



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Modernisation de la fonction publique
au Cambodge**

Mémoire présenté par
Monsieur Yiseang CHHIV

Sous la direction de :
Monsieur Robert HERTZOG
Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg

Février 2005

Sommaire

Introduction	3
1 Un statut général de la fonction publique largement inspiré du passé	7
1.1 Une conception générale de la fonction publique tournée vers le passé	7
1.2 Contexte et grands traits du statut commun des fonctionnaires civils	8
1.3 Une absence de définition du fonctionnaire	11
1.3.1 Un lien traditionnel entre l'administratif et le politique	11
1.3.2 Un personnel politique fondu au sein de la fonction publique	12
1.4 Le recrutement et la formation des fonctionnaires	13
1.4.1 L'égal accès à la fonction publique et notion de concours	13
1.4.2 Un recrutement spécifique pour les femmes et les minorités	14
1.4.3 La formation des fonctionnaires	15
1.5 Le stage et la titularisation	15
1.5.1 La sanction du stage	15
1.5.2 La procédure de titularisation	16
1.5.2.1 La composition de la commission de titularisation	16
1.5.2.2 Les pouvoirs de la commission de titularisation	16
1.5.2.3 Le licenciement en cours de stage	17
1.6 Le déroulement de la carrière	17
1.6.1 L'avancement d'échelon	17
1.6.2 La notation	19
1.6.3 L'avancement de grade	19
1.7 Droits et obligations des fonctionnaires	20
1.7.1 Déontologie et discipline	20
1.7.2 Un cas particulier de poursuites judiciaires : l'article 51 du statut	20
1.7.3 Les rémunérations	22
2 Une réforme nécessaire pour une fonction publique cambodgienne moderne	23
2.1 Les effectifs de la fonction publique	24
2.1.1 Des effectifs pléthoriques	24
2.1.2 Le remodelage des effectifs	25
2.2 La rétribution des fonctionnaires	27
2.2.1 L'insuffisance de rémunération des fonctionnaires	27
2.2.2 Les groupes de missions prioritaires (PMG)	29
2.3 La formation et le recrutement des fonctionnaires	32
2.3.1 Des fonctionnaires peu qualifiés et un manque de candidats potentiels	32
2.3.2 Le renforcement des compétences des agents de la fonction publique	33
2.3.2.1 L'Ecole Royale d'Administration	34
2.3.2.2 Le projet "Appui à la modernisation de la fonction publique"	35

2.3.2.3	L'Institut d'Economie et des Finances	35
2.3.2.4	Le projet "Economic and public sector capacity building" (EPSCB)	36
2.3.3	Un recrutement des fonctionnaires non fondé sur les compétences.....	36
2.3.3.1	Le détournement de la procédure du concours.....	37
2.3.3.2	Le droit d'entrée dans la fonction publique	38
2.3.4	Nécessité de recruter les fonctionnaires sur des critères objectifs (principes d'égalité, de mérite, et de transparence)	39
2.4	Des imperfections de nature socio-politique	40
2.4.1	Une fonction publique politisée	40
2.4.2	La dépolitisation de la fonction publique : un gage sérieux du bon fonctionnement de l'administration	41
2.4.2.1	La nécessité d'une fonction publique politiquement neutre	41
2.4.2.2	Une séparation rigoureuse des sphères politique et administrative.....	42
2.5	La participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique	44
2.6	Vers une fonction publique plus professionnelle ?	45
2.6.1	Une organisation standardisée de l'Etat.....	45
2.6.2	Cohérence des programmes d'aide des bailleurs de fonds dans le domaine de la modernisation de la fonction publique	46
2.6.3	Un pas vers une fonction publique plus professionnelle ?	48
Conclusion.....		50
Bibliographie		51
Annexe 1 : Tableau d'avancement par ancienneté et par performance et nouvelle grille indiciaire de traitement.....		55
Annexe 2 : Kram du 30 octobre 1994 portant statut commun des fonctionnaires		56

Introduction

Au cours de ces dernières décennies, le Cambodge a traversé de nombreuses guerres civiles et il a été soumis à différents régimes. La page sombre de son histoire a été tournée depuis les accords de Paix de 1991, date à laquelle le pays s'est résolument engagé dans un projet très ambitieux, que sont la réconciliation nationale, la paix totale, la démocratie, l'état de droit et le développement économique.

Il s'agit d'un énorme défi à relever pour le Cambodge, qui, de par sa récente histoire tragique, s'est trouvé dans un état exsangue. En témoigne cet extrait du PNUD, qui résume ainsi la situation : "La fonction publique cambodgienne [en 1992] est, à tous points de vue, catastrophique : effectifs incertains mais trop nombreux, réglementations incomplètes, contradictoires et inadaptées, gestion fondées sur des critères politiques (recrutement, affectations, carrières), absence d'autorité et de discipline, système de rémunérations démotivantes, formation insuffisante ou inadéquate et manque de compétences. Cette situation est, à des degrés divers, celle des personnels des différents partis politiques, qui constituent de fait, trois administrations différentes"¹. De son côté, M. Gaillard atteste que "le Cambodge d'avant 1992 se résumait à son seul Etat qu'il s'agissait de "dégraisser" pour laisser un espace de développement à une société civile à réinventer"².

Le pays doit donc faire face aux obstacles que sont à la fois les difficultés communes à tous les anciens pays communistes passés d'une économie planifiée vers l'économie privatisée et libéralisée et ceux propres à la situation du pays.

Ce sont avant tout les séquelles dramatiques de la période khmère rouge de 1975 à 1979 au cours de laquelle toute l'élite a été exterminée, l'économie a été remplacée par une économie "purifiée"³, la société a été désarticulée par la déresponsabilisation et la dictature d'un parti unique et omniprésent, etc. Les conséquences de la présence vietnamienne de 1979 à 1989 a conduit à l'implantation d'un régime copié sur le modèle communiste soviétique, l'asservissement général à un régime qui ajoutait à ses défauts propres celui de relever d'une domination étrangère. Les difficultés tiennent aussi à la récurrence de mouvements violents de contestation du pouvoir, alors que la guerre civile contre les derniers foyers de la guérilla khmère rouge ne s'éteint qu'à la

¹ PNUD, « Cambodge : réforme de l'administration publique et de la fonction publique », Juillet 1993.

² GAILLARD Maurice, "La réforme de la fonction publique au Cambodge, indicateur de la transition", in *Revue française d'Administration publique*, n°98 – *La réforme de l'Etat en Asie Orientale* – avril-juin 2001, p.212

³ Selon l'idéologie des Khmers rouges, une économie "purifiée" est une économie sans échanges monétaires et où aucune transaction n'est possible.

fin de l'année 1998. Les maux sont dus enfin à la perpétuation de traditions séculaires trop souvent favorables au maintien du sous-développement.

Pour faire face à ce défi, il s'est avéré urgent, dès la formation du gouvernement cambodgien à l'issue du scrutin de mai 1993 organisé sous les auspices de l'ONU, de réinventer un nouvel appareil d'Etat. C'est ainsi que la réforme de l'Etat a pris une place centrale. La réforme qui a porté sur tous les domaines de l'action publique, a été conçue sous l'influence des conceptions occidentales qui dominaient la composante civile de l'APRONUC⁴, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux qui, jusqu'alors, ont déployé divers moyens de coopération administrative.

Pour ce faire, les objectifs à atteindre et les principaux paramètres pour leur mise en œuvre ont été définis par un très large consensus entre la communauté internationale et le Cambodge. Ce consensus portait entre autres sur un engagement partagé envers les idéaux de la nation : la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale, un souci constant du bien être de la population, une séparation claire des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif, une fonction publique motivée, compétente et politiquement neutre, des standards élevés d'intégrité et de probité des agents publics, une délimitation nette des tâches et responsabilités, des règles claires et des procédures bien définies, l'équité et la justice, l'optimisation d'un usage des fonds et ressources publiques.

Tout en inscrivant dans le long terme cette réforme d'envergure, les autorités cambodgiennes se sont donc fixé un certain nombre de priorités, à savoir la stabilité politique, sociale et économique, une structure administrative qui soit le reflet de cette stabilité, le respect du droit, une discipline fiscale et budgétaire stricte, des mécanismes et des pratiques orientés vers des résultats concrets, une hiérarchie serrée des priorités dans les initiatives. Ces priorités ont été inscrites dans le "Programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge" du gouvernement royal de février 1994. L'un des points forts de la réforme administrative engagée dans la ligne de ce programme national est la promulgation de lois fondamentales pour organiser et définir les fonctions de l'Etat. L'adoption de la loi relative au statut commun des fonctionnaires a été votée par l'Assemblée Nationale le 21 octobre 1994. Le rétablissement de l'Ecole royale d'Administration la même année, constitue une étape très importante dès lors que cela concourt à réformer la fonction publique cambodgienne.

Au cours de ces dix dernières années, les programmes de réforme ont été généralement bien conçus par le gouvernement royal en collaboration avec des bailleurs de fonds et se sont

⁴ APRONUC est le sigle français de "Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge" qui désignait la mission de l'ONU telle que définie par les accords de paix de Paris de 1991. Le sigle en anglais était UNTAC.

orientés dans la bonne direction. Pour autant, les réformes ont été mises en œuvre de manière modeste, en raison de nombreux obstacles spécifiques aux pays en voie de développement ; le Cambodge vit depuis 1993 avec le soutien de l'aide internationale, à hauteur d'environ 500 millions de dollars sur son budget annuel de 795 millions de dollars. De plus, il faut tenir compte du contexte politique du pays, qui traverse la période de transition générale de la guerre vers la paix, de la dictature communiste à la démocratie libérale, plus largement conçue comme une voie de passage de la tradition à la modernité.

Un nouvel élan aux réformes de l'Etat a été donné, lorsque le Gouvernement Royal issu des élections législatives de juillet 1998 a engagé un processus de réforme en profondeur de son administration afin d'accroître la qualité et l'efficacité des services publics offerts à la population, et de permettre à l'Etat de jouer pleinement son rôle de régulateur. Afin d'atteindre ces objectifs, les autorités cambodgiennes ont dû mener à bien la professionnalisation des agents publics, la mise en place d'organes centraux à même d'élaborer des politiques nationales de réforme et le renforcement des prérogatives des services extérieurs des principaux ministères.

C'est ainsi que le gouvernement royal du Cambodge a élaboré un programme national de réforme administrative (PNRA)⁵ pour la période de 1999 à 2003. Ce programme visait le renforcement des bases de gestion de la fonction publique, l'harmonisation des tâches des différents ministères et des institutions sous tutelle ministérielle ainsi que la maîtrise des effectifs de fonctionnaires, la rationalisation de la fonction publique et le développement des ressources humaines.

La volonté politique du gouvernement en faveur de la fonction publique a été affichée, des cadres de référence ont été élaborés, il nous convient donc d'examiner les pistes d'amélioration permettant de mener la réforme d'une manière plus soutenue, afin que l'administration soit capable de mettre en œuvre la politique du gouvernement en faveur du développement.

Dans le cadre de notre travail de recherche, nous nous limitons à la fonction publique car elle est l'âme de l'administration et elle constitue un support absolument nécessaire à tout effort de développement (ce dernier n'est pas possible si l'appareil administratif dans son ensemble n'y est pas associé) et elle est en outre la pierre angulaire de la réforme administrative au Cambodge. Compte tenu des progrès accomplis depuis le début des années 1990, la fonction publique atteint un stade où sa modernisation est nécessaire. Celle-ci se réfère aux initiatives mises en œuvre dans les pays en voie de développement où le contexte politique, économique et social et les

⁵ Le Conseil de la Réforme administrative (CAR) et son secrétariat ont été créés par décret en juin 1999 et ont pour mission de créer, de développer et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques au sein du PNRA, en accord avec le Conseil Supérieur de la Réforme de l'Etat.

moyens disponibles sont énormément restreints. Il s'agit donc de chercher à rationaliser le système de la fonction publique en luttant, entre autres, contre la corruption et la politisation. La modernisation, là aussi, sert de point d'appui à des réformes politiques destinées à renforcer la démocratie et à promouvoir le développement.

Nous diviserons ce mémoire en deux parties. La première sera consacrée à l'aperçu des programmes de réhabilitation et de développement du Gouvernement Royal du Cambodge et elle mettra l'accent sur la fonction publique, en passant par une analyse du statut commun des fonctionnaires civils du Royaume. La deuxième partie se focalisera sur une réforme nécessaire pour une fonction publique plus moderne et professionnelle à partir de l'identification des grandes faiblesses du système, sur les réalisations passées et en cours du gouvernement avec le concours des bailleurs de fonds. Nous tenterons de formuler des propositions tenant compte des contraintes mentionnées ci-dessus.

1 Un statut général de la fonction publique largement inspiré du passé

1.1 Une conception générale de la fonction publique tournée vers le passé

Dans l'actuelle Constitution du Cambodge, le chapitre XIII⁶, intitulé "de l'organisation administrative", et ses articles 145 et 146 ne traitent que des subdivisions territoriales du royaume. Aucun autre article n'apporte de précision sur l'administration du pays. Le seul élément général dont on puisse tirer quelques conclusions sur le plan de l'organisation de l'administration est que le constituant cambodgien affirme dans le préambule, et à de nombreuses autres reprises, l'attachement du régime à la "démocratie libérale et pluraliste". La neutralité politique, l'égal accès des citoyens aux fonctions publiques, devraient logiquement être garantis par l'appareil législatif ordinaire.

Au moment de l'élaboration de la Constitution de 1993, des débats ont porté sur la nature du régime politique du pays. Un consensus a été trouvé pour rétablir un régime de monarchie parlementaire qui s'apparente à celui d'avant 1970.

Il semblerait que cela ait donné lieu à une réanimation du passé administratif du pays, à un "resurgissement" aussi nostalgique qu'irréaliste⁷.

En observant les textes législatifs et réglementaires adoptés depuis 1993, nous en tirons que le fond idéologique de la réforme de la fonction publique est celui de la nostalgie, du regard en arrière sur la période précédant 1970, avant les secousses majeures de la République (1970-1975), puis du régime khmer rouge (1975-1979) et, enfin, des années de l'occupation vietnamienne (1979-1989).

Il s'agit du régime du *Sangkum*⁸ *Reastr Niyum* (1947-1970), royaume sans roi, dirigé par le prince Norodom Sihanouk au nom d'une communauté socialisante, qui est apparu comme le temps béni d'un paradis perdu. Il convenait alors de reconstruire cette réalité passée.

La reconstruction se voudra fidèle à l'inspiration de l'époque, encore largement influencée par la puissance coloniale qu'était la France. En matière de fonction publique, sont apparus des principes d'organisation similaires à ceux de l'époque qui a suivi l'indépendance de 1953, directement inspirés de la pratique française du moment, celle de la IV^{ème} République.

⁶ Il s'agit de la nomenclature nouvelle telle qu'issue de la révision constitutionnelle du 8 mars 1999.

⁷ GAILLARD, Maurice, *op. cit.* p.213

⁸ La notion de société nationale au sens d'un ensemble communautaire et solidaire d'hommes, est apparue dans les années 1940, avec la création d'un néologisme, le mot "*Sangkum*", dans le but de tenter de conceptualiser la société cambodgienne aux yeux des Khmers.

Ce phénomène de réactivation du passé a été renforcé par le retour des immigrés, pour la plupart royalistes qui avaient quitté leur pays vingt ans plus tôt. Réintégrés selon le principe de quotas politiques dans une administration souffrant d'une pénurie d'élites, ils ont apporté avec eux une vision d'un "Cambodge-paradis-perdu", à reconstruire sur des conceptions périmées marquées du sceau du protectorat quand, de leur côté, les experts étrangers, en particulier français, arrivaient bardés de leur certitude de disposer du meilleur modèle administratif du monde. Ainsi, en matière de fonction publique, le statut commun des fonctionnaires civils de l'administration du royaume institué par la loi du 21 octobre 1994 était traduit clairement le phénomène de réactivation du passé.

