

Cambodge - Communauté européenne

Document de stratégie

pour la période 2007- 2013

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
SYNTHÈSE	5
1. ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AU CAMBODGE	7
1.1 ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE	7
1.2 ANALYSE DE LA SITUATION ECONOMIQUE.....	9
1.3 ANALYSE DE LA SITUATION SOCIALE	14
1.4 ANALYSE DE LA SITUATION ENVIRONNEMENTALE	17
2. LE PROGRAMME DE POLITIQUE DU CAMBODGE	18
2.1 VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME DE REFORME DU GOUVERNEMENT	18
2.2 ÉVALUATION DU PROCESSUS DE REFORME.....	19
3. VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION, DE LA COORDINATION ET DE LA COHÉRENCE PASSÉE ET ACTUELLE DE LA CE	20
3.1 VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPERATION PASSEE ET ACTUELLE DE LA CE – EXPERIENCE ACQUISE	20
3.2 COORDINATION ET COHERENCE	25
3.3 PROGRAMMES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET DES AUTRES DONATEURS	26
3.4 DOSAGE DES MESURES	28
4. STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA CE	29
4.1 JUSTIFICATION DE LA REPOSE ET DU CHOIX DES SECTEURS DE CONCENTRATION	29
4.2 QUESTIONS TRANSVERSALES	31
4.3 RISQUES SUSCEPTIBLES D'AFPECTER LA STRATEGIE	31
4.4 PRINCIPAUX SECTEURS DE CONCENTRATION	32
4.4.1 <i>Soutien du plan stratégique national de développement (PSND) (secteur de concentration 1)</i>	32
4.4.2 <i>Soutien de l'éducation de base (secteur de concentration 2)</i>	33
4.5 MESURES SUPPLEMENTAIRES	34
4.6 PROGRAMMES REGIONAUX ET THEMATIQUES	35

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADPIC	Aspects des droits de propriété qui touchent au commerce
AFTA	Zone de libre échange de l'ANASE
ALC	Assistance liée au commerce
ALE	Accord de libre-échange
AMF	Accord multifibres
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
CCGD	Comité de coordination gouvernement/donateurs
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Communauté européenne
CI	Cadre intégré
Cnuced	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
Dipecho	Programme de prévention, d'atténuation et de préparation aux catastrophes
DRSP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DS	Document de stratégie
ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire de la Commission européenne
Ecosorn	Relance économique et sociale des provinces du nord
EIE	Évaluation des incidences environnementales
ETE	Entraves techniques au commerce
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FMI	Fonds monétaire international
GC	Groupe consultatif
IED	Investissements étrangers directs
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
LRRD	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
MEJS	Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports
NU	Nations unies
ODM	Objectif de développement du millénaire
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ORSP	Opération de soutien à la réduction de la pauvreté
PAP	Programme d'actions prioritaires
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PMA	Pays moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPI	Participation privée dans l'infrastructure
PRSO	Opération à l'appui de la réduction de la pauvreté
PSE	Plan stratégique en faveur de l'éducation
PSND	Plan stratégique national de développement
PSSE	Programme de soutien au secteur de l'éducation
PSSS	Plan stratégique du secteur de la santé
SLPP	Smallholder Livestock Production Programme
SR	Stratégie rectangulaire
TSA	Initiative «Tout sauf les armes»
UE	Union européenne
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIDO	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
USD	Dollar américain

SYNTHÈSE

Le présent document de stratégie (DS) couvre la période de sept ans qui va de 2007 à 2013. Il résume les défis que doit relever le Cambodge et le contexte de l'octroi de l'aide, il définit les objectifs et les priorités du soutien de la Communauté européenne (CE) et il précise les moyens qui doivent être utilisés pour fournir cette aide.

L'objectif principal de l'aide de la CE en faveur du Cambodge est une réduction durable de la pauvreté. Il sera principalement atteint grâce à l'octroi d'une aide budgétaire générale pour la mise en œuvre du plan stratégique national de développement (PSND) du gouvernement du Cambodge et grâce à l'appui apporté à l'éducation de base. L'assistance de la CE pour la mise en œuvre du PSND prendra essentiellement la forme d'aide budgétaire dans le cadre de l'opération de soutien à la réduction de la pauvreté (OSRP) de la Banque mondiale et d'une assistance technique dans les domaines clés visés par cette opération, en particulier la gestion des finances publiques. La CE est un des principaux donateurs dans le domaine de l'éducation de base et participe activement au dialogue politique avec le ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS). Elle continuera à jouer ce rôle en fournissant une aide budgétaire sectorielle. L'assistance de la CE dans ces deux secteurs de concentration sera complétée par une série limitée de mesures et d'aides fournies à travers des programmes thématiques et des lignes budgétaires régionales. La CE prévoit de financer des mesures supplémentaires dans le domaine de l'assistance liée au commerce (ALC) et d'apporter son soutien à la coopération et au dialogue UE-Cambodge dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'homme. L'instrument de coopération au développement (ICD) réserve une enveloppe indicative de 151 millions d'euros en faveur du Cambodge au cours de la période 2007-2013. Ces ressources sont susceptibles d'être complétées par des projets et programmes financés au titre du programme régional pour l'Asie ainsi que d'autres programmes thématiques. Les deux secteurs de concentration et les mesures supplémentaires sont:

Secteur de concentration 1	Aide en faveur du plan stratégique national de développement (PSND)
Secteur de concentration 2	Aide en faveur de l'éducation de base
Mesures supplémentaires	Assistance liée au commerce, aide à la coopération et au dialogue UE-Cambodge dans les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme

Le DS est complètement aligné sur la stratégie rectangulaire (SR) et sur le plan stratégique national de développement 2006-2010 du gouvernement cambodgien. La CE apportera son assistance, dans la mesure du possible, grâce à une aide budgétaire et sectorielle afin d'assurer un dialogue politique durable et efficace, l'appropriation et la gestion de l'aide par le gouvernement et la coordination avec les autres donateurs tout en maintenant les coûts de transaction à un niveau minimal. Le DS tient compte de

l'expérience acquise et des enseignements tirés par la CE et par d'autres donateurs dans le cadre d'interventions antérieures.

Les activités menées dans le domaine de l'enseignement supérieur seront financées dans le cadre de la programmation régionale en faveur de l'Asie.

1. ANALYSE DE LA SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE AU CAMBODGE

1.1 Analyse de la situation politique

Après vingt ans de conflits et de guerre civile, la signature des accords de paix de Paris en octobre 1991 a permis de lancer le Cambodge dans un processus de reconstruction démocratique et de transition vers l'économie de marché. Les dernières **élections** nationales ont eu lieu le 27 juillet 2003. Par rapport aux élections précédentes, la campagne électorale s'est déroulée dans un climat moins tendu et a connu moins d'incidents violents. Après presque un an d'impasse politique entre les trois principaux partis, l'Assemblée nationale a approuvé le nouveau gouvernement de coalition entre le PPC (parti populaire cambodgien) et le Funcinpec¹ le 15 juillet 2004. Les 123 sièges de l'Assemblée nationale sont répartis comme suit: 73 pour le PPC, 26 pour le Funcinpec et 24 pour le PRS (Parti Sam Rainsy).

Même si d'importantes mesures ont été prises afin de mettre en place une démocratie multipartite, la mission d'observation électorale déléguée par l'Union européenne (UE) a signalé que, malgré la bonne organisation des élections et le fait qu'elles ont permis aux nombreux votants d'exprimer librement leur volonté, le Cambodge doit encore faire des progrès pour parvenir à une démocratie pleinement opérationnelle. Les observateurs ont stigmatisé en particulier l'attitude des partis politiques tout au long de la campagne électorale et le langage utilisé lors des débats politiques.

Une de ces mesures importantes est la loi qui vise à mettre en place des **conseils communaux** élus démocratiquement, qui a été promulguée en 2001. En février 2002, les conseillers communaux des 1 621 communes cambodgiennes ont été élus pour un mandat de 5 ans. La participation de la population à l'identification des besoins en matière de développement local et des réponses à y apporter devrait entraîner une réduction plus durable de la pauvreté.

Selon des estimations, entre 1,5 et 2 millions de personnes (environ un quart de la population du Cambodge à cette époque) sont mortes sous le régime khmer rouge². La majorité de la main-d'œuvre qualifiée a été éliminée. En juin 2003, le gouvernement est parvenu à un accord avec les Nations unies (NU) quant à la mise en place de **chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ou du tribunal khmer rouge**³. Le coût total de ce tribunal est estimé à 56,3 millions de dollars. Les NU se sont engagées à rassembler 43 millions de dollars pour couvrir les coûts internationaux, tandis que le gouvernement cambodgien a pris l'engagement de réunir 13,3 millions de dollars pour couvrir les coûts nationaux. La mise en place de ce tribunal mettra fin à plus de 25 ans

¹ *Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif*

² Entre le 17 avril 1975, date à laquelle les forces khmères rouges ont pénétré dans Phnom Penh, et le 7 janvier 1979, date à laquelle les troupes vietnamiennes ont pris possession de la ville.

³ Le gouvernement a signé le 6 juin 2003 la «*loi sur la ratification de l'accord entre les Nations unies et le gouvernement du Royaume du Cambodge concernant les poursuites judiciaires prévues par la législation cambodgienne pour les crimes commis lors de la période du Kampuchea démocratique*».

d'impunité pour les dirigeants responsables de crimes graves commis durant la période khmère rouge. En avril 2005, la CE a annoncé qu'elle accorderait une aide d'un million d'euros en vue de couvrir les coûts cambodgiens d'installation de ce tribunal.

Bien que le Cambodge ait réalisé d'importants progrès dans le domaine des **droits de l'homme** au cours des dix dernières années, il se trouve toujours dans une situation d'après-conflit. Plusieurs organisations locales et internationales œuvrent pour les droits de l'homme et des groupes de la société civile s'engagent activement dans des activités de promotion, d'instruction et de protection dans ce domaine, mais il reste beaucoup de travail à accomplir. Les violences publiques ou domestiques, ces dernières touchant principalement les femmes et les enfants, restent endémiques. La faible mise en application de la législation ne fait qu'aggraver la situation, entraînant ainsi une impunité importante alimentée par la corruption. Les poursuites pour diffamation ou incitation au crime sont de plus en plus utilisées en tant qu'instruments de répression pour museler l'opposition politique et faire taire les critiques à l'encontre du gouvernement.

La **traite** des femmes et des jeunes filles constitue un problème grave. Selon des estimations, la Thaïlande abriterait à elle seule 40 000⁴ Cambodgiennes victimes de ce phénomène. Le ministère des femmes et des vétérans et celui de l'intérieur collaborent à la promotion de la sensibilisation de la population, tandis que le rôle de la police est renforcé dans les opérations internes et transfrontalières. Des initiatives régionales sont également en voie d'élaboration au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). La viabilité des efforts fournis par le Cambodge dans ce domaine dépendra de sa réussite à réduire la pauvreté, en particulier dans les régions rurales, et de la poursuite de ses efforts en vue d'améliorer le cadre juridique et le système judiciaire.

Les minorités ethniques autochtones représentent moins de 1 % de l'ensemble de la population cambodgienne. La plupart vivent dans des régions rurales reculées, dans le nord et le nord-est du pays, à la frontière avec la Thaïlande, le Laos et le Viêt Nam. Leur statut politique marginal, leur exclusion sociale et la non-reconnaissance de leurs intérêts dans les processus de développement est dû au fait qu'elles ne disposent pas de suffisamment de moyens et de structures organisationnelles ni d'une maîtrise suffisante de la langue khmère pour formuler et exprimer publiquement leurs intérêts, leurs besoins et leurs préoccupations. Les Vietnamiens forment le groupe ethnique non indigène le plus grand (5% de la population); ils sont suivis par les Chinois (1%).

