

Béatrice Hibou  
Chargée de recherche au CNRS

## **Cambodge : quel modèle concessionnaire ?**

« The system is now at an impasse<sup>1</sup> », telle est la conclusion d'un rapport commandité par un groupe de donateurs. La concession forestière fait désormais l'objet d'une critique systématique de la part de la majorité des bailleurs de fonds, autrement dit par ceux-là même qui n'ont cessé de défendre et soutenir ce mode de gestion. Cette impasse pourrait aboutir à sa disparition, non seulement parce que le pillage des ressources et la déforestation ont transformé cette modalité de gestion en un symbole de la « mauvaise gouvernance » cambodgienne, mais aussi parce les bailleurs de fonds ne rencontrent désormais plus une résistance aussi farouche de la part des autorités du fait de l'épuisement du modèle et de l'adoption d'un moratoire total sur l'exploitation du bois depuis 2002.

Si les jours du système forestier sont comptés, la philosophie même de cette modalité d'intervention reste en pleine expansion, constituant aujourd'hui la base des politiques proposées par les bailleurs de fonds et adoptées avec zèle et enthousiasme par les autorités cambodgiennes. Les premiers y voient l'une des modalités du partenariat public/privé, principal credo de leurs interventions actuelles tandis que les seconds évaluent à leur juste valeur les moyens financiers et surtout politiques que leur offrent les concessions. A partir du

---

<sup>1</sup> Independent Forest Sector Review, *The Forest Sector in Cambodia, Part I : Policy Choices, issues and options*, Phnom Penh, Joint Coordinating Committee, April 2004

secteur forestier, les pages qui suivent ont pour objet de mettre en évidence les compréhensions, les contraintes, les trajectoires historiques et les comportements qui transforment une technique de gestion en une machine à production de l'inégalité, à renforcement de la domination politique, et à perpétuation de la violence. Elles entendent dès lors souligner les ambivalences et souvent les contresens que peuvent prendre les expériences de partenariats public/privé dans des contextes politiquement instables et conflictuels, mis en œuvre par des Etats largement privatisés et des concessionnaires privés fortement publicisés.

### **L'échec sous-estimé du modèle de la concession forestière**

L'échec des concessions forestières est désormais mesuré à l'aune de nombreux indicateurs. Des présentations chocs permettent d'en prendre la mesure : au moins 10 millions de m<sup>3</sup> de bois, représentant une valeur de 2,4 milliards de dollars auraient été exportés du Cambodge entre 1989 et 2001 ne générant que 120 M\$ pour le trésor public ; la couverture forestière serait passée de 73,6% en 1958 à 75,8% en 1975, 67,2% en 1986, 65,9% ou 58% en 1993, 52,9% en 1997 et probablement moins de 50% aujourd'hui<sup>2</sup>. Alors que la forêt constitue la première ressource du pays et que les concessions ont le plus souvent été accordées à des étrangers précisément pour renforcer l'extraversion du secteur, son poids dans l'ensemble des exportations était presque nul au moment où le moratoire des coupes et de l'exportation était décidé : en 2002, le bois et le caoutchouc n'ont fourni que 56 M\$ à l'export contre 1300 M\$ pour le textile et sur un total de 1600 M\$, soit à peine 3,5%. Or tous ces résultats ont été obtenus alors même que le gouvernement octroyait des concessions dans des proportions étonnamment élevées : entre 1993 et 1999, un tiers du territoire le plus productif a été concédé à des entreprises privées pour le développement économique, très majoritairement dans le domaine forestier<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cité par P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters. The Politics of Forest Exploitation in Cambodia », (pp.563-586), *Critical Asian Studies*, vol.34 n°4, 2002. Toutes ces estimations sont aléatoires étant donné d'une part, l'importance des coupes illégales et des activités non enregistrées et de l'autre, l'absence de photos satellites permettant un suivi précis de la ressource forestière.

<sup>3</sup> Les autres secteurs concernés sont l'agriculture, les mines, le tourisme et la pêche. Voir United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, Phnom Penh, Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, November 2004.

Comment en est-on arrivé là ? Pourquoi les différentes parties prenantes à la gestion forestière ont-elles pris tant de temps pour juger de cet « échec » ? L'analyse critique du système forestier entend suggérer l'importance des rationalités politiques et sociales des concessions et par là même les contresens d'une vision économique et technique de celles-ci. Le mode de gouvernement très spécifique sous-jacent au système cambodgien de gestion des ressources naturelles ressortit de la problématique générale de la privatisation de l'Etat, avec ses effets de délégation et de gestion adroite de l'extraversion par un ensemble d'intermédiaires agréés, mais aussi avec ses processus de concentration et de consolidation du pouvoir central, à commencer par celui du Premier ministre Hun Sen. La généralisation de ce système de gouvernement, inauguré et développé dans l'activité forestière, fait ainsi apparaître le modèle concessionnaire comme la forme dominante de l'économie politique post conflit au Cambodge, avec sa part de violence et de production de l'inégalité sociale.

### **Les rationalités théoriques de la concession**

Les concessions n'ont pas été imposées au Cambodge par les bailleurs de fonds. Ces derniers n'ont fait, à partir des années 1990, que tenter d'en rationaliser une application peu orthodoxe, c'est-à-dire sans règles économiques et financières, en place depuis les années 1980. Les termes des interventions continues des donateurs ont toujours été extrêmement classiques, l'objet principal de cette rationalisation étant d'accroître les revenus de l'Etat et de permettre le financement du développement, de favoriser une gestion durable de la forêt, d'opter pour l'exportation et la qualité et de mettre un terme à l'« anarchie » ambiante<sup>4</sup>.

Le système des concessions labellisé comme tel s'est développé à partir de 1994 : en six ans (1994-1999) plus de 30 concessions ont ainsi été octroyées en bonne et due forme, avec signature de contrats et contrôle des autorités de tutelle, représentant 6,5 millions d'hectares, soit un tiers du pays et la moitié des zones forestières<sup>5</sup>. A travers un partenariat public/privé, c'est-à-dire une délégation du pouvoir de gestion aux entreprises privées, l'objectif de cette mise en conformité du modèle concessionnaire était d'extraire de façon suffisamment planifiée des revenus de la forêt, principale ressource naturelle du pays, afin de pouvoir

---

<sup>4</sup> Pour une analyse des objectifs initiaux des concessions tels qu'envisagés par les bailleurs de fonds, la meilleure source est *The Forest Sector in Cambodia... op.cit.*

<sup>5</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia. A Baseline Assessment*, Working Paper n°23, Phnom Penh, Cambodian Development Resource Institute, July 2002, p.75.

financer un développement durable. Dans ce schéma, l'Etat devait être responsable des lignes directrices de la gestion du secteur à travers des plans et des contrôles ; les concessionnaires quant à eux devaient mettre en œuvre ces politiques, y compris à partir de 2001 à travers la préparation de plans stratégiques de gestion forestière.

L'un des principaux intérêts envisagés de la concession était financier : non seulement ce système devait permettre l'obtention rapide, sûre et contrôlée de recettes pour le Trésor public, mais en outre il avait l'avantage d'exiger peu de ressources financières de la part de l'Etat et même peu de moyens humains et professionnels dans la mesure où les plans stratégiques étaient délégués aux concessionnaires. Les premières estimations des bailleurs de fonds étaient incontestablement euphoriques<sup>6</sup> : 100 millions de dollars par an pour le seul secteur forestier ; rapidement cependant, ces estimations furent revues à la baisse et évaluées entre 40 et 80 millions de dollars par an. Estimations qui toutefois restaient très optimistes, comme on le verra. Ces recettes devaient permettre le financement du développement et avoir des effets positifs en terme de baisse de la pauvreté et d'offre d'emplois pour les populations locales<sup>7</sup>. En donnant un coup d'arrêt à l'expérience antérieure d'exploitation à outrance, sauvage et dérégulée, le modèle de la concession devait favoriser cette redistribution relative des richesses sylvicoles et une gestion rationnelle et durable des forêts grâce à l'approche systématique et centralisée imposant des règles aux concessionnaires.

Celles-ci comprenaient notamment l'obligation, consignée dans les contrats de concession, d'investir dans des industries de transformation et notamment dans des scieries, avec l'espoir d'accroître la valeur ajoutée de la production forestière. L'effet latéral des concessions était donc de stimuler le secteur privé, en attirant notamment des investisseurs étrangers. En l'absence de professionnels nationaux, la stratégie d'extraversion avait pour but d'attirer au Cambodge des compétences étrangères afin d'accroître la qualité de la production et l'orienter vers l'exportation. Un autre effet induit espéré des concessions était le financement d'infrastructures rurales : routes, dispensaires, écoles...

---

<sup>6</sup> Ibidem, p.90.

<sup>7</sup> Il faut rappeler que le Cambodge est un PMA, l'un des pays les plus pauvres d'Asie du Sud Est. L'importance de la redistribution attendue des ressources forestières était d'autant plus grande que les pauvres résident principalement dans les zones rurales.

Ce modèle de gestion n'a cependant pas été mis en place et en œuvre sur un vide de pratiques ; il entendait même mettre fin aux formes hétérodoxes de concessions qui avaient favorisé « l'anarchie » et le « pillage des ressources naturelles ». Cependant, dans leur élan réformateur et leur vision somme toute naïve de la paix, de la reconstruction et de l'aide, les bailleurs de fonds ont sous-estimé l'ancrage politique et social des pratiques en cours dans les années 1980, la nature des principaux acteurs opérant dans le secteur, la présence déjà ancienne d'investisseurs étrangers...

Entre 1979 et 1989, les coupes de bois s'étaient déjà intensifiées pour financer la guerre et « sécuriser » le territoire. Par exemple, dans le cadre du projet K5 de barrière frontalière destiné simultanément à construire un no man's land de zones minées afin d'éviter le retour des Khmers Rouges et à trouver des ressources pour rembourser les Vietnamiens et leurs alliés soviétiques, des milliers de Cambodgiens avaient été envoyés sur la frontière thaïlandaise pour couper des arbres<sup>8</sup>. A partir de la fin des années 1980, le plan de paix et l'arrivée massive de la présence internationale ont paradoxalement amplifié l'intensité des coupes d'au moins deux manières. D'une part, en perdant la majorité de leurs aides extérieures, les différentes parties en conflit, un conflit qui perdurait malgré les Accords de Paris et la présence de l'ONU, ont cherché à diversifier leurs sources de financement, en exploitant notamment les ressources naturelles du pays, à commencer par les ressources minières et forestières<sup>9</sup>. De l'autre, l'ouverture du pays, qui n'avait jamais été totalement remise en cause sous les Khmers Rouges en raison des échanges avec la Chine<sup>10</sup> et qui se réorientait déjà vers les voisins immédiats du Cambodge avec l'occupation vietnamienne<sup>11</sup>, s'est accélérée, permettant l'intensification des associations avec les opérateurs régionaux. En raison de leur proximité géographique mais aussi politique, les entreprises thaïlandaises notamment ont été sollicitées afin d'exploiter de larges zones sur les territoires contrôlés par différentes armées. Et elles y ont répondu avec d'autant plus d'enthousiasme qu'à la même période, c'est-à-dire au début de l'année 1989, était décrétée l'interdiction des coupes en Thaïlande. Ces joint-ventures ont créé ou consolidé un réseau complexe de relations entre les leaders Khmers Rouges mais aussi les différentes factions militaires du gouvernement royal cambodgien, les militaires thaïlandais, les hommes d'affaires et les différentes factions

<sup>8</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.* ainsi que E.Gottesman, *Cambodia After the Khmer Rouge. Inside the Politics of Nation Building*, New Haven, Yale University Press, 2003.

<sup>9</sup> Voir notamment P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters ... », art.cité.

<sup>10</sup> Voir ci-dessous, Françoise Mengin, « la variable chinoise », *infra*.

<sup>11</sup> Voir E.Gottesman, *Cambodia After the Khmer Rouge...op.cit.*

politiques cambodgiennes. De sorte que dès le début des années 1990, des rapports ont alerté l'opinion internationale sur le niveau de la coupe et la dégradation de la forêt ; une enquête publiée dans la *Far Eastern Economic Review* de 1992 souligne pour la première fois que les dommages de la décennie précédente étaient marginaux en comparaison de l'exploitation massive et totale du début de la décennie. Cette situation est directement liée à la préparation des élections de 1993<sup>12</sup> : la forêt devient une ressource fondamentale pour les trois principales parties, le PPC, le Funcinpec et les Khmers Rouges, en termes de revenus bien sûr, mais surtout en termes de contrôle du territoire et donc de population. Durant toute cette période, la seule réglementation en cours consiste en la possibilité, pour le ministère de l'Agriculture, d'octroyer par instruction du conseil des ministres de 1989, des concessions plus grandes que 5 hectares pour les activités agricoles et sylvicoles. Aucune autre contrainte ne pèse alors sur l'Etat et ses administrations.

Après les élections de 1993 et malgré la présence accrue des donateurs, les coupes incontrôlées continuent, stimulées par au moins trois décisions : tout d'abord, celle de juin 1994 qui donne le contrôle des exportations de bois au ministère de la Défense, décision expliquée par la volonté de trouver des revenus à l'armée dans sa lutte contre les Khmers Rouges ; ensuite, la réintroduction des « permis »<sup>13</sup>, vieille pratique coloniale aux côtés du système des concessions privées ; enfin et surtout, la mise à disposition, par les deux co-Premiers ministres de l'époque, de terres à l'armée pour des raisons de sécurité. Les conséquences de cette dernière décision ont été massives puisque 5% du territoire cambodgien ont été ainsi concédés en juillet 1994 dans sept provinces et que parallèlement aux activités de « sécurisation », les militaires y ont largement exploité les ressources naturelles<sup>14</sup>. Même si une fois la paix retrouvée une partie des paysans s'est à nouveau installée dans ces zones relativement riches, des officiers supérieurs de l'armée continuent jusqu'à ce jour à exploiter les terres, à les louer ou les concéder, souvent dans les zones forestières les plus riches.

On peut même remonter plus avant dans l'histoire pour comprendre dans quel contexte et avec quels acteurs en place les bailleurs de fonds ont tenté de rationaliser le système des

<sup>12</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>13</sup> Le « permis » consiste en l'octroi (par vente aux enchères ou de gré à gré) d'un volume fixe d'exploitation et commercialisation de bois sans nécessairement que soit délimitée une zone de coupe, contrairement à la concession.

<sup>14</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia, op.cit.*

concessions. Dès les années 1970, les militaires thaïlandais étaient impliqués dans l'activité de coupes au Cambodge et des accords avaient été conclus avec les différentes factions, directement avec les militaires ou indirectement, à travers un système d'échange : en contrepartie de la protection des réfugiés et de l'accès de l'aide alimentaire aux camps, les militaires thaïlandais exigeaient du bois. Parallèlement, à partir de 1979, d'autres accords n'impliquant pas des réfugiés mais des militaires, des policiers et des politiques locaux cambodgiens avaient été développés avec des militaires vietnamiens. Durant toutes ces années, l'exploitation de la forêt cambodgienne était restée limitée, mais c'est incontestablement à partir de ces premières joint-ventures que celles des années 1980 et surtout des années 1990 ont pu se développer, en faveur souvent des mêmes acteurs.

Mais le système des concessions fait partie de l'histoire cambodgienne. A l'instar des bailleurs de fonds actuels, les colonisateurs eurent pour objectif, dès le 19<sup>ème</sup> siècle, de rationaliser les pratiques concessionnaires mises en œuvre par l'autorité royale cambodgienne de façon désordonnée, en instaurant un système de permis et de quotas réglementés<sup>15</sup>. Il va de soi que ce schéma donna immédiatement lieu à la constitution de grands domaines qui furent l'un des lieux d'enrichissement des intérêts métropolitains. En 1956, trois ans seulement après l'indépendance, le système des grandes concessions fut rétabli avec cependant, en cette période de nationalisme aigu, interdiction de contrat pour les étrangers. Très vite, des conséquences qui nous sont aujourd'hui familières furent alors observées<sup>16</sup> : absence de consultation des populations locales, fréquence de leurs déplacements, conditions de vie et de travail difficiles, mépris pour les contraintes de l'environnement....

La fin des années 1980 et le début des années 1990 correspondent également à l'entrée massive de la communauté internationale au Cambodge, à la suite des forces de l'UNTAC. Le rôle des bailleurs de fonds durant cette période n'est pas encore dominant mais les prémisses de leurs interventions en faveur du modèle concessionnaire apparaissent déjà : dans la période 1991-1993, avant les élections et alors que les Khmers Rouges se sont retirés du processus de paix, des concessions sont octroyées en grand nombre à l'intérieur du pays par le gouvernement cambodgien, indirectement encouragé par les donateurs pour des raisons financières. Ce dernier point est fondamental parce qu'il suggère toute l'ambiguïté de la

---

<sup>15</sup> Royal Government of Cambodia, Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery, Department of Forestry and Wildlife, *Cambodian Forest Concession Review Report*, April 28, 2000, Sustainable Forest Management Project, Asian Development Bank (TA-3152-CAM).

<sup>16</sup> Ibidem

communauté internationale<sup>17</sup> : elle considère que l'accumulation par exploitation de la forêt est compréhensible, voire bénéfique en termes de potentiel de développement et dans le même temps que la protection des ressources naturelles et la prévention contre la déforestation doivent constituer une priorité. Il va de soi que de ces messages multiples et parfois contradictoires, les élites cambodgiennes retiennent avant tout l'idée de richesse et d'accumulation ; ils justifient et légitiment ainsi l'octroi de permis d'exporter vers la Thaïlande, y compris à partir des zones khmers rouges et les tentatives d'attraction de nombreuses compagnies du Sud Est asiatique. Ces préoccupations financières et économiques de la communauté internationale ont eu, en outre, une conséquence fâcheuse : très peu d'attention a été porté sur les conditions même d'une « bonne » exploitation, c'est-à-dire sur les droits de propriété, sur les droits d'accès à la forêt, sur les règles d'emploi dans l'industrie ou encore sur la distribution des bénéfices dans le secteur. De même, les effets de deux décennies de privation, les exigences et demandes économiques de la population ainsi que les besoins financiers des différentes parties politiques et des administrations ont totalement été sous-estimées.

Quoi qu'il en soit, tout le monde, à commencer par les bailleurs de fonds, s'accorde aujourd'hui pour annoncer l'échec du système des concessions forestières, basé sur un certain nombre de constats<sup>18</sup>. « The fieldwork revealed that at local level the activities of the concessionaires often have serious social, economic and cultural consequences, leading to the dispossession and impoverishment of local populations, and sometimes giving rise to considerable conflict. Many Cambodians directly affected by the concessions have suffered violations of their human rights, but Cambodia's legal system leaves them without any 'effective remedy'. There is little evidence of sustainable development and there are many concerns about biodiversity conservation<sup>19</sup> ». L'octroi des concessions n'a jamais été légalement maîtrisé et le dispositif de négociations privées et secrètes entre hauts fonctionnaires et concessionnaires n'a pas cessé. Ces arrangements informels ont abouti à la rédaction de contrats ambigus mais extrêmement favorables aux concessionnaires, voire à l'absence totale de contrats ; à l'inexistence de suivi et de contrôle de la part des

<sup>17</sup> P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité: il écrit: « In the case of Cambodia, the UN agency in charge of forest management, the Food and Agriculture Organisation (FAO), stressed that the country was 'well endowed with natural resources' and that the tapping of these resources had great potential for contributing to development and economic growth », les citations étant de la FAO.

<sup>18</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004 ainsi que *The Forest Sector in Cambodia... op.cit* et Global Witness, *Taking a Cut. Institutionalised Corruption and Illegal Logging in Cambodia's Aural Wildlife Sanctuary*, A Report by Global Witness, London, November 2004.

<sup>19</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*, pp.4-5

administrations compétentes, notamment au non paiement des redevances et au non respect des engagements d'investissements prévus dans les contrats de concession ; à l'absence de définition et donc de répartition des rôles entre concessionnaires et concédants dans la gestion forestière<sup>20</sup>. La loi foncière de 1992 n'a pas réussi à réglementer les concessions : elle a même été caractérisée par certains de « 'get rich quick' manual for the upwardly mobile<sup>21</sup> » mais le plus souvent elle n'a pas même été appliquée. Entre 1993 et 1998, « more than a third of Cambodia was alienated outside the provisions of Land Law (1992) in some cases illegally, by the granting of concessions<sup>22</sup> ». Ces modalités de gestion ont abouti à une raréfaction des terres cultivables et n'ont pas permis l'émergence des effets escomptés en termes de stimulation du secteur privé, de baisse de la pauvreté et d'offre d'emplois pour les populations locales<sup>23</sup>.

En outre, l'objectif prioritaire et finalement le plus simple d'entre eux, à savoir l'obtention de ressources financières pour l'Etat, a été particulièrement décevant. Les revenus tirés de l'activité forestière ont été très largement surestimés par les bailleurs de fonds : les 100 millions de dollars estimés au départ n'ont jamais été atteints, pas plus que les 40 ou 80 millions envisagés par la suite. En réalité, les recettes ont oscillé entre 6 et 12 millions de dollars seulement, sauf en 1994, année de l'octroi de la majorité des concessions, où les redevances d'avances ont permis de faire monter les recettes à 33 millions de dollars<sup>24</sup>. Avec le moratoire et l'annulation de nombreuses concessions ainsi que le départ volontaire d'investisseurs étrangers, les perspectives d'avenir sont, en matière de ressources financières, encore plus sombres. La contribution du secteur forestier à l'économie nationale s'avère donc étonnamment faible<sup>25</sup>. Selon les chiffres officiels, il ne fournirait pas plus de 4% des revenus de l'Etat en 1994, année où les rentrées ont été les plus importantes, et désormais moins de 0,5%. Un audit du FMI et des recherches menées par l'organisation Global Witness<sup>26</sup> ont permis de constater que les revenus de la privatisation de 9% de l'entreprise Colexim, l'ensemble des royalties dues sur le bois coupé en 1999 et en 2000 et transporté en 2001, les redevances sur des produits de la forêt, les amendes sur les coupes illégales, les droits sur les concessions de jeune bois et bois de chauffe, les dépôts pour les nouvelles concessions de

<sup>20</sup> Ceci se déduit de la lecture des correspondances entre concessionnaires et services administratifs et de divers rapports du contrôleur externe, Global Witness.

<sup>21</sup> Shaun Williams, *Review of Current and Proposed Cambodian Land Legislation*, Oxfam GB, May 1999, p.6.

<sup>22</sup> Ibidem, p.3.

<sup>23</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, op.cit.

<sup>24</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*, p.90

<sup>25</sup> *The Forest Sector in Cambodia... op.cit.* Pour le détail, voir pp.39-40.

<sup>26</sup> Documents confidentiels de l'organisation environnementaliste.

bois, les royalties sur les grumes extraits des concessions foncières ou agricoles, les taxes à l'exportation vers la Thaïlande, le Laos et le Vietnam... que tout cela donc n'apparaissait pas dans le budget de l'Etat. Un autre exemple de cet extrême laxisme financier est offert par deux des plus importantes sociétés concessionnaires du secteur, Phea Pimex et Hero Taiwan, dont les royalties ont été dans un premier temps comptabilisées puis purement et simplement supprimées des comptes.

Il va de soi que ces chiffres masquent la contribution réelle du secteur forestier à la richesse nationale : les revenus informels engendrés par le secteur et prélevés par les gouvernements provinciaux et de district, par les militaires et policiers, par les hommes et partis politiques, par les hauts fonctionnaires sont estimés entre 40 et 80 dollars par m<sup>3</sup><sup>27</sup>. Il est bien évidemment impossible de connaître avec précision le partage de ces versements entre les différents acteurs, de savoir si ces paiements informels se substituent aux taxes formelles, dans quelle proportion ils sont accaparés par des individus, par des factions, ou s'ils financent des structures partisans, voire des infrastructures.

### **De l'incomplétude du modèle aux perfectionnements sans fin**

Dans ces conditions, l'interprétation dominante consiste à dire que le modèle concessionnaire est largement « incomplet » au Cambodge. Les bailleurs de fonds n'ont eu de cesse d'émettre des critiques (42 dans l'un des documents de la Banque mondiale !<sup>28</sup>) et de tenter d'y apporter des améliorations. Dès le début des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, les donateurs, en particulier la Banque mondiale et la BAD avant elle, ont travaillé avec constance dans l'espoir de mettre en place un système transparent de concession et d'inspirer de nombreuses mesures pour qu'enfin le modèle concessionnaire produise les effets escomptés.