La création – ou la résurrection – de l'Ecole Royale d'Administration en 1995, après plus de vingt ans de fermeture, marque également une volonté de renouer avec un passé qui s'affirme ouvertement dans les visas du Kret⁹ NS/RKT/0495/40 du 21 avril 1995 : "Vu l'accord franco-cambodgien du 25 février 1994 relatif au **rétablissement** de l'Ecole Royale d'Administration".

1.2 Contexte et grands traits du statut commun des fonctionnaires civils

Afin d'avoir un cadre de référence pour la réforme de l'Etat, le gouvernement cambodgien, avec la participation des experts étrangers et de la communauté internationale a élaboré, dès 1992, un programme national pour la réhabilitation et le développement du Cambodge. Il s'agissait, en effet, d'un programme national intégrant des priorités nationales dans le contexte d'une vision globale et à long terme de la reconstruction du pays. Dans sa version de juin 1992, ce programme national mentionnait : *"Les fonctionnaires cambodgiens sont soumis à une série de règles analogues à celles qui existent dans un certain nombre d'autres pays à parti unique et à économie centralisée, qui insistent sur le devoir d'allégeance politique des agents de l'Etat, mais ne traitent que sommairement des perspectives de carrière et des critères d'avancement et ne prévoient guère de moyens de recours"*. Il invitait donc à une refondation complète du système administratif, pour que l'administration soit capable de mener à bien la politique de développement du gouvernement.

La première réalisation de ce programme a été la promulgation de la loi sur le statut commun par le Kram¹⁰ 06-NS-94 du 30 octobre 1994, qui n'est autre qu'un statut général de la fonction publique. C'est un statut qui a repris largement l'essentiel du Kram n°793 NS du 8 juin 1953 relatif au statut commun de fonctionnaire des cadres de l'administration du Royaume, lequel a remplacé le Kram n°323 du 10 mai 1947 de l'époque du protectorat français.

⁹ Décrets royaux : ces sont des actes administratifs émanant du chef de l'Etat, le Roi, intervenant dans le domaine de l'exécutif. Il existe deux types d'actes portant le terme Kret : les actes réglementaires qui sont des actes à portée générale et impersonnelle destinés à des sujets de droits déterminés et les actes individuels.

¹⁰ Décret royal pris pour promulguer les lois adoptées par le parlement.

Tout en adaptant la quasi-totalité des dispositions du statut commun de 1953 aux contraintes récentes du pays, cette loi de 1994 a entraîné une révision complète du système en vigueur depuis 1979 qui soumettait les fonctionnaires au contrôle d'un parti politique unique. Elle pose les grands principes d'organisation de la fonction publique en optant pour le système de carrière contre le système d'emploi. Ce choix l'a emporté parce qu'il était déjà en vigueur avant 1975 et fait donc partie de la tradition cambodgienne. Pour ses promoteurs, il présentait les avantages suivants¹¹ :

- l'efficacité sur le plan des effets et de la qualité professionnelle ; il fallait auparavant intégrer tous les étudiants diplômés à la fonction publique. Désormais les fonctionnaires sont recrutés par concours en fonction des besoins et selon le mérite ;
- la stabilisation des agents : à l'inverse des pays développés où les agents publics peuvent facilement se reconverter dans le privé, le fonctionnaire cambodgien doit pouvoir bénéficier d'un emploi permanent ;
- la promotion interne, corollaire nécessaire de la stabilité des emplois publics.

D'ailleurs, le système d'emploi dans la fonction publique ne convient pas au contexte dans lequel se trouve le Cambodge en 1994 car il "se caractérise par le fait que les postes de travail font l'objet d'une classification précise et que les fonctions correspondant à chacun d'eux sont strictement définies. Dans ce système, les fonctionnaires sont recrutés pour occuper un emploi déterminé compte tenu de leur qualification particulière, de leur spécialisation. Le lien qui les réunit à l'administration est un lien contractuel, ils sont donc dans une situation précaire"¹².

La loi sur le statut commun contient les règles applicables aux fonctionnaires, définit la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires, garantit leur égalité de traitement, leur assure la possibilité d'un déroulement de carrière, le libre exercice de leurs droits, et leur impose le respect de règles déontologiques particulières.

Ce statut commun de la fonction publique s'impose, sauf exception, aux différents statuts particuliers dont seulement vingt trois statuts ont été adoptés depuis 1994. En effet, en février 1995, le Secrétariat d'Etat à la fonction publique¹³ indiquait que chaque ministère avait reçu comme consigne impérative de ne rédiger qu'un seul projet de statut particulier pour l'ensemble des fonctionnaires de son administration. La complexité des situations à régir paraît incompatible avec une consigne aussi simplificatrice. La réaction des personnels, face à ces projets de statut

¹¹ LIM Eng, "Le nouveau statut de la fonction publique du Royaume du Cambodge", in *Presse de la Faculté de Droit et des Sciences économiques*, Phnom Penh, 1996, p.1.

¹² SALON, Serge et SAVIGNAC, Jean-Charles, *Fonctions publiques et fonctionnaires : statuts, garanties, déontologie, responsabilités*, Armand Colin/Masson, Paris, 1997, p.7

¹³ Le secrétariat d'Etat à la fonction publique est chargé par la Présidence du Conseil des ministres de diriger et de gérer les personnels civils de l'Etat dans le cadre de la fonction publique (sous-décret n°19/ANK/BK du 28 mai 1997).

particulier, a été unanime : tous n'ont vu aucun intérêt à des projets transversaux, plaçant sous statut commun des agents partageant la même position hiérarchique mais appartenant à des services très dissemblables. Tous ont préféré que soient substitués à ces statuts "horizontaux" des statuts "verticaux" dont la caractéristique inverse consistait à placer sous le même statut des agents de positions hiérarchiques diverses (et subordonnées les unes par rapport aux autres) mais homogènes par l'appartenance à une même direction administrative (par exemple, au sein du ministère de l'Economie et des finances : trésor, douanes ou impôts).

Le problème ainsi posé est loin d'être de pure forme. Des statuts horizontaux favorisent le sentiment d'appartenance à une même catégorie hiérarchique, un brassage des compétences, la polyvalence des qualifications alors qu'un statut vertical favorise l'unité de service, le corporatisme.

Les expériences antérieures, de la colonisation à l'Etat du Cambodge des années 1989-1993, militaient en faveur de ce choix, lequel favorise la stabilité de la fonction publique et permet de ne pas remettre en cause les situations acquises.

La loi portant statut commun décrit rapidement les missions de la fonction publique. D'une part, étant au service de l'intérêt général, celle-ci doit respecter les principes fondamentaux du service public, à savoir l'égalité de traitement des usagers, les principes de neutralité et d'impartialité, la continuité du service public et l'adaptabilité. D'autre part, étant l'instrument de mise en œuvre des orientations décidées par le gouvernement, elle est proche de la fonction politique à laquelle elle doit apporter sa compétence.

Le statut ne traite de façon détaillée que de deux des sujets les plus délicats : les modalités d'avancement (chapitre IV art. 20 à 32, soit 13 articles sur un total de 64), et surtout, la procédure disciplinaire (chapitre V, art. 33 à 50, soit 18 articles sur 64). Le statut commun dans ses articles 9 et 10 renvoie à la loi le soin de régir les rémunérations, les pensions, les primes et les indemnités diverses.

La logique de ce texte législatif implique une unité de gestion par le secrétariat d'Etat à la fonction publique, de l'ensemble des fonctionnaires civils d'Etat. La double notion de cadre – relevant des différents ministères employeurs – et de corps constituant une hiérarchie interministérielle commune d'emploi, doit permettre de concilier les exigences d'une gestion technique globale des fonctionnaires avec celles d'un partage de l'autorité dont les cadres/corps sont les instruments. Mais le Kret CS/RKT/12 97/273 du 1^{er} décembre 1997 portant sur les principes généraux d'organisation de la fonction publique de l'Etat confirme en droit l'abandon de fait de la notion de corps et la consécration exclusive de celle de cadre. Il prévoit la promulgation réglementaire de statuts particuliers des différents cadres dont il précise le contenu minimum.

Les statuts particuliers créent un cadre de fonctionnaires composé d'agents de qualification ou de formation semblable, ayant vocation à exercer durant leur carrière les mêmes emplois dans un ministère donné. Pour l'essentiel, ces statuts portent les dispositions suivantes :

Le rattachement du cadre à un ministère ; le classement du cadre dans une catégorie A, B, C ou D ; la détermination de la mission générale du cadre ; la détermination des emplois pouvant être exercés par les agents du cadre ; les modalités de concours externes ou internes ; le régime du stage probatoire ; la définition de la hiérarchie du cadre (division du cadre en grades) ; la détermination des emplois afférents à chaque grade et les règles d'avancement d'échelon et de promotion de grade.

Enfin, le Kret CS/RKT/12 97/273 du 1^{er} décembre 1997 consacre des hiérarchies traditionnelles préexistantes de catégories et de grades.

1.3 Une absence de définition du fonctionnaire

La délimitation du champ de la fonction publique constitue l'un des problèmes les plus difficiles qui se soit posé au Cambodge.

1.3.1 Un lien traditionnel entre l'administratif et le politique

La première difficulté est directement liée à la transition du régime socialiste vers la démocratie libérale. Lors de ce passage d'un régime à l'autre, les agents des collectivités publiques et de leurs dépendances n'étaient guère considérés comme fonctionnaires, notamment ceux qui travaillaient dans les entreprises publiques ou nationalisées. Le personnel de ce secteur public pose un problème immédiat dans la mesure où il revendique le maintien des bénéfices de son ancien statut protecteur. Or, à l'évidence, un tel statut n'est plus compatible avec les exigences démocratiques et libérales.

Les salariés des entreprises demeurant publiques¹⁴ n'ont aucune raison de bénéficier plus avant de la protection d'un statut de fonctionnaire car il n'est pas compatible avec l'entrée du pays dans l'économie de marché, telle que la prévoit la Constitution (article 56).

¹⁴ Rompant avec les tendances antérieures, notamment avec l'expérience du Sangkum, et reflétant une volonté de privatisation exprimée dans la déclaration du gouvernement royal en date du 20 décembre 1994, le Kram du 17 juillet 1996 tend à établir pour les personnels d'exécution des entreprises publiques un régime de droit commun du travail. Même s'il est prévu une définition statutaire interne par le Conseil d'Administration de l'entreprise, de leur situation (article 8 du Kram du 17 juillet), le régime ainsi établi ne pourra contrevenir aux prescriptions générales du code de travail. Les fonctions de direction peuvent être exercées par des fonctionnaires (dans le cadre d'un détachement) ou par d'anciens fonctionnaires.

Pour ces salariés du secteur public maintenu, le critère de l'activité industrielle et commerciale devrait permettre l'élaboration de règles spécifiques, à négocier entre les partenaires sociaux plutôt qu'à inscrire dans un statut de type fonction publique.

Le deuxième problème est que ce statut commun ne donne aucune définition du fonctionnaire. Mais il exclut certaines catégories précises, au nom de la séparation des pouvoirs, comme les agents de l'ordre judiciaire et ceux de l'assemblée législative (article 1^{er}).

Reprenant la terminologie en vigueur en France avant 1959, le statut commun nomme "cadre" les différents corps de la fonction publique. Chaque cadre doit bien sûr aménager la carrière en laissant espérer une amélioration continue de la situation du fonctionnaire. C'est là une source de motivation indispensable¹⁵.

L'article 2 précise seulement que le statut commun s'applique aux fonctionnaires appartenant à des cadres (corps) créés et organisés par décret et "*qui occupent un emploi dans un ministère ou une institution conduisant à pension sur la caisse des pensions civiles de l'Etat*". Cette mention ne clarifie en rien le problème : le mot institution est des plus flous (il semble qu'il permette de viser le secteur public dans sa généralité, et donc peut-être les entreprises publiques) et le critère de rattachement à la caisse des pensions civiles de l'Etat ne fait que reporter le problème de la définition du fonctionnaire à la délimitation des ressortissants de cette caisse qui devra être opérée par une loi postérieure. Jusqu'à présent, cette loi n'a pas encore vu le jour. Mais le régime des pensions de retraite des fonctionnaires qui prolongent les traitements, a été réglementé par l'anukret¹⁶ 59 du 6 octobre 1997.

1.3.2 Un personnel politique fondu au sein de la fonction publique

L'ambiguïté liée à cette absence de définition est mise en exergue lorsque l'on envisage quelques cas particuliers, et notamment ceux des membres du gouvernement, des cabinets ministériels ou encore des hauts fonctionnaires¹⁷.

L'article 13 du statut pose problème, en ce qui concerne les membres du gouvernement et des cabinets ministériels, en édictant que "*le recrutement des fonctionnaires doit se faire par concours, sauf dans le cas spécial du gouvernement*". Il semble que les membres du

¹⁵ Bien que le nouveau barème de rémunération actuellement appliqué repose sur une classification suffisante des fonctions, la rétribution n'est pas encore décente. Démotivation et confusion en sont les conséquences.

¹⁶ **Sous-décret** : c'est un acte administratif pris en conseil des ministres et signé par le Premier Ministre. Il peut être à portée réglementaire ou individuelle.

¹⁷ L'article 21 de la constitution énonce : "Sur proposition du conseil des ministres le roi signe les décrets de nomination, de mutation ou de révocation des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires". Le statut commun ne dit rien sur qui sont les hauts fonctionnaires et quels sont leurs emplois. Il renvoie aux statuts particuliers dont le Kret CS/RKT/0300/116 du 3 mars 2000 sur le statut particulier du cadre "administrateurs civils" précise les grades, l'emploi des administrateurs civils, les modalités de leur recrutement par concours, de leur formation initiale, de leur nomination, de leur promotion.

gouvernement soient ainsi assimilés aux fonctionnaires sauf en ce qui concerne leurs modalités de recrutement. Cela aurait manifesté le maintien de l'ancienne conception en cours dans les régimes socialistes. En intégrant ainsi les membres du gouvernement au statut de la fonction publique, le législateur cambodgien perpétue la confusion entre pouvoir politique et responsabilités administratives. Ce n'est clairement pas un critère d'administration impartiale et équitable. Il conviendrait donc de marquer une nette séparation entre le pouvoir politique et l'administration.

Les membres des cabinets posent un problème analogue à celui des membres du gouvernement. Leur situation est identifiée par le fait que, dans les organigrammes, chaque cabinet ministériel est qualifié de "service", au même titre que tout autre service d'administration centrale. Aux attributions classiques de tout cabinet (assistance du ministre, animation et coordination de l'action, etc.), s'ajoutent des tâches spécifiquement administratives : planification des recettes et dépenses, secrétariat général du ministère, équipement et dimension matérielle du fonctionnement de l'administration, etc.

L'organisation interne des cabinets confirme cette assimilation aux services en les distribuant le plus souvent entre un "bureau d'administration", un "bureau de comptabilité" et un "bureau de synthèse", chacun disposant d'un directeur et de directeurs-adjoints. Cette extension du rôle du cabinet relève de la même confusion des genres hérités du régime communiste.

L'assimilation des cabinets à l'administration ne peut se concevoir que si ce cabinet est censé mener une politique immuable, excluant toute alternance politique à la tête du ministère. Le positionnement des nouvelles institutions cambodgiennes dans la perspective de la démocratie pluraliste devrait désormais exclure ce type de rigidité et de bureaucratisation des instances qui doivent s'adapter aux changements politiques à venir.

Le Gouvernement Royal avait l'intention de résoudre ce problème en publiant l'anukret du 30 avril 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement des ministères et secrétariats d'Etat. Mais la pratique ancienne semble perdurer.