Les problèmes liés à la confiscation de **terres** et à la gestion médiocre des concessions agricoles continuent d'affecter un grand nombre de pauvres, dont des personnes issues des minorités ethniques. Le gouvernement s'est engagé à résoudre ces problèmes. Ces dernières années, le Cambodge a accueilli un nombre élevé de demandeurs d'asile issus de la minorité ethnique des Montagnards originaires des régions montagneuses du centre du Viêt Nam. Les gouvernements cambodgien et vietnamien et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sont parvenus à un accord tripartite en janvier 2005, dont l'objectif est de faciliter la coopération en matière de traitement de

⁴ Ministère des femmes et des vétérans du Cambodge

demandeurs d'asile. Le Cambodge est signataire de la convention de 1951 sur le statut des réfugiés.

Le gouvernement cambodgien échange des informations sur le **terrorisme** avec d'autres pays et certains donateurs fournissent des formations à la police et aux autorités douanières. Le gouvernement estime que la poursuite des échanges d'informations et des formations de ce type peut constituer des domaines de coopération avec l'Union européenne et d'autres donateurs internationaux.

Ces dernières années, le Cambodge a connu une augmentation substantielle du **trafic illicite de drogue** à destination de ou via son territoire, qui a entraîné une hausse rapide du nombre de toxicomanes au sein de sa population, en particulier parmi les jeunes. Dans les années à venir, cette rapide escalade risque d'avoir de graves répercussions sur la situation économique et sociale fragile du pays et qu'elle plongera de nombreux habitants et de nombreuses familles dans la pauvreté. L'accroissement net et persistant des abus de stimulants de type amphétamine, en particulier la méthamphétamine, principalement dans les villes, mais aussi de plus en plus dans les campagnes en raison d'activités agricoles intensives en main-d'œuvre et de la pression sociale constitue une source d'inquiétude.

Les **mines terrestres** et les engins non explosés demeurent une menace pour la sécurité des personnes et pour le développement. Ces munitions provoquent quelque 800 incidents par an (parfois mortels). Une analyse des statistiques montre que des manipulations abusives et les débris de guerre explosifs sont responsables de l'augmentation dramatique du nombre de victimes des mines. Il importe de mettre en place une stratégie plus efficace de lutte contre les mines (démunage, campagne d'information sur les dangers des mines et aide aux victimes des mines) afin d'accroître l'impact de l'action antimines de ce pays.

La situation générale de la sécurité relative à la disponibilité d'**armes légères et de petit calibre** s'est améliorée en partie grâce à l'aide apportée via le projet d'aide à la réduction des armes légères et de petit calibre au Cambodge, mené dans le cadre la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Il est évident qu'il ne s'agit là que d'une solution partielle à un problème complexe qui requiert davantage de soutien et d'attention, sans oublier les problèmes engendrés par les grandes quantités de surplus de munitions.

1.2 Analyse de la situation économique

Le Cambodge est un des pays les plus pauvres de l'Asie du Sud-Est, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 385 dollars en 2005. Le secteur informel, qui concerne essentiellement les activités agricoles et la contrebande internationale, représente environ 80 % du PIB. La répartition des revenus est extrêmement inégale. Les 20 % les plus pauvres de la population ne représentent que 6,9 % du revenu national et de la consommation. C'est en zone rurale, où 75 % des pauvres vivent et dépendent de la production agricole et de l'extraction des ressources naturelles, que la pauvreté reste la

plus grave. On constate un degré élevé de «dollarisation», c'est-à-dire de l'utilisation du dollar américain dans les transactions. Toutefois, ce phénomène n'est pas considéré comme un problème à court et à moyen terme.

Bien que l'industrialisation des années 90 ait permis de réduire la part du secteur agricole dans le PIB de 55 % en 1990 à 31,4 % en 2004, l'agriculture reste une source importante de revenus pour la nombreuse population rurale. D'un autre côté, le secteur industriel a connu une expansion rapide: sa part dans le PIB est passée de 11 % en 1990 à 27 % en 2004.

Depuis le début 1999, le Cambodge connaît une embellie de sa croissance macroéconomique et de sa stabilité budgétaire, qui ont été renforcées grâce à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du Fonds monétaire international (FMI). La restructuration des banques dans le contexte de la réforme du secteur financier a engendré un système bancaire adéquatement capitalisé et hautement liquide. Des réformes commerciales ont lieu dans le contexte de l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De plus, il est nécessaire de mettre l'accent sur la facilitation des échanges commerciaux et de résoudre les problèmes de corruption afin de permettre à l'industrie de l'habillement d'être concurrentielle sur le marché mondial libéralisé.

La **croissance économique** a été favorable au cours des dernières années. Elle se situe aux alentours des 9 % pour la période 2000-2005. Le taux de croissance a augmenté pour atteindre 9,5 % en 2004 et s'est accéléré pour se chiffrer à 13,4 % en 2005, malgré des facteurs externes négatifs, comme l'augmentation des prix du pétrole et la grippe aviaire. Cette croissance repose principalement sur les secteurs de l'habillement, du tourisme et de la construction, avec une diminution des exportations de vêtements à la suite de la suppression des quotas au début 2005.

La **gestion budgétaire** continue de souffrir de la faiblesse de la perception des recettes en raison de l'ampleur de la contrebande, des exonérations substantielles des droits de douane conformément à la loi de 1994 sur les investissements et du caractère informel d'environ 80 % de l'économie. Dans ce contexte, le Cambodge a accumulé des déficits budgétaires d'une moyenne de 6 % du PIB pour la période 2000-2004⁵. Les dépenses publiques sont toujours à la hausse. En 2005, elles atteignaient 14,3 % du PIB, alors que la croissance de la perception des recettes n'a pas été aussi importante. L'allocation inefficace des maigres fonds publics disponibles pose également problème. Il est indispensable que les réformes économiques portent sur le transfert du secteur informel vers l'économie formelle, sinon toute réforme budgétaire sera vouée à l'échec.

L'**inflation** n'est plus un problème depuis quelques années. Elle affichait une moyenne de 2,6 % pour la période 2001-2004. En 2005, la hausse des prix du pétrole et des denrées

⁵ L'aide de la CE en vue d'améliorer la gestion des finances publiques (voir le point 4.4.1) devrait contribuer à l'accroissement des recettes fiscales.

alimentaires devrait accroître la pression inflationniste⁶. La dette extérieure s'élevait à 3,1 milliards de dollars américains en 2005, soit 50,5 % du PIB.

Les flux d'**investissements étrangers**⁷ ont chuté et sont passés de quelque 150 millions de dollars en 1995 à 74 millions de dollars en 2003 et à 131 millions en 2004. L'instabilité politique, les dysfonctionnements du système juridique et la corruption ont découragé les investisseurs. En 2005, les afflux d'investissements étrangers directs (IED) ont connu une amélioration et ont atteint 169 millions de dollars. Leurs principales sources sont la Chine, la Malaisie et Taïwan. Il est possible d'améliorer le climat des investissements grâce à une réforme structurelle, à une meilleure gestion des finances publiques, aux réformes entreprises dans le cadre de l'adhésion à l'OMC et à l'intégration plus étroite dans la sous-région du Mékong afin de promouvoir le commerce et le tourisme. Ces dernières années, les entreprises malaises et thaïlandaises ont été les investisseurs étrangers directs les plus actifs au Cambodge. Elles sont suivies par les entreprises américaines et vietnamiennes. L'industrie manufacturière (principalement dans le secteur de l'habillement) et le tourisme se sont taillé la part du lion des secteurs d'investissement. La construction est un autre secteur important. Ce sont principalement le régime économique libéral, les faibles salaires, l'accès au marché des pays les moins avancés (PMA) et les sites touristiques qui attirent les investisseurs au Cambodge. Les investissements dans le secteur de l'habillement ont été prédominants par le passé. Même après la fin de l'accord multifibres (AMF), cette source d'investissements s'est maintenue au-delà de toute espérance. Le contexte général est jugé favorable, avec quelques restrictions d'investissement concentrées dans les services commerciaux, les médias et les métiers traditionnels.

Les **principaux défis** que doit relever l'économie cambodgienne sont de maintenir la croissance économique à un taux annuel supérieur à 6 %, de garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme et de poursuivre la mise en œuvre des réformes économiques structurelles. Pour réduire la pauvreté, créer de nouveaux emplois et absorber les quelque 250 000 nouveaux venus chaque année sur le marché du travail, il est indispensable de maintenir la croissance économique grâce à l'expansion de la demande nationale, à la croissance des exportations et à l'attraction d'investissements étrangers. Il est nécessaire de développer le secteur de l'agriculture afin d'augmenter le pouvoir d'achat de l'importante population rurale, majoritairement pauvre. Il importe également d'améliorer l'accès aux terres, à l'eau, aux autres intrants agricoles et à des services énergétiques fiables, durables et abordables, ainsi que leur appropriation.

Bien que le gouvernement se soit engagé à prendre des mesures complémentaires de réforme économique et à mener une gestion macroéconomique stricte, il subsiste le risque qu'une capacité institutionnelle inadaptée, une corruption omniprésente et des convergences entre les intérêts politiques et commerciaux entravent le bon déroulement des réformes. Les discussions en cours quant à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI devraient encourager le gouvernement à poursuivre son

⁶ Une estimation du FMI chiffrerait l'inflation à 5,5 % en 2005.

⁷ Sources: secrétariat de l'ANASE, Banque mondiale (BM), Banque nationale du Cambodge

programme de stabilisation. De nouvelles aides ont été promises, à condition que les problèmes de corruption soient résolus.

La découverte de gisements importants de pétrole off-shore est à la fois une chance à saisir et une menace pour la croissance cambodgienne à moyen et à long terme. De récentes estimations montrent qu'à partir de 2009, les revenus générés par le pétrole commenceront à dépasser toutes les autres sources de revenus, y compris l'APD. La question de savoir si ces revenus se traduiront par une diversification économique accrue et par une réduction plus nette de la pauvreté est au centre des perspectives à moyen terme du Cambodge. Le gouvernement travaille actuellement à l'amélioration de la gestion des finances publiques (notamment avec le soutien de la CE), qui est condition préalable à la maximisation de l'impact de ces revenus pétroliers sur la réduction de la pauvreté. Il pourra y parvenir en renforçant ses capacités institutionnelles dans les domaines de la planification et de la mise en œuvre du budget.

Indicateurs macroéconomiques pour 2001-2004

Année	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (en %)	7,1	6,2	8,6	10	13,4
PIB par habitant (en USD)	300	314	330	354	385
Taux d'inflation (en %)	0,7	3,7	0,5	5,6	6,7
Équilibre budgétaire (en % du PIB)	-4,9	-5,6	-6,5	-6,2	-4,8
Balance des opérations courantes (en % du PIB)	-1,2	-2,5	-3,8	-2,4	-4,4
Population (en millions)	12,9	13,16	13,4	13,6	13,9
Coefficient de Gini	N/A	N/A	N/A	40,4	N/A
Taux de change (KR-USD)	3,900	3,935	3,980	4,031	4,116

Sources: FMI et Institut national des statistiques

L'Union européenne est le troisième plus grand partenaire commercial du Cambodge (après les États-Unis et la Thaïlande) et la deuxième destination d'exportation des produits cambodgiens (après les États-Unis). En 2004, elle représentait 14,3 % du commerce extérieur et 26 % des exportations du pays. Les résultats à l'exportation du Cambodge dépendent essentiellement de quelques secteurs. Les secteurs du textile et de l'habillement, principalement les vêtements tricotés et tissés, représentent 86 % des exportations à destination de l'UE, le reste étant des chaussures. Les principaux produits importés depuis l'UE sont des appareils, des équipements et des pièces électriques, des produits pharmaceutiques et des appareils mécaniques. Les principaux pays exportateurs vers le Cambodge sont la France, l'Allemagne et l'Autriche. En 2004, l'excédent commercial du Cambodge avec l'UE s'élevait à 418 millions d'euros.

