

CAMBODGE

Le long chemin vers l'éradication de la pauvreté

THIDA C. KHUS¹

En dépit des déclarations politiques officielles et de quelques efforts réels visant à introduire des réformes dans les secteurs de la santé et de l'éducation, des obstacles structurels, plus particulièrement de faibles allocations budgétaires et des systèmes de décaissement lents et pas toujours transparents, bloquent les progrès et ont un effet fragilisant la qualité et la prestation des services. Les problèmes macro-économiques structurels profonds s'aggravent d'année en année et paralysent l'ensemble du secteur de la santé publique. L'accès aux principales ressources naturelles est vendu aux enchères en vue d'être commercialisé, entraînant une plus grande paupérisation de la population.

L'accord de Paix de Paris conclu en octobre 1991 a mis fin à plus de deux décennies de guerre civile et d'isolement au plan international, qui avaient réduit le Cambodge à un état proche de l'effondrement. Le passage rapide à une économie de marché ouvert et les conditions généreuses pour l'investissement étranger au cours des années 1990 sont intervenus dans un climat d'instabilité politique permanente au milieu de fortes pressions extérieures en faveur d'une réforme politique et administrative.

Les conséquences politiques de près de 30 années de conflit ont fait l'objet de nombreuses analyses et discussions. Jusqu'à présent, les conséquences pour les droits économiques, sociaux et culturels au développement pour les personnes n'ont pas été examinées d'une manière approfondie. La présente analyse étudie le processus de privatisation des services de base et l'accès aux ressources naturelles qui ont été, pendant longtemps, les sources de subsistance des pauvres en milieu rural. A présent, 36% de la population gagne moins de 1 dollar US par jour. La réduction de moitié de ce niveau de pauvreté, d'ici 2015, semble être une tâche écrasante.

La priorité oubliée

En raison de contraintes budgétaires sérieuses, le Gouvernement Royal du Cambodge n'est pas en mesure de contribuer de manière adéquate au développement social et économique. La part du budget national actuellement allouée au secteur social est largement insuffisante pour les besoins des groupes de populations les plus vulnérables. Ces groupes comprennent les milliers de personnes handicapées par la guerre et les mines terrestres, les personnes âgées, en particulier les veuves, les chômeurs et le grand nombre de personnes en sous-emploi qui se battent pour élever leurs enfants, ainsi que le nombre croissant de veuves et d'orphelins de l'épidémie du SIDA.

La dette publique atteignait 558 millions de dollars US, soit 17% du PIB, en fin 2001. Elle se compose pour l'essentiel de prêts de la Banque mondiale et de la

¹ L'essentiel du contenu de ce rapport est tiré du Rapport 2001 de l'ONG cambodgienne sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Banque asiatique de développement, assortis d'un différé d'amortissement de dix ans. Le Cambodge commencera à payer son premier engagement au titre du service de la dette, environ 500 000 dollars US, en 2003.

Le Tableau 1 montre les affectations budgétaires aux divers secteurs en 2000 et 2001. (Les dépenses réelles étaient de près de 80% de l'affectation en 2000 et de près de 82% en 2001).

TABEAU 1

Dépenses budgétaires à travers le Trésor national				
	MILLIONS DE DOLLARS US		POURCENTAGE	
	2000	2001	2000	2001
DEPENSES BUDGETISEES TOTALES	390	413	100	100
Défense et sécurité	114	106	29,2	25,7
Education et santé	68	87	17,4	21
Ministère de l'Economie	27	38	6,9	9,2
Autres institutions étatiques	102	110	26,2	26,7
Investissement	79	72	20,2	17,4

Source : Sok Hach et Sarthi Acharya, Cambodia's Annual Economic Review 2002, Cambodia Development Resource Institute, 2002.

La voisine du Cambodge, la Thaïlande, consacre beaucoup plus au secteur social, comme le montre le tableau 2.

TABEAU 2

Etat comparatif de l'investissement pour le développement social et économique		
	GOVERNEMENT DU CAMBODGE	THAILANDE
Soins de santé	7 dollars US par personne	150 dollars US par personne
Développement des infrastructures publiques	6 dollars US par personne	180 dollars US par personne

Source : Sok Hach et Sarthi Acharya, Cambodia's Annual Economic Review 2002, Cambodia Development Resource Institute, 2002.