1.4 Le recrutement et la formation des fonctionnaires

1.4.1 L'égal accès à la fonction publique et notion de concours

L'entrée en vigueur du Statut commun doit changer les manières dont la fonction publique était gérée avant 1994. L'égalité d'accès à la fonction publique articulée sur la vérification des capacités doit être substituée au conformisme politique et à l'absence de vérification des compétences techniques. Cela passe par une organisation rigoureuse des conditions d'entrée dans les corps de fonctionnaires. Le statut commun fixe les conditions

générales et habituelles de présentation des candidatures (nationalité, âge maximum, jouissance des droits civils, civiques et politiques, absence de certaines condamnations pénales, aptitude physique, etc.). En général l'âge maximum fixé est de 25 ans pour toutes les catégories de fonctionnaires. Dans ce dernier cas, le statut commun accorde quelques dérogations aux candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou ayant accompli le service militaire obligatoire.

Le recrutement des fonctionnaires suppose évidemment l'emploi des critères les plus objectifs possible. L'article 13 du Statut Commun mentionne que le recrutement des fonctionnaires est fait, en principe, par concours¹⁸. En vertu de cet article, il semble que les règles de recrutement par concours sont posées sans rigueur et non accompagnées de la reconnaissance du principe de l'égal accès aux emplois publics qui est directement battu en brèche par l'article 61¹⁹.

1.4.2 Un recrutement spécifique pour les femmes et les minorités

Le statut commun pose un problème particulier en ce qui concerne le recrutement des femmes et des mineurs. L'article 11, alinéa 6, prévoit que "les candidats issus de minorités ethniques, des peuples de régions excentrées, ainsi que les femmes peuvent bénéficier de facilités ou de mesures prioritaires de recrutement". Cette priorité accordée aux minorités ethniques et aux femmes est discutable sur le plan juridique. Elle est manifestement inconstitutionnelle au motif qu'elle rompt l'égalité d'accès aux emplois publics et contredit l'unité nationale affirmée avec force par la Constitution²⁰. Cependant, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé cette anti-constitutionnalité peut-être au nom de la solidarité à l'égard des plus défavorisés. En effet, la Constitution affirme également la nécessité d'un effort national spécifique en faveur des femmes²¹.

L'article 11, al. 6. du statut commun recourt, d'ailleurs, à des termes beaucoup plus larges que ceux que la Constitution a retenus. Il liste les minorités ethniques, les peuples de régions excentrées et les femmes. Ces "discriminations positives" ne peuvent que prendre la forme de quotas de postes réservés lors des recrutements des minorités ou du sexe concerné. Il faut éviter alors la formule du concours commun aux candidats "ordinaires" et aux candidats prioritaires.

¹⁸ Pour le reste, les conditions d'entrée dans la fonction publique sont classiques. Il s'agit de la nationalité, de l'âge maximum, de la jouissance des droits civils, civiques et politiques, de l'absence de certaines condamnations pénales, de l'aptitude physique.

¹⁹ HENG Vong Bun Chhat, *La fonction publique cambodgienne, textes et commentaires*, Publication thématique de l'Unité de Coordination juridique, Présidence du Conseil des ministres, Phnom Penh, février 2000, p. 27

²⁰ L'article 31, al.2 : "les citoyens khmers sont égaux devant la loi; ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, d'opinion politique, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autre considération".

²¹ Voir l'article 46, al.3 : "l'Etat créera les conditions pour que les femmes, en particulier celles des régions éloignées qui n'ont pas de soutien, puissent avoir une profession, être capable de se soigner et de vivre décemment".

Pour contourner tout mécontentement, il faudrait organiser des concours réservés à ces catégories. Toute la difficulté est de définir lesdites catégories prioritaires²².

1.4.3 La formation des fonctionnaires

S'agissant de la formation, le statut commun de 1994 ne prévoit de formation que dans la période de stage (généralement un an). Il s'agit d'une formation "sur le tas". La principale institution cambodgienne, investie de la mission de former les fonctionnaires du pays, est l'Ecole Royale d'Administration (ERA), créée en 1956 et rétablie à la suite de l'accord franco-cambodgien du 25 février 1994.

Le paradoxe est que cette école n'est pas visée par le statut commun. La formation reste ainsi dans le flou. En revanche, les statuts particuliers adoptés précisent que les candidats admis à l'issue des concours interne et externe doivent suivre la formation initiale mise en place par les institutions concernées ou dispensées à l'Ecole Royale d'Administration.

1.5 Le stage et la titularisation

L'article 18 du statut commun fixe la durée du stage probatoire avant titularisation ainsi que son déroulement. Il organise précisément les conditions de rupture de stage, de report de titularisation, etc. L'article 16 permet de dispenser de la moitié du stage les agents qui sont déjà fonctionnaires lors de leur recrutement. C'est le cas de ceux qui sont nommés après la réussite à un concours interne ou après une promotion au choix.

1.5.1 La sanction du stage

L'article 18, al. 1 du statut commun prévoit l'annulation du stage après une absence de plus de 30 jours. Pour autant, l'intéressé n'est pas sanctionné : il continuera son stage lors de la période de stage suivante. "L'intéressé est considéré comme vétéran"²³.

Ces dispositions du statut commun manifestent un laxisme condamnable qui permet au candidat à la fonction publique de se comporter en usager irresponsable d'un pseudo-service public : en effet le candidat admis acceptera ou non, en vertu de considérations personnelles,

²² La réalité cambodgienne en matière sociale est complexe et il est difficile de définir ce que sont les minorités ethniques. Il faudrait que l'auteur du décret définitif maîtrise bien le problème pour identifier les khmers loeu, les saoch, les por, les brao, les lao, les chams, les kuoy etc.

Même difficulté pour les peuples des régions excentrées visés par le statut commun. A partir de quel critère géographique une région sera-t-elle considérée comme telle ? Retiendra-t-on l'éloignement géographique de la capitale, les difficultés de communication, d'autres critères culturels ?

Enfin, le statut commun indique aussi que la priorité doit être accordée aux femmes, sans autres précisions. La Constitution, plus précise, n'autorise pas l'octroi de cette priorité à toute candidate de sexe féminin, mais seulement à celles "des régions éloignées" (art. 46) et "qui n'ont pas de soutien", qui sont veuves ou vivent hors de tout lien familial (on peut craindre que l'application de ce critère ne soit pas aisée).

²³ LIM Eng, *op. cit.* p.6

d'honorer le stage qui ne lui est que proposé. S'il décline l'offre, il pourra, à la manière d'un voyageur qui laisse passer un train, s'intégrer au stage suivant, affublé de ce qualificatif de "vétérant" qui semble pouvoir lui donner priorité sur les candidats de l'année suivante. De telles dispositions sont anormales.

Le statut commun sanctionne ensuite les stagiaires n'ayant pas donné satisfaction par le licenciement intervenant en cours de stage ou en fin de stage. Même si le licenciement n'est pas automatique, il y a là matière à déperdition d'énergie pour l'administration qui aura pris la peine d'organiser un recrutement, une formation éventuelle pour les stagiaires, tout cela en pure perte. Il est souhaitable de prévoir que ces candidats inaptes à l'emploi brigué puissent être "récupérés" avec leur accord, et sur décision du ministère, pour occuper un emploi dans un cadre de catégorie immédiatement inférieure pour lequel le stage effectué serait alors considéré comme suffisant. Cette possibilité ne saurait s'appliquer dans l'hypothèse de fautes personnelles visées par l'article 18 du statut commun.

1.5.2 La procédure de titularisation

Selon l'article 18, al. 3 du statut commun, l'autorité qui nomme a le pouvoir de titulariser sur la proposition du chef de service, elle même subordonnée à l'avis d'une commission de titularisation présidée par le ministre concerné ou son représentant et composée du chef de service concerné ou de son représentant, du chef de bureau du personnel ou de son représentant et d'un fonctionnaire "choisi autant que possible parmi ceux appartenant au même cadre que le stagiaire".

1.5.2.1 La composition de la commission de titularisation

Elle réduit la représentation des personnels à portion congrue. L'unique représentant du personnel doit être choisi. Il serait souhaitable de bien préciser que le choix sera le fait d'une élection par les agents de chaque cadre. Ce procédé permettrait, par sa nature démocratique, d'impliquer davantage les fonctionnaires dans le fonctionnement de leurs institutions.

1.5.2.2 Les pouvoirs de la commission de titularisation

Le statut commun (article 18, al.4) prévoit que l'autorité qui a le pouvoir de nomination prononce la titularisation sur proposition du chef de service. Cette titularisation "doit être subordonnée à l'avis d'une commission". Il serait souhaitable que l'avis de la commission soit obligatoirement demandé mais que son contenu ne lie pas l'autorité qui décidera librement.

Enfin l'article 18, al.5 prévoit qu'une décision de titularisation ou de licenciement doit, en tout état de cause, intervenir dans les trois mois qui suivent l'expiration du stage.

Le délai de trois mois ne sert à rien sinon à justifier les retards de la décision de fin de stage. Au moins est-il prévu que la titularisation prend effet à la date de fin du stage.

1.5.2.3 Le licenciement en cours de stage

L'article 18, al.4 du statut commun énumère les divers motifs de licenciement en cours de stage : aptitude générale insuffisante, manière de servir jugée défectueuse, inaptitude physique, infractions professionnelles visées par l'article 33 (atteinte à la dignité et à l'honneur, même en dehors du service ; obligation de respecter les affectations décidées).

La procédure est la même que pour la titularisation.

Enfin, le licenciement est possible à tout moment de la carrière lorsque la cause est l'inaptitude physique (art.19 du statut commun). La décision ne peut être prise qu'après examen du dossier par une commission incluant "deux fonctionnaires d'un grade au moins égal à celui du fonctionnaire en cause et appartenant au même cadre, désignés par l'autorité qui a le pouvoir de nomination". Pour les mêmes raisons que celles exposées plus haut à propos de la désignation du représentant du personnel dans la commission de titularisation, il est souhaitable que ces deux représentants soient élus. Or, ici, le statut commun prévoit explicitement qu'ils seront désignés par l'autorité de nomination.

Enfin, les effets de la titularisation sont mentionnés par le statut commun de manière très classique. Quant à la position des fonctionnaires, le statut commun ne l'évoque que sommairement.

1.6 Le déroulement de la carrière

Le statut commun ne consacre aucun développement spécifique aux différentes positions possibles du fonctionnaire. Il ne fait que citer sans autre détail, la promotion, la mutation, le détachement aux articles 5 et 7.

Les fonctionnaires sont mis à la retraite à l'âge de cinquante-cinq ans, limite très précoce qui peut-être repoussée à soixante ans par les statuts particuliers (article 54).

1.6.1 L'avancement d'échelon

L'organisation de l'avancement devrait permettre à tous les fonctionnaires de disposer de perspectives de carrières satisfaisantes à l'intérieur d'un même grade et ne permettre l'accès aux grades supérieures qu'aux seuls fonctionnaires dont la compétence est avérée. Concrètement, ces exigences devraient se traduire par la mise en place de moyens de contrôles des compétences et l'ouverture à chacun des possibilités de progresser par deux voies : son travail personnel et sa formation complémentaire.

La plus grande confusion semble régner dans la perception que les auteurs du statut se font de l'étagement possible des carrières des fonctionnaires. Les grades sont confondus avec les échelons et les classes avec les grades.

L'article 20 du statut n'évoque que l'avancement de grade et de classe qui a lieu soit au choix, soit au choix et à l'ancienneté. L'expression révèle une double confusion : confusion sur les effets de l'ancienneté et du choix d'une part, et entre la progression de grade et de classe d'autre part qui ne sont pas non plus distinguées des échelons.

La confusion est accrue par l'alinéa 2 du même article 20 qui fixe une durée minimum de deux ans pour avoir un avancement dont on ne sait s'il porte sur le grade ou la classe. Il semble en fait qu'il vise le seul avancement de grade puisqu'il précise : "l'avancement n'a lieu que dans la limite des vacances existant dans chaque grade et dans la limite des crédits ouverts au budget". Cette restriction ne serait pas possible pour l'avancement d'échelon qui, lui, est automatique.

Pour y voir plus clair, il faut reprendre la distribution des échelons et commencer par l'avancement d'échelon sachant que le terme d'avancement désigne d'abord la seule progression des carrières à l'intérieur d'un même cadre/corps. L'avancement selon l'ancienneté trouve matière principale à l'application dans le cadre de l'avancement d'échelon. Le statut prévoit que le temps minimum doit être passé au même degré que la carrière qui est de deux ans. Malgré son imprécision, cette mention ne peut concerner que chaque échelon.

L'article 20, alinéa 2 du statut commun précise : "Dans le cas où un fonctionnaire est reconnu pour les qualités de son travail, l'avancement est automatique sans tenir compte de l'ancienneté". Cette disposition contredit l'affirmation qui précède immédiatement selon laquelle "le temps minimum exigé pour avoir obtenu un avancement est deux ans". Il faut l'interpréter comme la simple possibilité d'accélération du franchissement des échelons lorsque la notation est favorable au fonctionnaire. La contrepartie du statut commun est que le fonctionnaire affecté d'une notation défavorable pourra subir un retard dans son avancement d'échelon à l'ancienneté. Ces deux procédés d'accélération et de retardement de l'avancement d'échelon permettent de ne pas appliquer mécaniquement le principe de l'ancienneté et de le moduler en fonction des mérites de chacun, tels que la notation peut les refléter. Il est logique que sur un tel sujet la commission de classement, prévue par l'article 25 du statut commun, soit préalablement consultée.

La disposition du statut commun selon laquelle le temps minimum qui doit être passé au même niveau de carrière est de deux ans, limite considérablement les variations de durée de présence dans les différents échelons. Même en cas de bonification par une notation favorable, un fonctionnaire ne pourra passer moins de deux ans dans un échelon, durée que l'on peut estimer logue sur deux plans : pour les débuts de la carrière, qui devraient comporter des

échelons plus brefs ; et pour le nombre d'échelons possibles compte tenue de la brièveté de la vie active des fonctionnaires cambodgiens. Enfin, dans le but de grever les dépenses de personnel et, à l'inverse, de ne pas permettre l'espoir d'économies sur ce même budget, il serait sage de prévoir que la réduction et la majoration du temps de présence dans un échelon aboutiront à une somme nulle.

1.6.2 La notation

La procédure de notation à laquelle est rattaché l'avancement de grade est organisée de façon minutieuse par les articles 22 à 31 du statut : le chef hiérarchique apprécie la conduite générale du fonctionnaire "à l'exclusion d'une appréciation d'ordre professionnel" puis transmet cette appréciation au chef de service ou au ministre. Celui-ci "annoté" les bulletins transmis et arrête les listes de proposition pour l'avancement. Le tout est transmis à la commission de classement qui établit le tableau d'avancement. La commission de classement établit le tableau d'avancement sur simple proposition du chef de service, qui lui accorde une influence décisive²⁴.

1.6.3 L'avancement de grade

S'agissant de l'avancement de grade, la commission note ainsi de 0 à 20 et établit le classement des fonctionnaires dont le nombre doit correspondre aux postes vacants et aux possibilités budgétaires. C'est dans cet ordre que les nominations au choix interviendront par le biais d'avancements de grade au choix ou d'avancements de grade à l'ancienneté, selon la proposition que doit fixer le statut particulier. Ainsi, un problème sérieux se pose alors que le statut commun n'autorise les avancements de grade que par ces deux procédés que sont le choix ou l'ancienneté. On a mentionné ci-dessus que l'avancement de grade à l'ancienneté avait peu de sens, beaucoup de fonctionnaires n'ayant pas la capacité d'avancer en grade (outre le fait que leur nombre ne permet pas à chacun d'espérer ce type d'avancement). Même si sa part peut être réduite, l'avancement à l'ancienneté ne saurait donc se suffire à lui-même ; il faut l'accompagner d'un contrôle des capacités des fonctionnaires concernés sous forme d'un examen professionnel dont la réussite conditionnera l'inscription au tableau d'avancement au titre de l'ancienneté. Enfin, pour assurer une répartition efficace préservant la hiérarchie à l'intérieur de chaque corps, il serait nécessaire de prévoir une proportion maximale de fonctionnaires au sein de chaque grade.