Lors de l'adhésion du Cambodge à l'ANASE en 1999, l'Union européenne lui a accordé le «cumul régional» et les avantages de la dérogation proposés dans le cadre de ses règles d'origine préférentielle. Cette dérogation a été prolongée jusqu'à fin 2006. Depuis le début 2001, le Cambodge bénéficie également de l'initiative **Tout sauf les armes** (TSA), qui accorde un accès au marché européen libre de droits de douane et de quotas tarifaires

pour la quasi-totalité des exportations (hormis les armes) en provenance de ce pays. Les droits de douane perçus sur les quelques produits qui font exception seront progressivement réduits jusqu'à un accès au marché libre de droits. Il s'agit des bananes, du sucre et du riz, avec les échéances respectives de janvier 2006, juillet 2009 et septembre 2009. Dans l'intervalle, le riz et le sucre bénéficieront d'un accès au marché libre de quotas tarifaires. Ces quotas augmenteront annuellement (15 %). La base d'exportation extrêmement étroite du Cambodge l'empêche d'exploiter pleinement les débouchés qu'ouvre l'initiative TSA. De plus, le niveau de la valeur ajoutée dans le pays est souvent insuffisant pour lui permettre de se conformer aux règles d'origine inhérentes aux régimes commerciaux préférentiels.

En sa qualité de membre de l'ANASE depuis 1999, le Cambodge participe activement au processus d'intégration régionale, dont la **zone de libre-échange de l'ANASE** (AFTA). Ses exportations à destination des pays de l'ANASE ont chuté de 42 à 6 % entre 1998 et 2001, tandis que ses importations à partir de ces pays augmentaient de 26 à 72 %. Dans le cadre de l'AFTA, le Cambodge limitera les droits de douane sur les importations à partir des pays de l'ANASE à 0,5 % d'ici 2010. Cette mesure devrait stimuler les investissements. Des négociations sont en cours pour la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) entre l'ANASE et la Chine, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde.

L'accord relatif à l'**adhésion** du Cambodge à l'OMC a été ratifié par l'Assemblée nationale en août 2004. Les obligations liées à cette adhésion comprennent la mise en œuvre de critères rigoureux en ce qui concerne les privatisations, la suppression des restrictions quantitatives aux importations, l'abandon du dumping, le retrait des subventions accordées aux investisseurs privilégiés et des restrictions aux exportations. Plusieurs domaines bénéficient d'une période de transition dont le système d'évaluation en douane, les produits sanitaires et phytosanitaires (SPS), la protection de la propriété intellectuelle, les normes et les systèmes de certification. Néanmoins, l'OMC demande au Cambodge de rendre sa législation et ses réglementations relatives à la propriété intellectuelle conformes aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Le Cambodge a déjà mis en place la majeure partie de sa législation et de ses réglementations relatives aux marques commerciales, aux brevets et aux droits d'auteur. Toutefois, jusqu'à présent, seul le décret d'application concernant l'enregistrement des marques a été adopté. L'adhésion du Cambodge à l'OMC, l'issue des négociations dans le cadre du programme de Doha pour le développement et de celles relatives aux ALE de l'ANASE, actuellement en phase de préparation, auront des répercussions importantes sur les résultats à l'exportation du pays. La fin de l'AMF contraint l'industrie cambodgienne du textile et de l'habillement à accroître sa compétitivité mais, couplée à ces nouveaux développements, cette situation devrait également décourager les investisseurs à relocaliser leurs usines à l'étranger.

Les États-Unis sont le plus grand acheteur des **exportations** cambodgiennes. Ils en ont absorbé 60 % du volume total en 2004. Cette proportion reflète essentiellement les achats de vêtements par plusieurs gros acheteurs. Parmi les États membres de l'UE, la Grande-Bretagne et l'Allemagne reçoivent quelque 20 % des exportations du Cambodge. En ce

qui concerne les **importations**, le Cambodge en achète quasiment la totalité dans la région, surtout en Thaïlande (environ 25 % du volume total), suivie de Hong Kong et de la Chine (environ 15 % chacun) et du Viêt Nam et de Singapour (environ 12 % chacun). Les relations commerciales avec le Viêt Nam connaissent une expansion rapide.

Le développement du **tourisme** et la promotion des denrées périssables destinées à l'exportation nécessitent une expansion comparable des services de la circulation aérienne. Le Cambodge a dernièrement augmenté la capacité de l'aéroport international Phnom Penh et prévoit d'agrandir la piste afin d'accueillir de plus grands appareils en provenance ou à destination de l'Europe ou d'autres aéroports. La Commission européenne a soutenu la formation du personnel des services de la circulation aérienne à des activités liées à la **sécurité aérienne internationale**. Plus récemment, le gouvernement du Cambodge a entamé des pourparlers concernant la signature d'accords multilatéraux dans ce domaine avec l'Union européenne (agissant au nom des États membres), en vue de continuer à développer les normes de sécurité qui seront exigées à mesure que les volumes de circulation aérienne augmenteront.

1.3 Analyse de la situation sociale

Le Cambodge occupe la 130^e place sur 175 pays dans l'indice de développement humain du PNUD. Environ 36 % de sa population dispose d'un revenu quotidien inférieur à 1 dollar, tandis que 40 % de sa population rurale vit en dessous du seuil national de pauvreté (avec 0,5 dollar par jour). Plusieurs facteurs, dont la malnutrition, l'analphabétisme, la discrimination entre les sexes, l'accès limité aux services sociaux et le faible capital social ne font qu'aggraver la situation.

Éducation: le taux d'alphabétisation des adultes au Cambodge est de 73,6 %. Bien que les taux bruts et nets d'inscription dans les écoles primaires supportent favorablement la comparaison avec d'autres pays du Mékong, les taux bruts considérablement inférieurs dans l'enseignement secondaire et supérieur⁸ sont préoccupants. Le taux d'alphabétisation des femmes âgées entre 15 et 24 ans est inférieur de 9 % à celui des hommes. En outre, le ratio entre élèves et enseignants dans le primaire est bien plus faible que celui du Laos, de la Thaïlande et du Viêt Nam. Il est indispensable de prendre des mesures pour remédier aux taux élevés d'abandon enregistrés dans l'enseignement de base, pour corriger les inégalités d'accès des femmes et des habitants de régions reculées, et pour rehausser la qualité et les normes des services éducatifs. Il faut aussi augmenter le nombre d'écoles dans les régions rurales et y combler de la pénurie d'enseignants.

Ces dernières années, le secteur de l'éducation est devenu un secteur privilégié des réformes, avec le lancement d'un vaste remaniement par le ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS). Une approche sectorielle est actuellement mise en œuvre en collaboration avec d'autres partenaires de développement, grâce au **plan stratégique en faveur de l'éducation** (PSE), qui énonce des politiques et des stratégies, et au **programme de soutien au secteur de l'éducation** (PSSE), qui précise la manière dont les organismes, les programmes et les ressources du ministère permettront de mettre en

⁸ Ces taux sont respectivement de 18,7 % et de 2,8 %, en comparaison avec 67,1 % et 9,7 % au Viêt Nam.

application des réformes clés en vue de parvenir à un accès égal, à une amélioration de la qualité et à une gestion et un financement améliorés des services éducatifs à tous les niveaux. Les réformes ont déjà abouti à des progrès considérables, par exemple un meilleur accès à l'enseignement de base et une efficacité accrue de la gestion des ressources éducatives. Le nombre d'enfants inscrits dans des écoles primaires est passé de 2,1 millions en 2002 à 2,7 millions en 2003. Les communes les plus pauvres ont vu ce nombre augmenter sensiblement. Malgré ces progrès, il faudra du temps avant que l'impact de ces réformes ne donne des résultats. Il est donc indispensable de continuer à les renforcer significativement. Le niveau d'instruction de la population reste en effet parmi les plus faibles de la région et demeure un obstacle majeur au développement économique et social. Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses pour l'enseignement accuse toujours un retard par rapport à la moyenne des pays à faible revenu. Le Cambodge doit poursuivre la consolidation de sa gestion des finances publiques sur les plans de la planification, du calendrier et de la prévisibilité des dépenses. Les réformes sont d'autant plus urgentes que la part des salaires des enseignants en pourcentage des dépenses d'éducation a chuté à un niveau alarmant.

Santé: bien que des efforts et des progrès importants aient été réalisés, l'état de santé de la population cambodgienne figure toujours parmi les plus médiocres de la région. Le taux de mortalité des maladies évitables et contrôlables est extrêmement élevé parmi les adultes et les enfants, les principales causes de décès étant les infections respiratoires, la diarrhée, la malaria et la tuberculose. Les personnes défavorisées des régions rurales sont particulièrement vulnérables en raison du manque d'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires sûres. Cette situation entraîne des coûts économiques élevés pour le pays, ce qui accroît la charge qui pèse sur les services de santé et réduit la productivité actuelle et future de la population.

En raison du sous-financement du secteur de la santé par le gouvernement, les soins médicaux sont une des principales causes d'endettement et d'appauvrissement des ménages. Le coût élevé et la faible qualité des soins, dont on estime qu'ils représentent 11 % des revenus des ménages, s'ajoutent au cercle vicieux de la mauvaise santé, de la malnutrition, des services sociaux médiocres et de la pauvreté. L'accès aux soins reste limité et inégal, ce qui occasionne de graves problèmes de santé, en particulier pour les femmes et les enfants. La part du salaire consacrée aux dépenses de santé est trop insignifiante et le faible niveau des salaires est un des principaux facteurs qui limite la fourniture efficace des soins médicaux. Il est indispensable d'encourager davantage un changement des comportements afin de stimuler des pratiques saines parmi les consommateurs et les travailleurs sociaux en ce qui concerne la nutrition, la mise en œuvre de mesures préventives et le mode de vie.

Conçu en 2002, le premier plan stratégique du secteur de la santé (PSSS) du gouvernement a pour objectif d'«augmenter la qualité du développement du secteur de la santé en vue d'améliorer l'état de santé de la population cambodgienne, en particulier celui des mères de famille et de leurs enfants, et de contribuer à la réduction de la pauvreté et aux progrès socio-économiques». Le PSSS a constitué une évolution importante d'une stratégie basée sur la couverture des infrastructures sanitaires vers une

stratégie basée sur les résultats. Il définit les priorités et les stratégies mises en place en vue d'atteindre les résultats visés, notamment la réduction des taux de morbidité et de mortalité maternelle, néonatale et infantile, l'amélioration de l'état nutritionnel des femmes et des enfants, la diminution du taux de fécondité, la baisse des dépenses des ménages consacrées aux soins médicaux, en particulier parmi les personnes défavorisées, et un système de santé plus efficace. Le ministère de la santé a élaboré une approche de «gestion sectorielle», qui permet de faciliter la mise en application et le contrôle du PSSS en étroite concertation et collaboration avec les acteurs concernés.

Même si les taux d'infection diminuent, le Cambodge connaît toujours à l'heure actuelle une des pires épidémies du sida en Asie. On estime à 169 000 le nombre de personnes infectées par le virus et à 49 000 le nombre d'enfants de moins de 15 ans devenus orphelins à cause du sida. Les facteurs qui contribuent à la propagation de cette épidémie sont la pauvreté, la prévalence élevée d'autres maladies sexuellement transmissibles, l'industrie du sexe, les migrations nationales et internationales et la faible position économique et sociale des femmes. Le sida menace de déstabiliser les acquis en matière de développement, ce qui surchargera les services collectifs et sanitaires et diminuera la productivité nationale.