En 1999, les ONG et les nations donatrices ont financé 46% du total des dépenses d'éducation, tandis que les ménages et le gouvernement finançaient chacun 27%. Pour les soins de santé, les ménages finançaient jusqu'à 82% du coût total, tandis que les pays donateurs et les ONG finançaient jusqu'à 14% et le gouvernement 4% seulement. Ces problèmes structurels s'aggravent d'année en année et paralysent le secteur de la santé. Les familles cambodgiennes sont souvent obligées de vendre leurs terres et leurs biens vitaux pour financer leurs besoins en matière de soins de santé.²

En dépit des déclarations politiques officielles et de quelques efforts réels visant à introduire des réformes dans les secteurs de la santé et de l'éducation, des

² Cambodian Development Resource Institute. *Social Assessment of Land in Cambodia*, 2001.

obstacles structurels, plus particulièrement de faibles allocations budgétaires et des systèmes de décaissement lents et pas toujours transparents, bloquent les progrès et ont un effet fragilisant sur la qualité et la prestation des services aux populations.

Privatisation et gestion des ressources naturelles

Les concessions foncières et forestières se sont généralisées depuis 1993. La Loi de 1987 sur les Pêcheries qui a vendu aux enchères et commercialisé les ressources halieutiques, a réduit à l'extrême pauvreté les pêcheurs installés autour du lac Great Tonle Sap. Trente huit pour cent des habitants de cette zone vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Les pêcheries commerciales ont détruit les ressources halieutiques par la surpêche, entraînant de violents conflits entre communautés locales et exploitants des zones de pêche.

Les protestations généralisées des communautés locales contre les exploitants de pêcheries commerciales ont poussé le Gouvernement Royal à entreprendre quelques réformes. Grâce à ces réformes, 56% des fonds de pêche ont été affectés aux communautés locales pour l'établissement de pêcheries communautaires, mais la plupart des sites affectés se sont avérés improductifs.

Le droit à l'autodétermination implique que les personnes doivent avoir accès aux moyens d'existence. Lorsque 84% de la population continue de dépendre de la base des ressources naturelles pour sa subsistance, l'accès à la terre, à la forêt et à la pêche est vital pour sa survie même. Le refus de cet accès résultant du système de concession a sévèrement affecté les moyens d'existence des populations, notamment pour ce qui concerne la sécurité alimentaire.

L'incidence de la pauvreté et de l'indigence en milieu rural au Cambodge est forte, avec souvent des effets sur les villes : les paysans vaincus par les inondations, la sécheresse, l'endettement et de plus en plus par le manque de terre, s'en vont en ville où ils trouvent refuge dans une des près de 500 implantations où résident les pauvres des zones urbaines, qui abritent actuellement près de 35 000 familles.

La gouvernance et les groupes socialement vulnérables

La mauvaise gouvernance et la corruption bien ancrée contribuent directement à la pauvreté, et appellent l'adoption de mesures législatives. La corruption officielle s'est nettement accrue, mais aucune mesure effective n'a été réellement prise pour mettre un terme à cette pratique. En particulier, le fait que le gouvernement ne procure pas des salaires suffisants à ses travailleurs les pousse à extorquer des paiements illicites aux usagers des services publics tels que les routes, les écoles et les hôpitaux. Les pauvres qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de ces paiements illicites sont souvent contraints de se passer de soins de santé et d'éducation. Le coût élevé de l'enseignement public pour les familles signifie que la plupart des enfants cambodgiens ne peuvent toujours pas achever leur éducation de base.

La corruption fait courir de grands risques aux enfants. Les pratiques illégales d'adoption, la pornographie infantile et l'exploitation sexuelle des enfants sont des questions sérieusement préoccupantes. Selon les estimations, le Cambodge compte entre 80 000 et 100 000 travailleurs du sexe, dont de 30% auraient moins de 18 ans. L'exploitation sexuelle des enfants, surtout des filles, a un lien direct avec les attitudes dominantes vis-à-vis des rôles masculins et féminins. De 400 et 800 femmes et enfants cambodgiens sont concernés tous les mois par la traite sexuelle

vers des pays étrangers.³ Cela porte la population des enfants travailleurs du sexe à environ 5 000 rien qu'à Phnom Penh.⁴

Les effets de la mauvaise gouvernance se font également sentir dans les campagnes, où les conflits se transforment souvent en de violents affrontements armés, sans aucun mécanisme formel pour les contrôler ou les arrêter. En milieu urbain, les communautés pauvres sont constamment menacées d'expulsion à des fins d'« aménagement » ou pour des projets d'« embellissement » du paysage urbain. Au cours de l'année 2001, il y a eu pas moins de dix expulsions qui ont déplacé des milliers de familles, dont beaucoup n'ont reçu qu'un bref préavis, pour les reloger dans des zones dotées d'infrastructures et de services de base inadéquats.