En somme, pour la gestion des carrières, la maîtrise du phénomène social que constitue l'existence d'une fonction publique organisée selon le système de carrière, rend la présence de mécanismes techniques de gestion globale adaptés, plus importante encore que la définition des

²⁴ Les pouvoirs exorbitants de la commission de classement sont confirmés par l'article 28 du statut qui prévoit qu'en principe l'inscription au tableau d'avancement doit avoir été proposée par le chef hiérarchique, mais que, "dans des cas exceptionnels", la commission peut inscrire au tableau des fonctionnaires non proposés

catégories juridiques. Des mesures rigoureuses ont été prises pour empêcher la persistance, dans certains ministères, de pratiques antérieures obsolètes. Elles se sont accompagnées d'un effet de modernisation de la gestion (Prakas²⁵ n°16 du 4 mars 1998). L'effet a pu cependant aller, pour des raisons de "puissance", jusqu'à une centralisation totale du processus, par le canal de la notion de corps interministériels, entre les mains du secrétariat d'Etat à la fonction publique. La fonction publique khmère a finalement été fractionnée en cadres de gestions autonomes. Ces derniers ont été définis et restent à définir statutairement (statuts particuliers), sous la responsabilité de leurs ministères de tutelle.

1.7 Droits et obligations des fonctionnaires

1.7.1 Déontologie et discipline

Les droits et les obligations des fonctionnaires ne sont traités qu'à l'intérieur du chapitre V consacré à la discipline. L'essentiel est constitué de dispositions attendues et classiques sur l'obligation de servir (article 34), l'obligation d'obéissance hiérarchique (article 33, alinéa 1), l'obligation de se consacrer à ses fonctions (article 35, alinéa 4 et 6), le respect de la neutralité (article 37), du secret professionnel (article 35, alinéa 5), l'obligation de moralité professionnelle (désintéressement : article 35, alinéa 2 ; dignité, honneur : article 33, alinéa 2, 35, alinéa 3). Ces obligations sont assorties parallèlement d'un système de sanctions disciplinaires dont la mise en œuvre fait l'objet de précisions dans l'anukret du 19 octobre 1995.

Le statut commun contient des dispositions disciplinaires qui traduisent une prise en compte des droits fondamentaux (articles 38 à 50 : motif des poursuites disciplinaires, expression des droits de la défense, étagement des sanctions possibles, recours).

L'absence de sanctions disciplinaires effectives et de responsabilité des agents a toujours été une des faiblesses majeures du système cambodgien ; les textes ont bien prévu la sanction des fautes mais les nombreuses garanties – conseil de discipline, procédures, droits de la défense, autorisation de poursuite, etc. – et surtout, leur mise en œuvre, paralysaient l'action disciplinaire et entraînaient une impunité de fait.

1.7.2 Un cas particulier de poursuites judiciaires : l'article 51 du statut

Concernant les poursuites judiciaires, l'article 51 posait une difficulté majeure quant à l'exercice des poursuites judiciaires, correctionnelles ou criminelles contre un fonctionnaire visé. En effet, celles-ci doivent être autorisées par le conseil des ministres sur proposition du ministre

²⁵ Arrêté ministériel : ce sont des actes administratifs émanant des membres du gouvernement ou des présidents d'institutions, c'est-à-dire tous les membres du gouvernement qui dirigent un ministère ou un secrétariat. Ces décisions exécutoires peuvent être à portée générale ou individuelle.

de la justice ou par le ministre concerné. Cette solution est critiquable, car elle assimile la protection des fonctionnaires à l'immunité parlementaire. Cette disposition semble cependant accorder surtout aux fonctionnaires des protections contre la prise arbitraire de sanctions disciplinaires. Les fonctionnaires de police (et les militaires) étaient parmi les premiers à abuser de leurs fonctions à l'égard des administrés. On mesure ainsi l'importance de cet article 51 qui leur assurait une impunité totale en permettant au ministre de les mettre à l'abri de toute poursuite pénale²⁶.

Cette disposition déjà en vigueur à l'époque du "*Sangkum*" (de 1947 à 1970) a le défaut de surprotéger les fonctionnaires et de les faire bénéficier de privilèges qui les coupent du droit commun en matière pénale, et pour les infractions les plus graves (crimes et délits). Cependant, le *Sangkum* avait pallié le défaut en suspendant systématiquement les garanties²⁷ (Kram 282 NS du 25 octobre 1958 suspendant pour une période de six mois les garanties des fonctionnaires, texte reconduit sans discontinuité pendant toute la période de *Sangkum*).

Dans le cadre de son action en faveur des droits de l'homme, le centre des droits de l'homme de l'ONU, sis à Phnom Penh, avait toujours mis en avant la nécessité de modifier cet article²⁸ l'un des points de blocage de toutes les discussions portant sur la promotion de l'Etat de droit. C'est chose faite depuis septembre 1999 date à laquelle a été modifiée la vieille garantie de l'autorisation de poursuite : l'article 51, révisé, établit désormais que le procureur du royaume qui envisage d'engager une action publique contre un fonctionnaire doit avertir le ministre concerné et attendre ensuite un délai de quarante-huit heures avant de déclencher les poursuites²⁹.

Cette réforme est incontestablement un progrès. Cependant, ce texte ne vaudra que par l'application qui en sera faite. En effet, le délai de quarante-huit heures entre l'information donnée au ministre et l'engagement formel des poursuites pourrait fort bien être mis à profit par le ministre pour tenter de dissuader le procureur d'engager les poursuites. Cette hypothèse est malheureusement plausible quand on connaît le degré de dépendance existant entre le parquet et le pouvoir exécutif³⁰.

²⁶ GAILLARD, Maurice, *op. cit.* p.219

²⁷ Sans pour autant sombrer dans une répression intensive.

²⁸ Assemblée générale de l'ONU - A/C.3/53/L.39 du 12 novembre 1998 : 10^{ème} paragraphe – " *Se déclare aussi profondément préoccupée* par l'impunité qui règne au Cambodge et souligne qu'une action pour remédier au problème de l'impunité, toujours non réglé, comme l'a rapporté en détail le Représentant spécial, notamment l'abrogation de l'article 51 de la loi de 1994 sur la fonction publique et l'exercice de poursuites contre les personnes responsables des violations des droits de l'homme, tout en assurant la sécurité des personnes et les droits d'association, de réunion et d'expression, reste une priorité majeure et urgente.

²⁹ Kram NS/RKM/0999-11 du 18 septembre 1999 modifiant l'article 51 du Kram 06-NS-94

³⁰ GAILLARD, Maurice, *op. cit.* p.219

1.7.3 Les rémunérations

La fixation des rémunérations et les indemnités est renvoyée à la loi par les articles 9 et 10 du statut commun dans les termes suivants : "*Article 9 : Le régime des permissions et des congés annuels, des indemnités de mission, des allocations de santé (indemnités d'hospitalisation) et des retraites etc. doit être fixé par la loi. Article 10 : La solde, les accessoires de solde et indemnités diverses (frais de service, supplément et responsabilités, zones, charges de famille, logement, ameublement, frais de fournitures, eau et éclairage etc.) des fonctionnaires des divers services de l'administration du Royaume sont fixés par la loi.*"

Le sujet est évidemment des plus sensibles puisqu'il met en cause les équilibres budgétaires majeurs dans un contexte de pénurie marquée. Nous verrons ce point plus en détail dans la partie 2.2.

2 Une réforme nécessaire pour une fonction publique cambodgienne moderne

Le phénomène de la réactivation du passé, les séquelles des périodes tragiques et instables que connut le pays et une tradition séculaire trop favorable au maintien du sous-développement ont provoqué de grandes faiblesses dans la fonction publique. Il est donc nécessaire de la réformer pour qu'elle soit plus moderne et professionnelle.

Ces faiblesses peuvent toutes se rattacher au caractère traditionnel de la société cambodgienne. Il s'agit des problèmes de l'insuffisance de la rétribution, des effectifs pléthoriques, de la faible compétence des fonctionnaires, du caractère aléatoire et politisé du recrutement des fonctionnaires via le détournement de la procédure du concours, ainsi que du caractère politisé de la fonction publique. Nous les présenterons point par point et nous soulignerons les actions en cours et tenterons d'apporter des propositions.

A l'heure actuelle encore, la société khmère vit selon les schémas traditionnels dans lesquels la patrimonialité des emplois publics continue à occuper une place dominante. Sur les plans politique et sociologique, l'emploi public constitue un puissant instrument d'intégration sociale et de stabilisation et à ce titre aussi, il est nécessaire de mesurer son importance quantitative et la pression qu'il exerce sur la vie nationale. Il existe, en effet, dans la mentalité khmère un attrait traditionnel pour la fonction publique au sens large, qui repose peut-être moins sur le goût du service public et le sens de l'intérêt général qu'elle requiert, que sur le prestige social qui s'attache à la détention d'une parcelle, si minime soit elle, de l'autorité publique ; même si apparemment les traitements officiels n'expliquent guère cet attrait. Par ailleurs, la grande faiblesse économique du Cambodge est à rapprocher entre autres de cette conception du pouvoir et de la fonction publique, le vocabulaire lui-même en porte une trace : la traduction littérale du verbe "régner (រតនាភូមិ)" est "manger (រតនា) le royaume (ភូមិ)". Alors que le Roi "mange le royaume", ses subordonnés, à la place hiérarchique qui est la leur, "mangent" leur part de royaume. L'opinion semble admettre massivement cette conception d'une fonction publique prédatrice qui prospère en exploitant directement les administrés³¹. Rare le pouvoir politique qui n'a payé ses fonctionnaires autrement que symboliquement, pour autant aucun poste de fonctionnaire n'est considéré comme une charge ou un devoir. C'est uniquement une ferme exigeant allégeance envers le pouvoir.

³¹ GAILLARD, Maurice, *op. cit.* p. 221

2.1 Les effectifs de la fonction publique

2.1.1 Des effectifs pléthoriques

Les péripéties de la vie politique et notamment, les divisions nées de la guerre civile au cours de ces dernières décennies ont fait des agents publics un groupe pléthorique dépassant les besoins de l'encadrement administratif du pays dont il faut maintenant assurer sans trop de remous, la résorption ou l'utilisation optimale.

C'est ainsi que la fonction publique cambodgienne est hétérogène et mal encadrée. Elle compte un nombre élevé de fonctionnaires d'exécution dont le recrutement a été opéré, pendant les vingt dernières années, en fonction d'impératifs politiques liés au processus de restauration de la paix civile : rétablissement de l'appareil d'Etat en 1979, après le régime génocidaire khmer rouge, effort de guerre (de 1979 à 1991), intégration des agents civils des différentes fractions en application des Accords de Paris (1991-1993) et réintégration des dernières zones khmers rouges (1996-1999). Selon les lois de finances, de 1994 à 2003, les effectifs du secteur public de l'emploi ont augmenté de 13%, passant de 148 353 à 167 778 fonctionnaires³².

A titre d'illustration, dans une communication aux journées "réalisation et perspectives de la réforme administrative", le 22 juin 1998, un secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil des ministres a révélé qu'à la fin de l'année 1997, 17 685 personnes ont été rayées des cadres ou éliminées de la fonction publique, mais que parallèlement, 18 061 agents des différentes fractions parties aux accords de paix de Paris de 1991 y ont été intégrés en application de ces engagements internationaux et que par ailleurs, 7 108 étudiants ont bénéficié d'une admission automatique pour respecter les engagements pris par le Gouvernement Royal.

En application du Programme national de réforme administrative, le dernier recensement des fonctionnaires remonte à 2000, financé par la Banque Mondiale, présentant que les effectifs de la fonction publique s'élèvent à 158 498 fonctionnaires civils en service. Il faut y ajouter autour de 150 000 militaires. Tous relèvent de la fonction publique de l'Etat. Il ne semble pas, pour l'heure qu'il existe des agents dépendant directement des collectivités territoriales. Les agents contractuels n'ont pas été pris en compte dans ce nombre.

³² Rapport de la Banque Mondiale du 15 novembre 2004 "Cambodia at the crossroads, strengthening accountability to reduce poverty", p.47

Les résultats du recensement de mai 2000 sont présentés dans le tableau suivant :

	Ministères	Total Cumulatif		Administration centrale		Municipalité de Phnom Penh		Provinces et autres municipalités	
1	Education, Jeunesse et sports	81 234	51,3%	3 215	4,0%	7 677	9,5%	70 342	86,6%
2	Santé	99 548	62,8%	3 892	21,3%	839	4,6%	13 583	74,2%
3	Agriculture, Forêt	109 239	68,9%	3 932	40,6%	382	3,9%	5 377	55,5%
4	Intérieur	117 163	74,4%	480	5,6%	1 240	14,4%	6 889	80,0%
5	Economie et Finances	123 163	77,7%	4 236	79,6%	84	1,6%	995	18,7%
6	Travaux publics	128 337	81,0%	1 993	38,5%	539	10,4%	2 642	51,1%
7	Autres ministères	158 498	100,0%	/	/	/	/	/	/
		158 498	100,0%	32 176	20,3%	12 142	7,7%	114 180	72,0%

(Source : Conseil de la Réforme administrative)

La fonction publique civile du Cambodge est d'une taille relativement modeste. Ses agents représentent environ 1,4% de la population du pays (12,17 millions d'habitants, en 1998), alors qu'ils sont autour de 10% en France. Pour autant, ce chiffre est très supérieur aux besoins réels du pays. Il s'agit de fonctionnaires de l'Etat. Plus d'un cinquième d'entre eux travaillent au sein des ministères. Cette proportion est révélatrice du caractère extrêmement centralisé du processus de la décision administrative. Si l'on ajoute à ces agents ceux de la municipalité de Phnom Penh, qui est une circonscription administrative de l'Etat, près d'un tiers des fonctionnaires cambodgiens sont situés dans la capitale. Les échelons locaux de l'administration de l'Etat dans les campagnes, notamment dans les districts, sont démunis de moyens matériels et humains.

Les secteurs de la santé et de l'éducation occupent 99 458 fonctionnaires (62,8%). Le taux de croissance de la population au Cambodge observé à partir des résultats du recensement réalisé en 1998 étant de 1,8%, il est prévu que ces secteurs connaissent une augmentation de leurs effectifs de 17% dans les prochaines années, alors que les autres services de l'Etat verront les leurs baisser de 16%.

2.1.2 Le remodelage des effectifs

Si la taille globale de la fonction publique ne paraît pas excessive aux autorités publiques, ainsi qu'à la plupart des observateurs étrangers, un programme d'incitation au départ de certaines catégories d'agents devrait toutefois, dans les années à venir, être mis en place et concerner près de 15 000 fonctionnaires³³. Ce programme sera financé par le PNUD. D'ailleurs, depuis quelques années, pour chaque ministère, un plan de renforcement de la capacité institutionnelle a été mis au point³⁴. Mais ce sont surtout les difficultés politiques qui rendent ces plans de restructurations et de réduction de la fonction publique très difficiles à appliquer.