Une première mesure, radicale, décidée par le gouvernement cambodgien mais largement inspirée des donateurs, fut d'interdire purement et simplement l'exportation de grumes. Une interdiction fut décidée en 1992 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1993 et par la suite, au moins trois

<sup>27</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>28</sup> World Bank, *Analysis of Cambodia Law and Forest Concession Contracts*, Phnom Penh, Forest Policy Reform Project, submitted to Royal Government of Cambodia, Ministry of Economy and Finance, Ministry of Agriculture, East Asia and Pacific Region, 1998.

autres prohibitions furent décidées avant le moratoire de 2002<sup>29</sup>. Une deuxième mesure consista à transformer puis à supprimer le système des permis. Ce système, qui avait fleuri entre 1994 et 1998 parallèlement à celui des concessions, impliquait de nombreuses entités : conseil des ministres, ministère de l'Agriculture, de la forêt et des pêches, ministère de la Défense nationale, gouverneurs provinciaux et hauts fonctionnaires. Il s'agissait d'octroyer à des concessionnaires, à des unités militaires, à des compagnies de commercialisation de bois et à des individus l'autorisation de ramasser des bûches « vieilles, illégales et anarchiques<sup>30</sup> ». La réintroduction de ce système colonial était justifiée par la volonté de ne pas perdre des matières premières de valeur qui sinon seraient condamnées à pourrir sur place. Ce système, et c'était là tout son intérêt, laissait la porte ouverte à d'innombrables dérives qui évidemment eurent lieu : sous la pression des bailleurs de fonds et afin de lutter contre les fraudes d'abattage de bois neuf, ils furent transformés en 1995 en permis qui n'autorisaient que l'exploitation de grumes abattues<sup>31</sup>. Devant l'inefficacité de cette mesure le système des permis fut purement et simplement aboli en 1999. Une troisième mesure introduite à cette période consistait à durcir la loi et notamment à rendre possible le retrait de concessions qui n'auraient pas été exploitées pendant une année. C'est pour cette raison qu'au moins 16 compagnies se seraient vues retirer leur contrat de concession<sup>32</sup>. Simultanément, pour faire face à la permanence d'activités illégales intenses, les donateurs incitèrent le gouvernement cambodgien à créer une unité de contrôle des crimes forestiers impliquant l'armée et la police pour seconder l'administration et à embaucher un contrôleur externe (Global Witness puis la Société Générale de Surveillance, SGS<sup>33</sup>) pour que les autorités publiques bénéficient d'informations concrètes. Cependant pour des raisons politiques, ce contrôle se révéla inefficace et les pressions des bailleurs de fonds se firent peu à peu telles qu'un moratoire fut finalement décidé en 2001, prenant effet en 2002, à partir de janvier 2002 pour les coupes et de mai 2002 pour le transport des grumes<sup>34</sup>. Ce dernier moratoire, qui court encore, ne concerne pas seulement les exportations : les coupes aussi sont actuellement interdites et les scieries officiellement fermées. Enfin, un certain nombre de mesures législatives furent prises.

<sup>29</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>30</sup> Expression tirée des textes légaux et citée dans Ibidem, p.82

<sup>31</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy – The Unsustainable Exploitation of Cambodia's Forests*, a Report for Global Witness, London, February 1996.

<sup>32</sup> Information fournie par le ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche (document référencé 849/232 du 25 février 2003).

<sup>33</sup> La SGS remplace Global Witness dans la gestion forestière à partir du 1 décembre 2003 pour un contrat de trois ans renouvelable. Source : *Cambodge Actualités*, Mission économique et financière de l'Ambassade de France à Phnom Penh, octobre 2003. Les explications de ce changement sont d'ordre politique. Voir plus bas, la partie sur « Dérives et fuite en avant ».

<sup>34</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit*

On peut citer à ce titre l'interdiction de transformer d'anciennes concessions forestières en concessions économiques, la formulation d'une nouvelle loi forestière (loi du 31 août 2002) pour réglementer la gestion et l'administration des forêts après le moratoire, la préparation de nouveaux principes directeurs concernant la gestion des concessions, l'édiction d'un nouveau décret en février 2000 ou encore l'obligation pour les concessionnaires de préparer des plans de gestion durable<sup>35</sup>. Par ailleurs dès 1993, une série de mesures furent prises qui établirent des zones protégées, parcs nationaux ou réserves naturelles, dans lesquelles toute exploitation du bois était interdite et la nouvelle Constitution intégra le devoir, pour l'Etat, de protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles et d'établir des plans de gestion précis, notamment pour la forêt et les produits forestiers<sup>36</sup>.

Malgré l'ampleur des réformes ou des mesures correctives introduites, la gestion de la forêt n'a guère été améliorée comme l'indiquent la décision radicale de 2002 d'établir un moratoire et, plus encore, la poursuite des coupes illégales jusqu'à aujourd'hui<sup>37</sup>. Révélateur cependant de la prégnance idéologique de ce modèle, les bailleurs de fonds et notamment la Banque mondiale, leader sur ce dossier, concluent toujours en 2003 que « le système des concessions forestières est le plus approprié pour le développement commercial des ressources forestières au Cambodge<sup>38</sup> » même s'il nécessite encore d'être perfectionné.

Pour expliquer la situation, les intervenants étrangers proposent une analyse critique de plus en plus détaillée de ces « errements » et de leurs logiques administratives et organisationnelles<sup>39</sup>. Parmi ces « lacunes », celle qui revient comme un leitmotiv, est bien évidemment l'ampleur des « dysfonctionnements » de l'Etat et de l'administration. Il n'y aurait aucune vision économique et financière stratégique du secteur, ni planification ou même réflexion sur l'avenir de cette ressource naturelle fondamentale aussi bien de la part du gouvernement que de celle des administrations concernées ou du parti-Etat pourtant omniprésent. Cette absence d'intérêt public global expliquerait l'absence de coordination entre les différentes entités concernées, l'inexistence d'une répartition réfléchie, stable et délimitée des fonctions et des rôles des uns et des autres ; mais cet état de fait résulterait

<sup>35</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.* et United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia, op.cit.*

<sup>36</sup> Article 59 de la Constitution de 1993

<sup>37</sup> Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.*

<sup>38</sup> Cité par *The Forest Sector in Cambodia... op.cit.* p.42.

<sup>39</sup> L'ensemble des rapports cités jusqu'ici ainsi que les entretiens que nous avons pu avoir au Cambodge mentionnent ces errements, mais la source la plus complète en la matière est certainement *The Forest Sector in Cambodia... op.cit.*

également d'une autre « tare » étatique, à savoir l'extrême politisation de l'administration et la concurrence entre ministères, entre départements et au sein de ceux-ci<sup>40</sup>. C'est ce qui permettrait également de comprendre pourquoi un ministère clé comme le ministère des Finances ne détiendrait pas les détails exacts des dossiers, et parfois même n'en aurait aucune connaissance en dépit de l'objectif financier du système des concessions. Il est alors aisé de saisir pourquoi, dans ce contexte, les différentes restructurations administratives concernant l'activité forestière n'ont donné que peu de résultats en termes de conception, de gestion et de capacité de régulation de l'administration cambodgienne, malgré l'expertise et les financements internationaux. Par ailleurs, pour expliquer la quasi-inexistence de politique et de gestion forestières, les conditions matérielles de l'administration ne peuvent être sous-estimées : absence de compétences du fait de l'histoire politique et sociale du Cambodge mais aussi de la politique salariale<sup>41</sup> ; insuffisance des qualifications et des rémunérations du personnel ; inexistence des moyens de fonctionnement des administrations centrales et régionales<sup>42</sup>... Dans ces conditions, le contrôle administratif sur les pratiques légales et illégales des concessionnaires se révèle impossible et, de fait, il n'existe pas. Aux incapacités étatiques, s'ajoutent l'isolement des zones forestières, la nature des compagnies concessionnaires et de leurs sous-traitants ainsi que l'implication des politiques et des militaires dans la gestion de la forêt. En outre, les orientations économiques et financières issues de ce type de gestion inspiré des bailleurs de fonds ou des concessionnaires eux-mêmes ne peuvent jamais être menées à leur terme du fait de « perturbations » politiques et sociales<sup>43</sup>. Par exemple, le parti pris pour un accroissement de la valeur ajoutée nationale par obligation d'investir dans la transformation a finalement abouti à l'existence d'éléphants blancs et de scieries « ayant toujours faim » et donc à l'intensification des coupes illégales : l'absence d'une réflexion plus globale sur les possibilités de gestion, sur les contraintes physiques, techniques et économiques de l'exploitation ainsi que sur la nature des intervenants forestiers expliquent cet enchaînement non vertueux. De même, l'obsession financière et l'orientation exportatrice qui en a découlé ont conduit les autorités à négliger la demande intérieure, à occulter l'importance des produits de la forêt autres que les grumes et à sous-estimer la complexité des relations entre ressources naturelles et populations locales précisément parce

<sup>40</sup> Il faut rappeler que tous les ministères sont dédoublés pour faire cohabiter membres du PPC et membres du Funcinpec.

<sup>41</sup> Les fonctionnaires de base ne reçoivent que 20 \$/mois, les chefs de service environ 40 \$/mois et les directeurs quelques centaines qui sont de toutes façons insuffisantes pour vivre « convenablement » à Phnom Penh, c'est-à-dire en accord avec le standing de leur fonction.

<sup>42</sup> UNDP Cambodia, *Case study on Public Administration and Civil Service Reform*, 10 October 2003

<sup>43</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

que cette préoccupation financière n'a jamais été articulée à une réflexion générale de long terme.

Une deuxième insuffisance du système forestier, directement liée à la première, serait la déficience du contenu même des contrats de concessions. Jusqu'au début des années 1990 on l'a vu, les contrats n'existaient pas ou consistaient en une simple licence ou autorisation d'exploiter. A la suite des propositions de la BAD puis de la Banque mondiale, des contrats en bonne et due forme ont été mis en place en 1994. Cependant, nombre de concessions ont été accordées jusqu'à ce jour sans contrat et très peu de concessions déjà octroyées ont normalisé après coup leur situation légale<sup>44</sup>. Le contrat de concession a été interprété de façon extrêmement formaliste. Comme le dénoncent les bailleurs de fonds, ces contrats sont rudimentaires et des projets d'améliorations visant à les compléter sont en cours d'approbation depuis maintenant plus d'un an<sup>45</sup>. Il est ainsi révélateur de ne trouver dans les contrats actuels aucune référence aux procédures de paiement des royalties, aucune sanction pour non paiement, l'absence de définition exacte des frontières des concessions, l'absence de référence et de règles pour l'évaluation dudit contrat, etc.<sup>46</sup>.

Une troisième contrainte, issue de la même matrice, résulte de l'environnement même dans lequel ces contrats de concession et cette gestion forestière sont mis en œuvre. La situation de la justice, qui selon certains observateurs fonctionneraient selon la règle du 45/45/10 (comprendre 45% des cas décidés par l'argent, 45% des cas décidés par les connexions politiques et 10% des cas considérés comme équitable et fiable)<sup>47</sup>, est trop connue pour qu'on s'y appesantisse. Il est en revanche important de noter l'impact de la situation foncière dans nombre de litiges et dysfonctionnements du système concessionnaire<sup>48</sup> : absence de démarcation nette, précise et sûre des terres, difficulté d'obtention des titres de propriété, conflit de normes et contentieux sur la validité de ces derniers sont autant de configurations qui remettent quotidiennement en cause le fonctionnement de l'exploitation forestière ou, le

<sup>44</sup> Ceci se voit à la lecture des tentatives de bilans publiés par le ministère de l'Agriculture ou par les Nations Unies.

<sup>45</sup> Voir le projet de loi sur les concessions : United Nations Industrial Development Organization, *Law on Concession Contracts for Private Financing and Implementation of Infrastructure Projects of the Kingdom of Cambodia*, Final Draft, 2003

<sup>46</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>47</sup> Source: Entretien, Phnom Penh, octobre 2004 et World Bank, *Cambodia : Lega land Judicial Sector Assesment*, 2003

<sup>48</sup> Voir notamment l'excellente synthèse sur les droits de propriété foncière fournie par So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia. A Field Study*, Working Paper n°20, Phnom Penh, Cambodia Development Resource Institute, 2001.

plus fréquemment, la simple vie des populations locales. De fait, l'abolition de toutes les lois par les Khmers Rouges puis la guerre civile et ses modalités spécifiques de résolution ont conduit à une situation inextricable et expliquent qu'il n'y ait jamais eu de politique de cadastrage avant l'introduction en bonne et due forme de l'économie de marché. A partir de 1991 et surtout de 1993, la mise en œuvre de politiques libérales s'est donc faite sans aucune préparation et notamment sans définition précise des modalités de cession, d'achat et de vente des terres, conduisant à des conflits sans fin sur les droits et contribuant à rendre extrêmement confus le système de concessions.

Il va cependant de soi (bien que nombre donateurs l'oublient souvent) que les insuffisances et les incapacités ne proviennent pas seulement du gouvernement et des autorités publiques cambodgiennes. Les concessionnaires sélectionnés n'ont absolument pas la capacité de concevoir et encore moins de gérer les plans de gestion désormais exigés. D'où l'absence de réponse aux demandes administratives ou le développement du phénomène de sous-traitance de la conception et de la rédaction des plans par des fonctionnaires de l'administration forestière<sup>49</sup>. La nature des concessionnaires les amène en outre à considérer ces plans uniquement comme une obligation formelle et un obstacle à dépasser, non comme un plan directeur de leurs actions. Le comportement est similaire pour les études désormais exigées de faisabilité et sur les analyses d'impact sur l'environnement écologique et social. Cette situation résulte incontestablement de la posture générale des autorités publiques et plus précisément de leurs critères de sélection des concessionnaires. Mais tout n'est pas que « de la faute » du gouvernement : dans le contexte politique et social actuel, les entreprises forestières plus professionnelles ne sont pas intéressées à investir au Cambodge.

### **Dérives et fuite en avant**

Cette analyse critique désormais fine et exhaustive de la situation cambodgienne a été menée par des bailleurs de fonds institutionnels aiguillonnés par des ONG, et notamment par Global Witness qui a mené un remarquable travail de terrain. Cependant, les donateurs mettent généralement en avant l'incapacité du gouvernement à collecter des recettes, l'injustice inhérente à l'octroi des concessions, la remise en cause des droits traditionnels, la perte de

---

<sup>49</sup> *The Forest Sector in Cambodia...*, .op.cit.

biodiversité et bien sûr la corruption, sans intégrer dans leur raisonnement la profondeur sociologique et politique des « insuffisances », des « dévoiements » et des « blocages » dénoncés. Cette vision techniciste des concessions, un kit apolitique à perfectionner par des mesures toujours plus précises et étroitement encadrées, ne prend en effet pas du tout en compte les modes de gouvernement très spécifiques au Cambodge. Plus précisément, elle considère ces spécificités non pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire une manière à part entière d'être et d'agir en politique, mais pour des lacunes, des imperfections, des errements qu'il serait précisément possible de corriger par des mesures toujours plus fines et englobantes. Elle ne pose pas la question de la pertinence de l'organisation concessionnaire au Cambodge, encore moins celle de sa signification exacte dans le contexte politique et social actuel. De ce fait aussi, les mesures préconisées, les tentatives d'améliorations et même les transformations réellement mises en œuvre ne modifient pas radicalement le système des concessions. En effet, celui-ci est caractérisé par deux particularités majeures, que l'on retrouve massivement dans d'autres configurations bien qu'elles ne soient jamais prises en compte par les bailleurs de fonds comme partie constituante de l'économie cambodgienne : d'une part, la force et la perpétuation du couple concession/illégalismes et, d'autre part, une capacité inégalée à trouver des moyens de contournement et à perpétuer un système « incomplet » et « corrompu ».

Au Cambodge, la concession est inséparable des coupes et des pratiques illégales. Quelques faits et chiffres pour s'en convaincre, qu'il faut prendre avec précaution étant donné la nature des activités en question, mais qui sont des ordres de grandeur convaincants.

Selon une étude de la Banque mondiale de 1997, seuls 6 à 8% de l'exploitation forestière auraient été menés dans la légalité dans les années 1990, sur un volume évalué entre 3,2 et 4,3 millions de m<sup>3</sup><sup>50</sup>. L'intensité des coupes illégales aurait été exceptionnellement forte jusqu'en 1999 exactement, date à partir de laquelle la fraude aurait diminué sous l'effet conjugué des mesures prises pour lutter contre le phénomène, de la pression internationale et du temps d'adaptation des acteurs impliqués dans le trafic. En effet, dès 2001 ou 2002, malgré ou à cause du moratoire, les activités illégales semblent avoir à nouveau repris de façon consistante, dans d'autres régions et selon de nouvelles procédures, pour atteindre à nouveau

---

<sup>50</sup> DAI, *Findings and Recommendations of the Log Monitoring and Logging Control Project – Main Report*, Phnom Penh, Final Report, 1998.

des niveaux alarmants en 2004<sup>51</sup>. Outre les coupes, les activités de transformation des grumes elles mêmes sont sujettes à fraude. Selon les mêmes sources, il existerait au moins 1.000 petites scieries non enregistrées ce qui constituerait une forte incitation à maintenir les activités de coupe à un niveau très supérieur à la reproduction et à la gestion durable des forêts<sup>52</sup>.

Dans le domaine forestier, les illégalismes sont au moins de trois natures différentes. En premier lieu, ils concernent l'exploitation même de la forêt avec une énorme proportion de coupes et d'exportations illégales. Ces coupes ont lieu principalement le long des concessions officielles, dans des zones non concédées, dans des parcs nationaux, des réserves naturelles et des zones protégées, dans les concessions de concurrents et même au sein des concessions par une exploitation accélérée et généralisée ne respectant aucun critère de renouvellement ou de préservation des espèces rares, ou tout simplement, depuis l'établissement du moratoire, par poursuite de l'exploitation. Ces activités sont rarement le fait des concessionnaires eux-mêmes, mais relèvent plutôt de la sphère des sous-traitants, parfois illégaux<sup>53</sup>. Ces coupes illégales sont favorisées par toute une série de facteurs liés à la nature même du contrat et aux modalités de concession. Les obligations mal réfléchies d'investissement dans les scieries et plus généralement dans la transformation ont rapidement créé une situation de surcapacité d'autant plus grande qu'existent les scieries informelles évoquées plus haut<sup>54</sup> : dans la mesure où le coût des infrastructures abaisse les rendements formels de l'investissement privé, les concessionnaires sont incités à alimenter plus que de droit les entreprises pour générer des gains informels. Par ailleurs, les conditions géographiques et naturelles constituent des vecteurs difficilement dépassables d'une exploitation intense et anarchique : la forêt cambodgienne est grande et, en comparaison régionale, d'exploitation récente ; les frontières sont étendues et l'accès à ces régions est souvent limité du fait des insuffisances en infrastructures ; le marché régional existe et s'intensifie même avec une demande croissante et une dégradation rapide des forêts dans nombre de pays de la région ; les moratoires décrétés dans les pays voisins, notamment en Thaïlande en 1989 et surtout en Chine en 1998 constituent de puissants moteurs d'une exploitation sauvage et en grande partie illégale de la

<sup>51</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia... op.cit.*, données chiffrées pp.75-77 ainsi que *Cambodge Actualités*, Mission économique et financière de l'Ambassade de France à Phnom Penh, juin 2004 et Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.*

<sup>52</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia... op.cit.* Voir p.78

<sup>53</sup> P. Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité

<sup>54</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

forêt cambodgienne<sup>55</sup>. On se retrouve donc dans une situation où le concessionnaire n'a aucune incitation à contrôler le travail des sous-traitants ; bien au contraire pourrait-on dire, l'appel à des sous-traitants est systématisé notamment parce qu'il permet d'exploiter la capacité des acteurs locaux à pouvoir travailler dans l'illégalité et leur savoir-faire pour surmonter les contraintes administratives et politiques. Les faibles niveaux de contrôle de la part des entités administratives théoriquement compétentes rendent en outre difficile la détection des infractions et plus encore la poursuite des entrepreneurs indélicats : non seulement le personnel est peu nombreux, mal formé, sous payé, sans moyens, sans ressources matérielles et financières pour mener à bien leur tâche de contrôle, mais surtout, ils bénéficient d'une grande latitude pour négocier des arrangements avec les représentants des concessionnaires<sup>56</sup>. Si bien que la rente forestière est essentiellement appropriée de façon informelle par des privés. Centrale dans tout ce processus, la nature des intervenants explique l'impossibilité de mettre fin aux activités illégales. Le complexe politico-militaire en est le principal bénéficiaire, de multiples manières : contrôle direct des coupes et des exportations par les militaires, des unités de la police ou les forces armées en tant qu'institution (comme dans la région de Pailin encore contrôlée par les Khmers Rouges avec la bénédiction du PPC ou dans la région de l'Aural) ; protection policière ou militaire couplée à une protection politique locale ou provinciale (comme dans la région de Kompong Speu, du Rattanakiri ou de Kampot) ; ou encore présence de groupes militaires ou armés auto démobilisés qui vivent sur ces zones et n'ont d'autres moyens de survie que l'exploitation de la forêt et l'exportation de grumes grâce à leur accès à des marchés informels d'exportation du fait de leurs connections militaires passées.

En deuxième lieu, les concessions fonctionnent presque toujours, au sein même de leurs contours physiques et réglementaires, dans l'illégalité la plus complète dans la mesure où elles ne respectent jamais l'ensemble des décisions juridiques qui les régissent. Il suffit ici de rappeler que, selon la loi, aucune concession ne doit être supérieure à 10.000 hectares, ne doit être située à l'intérieur d'un parc national, d'une zone protégée, d'une réserve naturelle ou d'une forêt étatique, ne doit fonctionner en l'absence d'un contrat en bonne et due forme avec le ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche, du versement d'une redevance générale, de royalties sur les coupes et de droits à l'exportation, d'une étude d'impact sur l'environnement écologique et social... Il est pratiquement impossible, aujourd'hui comme

<sup>55</sup> Voir Françoise Mengin, « La variable chinoise », *infra*.

<sup>56</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

hier, de trouver une concession qui fonctionne selon ces canons stricts, y compris ou à commencer par les plus importantes d'entre elles ou celles détenues par des proches du pouvoir central<sup>57</sup>.

Les illégalismes concernent enfin la définition même de la concession. Le nombre de concessions effectivement enregistrées, y compris lorsque l'on prend en compte dans ce calcul les concessions sans contrats, est relativement peu nombreux, variant selon les dates entre une quarantaine et une vingtaine. Une zone grise particulièrement importante, majoritaire dans le pays, abrite des concessions qui ne sont plus exploitées, des forêts à feuilles caduques, des zones sans demandes légales claires et donc sans gestion formelle explicite, des zones concédées illégalement. Ces forêts qui abritent des activités de production de charbon de bois, de collecte de bois de chauffe ou de résine font l'objet de tensions voire de conflits ouverts quant aux normes légales qui les régissent : au nom de droits traditionnels locaux, les populations « empiètent » ou « s'approprient » des terres considérées par les concessionnaires comme leurs et considèrent inversement comme « illégales » les processus de « préemption » ou « d'accaparement » de terres par ces acteurs extérieurs<sup>58</sup>. Le système juridique actuel est incapable de gérer ces conflits de normes si bien que ces zones grises d'illégalité prolifèrent au niveau communal générant des redevances informelles versées aux chefs de commune et de village (redevances dont on ne sait si elles sont personnelles ou si elles sont destinées au parti) ainsi que des droits négociés par les détenteurs du pouvoir étatique à des fins privées, voire acquis par des menaces physiques. Ce système explique aussi l'absence, mentionnée plus haut, d'une gestion rationnelle et globale du secteur forestier et la primauté d'une vision politique et financière de court terme.

Dans ces conditions, les mesures techniques d'amélioration du système concessionnaire présentées plus haut ne peuvent qu'alimenter le processus d'adaptation, de contournement et de production d'illégalismes. Ce rôle ambigu des bailleurs de fonds n'est évidemment pas conscient mais les faits sont là : les critiques et la multiplicité des instruments de lutte contre les pratiques frauduleuses jouent comme autant d'incitations au déplacement de ces dernières et à l'approfondissement de leur caractère illégal et caché. Plus le système concessionnaire devient complexe sous l'effet des pressions internationales et des tentatives concrètes

<sup>57</sup> La lecture des contrats et des courriers entre concessionnaires et administrations est éloquent, de même que les réponses souvent cocasses de l'administration aux accusations des ONG, notamment de Global Witness.

<sup>58</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

d'amélioration, plus l'effectivité des mesures est remise en cause par ces intérêts bien compris du complexe politico-militaro-affairiste. C'est ainsi que l'interdiction d'exporter décidée en 1992 (mais toutes les autres interdictions ont connu le même sort) a été immédiatement contournée, d'un côté par la mise en place du système des permis de collecte ou d'exploitation des « vieux » bois et de l'autre, par la levée quelques semaines plus tard de cette interdiction grâce à un tour de passe-passe juridique banal au Cambodge<sup>59</sup> : alors que l'interdiction avait été votée par l'Assemblée nationale, son annulation a été décidée par les deux co Premiers ministres avec l'accord tacite de la Banque mondiale, sans que le Parlement, les Douanes et le Conseil des ministres n'en soient informés. Cependant, le système des permis ayant lui-même fait l'objet de pressions, le même cycle de tentatives d'adaptation, de contournement et de transformation s'est mis en branle : en 1995, le permis « vieux bois » a été transformé en permis « one off » (c'est-à-dire de collecte ou de grumes déjà abattus) théoriquement pour lutter contre les fraudes d'abattage de bois neuf. Avec ce nouveau système, les coupes étaient théoriquement contrôlées puisque le ministère faisait une évaluation des grumes abattues illégalement, lançait un processus de vente aux enchères et le gagnant exportait sous le contrôle d'une commission gouvernementale en présence d'un membre du FMI. En réalité cependant, ce permis a donné lieu aux mêmes falsifications : les chiffres sur les arbres abattus étaient eux-mêmes sujets à caution et largement manipulés<sup>60</sup> ; des groupes non sélectionnés, souvent commandités par des militaires ou les hommes forts de la province utilisaient ces permis sans les avoir obtenus ; les militaires ont pu en bénéficier dans des proportions inconnues<sup>61</sup>. Le bois illégalement coupé était acheté par des scieries locales, par les commerçants ou des militaires de pays voisins, ainsi que par les détenteurs de vrais permis, par les commerçants ou les concessionnaires officiels, permettant ainsi de blanchir cette activité. L'importance de ce trafic fut telle qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 cette procédure fut supprimée et tous les anciens permis invalidés. Contrairement aux autres, cette mesure fut largement effective... uniquement parce que le complexe politico-militaro-affairiste avait mis en place d'autres modalités de contournement des règles tout aussi efficaces.

