



Proposition pour l'Évaluation à mi-parcours du *Document de stratégie pour la période 2007-2013* pour le Cambodge publiée par la Commission européenne

Le Cambodge s'apprête à faire une « récolte » exceptionnelle de minéraux et de pétrole. En effet, des recettes pour le pétrole et le gaz naturel sont prévues en 2011. Si ces recettes sont bien gérées, elles pourraient permettre au gouvernement cambodgien de reconstruire l'infrastructure publique et de sortir la population de la pauvreté. Si ces recettes sont mal gérées, pour cause de corruption ou d'incompétence, le fossé entre les riches et les pauvres risquerait de se creuser et la démocratie de s'affaiblir d'avantage, l'élite au pouvoir renforçant ses avantages.

Cette proposition préconise que la Commission européenne (CE) use de son importante influence financière et politique pour améliorer la gouvernance des industries extractives émergentes. Tout spécialement, la CE devrait profiter de l'Évaluation à mi-parcours du *Document de stratégie* du Cambodge pour adopter une approche novatrice, qui lie le versement de l'aide à l'obtention et au maintien de la transparence et de l'obligation de rendre compte dans ces secteurs. Une telle référencement a pour objectif d'assurer que l'aide au développement de la CE n'est pas utilisée pour appuyer la corruption endémique de haut niveau qui semble exister dans les industries extractives du pays.

Introduction sur Global Witness et son travail au Cambodge

Global Witness est une organisation non-gouvernementale basée à Londres qui fait des enquêtes et milite pour prévenir les conflits, la corruption et les violations de droits humains et environnementaux liées aux ressources naturelles. Nous aspirons à améliorer la gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte en matière de gestion du secteur des ressources naturelles afin d'assurer que les recettes de ces ressources sont utilisées pour un développement paisible et durable plutôt que pour financer ou attiser des conflits, la corruption ou le pillage de l'État.

Globalement, nos enquêtes et nos campagnes ont été des éléments clés de la création du processus de Kimberley, qui vise le commerce des diamants de conflit, et l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI), qui vise à encourager la transparence concernant les paiements et les rentrées en matière de recettes de ressources naturelles. Nous avons été nommés, conjointement avec une autre organisation, pour le Prix Nobel de la Paix en 2003 du fait de notre travail sur les diamants de conflit et nous avons reçu le Prix *Ideas in Action* 2007 pour engagement au développement, parrainé conjointement par l'American Centre for Global Development et la revue américaine *Foreign Policy*.

L'organisation travaille au Cambodge depuis plus de 14 ans et a produit 18 rapports décrivant la corruption de haut niveau et les échecs des politiques se rapportant à l'exploitation des ressources naturelles du pays.¹ Traditionnellement, les recettes générées par les exploitations forestières étaient le

vecteur principal de cette corruption. Cependant, depuis cinq ans, à mesure que les réserves de bois d'œuvre du pays ont diminué, il y a eu une expansion sensible de l'exploitation d'autres ressources naturelles. De nos jours au Cambodge, les droits pour la terre, la pêche, les plages et les îles, le pétrole, le gaz naturel et les minéraux ont été vendus à des investisseurs privés. La même élite qui a profité de la vente des forêts du pays bénéficie maintenant de ces marchés. Très peu de cet argent a atterri dans les coffres de l'État. Au lieu que ces recettes servent à relancer une politique économique postconflictuelle, elles ont été siphonnées dans des comptes bancaires privés. Parallèlement, le Cambodge continue d'être l'un des pays les plus pauvres au monde et à dépendre fortement de l'aide étrangère. En décembre 2008, les engagements à l'aide au développement de l'Union européenne et de ses États membres envers le gouvernement cambodgien pour 2009-2011 représentaient 24% du montant total promis.²

L'impact réel de cette aide au développement a été gravement entravé par des institutions gouvernementales faibles et une corruption endémique de haut niveau. Des années de négociation et de dialogues à des réunions de gouvernements donateurs ont eu peu d'impact sur le détournement des biens de l'État par le gouvernement cambodgien. Les points de référence à même d'améliorer la transparence et la gouvernance au Cambodge ont été régulièrement érodés ou non respectés ; cependant, l'aide des pays donateurs a continué à arriver (voir Annexe pour de plus amples détails). Lorsque la société civile cambodgienne et les partis politiques d'opposition ont demandé au gouvernement d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles, celui-ci a augmenté la répression pour étouffer les voix critiques.

C'est dans ce contexte que le Cambodge semble s'apprêter à faire une « récolte » exceptionnelle de pétrole, de gaz naturel et de minéraux. Depuis 2006, les industries extractives émergentesⁱ se sont rapidement développées, de nouvelles sociétés explorant le potentiel de richesses minérales et pétrolières sous la terre et sous la mer. Les recettes générées pourraient être la meilleure chance en une génération pour que le Cambodge échappe au piège de la pauvreté. Bien qu'il soit encore trop tôt pour avoir des chiffres sérieux sur les ressources pétrolières potentielles du Cambodge, du fait de la petite taille de l'économie cambodgienne, il est probable que toute production commerciale de pétrole et de gaz naturel du Bloc A et de la Zone de chevauchement des revendications auront un impact significatif sur l'économie.ⁱⁱ En ce qui concerne le secteur minier, selon le FMI, le BNP généré par ce secteur a augmenté de 177% entre 2002 et 2007.ⁱⁱⁱ

Cependant l'augmentation des recettes ne s'est pas automatiquement traduite en des gains de développement. Dans beaucoup de pays où travaille Global Witness, l'exploitation des ressources naturelles a contribué à une aggravation de la pauvreté et non à un allègement de celle-ci. Comme le Cambodge a des antécédents de mauvaise gestion, de gouvernance faible, de cadres politiques et réglementaires inadéquats, de corruption de haut niveau et que son espace démocratique s'amoin-

ⁱ Le terme « industries extractives » sera utilisé partout dans ce document pour faire référence aux industries du pétrole, du gaz naturel et des ressources minérales.