³³ Résumé du projet intitulé "Appui à la modernisation de la fonction publique" de la coopération française au Cambodge, 2001, p.4

³⁴ Rapport de mission au Cambodge de M. Keller, 1996, Institut International d'Administration Publique

Par ailleurs, s'agissant des forces militaires, un remodelage particulièrement délicat et important s'avère nécessaire dans la mesure où le pays a retrouvé la paix intégrale. Il s'agissait en effet de neutraliser ces forces, de les dépolitiser, de les réorganiser, de redéfinir leurs missions et de les former. En 2000, le gouvernement a décidé un vaste programme de démobilisation de 30 000 hommes, sur la base du volontariat, au sein de l'armée de terre. Le processus qui a été financé par la Banque Mondiale, des bailleurs de fonds bilatéraux et le budget de l'Etat comportait des mesures incitatives articulées autour des éléments suivants : une prime forfaitaire de réinsertion, l'octroi de matériels visant à faciliter le retour à la vie civile. La première phase qui concernait 15 000 hommes s'est achevée en 2002. Mais la deuxième phase qui devait être entamée fin 2002 n'a pas eu lieu faute de financement. La Banque mondiale a suspendu son financement à cause des irrégularités dans l'approvisionnement du matériel destiné aux soldats démobilisés.

Les compressions d'effectifs dans la fonction publique cambodgienne ont été motivées non par des impératifs de gestion mais par des considérations économiques, c'est-à-dire qu'elles permettraient de réduire les dépenses publiques ou de faire des économies d'échelles.

En complément des réglementations statutaires, le gouvernement a adopté l'anukret 59/ANK/BK du 6 octobre 1997 portant sur le régime des pensions de retraite et d'inaptitude professionnelle des fonctionnaires. Ce texte détermine clairement les bénéficiaires et la nature des prestations, les conditions de constitution des droits et de jouissance des pensions, les modalités de financement et le système de gestion correspondant. Mais, en l'absence d'une caisse de pension (qui reste toujours à créer), l'Etat prend en charge le paiement de ces pensions. L'adoption de cet acte réglementaire était nécessaire dans la perspective du remodelage des effectifs par les départs définitifs, soit pour raison d'âge limite, soit pour raison de durée des services, soit pour raison d'inaptitude professionnelle.

Le gouvernement a approuvé en octobre 2001 la stratégie pour la rationalisation de la fonction publique (SRFP) pour la période 2002-2006. Cette stratégie a pour objectif de motiver, de renforcer les compétences, d'élever le niveau de vie standard des fonctionnaires. L'un des trois éléments clés de cette stratégie est le maintien de la stabilité des effectifs de 2002 à 2006 (autour de 165 000 personnes) et le redéploiement de ces effectifs en fonction des exigences des secteurs prioritaires (le redéploiement du centre vers les provinces est également nécessaire dans certains secteurs, y compris l'agriculture et la santé, par exemple). Les fonctionnaires de catégorie A qui travaillent dans les secteurs prioritaires remplaceront les hauts fonctionnaires qui partiront à la retraite.

2.2 La rétribution des fonctionnaires

Le problème de l'insuffisance de la rétribution des fonctionnaires est une des grandes faiblesses de la fonction publique cambodgienne.

2.2.1 L'insuffisance de rémunération des fonctionnaires

Jusqu'en 2001 était toujours en vigueur le barème de rémunération établi par une décision de 1980 du Conseil populaire révolutionnaire du Cambodge, modifié à plusieurs reprises avant d'être profondément réajusté par l'Anukret n°5 du 11 mars 1992³⁵, à une réserve près : en 1993, une majoration de 30% a été allouée à tous les fonctionnaires au titre de la compensation de l'inflation, outre une prime pédagogique mensuelle de 20 000 riels (5 dollars) allouée aux seuls enseignants.

Ce barème était étroitement dépendant de la conception d'organisation de la fonction publique qui prévalait sous le régime communiste. Elle traduit, en effet, la confusion volontaire existant entre le parti communiste et l'appareil de l'Etat. Cela ne correspond pas à une conception affirmée du plan de carrière : les écarts entre les échelons sont irréguliers, les échelons sont en nombre insuffisants. Les fonctionnaires atteignent en 18 ans le maximum de rémunération prévu, ce qui signifie qu'avec une espérance de carrière d'une trentaine d'années, ils ont un traitement plafonné pendant les douze dernières années de la vie active.

Par ailleurs, les échelles de traitement sont insuffisamment ouvertes et ne tiennent pas assez compte des différences de qualification et de responsabilités ; il en résulte un chevauchement excessif de ces mêmes échelles et un tassement de la hiérarchie.

Afin de remédier à ces insuffisances de rémunération, un système de prime avait été un moment imaginé. Ces propositions n'ont pu être suivies d'effets : à la fin de l'année 1995, l'autorité gouvernementale a refusé de telles primes au nom de l'égalité entre membres de la fonction publique. La solution est donc renvoyée à un aménagement général de la grille de classification et de rémunération de l'ensemble de la fonction publique.

Aussi, le décret NS/RKT/1201/450 du 1^{er} décembre 2001 relatif aux salaires de base et aux indemnités des fonctionnaires civiles a instauré un nouveau système de rémunération dans la fonction publique, qui résulte de la mise en œuvre de la stratégie de rationalisation de la fonction publique. Ce nouveau système de rémunération comprend le salaire de base (système de carrière), les indemnités, les allocations familiales et les allocations pour les risques de santé. Depuis

³⁵ Il a opéré une véritable innovation du système sans en modifier les bases et a notamment supprimé la partie de rémunération en nature, utilisée antérieurement, remplacée par une augmentation forfaitaire de 20%.

janvier 2002, les salaires de base sont désormais calculés à partir de quatre éléments : le niveau de formation, l'ancienneté, la performance et la responsabilité.

Le salaire de base dépend de la "catégorie" au nombre de quatre suivant le degré de formation : A, niveau licence ; B, bac +2 ; C, bac ; et D, en dessous du bac.

Chaque catégorie est sous-divisée en trois "grades". Le 3^{ème} grade (le plus bas) qui compte 14 échelons représente environ 70% des fonctionnaires ; le 2^{ème}, 10 échelons et 25% des fonctionnaires et le 1^{er}, 6 échelons, autour de 5% des fonctionnaires. On passe à l'échelon supérieur tous les deux ou trois ans, par une promotion à l'ancienneté. Celle-ci peut être plus lente en cas de faute. Normalement, on arrive au plus haut niveau à l'âge de la retraite. Suivant la performance réalisée, on peut changer de grade "au mérite" (voir annexe 1). Les différences sont importantes en termes de salaire, allant de l'indice de 100 à 550 (voir annexe 1).

Avec une nouvelle grille de rémunération et un système de classification plus favorable au déroulement des carrières des fonctionnaires que le gouvernement a introduit, depuis 2002, dans le cadre du budget de l'Etat, il a été constaté que les salaires moyens des fonctionnaires ont augmenté d'environ 44,3% en octobre 2002 par rapport à octobre 2001, passant de 19,5 dollars en 2001 à 27 dollars en janvier 2002. Actuellement, un enseignant touche en moyenne 33,8 dollars par mois (la moyenne du traitement des fonctionnaires est de 31 dollars). Le gouvernement envisage, avec sa stratégie de rationalisation de la fonction publique, d'augmenter de 10 à 15% par an le traitement des fonctionnaires³⁶. Le salaire moyen va passer de 33,6 dollars à 52 dollars en 2006.

Même si c'est incontestablement un progrès pour la définition du système, compte tenu de l'inflation et du coût de la vie, les salaires actuels des agents publics demeurent bien insuffisants pour les faire vivre décemment³⁷.

Cela a provoqué de très sérieux problèmes de motivation et des difficultés liées à la corruption généralisée et à la pratique relativement courante consistant, pour les responsables de l'administration, à accepter que leurs subordonnés aillent chercher des revenus plus substantiels dans le privé avec en contrepartie, la possibilité de prélever un pourcentage sur leur traitement. Dans tous les cas, un désintérêt pour les tâches du service est manifeste.

Un autre problème lié à cette faible rétribution est que l'autorité manque à tous les échelons. Il est ainsi fréquent qu'un fonctionnaire refuse purement et simplement de rejoindre

³⁶ Cette augmentation n'a aucun impact significatif sur le recrutement ou le maintien des fonctionnaires qualifiés durant la prochaine décennie (Rapport de la Banque Mondiale du 15 novembre 2004 "Cambodia at the crossroads, strengthening accountability to reduce poverty", p.47)

³⁷ Il est indiqué que la somme mensuelle moyenne nécessaire pour faire vivre une famille est évaluée à 150 dollars US par mois à Phnom Penh (BANDET Pierre, rapport de mission "La constitution au Cambodge d'un ensemble de fonctionnaires investis de missions prioritaires", PNUD, 1999, p.6)

son poste lorsque la localisation de celui-ci lui déplait. Les administrations de province, surtout bien sûr celles qui sont les plus excentrées, comptent ainsi beaucoup de postes non occupés alors qu'ils ont été théoriquement pourvus (aucune sanction n'étant jamais prise pour ces cas de désobéissance). Il en va de même pour les mutations, qu'elles soient internes ou externes à un même service. Au-delà, c'est l'ensemble de la fonction publique qui profite de cette situation d'irresponsabilité³⁸. On rejoint sur ce point la tradition communément admise selon laquelle le fonctionnaire, dépositaire de l'autorité publique, ne saurait être importuné et doit jouir en toute quiétude des avantages de sa fonction sans en subir aucune contrainte.

La revalorisation de la rétribution des fonctionnaires permettra en bonne partie de trouver des solutions à d'autres problèmes posés par la fonction publique, notamment la concussion et le non respect de la déontologie des fonctionnaires. Il va de soi que le règlement de ces problèmes est étroitement lié au développement général de l'économie et de la société cambodgienne.

Cependant, dans le contexte du Cambodge particulièrement marqué par le nombre élevé de fonctionnaires démunis de compétences, par le peu de ressources budgétaires dont ils disposent et qui ne permet pas d'envisager avant un certain temps une revalorisation générale des rémunérations et par les exigences de la communauté internationale de réforme en échange de l'aide, l'autorité gouvernementale est finalement revenue sur le système de primes, à savoir une prime de responsabilité et une autre qu'elle a baptisée "Groupes de Missions prioritaires " (PMG).

La "prime de responsabilité" mise en œuvre depuis 2002 s'applique à partir des plus hauts postes du gouvernement jusqu'au niveau du directeur de département et du chef de district. Au total, moins de 1000 personnes sont concernées par cette prime. Ce sont en particulier les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints, les recteurs d'université et autres hauts fonctionnaires qui touchent de 125 dollars (500 000 riels), à environ 200 dollars mensuels.

2.2.2 Les groupes de missions prioritaires (PMG)

Dans le cadre du programme national de la réforme de l'administration publique de 1999-2003, ont été inscrites les modalités de création et les critères de sélection d'un ensemble de fonctionnaires investis de missions prioritaires, titulaires de postes clés dans l'administration du Cambodge. Les intéressés devraient constituer le "fer de lance" de la réforme. C'est ainsi que le troisième et dernier élément clé de la stratégie de rationalisation de la fonction publique porte sur les groupes de missions prioritaires qui constituent des éléments critiques de la stratégie du gouvernement en vue de mettre à exécution son plan d'action pour la réforme et l'amélioration de

³⁸ GAILLARD Maurice, *op. cit.* p.213

la prestation des services publics. La formation des groupes prioritaires est une des premières mesures permettant de parvenir à une meilleure productivité et à faire de l'administration un partenaire digne de ce nom, en vue d'assurer le développement durable et la justice sociale. Alliés majoritairement à la "catégorie A" des fonctionnaires, ils contribueront à freiner "l'exode des cerveaux", en attendant que d'autres efforts de réformes portent leurs fruits.

Les fonctionnaires retenus, qui auront été sélectionnés compte tenu de l'importance de leurs missions dans le cadre de cette réforme, doivent percevoir, en raison de la nécessité de les motiver tout particulièrement, des rémunérations plus élevées dont le financement devrait être assuré par le budget de l'Etat ou par de l'aide octroyée par les bailleurs de fonds étrangers.

Cette politique du gouvernement royal des "PMG" basés sur les performances, qui s'est inspirée du concept du "New Public Management" a été concrètement mise en application en 2002 par l'adoption de l'anukret n°83/ANK/BK du 13 août 2002 sur la création et le fonctionnement du programme des PMG. Le gouvernement a demandé à tous les ministères de mettre en place en leur sein des PMG qui visent à accomplir des missions prioritaires les plus efficaces possibles, suivant les capacités et les performances des fonctionnaires disponibles.

L'anukret n°83/ANK/BK du 13 août 2002 précise qu'il appartient à chaque ministère d'établir ses projets prioritaires, d'en chiffrer le coût et la durée. Ces projets doivent être soumis à l'examen des Comités interministériels. Ces derniers sont au nombre de trois. Il s'agit du comité de sélection des projets selon des critères bien définis, du comité de suivi et de contrôle qui veille à ce que la transparence et la responsabilité de chaque ministère soient respectées et du comité d'audit, chargé d'évaluer les procédures, les résultats afin de déterminer s'il faut mettre fin, continuer, améliorer les PMG.

Les moyens mis en oeuvre pour l'ensemble de ces PMG sont de l'ordre de cinq milliards de riels (1,25 million de dollars) pour la première année, prélevés sur le budget de l'Etat.

La mise en oeuvre réelle des PMG devrait démarrer en 2004. Il est prévu de sélectionner la première année 1 000 personnes, et les trois années suivantes 500, soit au total 2 500 fonctionnaires en 2007. Concrètement, les membres des PMG percevront respectivement, suivant la catégorie, à laquelle ils appartiennent, A, B ou C, une indemnité de 520 000 riels (130 US dollars), 350 000 riels (87,5 dollars) et 190 000 riels (47,5 dollars) par mois.

Par ailleurs, le projet des PMG recueille l'approbation et l'encouragement des bailleurs de fonds, notamment du PNUD, de la Banque Mondiale et de la Banque asiatique de développement. Ces derniers utilisaient déjà ce système sous un autre nom, le "supplement salary". Ils seraient prêts à regrouper ces "supplement salary", estimés à six millions de dollars

par an au projet de mise en œuvre des PMG³⁹. Avec cette dernière somme, le gouvernement pourrait élargir le nombre de fonctionnaires sélectionnés pour les PMG. Ces derniers touchent effectivement un nombre extrêmement faible de fonctionnaires par rapport à l'ensemble des effectifs de la fonction publique.

Le succès de ce système dépend de deux facteurs : la responsabilité des ministères concernés dans la sélection des fonctionnaires adéquats qui feront partie des PMG et la transparence.

La création de groupes de mission prioritaires et l'affectation de ressources budgétaires à cet effet rentrent aussi dans le cadre de l'encouragement de la productivité et de la compensation des efforts de ceux qui sont impliqués dans les missions prioritaires.

Par la mise en place de ce système, le gouvernement a fait le choix d'une fonction publique à deux vitesses. Cela consiste à distinguer deux ensembles d'agents. Il s'agit tout d'abord de l'ancienne fonction publique, massive, mal formée, sous-payée, inefficace voire corrompue, qui serait en quelque sorte abandonnée à son sort. Elle serait placée en position de corps en voie de disparition : aucun recrutement ne viendrait la renouveler. Bref, elle dépérirait peu à peu en devenant un simple vestige des anciens temps. Ensuite, c'est une nouvelle fonction publique qui serait progressivement mise en place, constituée d'éléments sélectionnés, formés, rémunérés par des traitements motivants, etc. Il est vrai que ce choix est critiquable au nom du principe d'égalité. Il est cependant justifié par les circonstances : une augmentation générale des traitements de l'ensemble des fonctionnaires déboucherait sur l'obtention d'une somme ridicule ; il n'y aurait donc pas de progrès.