<sup>59</sup> Voir R.Bottomley, "Contested Forests: An Analysis of the Highlander Response to Logging, Rattanakiri Province, Northeast Cambodia", (pp.587-606), *Critical Asian Studies*, vol.34 n°4, 2002

<sup>60</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy...op.cit.*

<sup>61</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

Deux d'entre elles ont joué un rôle particulièrement important : l'utilisation des concessions économiques et l'illégalité totale. La loi de 2001 a fonctionné comme l'une des modalités les plus efficaces de la poursuite des coupes et de l'exportation bien qu'elle mentionne avec précision, du fait même de l'existence d'un moratoire total sur les coupes, que les anciennes concessions forestières ne pouvaient être converties en concessions économiques. Comme le relèvent désormais tous les rapports des ONG (Global Witness, Oxfam...) et des organisations internationales (Banque mondiale, PNUD...), les concessions économiques et les plantations d'hévéa ont été utilisées pour contourner le moratoire. D'une part, les entreprises publiques gestionnaires des plantations ont autorisé des coupes sous prétexte que les arbres étaient vieux et improductifs<sup>62</sup>. D'autre part, le contrat de certaines concessions agricoles mentionnait explicitement la possibilité de déboiser pour planter<sup>63</sup>. De fait, très peu de concessions économiques sont effectivement exploitées : on observe aujourd'hui qu'elles ont essentiellement fonctionné comme un mécanisme de conversion des concessions forestières et ce d'autant plus qu'elles ont souvent été octroyées dans des zones forestières de très bonne qualité<sup>64</sup>. La seconde modalité de dépassement des contrôles et des contraintes techniques a consisté à déplacer les pratiques forestières vers toujours plus d'illégalité. Alors que les grandes compagnies forestières faisaient l'objet d'une surveillance rapprochée à partir de 2002, les coupes ont continué par le biais de très nombreuses petites PME travaillant le plus souvent en sous-traitance pour les grands concessionnaires<sup>65</sup>. En outre, celles-ci ont déplacé leurs zones d'exploitation et sont désormais actives dans des zones beaucoup plus sensibles mais aussi plus difficilement contrôlables car théoriquement inexploitable : les zones protégées, les parcs nationaux, les réserves naturelles. Tel est le cas par exemple de la réserve naturelle de l'Aural qui a pris le relais des zones forestières traditionnelles des Cardamones désormais trop surveillées<sup>66</sup>.

Par ailleurs, les mesures législatives elles aussi font l'objet de tels contournements. Parfois, ceux-ci ont été imaginés au sein même des nouveaux textes, à l'instar de ce décret de gestion des concessions de février 2000 qui dès l'origine n'était pas applicable aux concessions déjà octroyées... c'est-à-dire à la quasi-totalité d'entre elles<sup>67</sup>. Dans d'autres cas, les stratégies de

<sup>62</sup> Fiche de synthèse : *Le caoutchouc au Cambodge*, mission économique de l'Ambassade de France à Phnom Penh, mai 2003.

<sup>63</sup> Lecture de documents confidentiels entre concessionnaires et services administratifs.

<sup>64</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>65</sup> *The Forest Sector in Cambodia*...*op.cit.*

<sup>66</sup> Global Witness, *Taking a Cut*... *op.cit.*

<sup>67</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia*...*op.cit.*

contournement se sont adaptées *a posteriori* à une législation considérée comme négative ou du moins problématique pour les concessionnaires. C'est ainsi que les études de faisabilité environnementales et sociales désormais obligatoires avant tout démarrage d'une exploitation ont été *de facto* déléguées aux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, les sociétés concessionnaires n'ayant souvent ni les moyens et les compétences, ni la volonté de s'investir dans un tel travail et cette délégation s'avérant le plus souvent formelle et aboutissant quoi qu'il en soit toujours à un avis favorable<sup>68</sup>.

Avec le moratoire, le système des compensations mis en place par les intermédiaires politiques cambodgiens constitue une nouvelle tactique dans cette stratégie sans fin de fuite en avant et de contournement de la contrainte extérieure. Le rôle de ces intermédiaires dans le système des concessions était et demeure fondamental puisque c'est par eux que s'obtiennent et surtout se négocient les termes du contrat (écrit ou non) de la concession forestière et par la suite les termes de son exploitation. Le moratoire avait donc également comme effet recherché, pour cause de bonne gouvernance, la fin de ces activités onéreuses et sources d'inefficiences. La nécessité faisant loi, les intermédiaires ont inventé une autre source de financement autour des concessions forestières : la compensation, ce mécanisme ayant le triple avantage de bénéficier aux intermédiaires qui le négocient, aux concessionnaires qui s'inventent une nouvelle activité et aux principaux acteurs du pouvoir central qui y trouvent une source de financement. La compensation s'effectue en effet d'une part entre les royalties non payées et la dette étatique envers les entreprises privées et, de l'autre, entre les manques à gagner des compagnies concessionnaires (liées aux annulations de contrat ou au moratoire) et les possibilités d'exploitation illégales. Comme le montrent les derniers rapports sur ce secteur, les coupes continuent en effet, malgré le moratoire sans que les autorités ne prennent de sanction contre les principaux acteurs de cette exploitation, à commencer par les militaires<sup>69</sup>. Un audit du FMI l'a mis en évidence, ces opérations de compensation constituent réellement une politique, approuvée par le Premier ministre et souvent décidée personnellement par lui<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004.

<sup>69</sup> Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.* ; United Nations, , *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia ,op.cit.* ; *The Forest Sector in Cambodia...op.cit*

<sup>70</sup> Expertise confidentielle du FMI et analyse critique de celle-ci par des membres d'ONG spécialisées dans l'environnement.

Les contrôles aussi connaissent ces processus d'évitement. Comme on l'a vu, l'exploitation forestière s'est déplacée vers des zones moins surveillées. Par ailleurs, les contrôles traditionnels par les organismes de conservation forestière ont amené les entrepreneurs à adapter leurs modalités de production à cette nouvelle contrainte<sup>71</sup>. Désormais, les forestiers ne stockent plus les bois abattus et opèrent sur commande ; des scieries mobiles et de petite taille, n'employant que quelques ouvriers et rapidement démantelées en cas de contrôle se sont développées dans les vallées reculées ; les coupes et les processus de transformation du bois sont désormais faits à la demande, ce qui est d'autant plus facile et rentable que la demande régionale est toujours aussi forte. L'usage de la violence a repris, avec des heurts frontaux entre militaires ou groupes armés et gardes forestiers ou gardes des parcs nationaux, amenant ces derniers à évacuer ces zones protégées et *de facto* à arrêter les contrôles et les opérations de lutte contre les coupes illégales. Dans une logique toute autre, mais certainement tout aussi efficace, une stratégie d'anéantissement des contrôles imposés de l'extérieur a consisté, de la part du gouvernement cambodgien, à accepter la présence d'un contrôleur externe et à choisir pour ce faire précisément l'organisme le plus critique dans ce domaine, à savoir Global Witness. Mais la double logique d'apprivoisement d'une instance hostile et puissante et de complaisance vis-à-vis des bailleurs de fonds n'a pas fonctionné dans les termes prévus par les autorités cambodgiennes, certains chercheurs de l'ONG continuant à rendre publiques des critiques sans concession, à aider les paysans à porter plainte devant le Parlement et à influencer les donateurs pour qu'ils poursuivent leurs pressions sur le gouvernement. Avec un peu de temps cependant, ce dernier est arrivé à ses fins en faisant licencier l'une des personnalités les plus fortes de Global Witness, Eva Galabru, en arrivant à convaincre les institutions internationales et notamment la Banque mondiale à « lâcher » Global Witness<sup>72</sup> et en remplaçant l'ONG par la très conventionnelle SGS dont toutes les expériences étrangères ont mis en évidence sa stratégie de compromis et d'évitement du politique<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.*

<sup>72</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004 et correspondance entre des fonctionnaires de la Banque mondiale, des membres de Global Witness et de forum des ONG.

<sup>73</sup> Il n'existe pas, à ma connaissance, de travail de recherche sur la SGS. Pour un aperçu de leur implication technico-politique en Afrique sub-saharienne, voir B.Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996 ainsi que B.Hibou, « Le 'capital social' de l'Etat falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique » (pp.105-158) in J.F.Bayart, S.Ellis et B.Hibou, *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexes, 1997.

## Des bailleurs de fonds consentants

L'inventivité et l'« insolence » de ces stratégies de contournement résultent certainement du contexte dans lequel ces transformations ont lieu ainsi que de l'éthos des acteurs cambodgiens ; elles sont cependant facilitées par le comportement inconstant, pusillanime et avant tout bureaucratique des bailleurs de fonds. Depuis le début des années 1990, ces derniers ne cessent de mettre en avant les lacunes et insuffisances du système concessionnaire cambodgien, de proposer des réformes sous l'effet de pressions aux financements, de dénoncer avec virulence la mauvaise gouvernance et la corruption ; mais simultanément, ils soutiennent le secteur, financent les restructurations partielles et indirectement les tactiques de contournement, les favorisent, même, tant la faiblesse de leurs pressions est aujourd'hui secret de polichinelle.

De nombreuses raisons expliquent l'inefficacité des pressions des donateurs. Sans entrer dans une analyse exhaustive de leurs comportements et des logiques qui sous-tendent leurs actions, quatre raisons principales peuvent être évoquées à propos du secteur forestier au Cambodge. La première d'entre elles est constitutive du comportement des bailleurs de fonds et de leur manière d'appréhender les réformes : en ne se focalisant que sur les formes et sur le résultat intermédiaire (i.e. l'édiction d'une loi ou la publication d'un texte), ils négligent tous les processus d'appropriation, de transformation, de contournement propres à n'importe quelle pratique économique. Ce comportement est souvent volontaire ou du moins conscient, les bailleurs de fonds ne voulant pas, pour des raisons tant de moyens financiers et matériels que d'intérêt et de posture politique, s'appesantir sur ces détails souvent difficiles à collecter et dont le suivi est pour le moins ingrat. Ce travers est aggravé, dans le cas du Cambodge, par la stratégie de rétention d'information des autorités. En dépit des demandes répétées et des pressions, aucun suivi des contrats par exemple n'a pu avoir lieu et, plus grave encore, leur contenu même n'est pas connu des bailleurs de fonds. Les équipes des rapports de la Banque mondiale, des Nations Unies ou du groupe consultatif sur les forêts n'ont ainsi pas pu avoir accès aux contrats, aux cartes et aux noms et qualités des actionnaires individuels des concessions ; toutes les informations contenues dans ces rapports sont généralement partielles et ont été souvent obtenues par relations<sup>74</sup>. Ce qui n'a pas empêché les uns et les autres à continuer à intervenir dans le secteur et à financer les restructurations en cours.

<sup>74</sup> Le rapport United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.* mentionne explicitement ce problème.

La concurrence entre bailleurs et le jeu subtil du pouvoir central pour éviter les contraintes qu'ils tentent d'imposer constituent une deuxième raison explicative, elle aussi très banale, de cette inefficacité. Sur ce terrain il est vrai, le Cambodge peut être considéré comme une caricature, tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux étant présents dans le pays, pour des sommes relativement importantes<sup>75</sup>. Les exemples sont nombreux de ces incohérences entre les demandes des uns et des autres, les décalages temporels dans l'usage de la pression et du laxisme, les compensations financières et les aides circonstanciées. Dans le cas des concessions forestières par exemple, la pression internationale des années 1990 (essentiellement de la part de l'Etat américain, des institutions de Bretton Woods et des ONG comme Global Witness) fut assez forte et persuasive pour que les Thaïlandais acceptent de fermer leur frontière en 1995 et pour que le FMI suspende un prêt à l'Etat cambodgien en 1996. Mais simultanément, le gouvernement japonais, par un hasard tout à fait éloquent, octroya cette même année un prêt d'un montant équivalent aux Cambodgiens<sup>76</sup>... Depuis lors, des groupes consultatifs et de coordination entre bailleurs de fonds ont été mis en place mais, en 2004, la réalité de cette organisation planifiée et synchronisée des réformes, des aides et des déboursements restait encore aléatoire<sup>77</sup> pour d'évidentes raisons d'influence.

Une troisième raison de cette inefficacité relative relève de la myopie des bailleurs de fonds. Celle-ci se mesure notamment à l'aune des critères d'évaluation et de décaissement de l'aide. Dans le contexte idéologique actuel, ladite communauté internationale semble largement rassurée lorsque croissance, libéralisation et privatisation sont au rendez-vous<sup>78</sup>. Mais que signifient ces processus dans tel ou tel contexte ? Par quels moyens ont-ils été obtenus ? Quelle est leur réalité ? Quelles compréhensions politiques en ont les acteurs locaux ? Ces interrogations sont largement occultées. Les donateurs n'ont pas voulu prendre en compte les nécessaires significations politiques de la libéralisation économique et de la privatisation, qui se sont déroulées dans un moment politique très spécifique, simultanément caractérisé par la

<sup>75</sup> En 10 ans (1992-2002), plus de 4 milliards de dollars ont contribué au développement du pays, pour 50% en forme de dons et pour 50% en prêts à taux préférentiels. La contribution des bailleurs reste importante puisque l'aide s'élevait encore à 635,7 millions de dollars en 2002 et à 550 millions de dollars en 2003.

<sup>76</sup> P. Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité

<sup>77</sup> *Cambodge Actualités*, Mission économique et financière, Ambassade de France à Phnom Penh, juillet-août 2004

<sup>78</sup> Une étude de la Banque mondiale sur le secteur privé en fournit une magnifique illustration. Le rapport trouve « very real reasons for optimism about Cambodia's current picture » parce que beaucoup de lois et de politiques libérales et « pro marché » sont mises en place, que le gouvernement est « pro business » et que le sens de la stabilité politique à long terme devrait attirer les investissements ! Mais l'argument majeur est que « it is notable that, with exception of Thailand, Cambodia is in fact the first nation in the Mekong region to officially commit itself fully to a free market system ». Leila Webster and Don Boring, *The Private Manufacturing Sector in Cambodia: a Survey of 63 Firms*, MPDF, Private Sector Discussion Paper n°11, November 2000, p.7.

violence sociale et la coercition politique et par un processus de consolidation du pouvoir PPC<sup>79</sup>. Le catéchisme ambiant est certainement pour partie responsable de cette myopie<sup>80</sup> : le système de concession a été considéré de façon unanime comme la meilleure des solutions en dépit des conclusions toujours plus négatives des nombreux rapports publiés par la Banque mondiale, la BAD, le groupe de travail conjoint...<sup>81</sup> ; l'étouffement systématique des réformes n'a pas non plus été jugé suffisamment problématique pour compromettre le modèle concessionnaire considéré comme l'incarnation du partenariat public/privé, nouveau credo des institutions internationales. Mais le poids des habitudes et pour tout dire une certaine paresse intellectuelle ont également leur part de responsabilité. La pression des bailleurs de fonds pour faire cesser les coupes illégales et réduire la corruption a eu pour effet pervers de concentrer tous les efforts sur une amélioration continue des pratiques concessionnaires et de négliger un débat plus large et sans doute plus important sur le développement durable et sur une vision à long terme de la gestion forestière<sup>82</sup>.

Une quatrième raison, sans doute la plus puissante dans le contexte cambodgien actuel, est pour ainsi dire le dilettantisme et l'inconstance des donateurs en matière de pression et d'exercice effectif de conditionnalités, caractéristiques d'autant plus étonnantes qu'ils fournissent au Cambodge plus de la moitié du budget national depuis les années 1990 et que l'aide étrangère représente plus de 150% des revenus étatiques<sup>83</sup>. Le cas du FMI mentionné plus haut est symptomatique de cette posture : après la suspension de son prêt en 1996 il est rapidement revenu au Cambodge et a commenté son retour dans le secteur en 1998/99 en affirmant qu'il était désormais « assuré du progrès dans le secteur forestier et d'autres réformes économiques<sup>84</sup> ». Le cas de la Banque mondiale, chef de file institutionnel de la lutte contre la déforestation et la mauvaise gouvernance, est plus révélateur encore. Elle n'a cessé d'alterner satisfecit implicites (par décaissements) et critiques les plus virulentes, d'approuver

<sup>79</sup> Sur le processus de concentration du pouvoir par Hun Sen à travers les réseaux PPC, entretiens avec S.Heder, Phnom Penh, octobre 2004 ainsi que son chapitre « Political theatre in Cambodia : state, democracy, conciliation », version révisée d'une contribution à la conférence « Theatre Politics in Asia and Africa II : Contestation, Collusion and Control », Londres, SOAS, mai 2004 (à paraître en 2005), p. 25 ; sur la coercition et la violence, voir R.Bertrand, « Le carnaval démocratique » et R.Marchal, « D'un pouvoir militaire à un pouvoir policier », supra.

<sup>80</sup> B.Hibou, « Economie politique de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39, mars 1998

<sup>81</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*, pp.92 et suiv.

<sup>82</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

<sup>83</sup> Le Cambodge est en effet le sixième pays le plus aidé au monde en termes de pourcentage des revenus budgétaires. Pour ces chiffres et ces données comparatives, voir Leila Webster and Don Boring, *The Private Manufacturing Sector in Cambodia...op.cit.*

<sup>84</sup> Cité par l'agence Reuters, Dépêche du 14 janvier 2000

des améliorations pour rapidement souligner les entraves et violations des règles, de mettre en avant les avancées techniques et de façon quasi simultanée la corruption endémique du pays, etc<sup>85</sup>. C'est elle qui a été à l'origine des principales transformations techniques et des pressions les plus fortes, c'est elle aussi qui a exigé le moratoire et la présence de contrôleurs externes, mais c'est encore elle qui demeure le principal financeur du département forêt du ministère de l'Agriculture pourtant connu pour sa participation active aux détournements et violations des règles<sup>86</sup> et qui poursuit le financement du secteur alors même que les critiques s'exacerbent. Les autorités cambodgiennes interprètent ces revirements à leur juste mesure, sachant qu'il suffit que le temps passe (très rapidement de surcroît) pour que les financements reviennent, sachant aussi que les mots ont fort peu de poids face aux logiques bureaucratiques et politiques<sup>87</sup>. Désormais, la Banque mondiale est décrédibilisée lorsqu'elle parle de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption ou de gestion durable de la ressource forestière ; ses pressions ne sont pas mêmes prises en compte par les autorités publiques. On peut aller plus loin dans cette analyse en soulignant que cette inconstance et la variation des objectifs recherchés aboutissent *de facto* à la participation active des bailleurs de fonds aux « dérives » du système concessionnaire, ou pour être plus exact, à sa transformation en un instrument de clientélisme, de cooptation et de domination politique. Tel a été très concrètement le cas, par exemple, de l'annulation immédiate de l'interdiction d'exporter des grumes (en 1993 puis en 1996) prise par le Premier ministre avec l'aide tacite et l'accord implicite de la Banque mondiale... sous prétexte d'accroissement des recettes d'exportation<sup>88</sup>. Récemment encore c'est-à-dire en 2002, sa décision de continuer à soutenir le secteur forestier en dépit de la poursuite des coupes illégales et de la stratégie de contournement systématique de la part des autorités ou encore celle de « lâcher » le contrôleur externe, Global Witness, suggèrent qu'il ne s'agit pas d'une erreur ponctuelle d'appréciation mais bel et bien d'une posture plus générale vis-à-vis d'un bénéficiaire à aider quoi qu'il en soit. Pour justifier sa position, la Banque mondiale a avancé deux arguments principaux : d'une part, le gouvernement aurait fait preuve de bonne volonté en établissant officiellement un moratoire sur les coupes et les exportations début 2002, en dénonçant sept concessions forestières, en n'en octroyant plus de

<sup>85</sup> Dans son dernier rapport, Global Witness publie un encadré passionnant sur ces revirements de la Banque mondiale pratiquement mois par mois. Voir *Taking a Cut... op.cit.* p.8

<sup>86</sup> *The Cambodian Daily*, 12 novembre 2002 et *Taking a Cut...op.cit.*

<sup>87</sup> Il est à ce titre très étonnant de lire dans une publication de 2004 de l'un des principaux donateurs bilatéral, en l'occurrence la France que « la situation n'a guère évolué et certains donateurs pourraient décider d'inclure des conditionnalités à l'octroi de leur aide si la situation n'évoluait pas rapidement » (in *Cambodge Actualités*, juin 2004, pp.2-3) alors même que la coupe et l'exportation de grumes sont devenues illégales depuis 2002 et que les pratiques décriées le sont depuis une dizaine d'années.

<sup>88</sup> Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité

nouvelles et en engageant des réformes de concert avec elle ; de l'autre, le principe de souveraineté du pays se devait d'être respecté pour des décisions telles que le choix d'un prestataire de service du gouvernement. En réponse aux questions d'un expert à propos de la poursuite des coupes et notamment de l'instrumentalisation des concessions agricoles à cette fin, la Banque mondiale a pu affirmer, par son vice-Président, qu'elle faisait un excellent travail et que quoi qu'il en soit cette activité n'entraîne « pas dans les conditions de l'ajustement structurel »<sup>89</sup> ! Depuis les années 2000 au moins, elle allie sans états d'âmes critiques virulentes contre la corruption et distanciation extrême vis-à-vis des problèmes concrets de suivi des réformes qu'elle avait préalablement favorisées. Les conditionnalités sur la forêt ne portent ainsi que sur une exigence assez floue de « réforme générale de la politique foncière » sans s'aventurer à exiger une revue publique de l'état des lieux de la situation ou une analyse détaillée de chacune des concessions octroyées. L'épisode des paysans qui avaient en vain tenté d'obtenir auprès de la Banque mondiale les plans forestiers concernant leur village est plus troublant encore<sup>90</sup> ; il prouve qu'une institution internationale qui prône transparence et bonne gouvernance peut parfaitement et consciemment participer aux pratiques hétérodoxes dénoncées. Il en va évidemment de même pour les institutions nationales qui, malgré leurs critiques souvent acerbes et crues face au régime cambodgien, ne manquent pas, le moment voulu, de trouver d'excellents arguments pour continuer à décaisser l'aide prévue. Ainsi, en juin 2003, la coopération française pouvait terminer une analyse centrée sur l'aide au Cambodge par ces mots :

« Les évolutions se comptabilisent, quoi qu'en disent certains. La loi pour lutter contre la corruption et celle sur les investissements ont été votées par l'Assemblée Nationale\* et de nouvelles dispositions budgétaires et fiscales ont été adoptées. Les bailleurs de fonds, à l'unanimité, reconnaissent volontiers les progrès accomplis depuis 1998. Les plus hauts responsables du Cambodge sont conscients des travaux qu'il reste à accomplir et s'y emploient. Le dossier d'adhésion à l'OMC en est une preuve tangible. Qui veut voyager loin ménage sa monture ! (Jean Racine – Les Plaideurs)<sup>91</sup> ».

<sup>89</sup> Lettre de la Banque mondiale (Jemal ud-din Kassum, vice- président) en réponse à questions de M.Russell Peterson, NGO Forum on Cambodia

<sup>90</sup> Sur cet épisode, entretiens, Phnom Penh, octobre 2004 et *The Cambodian Daily*, 12 novembre 2002

\* Cette information est fautive puisque la loi sur la lutte contre la corruption n'est toujours pas passée. On voit ici une autre procédure : prendre des effets d'annonce pour la réalité.

<sup>91</sup> *Cambodge Actualités*, Mission économique et financière, Ambassade de France à Phnom Penh, juin 2003, citation p.1

La pression extérieure ne peut atteindre ses objectifs que sous deux conditions : si les donateurs l'exercent de façon intense, soutenue, cohérente et permanente ; si les acteurs internes ont intérêt à une modification des instruments dont ils disposent ou s'ils perçoivent rapidement les modalités d'une adaptation facile et efficace. Tel a été le cas de la suppression des permis, effective et de leur remplacement d'autant plus facile par des concessions que ceux-ci présentaient de nombreuses dispositions susceptibles d'être contournées. Il va de soi que le système concessionnaire tel qu'il a été « dévoyé » ces dernières années au Cambodge ne résulte pas de l'application directe des propositions ni même des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds. Mais il a été involontairement favorisé par un certain nombre de leurs choix et de leurs *a priori* idéologique : le choix des donateurs pour l'équilibre budgétaire<sup>92</sup> et de façon générale la stabilité des « fondamentaux macroéconomiques », pour la libéralisation à tout prix, pour la privatisation et le partenariat public-privé ; la concurrence des bailleurs de fonds et leur partage du territoire en de multiples points d'intervention segmentés ; l'enracinement d'une « politique du remords » généralisée, c'est-à-dire d'un financement systématique mêlant aussi bien aide d'urgence, aide humanitaire, aide à l'ajustement et aide au développement sans véritables conditionnalités. Cependant, ce « dévoiement » du système concessionnaire ne peut se comprendre qu'en prenant en compte les jeux politiques et sociaux, et notamment les processus de coercition, de constitution d'une classe dominante et d'hégémonie politique.