Enfin, la non-application des lois précarise les travailleurs. Bien que la législation cambodgienne sur le travail promulguée en 1997 ait été jugée équitable et complète, très peu d'employés ont bénéficié de son application, à part ceux des fabriques de vêtements et de chaussures. Même dans les fabriques de vêtements et de chaussure appartenant à des étrangers, le non-respect de la loi et les violations des droits des travailleurs à se syndiquer sont généralisés, selon un récent rapport de l'Organisation internationale du travail et des études menées par une ONG locale. L'échec incombe principalement au gouvernement, qui n'a pas mis en place un outil efficace de contrôle pour évaluer les conditions de travail et protéger les employés de l'ingérence des employeurs dans leurs syndicats.

Résultats, amers pour les pauvres, d'une décennie d'ouverture à l'investissement étranger

Le gouvernement a adopté un régime libéral d'investissement inscrit dans la Loi sur l'investissement adoptée par l'Assemblée nationale le 4 août 1994.⁵ La libéralisation ainsi que les fortes incitations pour l'investissement étranger pendant plus d'une décennie ont fait passer le PIB de 2,151 millions de dollars US en 1993 à 3,234 millions de dollars US en 2001 et rehaussé l'emploi de quatre millions à cinq millions. Cependant, la croissance économique n'a pas stimulé le développement économique au Cambodge et n'a pas eu de retombées sur le citoyen ordinaire.

La pauvreté s'est accrue au cours de la décennie. Le taux de pauvreté pour le Cambodge est de 36%, mais les pauvres sont essentiellement concentrés dans les provinces reculées où ce taux peut aller jusqu'à 90%.

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté du Cambodge pour 2002 mesure la pauvreté en utilisant deux normes : le « seuil de pauvreté alimentaire » et le « seuil de pauvreté générale ».

Le seuil de pauvreté alimentaire est défini dans ce document comme étant « un revenu adéquat pour permettre à une personne de consommer une ration alimentaire fournissant au moins 2.100 calories énergétiques par jour et une petite bourse pour les dépenses autres qu'alimentaires, tels que le logement et l'habillement ».⁶ En 1993-1994, le seuil de pauvreté alimentaire était de 20% ; en 1999, il s'élevait à 28,9%. Mesurée à l'aune du seuil de pauvreté générale – qui

³ David Kihara, « Enforcement key to stop child trafficking ». *The Cambodian Daily*, 3 août 2001.

⁴ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Cambodian Human Development Report 2000*.

⁵ Ministère américain du Commerce, National Trade Data Bank, 3 septembre 1999.

<http://www.tradeport.org/ts/countries/cambodia/climate.html>

⁶ <http://poverty.worldbank.org/files/Cambodia%20iprsp.pdf>

prend en compte la consommation autre qu'alimentaire – la pauvreté s'est également accrue au cours de la décennie, passant de 39% à 51,1%.

Outre l'augmentation de la pauvreté, une disparité plus large s'est créée entre une poignée de puissants agents de l'Etat et la majeure partie de la population de base. L'exode rural touche de plus en plus de jeunes, essentiellement des femmes qui vont travailler dans l'industrie du vêtement. Les grandes concessions foncières et forestières ont privé de leurs droits nombre d'agriculteurs ruraux. Beaucoup d'entre eux ont perdu les terres productives et les ressources naturelles dont ils étaient tributaires pour leur subsistance. Il y a eu des catastrophes naturelles répétées, telles que les inondations et la sécheresse, qui ont dévasté la production rizicole des fermiers et menacé la sécurité alimentaire de nombreuses communautés rurales.

Avec les paiements illicites, faire des affaires au Cambodge est devenu exorbitant. La corruption est ce dont se plaignent principalement toutes les entreprises. Avec la porosité des frontières, les entreprises légitimes ne sont pas en mesure de soutenir la concurrence avec les produits de contrebande. L'Etat tire son principal revenu de la taxe sur l'essence, rendant ainsi le coût de production très élevé, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et pour les agriculteurs. Qui plus est, le système juridique peu fiable fait qu'il est risqué et aléatoire de faire des affaires au Cambodge. En outre, en raison de la « dollarisation » de l'économie, a rendu les produits cambodgiens chers et ne peuvent pas concurrencer les produits vietnamiens et thaïlandais.

L'ouverture prématurée de l'économie au libre-échange, sans un passage préalable par la constitution de capacités et la consolidation de l'administration publique et du système éducatif actuels, a attiré des sociétés étrangères qui ne sont mues que par la quête de profits à court terme. Ces sociétés ne vont pas tarder à dépouiller le Cambodge de ses ressources naturelles et aggraver ses problèmes économiques et sociaux, déjà sérieux.

Bref, le processus de changement est long et douloureux.

SILAKA
<silaka@forum.org.kh>