ⁱⁱ Le FMI a estimé que, si le secteur pétrolier du Cambodge était de taille modérée, il pourrait y avoir des réserves exploitables de 500 millions de barils dans le Bloc A. Cela suggère (en présumant que le prix du pétrole sera de 55 \$ par baril et que le gouvernement recevra, en moyenne sur 25 ans, 60% des recettes totales) que le gouvernement aura des recettes annuelles d'environ 660 millions \$ par an, ce qui est à peu près équivalent aux dépenses budgétaires totales du Cambodge en 2003. Si, en définitive, il y a des ressources supplémentaires dans d'autres blocs du Cambodge et dans la Zone de chevauchement des revendications, les recettes du pétrole et du gaz naturel pourraient représenter des multiples du budget annuel actuel du Cambodge. *Cambodia: Selected Issues and Statistical Appendix*, rapport de pays du FMI n° 07/291, août 2007.

ⁱⁱⁱ Le produit national brut généré par le secteur minier a augmenté de 48 milliards de riels en 2002 à 133 milliards de riels en 2007, aux prix actuels. *Cambodia: Statistical Appendix*, rapport de pays du FMI n° 09/48, février 2009.

actuellement, il y a de grandes chances qu'il tombe dans le piège du « fléau des ressources ». Les donateurs internationaux ont la possibilité limitée, avant que les recettes des ressources naturelles arrivent, d'influencer des changements dans la gestion de ces ressources afin d'atténuer les risques de ce piège. Sans une intervention coordonnée des donateurs et des points de référence pour mesurer les réformes, les habitudes bien ancrées d'exploitation des ressources conduiront à remplir les poches des fonctionnaires au lieu de réduire la pauvreté.

Il faut donc mettre en place une nouvelle approche. Comme la CE est une référence pour les autres donateurs du Cambodge et qu'elle peut user de son influence politique et financière, elle devrait jouer un rôle prépondérant dans ce changement. Les initiatives doivent refléter l'émergence de secteurs cruciaux pour le développement (tels que les industries extractives), s'atteler aux lacunes révélées par les échecs d'aide au développement précédents et convaincre les contribuables européens que leur argent donne des résultats.

Cette proposition préconise que la CE utilise l'Évaluation à mi-parcours du *Document de stratégie pour le Cambodge* afin d'adopter une approche novatrice qui améliore la gouvernance des industries extractives émergentes.^{iv}

Cette proposition est divisée en deux parties :

- La première partie résume les résultats clés de notre rapport le plus récent sur le Cambodge, *Country for Sale* (Pays à vendre).
- La deuxième partie recommande que la CE joue un rôle prépondérant pour améliorer la gouvernance des industries extractives émergentes.

Résumé des résultats de *Country for Sale*³

Des indications inquiétantes de piètre gouvernance dans les industries extractives émergentes du Cambodge ont conduit Global Witness à entreprendre en 2008 des recherches sur les secteurs pétroliers et minéraux de ce pays. Nos recherches ont trouvé que ces secteurs ont été pris d'assaut par une élite corrompue pensant à son intérêt personnel, les droits pour les ressources ayant été décernés à huis clos de manière douteuse. Le rapport a conclu que :

1. La même élite politique qui a dilapidé les ressources de bois d'œuvre du pays est maintenant responsable de la gestion des richesses minérales et pétrolières. Ces décideurs d'élite ont vendu des concessions à des sociétés de manière douteuse et non transparente, probablement pour en retirer des avantages personnels, ce qui n'est pas le cas de la population cambodgienne. Ils peuvent agir ainsi, en partie à cause d'un manque total de transparence dans ces deux secteurs et de cadres politiques et réglementaires inadéquats. La légitimité et les capacités techniques de certaines de ces sociétés sont incertaines tandis que les risques pour l'environnement et les personnes habitant sur les terres sont énormes.
2. L'institution chargée de l'industrie du pétrole et du gaz naturel du Cambodge, la CNPA (Cambodian National Petroleum Authority, soit Autorité pétrolière nationale cambodgienne) est un organisme dont la constitution est discutable et qui est sous le contrôle direct du Premier ministre, Monsieur Hun Sen, et de son adjoint. La centralisation et la politisation du pouvoir au sein de la

^{iv} Cette proposition a été préparée en se basant sur le contenu du *Document de stratégie pour la période 2007-2013* pour le Cambodge et le *Programme pluriannuel indicatif (2007-2010)* pour le Cambodge, publiés par la Commission européenne. La Définition de concept pour cette Évaluation à mi-parcours n'a pas été publiée.

CNPA a créé une organisation dysfonctionnelle que le parlement cambodgien ne surveille pas ; de plus, d'autres ministères essentiels ont été marginalisés.