### **Irrationalité économique et primauté du politique**

La primauté du politique est la contrepartie de ce que l'on pourrait nommer une sorte d'irrationalité économique de la concession forestière : étant donné les circonstances et modalités de sa mise en œuvre concrète, la concession devient un choix économique peu rationnel ou du moins incapable de gérer la forêt selon les termes et surtout les objectifs définis préalablement par ses promoteurs. Cette irrationalité économique se mesure à la faiblesse des revenus tirés des concessions et des retombées en termes d'investissements alors

---

<sup>92</sup> En 2003, le FMI, par la voix de son représentant résident critique le rapport du PNUD (*The Macroeconomics of Poverty Reduction in Cambodia*) et réitère l'attachement de l'institution à la stabilité économique, la rigueur budgétaire. Voir R.P.Hagemann, « Higher Inflation, Larger Deficits Will not Reduce Poverty », *The Cambodia Daily*, April 23, 2003. En 2004 encore la Banque mondiale affirme que le Cambodge a fait des pas impressionnants dans les réformes depuis 1998 notamment en maintenant une stabilité macro-économique grâce à la discipline fiscale. Voir A Brief for the pre-CG Meeting, September 10, 2004, Phnom Penh, *Overview on Governance*, World Bank.

même que les tenants du modèle avaient concentré leurs espoirs sur les recettes et les potentiels de développement de l'exploitation forestière. *De facto*, le système des concessions a paradoxalement abouti à un désintérêt général vis-à-vis du secteur : aucun schéma de développement national n'a été envisagé pour l'ensemble de la forêt cambodgienne et la réflexion sur les objectifs non financiers d'une politique forestière s'est révélée particulièrement pauvre. Les infrastructures rurales financées par les investisseurs étrangers, par exemple, n'ont jamais été intégrées dans une stratégie de développement rural<sup>93</sup>. L'irrationalité de la gestion concessionnaire des forêts cambodgiennes se mesure surtout à l'impossibilité, pour les concessionnaires, de fonctionner dans les termes légaux du contrat et par voie de conséquence, à leur incapacité à s'émanciper d'une vision extensive et rentière de la concession. Le système mis en place au cours des années 1990 ne s'avère rentable que si les concessionnaires fonctionnent en partie dans illégalité, et ceci pour au moins quatre raisons<sup>94</sup>. Etant donné les procédures d'attribution et l'environnement bureaucratique, politique et militaire du système, les concessionnaires sont tout d'abord obligés de générer des revenus particulièrement élevés, non pas pour verser les taxes, droits et royalties prévus par les textes (bien que le niveau officiel des redevances soit élevé à l'aune régionale) mais pour faire face à tous les versements parallèles indispensables au fonctionnement de la concession. Dans ce contexte, de tels versements ne peuvent pas seulement être analysés comme de la corruption ; ils doivent aussi être considérés comme l'une des principales modalités d'accès à une rentabilité financière rendue uniquement accessible par une exploitation illégale. Ensuite, les niveaux d'investissement exigés par les contrats sont tels qu'ils poussent les concessionnaires à entrer dans l'illégalité afin de tirer le meilleur parti de ces immobilisations. Enfin, la politique systématique d'association et de sous-traitance, les menaces exercées par les sous contractants, les intermédiaires et les militaires sur le contrôle des forêts et l'intensité des tensions et conflits avec les populations locales, tout cet environnement a poussé les concessionnaires à exploiter au maximum la concession sans tenir compte des contraintes liées à l'adoption d'une approche de développement durable<sup>95</sup>. Ces trois facteurs ont convergé et expliquent pourquoi les concessionnaires sont plus intéressés par la rentabilité des scieries et l'exportation massive de grumes que par une gestion à long terme de la forêt. Cependant, cet environnement, pour « hostile » qu'il soit, n'est pas le seul responsable de la dérive déplorée par les bailleurs. La quatrième et dernière caractéristique qui explique la nature

---

<sup>93</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> Ibidem

congénitalement illégale de l'exploitation forestière, concerne les concessionnaires eux-mêmes qui, le plus souvent, sont des hommes d'affaires cambodgiens proches des politiques et des militaires ou des étrangers qui nécessairement passent par eux. Ce ne sont pas des professionnels. Ils sont donc assez peu sensibles au respect de la légalité et des normes sectorielles, et le recours systématique à des faveurs et à des arrangements politico-militaires fait pleinement partie de leur éthos économique. Ce qui ne veut pas dire pour autant que la présence de grands groupes forestiers et d'investisseurs étrangers connus dans la profession empêcherait toute pratique illégale et tout comportement délictueux : les cas de l'Indonésie et de la Malaisie en Asie, du Cameroun ou du Gabon en Afrique par exemple, sont là pour rappeler que les investisseurs locaux ou non spécialisés n'ont pas le monopole de conduites délinquantes. En revanche, leur absence est significative de la faible rentabilité du secteur au Cambodge.

Tel qu'il s'y est déployé, le système concessionnaire est donc en opposition complète avec ses objectifs attendus et il n'a pu que perpétuer une gestion forestière de court terme. Selon la Revue des concessions de 2000, aucune d'entre elles n'était à cette date gérée dans la durée, les incitations à une exploitation rentière étant beaucoup plus fortes<sup>96</sup> : les concessions ne sont pas viables à faible taux d'exploitation étant donné le non professionnalisme des intervenants, le double système de redevances formelles et informelles, le contexte politique et sociale de l'exploitation forestière, la forte demande immédiate, l'existence de réseaux structurés de commercialisation, les opportunités financières liées à un tel système prédateur et rentier... De sorte que le système concessionnaire est paradoxalement devenu un instrument rationalisé de la rente et de la prédation. Les investisseurs préfèrent rester deux, cinq, voire au maximum dix ans en exploitant de façon intensive la forêt plutôt que de rester vingt-cinq, trente, ou même soixante-dix ans en étant attentifs aux temps de reproduction et de maturation<sup>97</sup>. L'illustration la plus visible de cette gestion rentière et court-termiste de la forêt est offerte par la baisse importante et continue du nombre total de concessions à partir du milieu des années 1990 ainsi que par l'annulation de contrats à l'initiative des concessionnaires eux-mêmes et non de l'administration. Aujourd'hui par exemple, on estime que les concessions ne couvrent plus « que » 2,7 millions d'hectares contre plus de 8 millions d'hectares dans les plus belles

<sup>96</sup> Royal Government of Cambodia, Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery, Department of Forestry and Wildlife, *Cambodian Forest Concession Review Report*, *op.cit.*

<sup>97</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

années de la décennie 1990<sup>98</sup> ; le nombre exact de concessions est plus aléatoire encore, mais il semblerait qu'il soit passé de plus d'une quarantaine à moins d'une vingtaine<sup>99</sup>. Le processus d'annulation, qui s'est accéléré depuis 1999, s'explique principalement par l'épuisement des forêts et le désintérêt concomitant des concessionnaires étrangers qui partent et sont difficilement remplacés<sup>100</sup>. Seuls des partenaires peu regardants (sur les conditions d'exploitation, sur le respect des textes et des règles en vigueur) peuvent être intéressés. De fait, un nombre croissant de concessions n'est aujourd'hui plus exploité<sup>101</sup>.

L'incapacité des autorités cambodgiennes à attirer des forestiers professionnels est donc un élément fondamental du cercle vicieux décrit ici, fait d'absence de rentabilité à long terme, d'incitation aux pratiques illégales et, de façon générale, à la violation des règles, des normes et des législations. Le gouvernement admet que seules deux concessions ont été octroyées à des compagnies compétentes et professionnelles<sup>102</sup>. Mais on peut douter de la pertinence de ce malheureux chiffre puisque les experts compétents du secteur notent que ces deux sociétés travaillent très largement dans l'illégalité, la première étant en outre connue pour sa violation systématique des droits de l'Homme et la seconde pour ses activités... dans la banque et l'immobilier<sup>103</sup>. Sans même parler des concessionnaires locaux, les compagnies étrangères qui ont investi au Cambodge sont des entreprises prédatrices et rentières, impliquées dans la déforestation en Indonésie et en Malaisie, à l'instar de Indah Kiat, compagnie indonésienne pourtant financée par de grandes banques internationales, ou bien des entreprises non spécialisées qui entendent faire rapidement des profits dans le secteur forestier pour les réinvestir ailleurs<sup>104</sup>. Plusieurs faits et comportements attestent de ce manque de professionnalisme entre autres explicatif de la faible rentabilité formelle des concessions. Tout d'abord l'importance des difficultés financières et de l'endettement des compagnies concessionnaires<sup>105</sup> : après avoir réalisé d'énormes profits les premières années d'exploitation, la majorité d'entre elles est désormais dans une situation délicate, avec des investissements réalisés bien inférieurs à ceux initialement prévus, une dette en forte croissance malgré le non

<sup>98</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>99</sup> Ces chiffres ne comprennent pas les zones de développement militaires ce qui souligne encore davantage la perte d'attraction des concessions en termes de logique économique et financière.

<sup>100</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>101</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004

<sup>102</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>103</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy... op.cit.* ainsi que des entretiens, Phnom Penh, octobre 2004

<sup>104</sup> Documents internes de Global Witness ainsi que Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

<sup>105</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

paiement des taxes et parfois même des salaires aux employés. Jusqu'en 2000, les concessionnaires pouvaient combler ces déficits en empruntant aux banques ou aux usuriers chinois pour l'achat et surtout le fonctionnement des concessions (paiement des royalties, des versements parallèles, des opérations de coupes). Avec la pression internationale et médiatique, avec surtout le moratoire sur les coupes et les exportations, les banques et usuriers sont devenus réticents et ils exigent depuis 2001 un remboursement rapide des dettes. C'est dans ce contexte qu'est apparu le mécanisme de compensation évoqué plus haut qui peut constituer, au-delà de la pratique frauduleuse, une tactique de survie ou tout simplement une mesure de désendettement<sup>106</sup>. L'incapacité généralisée à fournir des plans financiers est un autre indice du manque de professionnalisme des concessionnaires établis au Cambodge. Aucune compagnie n'a ainsi fourni de plan de gestion forestière en septembre 2001, date butoir pour leur dépôt au département forêt du ministère ; depuis lors, ceux qui ont été fournis ont en réalité été élaborés par des fonctionnaires de ladite administration, non par les forestiers eux-mêmes. Le fait que de nombreux concessionnaires aient accepté des zones sans connaître leur richesse forestière et leur viabilité, qu'ils aient surestimé les investissements dans les industries de transformation et qu'ils aient donc sans cesse besoin de plus de bois, du bois coupé illégalement donc, pour faire tourner à plein ces usines constitue un troisième signe de cette incompétence des acteurs ayant pénétré le secteur forestier au Cambodge.

Dans ce contexte, aucun concessionnaire forestier n'a confiance dans le système et aucun ne prend d'engagement de long terme. Logiquement, la seule question qu'ils devraient désormais se poser devrait être quand et comment quitter le Cambodge ou orienter leurs activités vers un autre secteur<sup>107</sup>. On pourrait en tirer une conclusion optimiste et naïve : les concessions n'ayant plus de pouvoir d'attraction économique et financier, la forêt a désormais des chances d'être sauvée d'une exploitation sauvage et totale. Tel n'est évidemment pas le cas... tout simplement parce que ce raisonnement ne tient compte ni de la pyramide des responsabilités ni de la nature des intervenants dans l'exploitation forestière. En l'absence de rentabilité financière immédiate et dans la « nécessité » de jouer aux marges de la légalité, si ce n'est en dehors d'elle, tous les concessionnaires ont fonctionné et continuent aujourd'hui à fonctionner en utilisant des sous-traitants. Ces derniers sont souvent des unités militaires, des membres de l'élite provinciale associés à des commandants de l'armée ou de la police ou des hommes

---

<sup>106</sup> Audit confidentiel du FMI et documents internes de Global Witness

<sup>107</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit*

d'affaires puissants qui exploitent indistinctement dans et hors de la concession<sup>108</sup>. Etant donné leur insertion sociale et politique, ils ont eu tout loisir de devenir quant à eux « rentables » en outrepassant toutes sortes de règles et de contrôles. Le concessionnaire, souvent un étranger, n'est donc pas l'acteur principal du système concessionnaire, encore moins celui qui contrôle, maîtrise et régleme le processus ; l'ensemble de sous-traitants civils et militaires constitue le maillon central mais invisible de la chaîne d'exploitation forestière. Cette invisibilité concerne les contrats, les responsabilités, les planifications mais certainement pas la présence physique, encore moins la répartition des revenus financiers et le partage du pouvoir. En revanche, dans le cas de concessionnaires cambodgiens, la coupure entre concessionnaires et sous-traitants n'est plus du tout aussi rigide, les premiers étant financièrement, humainement, politiquement et socialement intimement liés aux seconds. Il est par exemple avéré que des membres de la fameuse brigade B70 (les gardes du corps de Hun Sen) ont été mis à disposition de Phea Pimex, société dirigée par Choeung Sopheap, dont on dit qu'elle est l'amie intime de la femme du Premier ministre. Mais le problème de la dilution des responsabilités et de l'incitation à l'illégalité demeure, parfois même exacerbé.

On aboutit donc au paradoxe suivant : le système des concessions, mis précisément en place pour contrôler et introduire de l'ordre dans les coupes anarchiques, a été tellement transformé et adapté (« dévoyé » diraient les donateurs et les ONG) qu'il n'est désormais plus viable en raison de son incapacité à assurer une autorégulation. Par ailleurs, les concessionnaires et les militaires ont désormais compromis leur position si bien qu'il ne leur reste plus qu'à se retirer ou à s'enfoncer davantage dans ces illégalismes. Mais contre toute attente, ce système perdure à la fois parce que les conditions de réussite de modèles alternatifs de gestion (système des forêts communautaires ou implication plus massive de l'administration étatique) ne sont pas réunies et parce que d'importants intérêts partisans, politiques et sociaux trouvent dans le schéma actuel un excellent terrain de déploiement, favorisé par le processus en cours de privatisation à tout va.

---

<sup>108</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.*

## Privatisation de l'Etat et gestion de l'extraversion

Le modèle de la concession est en effet l'une des principales modalités de la « privatisation de l'Etat » et du processus de délégation à des acteurs privés de fonctions qui lui étaient antérieurement dévolues<sup>109</sup> ; la plupart des fonctions régulatrices du secteur forestier ont de fait été déléguées au secteur privé. C'est au concessionnaire d'établir les termes du contrat et les plans de gestion forestière, c'est au concessionnaire encore de définir les projets d'infrastructures, c'est au concessionnaire aussi de s'assurer du respect des textes et normes d'exploitation, c'est au concessionnaire enfin de faire la police... Les développements précédents permettent aisément de comprendre comment et pourquoi ce système de délégation n'a pu générer une auto discipline et une auto réglementation. Il s'est très littéralement traduit par la « transformation de braconniers en gardes-chasse<sup>110</sup> » laissant carte blanche aux concessionnaires et à leurs sous-traitants, les incitant à exploiter de façon intensive, sur quelques années, les zones concédées puis à quitter le pays ou la zone, favorisant une gestion de court terme en l'absence de tout contrôle effectif de la part de l'administration. Le processus de délégation est si avancé que les contrats et cahiers des charges sont largement inspirés des exigences des concessionnaires, que leur suivi administratif est des plus ténu, que les manquements et les violations ne sont pas même relevés. Le système de concession fonctionne ici comme un idéal-type de la décharge : en contrepartie d'avances financières au Trésor (les redevances d'avance principalement<sup>111</sup>, puisque les droits sur les coupes et les taxes à l'exportation ne sont payés que rarement et par intermittence) et du financement personnel du Prince, une grande liberté est octroyée au concessionnaire et à ses sous-traitants, y compris celle de violer les lois, de transformer une ressource en rente, d'inventer de nouvelles taxations (par exemple sur les populations locales vivant sur « sa » zone), d'exercer la police et parfois la violence. En raison de l'extrême opacité du secteur forestier, il n'a pas été possible de connaître le contenu exact des contrats ; mais le cas des concessions économiques, plus accessible, permet de saisir l'étendue de ce processus de délégation. Selon une étude récente des Nations Unies reposant sur l'analyse de 15 contrats (sur un total de 40 concessions économiques enregistrées)<sup>112</sup>, il apparaît très

<sup>109</sup> Sur la problématique de la privatisation de l'Etat, voir B.Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? » (pp.151-168), *Critique internationale*, n°1, octobre 1998, le dossier de « L'Etat en voie de privatisation », *Politique africaine*, n°73, mars 1999 (pp.6-121) et notamment « La 'décharge', nouvel interventionnisme? » (pp.6-15) ainsi que B.Hibou (dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>110</sup> Rapport Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy... op.cit.*, p.

<sup>111</sup> Chaque concessionnaire devait payer une redevance d'avance de 50.000 \$.

<sup>112</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, op.cit.

clairement que ceux-ci sont relativement similaires les uns aux autres : ils sont tous conçus à l'avantage des concessionnaires dans le texte comme dans leur application effective ; l'octroi des concessions se réalise sans définition de procédures précises, à la demande des compagnies privées et non pas de l'Etat ; il n'est pas rare de constater l'absence de toute redevance officielle ; très souvent l'absence d'investissement et d'exploitation n'implique pas la révocation du contrat... Il ressort en outre de ce panorama que dix compagnies seulement ont commencé l'exploitation et que rien n'est publié en matière d'impôts. Tous les indices convergent pour penser qu'il en va de même pour le secteur forestier, en particulier le fait que les concessions économiques ont avant tout été conçues et utilisées comme substitut illégal aux concessions forestières condamnées à l'inactivité – du moins officielle – par le moratoire.

Comme dans n'importe quel système de délégation et privatisation de l'Etat, la liberté économique et financière et l'ampleur de la marge de manœuvre laissée aux concessionnaires ne sont pas synonymes de laisser-faire. L'octroi et le maintien des concessions, la décision de constater ou non des infractions, de les poursuivre ou de les négliger, l'exigence ou non du paiement de redevances et de taxes, l'immixtion ou non dans la résolution de conflits... toutes ces actions se transforment en autant de possibilités d'intervention, en autant de modalités d'exercice du pouvoir, en autant de mécanismes de consolidation du régime en place. Dans l'histoire politique récente du Cambodge, cet exercice du pouvoir s'est traduit par deux stratégies successives confortant l'une et l'autre le processus de consolidation et de domination politique au profit de Hun Sen.

Dans un premier temps, le système des concessions a constitué l'un des instruments de compromis entre les différentes parties en guerre depuis les années 1970 et même entre les différentes factions concurrentes au sein de chacune d'elles<sup>113</sup>. Après les accords de Paris, les concessions ont fourni une base financière aux divers acteurs de la vie politique cambodgienne, à leur stratégie de poursuite d'une guerre civile larvée qui ne voulait pas dire son nom, puis à la stratégie de ralliements et de construction d'une façade démocratique, notamment après 1993. Cette politique a tour à tour permis de financer les combats, de rallier des Khmers Rouges, d'établir la base de la compétition entre les principaux partis et de soutenir la formation d'un gouvernement dédoublé Funcinpec/PPC... Le compromis entre ces deux partis s'est précisément réalisé autour de la privatisation des ressources publiques, les

---

<sup>113</sup> Pour une analyse détaillée des relations entre les Khmers Rouges, le Funcinpec et le PPC à travers le secteur forestier, voir P.Le Billon « Logging in Muddy Waters... », art.cité

uns et les autres s'accordant sur la nécessité de construire une base de pouvoir privée plutôt que de consolider des institutions étatiques indépendantes. L'instrument privilégié de cette conception spécifique du pouvoir a été et reste la concession. En dépit de toutes les réformes et des améliorations techniques évoquées plus haut, la fonction publique n'a aujourd'hui encore aucun pouvoir sur ces questions entièrement traitées en dehors du circuit bureaucratique. Cette modalité d'action ne peut être comprise en termes de corruption ou d'enrichissement privé permis par les connections politiques. Beaucoup plus fondamentalement, la concession a été une modalité parmi d'autres du renforcement de ce qui est souvent nommé le « clientélisme partisan », que l'on pourrait qualifier avec plus de précision de processus d'élargissement de la base sociale du pouvoir central ; elle a également permis l'érosion de ce que la communauté internationale nomme « la gouvernance formelle » au profit d'un mode de gouvernement beaucoup plus fluide, passant par des intermédiaires privés.

Dans un second temps, qui a démarré avec le coup d'Etat de 1997 et qui court toujours, le système des concessions a assis la domination du PPC et de son leader. Une fois les bases militaires du Funcinpec anéanties, le PPC s'est attelé à saper ses bases matérielles<sup>114</sup>. La gestion de l'octroi des concessions et la régulation informelle de celles-ci ont contribué au renforcement d'un processus de concentration et de centralisation autour de Hun Sen et de son bras droit, Sok An. Malgré la part importante des initiatives locales, le processus de monopolisation par les réseaux PPC a été rendu possible par le quadrillage systématique des régions par le parti de Hun Sen et par la loyauté des principaux généraux et commandants de la police et de l'armée à son égard<sup>115</sup>.

Dans ce processus de délégation, de privatisation et de régulation politique, le rôle des étrangers s'est toujours révélé important. D'après un des rares documents récapitulatifs fourni par l'administration cambodgienne<sup>116</sup>, document à manier avec précaution étant donné

<sup>114</sup> Entretien, S.Heder, Phnom Penh, octobre 2004 ainsi que les parties ci-dessus J.F.Bayart, « Le royaume concessionnaire » et R.Bertrand, « Le carnaval démocratique », supra.

<sup>115</sup> Voir R.Marchal, « D'un pouvoir militaire à un pouvoir policier », supra.

<sup>116</sup> Il s'agit d'un document du Cambodian Investment Board, *Projects by sector approved from 1.08.1994 through 30.06.2003*. Selon des calculs personnels, 28,7% des concessions auraient été octroyées à des sociétés dont le capital appartient à 100% à des Cambodgiens, 48% à des associations entre étrangers et Cambodgiens et 23,3% à des étrangers seuls. Parmi ceux-ci, ce sont les Taïwanais et les Chinois qui sont les plus nombreux. Il faut cependant noter que les concessions octroyées avant 1994, en très grand nombre, ne sont pas comptabilisées et qu'il est probable que le pourcentage de concessions concédées à des étrangers ait été encore supérieur étant donné le contexte politique et économique de l'époque.

l'importance des oublis et des imprécisions, moins d'un tiers des concessions auraient été cédées à des Cambodgiens. Par ailleurs, Global Witness considère que les étrangers ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement : en 1996, 21% de l'ensemble du territoire auraient été concédés à des compagnies forestières étrangères et 10% supplémentaires auraient été en cours de négociation à cette date<sup>117</sup>. Les informations plus précises fournies pour les concessions économiques confirment cette analyse : seuls 15% des concessions agricoles ont été octroyées à des Cambodgiens, la plupart des étrangers étant des Chinois et des Taïwanais, plus marginalement des Malaisiens et des Sud-Coréens<sup>118</sup>. Ce recours à des concessionnaires étrangers ne constitue pas un choix de dépolitisation, bien au contraire. Tous utilisent des contrats de sous-traitance avec des compagnies et des sociétés cambodgiennes pour l'approvisionnement et le fonctionnement des scieries, pour le recrutement de la main d'œuvre, pour l'accès aux marchés d'exportation légaux et surtout illégaux<sup>119</sup>. Ces sous-traitants sont nécessairement des individus ou des groupes particulièrement bien intégrés politiquement, souvent des commandants militaires qui œuvrent à titre individuel ou au profit de leur unité, souvent aussi des membres de l'élite locale et provinciale, souvent encore avec des proches du Premier ministre ou d'autres représentants éminents du pouvoir central. Parmi les intermédiaires attitrés, on note la présence d'un cousin de Hun Sen, du beau-frère du ministre de l'Agriculture qui est aussi le beau-père du directeur général de la direction du contrôle des forêts et sous-contractant de nombreuses compagnies, des proches du général Kun Kim, Heng Samrin, Sar Kheng et Chan Sarun, ministre de l'Agriculture, un directeur général d'entreprise, ancien Khmer Rouge rallié<sup>120</sup>. L'instrumentalité des concessionnaires étrangers a été particulièrement bien illustrée ces dernières années, avec les semblants de lutte contre la fraude et les coupes illégales. Les opérations menées pour répondre aux pressions internationales ont surtout été orientées vers les petits exploitants, permettant un renforcement des processus de centralisation et d'extraversion<sup>121</sup> : les grandes entreprises étrangères ont en effet l'avantage de présenter une façade de respectabilité et de légalité, même si leurs pratiques de sous-traitance les amènent à travailler avec des entreprises locales fonctionnant principalement dans l'illégalité. Par ailleurs, les concessions ont été un puissant instrument de consolidation des alliances régionales entre élites, entre réseaux militaires, politiques et affairistes. Pour d'évidentes

<sup>117</sup> Rapport Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy... op.cit.*

<sup>118</sup> Calculs personnels à partir de l'annexe 3 du rapport United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia op.cit.*

<sup>119</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

<sup>120</sup> Source: Entretien, Phnom Penh, octobre 2004 et Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.*

<sup>121</sup> Ibidem

raisons géographiques et politiques, les relations ont été particulièrement puissantes avec la Thaïlande et le Vietnam, mais on retrouve également de fortes coopérations avec les figures politiques régionales plus lointaines (par exemple avec la famille Suharto) et leurs alliés du monde des affaires, notamment des compagnies chinoises d'outre-mer<sup>122</sup>. Ces alliances sont bien entendu fondées sur des intérêts économiques et financiers, mais elles offrent aussi d'excellentes opportunités politiques : les deux co-Premiers ministres cambodgiens par exemple étaient jusqu'au coup d'Etat de 1997 alliés aux ministres thaïlandais des Affaires étrangères et de l'Intérieur sur le trafic de bois en provenance de la région de Pailin et plus généralement des zones frontalières. Or celles-ci se situaient (et se situent toujours) en territoire Khmer Rouge, ce qui fournissait également l'occasion au gouvernement cambodgien de lier des relations avec eux et aux deux partis au pouvoir de se concurrencer pour tenter d'établir avec eux des alliances et, dans un second temps, de les rallier<sup>123</sup>.

Ce processus de privatisation et de délégation est complexe. De par ses ramifications diverses et ses redéploiements locaux, il est propice à un développement fragmenté et centrifuge, ouvert aux jeux d'influence concurrents, laissant apparaître incohérences et donnant parfois même un réel sentiment d'anarchie. Mais simultanément, il reste fortement contrôlé par le pouvoir central, à commencer par Hun Sen et son bras droit Sok An par qui tous les investissements d'envergure doivent passer. Cette dialectique permanente dessine les contours des modes de gouvernement cambodgiens, laissant la part belle aux tensions, aux conflits, voire à la violence, mais aussi aux confusions, aux ambiguïtés et aux concurrences.

