....	259
II : Le manque de responsabilité sociale des fonctionnaires.....	265
Section II : La réticence gouvernementale dans la délégation de pouvoir .....	268
§1 : Le cadre juridique et réglementaire de la décentralisation et de la déconcentration ...	269
I : Le cadre juridique de la gestion administrative infranationale .....	269
II : Le cadre juridique de la gestion financière infranationale .....	275
§2 : Les défis redoutables de la mise en place de la décentralisation et la déconcentration	279
I : Les contraintes dans la décentralisation et la déconcentration .....	280
II : Le néo-patrimonialisme au sein de l'administration infranationale.....	283
Titre II : L'Etat de droit brouillé, facteur destructif de la bonne gouvernance .....	288
Chapitre I : Une séparation des pouvoirs illusoire.....	288
Section I : Une séparation des pouvoirs constitutionnalisées.....	290
§1 : Le pouvoir exécutif : aperçu théorique de l'institution .....	291
§2 : Le pouvoir législatif : un guide théorique de la séparation des pouvoirs	294
I : L'Assemblée nationale, principal organe législatif .....	295
II : Le Sénat, organe d'harmonisation	299
§3 : Le pouvoir judiciaire : le contexte général exigé par la Constitution	303

Section II : La pratique réelle de la séparation des pouvoirs au Cambodge .....	306
§1 : L'absorption du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif .....	306
I : La prédominance exécutive, cause de la subordination du pouvoir législatif .....	307
II : L'impuissance des parlementaires minoritaires .....	311
§2 : Le pouvoir judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif .....	319
I : La culture de l'impunité de puissants groupes de pression... ..	321
II : La justice, instrument politique du gouvernement .....	327
 Chapitre II : De l'autoritarisme à la démocratie contrôlée .....	 331
Section I : La restriction des libertés et droits fondamentaux .....	332
§1 : Les libertés sous le contrôle du gouvernement .....	333
I : L'intolérance de l'Etat quant à la liberté d'expression.....	334
II : Le recul des libertés syndicale et d'association .....	338
§2 : La répression des droits de l'homme par le gouvernement .....	343
Section II : La corruption : facteur de nuisance de la bonne gouvernance .....	352
§1 : Petits pot-de-vin, grand défi : ampleur et nature de la petite corruption .....	353
I : L'intervention des agents publics : un pot-de-vin pour un service public.....	354
II : Le népotisme, facteur de la médiocrité du service public .....	357
§2 : La grande corruption, source d'échec du développement durable .....	360
I : Le détournement des aides internationales par les dirigeants politiques.....	361
II : La corruption sur les investissements directs étrangers .....	368
Conclusion .....	373
Bibliographie .....	380
Annexe : la Constitution du Royaume du Cambodge du 21/9/1993, révisée .....	412
Table des matières.....	439