3. Les bonus financiers payés à la CNPA pour obtenir des concessions pour l'industrie extractive (se montant en tout à des millions de dollars) ne sont pas visibles dans les rapports de recettes de 2006 et 2007 du Ministère de l'économie et des finances (MEF), à ce que Global Witness voit.
4. La CNPA a procédé à l'attribution des concessions dans des conditions de secret. On sait qu'elle a attribué tous les blocs marins cambodgiens qui étaient incontestés ; cependant on en sait peu sur l'attribution des blocs terrestres et les ré-autorisations d'exploitation des blocs marins dans la Zone de chevauchement des revendications.^v
5. Le gouvernement a pris la décision de donner la priorité à l'exploitation minière au détriment de la conservation de la biodiversité. Au moins 6 des 23 zones protégées du Cambodge ont désormais des activités minières, d'une forme ou d'une autre, en leur sein.
6. La zone terrestre connue sous le nom de bassin de Tonle Sap, une réserve de biosphère de l'UNESCO, fait actuellement l'objet d'une exploration. Les eaux du bassin sont des lieux de reproduction pour des stocks de poissons représentant 40-70% de la consommation annuelle de protéine du pays et elles sont une source de revenu essentielle pour environ deux millions de Cambodgiens.
7. Les Forces armées royales cambodgiennes sont visiblement et extensivement utilisées dans le secteur minier.
8. Le gouvernement a déjà reculé devant son engagement envers la transparence des industries extractives, en annonçant qu'il n'adhérerait pas à l'EITI.⁴

Des informations recueillies depuis que *Country for Sale* a été publié indiquent que les réformes de gestion des finances publiques (qui sont considérées comme cruciales par les donateurs pour améliorer la transparence dans les secteurs extractifs) ne fonctionnent pas. Les comptes de recettes gouvernementales datés de janvier-juin 2009 ne contiennent aucune rentrée provenant de ces ressources, en dépit de l'expansion de ces industries, comme mentionnée ci-dessus.⁵

Dans ce contexte, il est impératif que, lors de la période de temps limitée à sa disposition, la CE utilise son pouvoir afin d'influencer le cadre politique et réglementaire du Cambodge en matière de gestion de ces secteurs émergents, et ce avant que des recettes soient générés.

Arguments pour que la CE joue un rôle prépondérant dans l'amélioration de la gouvernance des industries extractives

Global Witness comprend que l'approche globale de la CE est de travailler envers une réduction durable de la pauvreté grâce au *Plan stratégique national de développement* (PSND) du Cambodge et à une assistance budgétaire directe. Non seulement cette approche facilite l'harmonisation entre les donateurs mais elle est aussi en accord avec le consensus croissant qui veut que l'aide au développement permette aux pays en voie de développement de mobiliser leurs propres ressources.

^v La Zone de chevauchement des revendications est une zone marine de 27 000 km² qui n'est pas clarifiée car il y a un litige de propriété entre la Thaïlande et le Cambodge.

Cependant, le fait que le gouvernement continue à éviter d'effectuer des réformes de gouvernance cruciales malgré des points de référence annuels convenus d'un commun accord suggère que les mécanismes traditionnels d'aide au développement du Cambodge ne fonctionnent pas. C'est particulièrement important étant donné la part croissante des industries extractives depuis l'élaboration du *Document de stratégie 2007-2013*. Le remaniement de l'aide au développement de la CE au Cambodge exige par conséquent une adaptation inventive afin que cette aide soit efficace et dépensée avec sérieux.

La proposition de Global Witness recommande que la CE use de son influence politique et financière sur le gouvernement cambodgien pour améliorer la gouvernance des industries extractives, en faisant en sorte que les versements d'aide dépendent du progrès mesurable de réformes clés. En décembre 2008, les promesses d'aide au développement de l'Union européenne (UE) et de ses États membres envers le gouvernement cambodgien pour 2009-2011 représentaient 24% du montant total : elles étaient en deuxième position après celles des institutions financières internationales et devançaient celles de la Chine (21%) et des agences des Nations-Unies (7%).⁶ Du fait du volume limité du financement au développement disponible dans le climat économique actuel, la CE se doit de montrer que l'aide au développement du Cambodge obtient des résultats tangibles en matière de réduction de la pauvreté, en comparaison avec ce que cette aide pourrait potentiellement réaliser dans d'autres pays en voie de développement.

Il est encourageant de voir que le gouvernement cambodgien ait choisi d'inclure la gestion du pétrole, du gaz naturel et des ressources minérales dans la *Rectangular Strategy Phase II* (Stratégie rectangulaire de phase II) (2008) et l'Évaluation à mi-parcours de 2008 du PSND.⁷ Ces politiques reconnaissent désormais que le pétrole, le gaz naturel et les minéraux représentent l'héritage commun de tous les Cambodgiens et que l'exploitation économique de ces ressources doit être durable pour les populations actuelles et futures.⁸ Elles recommandent aussi de :

- développer des cadres juridiques, politiques et réglementaires pour s'assurer que les recettes provenant de ces ressources sont maximisées et utilisées judicieusement ;⁹
- mettre en place un organisme et des mécanismes réglementaires pour surveiller les opérations, s'assurer de la supervision réglementaire, de la transparence et d'une séparation claire des aspects politiques, réglementaires et opérationnels ;¹⁰
- explorer le potentiel de l'ÉITI comme plate-forme de bonne gouvernance pour ces ressources.¹¹

Global Witness se réjouit de ces engagements envers la transparence et la gestion des recettes dans le cadre de la politique de développement globale du pays. Cependant, cette rhétorique ambitieuse doit se transformer en objectifs spécifiques et mesurables qui puissent être mis en place efficacement et qui puissent ensuite être évalués.