### **Incohérences et fragmentations du modèle concessionnaire**

Ces incohérences fondent l'analyse des bailleurs de fonds, leur stratégie de rationalisation et de perfectionnement technique systématique. Bien que partielle et souffrant d'un apolitisme incontestablement problématique, cette compréhension de la situation cambodgienne repose sur des faits indéniables à l'instar des concessions octroyées sans contrat, des concessionnaires inconnus, non identifiés, sans adresse, sans relations avec le ministère de l'Agriculture, absents des réunions, ne répondant ni aux convocations de l'administration ni

<sup>122</sup> P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité et ci-dessous, F.Mengin, « la variable chinoise », infra.

<sup>123</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy... op.cit.* ainsi que P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité

aux courriers, du chevauchement des terres concédées et délimitées de façon incertaine, de l'absence de versement des redevances et royalties<sup>124</sup>... Parfois certains terrains sont même vendus plusieurs fois si bien que l'on ne sait plus à qui ils appartiennent<sup>125</sup>. Les informations disponibles sont plus précises pour les concessions économiques grâce à un document récapitulatif dont les contradictions et les silences sont particulièrement instructifs. Un seul chiffre pour se convaincre de l'absence de maîtrise de la part de l'Etat<sup>126</sup> : sur 40 concessions économiques toujours en activité en 2003, seulement 25 étaient enregistrées par le gouvernement avec un contrat en bonne et due forme. La lecture et le croisement de documents officiels et confidentiels fournis aux bailleurs de fonds ou obtenus par des ONG, et notamment par Global Witness, permettent de faire ressortir de nombreuses autres incohérences et lacunes des contrats de concessions<sup>127</sup> : fréquence des problèmes et conflits, avec les administrations, avec d'autres concessionnaires, avec surtout les populations et les autorités locales ; caractère mal ficelé de l'octroi des concessions sans résolution préalable des conflits, sans délimitation et enregistrement des terrains ; concessions concédées sans détermination de l'objectif de l'exploitation et sans connaissance des activités réelles de la compagnie concessionnaire. L'exemple de la China National for Overseas Economic Cooperation Development Co, Ltd parmi beaucoup d'autres est révélateur de ces imprécisions qui laissent une marge de manœuvre particulièrement importante aux négociations locales et aux redéploiements centrifuges<sup>128</sup> : les terres qui lui avaient été octroyées étaient déjà attribuées à une autre compagnie concessionnaire, le Cambo Investing and Developing Co, Ltd sur des terres dans la province de Kompong Speu ; les objectifs de la société sont inconnus ; et le contrat de concession est inexistant ou inaccessible.

Comment expliquer qu'une telle situation perdure malgré les pressions, les réformes permanentes, la vigilance internationale ? Avant d'en analyser les rationalités politiques, il importe de comprendre les mécanismes par lesquels ces « dérives » et ces « situations anarchiques » sont rendues possibles.

---

<sup>124</sup> Faits issus de la lecture de documents confidentiels établis entre les concessionnaires et diverses entités administratives.

<sup>125</sup> « Army land deals cut across budget » by Matthew Grainger, *Phnom Penh Post*, 31 May-13 June 1996

<sup>126</sup> Document du ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche (ref : 849/232) du 25 février 2003

<sup>127</sup> Documents confidentiels de Global Witness

<sup>128</sup> Correspondance officielle et officieuse entre la compagnie et les autorités locales.

Le premier d'entre eux réside dans le fouillis des textes et des lois<sup>129</sup>. Ces derniers sont parfois contradictoires ou concurrents, mais le plus souvent, la confusion résulte plutôt de la multiplicité des textes réglementant le secteur et leur difficile compréhension. Les concessions (forestières et économiques) sont par exemple régies par un très grand nombre de textes, étalés dans le temps, dont les décrets d'application sont difficilement accessibles voire non publiés. La loi sur les investissements de 1994 (qui octroie les exemptions partielles ou totales des droits et taxes) accorde au Cambodian Investment Board le rôle d'approuver les projets liés aux concessions, mais non pas d'approuver formellement ces dernières ; les procédures concrètes et le rôle des uns et des autres sont cependant du domaine de l'exécutif, donnant lieu à de multiples configurations. La plupart des lois (celle de 1996 sur la protection de l'environnement et des ressources naturelles, celle de 1997 sur la gestion des propriétés publiques, celles de 2000 et 2002 sur l'impact social des concessions) sont largement ignorées, leur validité pouvant être légitimement mise en doute en raison de l'absence de délégation à l'exécutif et, très concrètement, de l'inexistence ou du flou des décrets d'application. L'absence de démarcation claire entre la loi foncière et la loi forestière empêche l'indispensable sécurisation des terres et l'atténuation des pratiques d'aliénation et d'appropriation illégale de celles-ci. La modification permanente des procédures et des interlocuteurs ajoute à la confusion. Certains textes décisifs sont toujours en attente de publication, voire de conceptualisation. Il n'existe par exemple aucun plan d'utilisation des terres susceptible de guider l'action étatique et à peu près aucun moyen concret pour surveiller leur utilisation effective et les revenus issus de celle-ci ; ce qui explique que des zones soient attribuées plusieurs fois ou que des terres forestières ou susceptibles d'être propices aux concessions sociales soient attribuées à des concessions économiques.

La dualité, voire la multiplicité, des normes d'appréciation des règles fournit un cadre propice à ces interprétations contradictoires et opposées de la légalité ou de la légitimité. L'illustration par excellence de ces difficultés est fournie par le système de contrôle des terres où coexistent les règles traditionnelles de reconnaissance des titres et la loi<sup>130</sup>. Ces divergences entre cadres référentiels opposent principalement les concessionnaires extérieurs à la population locale ; mais la permanence de ces confrontations est alimentée par les différentes administrations, notamment au niveau des villages et des communes, ainsi que par les innombrables

<sup>129</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>130</sup> Une analyse remarquable de la complexité des enjeux fonciers est fournie par So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia. A Field Study*, Working Paper n°20, Phnom Penh, Cambodia Development Resource Institute, 2001

intermédiaires et sous-traitants qui savent habilement jouer de ces divers répertoires. Depuis la privatisation des terres en 1989, coexistent pour la grande majorité des gens les diverses modalités de « l'économie de subsistance » qui comprend certes les mécanismes « traditionnels » de reconnaissance des droits et des biens, mais aussi des arrangements nouveaux avec des ententes tacites, des accords informels entre voisins et autorités locales, des reçus plus ou moins reconnus, modifiés, rayés, revalidés ; un contrôle communal ; et les règles du « marché », elles mêmes multiples incluant les pratiques très spécifiques – et pas toujours conformes aux lois du « marché » – des intérêts spéculatifs, des fermes commerciales, des concessions forestières et agricoles. Il va de soi que ces modes de contrôle des terres ne sont pas compatibles, ni même convergents et qu'ils donnent lieu à tensions, conflits, arrangements et négociations, toujours spécifiques, toujours révisables et qu'ils alimentent donc le manque d'homogénéité du système. Les différentes parties prenantes comprennent donc les titres fonciers différemment. Une question se pose avec acuité : qu'est-ce réellement qu'un titre ? Est-ce un titre octroyé par le pouvoir central au niveau national ? Un reçu obtenu au niveau local ? Un contrat écrit avec témoins ? Beaucoup ne saisissent pas les subtilités de la législation et des procédures à suivre, et même les gardiens de la loi (Cours et mécanismes de résolution des conflits) n'en ont pas une compréhension claire et cohérente, rendant son application problématique.

Une deuxième source d'incohérence provient du désordre institutionnel, ou pour être plus précis des duplications et confusions des rôles entre les uns et les autres. Les acteurs effectivement impliqués dans l'attribution et la gestion des concessions sont en effet nombreux ; ce sont à la fois des individus et des institutions, à la fois des intervenants officiels et officieux, qui agissent selon des procédures formelles ou informelles. Sans avoir la certitude d'être exhaustif, on peut citer pêle-mêle le Premier ministre et pendant un temps les deux co-Premiers ministres, le ministre de l'Agriculture, le chef de la police, les gouverneurs, les généraux ou commandants, divers membres du gouvernement royal, principalement le premier ministre adjoint mais aussi le ministère des Finances, le ministère de l'Agriculture, de la forêt et de la pêche, l'armée et les différentes divisions et brigades militaires, certaines unités de la police, le ministère de la Gestion foncière, le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Intérieur, le Cambodian Development Council (CDC), les autorités décentralisées... On comprendra que, dans ce paysage, les problèmes de coordination soient

indépassables<sup>131</sup> : le CDC qui théoriquement doit attirer et approuver tous les investissements étrangers n'est pas consulté dans le cadre de l'octroi des concessions dont les contrats mentionnent pourtant l'obligation d'investir dans des industries de transformation ; aucune entente n'existe entre le ministère de l'Agriculture ou le Premier ministre qui accordent les concessions, le ministère de la Gestion foncière qui est censé élaborer le cadastre et le ministère de l'Environnement ; le ministère des Finances n'a pas de connaissance exacte des dossiers alors même qu'il a pour mission de recevoir et gérer les redevances et les diverses taxes. La multiplicité des acteurs et l'absence de coordination alimentent une confusion sur le rôle exact des uns et des autres<sup>132</sup>. Il est très difficile de savoir qui octroie la concession (Premier ministre, gouvernement royal c'est-à-dire concrètement le conseil des ministres, le ministère de l'Agriculture, le CDC, l'armée ou telle unité de la Police), que fait exactement chacun des ministères ou en leur sein chacun des différents départements, à qui les concessionnaires doivent s'adresser, quel est le niveau de compétence et d'interprétation entre le niveau ministériel et les autorités locales (provinces, municipalités).

Le cas des concessions forestières accordées et gérées par les militaires est particulièrement éloquent. Les terres concédées à l'armée en 1994 pour des questions de sécurité et de lutte contre les Khmers Rouges sont en réalité restées dans son giron, les ministères de l'Agriculture et de la Gestion foncière n'étant pas consultés sur l'usage des terres<sup>133</sup>. Mais inversement, l'Armée peut subir une concurrence de la part des autorités locales : dans les zones de développement militaires, de plus petites concessions et des titres « illégaux » ont été octroyés au niveau provincial par des structures parallèles, créant des tensions d'autant plus fortes avec certains éléments de l'armée que du fait de ces jeux de concurrence entre les gouverneurs de province et les militaires, ces derniers ne savent plus combien de terres ils maîtrisent réellement ni combien ils en ont perdues<sup>134</sup>. Lorsque les militaires concèdent des terres à des compagnies nationales ou étrangères, les autorités provinciales et le ministère de l'Intérieur tentent par tous les moyens de remettre en cause ces contrats pour vice de forme,

<sup>131</sup> Rapport Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy... op.cit.* et United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia, op.cit.*

<sup>132</sup> Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...op.cit.* et Document du Department of Planning, *Statistics and International Cooperation*, n° 1008 Pho Phor K du 25 août 2003

<sup>133</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia... op.cit.*

<sup>134</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia, op.cit.*, et « Army land deals cut across budget », art.cité

en dénonçant l'absence d'études d'impact ou l'ampleur de la corruption. Quant au ministère des Finances, il dénonce l'insignifiance des recettes issues de ces concessions.

Une troisième source de confusion est liée au problème très matériel, mais aussi très politique, de délimitation des frontières. Délimitation des frontières territoriales tout d'abord, 25% des communes n'ayant par exemple pas de limites définies<sup>135</sup>. Délimitation des frontières concessionnaires ensuite, les limites des terrains concédés étant mal définies, voire non identifiées, créant des conflits avec les parcs nationaux, avec les terrains occupés par les militaires, avec d'autres concessions, avec les populations locales, avec les autorités locales qui ne connaissent pas ou refusent de reconnaître les concessions octroyées par le ministère parce que souvent, ils ont déjà attribué les terres aux populations « illégales »<sup>136</sup>... Ces manquements proviennent directement des incohérences et surtout de l'absence de définition de politiques publiques ; les administrations créent des conflits et des confusions parce qu'ils ne possèdent pas de vision cadastrale, territoriale, économique et sociale des terres qu'ils concèdent<sup>137</sup> ; les fonctionnaires n'ont aucune idée de la direction à suivre en l'absence de textes mentionnant le droit des populations locales, en l'absence aussi de politique de relocalisation et de réhabilitation, de tableau exhaustif et visualisé des concessions octroyées, sans même parler d'une vision générale de la politique forestière.

Tout cela est alimenté par une quatrième et dernière source de confusion : la qualité et la gestion de l'information. L'insuffisance de l'information est flagrante. Il n'existe par exemple pas de liste exhaustive des concessions concédées, pour des raisons d'opacité bien sûr mais aussi et sans doute surtout pour des raisons purement matérielles d'éparpillement des données, de fragmentation de l'information et d'insuffisance de moyens humains et matériels au sein des administrations. Cette maîtrise aléatoire de l'information aboutit à des situations ubuesques où sont par exemple concédés plus d'hectares que le potentiel de zones forestières n'en contient<sup>138</sup> : en 1996 par exemple, le gouvernement travaillait ainsi sur l'hypothèse que 56% du territoire était recouvert de forêts alors que des estimations fournies par des ONG estimaient plutôt cette proportion aux alentours de 30-35% et que les concessions octroyées jusqu'à cette date représentaient déjà 35,6% du territoire. L'organisation même de l'économie

<sup>135</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...*, *op.cit.*

<sup>136</sup> Plaintes de paysans au Parlement, conservées par Global Witness.

<sup>137</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...*, *op.cit.*

<sup>138</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy...* *op.cit.*

de concession et notamment le recours systématique aux sous-traitants est également source de lacunes en ce domaine et il est extrêmement difficile de savoir qui exploite quoi et surtout qui est responsable de quoi. Le problème de l'information est cependant surtout celui de la gestion du secret et de l'opacité. Près d'un tiers des contrats de concession agricole ne mentionne officiellement pas l'objet de leur exploitation et on ne connaît pas la nationalité de plus de 50% des concessionnaires<sup>139</sup> : l'ampleur de ces inconnues suggère que l'ignorance est construite à des fins de contournement des contraintes extérieures et d'exercice du pouvoir. Le gouvernement n'a ainsi jamais cessé d'octroyer des concessions malgré les interdictions successives d'exportation<sup>140</sup> mais pour ce faire, la concession a été accordée sans référence à l'Assemblée nationale, aux ministres concernés, aux autorités locales, en contravention avec la Constitution cambodgienne donc et souvent sans que les bénéficiaires ne soient officiellement connus. Le secteur forestier est incontestablement un secteur où le secret domine, où rien n'est connu avec certitude en raison précisément de sa signification politique, du potentiel conflictuel de ses modalités de gestion et de l'intensité d'un regard extérieur intrusif et réformateur. Cette centralité du secret est d'ailleurs revendiquée assez ouvertement. Alors que les concessionnaires justifient la rétention d'information au nom de l'ignorance et de potentielles instrumentalisations malveillantes, le gouvernement défend le « devoir de confidentialité » vis-à-vis des concessionnaires. Il n'existe d'ailleurs pas de loi réglementant l'accès à l'information et certaines d'entre elles, élémentaires, par exemple les données sur l'actionnariat des compagnies concessions, leurs maisons mères ou leurs entreprises associées, ne sont pas libres d'accès<sup>141</sup>.

### **Un processus de centralisation par épanouissement des forces centrifuges**

Ces quelques explications et le fait que les compagnies concessionnaires les plus puissantes et les plus proches du pouvoir central ne paient pas de redevances, souffrent des mêmes imprécisions et fassent ainsi l'objet de conflits (comme c'est le cas pour la nébuleuse Phea Pimex<sup>142</sup>, pour les groupes Sokimex<sup>143</sup> et Mong Reuthy<sup>144</sup> ou pour les zones militaires)

<sup>139</sup> Calculs personnels à partir de l'annexe 3 du rapport United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>140</sup> Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy...* *op.cit.*

<sup>141</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>142</sup> Dont les propriétaires sont Choeng Sopheap et son mari, des proches de Mme Hun Sen

<sup>143</sup> Dont le propriétaire est Sok Kong, Khméro-vietnamien très proche de Hun Sen, qui a en outre le monopole de la fourniture en matériel de l'armée ; c'est également la principale compagnie pétrolière du pays.

suggèrent que ces incohérences et ces insuffisances ne peuvent être interprétées en termes d'absence de maîtrise et de contrôle. Il est incontestable que les forces centrifuges s'épanouissent à l'ombre du système des concessions ; l'importance des initiatives locales et des microdécisions explique également le sentiment d'incohérence et de fragmentation. Une fois concédées, les concessions forestières tout comme les concessions agricoles deviennent souvent une « cour de récréation pour les barons locaux<sup>145</sup> », hommes politiques influents, hauts fonctionnaires, commandants militaires les plus puissants de la région. L'échelon local devient fondamental pour tous les arrangements concernant les violations, les contournements et les activités illégales, pour les accords tacites avec les autorités administratives et policières, pour les compromis sur les différentes normes ou compréhensions de la légalité, pour les transactions, les accommodements et les résolutions de conflits<sup>146</sup>. Cette constitution en fief est certainement accentuée dans les régions frontalières où les enjeux sécuritaires et de souveraineté autorisent une implication plus intense des forces armées ainsi que dans les zones de développement militaire où les concessions sont aussi des instruments de démobilisation et de contrôle des soldats ou dans les bastions Khmers Rouges (Pailin) qui bénéficient d'une autonomie relative.

Pourtant, la force des pouvoirs locaux et l'organisation pour ainsi dire en fiefs du contrôle territorial ne peuvent être interprétées en termes d'affaiblissement de l'Etat central. Ce dernier exerce aussi son pouvoir en prenant en compte et en s'insérant dans les rapports de force locaux, en tentant de jouer à son avantage de ces forces centrifuges<sup>147</sup>. Ce processus procède simultanément d'une tolérance aux arrangements locaux, d'un accommodement aux forces centrifuges et d'un usage intensif de l'intermédiation, ces hommes forts régionaux jouant au niveau local un rôle de mise en œuvre et de consolidation des alliances. Les potentats locaux font pleinement partie d'un système d'allégeance et de clientèle qui renforce la centralisation et en particulier le pouvoir du Premier ministre<sup>148</sup>. Il n'y a en quelque sorte pas de contradiction entre ces compromis, ces arrangements et ces logiques locales d'une part et de l'autre, un contrôle central non moins réel passant par des individus et par des réseaux PPC. Le cas de l'armée est particulièrement révélateur. Certes, les zones de développement

---

<sup>144</sup> Dont le propriétaire, M.Mong Reuthy est lié depuis la guerre à Hun Sen

<sup>145</sup> Ruth Bottomley, "Contested Forests..." art.cité, p.

<sup>146</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...* op.cit.

<sup>147</sup> Sur cette dimension locale du renforcement du pouvoir central, voir ci-dessus R.Bertrand, « Le carnaval démocratique », supra.

<sup>148</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004 et Paris, novembre 2004. Voir également S.Heder, « Political Theater... », art.cité

militaires sont effectivement sous l'autorité incontestée de ses commandants et non pas directement des généraux de Phnom Penh ; ils utilisent leurs propres réseaux et leurs propres alliances avec les élites locales, régionales et souvent étrangères pour développer leurs affaires ; mais les liens familiaux, amicaux, partisans et factionnels les unissent au pouvoir central, sans bien entendu gommer les tensions, les rivalités et les luttes factionnelles<sup>149</sup>. Les activités forestières reflètent et renforcent ces relations de pouvoir. C'est effectivement pour sécuriser cette allégeance politique avec l'armée, que le pouvoir central civil lui a octroyé en 1994 des territoires entiers ainsi que, la même année, le monopole du contrôle des licences d'exportation de bois<sup>150</sup> ; c'est pour cette même raison qu'il n'a jamais remis en cause les zones de développement militaires et qu'il lui délègue en quelque sorte la gestion des frontières avec le Vietnam et la Thaïlande.

Dans ce cadre, les critiques véhémentes, par exemple du département des forêts du ministère de l'Agriculture, ne doivent pas être comprises, en tout cas pas uniquement, comme une dénonciation de la corruption par des acteurs centraux en quête de moralité et... d'un meilleur contrôle sur les ressources nationales. Elles sont peut-être l'expression d'une conscience bureaucratique, voire d'un véritable souci de l'intérêt général de la part de quelques fonctionnaires ; elles font incontestablement partie des manifestations de la lutte des clans au sein du PPC ; mais elles révèlent aussi un jeu subtil entre les divers acteurs cambodgiens face à la pression extérieure et aux plaintes internes, notamment de la part de populations locales en butte à l'arrogance des compagnies concessionnaires et de leurs sous-traitants. Malgré les dénonciations, les membres du département des forêts sont d'une certaine manière impliqués dans ces arrangements locaux entre armée et homme d'affaires indécents et la part d'instrumentalisation ne doit pas être sous-estimée : ces critiques rendues publiques par des rapports de l'administration centrale, des déclarations de hauts fonctionnaires et surtout d'hommes politiques et de ministres, à commencer par le premier d'entre eux, font souvent partie d'une stratégie plus large de construction d'une façade réformiste et de gestion de la contrainte extérieure. Les responsables cambodgiens sont les premiers à dénoncer les coupes illégales à l'instar de Sar Kheng, ministre de l'Intérieur en 2000, qui dénonçait publiquement la collusion entre autorités provinciales et militaires dans la région de Mondolkiri et l'ampleur des exportations illégales vers le Vietnam en soulignant la « big cooperation at provincial

<sup>149</sup> Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.* pp.21-37 et notamment tableau p.27 et 28 sur les liens entre les hommes forts locaux et les généraux proches de Hun Sen.

<sup>150</sup> P.Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art.cité

level between people such as the governor, deputy governor, police chief, military police chief, officials from ministries of agriculture and environment and event the court<sup>151</sup> ». Cette distanciation apparente est même élevée à une sorte de doctrine officielle. Désormais, en contrepoint et en réponse aux critiques des organisations internationales, les ministères vont jusqu'à souligner le déplacement des pratiques illicites en se félicitant de la moindre participation des grands concessionnaires aux coupes illégales et en déplorant inversement l'implication des réseaux régionaux, l'usage de groupes armés par des potentats locaux, le rôle des villageois et des PME forestières dans l'avancée des fronts pionniers<sup>152</sup>... Même si les enjeux internes ne sont pas absents de telles déclarations (Sar Khen par exemple est proche de Chea Sim et en rivalité avec le « clan Hun Sen »), on comprend aisément cette stratégie qui entend détourner le regard des principaux intervenants en mettant en avant les acteurs locaux et qui simultanément tente d'utiliser ce pouvoir décentralisé pour renforcer celui du Premier ministre. Sur ce dernier point, il suffit ici de rappeler que les communes sont à 99% contrôlées par le PPC, le Funcinpec n'ayant jamais réussi à élargir sa base électorale<sup>153</sup>. Au-delà de ces jeux politiques classiques entre centre et périphéries, la présence de Hun Sen et de ses hommes structure l'organisation du secteur forestier (comme de tous les autres secteurs stratégiques) et notamment l'attribution des concessions. Parmi ces hommes de confiance figurent notamment les généraux Kun Kim et Pol Sareuan ; le chef des gardes du corps de Hun Sen (la fameuse Brigade B70), le général Hing Bun Heang plus particulièrement spécialisé dans le transport et les exportations de bois vers le Vietnam ; le Colonel Keo Vuthy, assistant du chef de cabinet adjoint de Hun Sen ; les chefs des régions militaires ; ou encore Hok Lundy, le chef de la police<sup>154</sup>. Seul le chef d'état major des armées, le général Ke Kim Yan, partisan de Chea Sim, est opposé à Hun Sen, mais ses deux adjoints sont des hommes de confiance du Premier ministre tandis que les hommes placés dans les régions, notamment les commandants des régions militaires et les unités impliquées dans l'exploitation forestière ou minière sont eux aussi des inconditionnels de Hun. Tous les acteurs centraux bénéficient en outre d'un atout fondamental : le système juridique réglementant le système des concessions a par lui-même une vertu centralisatrice puisque, ne reconnaissant pas les arrangements locaux et les règles traditionnelles, le législateur mais aussi le juge ou l'arbitre donnent nécessairement raison à la norme centrale.

<sup>151</sup> Cité par une dépêche de l'Agence Reuters du 14 janvier 2000

<sup>152</sup> Voir par exemple les lettres du ministre de l'Environnement au secrétaire d'Etat, n°32 Ror Bor, Bor Sthor, 11 juillet 2001 et n°49 Bor Sthor du 22 octobre 2001

<sup>153</sup> C.Hughes & K.Sedara, *The Evolution of Democratic Process and Conflict Management in Cambodia*, CDRI & AusAID, Phnom Penh, April 2004

<sup>154</sup> Global Witness, *Taking a Cut... op.cit.*

Le processus de centralisation, qui s'est accentué tout au long de la seconde moitié des années 1990 et le début des années 2000, a connu deux moments clés<sup>155</sup>. Le premier s'inscrit dans l'après coup d'Etat de juillet 1997 avec la prise de contrôle des territoires Funcinpec et tout aussi important la politique – qui s'est révélée une complète réussite – d'attraction du monde des affaires dans le giron exclusif du PPC de façon à tarir toutes les sources de financement autonomes du Funcinpec. Le second s'est étendu entre les élections de 2003 et juillet 2004, c'est-à-dire pendant toute la période de négociations entre Hun Sen et Ranariddh pour la constitution d'un gouvernement bipartisan : en l'absence de gouvernement, toutes les décisions économiques ont été directement prises par le Premier ministre Hun Sen. Cette période a notamment permis l'octroi sans aucun contrôle d'un nombre très important de concessions foncières et surtout, en raison du contexte international et du moratoire sur le bois, de concessions économiques. La thèse de l'anarchie et de l'absence de vision d'ensemble, si elle repose sur des faits indéniables, sous-estime donc très largement la part d'organisation, de connaissance, de maîtrise. Un contrôle existe, qui n'est ni permanent, ni total, dont la logique n'est ni économique, ni bureaucratique ; ce type de contrôle à la fois lâche et implacable, révèle des modalités non bureaucratiques de gouvernement où la coercition est centrale. Jusqu'à ce jour, les concessions restent des lieux d'exercice du pouvoir, de production d'inégalité et d'expression de la violence.