Depuis le début de l'apparition de la **grippe aviaire** en 2004, quatre cas de décès humains ont été recensés au Cambodge. Un système de coordination entre les donateurs, les agences onusiennes et les ministères cambodgiens a été mis en place la même année. Le gouvernement a élaboré, en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des plans d'action pour résoudre le problème de la grippe aviaire à la fois chez les êtres humains et chez les animaux. Dernièrement, un programme d'action conjoint avec le système des Nations unies a également été signé. Le Cambodge a participé activement aux conférences de préparation entre donateurs à Genève et à Pékin et est actuellement engagé dans le processus d'élaboration, avec l'aide du PNUD, d'un plan global national contre la grippe humaine et la grippe aviaire, qui englobera également une stratégie de préparation aux pandémies.

Bien que le Cambodge ait atteint la **sécurité alimentaire** au niveau national, de nombreuses communautés locales manquent toujours de riz. Beaucoup d'agriculteurs défavorisés vendent une partie de leur production de riz afin d'obtenir de l'argent mais se retrouvent ensuite avec une quantité insuffisante de leur aliment de base. En raison du manque de diversification des cultures, la diversité alimentaire est insuffisante et le régime alimentaire présente des carences en micronutriments et en vitamines. Il sera nécessaire d'apporter un soutien continu ciblant en particulier le droit fondamental à la sécurité alimentaire. En même temps, l'amélioration des techniques agricoles et la promotion du secteur agroalimentaire permettront non seulement de produire de la croissance économique, mais généreront également des revenus de base plus élevés, une meilleure sécurité alimentaire et un meilleur état de santé pour les habitants des campagnes.

Le Cambodge s'est fixé une série d'objectifs sur la base des objectifs de développement du millénaire (ODM) et les a intégrés dans son plan stratégique national de développement (annexe 1)⁹. Cette liste représente un défi ambitieux mais réaliste pour la population et l'économie du Cambodge pour 2015: (1) éradiquer la pauvreté extrême et la famine et réduire de moitié le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté; (2) instaurer l'éducation de base universelle de neuf ans et (3) promouvoir l'égalité complète entre les sexes. Ces objectifs fondamentaux font l'objet de l'annexe 1 de ce document. Ils se trouveront à la base de toutes les interventions de la CE.

1.4 Analyse de la situation environnementale

La protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles doivent faire partie intégrante de la stratégie de développement économique et social du pays. Durant la période d'après-conflit, la faiblesse de la gouvernance n'a pas pu contrer l'usage abusif et le détournement de nombreuses ressources naturelles: confiscation de terres, exploitations forestières illégales et surexploitation des ressources nationales de pêche. De plus, des concessions de terrain octroyées à des organisations commerciales sans la moindre évaluation adéquate de leur impact sur l'environnement ont aggravé l'exploitation à outrance des ressources naturelles. Si les nombreuses ressources renouvelables et naturelles, en particulier les forêts et la pêche, sont considérées comme des facteurs importants susceptibles de contribuer au développement économique futur du pays, il a également été démontré qu'une utilisation abusive de ces ressources conduira à une dégradation de l'environnement et augmentera le phénomène de pauvreté rurale.

La surexploitation des poissons d'eau douce et d'eau de mer a déjà produit un impact négatif sur la diversité des espèces et sur les stocks de pêche totaux. Malgré l'existence de systèmes de gestion de la pêche, ces contrôles réglementaires ne sont appuyés par aucune application adéquate de la loi, de sorte que des opérateurs peu scrupuleux tirent profit de la pêche illégale au détriment des pauvres. De même, l'exploitation illégale d'arbres de grande valeur est souvent suivie de l'abattage d'arbres de valeur moindre pour la production de charbon de bois avec, à terme, le défrichage et la dégradation des terres, et des phénomènes d'envasement et d'inondations. Si le Cambodge reste relativement épargné par les polluants industriels, l'utilisation inadaptée de pesticides et d'engrais chimiques a déjà des conséquences sur la santé de la population des régions rurales et urbaines.

Il est important de rappeler que la priorité du gouvernement est de créer des sources de revenus et de stimuler le développement économique du pays, et que l'exploitation commerciale des ressources naturelles est nécessaire pour parvenir à cette fin. Toutefois, même dans de pareilles circonstances, cette priorité n'écarter pas une stratégie adéquate de gestion durable de ces ressources. Reste encore à la développer. Même si la coordination entre les donateurs dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles

⁹ Voir l'annexe 1 de ce document, qui reprend plusieurs des indicateurs cambodgiens des ODM les plus pertinents pour l'intervention de la CE.

s'améliore, elle reste insuffisante. Le Cambodge a besoin d'un programme partagé et doté d'une enveloppe budgétaire, comme celui en cours d'élaboration entre plusieurs États membres de l'UE et certains donateurs. Le mandat du ministère de l'environnement est clair en termes juridiques, mais son programme de travail dépend de la disponibilité des fonds octroyés par les donateurs. Il est indispensable d'organiser une aide systémique et à long terme axée sur l'amélioration des aptitudes organisationnelles pour la promotion de solutions écologiques, pour l'analyse des débouchés, pour le contrôle du respect des évaluations des incidences environnementales (EIE) et pour d'autres obligations juridiques de projets de développement. Les donateurs devraient travailler en collaboration avec le gouvernement cambodgien afin de garantir que tous les projets d'investissement soient conformes à la législation environnementale du pays mise en œuvre avant ou après ces projets. La motivation et le soutien sont des éléments indispensables à la réorientation de la politique et des programmes agricoles cambodgiens (ainsi que dans le domaine de la gestion ressources naturelles) vers des approches durables, équitables, diverses et écologiques. L'agriculture, la sylviculture et la pêche sont des éléments de l'aménagement du territoire. La gestion efficace du développement durable et la réduction de la pauvreté nécessiteront une intégration étroite des travaux réalisés par tous les intervenants concernés. L'adhésion du Cambodge à l'OMC et sa participation à d'autres accords de libéralisation commerciale devraient élargir l'accès des produits cambodgiens au marché. La stratégie de développement du commerce en faveur des pauvres met l'accent sur les possibilités que proposent les marchés écologiques et d'autres créneaux. Cependant, des efforts et des aides considérables sont nécessaires afin de permettre aux producteurs cambodgiens de satisfaire aux normes de qualité élevées que ces marchés exigent. De plus amples informations relatives à l'environnement sont disponibles dans le profil environnemental du pays à l'annexe 5.

2. LE PROGRAMME DE POLITIQUE DU CAMBODGE

2.1 Vue d'ensemble du programme de réforme du gouvernement

La «stratégie rectangulaire» du gouvernement cambodgien, adoptée en juillet 2004, repose sur quatre grands axes: la stabilité sociale, l'intégration régionale et internationale, le partenariat avec la Communauté internationale et le secteur privé pour le développement du pays et le développement macroéconomique. La bonne gouvernance est au cœur de la nouvelle stratégie, qui porte sur 4 domaines de réforme clés (la lutte contre la corruption, la réforme juridique et judiciaire, la réforme de l'administration publique et la réforme et la démobilisation des forces armées). L'agriculture, l'infrastructure, l'emploi et le développement des ressources humaines sont les secteurs prioritaires de cette stratégie.

Le Cambodge s'est engagé à atteindre les ODM et a identifié une série d'objectifs de développement international spécifiques à concrétiser d'ici 2015. Les ministères compétents désignés pour jouer un rôle clé dans la réduction de la pauvreté sont le ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports, le ministère de la santé, le ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche et le ministère du développement rural.

Le Cambodge s'est également engagé à mettre en application la déclaration de Rome de février 2003 sur l'harmonisation de l'aide au développement. Dans la foulée d'une série d'ateliers organisés entre le gouvernement et les donateurs en 2004, un plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement a été adopté. Lors de sa réunion de décembre 2004, le groupe consultatif (GC) a décidé de créer dix-huit groupes sectoriels gouvernement/donateurs en vue de coordonner et de soutenir la collaboration du gouvernement et l'aide des donateurs.

Au début 2006, le gouvernement cambodgien a adopté un plan national stratégique de développement pour la période 2006-2010, qui régit la mise en œuvre de la stratégie rectangulaire. Il s'est engagé à atteindre cet objectif grâce à des programmes sectoriels nationaux sous la forme d'approches sectorielles, de gestions sectorielles et d'approches fondées sur des programmes. Le PSND servira de cadre national à la planification de l'octroi des ressources, dont l'aide publique au développement. Le ministère du plan a dirigé l'élaboration de ce PSND avec le soutien technique de la Banque mondiale et du PNUD. La consultation des autres donateurs a eu lieu au sein des groupes de travail techniques.

Le DS 2007-2013 et le PIP 2007-2010 sont pleinement cohérents avec les objectifs de la «stratégie rectangulaire» et du plan stratégique national de développement 2006-2010.

2.2 Évaluation du processus de réforme

Étant donné le peu de temps qui s'est écoulé depuis 1993, les progrès généraux réalisés en vue de mettre en place des structures démocratiques au Cambodge sont positifs. Des stratégies ont été définies aux niveaux national et sectoriel afin de promouvoir le développement économique et social et de réduire la pauvreté. L'actuel plan d'action sur la gouvernance couvre plusieurs domaines transversaux, dont la réforme de la fonction publique, la déconcentration et la décentralisation, la réforme juridique et judiciaire, la réforme des finances publiques, la lutte contre la corruption et l'égalité des sexes. Par rapport à tous ces points, soit les réussites initiales ont été améliorées, soit les réformes de la stratégie ont été définies et leur mise en œuvre a débuté.

Une politique globale pour la **réforme de la fonction publique** est en cours, mais ce processus de réforme à long terme comporte des défis majeurs, comme la réforme durable des salaires. La définition d'une politique de développement et la gestion des ressources humaines est également cruciale pour un fonctionnement efficace des services. Les élections communales de 2002 ont constitué un important pas en avant dans le processus de **décentralisation**. Le gouvernement, qui soutient le développement de structures démocratiques au niveau des communes, a approuvé, en juin 2005, le cadre stratégique pour la **déconcentration** et la **décentralisation**, pour lequel les lois organiques, en particulier celle sur la gestion des municipalités provinciales et régionales, seront promulguées d'ici fin 2007. Le processus de déconcentration impliquera le transfert des pouvoirs exécutif et financier des ministères compétents à des autorités provinciales et régionales intégrées qui reposent sur les principes de «participation démocratique» et de «responsabilité du secteur public». Le renforcement des capacités en

ressources humaines à tous les niveaux administratifs sera crucial à cet égard et méritera un examen plus approfondi. Des mécanismes de contrôle efficaces des progrès et des résultats ainsi que des niveaux de financement adéquats seront nécessaires afin de maximiser l'impact des projets de développement locaux sur la réduction de la pauvreté.

La **réforme** dans les domaines **juridique et judiciaire** reste un des défis politiques majeurs du Cambodge, en raison de son impact sur toutes les autres politiques de l'État. En 2003, le gouvernement a adopté une stratégie sur cette réforme et, en 2005, il a approuvé un plan d'action qui fixe les activités prioritaires à mettre en œuvre à court et à long terme. La formation de personnel judiciaire qualifié et le fonctionnement adéquat des tribunaux constituent des défis majeurs. L'**impunité**, en particulier pour les personnes influentes sur les plans politique ou économique, reste un problème important. De plus, la majorité des citoyens cambodgiens n'a pas confiance dans le système judiciaire et n'a pas les moyens de se faire représenter en justice. La **corruption** reste un phénomène largement répandu, qui mine le développement socio-économique et qui entrave le développement du secteur privé. Une loi anticorruption est en préparation. La **justice pour les mineurs** est un problème particulier qui se caractérise notamment par l'absence de prisons pour mineurs, qui sont donc emprisonnés avec les adultes, et par le manque de centres de réhabilitation. La mise en œuvre du programme de **démobilisation militaire** convenue en 2001 est au point mort et le gouvernement ne donne actuellement aucune orientation politique claire dans ce domaine.