La CE peut soutenir cette aspiration, au moyen du processus d'Évaluation à mi-parcours, en renforçant le secteur de concentration 1 du *Document de stratégie*, c'est-à-dire le soutien du PSND. Le soutien de la CE pour le PSND du Cambodge a deux composantes : une assistance budgétaire directe et un soutien au programme de réforme de la gestion des finances publiques. Global Witness pense qu'il y a des lacunes significatives dans la manière dont ces composantes s'attachent à la gouvernance des industries extractives émergentes du Cambodge. Étant donné que l'évaluation actuelle a lieu à mi-parcours de la mise en œuvre du *Document de stratégie*, Global Witness a concentré ses efforts sur des recommandations de changements au sein de la stratégie actuelle, plutôt que des révisions de programme plus étendues.¹²

Cette proposition traite des domaines suivants :

- A. une analyse des problèmes et des lacunes dans la manière dont l'aide au développement actuelle de la CE aborde les industries extractives émergentes ;
- B. des recommandations sur la manière dont la CE peut s'atteler à ces lacunes par le biais de l'assistance budgétaire directe ;
- C. des recommandations sur la manière dont la CE peut s'atteler à ces lacunes par le biais de la gestion des finances publiques ;
- D. des recommandations pour renforcer la coordination entre les donateurs et le gouvernement ;
- E. des points supplémentaires pour que la CE améliore la gouvernance des industries extractives.

A. Analyse des problèmes et des lacunes dans la manière dont l'aide au développement actuelle de la CE aborde les industries extractives émergentes

Les lignes directrices de la CE en matière d'assistance budgétaire anticipent que ses avantages seront les suivants : une meilleure appropriation du gouvernement ; une amélioration du cadre de politique publique et de dépenses publiques ; un mieux dans l'harmonisation, la cohérence et l'alignement des donateurs ; une progression de l'obligation de rendre compte nationale ; et une augmentation de l'efficacité et de la durabilité.¹³ Bien que la CE n'ait pas de seuils minimaux au-dessus desquels les pays doivent se situer, ceux-ci doivent afficher un « engagement crédible » envers les réformes de politiques pour une gestion des finances publiques « transparente, fiable et efficace » et doivent avoir des « politiques macroéconomiques ou sectorielles bien formulées et évaluées positivement par leurs donateurs principaux ». ¹⁴ Par ailleurs, les autres lignes directrices de la CE et des États membres soulignent qu'il est important que les gouvernements partenaires recevant une assistance budgétaire aient fait leurs preuves en matière de réduction de la pauvreté, de respect des droits humains internationaux et d'autres obligations, de promotion d'une bonne gouvernance et de transparence, ainsi que de lutte contre la corruption. Au contraire, des indicateurs de mauvaise gouvernance sont considérés des signaux d'alerte qui rendent l'assistance budgétaire problématique.¹⁵

Global Witness et les organisations de société civile cambodgiennes ont exprimé plusieurs inquiétudes sur la conception des points de référence, au sein du programme d'assistance budgétaire, qui visent à améliorer la gouvernance des ressources naturelles, et sur le fait que le gouvernement n'a même pas atteint les points de référence limités qui avaient été fixés (voir ci-dessous).

- 1) Le Cambodge continue à être classé comme un piètre exécutant dans des domaines tels que la corruption, la transparence, la gouvernance, les violations des droits humains et la gestion des ressources naturelles.¹⁶ Le fait que le Cambodge ait régulièrement omis de mettre en œuvre des réformes dans des domaines clés de gouvernance et de gestion financière suggère que son engagement n'est pas crédible et qu'il ne remplit pas les critères d'éligibilité d'assistance budgétaire directe.
- 2) La capacité du gouvernement cambodgien à gérer l'assistance budgétaire est discutable. Bien que le Programme pluriannuel indicatif (PPI) 2007-2010 de la CE affirme qu'il faille des « mesures fiduciaires spéciales » pour surveiller l'assistance budgétaire en l'absence d'un système de gestion financière robuste, il n'y a pas de détails ou d'objectifs. Global Witness pense qu'il y a des preuves claires que les réformes de la gestion des finances publiques n'ont pas encore été mises en œuvre. Les rapports de recettes du MEF ne contiennent pas les bonus

financiers et les paiements contractuels des sociétés extractives qui se montent à des dizaines de millions de dollars.^{vi}

- 3) Le seul critère de référence fixé pour les industries extractives (la nécessité d'adhérer à l'EITI) a été affaibli lors de la phase de discussion ; il s'agit maintenant de la nécessité d'envisager d'adhérer à l'EITI. Le gouvernement cambodgien a désormais annoncé que, pour le moment, il n'envisageait pas de soutenir l'EITI et qu'il était en train d'élaborer un plan alternatif, l'*Extractives Industries Fiscal Transparency Plan* (Plan de transparence fiscale des industries extractives).¹⁷ Global Witness n'accepte pas que ce plan de transparence et le groupe de travail interministériel créé pour l'élaborer^{vii} puissent être considérés comme des remplacements de l'EITI. L'EITI a aussi l'avantage d'inclure la création d'une plate-forme plurilatérale (représentant le gouvernement, le secteur privé et la société civile) qui fournit des mécanismes d'obligation de rendre compte et un droit de regard lors du strict processus de validation. Le fait que les groupes de société civile travaillant sur la transparence en matière de ressources n'aient pas été invités à se joindre au groupe et que le projet de plan de transparence n'ait pas été publié pour permettre au public de faire des commentaires est révélateur du manque d'obligation de rendre compte de ce groupe de travail intergouvernemental.
- 4) Les points de référence fixés pour les industries extractives cambodgiennes sont trop limités. Bien que Global Witness soutienne le fait que l'adhésion à l'EITI soit un critère de référence dans le processus, elle ne pense pas que cela soit suffisant en soi pour éviter le « fléau des ressources » au Cambodge. Le développement durable des industries extractives du Cambodge exigera qu'on se penche attentivement sur l'ensemble du processus d'utilisation des ressources naturelles, en commençant par la manière dont les droits aux ressources sont attribués et à qui ils sont attribués. Comme le montre le rapport *Country for Sale*, il y a déjà des signes avant-coureurs de la main mise de l'État dans ce processus. Les points de référence devraient être à même d'aborder la question de l'ensemble de la chaîne de valeur.