Comme le pays dépend de l'aide de la communauté internationale, le gouvernement cambodgien s'est trouvé, en effet, confronté à une situation inextricable, notamment face aux exigences d'une réforme demandée par des bailleurs de fonds, alors que cette réforme risque d'entraîner de vives protestations sur le plan interne, notamment de provoquer l'animosité des fonctionnaires qui n'ont pas été retenus dans ce système de prime, et des risques de blocage par jalousie susceptibles de faire complètement échouer la réforme. Les autorités publiques ont mené une opération d'explication de la question qui semble porter ses fruits.

Les autorités cambodgiennes disposent désormais, grâce aux récents recensements, d'une connaissance satisfaisante de la structure de la fonction publique. Elles se sont également dotées des premiers outils de gestion des agents publics avec un cadre juridique rénové et la mise en

³⁹ cf. www.car.gov.kh : "Le point sur la réforme administrative", une interview de NGO Hongly, secrétaire général du Conseil de la Réforme administrative, 2004

place d'un système informatisé et automatisé de gestion des carrières et de paiement des rémunérations (anukret 20/ANK/BK/ du 28 mai 1997, fixant les principes généraux des procédures de gestion des agents civils de l'Etat).

Néanmoins, il a été constaté l'absence persistante de la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de la politique prévisionnelle de formation des fonctionnaires cadres, ce qui constitue d'autres faiblesses de la fonction publique.

2.3 La formation et le recrutement des fonctionnaires

2.3.1 Des fonctionnaires peu qualifiés et un manque de candidats potentiels

En matière de formation des fonctionnaires dans l'histoire du Cambodge, la création de la première école remonte à 1914, alors que le Cambodge était sous protectorat français. Il s'agit d'une école de "*Kramakar*", soit de fonctionnaires moyens, qui fut transformée en école d'administration en 1917. Puis, en 1956, trois ans après l'indépendance du pays, l'Ecole Royale d'Administration a vu le jour sous l'égide, à l'époque, du prince Norodom Sihanouk.

Les régimes qui lui succèdent n'ont pas assuré la continuité de la formation des cadres de l'administration publique. Au contraire, la période des khmers rouges de 1975 à 1979, a été la période la plus sombre de l'histoire du pays où la quasi-totalité de l'élite a été éliminée, toute structure administrative a été démolie. La "République Populaire du Kampuchea" installée par les Vietnamiens en 1979 a dû aller à la recherche de cadres survivants, qui étaient peu nombreux, pour leur demander de participer à la reconstruction du pays, réduit quasiment à un degré zéro dans tous les domaines. Au début des années 80, nombre de jeunes et de cadres sont allés suivre une formation en ex-URSS et en Europe de l'Est (notamment en ex-Allemagne de l'Est, et en ex-Tchécoslovaquie). Ils ont tous été, après leur formation, intégrés dans l'administration.

Les fonctionnaires issus des partis politiques qui se sont intégrés dans la fonction publique en raison des arrangements politiques après les élections générales de 1993 n'ont reçu, pour certains, aucune formation. D'autres ont soit vécu pendant plus de vingt ans à l'étranger, soit s'y sont formés, ainsi certains sont déconnectés de la réalité du pays.

Ce qui fait que les rares personnes formées se voient attribuées beaucoup de tâches. D'autres n'ont aucune compétence.

Face à cette situation, la mise à niveau des agents déjà en fonction dans le cadre de stages obligatoires, voire du recyclage, est très vite apparue comme une priorité pour la haute administration civile, de même que pour la police ou l'armée.

2.3.2 Le renforcement des compétences des agents de la fonction publique

Les besoins et même les désirs de formation et de perfectionnement des fonctionnaires cambodgiens sont, de toute évidence, immenses à tous les niveaux. Il est particulièrement nécessaire de concevoir une politique d'amélioration qualitative des ressources humaines publiques qui soit en mesure de mieux utiliser les possibilités offertes en répondant aux priorités de rendre, à moyen terme, l'administration plus efficace. Parmi les mesures mises en place depuis 1993, figurent la restauration de l'ERA en 1995 placée sous la tutelle de la Présidence du Conseil des Ministres et la création par la Banque mondiale de l'Institut d'Economie et des Finances en 1997, au sein du ministère de l'Economie et des Finances. Viennent ensuite s'y ajouter les projets d'aides bi-et-multilatérales parmi lesquels deux ont plus particulièrement retenu notre attention, à savoir le projet "Appui à la modernisation de la fonction publique" du Fonds de Solidarité Prioritaire du gouvernement français et le projet de renforcement des capacités économiques et de la fonction publique (EPSCB⁴⁰) de la Banque mondiale.

Après le recensement de mai 2000, les autorités cambodgiennes maîtrisent désormais la structure de la fonction publique. Il convient ainsi de moderniser, de réorganiser et de professionnaliser ces agents, afin que le processus de modernisation de l'Etat ne soit pas entravé par les faiblesses de ses ressources humaines. Cela pourrait passer par l'élaboration d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et d'une politique nationale de formation. Cette tâche reviendra logiquement au secrétariat d'Etat à la fonction publique et au conseil de la réforme administrative.

D'ailleurs, le succès du programme de la réforme administrative et du processus d'établissement des premières collectivités territoriales, au niveau de la commune⁴¹, dépend pour une large part, des capacités professionnelles des agents publics. L'outil de formation et de perfectionnement de ces derniers est constitué par l'Ecole Royale d'Administration. Cette formation doit être appropriée, évolutive et innovante.

Il est à noter que la formation dispensée au futur fonctionnaire en début de carrière est capitale⁴² ; elle a pour objectif de "façonner" le futur cadre en fonction d'un profil choisi ; de prendre en compte les connaissances à compléter. Cette formation doit aussi développer les compétences professionnelles qui correspondent aux attentes des administrations. Enfin, la formation doit, dès les premiers instants, sensibiliser les élèves sur les comportements à adopter

⁴⁰ "Economic and public sector capacity building"

⁴¹ Le processus de la décentralisation au Cambodge a démarré en février 2002 par les élections communales, les toutes premières dans l'histoire du pays.

⁴² CHARDIN Bernard, "La formation des cadres dans la fonction publique" in *L'évolution des fonctions publiques, Colloque international 25-27 octobre 2000*, sous la direction de Anicet Le Pors, Bruylant, Bruxelles, 2003)

dans le milieu professionnel. C'est aussi grâce à la formation que l'administration pourra donner un sens à son action.

2.3.2.1 L'Ecole Royale d'Administration

La restauration de l'ERA⁴³ (Kret NS/RKT/0495/40 du 21 avril 1995) a pour objet de recruter et d'assurer la formation initiale et le perfectionnement des fonctionnaires cambodgiens. Par l'Anukret 40-ANK du 5 mai 1995 portant sur le statut de l'ERA, cette dernière se voit confirmer par ce texte sa mission de recrutement de la haute fonction et de la moyenne fonction publique – dont il faut rappeler qu'elle ne constitue pas un monopole de l'ERA – et sa fonction d'instrument de mise à niveau des agents en poste, héritée des périodes de trouble qui ont suivi le coup d'Etat de 1970.

Depuis sa réouverture en 1993 et jusqu'à 2003, l'ERA a accueilli 1 140 fonctionnaires en formation continue de longue durée, de dix à douze mois, et formé, à partir de 1995, 232 élèves des deux cycles de formations initiales : les hauts fonctionnaires, en formation pendant deux ans et recrutés après quatre ans d'études supérieures, et les élèves *Kramakar* (moyen fonctionnaire), en formation pendant un an et recrutés après deux ans d'études supérieures. Il est à noter que les élèves de ces cycles de formation initiale ont pu être recrutés par concours, les premiers organisés depuis 1975, et ont bénéficié de la remise en place d'un réel programme de formation et d'un classement de sortie préalable aux affectations. Or, ces affectations sont parfois faussées par le recrutement parallèle dans certains ministères. Néanmoins, les anciens élèves des deux cycles sont appréciés par les responsables qui les emploient parce qu'ils sont immédiatement opérationnels au sein de l'administration. Ce qui fait certainement de l'ERA, un acteur sérieux du rétablissement et de la modernisation de la fonction publique cambodgienne. Cette école a pu mener à bien ses missions jusqu'à présent grâce à une assistance technique française qui a apporté une contribution décisive.

Si l'ERA a rempli correctement sa mission, face aux besoins importants de fonctionnaires compétents, elle est appelée à accroître sa capacité en matière de formation des ressources humaines publiques, y compris dans la mise en œuvre et la mise en cohérence des programmes de formation continue que vont financer les organismes de coopération multilatéraux. Ces derniers accompagnent le processus de déconcentration et de décentralisation, qui induit sur le long terme, une formation adaptée des agents de l'Etat et des communes.

⁴³ Trois ans après l'Indépendance du Cambodge en 1953, le chef de l'Etat, à l'époque, le prince Norodom Sihanouk, a créé l'Ecole Normale d'Administration au Cambodge, sur le modèle de l'ENA en France. Malheureusement, cette école a fermé ses portes un peu avant l'arrivée des khmers rouges dans la capitale, le 17 avril 1975.

2.3.2.2 Le projet "Appui à la modernisation de la fonction publique"

En 2003, une convention de financement a été signée entre le gouvernement royal du Cambodge et le gouvernement de la République française. Cette convention porte sur un projet, dans le cadre du projet de Fond de Solidarité Prioritaire du ministère des Affaires étrangères français, intitulé "Appui à la modernisation de la fonction publique". Elle est une réponse à la demande d'aide formulée par le Premier Ministre cambodgien en avril 2000, visant à soutenir le processus de modernisation de l'Etat. Ce projet, dont la réalisation est prévue sur trois ans, représente la contribution française à l'accompagnement des réformes requises pour cette modernisation, notamment, en matière de formation et de gestion des ressources humaines. Son objectif principal consiste à doter l'administration d'outils de gestion et de formation modernes des agents publics, d'apporter un appui à la définition d'une politique nationale de gestion des agents de la fonction publique, ainsi que de renforcer la capacité de l'ERA en vue d'une meilleure formation des fonctionnaires.

Ce projet apporte, par ailleurs, au Conseil de la Réforme administrative, fondé par un anukret du 10 juin 1999, près de la Présidence du Conseil des Ministres, un appui à la définition d'une politique prévisionnelle des emplois et des carrières. Les activités principales prévues dans ce cadre prévoient un concours à l'analyse fonctionnelle des administrations publiques, l'élaboration d'un plan cadre de développement des ressources humaines, ainsi que le renforcement des capacités du secrétariat général du gouvernement en matière de coordination interministérielle.

2.3.2.3 L'Institut d'Economie et des Finances

L'institut d'Economie et des Finances (EFI) a été créé le 30 décembre 1997 par la Banque mondiale au sein du ministère de l'Economie et des Finances. L'objectif de la création de cet établissement est de développer, par des cycles de formation continue, la capacité des ressources humaines et de renforcer le professionnalisme des fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances et de ceux des autres ministères dont le travail a trait aux domaines appliqués, fondamentaux et spécialisés en finances publiques.

L'EFI a officiellement lancé ses activités de formation et d'organisation de séminaires en 1998. Il offre des programmes innovants de formation focalisés sur la politique et le management économiques et financiers qui mettent l'accent sur la formulation politique et les aspects de leur mise en œuvre. Il a également comme objectif de réaliser des missions en matière d'éducation, tout en développant des programmes éducatifs innovants et destinés spécifiquement aux futurs dirigeants en "business", en organisation civique et en secteur public.

2.3.2.4 Le projet "Economic and public sector capacity building" (EPSCB)

La mise en œuvre de la stratégie pour le développement des ressources humaines, qui est une des composantes majeures du Programme national de réforme administrative, vise l'évolution des mentalités, l'amélioration de la motivation et le savoir-faire nécessaire, en vue d'améliorer l'efficacité et d'augmenter la capacité de l'administration à soutenir la politique du gouvernement royal.

Le projet EPSCB de la Banque Mondiale, qui permettra de renforcer les initiatives en matière de développement des ressources humaines, vise trois groupes de fonctionnaires, à savoir les cadres dirigeants ("senior executive officials"), les cadres intermédiaires ("managers") et les fonctionnaires d'exécution ("professionnels"). Ce projet a été, en effet, initié par la Banque Mondiale en 1996 et approuvé avec un financement par le gouvernement royal en juillet 2002. Doté d'un financement à hauteur de 5,5 millions de dollars, ce projet de quatre ans dont la première année est consacrée à la conception et les trois suivantes à sa mise en œuvre, comporte quatre composantes qui sont que le management de projet, la conception des programmes de formation et de leur mise en œuvre, le développement institutionnel et le réseau d'apprentissage pour le développement global ("Global Development Learning Network" – GDLN).

Le projet EPSCB est mis en œuvre par le secrétariat du Conseil de la Réforme administrative, avec la participation active de l'ERA et de l'EFI.

Ces projets permettent certainement de contribuer au renforcement et au développement des ressources humaines publiques au Cambodge, mais ils sont tout de même limités. Il conviendrait alors d'élargir le champ de formation vers la création d'autres établissements chargés de former les agents publics destinés aux collectivités territoriales. Ce qui accompagnera le processus en cours de décentralisation et de déconcentration entamé en 2002. Ces établissements pourraient naître sous la forme d'instituts provinciaux d'administration ou d'instituts d'études territoriales. La création de ces instituts implique une synergie cohérente entre les programmes de formation et au niveau des besoins de ces collectivités territoriales. Le principe de recrutement par concours devra être de rigueur dans ces établissements.

2.3.3 Un recrutement des fonctionnaires non fondé sur les compétences

Les premiers concours organisés sont des concours d'entrée des élèves moyens et hauts fonctionnaires qui ont eu lieu en 1995 après plus de vingt ans d'interruption. Depuis cette date, ce mode de sélection, défini dans le statut commun des fonctionnaires civils du royaume s'est généralisé. Malgré cela, les pratiques anciennes de recrutement demeurent jusqu'à une date récente. C'est ainsi que les modalités de recrutement sont faussées par les effets directs du jeu

politique et par le maintien d'un état d'esprit traditionnel, attaché à une fonction publique ouverte à toutes les influences. La coalition gouvernementale mise sur pied en 1991 reposait sur plusieurs compromis dont l'un des principaux consistait à modifier les rapports de forces au sein de l'appareil d'Etat. Le PPC (Parti du Peuple Cambodgien), au pouvoir en qualité de parti unique de 1979 à 1991, avait fait de la fonction publique un de ses principaux points d'appui dans le pays. Ses nouveaux alliés dans la coalition gouvernementale, pour l'essentiel les royalistes et les bouddhistes libéraux, ont tenté de remettre en cause cette mainmise du PPC sur l'administration cambodgienne en négociant avec lui un partage d'influence. Ce partage s'exprimait essentiellement par la possibilité de faire entrer dans la fonction publique de nouveaux agents sur le seul fondement de leur rattachement politique à tel ou tel parti membre de la nouvelle coalition au pouvoir. Les années 1992 à 1996 ont ainsi vu des cohortes de militants ou de simples adhérents de fraîche date se transformer en agents publics après une formation plus symbolique que réelle. La qualité de ces recrutements n'a pu contribuer à revaloriser l'administration cambodgienne. Les effets de cette pratique ont été désastreux : tout d'abord, ils témoignent du maintien et même du renforcement de la conception d'une fonction publique très politisée, dont les agents font nécessairement partie de réseaux d'allégeance particuliers ; ensuite, ils ont contribué à dégrader les prestations de l'administration ; enfin, ils n'ont pas produit les bénéfices escomptés (le monopole du PPC n'a guère été entamé comme l'ont prouvé les soubresauts postérieurs de la vie politique cambodgienne qui s'est conclu par la mainmise accrue du parti dominant sur l'appareil d'Etat)⁴⁴.

2.3.3.1 Le détournement de la procédure du concours

La pratique cambodgienne du concours n'est pas encore satisfaisante. L'affirmation de l'option en faveur de concours ne signifie pas grand-chose, car les moyens de le contourner par tous les procédés de corruption sont employés couramment. Le problème ne peut donc être réglé seulement par des dispositions juridiques qui pourraient cependant être améliorées.