En ce qui concerne les conditions de travail au sein de l'industrie, le Cambodge a signé de nombreuses conventions de l'OIT. Il faut mentionner le programme multidonateurs de l'OIT, «De meilleures usines au Cambodge», mené au profit des ouvriers, des employeurs et de leurs organisations, des gouvernements et des consommateurs dans les pays occidentaux. Ce projet suit de près et rend compte des conditions de travail dans les usines cambodgiennes de confection de vêtements selon des normes nationales et internationales en les aidant à accroître leur productivité et en collaborant avec le gouvernement, avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et avec les acheteurs internationaux afin de garantir un cycle vertueux rigoureux et transparent.

3. VUE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION, DE LA COORDINATION ET DE LA COHÉRENCE PASSÉE ET ACTUELLE DE LA CE

3.1 Vue d'ensemble de la coopération passée et actuelle de la CE – Expérience acquise

Le premier document de stratégie de coopération CE/Cambodge pour la période 2000-2003 et les programmes indicatifs nationaux (PIN) 2002-2004 ont fait de la **réduction de la pauvreté** l'objectif numéro un de l'aide de la CE. Les domaines d'intervention prioritaires sont: le soutien rural, l'enseignement de base, la santé, l'aide humanitaire, le déminage, l'appui à la réforme de l'administration publique, les mesures en faveur des droits de l'homme et la consolidation de la démocratie.

Les projets actuellement en cours progressent bien si l'on prend en considération le fait que le Cambodge est un pays en transition. Grâce à une meilleure appropriation nationale du programme pour le développement et à une meilleure coordination des donateurs, la coopération sectorielle s'est accrue, en particulier dans les secteurs sociaux.

L'expérience acquise pour chacune des priorités fixées dans le PIN 2002-2004 (**68,7 millions d'euros**) se résume comme suit:

Développement rural (30,7 millions d'euros): deux projets ont été lancés dans le cadre du PIN 2002-2004, pour un budget total de 30 millions d'euros. Le premier porte sur le développement du cheptel pour les petits exploitants agricoles (SLPP). Le second vise un projet de développement rural intégré en faveur des communautés implantées dans trois provinces du nord du pays (Ecosorn). Ce projet a été conçu afin d'exploiter les neuf ans d'expérience acquise par la CE en matière d'appui au développement rural intégré dans six provinces grâce au projet Prasac, dont l'évaluation à mi-parcours a souligné les deux plus grandes réussites, que sont l'approvisionnement en eau à usage domestique et les routes. Ces deux réussites ont été intégrées dans le projet Ecosorn. La **participation des bénéficiaires** des projets est une autre leçon tirée d'autres projets de développement rural. Il est en effet utile d'impliquer les bénéficiaires dans l'identification, la formulation, la mise en œuvre et le contrôle des activités des projets¹⁰. Les projets qui visent à améliorer durablement les sources de revenus des habitants des régions rurales fonctionneront pendant cinq ans et constitueront l'ossature du soutien de la Commission au développement rural au cours de cette période.

Éducation (20 millions d'euros): les principaux enseignements tirés de l'aide antérieure de la CE en faveur du secteur de l'éducation met en évidence l'importance (1) d'un alignement fidèle sur la politique gouvernementale; (2) d'un soutien à l'échelle nationale, qui comprend des réformes et un renforcement des capacités, et (3) d'une répartition de l'aide selon une approche qui permet de renforcer les provinces, les régions et les communes, mais aussi le niveau central. S'il s'est avéré difficile d'allier l'aide budgétaire à la nécessaire consolidation des capacités, les résultats obtenus grâce à l'actuel programme d'appui budgétaire sectoriel de la CE ont jusqu'ici été positifs. Grâce à un financement budgétaire, la CE a été en mesure d'appuyer les changements institutionnels et de renforcer les procédures internes du MEJS. Le contrôle et l'audit externes des programmes communautaires en faveur du MEJS ont également pour but d'améliorer l'efficacité interne des fonds accordés à ce ministère. Le dialogue politique permanent s'est révélé extrêmement bénéfique et le ministère maintient son engagement à remplir une série d'objectifs dans ce secteur.

Si les donateurs dans le secteur de l'éducation au Cambodge, excepté la Banque asiatique de développement, se concentrent sur des domaines bien spécifiques, la caractéristique principale de l'aide de la CE est qu'elle repose sur la consolidation des systèmes et des procédures afin de rendre les autres éléments du système fonctionnels. L'instauration d'un enseignement de qualité passe par la mise en place d'un système efficace de gestion des ressources humaines. Un audit interne opérationnel est également indispensable. Le

¹⁰ Rapport de préparation Ecosorn, juin-août 2003

secteur de l'enseignement a besoin d'un calendrier prévisionnel renforcé et d'une meilleure coopération entre les différents départements et secteurs. La CE est en mesure de soutenir efficacement ces aspects grâce à son aide sectorielle couplée au renforcement des capacités et à son soutien technique.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, depuis 2004, les étudiants, les enseignants et les universités ont la possibilité de faire appel à un fonds de la CE. Les mesures prises dans le domaine de l'enseignement supérieur seront financées dans le cadre de la programmation régionale pour l'Asie.

Santé (5 millions d'euros, plus programmes thématiques): l'aide de la CE au secteur de la santé porte sur le contrôle de la malaria et des maladies sexuellement transmissibles (dont le VIH/sida), sur la santé génésique et sur le développement des services de santé de base grâce à plusieurs sources de financement (ECHO, programmes bilatéraux, cofinancement d'ONG, lignes budgétaires consacrées au VIH/sida et à la santé génésique, contribution de la CE au Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, la malaria, la tuberculose, etc.). Les évaluations précédentes des mesures soutenues par la CE dans le domaine de la santé ont révélé qu'en dépit des sommes considérables engagées, leur impact durable était limité. En l'absence d'un cadre national pour ce secteur, le grand nombre de projets et la diversité des procédures de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation ont également entravé le développement des capacités locales. Comme le ministère de la santé le reconnaît dans le **plan stratégique du secteur de la santé (2003-2007)** (PSSS), l'approche verticale adoptée par de nombreux programmes de contrôle des maladies n'a pas diffusé ses avantages dans tout le système. La concentration sur un seul problème de santé a empêché de traiter d'autres problèmes de santé au sein du même groupe cible n'ont pas été saisies. L'élaboration du premier PSSS a permis de créer un cadre propice à un meilleur établissement des priorités et à une meilleure coordination de l'aide au secteur de la santé. Dans le cadre du PIN 2002-2004, la Commission, à la suite d'un rapport de mission d'identification¹¹, a décidé de soutenir l'un des six domaines prioritaires du PSSS dans le cadre de l'approche de gestion sectorielle adoptée par le ministère de la santé et a entamé un partenariat de cofinancement conjoint avec l'Unicef sur la **communication pour le changement des comportements**, dont la priorité vise à encourager un mode de vie plus sain, une utilisation à bon escient des services par les usagers et une meilleure prestation de services par les travailleurs de la santé.

Commerce (3 millions d'euros): de 2004 à 2006, le projet d'assistance au commerce multilatéral (Multrap) a permis d'aider le Cambodge à mettre en œuvre des accords commerciaux internationaux, en particulier dans le cadre de l'OMC, dont le Cambodge est membre depuis 2004. Une récente évaluation de ce projet, dont la mise en œuvre aboutira au cours du second semestre de 2006, l'a dans l'ensemble jugé *«efficace dans la concrétisation de ses principaux objectifs et des résultats visés»*, en particulier dans les domaines de la facilitation des échanges et des activités de diversification commerciale. Les évaluateurs ont estimé que les volets liés à l'appui institutionnel et aux engagements spécifiques au titre de l'OMC nécessitaient plus de temps et une aide plus récurrente que ce qui est prévu dans le cadre des contraintes temporelles et financières du projet. Ils ont

¹¹ Mission d'identification pour l'aide en faveur du secteur de la santé au Cambodge (2003/57707)

aussi constaté que les efforts en matière de diversification commerciale nécessiteront une aide importante pour le suivi, afin que les mesures introduites puissent avoir un impact significatif à long terme sur la structure de base de l'économie. Ces conclusions sont intégrées dans la conception de projets et de programmes qui s'inscrivent dans le cadre de l'actuel cycle de programmation. En outre, le projet d'évaluation des normes, de la qualité et de la conformité CE-Cambodge (SQCAP) est le volet national de la coopération économique CE-ANASE dans ces domaines. Il a débuté en 2005 avec pour objectif de renforcer les capacités nationales dans les domaines de la sécurité alimentaire et des normes industrielles, afin d'étendre les débouchés internationaux.

Gouvernance et démocratisation (10 millions d'euros): pour des raisons historiques, le Cambodge possède un système administratif hautement centralisé. Certaines actions soutenues par la CE via des projets émanant de la société civile ont déjà été consacrées à ce problème¹², et le gouvernement est occupé à mettre en œuvre une stratégie de déconcentration et de décentralisation en vue d'améliorer la participation démocratique et la gouvernance au niveau local. C'est dans ce contexte qu'un partenariat de cofinancement CE-PNUD a été mis en place afin d'aider les conseils communaux élus pour la première fois en 2003 et afin d'améliorer leur fonction de prestataires de services pour les activités de développement local. La réussite de la mise en œuvre de cette stratégie est considérée comme essentielle pour l'amélioration de la situation financière des personnes défavorisées au Cambodge étant donné que 85 % d'entre elles vivent à la campagne.

Le PIN 2005-2006 (29,3 millions d'euros) qui repose sur cette expérience acquise dans le passé porte sur les priorités suivantes dans le cadre des domaines centraux de coopération: le **développement économique en faveur des pauvres et le secteur social**, avec la gouvernance comme question transversale.

- **Priorité 1: le développement économique en faveur des pauvres (15 à 17 millions d'euros).** L'intervention de la CE est essentiellement destinée aux régions rurales et vise en particulier l'instauration du développement durable dans le secteur agricole grâce: (a) à l'élargissement de la gamme des produits et (b) au développement de mécanismes pour relier les producteurs aux marchés. Cet aspect est pris en charge par l'aide au développement des petites et moyennes entreprises (PME) dans l'agro-industrie et repose sur une approche de la chaîne de la valeur. Une aide aux réformes du secteur commercial afin de permettre la pleine intégration du Cambodge dans les structures économiques régionales et internationales est également prévue. La CE collaborera pleinement avec les structures gouvernementales, avec les autres donateurs, avec le secteur privé et avec les ONG actives dans ce domaine.
- **Priorité 2: le soutien au secteur social (9 à 11 millions d'euros).** La CE poursuit l'amélioration de son soutien à une approche sectorielle dans le domaine de l'éducation grâce à des dotations accrues en faveur des programmes d'actions prioritaires (PAP),

¹² Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), «Projet de promotion de la démocratie locale» (LDPM) et deux programmes Urbs pour l'Asie, «*Reform of Battambang Province Administration*» et «*Provincial Towns, Battambang and Siem Reap Districts*»

qui ont un impact direct sur la qualité et sur l'efficacité de l'enseignement de base. Cette priorité est prise en charge via une aide supplémentaire et permanente pour la mise en œuvre du programme de soutien du secteur de l'éducation (PSSE) du ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

- **Question transversale: gouvernance (2,5 à 3,5 millions d'euros).** Compte tenu de l'objectif de la Commission d'aller de l'avant, une aide aux approches sectorielles est octroyée lorsque les conditions le permettent afin d'améliorer les systèmes de dépenses publiques et de gestion financière du pays, qui est une condition indispensable à l'octroi d'une aide budgétaire de ce type. Cette priorité fera l'objet d'une mesure spécifique axée sur les dépenses et sur la gestion des finances publiques au sein du ministère de l'économie et des finances qui sera étroitement coordonnée avec plusieurs donateurs. De plus, les questions relatives à la gouvernance seront prises en considération lors de la préparation de tous les programmes de la CE.