Malgré ces problèmes, Global Witness recommande que la CE continue de s'engager auprès du gouvernement cambodgien par le biais de l'assistance budgétaire directe. La conception du programme Poverty Reduction and Growth Operation (PRGO) (Opération de réduction de pauvreté et de croissance)¹⁸ pour l'assistance budgétaire exige l'exécution de « actions préalables » avant que le versement de l'aide ait lieu. Cela donne aux donateurs plus d'options pour influencer des programmes clés de réforme de gouvernance que le versement d'aide traditionnel. L'assistance budgétaire serait mieux à même de s'atteler aux problèmes décrits ci-dessus si les points de référence et le mécanisme de versement du programme PRGO étaient renforcés.

En plus de l'assistance budgétaire directe, le dispositif global d'aide au développement de la CE utilisé actuellement soutient la réforme de la gestion des finances publiques. Cependant, le rapport de Global Witness *Country for Sale* et les problèmes décrits au point 2 ci-dessus laissent à penser que ce programme de réforme n'a pas efficacement amélioré la transparence et l'obligation de rendre compte pour les recettes de l'exploitation du pétrole, du gaz naturel et des ressources minérales.

^{vi} Tel que le Tableau des opérations financières de l'État, disponible sur le site web du Ministère de l'économie et des finances à <http://www.mef.gov.kh/share.php?cid=7&p=1>.

^{vii} Le Groupe de travail technique interministériel sur le développement du plan d'action et sur la surveillance de la mise en œuvre de la mobilisation et de la gestion des recettes du pétrole, du gaz naturel et d'autres ressources minières a été créé par décret du Premier Ministre, disponible (en anglais) en ligne à http://www.mef.gov.kh/documents/laws_regulation/The_Government_decision_to_establish_the_EITI_sub_committee.pdf.

L'influence financière et politique de la CE lui donne le pouvoir de réaliser des changements significatifs, dans la mesure où ceux-ci sont bien ciblés et en cohérence avec les initiatives des États membres de l'UE.¹⁹ Par conséquent Global Witness propose une expansion du partenariat de la CE avec le Cambodge pendant le nouveau PPI, au moyen des recommandations suivantes. Cependant une expansion de l'aide ciblée pour ces secteurs émergents ne réussira que si le versement d'aide de ce programme exige que le gouvernement atteigne les points de référence de gouvernance et de transparence de base et s'y maintienne. Une telle référencement a pour objectif d'assurer que l'aide au développement de la CE n'est pas utilisée pour appuyer la corruption endémique de haut niveau qui semble exister dans les industries extractives du pays.

B. Recommandations sur la manière dont la CE peut s'atteler à ces lacunes par le biais de l'assistance budgétaire directe

a) Continuer de collaborer avec d'autres donateurs pour fournir une assistance budgétaire directe au gouvernement cambodgien. Renforcer les indicateurs utilisés pour mesurer les réformes de gouvernance, de gestion des finances publiques et de gestion des ressources foncières et naturelles, comme suit.

I. Les indicateurs pour la composante de gestion des finances publiques des versements futurs doivent être ciblés, mesurables et inclure :

- une adhésion à l'EITI et une mise en œuvre complète de celle-ci ;
- l'adoption du Plan de transparence fiscale des industries extractives (en attendant l'adoption de l'EITI), grâce à un processus qui inclue une consultation significative de la société civile ;
- la divulgation publique des informations sur les paiements des sociétés et des rentrées des recettes du pétrole et des minéraux ; cette divulgation devra se faire par le biais i) d'un audit indépendant (utilisant des normes internationales) du secteur des industries extractives pour rendre compte de toutes les transactions financières effectuées entre le gouvernement cambodgien et les concessionnaires ; et ii) d'une publication mensuelle d'une ventilation du Tableau des opérations financières de l'État qui inclue un aperçu des dépenses mensuelles par ministère et des détails pour mémoire des « recettes des industries extractives » ;
- Compilation d'une liste de postes publics qui sont détenus par des Personnes exposées politiquement^{viii}. Cette liste exigerait des personnes détenant ces postes de remplir, lorsqu'elles prennent leurs fonctions et les cessent, une déclaration de revenu et de biens, qui soit disponible au public.

II. Les indicateurs pour la composante de ressources foncières et naturelles des versements futurs doivent être ciblés, mesurables, comprendre les ressources de pétrole, de gaz naturel et de minéraux et inclure :

- la création d'un groupe de travail technique sur les industries extractives comprenant des donateurs potentiels et des groupes de société civile qui soient membres à part entière ;
- l'adoption d'une loi sur le pétrole qui soit en accord avec la meilleure pratique internationale et qui ait fait l'objet d'une consultation publique significative ;

^{viii} Selon la définition du Groupe d'Action financière, à la page 69 du document disponible (en anglais) à <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf>. Version française du document à <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/18/11/40342527.pdf>.