L'article 15 du statut commun se contente de mentionner que les examens et les concours doivent se dérouler "en présence" d'un représentant du secrétaire d'Etat à la fonction publique. C'est nettement insuffisant. Les textes pourraient ainsi mentionner que les épreuves écrites exigent un travail personnel, sont couvertes par l'anonymat contrôlé et sont accompagnées d'une stricte surveillance, que les copies font l'objet d'une double correction, etc. Pour le reste, le statut commun n'a pas été détaillé. Le soin d'organiser les diverses formes de concours (externe, interne, recrutement sur titres etc.) est renvoyé aux statuts particuliers. L'Ecole Royale d'Administration ne dispose d'aucun monopole dans le recrutement des nouveaux fonctionnaires (son

⁴⁴ GAILLARD Maurice, *op. cit.* p.222

rétablissement en 1995 a fait naître une vieille querelle sur les recrutements parallèles que semble autoriser l'article 13 du décret portant sur la création de l'école). Les moyens fonctionnaires tout comme les hauts fonctionnaires continuent à être recrutés directement par les ministères et ceux qui passent par le sas de l'ERA ne sont pas les plus nombreux. L'explication réside dans l'existence d'un véritable droit d'accès à la fonction publique.

2.3.3.2 Le droit d'entrée dans la fonction publique

A partir de 1994 et de l'adoption du statut commun, le gouvernement a manifesté son intention de supprimer ce véritable "droit d'entrée" dans la fonction publique, héritage du régime communiste, dont bénéficiaient tous les étudiants en fin de formation universitaire (circulaire 01-SR du 24 janvier 1997 sur les critères de qualité pour le recrutement des fonctionnaires). Malheureusement, cette volonté s'est heurtée à la résistance des intéressés qui, chaque année, à l'approche de leurs examens de fin d'études, faisaient pression, notamment par des manifestations, sur le gouvernement afin qu'il maintienne grandes ouvertes les portes de la fonction publique.

Le gouvernement souhaitant ne pas provoquer d'agitation estudiantine, a accepté chaque année, entre 1994 et 1998, "à titre exceptionnel" d'engager ainsi plusieurs milliers de nouveaux fonctionnaires qui n'avaient pas d'autre motivation que de s'assurer un revenu minimum. En 1999, la situation a paru évoluer, le gouvernement a certifié que cette fois-ci la sélection allait être organisée. Dans un premier temps, les étudiants ont réagi comme à l'accoutumée, par des pressions diverses. Le gouvernement a tenu bon sur le principe du concours de recrutement.

Mais aucune disposition concrète concernant l'organisation de ces concours n'avait encore été prise. Les étudiants ont alors réclamé, manifestation à l'appui, que les concours soient organisés en engageant parallèlement des négociations avec les principaux ministères concernés, afin que le nombre de postes mis au concours soit égal à celui des candidats qui pourraient se présenter. C'était là, bien sûr, vider la notion de concours de tout contenu et c'était perpétuer la conception traditionnelle d'une fonction publique accessible à tous en ne retenant du concours que ses manifestations les plus formelles, dénuées de sens.

Le premier concours de ce type a été organisé vers fin 1999. Environ cinq cent étudiants seulement se sont présentés aux épreuves pour pourvoir environ sept cent cinquante postes. Ces chiffres sont étonnants : ils peuvent avoir plusieurs significations. Soit les étudiants ont été découragés par la perspective de devoir passer des épreuves nouvelles et se sont tournés vers d'autres perspectives professionnelles, soit les étudiants conservent l'espoir d'intégrer la fonction publique par d'autres voies, plus conformes aux traditions locales.

2.3.4 Nécessité de recruter les fonctionnaires sur des critères objectifs (principes d'égalité, de mérite, et de transparence)

Compte tenu de la description ci-dessus, il convient de régler avant tout la question du droit d'accès et de renforcer les dispositifs de concours. Cela pourrait procéder de deux mécanismes parmi lesquels l'un s'appliquerait à l'ensemble des fonctionnaires et l'autre, à la haute fonction publique (nous entendons par haute fonction publique une sorte de réservoir de fonctionnaires très qualifiés, très formés destinés à occuper des emplois de direction au sein de tel ou tel ministères ou de telle ou telle unité autonome, office, établissement public, agence, etc.⁴⁵). Il serait donc nécessaire de fixer, par voie législative ou réglementaire, des règles de sélections objectives. Il s'agirait, en effet, de supprimer de manière effective, le droit d'entrée dans tous les ministères, de renforcer les modalités de concours d'entrée dans les écoles ou les instituts de formation des fonctionnaires. Les règles de recrutement par concours pourraient être définies comme suit : l'ouverture du concours à toute personne remplissant les critères généraux (nationalité, âge, diplômes, casier judiciaire vierge, etc.), la possibilité d'exiger des candidats qu'ils fournissent des informations spécifiques liées au poste à pourvoir, la publication de façon appropriée de l'ouverture des concours, de la description des qualités requises des candidats et les modalités de la procédure, une commission indépendante devrait évaluer les candidats.

Cela vise notamment dans l'immédiat l'Ecole Royale d'Administration, dont les compétences en matière de recrutement des agents publics à vocation ministérielle ou interministérielle devraient être élargies. Le concours d'entrée (interne et externe) peut être également organisé sous la stricte surveillance du Secrétariat d'Etat à la fonction publique.

Les modalités précises de recrutement par concours constituent, par ailleurs, une garantie essentielle de la dépolitisation et du professionnalisme de la fonction publique. Par conséquent, l'égalité d'accès aux emplois publics et le souci de sélectionner les meilleurs candidats possibles sont les deux principes qui devraient être davantage renforcés.

Même si, pour la plupart des statuts particuliers, il a déjà été prévu une formation initiale, il faudrait la rendre obligatoire et qu'elle soit approfondie afin de permettre aux candidats admis au concours d'acquérir les connaissances et le savoir-faire nécessaires à l'exercice d'un poste précis.

Grâce à toutes ces mesures, l'administration serait à même de sélectionner les meilleurs candidats, indépendamment de leur sensibilité politique. La formalisation rigoureuse des modalités de sélection permet de dépolitiser le recrutement de la grande majorité des agents. Or,

⁴⁵ GAZIER François, *La fonction publique dans le monde*, Editions Cujas, l'Institut International d'Administration publique, Paris, 1972 p.93

il reste un groupe très limité en nombre, mais très important et particulièrement exposé aux ingérences des hommes politiques – celui des fonctionnaires occupant les postes proches du sommet de la pyramide administrative.

2.4 Des imperfections de nature socio-politique

2.4.1 Une fonction publique politisée

A travers l'intégration d'agents d'origine et de formation très différentes, marqués pour la plupart, par la conception d'un Etat-parti⁴⁶ dans l'administration du pays à l'issue des arrangements politiques, la fonction publique cambodgienne qualifiée est très politisée. Cette pratique semble demeurer présente à l'heure actuelle. Elle concerne non seulement les postes de base de l'administration, mais aussi la haute fonction publique voire, les hauts postes politiques. La Constitution du Cambodge, dans son article 118, prévoit que : *"Le Conseil des ministres constitue le Gouvernement Royal du Cambodge. Il est dirigé par un Premier ministre, assisté des Vice-Premiers ministres, Ministres d'Etat, Ministres et Secrétaires d'Etat qui en sont membres"*. Le poste de sous-secrétaire d'Etat n'est pas prévu dans cette loi suprême cambodgienne Or, actuellement, chacun des 26 ministères que compte le gouvernement a de cinq à sept sous-secrétaires d'Etat. Ce sont des postes purement politiques qui n'ont pas d'attributions particulières. Les sous-secrétaires d'Etat sont nommés à la discrétion du Premier Ministre à la suite d'un compromis politique avec un parti de coalition. Ils empiètent en général sur les attributions des directeurs d'administration centrale. D'ailleurs, les traitements de ces sous-secrétaires d'Etat sont plusieurs fois supérieurs à ceux des directeurs. Dans ce contexte, nous pouvons en déduire que l'administration cambodgienne ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'une haute fonction publique, à l'instar de celle des pays qui ont adopté le même système de fonction publique de carrière. Il est, en revanche, tout à fait nécessaire pour le Cambodge d'en avoir une, le pays venant tout juste de retrouver la paix totale, car une haute fonction publique stable et neutre rendrait l'administration plus résistante à l'alternance politique.

D'autres arguments en faveur de la haute fonction publique sont qu'elle pourrait constituer un outil permettant de favoriser l'émergence d'une culture orientée vers les performances dans le service public, une condition nécessaire pour la réforme de l'administration publique. Un des principaux objectifs d'un système de haute fonction publique consiste à renforcer la mobilité du personnel entre ministères ou entre services au sein de l'administration. Une grande importance attachée à l'existence d'une haute fonction publique est de doter le secteur public de futurs dirigeants.

⁴⁶ Influence de modèle soviétique de l'organisation de l'Etat.

2.4.2 La dépolitisation de la fonction publique : un gage sérieux du bon fonctionnement de l'administration

2.4.2.1 La nécessité d'une fonction publique politiquement neutre

Pour la fonction publique cambodgienne, dissocier l'action politique de l'action proprement administrative suppose une transformation complète des mentalités et des habitudes.

Le Cambodge ayant désormais adopté un système politique de démocratie libérale, le pouvoir pourrait passer alternativement entre les mains de deux ou de plusieurs partis ; chaque fois que les élections générales ont lieu, le pouvoir est remis en cause, ce peut être le même parti qui le conserve, ou bien s'il y a un virement dans l'opinion, ce pouvoir lui échappe et est pris en main par un autre parti. Il est donc certain que la fonction publique doit être politiquement neutre. Il s'agit, en effet, de redonner davantage le sens de l'Etat, de l'intérêt public et du service public aux personnels de l'administration. Ainsi, une action continue et à long terme devrait commencer par l'affirmation solennelle d'une volonté politique formelle quant au rôle nouveau et à la neutralité politique de l'administration et de l'action administrative, tranchant avec les comportements passés.

Mais pour que cette proposition porte ses fruits, il conviendrait qu'elle puisse se traduire dans les faits et notamment dans le comportement des responsables politiques et administratifs, tant vis-à-vis des agents publics eux-mêmes que vis-à-vis du public et des usagers de l'administration, comportement désormais fondé sur le strict respect du droit et sur l'égalité de tous devant le service public sans discrimination d'aucune sorte et en particulier, de l'ordre politique. Ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Cette prise de conscience des responsables devrait s'accompagner de campagnes et d'actions de formation, de sensibilisation et d'information systématiques auprès des agents des administrations, mais aussi auprès des usagers et du public, dans tout le pays.

L'effort d'éducation à entreprendre aura des conséquences positives s'il s'accompagne d'une reprise en main et d'une valorisation des ressources humaines de la fonction publique. Cela signifie notamment la nécessité de restaurer l'autorité hiérarchique et la discipline au sein de l'administration, indépendamment des partis politiques. Il conviendrait également de rassurer et de stimuler les cadres et les agents en fixant des objectifs de travail clairs et réalistes, en redonnant des perspectives d'actions et de carrière. Cela suppose que l'on procède dès maintenant, aux nominations et aux affectations des postes à pourvoir sur la base des seules compétences et des expériences et non plus en fonction de l'appartenance à un parti politique ou à un clan familial. Et, il faudrait valoriser socialement les fonctions-clés que sont, particulièrement dans le contexte actuel, les fonctions judiciaires, financières et policières.

L'administration devrait redonner aux cadres (en particulier aux chefs de service) une nouvelle motivation, l'esprit d'initiative et le sens de la responsabilité. Ceci suppose d'abord une bonne définition des compétences et des responsabilités, l'affirmation de l'autonomie de l'agent dans les limites de ses attributions, une pratique aussi large que possible des procédures de délégation de compétences, la fixation, par les supérieurs hiérarchiques d'orientations et d'objectifs précis devant servir de base à une évaluation effective des résultats obtenus, ainsi qu'un système de valorisation et de sanctions de ces résultats.

2.4.2.2 Une séparation rigoureuse des sphères politique et administrative

Compte tenu du contexte actuel du Cambodge, la dépolitisation de la fonction publique permettrait une stabilisation, une professionnalisation et une rationalisation des structures administratives et constitue un gage sérieux de bon fonctionnement de l'administration.

En effet, la séparation entre les mondes administratif et politique s'avère être un facteur crucial pour les performances de l'administration : il appartient au monde politique de légiférer et de gouverner, c'est-à-dire de prendre les décisions fondamentales au niveau le plus élevé en arbitrant les grands intérêts nationaux. Par ailleurs, c'est le devoir du monde administratif d'assurer l'exécution des décisions législatives et gouvernementales, ainsi que de gérer les services publics nécessaires à la vie de la nation⁴⁷. Il est important de l'envisager non seulement sous son apparence statique mais aussi en tant qu'élément dynamique lié à l'évolution du rôle de l'administration et de son environnement.

L'anukret du 30 avril 1996, relatif à l'organisation et au fonctionnement des ministères et des secrétariats d'Etat, fixe bien les structures de ces entités, ainsi que celle de l'entourage politique des ministres et des secrétaires d'Etat.

Le recrutement des hauts fonctionnaires est une question particulièrement sensible, car ses modalités doivent concilier deux objectifs parfois contradictoires. D'un côté, le professionnalisme de la haute fonction publique doit résister à toute épreuve. D'un autre côté, la conduite des politiques publiques décidées par les politiques exige plus que la neutralité et l'obéissance.

Théoriquement, la sélection des hauts fonctionnaires, qui est liée à une formation initiale dispensée par les écoles des fonctionnaires, est la même que celle pratiquée en France où depuis 1946, l'Ecole nationale d'administration et, depuis les années 1970, les instituts régionaux d'administration sélectionnent et forment les fonctionnaires généralistes.

⁴⁷GAZIER François, *op. cit.*

Mais ce qui pose problème au Cambodge est que l'Ecole Royale d'Administration n'a pas encore acquis un rôle aussi important que l'ENA en matière de formation des fonctionnaires qualifiés de la part du gouvernement cambodgien. Par la sélection rigoureuse et par l'enseignement dispensé, l'ENA contribue à une bonne préparation intellectuelle des futurs hauts fonctionnaires. Elle favorise la bonne coordination des administrations en perpétuant une culture partagée par les cadres supérieurs.

La rigidité du recrutement est contrebalancée par une grande souplesse dans la nomination aux emplois les plus importants de l'administration qui échappe au statut général des fonctionnaires. Ce sont les emplois fonctionnels pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du gouvernement et concernent les directeurs d'administration centrale, les secrétaires généraux, les gouverneurs, les délégués du gouvernement, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires et plénipotentiaires, etc. (Articles 14 et 15 du Kram n°02 NS 94 du 20 juillet sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres⁴⁸).

Tracer une ligne entre les fonctions politiques et administratives revient à s'interroger sur la place de la haute fonction publique dans le processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques et notamment de la réforme administrative.

L'ensemble des principes relatifs à la séparation des postes administratifs et des postes politiques, ainsi que l'encadrement strict des règles de recrutement des hauts fonctionnaires permettraient que la dépolitisation de la fonction publique puisse aboutir.

Par ailleurs, le principe de neutralité des services publics et de la fonction publique peut trouver un fondement positif dans les textes de loi électorale et de la loi sur les partis politiques qui visent, systématiquement, tous les agents, civils, judiciaires ou militaires pour limiter leur participation aux organes électoraux ou à des manifestations politiques (Kram du 19 décembre 1997 portant sur la loi électorale et Kram du 18 novembre 1997 relatif aux partis politiques).