Une mission de révision du DS au Cambodge qui a eu lieu en février 2005 a permis de confirmer l'intérêt de l'intervention globale tout en soulignant sa cohérence avec un objectif fortement axé sur les pauvres («la logique générale de l'intervention est cohérente avec un objectif bien défini et fortement axé sur les pauvres. Tous les programmes et projets visent clairement la réduction de la pauvreté, y compris l'assistance liée au commerce, qui s'inscrit dans une méthode intégrée. En effet, la délégation de la CE considère la plupart des domaines comme des domaines transversaux, ce qui est une approche novatrice au vu du rôle qui est assigné aux chambres de commerce et d'industrie dans d'autres projets.»).¹³

Aide humanitaire: sur le plan humanitaire, le Cambodge ne se trouve pas dans une situation de crise ni d'après-crise. Cependant, il connaît une situation de pauvreté rurale chronique qui nécessite une éradication de la pauvreté à moyen ou à long terme plutôt que des interventions de secours d'urgence à court terme. Par conséquent, depuis 2004, la DG ECHO a commencé à réduire progressivement ses activités en coopération avec les autres services de la Commission et avec les autres donateurs afin de garantir autant que possible un lien efficace entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD).

Entre-temps, le programme Dipecho (programme d'atténuation et de prévention des catastrophes naturelles d'ECHO) restera axé sur les communautés locales les plus vulnérables aux catastrophes naturelles et sur les institutions compétentes en la matière. Ce programme est un vecteur de premier plan pour le LRRD et, avec la suppression graduelle de la programmation d'ECHO d'ici 2007, il servira de passerelle pour une transition cohérente vers l'aide en faveur d'autres instruments de financement de la CE à long terme, notamment le programme pour la sécurité alimentaire. (Ce programme thématique à l'échelle mondiale soutient actuellement sept projets d'ONG au Cambodge et un nouveau programme de sécurité alimentaire sous-régionale est en phase de préparation. Il comprendra des dispositions spécifiques pour le Cambodge.)

¹³ Révision de la stratégie du DSC. Principaux résultats et recommandations.

Le Cambodge n'a pas encore signé d'accord-cadre avec la **Banque européenne d'investissement** (BEI) et n'a jusqu'ici encore bénéficié d'aucune aide de cette institution. Il est cependant éligible à cette aide, et la BEI disposera d'un mandat pour y intervenir, mais il est peu probable que cette intervention ait lieu à court terme.

3.2 Coordination et cohérence

La Commission respecte la déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'aide, qui fixe les engagements, les indicateurs et les objectifs en vue d'une meilleure appropriation et d'un meilleur alignement de l'aide, mais aussi en vue de l'harmonisation, de la gestion des résultats et de la responsabilité mutuelle des donateurs et des pays partenaires.

Le Cambodge dépend fortement de l'aide des donateurs (qui représenterait environ la moitié des dépenses publiques). En 2006, l'APD fournie par les États membres de l'UE s'élèvera à 137 millions d'euros.

Lors de la réunion du groupe consultatif (GC) en décembre 2004, le gouvernement et les donateurs se sont mis d'accord sur des indicateurs de contrôle communs pour la mise en œuvre des réformes de la stratégie rectangulaire du gouvernement et pour une plus grande efficacité du dialogue gouvernement/donateurs. L'examen des progrès réalisés a lieu lors des réunions trimestrielles de haut niveau entre eux. Au niveau opérationnel, 18 «groupes de travail techniques communs gouvernement/donateurs» (GTT), dont les membres comprennent des fonctionnaires techniques de haut niveau des institutions gouvernementales concernées et des partenaires bilatéraux et multilatéraux, coordonnent les efforts de développement au Cambodge. Les rapports de ces groupes de travail concernant les progrès enregistrés sont examinés tous les trois mois par le comité de coordination gouvernement/donateurs (CCGD), présidé par le ministre de l'économie et des finances et comprenant les ministres du gouvernement, les chefs de missions diplomatiques et les chefs d'agences de développement. Le suivi des indicateurs et les conclusions du CCGD servent de base au gouvernement et aux donateurs pour présenter leurs activités lors de la réunion du GC qui se tient, en principe, une fois par an.

Lors de la 8^e réunion du GC en mars 2006, le gouvernement et les donateurs ont accueilli le PSND et le programme d'investissement public pour 2006-2008 comme un signe important de l'appropriation par le gouvernement du programme pour le développement et se sont mis d'accord sur l'approche du PSND, qui prévoit une feuille de route, une liste des priorités et les ressources nécessaires en vue d'aider le gouvernement à atteindre les objectifs fixés dans la stratégie rectangulaire.

L'Union européenne (les États membres de l'UE et la Commission européenne) est un des principaux partenaires donateurs du GRC. Les donateurs de l'UE actifs au Cambodge sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Commission européenne. Leurs programmes portent sur les domaines de l'éducation, de la santé, du VIH/sida, du développement rural, de la déconcentration et de la décentralisation, de la gestion des

finances publiques, de la réforme juridique et judiciaire, du commerce et du développement du secteur privé.

Sur la base du Consensus européen sur le développement de novembre 2005, qui énonce que l'UE jouera un rôle majeur dans la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Paris sur l'acheminement de l'aide et qu'elle fera progresser la coordination, l'harmonisation et l'alignement, afin d'encourager les pays partenaires à mener leur propre processus de développement et de soutenir l'engagement de l'ensemble des bailleurs de fonds dans les programmes d'harmonisation nationale, les donateurs de l'UE au Cambodge s'efforcent d'élaborer une feuille de route pour l'efficacité de l'aide. Ce document fixera la manière dont les donateurs de l'UE, grâce à la coordination des politiques et à l'harmonisation des procédures, par exemple, contribuera à augmenter l'efficacité de l'aide au Cambodge. Il définira des mesures de grande envergure qui compléteront les mécanismes de coordination existants, tels que les groupes de travail techniques. Ces mesures vont dans le sens de la déclaration de Paris et permettent à l'UE de prendre les devants en matière d'efficacité de l'aide lorsque le contexte s'y prête. La délégation de la Commission européenne et la présidence de l'Union continueront à mener la coordination et les travaux d'harmonisation et superviseront la mise en œuvre de la feuille de route.

3.3 Programmes des États membres de l'UE et des autres donateurs

La Belgique soutient l'éducation de base, la formation des enseignants et la fourniture de services de santé dans trois provinces. Elle finance également des projets de développement rural qui ciblent les sources de revenus rurales.

Le Danemark soutient l'amélioration des sources de revenus pour les personnes défavorisées des régions rurales via une meilleure gestion des ressources naturelles. Son aide sera axée de plus en plus sur le plan local. Le programme de gestion des ressources naturelles et des sources de revenus est mis en œuvre au moyen de dispositions de financement avec le ministère britannique du développement international. Le Danemark finance aussi des projets d'ONG relatifs aux droits de l'homme, à la lutte contre la corruption et à des mesures pour le développement de la stratégie de réforme juridique et judiciaire.

La France contribue aux projets VIH/sida, soutient les établissements d'enseignement supérieur et s'implique dans la consolidation institutionnelle et dans les programmes de développement dans les secteurs juridique, administratif et sanitaire. Elle est aussi active dans le domaine du développement rural et dans la réforme du secteur commercial. Elle finance également des projets d'ONG dans le domaine des droits de l'homme.

L'Allemagne finance un large éventail de projets dans le domaine du développement rural, de la santé et de la gouvernance.

L'Italie soutient le développement urbain et rural et apporte son aide aux populations en danger.

La Suède soutient principalement le programme de l'Unicef sur l'éducation de base, la décentralisation du gouvernement et des projets d'ONG relatifs aux droits de l'homme.

Le Royaume-Uni se concentre sur la collaboration avec d'autres partenaires dans le cadre de son programme pour le développement 2005-2008 afin de renforcer l'efficacité de l'aide. Son aide est essentiellement destinée à améliorer l'accès aux services de santé et aux services VIH/sida et les informations en la matière, la gestion des finances publiques, la gouvernance locale, les sources de revenus dans les régions rurales et la gestion des ressources naturelles.

L'Autriche, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne et la République tchèque apportent leur aide dans les domaines de l'énergie rurale, de l'accès au marché, des activités des ONG, de l'aide humanitaire, de la coopération culturelle, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, de l'éducation et du développement des ressources humaines.

Le Japon a pour domaines prioritaires d'intervention la bonne gouvernance (réforme administrative, financière et judiciaire), la promotion économique et l'amélioration des infrastructures. S'y ajoutent l'amélioration de la production alimentaire et agricole, de l'éducation, du développement des ressources humaines, de la santé et de la gestion des ressources naturelles.

L'Australie est aussi un donateur bilatéral important. Elle soutient actuellement le déminage, la gouvernance, la recherche et le développement et la réforme juridique et judiciaire. Elle a également pour projet d'apporter son aide dans le domaine de la mise en œuvre des engagements au titre de l'OMC, des mesures SPS, de la gouvernance économique, et aussi de contribuer à relier l'agriculture au commerce.

L'USAID est active dans les domaines de la bonne gouvernance, des institutions démocratiques, du VIH/sida, de la santé familiale et de l'éducation.

Les activités du **PNUD** pour la période 2001-2005 portent essentiellement sur le renforcement des institutions, sur la réduction et le contrôle de la pauvreté, et sur la gestion des ressources naturelles. Le PNUD soutient également le déminage et la facilitation du commerce et des investissements. Il a dégagé près de 45,5 millions de dollars dans son cadre de coopération pour 2001-2005. Le PNUD, qui est une des agences chefs de file du cadre intégré (CI), gère actuellement un programme d'assistance liée au commerce pour le développement et l'équité (TRADE), dans lequel l'aide fournie au ministère du commerce se concentre sur le développement des capacités nationales en vue de tirer le meilleur parti possible des avantages de l'adhésion du Cambodge à l'OMC.

Autres agences des Nations unies: l'OMS apporte son aide dans le secteur de la santé. L'Unicef et l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) soutiennent les secteurs de l'éducation et de la santé. L'organisation des Nations unies pour le développement industriel (UNIDO) est active dans les domaines de

l'accès au marché, de la facilitation des échanges et des normes commerciales. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) apporte son soutien dans la mise en œuvre des engagements au titre de l'OMC, organise des formations aux négociations commerciales multilatérales et mène un programme sur le commerce électronique pour les PME.

La Banque mondiale: la BM soutient prioritairement cinq différents types d'activités au Cambodge: (1) la bonne gouvernance; (2) la construction d'infrastructures physiques; (3) la reformation du capital humain; (4) la facilitation du développement du secteur privé; (5) le désarmement, la démobilisation et la réintégration. Ses principaux projets et activités comprennent le soutien du secteur forestier, de la gouvernance, de la réforme juridique et judiciaire, du déminage, de la facilitation du commerce et de la mise en œuvre des engagements au titre de l'OMC, mais aussi l'aide au gouvernement dans l'élaboration de sa stratégie de croissance du secteur privé.