- la révision des cadres juridiques, environnementaux et sociaux actuels (y compris les procédures d'évaluation de l'impact environnemental et social) pour qu'ils soient en accord avec la meilleure pratique internationale ;
 - le réexamen de toutes les concessions pétrolières et minérales actuelles, sachant que seules les sociétés qui peuvent fournir des preuves claires de leurs capacités devraient être autorisées à commencer ou à continuer de travailler ;
 - la divulgation complète et constante des informations se rapportant à la gestion des actifs de pétrole, de gaz naturel et de minéraux ; cette divulgation doit inclure les accords d'investissement, les conditions contractuelles, les termes fiscaux des contrats, le degré de conformité (exécution satisfaisante d'évaluations de l'impact environnemental et social, paiement des droits, etc.) ainsi que les permis d'exploration, d'exploitation, de transport et d'exportation qui ont été décernés et les noms et coordonnées des propriétaires effectifs des sociétés concernées ;
 - une exigence que toutes les sociétés ayant des exploitations dans les secteurs des ressources naturelles au Cambodge publient la même information.
- b) La CE doit collaborer avec les partenaires donateurs du programme PRGO pour améliorer la gouvernance des industries extractives par le biais de la composante Développement du secteur privé du mécanisme d'assistance budgétaire.
- c) La CE doit collaborer avec les partenaires donateurs du programme PRGO pour restructurer la manière dont l'assistance budgétaire est donnée au Cambodge. Il faut promulguer des mesures fiscales pour surveiller le versement des fonds, auditer efficacement les comptes et s'assurer que l'attribution des fonds est ciblée par le MEF conformément aux priorités du PSND.

C. Recommandations sur la manière dont la CE peut s'atteler à ces lacunes par le biais de la gestion des finances publiques

- a) La CE devrait profiter du fait qu'elle est membre du Groupe de travail technique sur la gestion des finances publiques et du Fonds fiduciaire multi-donateurs pour renforcer le programme de réforme de la gestion des finances publiques, afin de s'assurer que toutes les recettes du pétrole, du gaz naturel et des minéraux sont perçues et dépensées au moyen d'un budget national, ce budget faisant partie d'un cadre fiscal à part entière et à moyen-terme qui relie la planification budgétaire annuelle à des priorités et des politiques nationales à long-terme.
- b) La CE devrait profiter du fait qu'elle est membre du Groupe de travail technique sur la gestion des finances publiques et du Fonds fiduciaire multi-donateurs pour jouer un rôle prépondérant dans le dialogue multi-donateurs avec le gouvernement, ce dialogue visant à promouvoir les avantages de l'obligation de rendre compte et la nécessité de l'engagement des diverses parties prenantes des industries extractives, par le biais de l'EITI et du *Guide sur la transparence des recettes de ressources naturelles* du FMI.²⁰ Les plates-formes suggérées pour l'engagement provisoire de la société civile en attendant l'adhésion à l'EITI sont les suivantes : en tant que membres du Groupe de travail technique interministériel sur le développement du plan d'action et sur la surveillance de la mise en œuvre de la mobilisation et de la gestion des recettes du pétrole, du gaz naturel et d'autres ressources minières ; en tant que membres du Groupe de travail technique sur les industries extractives; et par le biais d'un processus de défense de la société civile.

D. Recommandations pour renforcer la coordination entre les donateurs et le gouvernement

- a) Travailler avec d'autres donateurs pour renforcer le contenu et la mise en œuvre du cadre juridique des industries extractives de la manière suivante.
 - I. S'assurer que la loi sur le pétrole soit adoptée urgemment, qu'elle soit en accord avec la meilleure pratique internationale, qu'elle permette une application rétroactive aux contrats actuels et qu'elle exige que tous les paiements au gouvernement en rapport avec les recettes soient effectués directement au MEF, ce qui permettra un alignement avec le budget. La CE et les États membres de l'UE devraient signaler clairement qu'il est nécessaire d'avoir une consultation étendue et significative des ministères, des donateurs et de la société civile avant que ce projet de loi soit transmis au Conseil des ministres.
 - II. Augmenter l'assistance pour permettre au cadre juridique du secteur minier d'être en accord avec la meilleure pratique internationale pour la transparence, l'obligation de rendre compte et la minimisation des impacts environnementaux et sociaux.
 - III. Revoir les cadres d'évaluation de l'impact environnemental et social afin qu'ils soient en accord avec la meilleure pratique internationale et qu'ils permettent une coopération interministérielle.

- b) Travailler avec d'autres donateurs pour renforcer les institutions traitant des industries extractives de la manière suivante.
 - I. Fournir une formation aux Conseils consultatifs pétrolier et minier, ceux-ci comprenant des membres du gouvernement de divers ministères et ayant pour but de superviser et de surveiller l'attribution des concessions.^{ix}
 - II. Renforcer la CNPA et le Ministère de l'industrie, des mines et de l'énergie (MIME) en tant qu'institutions afin de contrôler et de surveiller adéquatement les secteurs extractifs contrôlés par des sociétés multinationales grandes et sophistiquées, et afin de renforcer les capacités de leurs salariés.
 - III. Soutenir la CNPA afin qu'elle prenne des mesures pour protéger sa capacité réglementaire et son indépendance, une fois que les entreprises d'État sont opérationnelles.
 - IV. Augmenter l'assistance au CNPA et au MIME pour permettre une coordination avec le MEF visant à centraliser le budget.