### **Démobilisation, violence et conflits**

Des travaux l'ont montré, la gestion forestière (sous forme de concession en bonne et due forme ou sous forme de permis) a été un instrument de financement et de mobilisation dans la guerre civile ; il est inutile ici de revenir sur cette liaison bien documentée. En revanche, on sait généralement moins que la construction de la paix, et notamment la démobilisation, doivent aussi beaucoup à ce modèle de délégation privatisée. Il est encore plus rarement souligné combien les modalités par lesquelles cette pacification du Cambodge s'est réalisée ont contribué à la perpétuation d'une situation de violence et de conflits. Les développements rapides présentés ici entendent montrer cette contribution inattendue des concessions à la résolution du conflit cambodgien mais aussi à la permanence d'une violence latente et d'un exercice coercitif du pouvoir.

---

<sup>155</sup> Source : Entretien, Phnom Penh, octobre 2004

Au sortir des élections de 1993 qui consacrent le retour (encore fragile, partiel et souvent illusoire) à la paix, la démobilisation devient l'un des axes d'intervention parmi les plus importants des bailleurs de fonds, du moins dans les discours. On connaît l'échec de ces programmes<sup>156</sup>. Parallèlement, le gouvernement entame une politique beaucoup plus silencieuse qui va progressivement s'avérer être une tentative, largement réussie, de conversion de « guerriers » en « affairistes ». En juillet 1994, le gouvernement octroie à l'Armée environ 5% du territoire répartis dans sept régions du pays. Ces zones, d'abord utilisées pour combattre des groupes de combattants Khmers Rouges, sont rapidement utilisées, une fois sécurisées, en zones de développement militaire, permettant notamment la reconversion des démobilisés<sup>157</sup>. Les soldats restés fidèles à leur chef militaire ont directement bénéficié de ces zones (et continuent à en bénéficier) contrôlées par leurs commandants et considérées par eux comme « leur », notamment dans les territoires forestiers. Il va de soi que des soldats payés 20 dollars par mois et 20 kilos de riz ne peuvent vivre sans un salaire complémentaire, sans développer leurs propres affaires, sans devenir sous-contractants pour leur commandant, sans tirer des revenus de la terre ou des ressources naturelles du pays. Ils gardent donc les concessions forestières et sont payés par les concessionnaires, parfois en sus, parfois en substitution de la paie militaire ; ils sont autorisés à avoir un deuxième travail, dans la coupe de bois, dans la scierie, dans le transport, au sein des concessions octroyées par les militaires à des privés, dans les forêts d'Etat ou dans les zones protégées ; ils sont positionnés par leur commandant aux points stratégiques des routes et des pistes ; ils peuvent enfin exploiter pour leur propre compte des espaces dans les forêts domaniales pour couper, cultiver, chasser et tenter de devenir autosuffisants... De sorte qu'aujourd'hui, la démobilisation a largement signifié, pour l'élite militaire, entrer dans les affaires, et pour les troupes subalternes devenir coupeurs de bois ou agriculteurs. De nos jours, être militaire consiste pour une bonne part à exploiter et protéger des concessions, à racketter, à apprendre à couper et à cultiver...

---

<sup>156</sup> Le premier programme, lié aux Accords de Paris en 1991, a immédiatement été remis en cause en raison du retrait des Khmers Rouges du processus de paix. Le second a concerné environ 30.000 soldats mais il s'est avéré que ceux-ci étaient pour la plupart des soldats fantômes. Voir ci-dessus R.Marchal, « D'un pouvoir militaire à un pouvoir policier », supra.

<sup>157</sup> « Army land deals cut across budget », art.cité

Cette présence massive et diffuse d'hommes armés n'est pas sans conséquence sur le niveau de violence, le plus souvent latente, parfois explicite. Dans les zones militaires notamment, les paysans délocalisés durant la période de l'état d'urgence n'ont parfois jamais récupéré leurs terres et se trouvent confrontés à des soldats démobilisés désormais bien intégrés dans la région<sup>158</sup>. Mais cette violence est aussi alimentée par le modèle concessionnaire lui-même, avec ses propres normes, acteurs, modalités de contrôle et de fonctionnement. Il n'existe pas de statistiques, mais tous les rapports provinciaux, les documents de commissions, les procès-verbaux du système judiciaire, les doléances d'agriculteurs et producteurs à l'Assemblée nationale confirment la hausse incontestable des conflits depuis le début des années 1990<sup>159</sup>. Selon les organisations des droits de l'Homme gouvernementales ou non gouvernementales, la très grande majorité des plaintes reçues font désormais référence à des abus motivés par des raisons économiques et non par la répression politique. Les droits fonciers fournissent la principale source de conflit. Les plaintes sont nombreuses et diverses<sup>160</sup> : non-consultation des villageois, des assemblées ou communautés représentatives et imposition des décisions des concessionnaires ; usage de milices, de gardes armés ou de protection militaire interdisant l'accès aux terres et aux industries sur la concession ; présentation pour signature de contrats non expliqués et imposés ; perte de terres communales et donc de ressources pour les habitants ; tensions avec les autorités locales qui peuvent aller jusqu'à des conflits extrêmement intenses et des morts (notamment dans les régions Khmers Rouges mais pas seulement) ; abattage de bêtes qui s'égarer ou transitent par la concession ; impossibilité pour les populations locales d'utiliser leur espace traditionnel de culture ou d'exploitation forestière, d'aller se recueillir sur les tombes de leurs ancêtres, de bénéficier des terres de pâture, voire de certaines terres agricoles enclavées dans les concessions ; détérioration de terrains par bulldozer sur des terres familiales ; récurrence des menaces de la part des gardiens de concessions ; appropriation illégale des terres par les tenants du pouvoir, hauts fonctionnaires, hommes politiques, militaires, policiers, hommes d'affaires importants ; déni des problèmes et tendance des concessionnaires à n'expliquer les conflits qu'en termes de « manipulation d'un parti politique » (entendre le Parti Sam Rainsy)... A travers le modèle concessionnaire, plusieurs processus convergents opèrent donc à une diffusion généralisée de

<sup>158</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...*, *op.cit.*

<sup>159</sup> Ibidem et entretiens, Phnom Penh, octobre 2004

<sup>160</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004. Voir aussi United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*; Fabienne Luco, *Between a Tiger and a Crocodile : Management of Local Conflicts in Cambodia. An Anthropological Approach to Traditional and New Practices*, Phnom Penh, UNESCO, 2002 ; ainsi que la lecture synthétique de lettres de doléances.

la violence<sup>161</sup>. L'insertion très concrète et matérielle de l'armée et de la police dans les activités commerciales a progressivement orienté le secteur de la « sécurité » vers les activités économiques privées, notamment forestières, à la fois par le mercenariat et par l'entreprenariat. Les normes et modalités violentes d'exercice du pouvoir se sont diffusées dans l'économie et ont acquis une position dominante dans un contexte de libéralisme sauvage, en faisant notamment appel à des acteurs armés pour la résolution de conflits économiques et en transformant la coercition étatique en un bien échangeable. Cet exercice de la violence dans la sphère économique est désormais si répandu qu'il a d'ores et déjà contribué à la domination d'un segment particulier de l'élite : les militaires et policiers ; les individus liés à l'armée et à la gendarmerie ; les civils (hommes d'affaires, exploitants forestiers, commerçants en bois, transporteurs) prompts à utiliser la violence pour leur propre enrichissement. Cette violence apparemment dépolitisée par l'affairisme et le libéralisme ambiant, orientée vers la recherche et l'exploitation de rentes économiques, exerce cependant de puissants effets de pouvoir : dans le contexte politique cambodgien caractérisé par la concentration de l'exercice du pouvoir et par la domination politique du PPC, elle favorise les clientèles du Parti-Etat et contribue à transformer les concessions en de puissants leviers de la centralisation politique et coercitive.

Dans le cadre des règles de fonctionnement propre aux concessions, la violence est en outre favorisée par la confusion et la multiplicité des textes, des règles et des normes évoquées précédemment, qui attisent les conflits et favorisent les plus puissants. La cohabitation de plusieurs règles de gestion des terres et donc d'interprétations différentes de la norme du juste et du légitime exacerbent les tensions entre d'une part, les concessionnaires et leurs sous-traitants et de l'autre, les populations locales<sup>162</sup>. Alors que les droits d'usage foncier sont reconnus par les « autochtones » en fonction des traditions et règles locales, seuls le droit formel et les procédures étatiques sont pris en compte par les « allogènes ». La compréhension des uns et des autres peut ne pas être aussi différenciée dans la mesure où les populations locales reconnaissent souvent l'importance que constitue la détention de titres de propriété reconnus au niveau central, par l'Etat. Cependant l'impossibilité financière et matérielle de les acquérir les contraint à générer d'autres formes de preuves, qui ne sont plus traditionnelles mais qui ne peuvent non plus être entièrement conformes à la loi ; malgré eux,

<sup>161</sup> C.Hughes, « Dare to Say, Dare to Do: the Strongman in Business in 1990s Cambodia », (pp.121-151), *Asian Perspective*, vol.24 n°2, 2000

<sup>162</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia... op.cit.*

ils sont contraints de laisser le monopole de la légalité étatique aux concessionnaires et à leurs alliés. La « communauté locale » n'est bien évidemment pas une réalité homogène et les rapports au concessionnaire diffèrent selon tel ou tel segment de la population, voire tel ou tel individu ; certains bénéficient d'emploi, de revenus complémentaires, de valorisation sociale, d'autres se cantonnent dans la neutralité, d'autres encore se sentent effectivement spoliés. Dans la mesure où ni les uns ni les autres ne peuvent accepter socialement la représentation de ce qui est juste et raisonnable pour l'autre partie, ces conflits entre systèmes de légitimité et appréhensions de l'exercice du pouvoir alimentent en permanence les tensions et les conflits<sup>163</sup>. Même le recours aux Cours et aux Commissions de résolution des conflits fonciers a du mal à apaiser ces antagonismes. Leur absence de légitimité pour les populations locales est liée à leur composition, des membres de la police et de l'armée y étant inclus ; elle s'explique également par leur position sociale subalterne dans un système fondé sur les relations familiales et sociales et sur la puissance politique et financière ; elle se comprend enfin à l'aune des résultats effectifs et des difficultés dans la mise en œuvre des décisions judiciaires ou arbitrales. Dans ces conditions, l'usage de la violence n'est pas seulement le fait des concessionnaires et de leurs alliés militaires<sup>164</sup> : les populations locales peuvent utiliser d'autorité les terres pourtant légalement concédées, se les « approprier » donc et en empêcher l'exploitation ; elles peuvent cultiver et exploiter, « illégalement » au regard des titres de propriété détenus par les concessionnaires, des ressources naturelles en s'imposant à eux ; elles peuvent exprimer leur mécontentement et leur impuissance par la destruction de biens de la concession et la constitution de milices pour garantir leurs droits ; etc. De même, les organismes de contrôle (contrôleur du gouvernement, ONG nationales ou internationales, forces auxiliaires chargées des inspections) peuvent faire l'objet d'agressivité et parfois de violence physique également<sup>165</sup>. Ces antagonismes n'opposent évidemment pas seulement les populations locales aux concessionnaires ; sont aussi impliqués les autorités locales, les autorités militaires, les sous-traitants, les transporteurs, les autres compagnies concessionnaires.

---

<sup>163</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

<sup>164</sup> Lecture des plaintes des paysans à l'Assemblée nationale ainsi que des rapports critiques du contrôleur externe, Global Witness.

<sup>165</sup> Divers rapports sur les violations des droits de l'Homme mentionnent ce problème, notamment Human Right Watch et Amnesty International.

## Un instrument de la production d'inégalités sociales

Catalyseur de la violence s'exerçant au sein de la société, la concession est simultanément producteur d'inégalités et de différenciation sociales, en permettant l'enrichissement de certains, la paupérisation d'autres, offrant des opportunités différenciées selon la position sociale et le contexte local, créant des contraintes insurmontables pour d'autres... Selon le gouvernement, les trois principales concessions du pays recouvriraient à elles seules 25% de la zone forestière<sup>166</sup> ; un tiers des concessions agricoles bénéficieraient d'une superficie significativement supérieure aux 10.000 hectares fixés par la loi, Phea Pimex détenant à elle seule un tiers des terres concédées à des concessions économiques et Mong Reuthy 12%, chiffres qui ne tiennent pas compte de l'usage éventuel de prête-noms<sup>167</sup>. La dynamique de concentration et d'enrichissement est ici particulièrement exacerbée, qui a bien entendu son revers : une paupérisation croissante de certains segments de la population rurale. Selon les études de terrains, corroborées par les analyses générales et macro-économiques sur la pauvreté<sup>168</sup>, l'inégalité économique et foncière a crû de façon significative ces dernières années.

La montée de l'inégalité est certainement liée à la pression démographique (il suffit de rappeler ici qu'entre 1990 et 1998, la population a crû de 30%), mais elle résulte aussi des modalités spécifiques de gestion des ressources naturelles et de la terre. Les chiffres en la matière ne sont pas fiables, mais il semble qu'environ 12% de familles paysannes ne possèdent plus de terres depuis les années 1990<sup>169</sup>. Ce processus, d'ampleur très variable d'une région à l'autre, a de multiples origines et ne peut être entièrement attribué au développement des concessions. Outre la croissance démographique, l'absence de diversification accroît la demande en terre et entraîne donc la baisse des surfaces cultivées. Par ailleurs, nombre de réfugiés de la frontière thaïlandaise n'ont rien reçu à leur retour au Cambodge en 1992/1993 en raison de la présence sur leurs terres de nouveaux arrivants installés dès 1989, voire avant, et de la permanence de zones minées et de conflits entre

<sup>166</sup> Données de 1996 citées dans le rapport de Global Witness, *Corruption, War & Forest Policy...*, *op.cit.*

<sup>167</sup> Calculs personnels à partir de l'annexe 3 du rapport United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>168</sup> Malgré une aide massive depuis 1992, la pauvreté n'a pas reculé ; elle a même augmenté ces dernières années. Ainsi, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 39% en 1992 à 36% en 2002 mais depuis lors les chiffres ont été revus et désormais il semblerait que 43% de la population cambodgienne vive en dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire moins de 1 dollar par jour. Source : *Cambodge Actualités*, octobre 2003 et avril 2004.

<sup>169</sup> Le chiffre varie entre 11 et 15%, la mention la plus courante s'élevant à 12%.

différentes factions. Enfin, l'extrême faiblesse pour ne pas dire l'absence de marché du crédit formel en milieu rural malgré les efforts des bailleurs de fonds pour développer la micro-finance a contraint les plus pauvres à recourir à l'usure et les a entraînés dans une telle chaîne de dépendance qu'une proportion non négligeable d'entre eux se trouvent, face à un endettement trop élevé, dans l'obligation de vendre leur terre. L'absence d'un système de santé public aboutit à un processus similaire<sup>170</sup>. Le développement du système de concession dans ce contexte n'a fait qu'aggraver la situation, essentiellement par appropriation de terres, plus rarement par expropriation pure et simple (cas de certaines zones de développement militaires), parfois par enclenchement d'un processus de spéculation foncière, notamment dans les zones forestières proches des villes.

Par ailleurs, les conditions de travail et de rémunération à l'intérieur des concessions ne sont pas particulièrement enviables<sup>171</sup> même si, en l'absence d'emplois alternatifs, la concurrence pour l'obtention d'emplois de coupeurs, transporteurs, gardes, ouvriers... est rude. Le salaire ne s'élève souvent qu'à un dollar par jour, voire moins, ce qui permet d'autant moins de vivre que les employés viennent souvent, pour d'évidentes raisons de contrôle social, d'autres régions. Le cas des étrangers s'avère alors encore plus dramatique. Parce qu'à bout, ils étaient venus protester devant leur ambassade pour demander un rapatriement en Chine, la situation de quasi-esclavage d'employés de concessions chinoises a été rendue publique : confiscation du passeport, travail sans salaire, sous-alimentation. Quelle que soit leur nationalité, les concessionnaires se déresponsabilisent le plus souvent de ces problèmes de recrutement et de paiement des rémunérations journalières en déléguant ces fonctions à leurs sous-traitants.

Le système des concessions produit également de l'inégalité sociale à travers deux autres processus, l'accès social et juridique à la loi, à la justice et à la gestion des conflits d'un côté, l'accès financier et matériel aux instruments de la reconnaissance juridique et sociale de l'autre. Il existe incontestablement un traitement inégal des individus selon qu'ils comprennent ou non la loi, selon qu'ils maîtrisent ou non la logique des textes, des normes et des procédures. Le savoir-faire juridique et normatif est ici indissociable de la richesse, du positionnement social hiérarchique et des connections politiques et militaires<sup>172</sup> : le droit des concessionnaires est presque systématiquement reconnu comme supérieur à celui des

---

<sup>170</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...* *op.cit.*

<sup>171</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>172</sup> *The Forest Sector in Cambodia...* *op.cit.*

populations locales, des migrants, des gouvernements locaux et de la société civile dans la mesure où les règles traditionnelles et les arrangements locaux, seuls accessibles aux paysans, ne sont pas reconnus légalement par le pouvoir central. De même la résolution des conflits par les Cours, les Commissions de résolution des conflits fonciers et les instances *ad hoc* prend non seulement énormément de temps mais nécessite également une maîtrise de leur rouage et un minimum d'acointances politiques et partisans. Ces instances sont d'ailleurs perçues par les populations locales comme étant inégalitaires, favorisant les concessionnaires et leurs alliés politiques ainsi que les individus liés aux « bons » réseaux de pouvoir<sup>173</sup>.

La richesse et l'accès matériel aux conditions de la légalité constituent également des éléments discriminants. Si peu de paysans et de membres des communautés locales possèdent des titres en règles et se trouvent ainsi en situation de vulnérabilité face à la dynamique concessionnaire, c'est avant tout parce que ces certificats sont extrêmement onéreux. Il faut dire que les coûts informels sont si élevés que les procédures sont rarement menées à leur terme : alors que le coût officiel de l'enregistrement ne s'élève qu'à 4 ou 5 dollars, les coûts informels s'élèvent entre 300 et 400 dollars en province, encore plus à Phnom Penh<sup>174</sup>. La justice connaît les mêmes dérives : quelle que soit l'instance choisie ou imposée, le coût est démesuré par rapport au salaire de ces individus qui ne gagnent souvent pas plus d'un dollar par jour, du fait des versements parallèles nécessaires à l'avancée du dossier et des frais de transport entre le village, le district et la province. Une véritable fracture existe entre les « pauvres » et les « riches » qui seuls peuvent se payer le luxe d'obtenir des papiers, d'être légaux et de se défendre. Si très peu de paysans possèdent des titres, c'est aussi parce que leur obtention nécessite des ressources techniques et humaines souvent inaccessibles aux petits propriétaires qui cherchent à obtenir un certificat et inexistantes au niveau des administrations provinciales et de district<sup>175</sup>.

Le partage inégal de la richesse, de la maîtrise de la loi et des ressources techniques et humaines crée ainsi une exclusion sociale qui ne cesse de s'aggraver sous l'effet des dérives du système concessionnaire. Après le coup d'Etat de 1997 par exemple, pour redorer son

<sup>173</sup> So Sovannarith, Real Sopheap, Uch Utey, Sy Rathmony, Brett Ballard & Sarthi Acharya, *Social Assessment of Land in Cambodia...* *op.cit.*

<sup>174</sup> Ibidem

<sup>175</sup> C'est d'ailleurs un des points retenus par les coopérations nationales et des projets français (AFD) et allemands (Kfw) par exemple aident concrètement les planteurs individuels (cas de l'hévéa notamment) et les agriculteurs (cas de l'irrigation) dans ces démarches. Source : entretiens, Phnom Penh, octobre 2004 et Paris, décembre 2004 ainsi que documents internes de l'AFD.

blason auprès des bailleurs de fonds, le gouvernement a débuté une opération de « nettoyage » du secteur forestier. La lutte contre les coupes illégales s'est bien évidemment avant tout orientée vers les petits entrepreneurs individuels et les exploitants ne bénéficiant ni de concessions, ni de connections politiques, les grands concessionnaires étant à peine concernés<sup>176</sup>. Les villageois et les migrants s'adonnent effectivement à la déforestation illégale, notamment pour libérer des terres et faire avancer les fronts pionniers. Mais il n'est pas moins certain que ces faits avérés sont régulièrement instrumentalisés par le pouvoir central pour protéger les propriétaires et principaux bénéficiaires des concessions<sup>177</sup>. Cette tactique de contournement classique s'est très concrètement traduite par la perte de milliers d'emplois chez les petits exploitants individuels ou villageois, favorisant une concentration des profits par les concessionnaires et une monopolisation de l'accès aux forêts.

Bien évidemment, tout ne peut pas se résumer en un affrontement dual entre les « riches » et les « pauvres », entre les concessionnaires et les « communautés locales ». Même si les effets simultanés et complémentaires d'enrichissement et d'appauvrissement sont puissants, des processus de différenciation sociale plus subtils sont à l'œuvre. Les grands concessionnaires, les généraux et commandants de l'armée, les proches du Premier ministre, du ministre de l'Intérieur ou du ministre de l'Agriculture sont certes les principaux bénéficiaires du système concessionnaire, mais de nombreux autres acteurs y trouvent de quoi s'enrichir, ou du moins vivre correctement. Parmi ceux-ci figurent les nombreux sous-traitants employés par les concessionnaires pour exploiter la forêt, recruter la main-d'œuvre, transporter le bois ; les militaires non gradés qui travaillent en tant que sous-contractants, employés ou gardes ; les policiers, militaires et fonctionnaires en position de bénéficiaire ici ou là des nombreux versements parallèles ; les chefs de village ou de commune qui apaisent les conflits et trouvent des compromis avec les concessionnaires ; etc.

Au sein des villages, les différenciations sociales et plus encore les réactions différenciées face à la création puis au déploiement des concessions sont elles aussi importantes. Les lignes de clivages sont dessinées à la fois par l'âge, ou plus précisément la hiérarchie sociale liée à l'âge, par le statut social, par l'expérience migratoire ou professionnelle, par la proximité à

<sup>176</sup> P. Le Billon, « Logging in Muddy Waters... », art. cité

<sup>177</sup> Cette stratégie est même rationalisée comme l'indique les lettres du ministre de l'Environnement au secrétaire d'Etat, n°32 Ror Bor, Bor Sthor, 11 juillet 2001 et n°49 Bor Sthor du 22 octobre 2001 mettant en avant ces dérives des « petits » tout en soulignant les améliorations remarquées du côté des « grands », les concessionnaires attirés.

l'autorité locale. Ce dernier point est fondamental. Lorsque les compagnies concessionnaires décident de faire appel à la population locale, la concurrence est vive pour l'accès à l'emploi en raison de sa rareté relative et de l'absence de toute alternative. Les chefs de commune ou de village jouent souvent le rôle de recruteurs et la sélection se fait nécessairement en fonction des accointances familiales et des relations clientélistes<sup>178</sup>. Leur position d'intermédiaire associée à leur statut d'autorité favorise en outre certaines dérives : des cas d'appropriation de terres villageoises ou de terres appartenant à des individus par les chefs de village pour les revendre aux compagnies concessionnaires ont été dénoncés par des ONG<sup>179</sup>. Par ailleurs, les forestiers (le plus souvent non les concessionnaires eux-mêmes mais leurs sous-traitants civils ou militaires) peuvent mener des démarches individuelles auprès des paysans et négocier leur embauche, leur coopération ou la fin des hostilités contre de l'argent ou du bois. Ils ciblent avant tout des jeunes gens, des migrants, des hommes qui ont travaillé en dehors du village, souvent comme soldats, voire comme ouvriers forestiers.

Les récits fournis par les défenseurs des droits de l'Homme et les ONG environnementalistes présentent le plus souvent un récit homogène de la pénétration de l'économie concessionnaire et de la réaction des habitants à celle-ci : il y aurait toujours hostilité, souvent de la résistance, parfois des réactions violentes. La réalité semble plus complexe et les réactions beaucoup plus diverses et ambiguës, entre individus mais aussi pour un même individu<sup>180</sup>. Il y a à la fois résistance (villageois qui guident les concessionnaires dans les zones les moins arborées, qui récupèrent « illégalement » des terres), acquiescement (acceptation d'emplois mal payés), négociations (sur des compensations financières, sur le financement d'infrastructures dans le village ou de réparations, par exemple de routes ou de barrages), pressions (attaque des bûcherons ou obtention par la force de matériaux pour bénéficier des infrastructures ou des investissements promis) et même coopération. L'opposition frontale aux coupes est rare en raison de l'inégalité juridique, financière, sociale et politique entre concessionnaires et villageois, en raison aussi du lien entre forestiers et forces armées, en raison enfin de la reconnaissance du pouvoir d'Etat dont bénéficient les concessionnaires. Généralement, les actions violentes n'ont lieu que lorsque des accords préalablement négociés n'ont pas été tenus. Cette attitude ambiguë s'explique aussi par l'ambivalence de la signification sociale de

<sup>178</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, op.cit.

<sup>179</sup> Plaintes de paysans auprès de l'Assemblée nationale rassemblées par Global Witness.

<sup>180</sup> La meilleure source en la matière est l'étude menée par Ruth Bottomley dans un village de la province du Ratanakiri, à la frontière vietnamienne et publiée notamment dans "Contested Forests: An Analysis of the Highlander Response to Logging, Ratanakiri Province, Northeast Cambodia", (pp.587-606), *Critical Asian Studies*, vol.34 n°4, 2002

cette économie concessionnaire pour les villageois<sup>181</sup> : à la fois une contrainte, une atteinte à leur patrimoine, à leur mode de vie, à leurs ressources naturelles et à leurs outils et moyens traditionnels de travail et une opportunité d'accès à l'économie de marché, à la modernité matérielle (maison en bois, moto, voitures, vêtements) et à des opportunités de développement, individuelles (emploi, ressources monétaires) et collectives (routes, et plus généralement infrastructures).