La stratégie de la **Banque asiatique de développement** en faveur du Cambodge porte sur deux grands domaines d'intervention: la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les activités de la BAD ont pour objectif de soutenir un développement rural généralisé via la promotion de la gestion des ressources en eau, la décentralisation, la gestion des ressources naturelles et la réforme du secteur agricole. La Banque apporte également son aide en matière de développement humain et social à travers des initiatives sectorielles dans le domaine de l'éducation et de la santé et des aides supplémentaires en faveur de l'approvisionnement en eau. Elle soutient aussi le développement du secteur privé, essentiellement via le développement du réseau routier national. Elle est également active dans les domaines de l'égalité des sexes et de la gouvernance dans la planification économique, des finances et de la réforme juridique. Le total des prêts octroyés depuis le 31 décembre 2003 par la BAD au Cambodge s'élève à 775,3 millions de dollars. La Banque a approuvé 112 projets d'assistance technique (subventions) pour une valeur totale de 72,9 millions de dollars depuis cette date.

3.4 Dosage des mesures

Dans un pays comme le Cambodge qui dépend à ce point de l'aide des donateurs, le rôle de la Commission est crucial. Il va bien au-delà du volume d'aide qu'elle fournit via son programme bilatéral, puisqu'il englobe les domaines de la coopération commerciale et économique et du dialogue politique. Cette coopération est régie par l'accord de coopération CE-Cambodge, qui garantit la cohérence de toutes les politiques communautaires. La mise en œuvre de la stratégie actuelle accordera une attention particulière aux progrès réalisés dans d'autres domaines d'intervention de l'UE, tels que le commerce, l'investissement, l'emploi, la politique sociale, l'égalité des chances, l'éducation, la culture, la recherche et le développement, l'environnement, la justice et les affaires intérieures, afin de garantir la cohérence de ces politiques.

La commission mixte CE-Cambodge, qui se réunit une fois tous les deux ans, dresse le bilan des progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de coopération bilatéral. Elle est également un lieu de dialogue relatif à des questions générales et aux

progrès du processus de réforme. Elle devrait prochainement intégrer un groupe de travail sur la coopération en matière de renforcement des institutions, de réforme administrative, de gouvernance et des droits de l'homme.

Dans le contexte de l'assistance liée au commerce prévue dans ce DS, les progrès dans le domaine de la politique commerciale feront l'objet d'un contrôle rigoureux, en particulier ceux relatifs aux engagements au titre de l'OMC, à l'état d'avancement du processus de dialogue sur la réglementation dans le cadre de l'initiative commerciale transrégionale UE-ANASE (TREATI) et à la mise en œuvre des recommandations attendues du «groupe de prospective» de haut niveau qui étudie la faisabilité d'une ZLE UE-ANASE. La cohérence avec le CI sera également recherchée. La CE veillera aussi à ce que l'aide octroyée au Cambodge soit cohérente avec les mesures prises au niveau régional dans le cadre de l'accord de coopération CE-ANASE de 1980 et de la communication de 2003 sur un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est.

L'aviation civile est un exemple concret des relations extérieures de la Communauté avec des pays tiers, dans le cadre desquelles les enjeux de la sécurité et de la sûreté (qui affectent directement les passagers qui voyagent à partir et à destination de l'Union européenne) font l'objet d'une attention spécifique. La signature d'un accord sur les services aériens entre la Communauté et le Cambodge qui permettrait de rendre les accords qui existent dans ce domaine entre le Cambodge et les États membres de l'UE conformes à la législation communautaire représenterait une mesure importante pour améliorer les relations dans le domaine important de l'aviation civile. Les deux parties reconnaissent l'importance de l'accroissement de la sécurité et de la sûreté dans le secteur de l'aviation.

L'aide de la CE au Cambodge est cohérente avec toute une série de politiques communautaires qui ne s'inscrivent pas directement dans le cadre de ce programme. Elle est par exemple alignée sur les priorités dégagées lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable, ainsi que sur les conclusions du sommet des Nations unies de 2005 sur le développement social et humain et sur la promotion de l'emploi productif et du travail décent comme instruments clés de la réduction de la pauvreté. La nature transversale de la gestion durable des ressources est un élément clé dans le contexte de développement rural, mais aussi dans le cadre de l'atténuation des conséquences sociales de la réforme.

4. STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA CE

4.1 Justification de la réponse et du choix des secteurs de concentration

La coopération avec le Cambodge suit les grands objectifs de la politique de coopération au développement de la Communauté. Elle tient compte des différents mécanismes à la disposition de la Commission, notamment les mesures politiques externes de l'Union européenne (la PESC, la prévention de conflits et les activités financées par les ONG, dont la sécurité alimentaire et les initiatives dans le domaine de la santé et de l'éducation).

Toutes les interventions qui s'inscrivent dans le programme bilatéral se retrouveront dans le cadre du plan stratégique national de développement pour la réduction de la pauvreté (PSND) pour la période 2006-2010 préparé par le gouvernement en collaboration avec des partenaires du développement. Le PSND a pour but principal d'atteindre les objectifs de développement du millénaire. Il intégrera les actions prioritaires à financer via le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et via le programme d'investissements publics (PIP). Il s'agit là de la première étape afin de mettre en place un cadre global pour l'aide budgétaire. Il devrait aussi constituer le cadre de la planification et la délivrance de l'APD.

Le développement des ressources humaines fera partie intégrante de tous les programmes de développement de la CE, de même que les thèmes de l'environnement et de l'égalité des sexes. En plus de la condition préalable qui consiste à réaliser des évaluations des incidences sur l'environnement, il importera de garantir la promotion de pratiques écologiques dans les activités rurales. La participation des femmes à tous les programmes de la CE fera également l'objet d'une promotion active. Les femmes et les enfants sont aussi au centre des mesures dans le domaine de l'égalité des sexes.

L'objectif principal de la coopération CE-Cambodge est la réduction de la pauvreté. Dans le choix des mesures dans le cadre du **programme bilatéral**, il a été tenu compte de la nécessité de concentrer les interventions de la CE sur un nombre limité de secteurs afin d'augmenter leur impact et de passer à des programmes sectoriels et, là où les conditions le permettent, à l'aide budgétaire. En outre, la valeur ajoutée que la CE peut apporter et l'expérience spécifique qu'elle a accumulée dans ces secteurs ont également été prises en considération. La mise en œuvre de toutes les activités de coopération de la CE au Cambodge sera complétée par une plus grande attention au dialogue politique avec le gouvernement et avec les autres donateurs clés via les groupes de travail techniques gouvernement-donateurs et via d'autres groupes de travail sectoriels mis en place par le gouvernement, mais aussi grâce à des réunions régulières entre les représentants de la Commission issus de l'administration centrale de la CE et de la délégation de la CE et les différents ministères. Ce dialogue permettra de faciliter la création d'objectifs et d'indicateurs d'évaluation convenus conjointement, de manière à mieux cibler les programmes d'aide.

Une enveloppe indicative de 151 millions d'euros a été prévue pour le Cambodge durant la période 2007-2013. Ces ressources sont susceptibles d'être complétées par des projets et programmes financés au titre du programme régional pour l'Asie ainsi que d'autres programmes thématiques. Les deux secteurs de concentration et les mesures supplémentaires envisagées sont:

Secteur de concentration 1	Soutien du plan stratégique national de développement (PSND)
Secteur de concentration 2	Soutien de l'éducation de base

Mesures supplémentaires	Assistance liée au commerce et soutien de la coopération et du dialogue CE-Cambodge dans les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme
--------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les indicateurs de résultats des secteurs et des mesures précités reposeront sur les objectifs de développement du millénaire consignés dans le PSND. Les objectifs les plus importants sont décrits à l'annexe 1 du présent document.

4.2 Questions transversales

La **bonne gouvernance et la question des droits de l'homme**, y compris les droits des minorités ethniques et des autochtones, seront intégrées dans tous les secteurs couverts par ce DS.

Ce sera également le cas de la **question de l'égalité des sexes**, qui revêtra une grande importance dans le dialogue politique relatif au soutien conféré au PSND. Le recrutement et la nomination de femmes à tous les niveaux seront encouragés, de même que des formations dans le domaine de l'égalité des sexes. Dans le secteur de l'éducation, la CE sensibilisera les décideurs politiques grâce à un dialogue sectoriel afin que les stratégies d'éducation englobent ce thème.

L'intégration des **questions environnementales** jouera également un rôle déterminant dans le dialogue politique relatif au PSND. L'éducation à l'environnement sera par exemple incluse dans le secteur de l'éducation, via l'étude d'enjeux environnementaux spécifiques dans les programmes de l'enseignement secondaire et des travaux de recherches en vue de mettre en place des bases solides pour l'éducation environnementale. Des efforts particuliers devront être réalisés afin d'améliorer l'éducation environnementale dans la formation des enseignants. Enfin, dans le contexte du soutien des efforts réalisés par le Cambodge afin de s'intégrer dans l'économie internationale, une aide pourrait lui être accordée pour l'accomplissement de ses obligations dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux. Une assistance pourra aussi lui être octroyée dans le domaine environnemental via une ligne budgétaire thématique spécifique.

4.3 Risques susceptibles d'affecter la stratégie

Les points suivants ont été identifiés comme les principaux risques qui pourraient compromettre la réussite de la mise en œuvre de ce document de stratégie:

- la perte de vitesse du processus de réforme, en particulier dans des domaines clés tels que la stratégie de déconcentration et de décentralisation, et la résistance de la part de certaines parties intéressées;
- le risque fiduciaire et le fait de ne pas pouvoir garantir la réalisation des progrès indispensables en matière de transparence budgétaire et de lutte contre la corruption.

Afin de limiter ces risques, la Commission européenne continuera à apporter son soutien dans plusieurs domaines pour la mise en œuvre du programme de réforme du gouvernement. Elle contribuera aussi à la mise en place d'un solide programme d'assistance technique, en plus des mesures fiduciaires spéciales qui seront mises en place, pour faire face aux risques associés à la gestion des finances publiques. Avant de s'engager à fournir une aide budgétaire au gouvernement cambodgien, la CE réalisera seule ou en collaboration avec d'autres donateurs une étude diagnostique en vue d'évaluer le risque fiduciaire et de déterminer les aspects qui nécessitent une vigilance particulière. Si ces risques devaient s'avérer trop élevés, il sera indispensable de reconsidérer le premier secteur de concentration de la stratégie de réponse.

4.4 Principaux secteurs de concentration

4.4.1 Soutien du plan stratégique national de développement (PSND) (secteur de concentration 1)

En décembre 2005, l'Assemblée nationale a approuvé le plan stratégique national de développement (PSND) du gouvernement, qui couvre la période 2006-2010. Ce document a été présenté au groupe consultatif en mars 2006. Il intègre les dispositions et les caractéristiques du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et fixe les résultats liés aux objectifs de développement du millénaire pour la période 2006-2010. Le but du PSND est de mettre en pratique la «stratégie rectangulaire (SR) pour la croissance, l'équité et l'efficacité» adoptée par le gouvernement en juin 2004. La SR et le PSND ont tous deux pour objectif principal un vaste programme de réforme de la bonne gouvernance. Le gouvernement et les donateurs ont en effet identifié les problèmes de gouvernance comme un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté, à la croissance et à l'amélioration de l'efficacité de l'aide au Cambodge.