- c) Envoyer une proposition indépendante de la part de la délégation de la CE qui fasse des commentaires sur le projet de révision du PSND entrepris par le gouvernement cambodgien. Cette proposition doit suggérer des objectifs mesurables pour les industries extractives afin d'assurer transparence et obligation de rendre compte. La terminologie et la portée du PSND doivent être clarifiées pour inclure les concessions de pétrole et de gaz naturel marines et terrestres, ainsi que les ressources minérales. User du fait que la CE est membre du Groupe de travail technique sur la gestion des finances publiques et du Groupe opérationnel multi donateurs pour collaborer avec d'autres institutions de gouvernements donateurs, afin de s'assurer que ce contenu spécifique et mesurable est inclus dans la version finale du nouveau PSND.

^{ix} Des mesures à ce sujet sont déjà incluses dans les Règlements pétroliers de 1991, qui, en théorie, régissent le secteur pétrolier à l'heure actuelle. Cependant, en pratique, ces Règlements n'ont pas été mis en œuvre.

E. Points supplémentaires pour que la CE améliore la gouvernance des industries extractives

- a) Renforcer l'engagement de la société civile dans le secteur des industries extractives en étendant le mandat de Coopération et dialogue CE-Cambodge dans le domaine de la gouvernance et des droits humains. Spécifiquement, utiliser ce mécanisme de financement pour favoriser la collaboration, le dialogue et des plates-formes d'engagement entre le gouvernement cambodgien et les coalitions de société civile travaillant sur les industries extractives.
- b) Donner la priorité à la gouvernance des industries extractives dans les programmes régionaux et thématiques de la CE, particulièrement Démocratie et droits humains, Acteurs non étatiques du développement et de l'environnement, et Gestion durable des ressources naturelles, y compris de l'énergie.
- c) Suivre l'exemple des États-Unis en interdisant aux fonctionnaires cambodgiens impliqués dans la corruption en matière de ressources naturelles d'entrer dans l'Union européenne.^x
- d) Coordonner des approches conjointes de donateurs en relation avec le gouvernement cambodgien, telles que l'entretien de la Troïka de l'UE le 7 août 2009 qui a soulevé des inquiétudes sur la liberté d'expression, le débat démocratique et la règle de droit.

Conclusion

En dépit des milliards de dollars d'aide fournis depuis 15 ans, le Cambodge est encore un des pays les plus pauvres du monde. Cela est surtout dû à des échecs de gouvernance. De nos jours, le Cambodge est dirigé par une élite politiquement puissante et kleptocratique qui pense à son propre intérêt, plutôt qu'à celui des Cambodgiens. L'État n'est pas bienveillant et les approches traditionnelles des donateurs ont échoué et continueront à échouer, à moins que cette proposition soit prise en compte. Les donateurs ont besoin d'une nouvelle approche et la CE est dans une position unique pour jouer un rôle prépondérant à ce sujet.

Avec l'expansion des industries extractives, la barre est maintenant placée plus haut. C'est la dernière chance des donateurs pour coordonner leurs efforts, afin d'influencer les modifications de politiques et les changements réglementaires requis en sorte que les secteurs de l'industrie extractive émergents soient gérés d'une manière responsable et transparente et en faveur de tous les Cambodgiens.

L'évaluation à mi-parcours de l'aide au développement de la CE pour le Cambodge donne l'occasion d'aborder la question de la gouvernance de ces secteurs émergents. La proposition de Global Witness

^x La Loi sur les affectations consolidées de 2008 (Consolidated Appropriations Act 2008) a été passée le 26 décembre 2007 par le Président des États-Unis George W. Bush. Elle peut être téléchargée (en anglais) de http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h2764enr.txt.pdf. Les mesures dans la Loi sur les affectations consolidées qui se rapportent au Cambodge se trouvent dans le rapport de la Division J qui y est joint, celui-ci fournissant des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de la Loi. Le rapport de la Division J adhère au texte sur le Cambodge qu'on trouve dans le Projet de loi sur les affectations du sous-comité sur l'État, les affaires étrangères et les programmes liés. Ce projet de loi contenait le texte suivant (traduit) : « *Le Comité encourage l'administration à appliquer la Proclamation présidentielle 7750 [l'interdiction de voyager de l'Initiative anti-kleptocratie] pour empêcher aux fonctionnaires cambodgiens identifiés dans le rapport de Global Witness de juin 2007 intitulé « Cambodia's Family Trees: Illegal Logging and the Stripping of Public Assets by Cambodia's Elite » (Les arbres de famille du Cambodge : exploitations forestières illégales et le dépouillement des actifs publics par l'élite du Cambodge) d'entrer dans les États-Unis. Le Comité encourage les autres pays développés, particulièrement en Europe et en Asie, à mettre en œuvre des restrictions semblables.* »

donne un aperçu des recommandations sur les mesures que la CE peut prendre à ce sujet. Ces recommandations n'exigent pas d'étendre fortement l'expertise technique ou la capacité financière du gouvernement. Cependant, elles exigent la présence d'un engagement crédible et d'une volonté politique pour garantir que les recettes provenant des biens du pays sont utilisées pour la réduction de la pauvreté et au profit du public plutôt qu'au profit de quelques individus.