### **Une diffusion généralisée du modèle de la concession**

Au terme de cette analyse du secteur forestier, il apparaît beaucoup plus clairement que le modèle concessionnaire n'est pas, ou pas seulement, une modalité de gestion d'infrastructures ou de ressources naturelles qui mettrait l'accent sur la coopération entre un « public » et un « privé » bien identifiés, sur une contractualisation transparente et surveillée entre acteurs et institutions responsables, ainsi que sur des objectifs économiques et financiers. L'analyse des concessions économiques et forestières démontre au contraire la primauté des logiques politiques et sociales dans la signification de ce modèle, dans ses effets aussi. La trajectoire historique cambodgienne, faite de violence et de domination autoritaire, de dépendance économique et de fortes inégalités sociales, imprègne inévitablement les contours des concessions forestières comme des autres formes de concessions. Il est frappant de noter comment cette forme de gestion trouve un terrain favorable au Cambodge : le système concessionnaire s'est progressivement étendu pour atteindre toutes les autres ressources naturelles (productions agricoles, pêche, mines et carrières), mais aussi le patrimoine (œuvres d'art, sites archéologiques), les infrastructures (routes, ports, barrages, universités...), les activités économiques (tourisme, exportation de textiles, organisation des hommes d'affaires), les frontières... L'analyse du secteur forestier permet de comprendre pourquoi cette forme spécifique de délégation est devenue dominante : en laissant précisément aux acteurs locaux une marge de manœuvre exceptionnellement élevée, elle a l'avantage de transformer une contrainte extérieure (l'imposition ou du moins la proposition insistante des bailleurs de fonds d'adopter la formule du partenariat public-privé) en une opportunité inégalée. Malgré le poids des pressions internationales, des conditionnalités et de l'orientation des dons et des prêts, les élites économiques et politiques trouvent dans ce schéma des possibilités particulièrement

---

<sup>181</sup> *The Forest Sector in Cambodia...op.cit.*

pratiques et souples pour poursuivre leurs objectifs en termes de contrôle, de domination et d'enrichissement.

Sans entrer dans le détail, un aperçu des différentes modalités d'application du modèle permet d'en apprécier l'ampleur et la variété, mais surtout de comprendre encore davantage la signification et le rôle politiques des concessions cambodgiennes.

Le cas des exploitations agricoles a d'ores et déjà été évoqué à travers l'analyse des concessions forestières. La production d'hévéa mérite cependant une petite présentation : elle illustre une modalité originale de la concession, la gestion privatisée des plantations d'Etat. Dans ce secteur, la privatisation totale ou la concession à des privés, notamment étrangers, a en effet été refusée par les autorités politiques pour des raisons nationalistes, les planteurs d'hévéa ayant constitué pendant la colonisation française et même jusqu'au milieu des années 1960 les grands acteurs de la dépendance économique du Cambodge, pour des raisons de souveraineté aussi, les dirigeants cambodgiens craignant qu'une délégation en bonne et due forme à des professionnels étrangers n'entraîne leur maîtrise sur le secteur, et leurs sources de pouvoir et de financement<sup>182</sup>. Au début des années 1990, ces plantations ont été transformées en établissements publics à vocation économique et bénéficient à ce titre d'une autonomie de gestion en matière de production, d'exportation et de bénéfices. En revanche, on retrouve les mêmes « dérives » par rapport au modèle initial, les mêmes fuites en avant et les mêmes processus d'appropriation. Parmi les sept plantations, seules deux d'entre elles ont renoué avec la rentabilité et ont effectivement défini une politique d'investissement à long terme ; la rationalité économique n'est visiblement pas le souci des gestionnaires « privés » des plantations « publiques » puisque le niveau si faible du prix d'achat pousse les producteurs à vendre en contrebande dans les pays voisins (où le prix est au moins supérieur de 30%) et que le pays vend sa production à l'état brut à des opérateurs vietnamiens en raison de l'absence de certification de l'hévéa cambodgien pourtant connu pour être historiquement d'excellente qualité ; les principaux acteurs du secteur sont liés à Hun Sen lui-même, à l'instar de Mong Reuthy ou de généraux proches de lui ; et la « gestion actuelle des plantations reste confidentielle, népotique et source d'enrichissement pour quelques opérateurs privés et publics<sup>183</sup> »...

<sup>182</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004

<sup>183</sup> Fiche de synthèse : *Le caoutchouc au Cambodge*, mission économique de l'Ambassade de France à Phnom Penh, mai 2003, p.1

La pêche connaît en revanche une forme plus classique de concession, la rupture avec l'histoire coloniale, voire précoloniale, ayant été moins brutale<sup>184</sup>. Historiquement, les concessions existent en effet dans ce secteur dès la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle ; elles étaient octroyées à des investisseurs, souvent des commerçants chinois, qui faisaient appel à la sous-traitance et réalisait ainsi un partage de la rente poissonnière entre de nombreux intermédiaires. Avec le Protectorat français, tout comme aujourd'hui avec la présence massive des donateurs, un processus de rationalisation fut entamé pour accroître les revenus effectivement perçus par l'administration coloniale. En 1975 toutes les réglementations et les organisations antérieures furent supprimées, puis le modèle concessionnaire fut remplacé en 1979 par un système de pêches collectives organisé autour de groupes de solidarité. Cependant, des quotas furent octroyés dès cette époque à de hauts fonctionnaires et à des militaires, préludes au retour des concessions. Dès la fin des années 1980, dans l'espoir de remplir les caisses de l'Etat, celles-ci furent réofficiées sous la forme de contrats à deux ans vendus aux enchères dans les zones les plus poissonneuses du pays. Elles furent transformées en 1999 en concessions (ou lots) de quatre ans octroyées par la procédure du gré à gré puis interdites par la réforme de 2001 en raison de l'importance des conflits entre les concessionnaires d'une part, les pêcheurs individuels et les agriculteurs, notamment les producteurs de riz, de l'autre. Depuis la fin des années 1990, les bailleurs de fonds tentent de contrer les processus d'accaparement, d'accroissement des inégalités et de tensions entre les populations et les acteurs les plus puissants du secteur en promouvant une organisation centrée sur les communautés de pêcheurs. Dans les faits cependant, les tendances mises en évidence à propos du bois sont également perceptibles dans la pêche : les anciens lots sont toujours en activité et il semble que les autorités locales, les militaires et les concessionnaires n'appliquent pas les nouvelles règles ; les rapports de pouvoir ne sont pas en faveur des communautés de pêcheurs qui se heurtent aux pratiques coercitives et prédatrices des autorités politiques et militaires locales et qui sont le plus souvent manipulées, ou du moins influencées et largement contrôlées par des membres appartenant au PPC ; la sous-traitance se développe, anéantissant *de facto* la politique anti-concessionnaire puisque les pêcheurs individuels ou organisés en communauté finissent par travailler massivement pour des tiers. Si elle est moins puissante et visible que dans la forêt, la production d'inégalité est bien réelle dans la pêche, les autorités du gouvernorat et les politiques locaux jouant un rôle important dans le secteur à

---

<sup>184</sup> Toutes les informations de ce paragraphe sont issues de Bruce McKenney and Prom Tola, *Natural Resources and Rural Livelihoods in Cambodia...* *op.cit.*, pp.47-72 ainsi que des entretiens à Sihanoukville et à Prey Nup, octobre 2004.

travers des prête-noms et l'implication de proches, voire directement, à travers aussi l'octroi de permis de pêche à des individuels ou à des groupes d'individus contre redevance informelle ou partage des recettes de la pêche. Ce partage se réalise parfois avec des militaires qui offrent en contrepartie de la protection ; inversement, des militaires ou des groupes armés qui contrôlent une zone peuvent exiger de l'argent du concessionnaire pour qu'il puisse exploiter en toute tranquillité les eaux concédées. La pêche s'avère donc aussi un lieu d'expression de la violence et pas uniquement en raison de la présence des militaires : les pêcheurs individuels par exemple sont souvent contraints par des propriétaires de lots, alliés à des intérêts politiques locaux, de passer des arrangements informels. On assiste aux mêmes dérives, aux mêmes fuites en avant, aux mêmes cercles vicieux liant améliorations techniques et stratégies de contournement bien qu'elle soient atténuées par la moindre importance économique et financière de la pêche : le problème des droits effectifs de l'accès sûr des petits pêcheurs aux zones ouvertes n'est toujours pas résolu ; les pêcheurs individuels comme les grands concessionnaires perpétuent les pratiques illégales et destructives des ressources halieutiques, dans les eaux publiques aussi bien que dans les lots ; le système des concessions continue à s'étendre, malgré l'arrêt officiel de cette politique ; des zones d'accès ouvert sont vendues illégalement, souvent par des militaires, des représentants des autorités locales et les concessionnaires eux-mêmes ; il existe du braconnage dans presque toutes les concessions ; des voies de passage sont fermées si bien que les locaux doivent payer une taxe pour traverser les concessions et poursuivre leurs activités.

Cette forme de délégation au privé concerne bien évidemment aussi les mines et les carrières de pierres, de sable et de matériaux de constructions. Les secondes concernent des zones relativement petites et font l'objet d'un même type de gestion en l'absence totale de contrôle sur les carrières concédées<sup>185</sup>. Les informations concernant les premières sont plus riches et laissent entrevoir des caractéristiques plus précises de cette application du modèle concessionnaire. En 2004, une vingtaine de dépôts d'or étaient identifiés au Cambodge et au moins six licences d'exploration ont été à nouveau octroyées entre mars et juillet 2004. Comme pour les forêts, il est frappant de noter la prégnance des modes de gouvernement violents et producteurs d'inégalité passant par des pratiques illégales indissociables du modèle de la concession<sup>186</sup>. Depuis juillet 2001, date de promulgation de la loi réglementant les activités minières, les mines sont théoriquement considérées comme illégales si elles n'ont

<sup>185</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia*, *op.cit.*

<sup>186</sup> Oxfam America, *Small-scale gold mining in Cambodia*, July 2004

pas obtenu de permission en bonne et due forme à travers un contrat de concession. Cependant, le panorama actuel est tout autre : certaines mines sont contrôlées *de facto* par les forces armées ou les polices locales ; surtout, la plupart des compagnies n'ont qu'un permis d'exploration qu'elles utilisent en réalité pour exploiter le sous-sol cambodgien. Tel semble être le cas d'une compagnie chinoise qui viendrait de se voir octroyer, en dehors de toutes les règles légales du modèle concessionnaire, le droit d'explorer tout le sous-sol cambodgien<sup>187</sup>. Outre les politiques locaux, les militaires sont là encore des acteurs incontournables : ils sont impliqués à la fois dans l'exploitation directe, dans le contrôle des zones minières, dans la préservation de l'ordre et dans la « protection », c'est-à-dire l'autorisation implicite et tacite donnée à la population d'exploiter les mines moyennant versements réguliers à l'armée. La continuité des pratiques est là aussi flagrante, les populations locales payant les militaires actuels comme ils payaient dans les années 1970 les militaires Khmers Rouges et avant eux les militaires du régime sihanoukiste. Contrairement à d'autres situations similaires (par exemple en Indonésie<sup>188</sup>), les grands groupes miniers internationaux sont absents du Cambodge et, tout comme pour le bois, le secteur est caractérisé par un manque d'opérateurs professionnels et un désintérêt évident des pouvoirs publics pour une rentabilisation économique du secteur. Sont présents essentiellement des Cambodgiens (militaires, affairistes liés aux militaires, aux policiers ou aux politiques locaux), des Coréens et des Chinois. La concentration s'accélère également avec la baisse du nombre des mineurs indépendants et la montée de compagnies qui prennent le contrôle d'exploitations artisanales et « illégales » en ponctionnant les mineurs et des processus de différenciations sociale sont à l'œuvre dans un contexte de grande pauvreté : les migrants et mineurs locaux peuvent ne gagner que 1,5 à 2,5 dollars par jour tandis que les mineurs possédant des machines peuvent obtenir jusqu'à 10 ou 15 dollars par jour. Les problèmes de santé et d'environnement sont réels avec la déforestation bien entendu, mais aussi et surtout l'exploration et l'exploitation faites en dehors de toutes les normes de sécurité, notamment avec l'usage intensif de produits chimiques dangereux et la contamination d'eaux de source.

Le tourisme, l'une des principales ressources du pays, est lui aussi largement organisé sur le mode concessionnaire. L'administration d'Angkor est même un exemple des aberrations que peut susciter la mise en œuvre d'une technique de gestion dans un contexte politique

<sup>187</sup> Entretiens, Phnom Penh octobre 2004 et F.Mengin, « la variable chinoise », *infra*.

<sup>188</sup> Anna Tsing, « Inside the Economy of Appearances », *Public Culture*, 12 (1), pp.115-144

inadapté<sup>189</sup>. Avec la paix et l'ouverture du pays, le patrimoine archéologique a vite été l'objet de la convoitise des bailleurs de fonds et des ONG d'une part, des élites cambodgiennes de l'autre. La grande tradition archéologique française s'est à nouveau investie dans un terrain qu'elle connaissait parfaitement et c'est ainsi que, pour gérer le site exceptionnel d'Angkor, la création d'un établissement public à autonomie de gestion, l'APSARA, a été proposée et finalement acceptée. Bien évidemment, cet établissement a très rapidement rencontré d'énormes difficultés, aussi bien dans la définition de ses compétences et de ses projets que dans le contrôle des activités archéologiques en raison d'un manque flagrant de personnes qualifiées, de problèmes financiers, du manque de coordination avec les autres organisations et entités, des agendas différents selon la catégorie de personnel, des problèmes politiques entre les ministères et au sein du gouvernement... L'objectif principal de cette organisation, conçue dès le départ comme distincte et indépendante du ministère de la Culture, était d'ordre financier et commercial. Cependant, la faiblesse des revenus versés à l'Etat par l'APSARA a rapidement conduit les autorités à songer à une formule de délégation de gestion plus poussée encore : un contrat a octroyé en 1999 la gestion de la billetterie à la Sokimex de façon à ce que les recettes pour l'Etat soient supérieures à celles reçues antérieurement sur gestion APSARA ; néanmoins, les termes au départ excessivement avantageux pour la compagnie de Sok Kong<sup>190</sup>, ce très proche de Hun Sen, puis remaniés sous la pression des bailleurs de fonds en 2000<sup>191</sup>, restent très favorables pour la Sokimex. Etant donné l'opacité du budget cambodgien, rien n'indique que ces sommes entrent effectivement dans le budget de l'Etat ; mais il est en revanche certain que la Sokimex réalise ainsi d'énormes bénéfices, d'autant plus importants d'ailleurs que les mesures d'entretiens sont réelles mais minimales et que les tâches de restauration sont prises en charge par des programmes de coopération bilatéraux. De fait, les sites archéologiques eux-mêmes ont peu à peu fait l'objet, non pas de concessions en bonne et due forme, mais d'une gestion de l'aide et de la coopération internationale qui aboutit à une modalité allusive de la concession : les donateurs (principalement français, allemands, japonais, indiens, chinois, américains) se battent pour obtenir la restauration de temples si bien que chacun d'entre eux obtient pour ainsi dire une « concession » sur tel ou tel périmètre, sans que les normes de restauration soient harmonisées, sans que les compétences

<sup>189</sup> Ces informations sont essentiellement issues d'entretiens menés à Phnom Penh et à Siem Reap en octobre 2004 ; voir également Masha Lafont, *Pillaging Cambodia. The Illicit Traffic in Khmer Art*, London, McFarland & Company Inc. Publishers, 2004

<sup>190</sup> Toutes les recettes devaient aller à la Sokimex qui ne devait verser de façon forfaitaire que 1 million de dollars par an. Cette somme était supérieure aux sommes qui entraient préalablement dans les caisses de l'Etat mais était dérisoire par rapport aux sommes effectivement perçues par la Sokimex.

<sup>191</sup> Désormais, la Sokimex ne touche « plus que » 50% du prix des entrées et, au-delà des 3 millions de dollars, seulement 30%.

requisies soient nécessairement réunies, sans qu'un calendrier soit précisé. En l'absence d'une vision globale, cette gestion concessionnaire généralisée permet des dérives inquiétantes : poursuite du pillage des temples et des statues khmers ; absence d'inventaire et de cadastre ; désintérêt pour des sites considérés comme mineurs en termes d'attraction touristique mais qui se révèlent majeurs en termes d'approfondissement des connaissances historiques de l'empire khmer. Le développement anarchique de Siem Reap, qui n'est pas directement lié à la concession du site à APSARA et à la Sokimex, résulte cependant aussi de cette conception fragmentée, financière et de court terme du principal lieu touristique du pays. En effet, la gestion foncière urbaine est du strict ressort des autorités urbaines, sans concertation avec les entités spécialisées dans la gestion des sites archéologiques, et même en concurrence avec elles. Leur éviction de la gestion, et donc des retombées économiques directes de la richesse touristique, les incite à trouver ailleurs des ressources, notamment dans le développement peu regardant de l'hôtellerie et dans la spéculation foncière. Les autorités locales ont d'ailleurs refusé d'adopter un projet de réglementation urbaine élaboré et financé par l'AFD<sup>192</sup>. Le site d'Angkor fournit un très bel exemple du comportement volontairement partiel et partial des bailleurs de fonds face au système concessionnaire et, de façon plus générale, face aux réformes que, d'une manière ou d'une autre, ils soutiennent : malgré les développements dangereux et incertains décrits plus haut, ils continuent à s'en tenir aux discours, aux actions formelles et à l'autosatisfaction en forme de justification de leur mission. C'est ainsi que l'UNESCO vient de retirer les temples d'Angkor de la liste du patrimoine en danger en affirmant que « la préservation du site contre la destruction a été plutôt bien assurée et les opérations de restauration coordonnées par l'UNESCO depuis 1993 peuvent être considérées comme un succès » et en disant explicitement qu'il n'y avait à craindre « les fouilles illégales, les pillages et les mines<sup>193</sup> ».

A quelques kilomètres de là, le site de Phnom Kulem, première capitale de l'empire Khmer fondé au IX<sup>ème</sup> siècle, a lui aussi été concédé... de façon beaucoup moins formalisée et contractualisée<sup>194</sup>. Le général Chea Man et un officier et député du PPC, Sieng Nam se sont appropriés ce site sacré au nom de leur action passée pour déminer la zone. Eux aussi ont fait appel à un autre privé, une société malaisienne, pour construire une route d'accès, moyennant

<sup>192</sup> Voir le rapport Ficatier, Postévaluation des projets AFD.

<sup>193</sup> Communiqué du patrimoine mondial, réunion du 28 juin – 7 juillet 2004 à Suzhou, RPC cité par A.M.Romero, « Angkor n'est plus en danger », *Le Figaro*, 8 juillet 2004.

<sup>194</sup> Entretiens et « Voir Angkor et la faire mourir. Danger : tourisme » in *Paris Match*, n°2861 du 17 au 24 mars 2004

l'octroi plus ou moins légal d'une concession forestière. Et là encore, les recettes pour l'Etat sont dérisoires, sinon inexistantes. Le tourisme est certes concentré presque exclusivement sur Angkor, mais des initiatives émergent actuellement, promues et financées par des acteurs plus ou moins sérieux et honnêtes qui tentent de surfer sur le discours ambiant concernant la nécessaire diversification du secteur. Il est frappant de constater que toutes ces réalisations ou propositions relèvent du modèle concessionnaire. Tel est le cas du projet de musée de Siem Reap : dans une logique purement visuelle et commerciale, les œuvres actuellement à Phnom Penh pourraient être transférées dans la seule ville cambodgienne systématiquement visitée par les touristes ; le musée serait géré sur le mode concessionnaire par des intérêts thaïlandais associés à des politiques du Funcinpec et du PPC, en l'absence de toute réflexion sur le patrimoine archéologique et sur un développement plus équilibré du tourisme. Tel est le cas aussi d'une opération d'éco- et agro-tourisme autorisée par le gouvernement et réalisée par des Chinois<sup>195</sup>. En dépit des problèmes politiques et sociaux évident du projet (localisation dans des forêts sacrées de la minorité Suy), cette opération prétend développer des activités de divertissement, un casino, un centre commercial, un parc à thème, une station thermale et des villages folkloriques sur le modèle de la concession territoriale. Tel est le cas encore du Cambodian Wildlife Sanctuary situé aux environs des temples d'Angkor : il y est prévu un zoo et un parc safari sur un espace occupé par 20.000 personnes environ et grillagé et électrifié pour la circonstance. L'ONG américano-cambodgienne à la tête de cette initiative, The Cambodia Wildlife Habitat Conservation, est en réalité une joint-venture entre un avocat de San Diego, David Casselman et le fils de Sok Kong, propriétaire de Sokimex ; il n'est pas inutile ici de rappeler que cette société, qui gère donc la billetterie d'Angkor ainsi que des concessions économiques et forestières, est impliquée dans des activités illégales de bois précieux en alliance avec des militaires<sup>196</sup>. On pourrait également citer à ce propos les prospections actuelles faites par des groupes pour l'installation de clubs de vacances dont l'un, Sokha Beach, a déjà été réalisé par la fameuse Sokimex. Un dernier exemple est fourni par le projet de concession d'une île, émanant de la Royal Overseas Co Ltd, afin d'établir un centre de tourisme très original<sup>197</sup>. La lettre fait mention d'une demande :

---

<sup>195</sup> United Nations, *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia...* *op.cit.*

<sup>196</sup> Ibidem et *Project Agreement between the Ministry of Environment Kingdom of Cambodia and the Cambodia Wildlife Habitat Conservation*, signé le 9 mars 2004 par David Casselman, directeur adjoint, et Sok Hong directeur du Cambodia Wildlife Habitat Conservation et de Mok Mareth, ministre de l'Environnement.

<sup>197</sup> Lettre de Royal Overseas Co, Ltd au Premier ministre cambodgien, datée du 25 juin 2003 et signée Prasert Sirisenglert, président de la Roayl Overseas Co. Ltd.

« for leasing or concession island for 70 years with size of 10.000 ha for developing a new capital in the island of Phum Koh Kong, Koh Kong province (...) The Royal Overseas Co. Ltd – with its central office located in Thailand and Singapore – has decided to choose a geographical area of Phum Koh Kong in order to develop a new capital for its permanent center. The development of the organization projects are as follow:

1. Establish a world Tourism Capital for South East Asia.
2. Establish a central bank for Global Financial Institutes setting their international Commercial Branch.
3. Establish a Peace University consisted of consultant commission with participation of the Cambodian minister of Education, Youth and Sports and Ministers of Education in the South East Asia. This University consists of the faculties of Medecine, Agriculture, Defense, Administration, World Peace, International Relations, Economy, Maws and Sciences.
4. The Fund of this development project is from World Financial Organization Countries – a major bank in Thailand and Singapore. The establishment of Royal Overseas Co. Ltd. For World Peace will have good influence and good will for the whole World.
5. To establish a International Sea Sport, Airport, International Commercial Center, Tourism area, golf court, and other infrastructures for serving the social activities...<sup>198</sup> ».

Et de terminer la lettre de requête par l'inévitable évocation au

« the huge contribution to develop the Cambodian economy, trade, tourism, international relations to help to push for the progress and prosperity for serving the benefits of the Cambodian people and the people in the region (...) Expect that Samdech Prime Minister would Kindly take your invaluable time to examine and make the decision on our purposes and our proposals. And if Sir, we will have an opportunity to cooperate together (...)<sup>199</sup> ».

Tous ces exemples suggèrent une dimension nouvelle de la concession, à savoir son couplage assez systématique avec des activités délictueuses : coupes illégales, pillage et blanchiment. Sans entrer ne serait-ce que dans une analyse préliminaire de celles-ci, on peut toutefois noter qu'on y retrouve la structure à la fois centralisée et fragmentée décrite à propos de la forêt ainsi qu'une gestion concessionnaire des activités. Le pillage des statues et œuvres khmers dans les temples cambodgiens par exemple est le fait groupes organisés qui « exploitent » les zones qu'ils commandent<sup>200</sup>. Ils sont principalement composés de militaires et les zones de contrôle et de pillage sont très strictement délimitées et divisées. Ils opèrent par petits groupes de 4 ou 5 sous le commandement d'un général ou d'un militaire assez haut placé en charge de la région. On estime à environ 500 à 700 le nombre de soldats pilleurs et à une dizaine les

<sup>198</sup> Ibidem

<sup>199</sup> Ibidem

<sup>200</sup> Masha Lafont, *Pillaging Cambodia... op.cit.*

gangs opérants, souvent la nuit ou les jours de grandes pluies, à Angkor. Parfois les soldats sont autorisés à rechercher des pièces par eux même sur les temples qu'ils connaissent.

Mais les activités économiques ne sont pas les seules concernées par la diffusion du modèle concessionnaire ; les frontières aussi sont *de facto* mises en concession. Deux projets en cours de réalisation ressortissent de cette problématique selon des modalités différentes. Avec la frontière thaïlandaise, le projet est quasi institutionnalisé<sup>201</sup>. A l'initiative de la société Chhay Chhay Investment Ltd (où les intérêts thaïlandais sont prépondérants) et s'inscrivant dans une stratégie régionale de la Thaïlande, le projet se traduit par la création d'une zone de développement commercial et industriel à Poipet. Ce projet, sorte de zone franche classique de type maquiladora, a été approuvé par le gouvernement cambodgien en mai 2004 et il bénéficie, du côté thaïlandais, d'un très fort soutien, avec le financement de la réhabilitation de routes (route 48 sur la côte sud et la route 67 au nord), ces travaux étant confiés aux équipes du génie militaire thaïlandais. Même si ces trafics sont sources d'enrichissement, l'ampleur des flux de travailleurs clandestins et de la contrebande est telle qu'elle a suscité une demande de politique en la matière : 81 hectares vont être octroyés pour concrétiser une zone de libre échange commerciale et 390 hectares vont être dédiés à la partie industrielle. Cette nouvelle sorte de concession a donc simultanément pour ambition de promouvoir les échanges entre les deux pays et de gérer les frontières en déléguant à un privé le contrôle des flux migratoires et des flux de marchandises légaux et illégaux.