L'aide de la CE en faveur du Cambodge va dans le sens du PSND. Le soutien des donateurs en vue de faciliter la mise en application de ce plan est fondamental pour atteindre ses objectifs. Pour l'essentiel, l'aide de la CE est considérée comme une aide budgétaire dans le cadre de l'opération à l'appui de la réduction de la pauvreté (OSRP) menée par la Banque mondiale, couplée à une assistance technique dans les secteurs clés visés par l'OSRP, en particulier la gestion des finances publiques. L'apport de l'aide via l'appui budgétaire correspond à la volonté de la CE de recourir à des moyens modernes pour fournir l'assistance. Cette méthode garantit une forte appropriation par le gouvernement, un dialogue politique efficace et une coopération étroite entre les donateurs là où les conditions le permettent. L'octroi de l'aide budgétaire via l'OSRP permettra à la CE de dispenser des conseils stratégiques au gouvernement grâce à une implication continue dans le dialogue sur les principaux aspects du programme de réforme, tout en dégagant des fonds pour permettre sa mise en œuvre. Il est probable que l'OSRP se développera et prendra de l'ampleur avec le temps et qu'elle visera davantage de domaines centraux d'intervention du PSND. Elle permettra de mettre en place des mesures incitatives et d'influencer les donateurs pour encourager les progrès rapides à réaliser. Elle représentera également un forum efficace pour la coordination entre les donateurs, au sein duquel la CE cherchera à jouer un rôle principal.

L'OSRP est la seule initiative d'aide budgétaire générale programmée au Cambodge. Actuellement, le gouvernement n'a pas la capacité administrative de gérer plusieurs initiatives différentes. Dans l'intérêt de l'efficacité de l'aide et de la coordination entre les donateurs, tous les donateurs qui prévoient d'apporter une aide budgétaire (CE, DFID, SIDA, AFD) prévoient de le faire via l'OSRP. Une initiative consolidée des donateurs renforcera l'effet de levier, c'est-à-dire que cela permettra d'assurer l'adhésion au programme de réforme mis en place dans le PSND.

En outre, la meilleure façon de contrer les risques fiduciaires présents au Cambodge est que tous les donateurs agissent ensemble afin de renforcer l'effet de levier, mais aussi afin de partager leurs informations et leurs compétences. La Banque mondiale, en collaboration avec les autres donateurs participants, mettra en place des mesures de protection spéciales contre les risques fiduciaires pour l'OSRP. Ces mesures comprendront probablement un suivi des fonds. Encore une fois, la meilleure solution est que les donateurs travaillent ensemble plutôt que seuls.

4.4.2 Soutien de l'éducation de base (secteur de concentration 2)

Le niveau d'instruction de la population cambodgienne est un des plus faibles de la région et constitue un obstacle majeur pour le développement économique et social. Cette situation est due à plusieurs facteurs, notamment le fait que la grande majorité de la main-d'œuvre qualifiée a été tuée ou a quitté le Cambodge sous le régime khmer rouge.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement est une des priorités du «rectangle de la croissance» en faveur du renforcement des capacités et du développement des ressources humaines dans le cadre de la «stratégie rectangulaire». Le gouvernement cambodgien entend atteindre les objectifs de l'«éducation pour tous» et, afin d'y parvenir, il a élaboré un plan stratégique pour l'éducation et un programme de soutien à l'éducation sur cinq ans. Le MEJS a déjà bien avancé dans la mise en œuvre d'une approche sectorielle et a mis au point un programme de réforme de l'éducation, dont l'objectif est d'instaurer un accès équitable aux services éducatifs, mais aussi d'améliorer la qualité, la gestion et le financement de ces services à tous les niveaux, avec une attention toute particulière pour les politiques en faveur des pauvres et pour la parité hommes-femmes.

La CE est un des principaux donateurs dans le domaine de l'éducation de base et joue un rôle clé dans le soutien de l'approche sectorielle. La Commission s'implique activement dans le dialogue politique via son appui budgétaire ciblé et grâce à sa fonction de vice-présidente du groupe de travail des donateurs du secteur de l'éducation. Elle continuera à assumer ce rôle dans le secteur de l'éducation via l'apport d'une aide budgétaire sectorielle. Une augmentation de l'aide en faveur de l'enseignement secondaire sera également envisagée.

4.5 Mesures supplémentaires

La réforme du commerce est un domaine crucial pour la réduction de la pauvreté. Dans ce domaine, la CE peut s'appuyer sur ses propres programmes et sur les approches multidonateurs, tels que le cadre intégré. En plus des deux secteurs de concentration précités, elle a l'intention de fournir une **assistance liée au commerce** qui se concentrera sur le développement durable et sur la réduction de la pauvreté via des réformes économiques. Une ALC sera également nécessaire dans la perspective du lancement éventuel, comme l'a recommandé le groupe de prospective UE-ASEAN, des négociations dans le cadre d'une ZLE avec l'Union européenne. L'intégration de l'économie locale sur les marchés régionaux et internationaux et la promotion d'un secteur privé prospère sont aussi fondamentaux pour la réduction de la pauvreté. La CE apporte son soutien à la réforme du commerce dans le cadre du PIN 2002-2004 via le projet d'assistance au commerce multilatéral (Multrap) et via deux projets de moins grande ampleur dans les domaines des droits de propriété intellectuelle et de l'assurance de la qualité et des normes, et elle continuera à soutenir cette réforme du commerce dans le PIN 2005-2006. La CE apportera également son soutien à l'action «développement des PME dans le secteur de l'agro-industrie», au titre du PIN 2005-2006. Il importera de veiller à ce que l'ouverture commerciale soit bénéfique pour les personnes défavorisées, en particulier dans les régions rurales. Dans ce contexte, le Cambodge serait un candidat potentiel pour un partenariat dans le cadre du plan d'action de l'UE pour l'application des réglementations forestières et en matière de gouvernance et d'échanges commerciaux (FLEGT), qui a pour objectif de faciliter le commerce légal des produits du bois tout en améliorant la gouvernance dans le secteur forestier. Le Cambodge est un important exportateur de bois, alors que son secteur forestier se caractérise par une faible gouvernance qui sape son potentiel durable, ce qui produit un impact extrêmement négatif sur les personnes défavorisées des régions rurales.

La Commission apportera aussi son soutien au gouvernement cambodgien pour l'aider à définir une approche sectorielle dans le domaine de la réforme du commerce. Cette intervention s'effectuera en collaboration avec les autres donateurs impliqués dans ce secteur (en particulier les États membres, les NU, la BAD et la BM). Le gouvernement a récemment mis sur pied un comité directeur pour le développement du secteur privé et 3 sous-comités: le sous-comité sur le climat de l'investissement et sur la participation privée dans les infrastructures (PPI), le sous-comité sur la facilitation commerciale et le sous-comité sur les PME. Cette structure pourrait constituer une plate-forme pour définir les approches sectorielles dans un ou plusieurs domaines couverts par les sous-comités. Le sous-comité sur la facilitation commerciale a tout particulièrement été identifié comme plate-forme pour le développement d'une approche sectorielle de la réforme du commerce, tandis qu'une progression vers une approche sectorielle en matière de développement des PME et de la PPI semble moins encourageante. L'approche sectorielle de la réforme du commerce devrait devenir le principal mécanisme du dialogue politique avec le gouvernement pour les réformes du secteur commercial. Ce dialogue contribuera directement à l'OSRP, dont le développement du secteur privé est un des principaux domaines d'intervention.

La CE concentrera sa participation dans les domaines de la réforme commerciale, dont la facilitation commerciale, la mise en application des engagements au titre de l'OMC, le renforcement des capacités en vue des négociations et de la mise en œuvre d'ALE régionaux et bilatéraux, et les questions de réglementation (SPS, ETE, DPI, etc.), tout en étant attentive à l'emploi et à la dimension sociale de la libéralisation du commerce. Grâce à cette approche, le rôle de la CE dans le domaine de la réforme du commerce sera maintenu et renforcé, ce qui profitera à la CE comme au Cambodge. De plus, afin que les personnes défavorisées puissent tirer profit de cette réforme commerciale, la CE soutiendra des mesures axées tout particulièrement sur la pauvreté rurale et sur le développement de débouchés commerciaux pour les PME implantées en zone rurale. Étant donné que les femmes sont des catalyseurs de première importance au sein de l'économie cambodgienne (surtout dans les campagnes), leur rôle sera soutenu et renforcé.

La CE financera aussi des mesures de soutien de la **coopération et du dialogue dans le domaine de la gouvernance et des droits de l'homme** afin de promouvoir un dialogue constructif et de stimuler une coopération avec le gouvernement cambodgien dans de nombreux secteurs d'intérêt mutuel, en particulier la gouvernance, la réforme juridique et judiciaire (y compris un éventuel soutien complémentaire au tribunal khmer rouge), la construction institutionnelle, la réforme administrative (y compris la lutte contre la corruption), la décentralisation et la déconcentration, le soutien au processus électoral et les efforts fournis par le pays en vue de réduire les répercussions sur l'État et sur la société de la propagation des mines, de lutter contre le trafic illégal d'armes légères et de petit calibre et de contrôler leur prolifération, le soutien dans la lutte contre le trafic de drogues et la traite d'êtres humains, le rôle de la société civile (y compris les partenaires sociaux), mais aussi dans les domaines des droits de l'homme et des normes du travail essentielles. Il est essentiel de progresser dans ces domaines afin de soutenir tous les éléments du programme de réforme du gouvernement. Ces mesures à petite échelle compléteront celles réalisées dans le cadre du secteur de concentration 1 (soutien du plan stratégique national de développement) et dans le cadre de certains programmes thématiques. De plus, il est fort probable que la CE propose aux autorités cambodgiennes la création, dans le cadre de l'accord de coopération CE-Cambodge, d'un **sous-groupe sur la coopération en matière de construction institutionnelle, de réforme administrative, de gouvernance et de droits de l'homme**. Ce sous-groupe pourrait formuler des suggestions pour les activités de coopération dans ce domaine.

4.6 Programmes régionaux et thématiques

Dans le contexte de la coopération avec le Cambodge, en plus des interventions prévues par ce DS, la Commission à l'intention de mener des mesures thématiques dans les domaines suivants:

- démocratie et droits de l'homme. Des activités financées grâce à ce programme thématique compléteront celles activités financées dans le cadre de la mesure

- supplémentaire de soutien à la coopération et au dialogue en matière de gouvernance et de droits de l'homme;
- acteurs non gouvernementaux impliqués dans le développement. Une assistance sera fournie aux ONG et à d'autres organisations de la société civile, dont des partenaires sociaux, actives au Cambodge dans différents secteurs stratégiques;
 - sécurité, migration et droit d'asile: les problèmes de migration et de traite des êtres humains gagnent en importance;
 - développement humain et social. Il sera indispensable de compléter les activités réalisées dans le cadre du secteur de concentration de l'éducation par des initiatives à petite échelle dans ce domaine;
 - environnement et gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie. Ce programme thématique pourrait soutenir les activités suivantes: travail en amont sur l'OMD 7 (promotion de la durabilité environnementale); promotion du développement environnemental durable; meilleure intégration de la part de l'UE; consolidation de la gouvernance environnementale et du leadership de la CE et soutien des options énergétiques durables au Cambodge;
 - sécurité alimentaire. Étant donné les d'instaurer la sécurité alimentaire dans certaines communautés locales, le Cambodge continuera à bénéficier des mesures financées dans le cadre de ce programme thématique.

Ces activités thématiques sont complémentaires aux objectifs stratégiques poursuivis par la Commission dans le cadre du DS. Elles font partie du dialogue politique avec le Cambodge. Leur financement s'ajoutera aux moyens financiers dégagés dans le cadre des PIP. De plus, le Cambodge bénéficiera des activités financées au titre du programme régional en faveur de l'Asie (notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur) et pourrait également bénéficier des activités financées via l'instrument de stabilité.