Si les mêmes habitudes de non-réciprocité des gouvernements donateurs continuent une fois que des points de référence plus stricts ont été appliqués aux industries extractives, la CE devrait revoir sa politique d'engagement à long-terme. Le versement de l'aide non-humanitaire devrait exiger que le gouvernement cambodgien atteigne les points de référence de gouvernance et de transparence de base et s'y maintienne. Si ces points de référence ne sont pas atteints, cela signifie en pratique que l'ensemble de l'aide de la CE au Cambodge (et pas seulement les composantes d'assistance budgétaire et de gestion des finances publiques) appuie les activités de corruption d'un régime kleptocratique et qu'il légitime le statu quo. Si cela se produit, la CE n'aura pas respecté son engagement envers les Cambodgiens de réduire la pauvreté et son engagement envers les contribuables européens d'utiliser leur argent efficacement.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter Eleanor Nichol à enichol@globalwitness.org.

¹ Les rapports (en anglais) publiés sur notre travail au Cambodge se trouvent à : <http://www.globalwitness.org/pages/en/cambodia.html>.

² Statistiques fournies par le site web du Conseil pour le développement du Cambodge, pour des promesses faites les 4 et 5 décembre 2008 au 2^e Forum de coopération pour le développement du Cambodge : http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/second_cdcf/session9/myiff2009-2011.htm. Dernier téléchargement le 1^{er} octobre 2009.

³ Ce rapport (en anglais) se trouve à http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/713/en/country_for_sale.

⁴ Réunion de Global Witness avec le DFID (Ministère du développement international du Royaume-Uni), novembre 2007 ; communication personnelle avec des personnes travaillant dans des ONG, 2008.

⁵ Le rapport sur les recettes, Tableau des Opérations Financières de l'État, est disponible sur le site web du Ministère de l'économie et des finances à <http://www.mef.gov.kh/share.php?cid=7&p=1>. Le document *National Strategic Development Plan Mid-Term Review* (Évaluation à mi-parcours du Plan stratégique national de développement), novembre 2008, donne une mise à jour des détentions de concessions de pétrole et de gaz naturel à la page 32.

⁶ Statistiques fournies par le site web du Conseil pour le développement du Cambodge, pour des promesses faites les 4 et 5 décembre 2008 au 2^e Forum de coopération pour le développement du Cambodge : http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/second_cdcf/session9/myiff2009-2011.htm. Dernier téléchargement le 1^{er} octobre 2009.

⁷ Le document *Rectangular Strategy Phase II* (Stratégie rectangulaire Phase II), 2008, est disponible en ligne (en anglais) à http://www.cnv.org.kh/2008_releases/26oct08_rectangular_strategy_phase_ii_with_diagram.htm et le document *National Strategic Development Plan Mid-Term Review* de novembre 2008 peut être fourni par Global Witness sur demande.

⁸ *National Strategic Development Plan Mid-Term Review*, novembre 2008, paragraphe 1.10, page 4 et *Rectangular Strategy Phase II*, 2008, paragraphe 40.

⁹ *National Strategic Development Plan Mid-Term Review*, novembre 2008, paragraphe 2.35, page 20, encadré 2.4 et *Rectangular Strategy Phase II*, 2008, paragraphe 74.

¹⁰ *National Strategic Development Plan Mid-Term Review*, novembre 2008, paragraphe 2.65, page 32.

¹¹ Ibid., paragraphe 2.65, page 32.

¹² Des recommandations plus globales sur la manière dont les donateurs internationaux au Cambodge peuvent s'atteler à la question des industries extractives émergentes, dans le cadre de leur travail, se trouvent dans le rapport *Country for Sale* de Global Witness.

¹³ Commission européenne (EuropeAid ainsi que AIDCO, DEV et RELEX), 2007, *Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support* (Lignes directrices sur la planification, la conception et la gestion de l'assistance budgétaire générale), janvier, pages 18 and 19. Ce document (en anglais) se trouve à http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

¹⁴ Ibid., pages 28 et 31.

-
- ¹⁵ DFID, 2008, *Poverty Reduction Budget Support – A DFID Policy Paper* (Assistance budgétaire pour une réduction de la pauvreté) Un document d'orientation du DFID [le Ministère du développement international au Royaume-Uni], février. Disponible en ligne (en anglais) à <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/pov-red-budget-supp-update-feb08.pdf>. The International Budget Project et Eurodad, 2008, *Linking budget analysis with aid advocacy: how civil society groups can monitor donor budget support*, février. Disponible en ligne en anglais à http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Linking_budget_analysis_with_aid_advocacy.pdf et en français à http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Linking%20budget%20analysis%20with%20aid%20advocacyFR.doc.
- ¹⁶ Tel que le «Corruption Perception Index» (2008) de Transparency International disponible en ligne (en anglais) à http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table ; déclarations par le représentant spécial de l'ONU du Secrétaire général pour les droits de l'Homme au Cambodge disponible en ligne (en anglais) à http://cambodia.ohchr.org/EN/report_srs.htm ; et le rapport *Natural Resource NGO staff targeted for Violence and Intimidation* de Licadho, 28 mai 2009, se trouvant en ligne (en anglais) à <http://www.licadho-cambodia.org/articles/20090528/93/index.html>.
- ¹⁷ Voir note de bas de page numéro 5 pour de plus amples détails.
- ¹⁸ Décrite comme l'Opération de réduction de pauvreté et de soutien dans le *Document de stratégie* de la CE pour le Cambodge. Il s'agit d'une initiative d'assistance budgétaire multi-donateurs menée par la Banque mondiale.
- ¹⁹ En se basant sur la définition de l'OCDE pour la «cohérence des politiques pour le développement» telle que décrite dans la communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *La cohérence des politiques pour le développement : accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, avril 2005, disponible en ligne en français à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:FR:PDF> et en anglais à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:EN:PDF>.
- ²⁰ Disponible en ligne en français à <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/guiddef.pdf> et en anglais à <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>.