Avec la frontière vietnamienne en revanche, le projet est plus informel et secret<sup>202</sup>. La gestion des frontières est ici concédée, sans que les termes du contrat ne soient connus avec une grande précision. On sait néanmoins que Try Pheap (ou Ty Pheap puisque les deux orthographes sont successivement utilisées dans la lettre), une compagnie cambodgienne spécialisée dans l'exportation de poisson, dans la production d'hévéa, dans l'exploitation de graviers et dans diverses autres activités, associée à des compagnies vietnamiennes, a demandé par l'intermédiaire ou à l'initiative du député de la région du Rattanakiri, l'autorisation de construire une route le long de la frontière vietnamo-cambodgienne. En

---

<sup>201</sup> *Cambodge Actualités*, mission économique de l'Ambassade de France à Phnom Penh, septembre 2004 et Fiche de synthèse, *Les infrastructures routières au Cambodge*, mission économique de l'Ambassade de France à Phnom Penh, avril 2004.

<sup>202</sup> Traduction (souvent aléatoire) d'une lettre du député du Rattanakiri, Bou Thang, au Premier ministre, Phnom Penh, datée du 16 octobre 2003 réalisée pour une réunion entre gouvernement et groupe consultatif sur les forêts du 12 juillet 2004

contrepartie de cette construction, une zone d'un kilomètre de chaque côté de la route devrait être concédée à la joint-venture pour planter des arbres afin de générer des revenus.

« By agreement, the company agreed to build a red soil road size 400 km by 9 meters starting from O'rang district, Mondulkiri, Dak Dam post to Dragon Tail region, Rattanakiri, along Cambodian-Vietnamese border. The road will cost at USD 4,000,000 (USD 10,000 per kilometre) and bridge construction cost USD 2,000,000. After it finish, the company requests for the land concession [in return] with 1 kilometre wide along the road sides (left and right) so that the company will plant rubber-acacia-Chan Kreuzna trees and various plants for the company's income source of income (sic) (...) To make the company feel confident in preparation for investment capital, the company proposed me, as a Member of Parliament in the north-east region, to contact and ask for a decision and support from Samdech Prime Minister regarding this case (...)»<sup>203</sup> ».

Dans sa lettre le député soutient bien évidemment le projet au nom du développement régional, de la souveraineté nationale, mais aussi d'enjeux politiques plus électoralistes et notamment de la fidélité envers une compagnie qui a toujours financé ses campagnes électorales.

« At present, people have very difficulty to travel by road from Mondulkiri to Kratie. They spent time to cross through Vietnam or go back to Rattanakiri and Strung Treng before reaching Rattanakiri. On the other hand, during the election campaign, the opposition party attack the government by raising the in development (sic) along the border, [accusing] the government of neglecting to think about the sovereignty. If the project will be successful, this project will not only help facilitate the people's travel straight to Mondulkiri-Rattanakiri or onwards trip as well as enhancing the national economy, it also protects the sovereignty with development especially upholding further population and internal political affairs. On the contrary, if the project fails, the government will suffer lose because the company already agreed to build road before clearing for plantation. At least the people understand about the royal government's heartfelt preoccupation on the border region, which contradicting to the opposition party's attack. In the spirit to support Ty Pheap Company, which the company always assisted a lot to my political affairs in the past directly or indirectly from its foreign company partners, I would like to ask Samdech Prime Minister to give agreement in principle and support for this project. Any worry over cutting trees from both road building and plantation project is unavoidable even though it is carried by the private company or the state. I understand that this is not an obstacle because according to the site observation, the forest in this region suffered completely destruction. On the other hand, regarded the impacted trees, the company agrees to pay timber royalty to the government»<sup>204</sup> ».

---

<sup>203</sup> Ibidem.

<sup>204</sup> Ibidem.

Là encore, cet exemple de concession suggère que la part d'illégal voire de délictueux n'en est pas absente, les dernières phrases laissant entendre qu'est demandée une autorisation d'exploitation illégale du bois ; mais simultanément la rhétorique des bailleurs de fonds est pleinement intégrée par ceux qui ne cessent d'en violer les règles et les principes directeurs.

*Last but not least*, le développement lui-même est organisé, depuis le mandat de l'ONU et l'arrivée massive des institutions internationales, sous le mode concessionnaire. Qu'il s'agisse des bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, des ONG ou de ladite société civile, les caractéristiques majeures de cette présence étrangère sont la fragmentation et l'autonomisation. Ce processus résulte d'abord du caractère massif de l'aide et du nombre extrêmement élevé des intervenants : tous les bailleurs de fonds internationaux et nationaux sont présent au Cambodge ainsi que plus de 150 sociétés internationales de consultance et plusieurs centaines de sociétés de droit cambodgien, souvent plus virtuelles que réelles puisqu'elles existent avant tout pour répondre à la règle du correspondant sur place<sup>205</sup> et plusieurs milliers d'ONG. Il a fallu attendre 2004 pour que les donateurs décident de se coordonner et créent un comité de planification entre eux et le gouvernement. Mais cette coordination se traduit paradoxalement par une segmentation accrue des interventions dans la mesure où chacun des bailleurs « dirige » un secteur d'activité et se spécialise pour ainsi dire dans une approche ou un thème<sup>206</sup>. Il n'y a harmonisation ni des procédures d'appel d'offre, ni des mécanismes de décaissement, ni des critères d'évaluation entre les bailleurs de fonds<sup>207</sup>. La formation fournie par les acteurs extérieurs est définie par les donateurs et les ONG selon leurs propres termes de référence ; elle est en outre orientée sur la conduite de projets, non sur la fourniture de compétences aux fonctionnaires cambodgiens pour qu'ils puissent mener à bien leur mission de service public<sup>208</sup>, discuter et proposer une appréciation critique et autonome des propositions faites par les bailleurs<sup>209</sup>. Face à l'incapacité technique, humaine et financière des services administratifs à choisir, sélectionner, évaluer, examiner de façon critique et à émettre des avis sur la pertinence de ces propositions, on comprend que sans que cela ne résulte forcément d'une stratégie planifiée à l'avance, le développement soit *in fine* délégué par la bureaucratie cambodgienne à ces intervenants trop nombreux et trop contents

<sup>205</sup> *Cambodge Actualités*, mai 2004.

<sup>206</sup> Par exemple, lors du dernier comité entre les donateurs et le gouvernement, en septembre et décembre 2004, le FMI s'est occupé des finances publiques, la banque mondiale de la gouvernance, le Japon de la corruption, la Banque asiatique de développement du secteur privé, la France des réformes juridiques et judiciaires, le PNUD de la décentralisation et de la réforme de l'administration publique, l'Australie du partenariat avec les donateurs.

<sup>207</sup> World Bank, *Country Procurement Assessment Report*, June 2003 (last draft)

<sup>208</sup> *Cambodge Actualités*, mars 2004.

<sup>209</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004.

d'agir selon leurs propres termes de référence. De façon explicite en revanche, les autorités cambodgiennes ont adopté cette situation qui se caractérise par une réelle substitution de compétence ; elles laissent d'ailleurs entendre à tous les bailleurs, publics et privés, nationaux et multilatéraux, qu'ils sont individuellement responsables de « leur » projet. Chaque entité est laissée à son ou ses projets, avec ses propres rapports d'experts, ses propres recommandations, ses propres critères d'évaluation et de décaissement. Cette mise en concession de l'aide et du développement explique aussi le paradoxe mentionné plus haut : malgré critiques vives et répétées, malgré le constat de l'augmentation de la pauvreté, malgré l'analyse souvent lucide des tactiques de contournement, du processus de centralisation autoritaire et d'une gouvernance tout sauf « bonne », les flux financiers ne tarissent pas en raison précisément de cette autonomisation de l'aide.

### **L'impossible partenariat public/privé**

Toute la rhétorique et les politiques effectives de promotion du partenariat public-privé promues par les bailleurs de fonds sont comprises et interprétées dans ce contexte. La logique sous-jacente à la stratégie désormais centrale des gestionnaires de l'aide est connue : faire face aux dépenses démesurées suscitées par le développement des infrastructures, en faisant appel au privé et en lui donnant la responsabilité de la gestion<sup>210</sup>. Cette approche prétend de la sorte financer le développement grâce au partenariat entre l'Etat et des acteurs privés, ce qui devrait démultiplier les sources de financement, tout en promouvant un développement durable grâce au contrôle de l'Etat et simultanément à la diminution des risques d'investissement conséquence de la présence publique. Désormais tous les secteurs sont touchés par cette nouvelle modalité de gestion, les infrastructures routières bien sûr mais aussi les grands travaux publics, l'électrification et l'adduction, le transport, l'énergie, les réseaux câblés ou la formation professionnelle.

Il va de soi qu'au Cambodge, cette promotion du partenariat a immédiatement reçu un accueil favorable : elle a été interprétée comme une tentative de rationalisation et de mise en conformité orthodoxe de pratiques courantes et comme leur légitimation internationale. Sous

---

<sup>210</sup> Les ouvrages sont nombreux en la matière. Pour une présentation simplifiée mais intéressante par son caractère programmatique et idéologique, *Public Private Partnership and the Agence française de développement : A Renewed Approach*, département de la communication, AFD.

cette influence, les concessions conceptualisées et mises en place depuis longtemps pour les ressources naturelles ont été étendues aux infrastructures... dans une version quelque peu cambodgienne du modèle. Les routes ont été mises en concession récemment : les routes frontalières avec le Cambodge et le Vietnam évoquées plus haut sont en cours de construction ou de projet ; mais la route n°4 reliant Phnom Penh à Sihanoukville est déjà en service. Construite par les Américains pendant la guerre du Vietnam et récemment réhabilitée par eux, elle a été octroyée pour 35 ans par le ministère des Travaux Publics et des Transports à la société AZ Distribution dirigée par Ing Bun Hov, un proche de Hun Sen. Comme dans n'importe quelle concession, le droit de péage, payé dans un premier temps par les seuls camions, doit permettre de financer son entretien ; le caractère étonnant et peu orthodoxe du montage vient du fait que la route n°4 est la seule route en bon état du pays<sup>211</sup>. Récemment aussi, Mong Reuthy, l'un des intérêts les plus puissants du Cambodge, a obtenu l'autorisation de la part de Hun Sen lui-même, de construire un port privé, avec sa propre douane, sa propre police, sa propre immigration, ses villas et ses commerces, à quelques kilomètres seulement du port public de Sihanoukville, précisément pour échapper aux pesanteurs et à la cherté de ce dernier et pour créer un espace, privé, de compétitivité extérieure<sup>212</sup>. Depuis plus longtemps, les licences permettant la création et la gestion d'universités privées sont très strictement tenues par Sok An, le Premier ministre adjoint et véritable n°2 du régime, dénommé parmi beaucoup d'autres titres dont celui de Vishnu, « le baron de l'éducation<sup>213</sup> ». Il monopolise littéralement le secteur et c'est lui qui accorde, en dehors de toute démarche institutionnalisée, les licences, créant une véritable industrie privée de l'éducation supérieure de très mauvaise qualité. Dans une configuration plus orthodoxe, la gestion urbaine est largement organisée sur ce mode. La collecte des déchets urbains fait partie des domaines concédés : à Phnom Penh par exemple, CINTRI, concessionnaire canadien, est chargé pour 47 ans de gérer la collecte des déchets urbains de la ville. Mais cette orthodoxie a du mal à prendre<sup>214</sup> : en raison de la fragilité du contrat de concession qui demeure soumis au bon vouloir des autorités concédantes et en dépit d'un accord avec la compagnie nationale d'électricité pour le règlement des factures, CINTRI ne parvient pas à se faire payer ses prestations et accumule désormais plus de 2,5 millions de dollars de perte d'exploitation. Par ailleurs, les autorités municipales de la capitale ont affermé certaines redevances (droits quotidiens de place et de stationnement) sur les marchés centraux à des privés. Le cahier des charges prévoit de réaliser

<sup>211</sup> Fiche de synthèse : *Les infrastructures routières au Cambodge, op.cit.*

<sup>212</sup> Entretien, Phnom Penh, octobre 2004 et visite du port près de Sihanoukville.

<sup>213</sup> Entretien, Phnom Penh, octobre 2004.

<sup>214</sup> *Cambodge Actualités*, Mission économique et financière, Ambassade de France à Phnom Penh, octobre 2003

en contrepartie des travaux de voirie, mais les termes de celui-ci sont extrêmement vagues et incontrôlables ; la plus grande opacité et la systématique des pratiques de contournement caractérisent cette délégation très sensible politiquement ; c'est ce qui explique que « le potentiel de ressources que représentent les marchés, pratiquement inexploité [pourrait être considérable si] la dépense effective des commerçants en concession et locations de place [revenait effectivement] à la Municipalité au titre des revenus du domaine<sup>215</sup> ». Le même document estime que les dépenses effectives des 6.000 commerçants s'élèvent au moins à 637.000 dollars par an et pourraient couvrir plus de 25% de la dépense totale de la municipalité. Par ailleurs, six marchés sont entièrement concédés au secteur privé contre le financement de la construction et la restitution à terme des installations. Dans ce cas de privatisation plus poussée encore que l'affermage, la logique de délégation est poussée à son paroxysme : la municipalité ne reçoit aucune recette, le privé pousse jusqu'au bout sa logique de maximisation des profits à court terme entraînant le mécontentement des populations et des commerçants du fait de la densification de l'espace, de la dégradation de l'environnement et du renchérissement des droits de place et donc des prix<sup>216</sup>. Cette modalité de gestion s'étend à toutes les localités du pays, avec notamment la gestion déléguée de l'eau et parfois de l'électricité. Dans ce domaine aussi, la tendance est accélérée par les bailleurs de fonds : le Cambodge devrait ainsi être pour l'AFD un pays test pour l'OBA (output based aid) en matière de distribution de l'eau<sup>217</sup> : des privés seraient subventionnés pour leur travail de distribution de l'eau en zone semi-urbaine.

La privatisation et la délégation au secteur privé s'étant donc développées de façon désordonnée, les bailleurs de fonds tentent d'améliorer le système d'appel d'offre et d'acquisition publique depuis le milieu des années 1990. En 1994, la Banque Asiatique de Développement avait financé une première expertise et proposé une législation ainsi qu'une nouvelle réglementation. Avec l'accroissement du déficit budgétaire et des besoins de financement, les donateurs ont proposé ensuite que soit mise en place une politique de participation du secteur privé aux services publics d'infrastructures. Cette stratégie a pris de l'essor à partir de 1998 en développant les modèles de concessions et de BOT ainsi qu'en convertissant des entreprises publiques en concessions privées, même si Electricité du

---

<sup>215</sup> F. Brunet et V.Folléa, *Projet de réhabilitation/aménagement de trois marchés centraux de Phnom Penh et de la zone urbaine environnante. Réforme du système de gestion des marchés. Organisation de l'exécution du projet*, miméo, AFD, juin 2003, citation p.5.

<sup>216</sup> Ibidem, pp. 9-10.

<sup>217</sup> Entretiens, Paris, décembre 2004.

Cambodge et la régie des eaux restent pour l'instant publiques. Les résultats, dans ce domaine, ont plutôt été positifs en termes de fourniture de service. Au cours du temps cependant, un certain nombre de décisions de l'exécutif cambodgien ont détourné ce projet de rationalisation de son objectif initial de sorte que depuis 2003, la Banque mondiale essaie à nouveau de s'atteler à ce dossier. Influencée par la prégnance de son catéchisme, dans l'incapacité de prendre en compte les dynamiques sociales et politiques internes, elle continue à affirmer que l'« expérience montre » que le système des concessions et des partenariats public/privé est le « plus efficace » et qu'il devrait « rassurer les investisseurs » ; c'est pourquoi elle met tout son poids pour faire passer une nouvelle loi<sup>218</sup>.

Il est frappant de noter que dans ce domaine comme dans celui de la forêt, il existe une sorte d'incompréhension du contexte et des pratiques qui expliquent les échecs récurrents de la gestion par concession et une naïveté certaine à toujours vouloir apporter des améliorations. Certes, la dernière initiative menée par les bailleurs de fonds entend pour la première fois imposer une loi sur les offres publiques dans la mesure où les textes de 1994 et de 1995 avaient été passés en décrets et n'étaient donc pas souvent appliqués ; et l'argument selon lequel une loi est nécessaire ne serait-ce que pour pouvoir qualifier les faits d'infraction n'est pas sans pertinence<sup>219</sup>. Il peut effectivement être utile d'exiger que les termes contractuels et les conditions de cession soient rendus publics, qu'un contrôle étatique s'exerce réellement et que soit institué un régulateur qui défende les intérêts de l'Etat. Cela dit, est-ce réellement d'une nouvelle loi, tout aussi abstraite et éloignée du contexte politique et social cambodgien<sup>220</sup>, dont les autorités ont besoin ? Est-ce vraiment un texte législatif qui va donner une force régulatrice et de contrôle à l'Etat ? Et amener les acteurs, publics comme privés, à respecter l'esprit des réformes ?

A regarder les pratiques antérieures, on peut en douter. L'analyse du secteur forestier a suggéré que les lois ne résolvaient pas les problèmes de dérives et d'appropriation. Quels que soient les textes et les lois, il existera toujours des processus pour en détourner le sens et les pratiques si celles-ci se heurtent aux logiques politiques et sociales en cours. Des « trous » permettront toujours des compromissions, de nouveaux textes permettront toujours des

<sup>218</sup> Document Banque mondiale, *Country Procurement Assessment Report*, juin 2003 (dernier draft).

<sup>219</sup> Entretien, Phnom Penh, octobre 2004.

<sup>220</sup> Cette appréciation n'est pas gratuite ; elle ressort d'une lecture critique de la proposition de loi sur les concessions et les appels d'offre publics et d'études préliminaires de bureaux d'études : Economic Consulting Associates, *Cambodia – Framework for Improving Governance in PPI Transactions*, PPI Policy Paper, July 2004 [rev.3], ECA Ltd, London et UNIDO, *Law on Concession Contracts...*, *op.cit.*

actions qui ne s'inscrivent pas dans l'esprit de la réforme, de nouvelles organisations permettront toujours l'intervention d'acteurs non désirés, des conditions exceptionnelles permettront toujours des pratiques exceptionnelles... Tel a été le cas des réformes instaurées depuis 1994 : des décisions de l'exécutif ont peu à peu fragmenté le processus d'octroi des concessions et d'appels d'offre de sorte que le contrôle est progressivement devenu impossible ; au nom d'une professionnalisation et de la lutte contre l'incompétence, une réorganisation administrative a retiré tous ses pouvoirs au Department of Public Procurement qui ne se contente plus que de suivre les projets financés sur fonds cambodgiens... c'est-à-dire à peu près rien ; de nouvelles procédures ont été inventées pour chaque nouvelle activité concernée par les appels d'offre et les concessions ; la règle selon laquelle le concessionnaire doit remplir des « qualifications spéciales » a été ajoutée, permettant l'octroi des concessions et des BOT de gré à gré par les hauts fonctionnaires ; les contraintes financières ont encouragé les autorités à ne pas respecter le décret de 1995 et à donner les offres publiques en gré à gré à des contractants ou fournisseurs qui offraient des perspectives d'autofinancement ; des réponses verbales ont été acceptées alors même que les textes exigent des réponses écrites ; les propositions et les réponses n'ont jamais circulé entre tous les soumissionnaires et les plis ont rarement été ouverts à l'heure de clôture fixée par les termes de l'appel d'offre alors même que cette transparence était inscrite dans les décrets ; les fonctionnaires ont été systématiquement inclus dans les équipes de consultants tout en gardant leur poste. On pourrait poursuivre à l'infini la liste de ces violations ou de ces interprétations inventives qui ont détourné le premier projet de rationalisation et de « bonne gouvernance ». Malgré cette expérience malheureuse, la conception techniciste des réformes que partagent les donateurs et leur incapacité à s'éloigner du catéchisme économique à la mode les poussent à tout miser sur une nouvelle loi et à entrevoir, dans des discours ou des gestes symboliques, des signes de changement. Les discours du secrétaire d'Etat, directeur général de l'unité anti-corruption, Sum Manit ou de Hun Sen lui-même sur la nécessité de combattre la corruption, l'entrée dans l'OMC et l'acceptation implicite des normes du marché, la préparation d'une nouvelle loi sur la corruption, ou l'acceptation de négocier une nouvelle loi sur les concessions sont interprétés comme des gestes de bonne volonté, comme des signes précurseurs d'un changement d'attitude... du moins jusqu'à la désillusion suivante et la nouvelle proposition de réforme.

## Conclusion : une économie de concession et de guildes

Le modèle du partenariat public-privé et les nouvelles modalités de gestion promues par les institutions internationales dans le contexte de la libéralisation et de la privatisation ont été, au Cambodge, entièrement intégrés et réappropriés par une économie politique très particulière, celle de l'après-guerre et de ses logiques d'intégration et d'exclusion, celle de l'économie de rente, rente forestière et minière bien sûr, mais rente de l'aide aussi, celle des processus de production de l'inégalité et notamment de constitution d'une élite politico-économique forte, celle enfin d'une domination politique particulièrement coercitive. Il en est résulté une économie concessionnaire caractérisée par la simultanéité de la fragmentation de l'espace économique et de la centralisation de son contrôle, par un chevauchement perpétuel du « public » et du « privé », catégories éminemment fluides, par la primauté du court terme et l'absence de vision globale. Cette conception segmentée de l'économie et les processus de délégation ciblée qui lui sont associés sont rendus possibles et simultanément alimentent l'organisation en « guildes » de la société cambodgienne. Ainsi, les *okhnas* représentent-ils aujourd'hui les principaux acteurs de cette économie ; les étrangers ne peuvent l'investir et développer leurs affaires au Cambodge que s'ils ont été agréés par eux. La signification même de l'*okhna* a changé dans le temps : pendant des siècles elle a été un titre de noblesse, noblesse de robe, octroyé par le roi pour récompenser les services du notable ou du serviteur zélé, notamment en tant que gouverneur. Depuis la fin des années 1990 cependant, sa signification s'est adaptée aux évolutions du contexte et du jeu politique et elle traduit très concrètement le processus de concentration coercitive et personnalisée du pouvoir autour de Hun Sen. L'*okhna* est désormais ce bienfaiteur d'une nature très précise, celui qui donne un certain montant au Premier ministre lui-même et qui seul lui assure l'accès à cette économie de concession, sans pour autant bénéficier d'un capital symbolique. Autrement dit, ce titre a été réinventé afin que les affairistes et les tycoons du régime bénéficient d'un statut. Les *okhnas* constituent en quelque sorte une guildes des entrepreneurs et hommes d'affaires agréés par le pouvoir, par qui doivent passer toutes les activités rentières et concessionnaires. Les plus importants d'entre eux<sup>221</sup> sont Ly Yong Phat, directeur général de Hero King, Sok Kong, président directeur général de la Sokimex et président de la chambre de commerce de Phnom Penh, Mong Reuthy, président du groupe qui porte son nom, Kok An, président de Anco Brothers, Kith Meng, président du Royal Group, Kong Triv, directeur général de KT Pacific

<sup>221</sup> Source : entretiens, Phnom Penh, octobre 2004.

Group, Ing Bun Hov, directeur général de AZ Distribution, Punh Kheav Se, directeur général de la Canadia Bank, Teng Bunma sino-khmer à la tête d'une fortune aux origines plutôt troubles<sup>222</sup>, Choeung Sopheap (alias Yeay Phou), directrice générale de la nébuleuse Phea Pimex. On remarquera que presque tous ces noms ont été évoqués à propos des concessions forestières, économiques ou touristiques. Les quelques activités productives sont elles aussi concernées par cette organisation corporatiste : les certificats d'origine pour l'industrie textile sont octroyés par la GMAC dirigée par le tout puissant Van Sou Ieng qui se voit en outre déléguer les négociations internationales avec les pays de la région et surtout avec les Etats-Unis, sur les quotas dans les années 1990 et désormais sur l'après 2005<sup>223</sup> ; de même les banquiers cambodgiens ont ressenti le besoin de créer l'association des banques du Cambodge pour organiser le secteur sur ce mode afin précisément d'être en mesure de développer son pouvoir d'influence auprès des autorités<sup>224</sup>.

Ce modèle concessionnaire et de guilde n'est pas sans faire penser au système des fermiers généraux travaillant sous l'Ancien Régime en étroite collaboration avec le pouvoir central royal<sup>225</sup>, ou encore à celui des compagnies à charte : le système fisco-financier qui ressort de ces configurations permet la constitution d'un capital économique et surtout financier important, mais celui-ci demeure très lié au pouvoir politique au point qu'il y a fusion d'intérêt entre les uns et les autres.

---

<sup>222</sup> Pour un portrait, voir Françoise Mengin, « La variable chinoise », *infra*, ainsi que E. Gottesman, *Cambodia... op.cit.*

<sup>223</sup> Olivier Cattaneo et Sarah Marniesse, *Le Cambodge, de l'ère des quotas textiles au libre échange*, Agence Française de Développement, Notes et documents, n° 8, novembre 2004.

<sup>224</sup> Entretiens, Phnom Penh, octobre 2004.

<sup>225</sup> Les travaux de Daniel Dessert sont certainement les plus éclairants en la matière. Voir D.Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard, 1984.