Pour les militaires, leur statut général (chapitre II) confirme explicitement l'exigence. La Constitution elle-même établit dans le même but, une incompatibilité commune à tous les agents publics entre l'exercice de leur fonction et un mandat de député (article 79) ou une responsabilité ministérielle (article 120⁴⁹). Dans ces dispositions positives, issues de sources formelles diverses, il y a aussi la confirmation d'un principe préexistant plus large, celui de la neutralité des agents publics.

⁴⁸ Ce texte législatif établit une sorte de constitution complémentaire qui comble certaines lacunes de la loi fondamentale khmère et en prolonge la logique. A ce titre, il vient compléter les dispositions constitutionnelles relatives à la nomination des fonctionnaires.

⁴⁹ Loi constitutionnelle du 6 mars 1999, promulguée par le Kram NS/0399/01 du 8 mars 1999

2.5 La participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique

L'affirmation de l'attachement du pays à la démocratie libérale et pluraliste suppose le droit pour les fonctionnaires de participer de manière directe ou indirecte à la détermination collective des conditions de travail, à la gestion des affaires générales et aux décisions touchant la fonction publique. Il est à rappeler que dans l'histoire du pays, le principe de cette participation n'est défini dans aucun texte de nature législative ou réglementaire. Le code du travail cambodgien, dans sa version de 1992, ne mentionne nullement les droits des syndicats des travailleurs. Ces derniers n'ont été introduits que dans sa version amendée en 1997 après nombre de critiques et de pression de la part de la communauté internationale et de l'organisation internationale du travail. Depuis, des organisations syndicales ont été créées, majoritairement dans le secteur de la confection, mais elles restent très marginalisées et sont politisées.

En matière de réforme administrative et de modernisation de la fonction publique, il nous semble que l'absence de participation des fonctionnaires représente un handicap pour les réformes, car ces dernières ne peuvent pas être uniquement menées par les instances dirigeantes.

Sans aller jusqu'à ce que le principe de participation devienne un contre-pouvoir des autorités politiques, il serait souhaitable que les représentants des fonctionnaires élus par leurs pairs soient consultés avant toute décision concernant l'ensemble des fonctionnaires. D'ailleurs, nous estimons que les comités techniques paritaires et le comité d'hygiène et de sécurité, tels qu'ils existent en France, devraient être créés dans tous les ministères et les administrations provinciales cambodgiens. L'hygiène et la sécurité sont plus importantes que les conditions matérielles de travail. Le Comité d'hygiène et de sécurité pourrait avoir comme tâches de *"connaître les questions relatives à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité, aux méthodes techniques de travail et aux choix des équipements de travail, aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments, aux mesures d'aménagement des postes de travail, en vue de faciliter le travail des handicapés et des femmes. Ils procèdent à l'analyse des risques professionnels éventuels"*⁵⁰, et coopèrent à la préparation des actions de formation dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité. Les règles d'organisation et de fonctionnement de ces comités pourraient être fixées par Kret (décret royal).

⁵⁰ SALON, Serge et SAVIGNAC, Jean-Charles, *Fonctions publiques et fonctionnaires : statuts, garanties, déontologie, responsabilités*, Armand Colin/Masson, Paris, 1997, p.253

2.6 Vers une fonction publique plus professionnelle ?

2.6.1 Une organisation standardisée de l'Etat

Il va de soi que moderniser la fonction publique doit porter sur les éléments qui la composent, tels que les effectifs, la formation et le recrutement des fonctionnaires ... Mais ce qui nous semble plus important, en tout cas dans le contexte actuel du Cambodge, est de modifier les structures organisationnelles de l'Etat. Au moment où, dans les pays développés, les pouvoirs publics modifient leur structure pour s'adapter aux nouvelles priorités d'une société en mutation ou pour mieux gérer celles en cours, le Cambodge doit le faire pour être plus efficace, en faisant des économies d'échelles destinées aux secteurs prioritaires comme l'éducation, la santé, l'agriculture.

Nous avons vu précédemment que le gouvernement actuel a hérité d'effectifs de la fonction publique élevés qu'il est indispensable de réduire, mais en plus, il fait face à un autre problème qui est le nombre pléthorique de membres du gouvernement. Ce dernier, formé en juillet 2004, compte 184 membres (sous-secrétaires d'Etat compris, ce chiffre s'élève à 334). Cela résulte du fait qu'après le scrutin du 27 juillet 2003, aucun parti n'a remporté les deux tiers des 123 sièges (soit 86) à l'Assemblée nationale pour former seul un nouveau gouvernement, conformément à ce que prévoit la Constitution de 1993. Le Parti du peuple cambodgien, qui est arrivé en tête, a obtenu 73 sièges, alors que les deux autres partis, royalistes et d'opposition, ont eu respectivement 26 et 24. Or, ces deux derniers ont créé une alliance qui a engendré une crise politique. Cette crise a duré onze mois, malgré les tractations et les négociations entre les trois partis. Finalement, le parti royaliste a accepté, après avoir obtenu un large partage du pouvoir avec le parti gagnant, de former un nouveau gouvernement de coalition avec son ancien partenaire, le PPC (Parti du Peuple Cambodgien) lors du précédent mandat de 1998 à 2003, alors qu'il avait 43 sièges. Les compromis politiques entre le PPC et le parti royaliste consistent à permettre au parti gagnant de former un gouvernement de coalition, dirigé par le Premier Ministre Hun Sen, ce qui offre à ce dernier la possibilité de créer de nouveaux postes, de vice-Premiers Ministres, de ministres d'Etat, de secrétaires d'Etat et de sous-secrétaires d'Etat, dont une bonne partie est confiée au parti royaliste. On compte actuellement sept vice-Premiers ministres au lieu de deux lors du précédent gouvernement, quinze ministres d'Etat, dont sept sans portefeuille ministériel, chargés de "missions spéciales" au lieu de huit, cinq secrétaires d'Etats par ministère (sept au Conseil des ministres) contre deux auparavant et cinq sous-secrétaires d'Etat par ministère, autant qu'auparavant. Le gouvernement Royal compte 26 ministères, dont le dernier créé est celui de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est évident qu'une structure gouvernementale de telle taille représente un gaspillage énorme dans un

pays où l'Etat dispose de faibles ressources. Mais c'est un mal nécessaire, car si la crise politique privant le pays de gouvernement avait perduré, les conséquences auraient été plus graves dans tous les domaines.

L'administration publique du Cambodge, au dessus de laquelle il y a un gouvernement "jumbo", ne pourra que difficilement être efficace.

Il serait absolument nécessaire que, lors des prochains changements politiques, en 2008 et en 2013, il y ait une volonté politique ferme de procéder à un changement consistant à réduire aussi bien un certain nombre de postes politiques que de ministères. Eu égard à la taille du pays et proportionnellement à la population, entre quinze et vingt ministères seraient largement suffisants. Chaque ministre pourrait être assisté d'un ou au maximum de deux secrétaires d'Etat. L'existence de postes de sous-secrétaire d'Etat est anti-constitutionnelle. Il faudrait les supprimer tout en accordant plus d'importance aux postes de directeurs d'administrations centrales et des services déconcentrés, qui formeraient une haute fonction publique neutre et efficace. Un conseil des ministres, avec un nombre restreint de ministres appelle, des mécanismes de budgétisation et de financement compétitifs et efficaces⁵¹, c'est ce dont le Cambodge aurait besoin.

Depuis 1992, les autorités publiques ont fait d'importants efforts dans le domaine juridique et réglementaire en matière d'organisation de l'Etat. Il y a désormais une harmonisation des services et des ministères (anukret du 30 avril 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement des ministères et des secrétariats d'Etat), une structure centrale de contrôle juridique et physique et de gestion de l'ensemble des ressources humaines publiques (anukret n°19/ANK/BK du 28 mai 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement du secrétariat d'Etat à la fonction publique⁵²), qui est également chargée de trouver un nouvel équilibre dans la répartition des compétences des agents de l'Etat (la maîtrise de la politique de la fonction publique) et une harmonisation de l'organisation de la fonction publique (décret du 1^{er} décembre 1997).

2.6.2 Cohérence des programmes d'aide des bailleurs de fonds dans le domaine de la modernisation de la fonction publique

Le programme du gouvernement en matière de modernisation de la fonction publique, présenté en 1999, est organisé autour de cinq axes majeurs : la création d'outils de gestion de la

⁵¹ OCDE, "La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles", in *L'Observateur OCDE*, octobre 2004, p.3

⁵² Il est à noter que le ministère de la fonction publique a été créé, pour la première fois seulement, dans le gouvernement national provisoire du Cambodge du 1^{er} juillet 1993. Mais, lors de la formation du gouvernement royal du Cambodge, le 1^{er} décembre, ce ministère est devenu secrétariat d'Etat à la fonction publique rattaché à la Présidence du Conseil des Ministres. On peut ainsi déduire que l'importance accordée par le gouvernement aux fonctions de cette institution est limitée.

fonction publique, la constitution d'un système d'emplois fonctionnels prioritaires, la réalisation d'une analyse fonctionnelle de l'administration publique, la définition d'une politique de rémunération et la mise en œuvre d'un plan cadre de développement des ressources humaines.

Dans les quatre premiers axes, diverses actions ont été entreprises au niveau multilatéral (Banque mondiale, PNUD, Banque asiatique de développement). En effet, la Banque mondiale achève le recensement des effectifs des fonctionnaires et la mise en place d'un système automatisé de gestion des carrières et de paiement des rémunérations. Une méthodologie de l'analyse fonctionnelle a été ainsi élaborée. Le PNUD apporte une assistance au Conseil de la Réforme administration, sous forme d'expertise et d'études, qui vise à renforcer sa capacité de proposition sur les thèmes de la politique salariale, de la création d'un système d'emplois fonctionnels, de la réduction d'effectifs de l'administration et de la déconcentration.

Par ailleurs, la Banque mondiale soutient un programme de formation continue de 650 hauts fonctionnaires que le gouvernement cambodgien souhaite voir mis en œuvre principalement par l'Ecole Royale d'Administration. Il s'agit du programme EPSCB "Economic and public sector capacity building" visant à renforcer significativement les compétences des jeunes générations de fonctionnaires appelés à servir les processus de la réforme de l'Etat.

L'Union européenne, pour sa part, interviendra auprès de six ministères (Justice, Affaires étrangères, Education, Commerce, Plan, Aménagement du territoire et Environnement) et auprès de la présidence du Conseil des Ministres pour y rationaliser les structures administratives et y développer les ressources humaines.

Le gouvernement français, quant à lui, s'attache, dans le projet de Fond de Solidarité Prioritaire, à soutenir la mise en œuvre du plan cadre de développement des ressources humaines. Ce projet permettra de concentrer l'expertise française sur des questions telles que la définition d'une stratégie de développement des ressources humaines, la définition des grandes orientations en matière de formation, sur la base d'une analyse des capacités présentes, le renforcement des dispositifs de concertation interministérielle, ainsi que le renforcement de la capacité d'opération des services de la présidence du Conseil des ministres, chargés de la réforme administrative.

Ces services, qui animent les travaux des comités interministériels d'examen des projets de loi, et qui harmonisent la rédaction des textes législatifs et réglementaires, interviendront de manière précise dans le processus de gestion des carrières des agents de l'Etat en favorisant notamment les accords nécessaires à l'établissement des Krets (décret royal) relatifs aux carrières des différents corps de fonctionnaires.

L'adoption des futurs statuts particuliers, qui restent à élaborer par les ministres concernés, l'évaluation des besoins et des capacités de formation au plan national, l'établissement de

priorités en matière de développement des ressources humaines, ainsi que l'exploitation des nouveaux outils de gestion de la fonction publique fonderont la mise en œuvre d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois publics et la définition, dès l'admission des élèves fonctionnaires à l'ERA, des postes qui leur seront proposés à l'issue de leur formation. Cette meilleure connaissance des affectations possibles autorisera une préparation des élèves mieux ajustée aux profils des postes à pourvoir.

L'ensemble de ces projets répond à la majorité des actuelles faiblesses de la fonction publique et présente une certaine cohérence dans le processus de modernisation de la fonction publique. Il s'agit, en effet, de l'aide internationale qui a une portée et une durée limitée. Avec cette aide, on peut espérer que les problèmes de la fonction publique cambodgienne, voire du Cambodge en général, seront rapidement résolus. Il incombera ainsi aux services de la Présidence du Conseil des ministres concernés par la modernisation de la fonction publique de coordonner la mise en œuvre de ces programmes et de faire davantage d'efforts dans ce sens, en adoptant une aptitude favorable au changement.

2.6.3 Un pas vers une fonction publique plus professionnelle ?

Une fonction publique plus professionnelle pourrait naître au Cambodge si l'administration cambodgienne parvenait à se donner les moyens d'attirer de bons candidats et de les conserver en leur proposant une perspective de carrière à long terme et une rémunération décente. En contrepartie, les fonctionnaires seraient soumis à des devoirs spécifiques, respectueux de la légalité et garantissant leur neutralité (sous peine de sanctions afférentes). Ce qui nécessiterait un nouvel équilibre des droits et des devoirs des fonctionnaires.

En effet, les programmes de réforme en cours du gouvernement réalisés avec le concours de la communauté internationale, ainsi que nos propositions vont dans le sens d'une fonction publique de carrière effective, adaptée à la réalité du Cambodge. Une telle fonction publique se définit, selon les Nations Unies, "comme un corps apolitique et permanent de fonctionnaires qui forme l'épine dorsale de l'administration"⁵³. La mise en place d'une fonction publique de carrière, dans le cadre d'un plan national de développement, vise la revalorisation du facteur humain en tant qu'élément privilégié de l'administration publique, par le biais d'un système permanent d'incitation à la loyauté, à l'effort, à la créativité et à l'intégrité. Le but de cette stratégie est d'offrir aux agents publics de plus amples perspectives pour atteindre un dépassement de soi,

⁵³ Organisation des Nations Unies, *Manuel de la fonction publique, administration publique*, Secrétariat aux affaires économiques et sociale, 1961, cité par HARO BELCHEZ Guillermo, "La fonction publique de carrière", in *Revue Française d'Administration publique : L'administration au Mexique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 205-212

fondé, sur l'exercice honnête et efficace des fonctions, conduisant à une amélioration qualitative graduelle et à une nouvelle conception de l'Etat.

En résumé, la modernisation de la fonction publique cambodgienne devra mettre l'accent sur :

- la formation et le développement des ressources humaines, tout en insufflant le "sens de l'Etat", avec une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, permettant d'avoir des effectifs qualifiés correspondant aux besoins ;
- le recrutement sur des critères objectifs ;
- une rémunération décente, voire au "mérite", avec obligation de résultats dans un cadre juridique et réglementaire administratif suffisants, clairs, simples et contraignants indiquant la voie à suivre, et disposant de marges d'appréciation souveraine de l'action administrative (état de droit), ce qui permettrait de lutter contre l'arbitraire qui conduit à la corruption, à la concussion ;

Le secrétariat d'Etat à la fonction publique se doit de jouer un rôle important dans l'élaboration d'un cadre juridique suffisant, en se chargeant de son élaboration, de sa compréhension et de sa diffusion. Il pourra agir en collaboration avec le conseil des juristes qui est également placé sous la tutelle de la Présidence du Conseil des ministres, pour la codification de la procédure administrative contentieuse et pour le traitement du contentieux de la fonction publique. Le Conseil de la Réforme administration établira un plan cadre de développement des ressources humaines.

- la création d'une sécurité juridique pour les fonctionnaires afin qu'ils soient protégés des pressions hiérarchiques et financières (contre les corruptions active et passive) et leur permettant de fonder leur décision pour les justiciables qui font appel au service public.

Conclusion

Nous voudrions, au terme de ce travail de recherche, mettre l'accent sur le fait qu'en matière de réforme de la fonction publique du Cambodge, les avancées constatées sont encore modestes. Elles ne doivent pourtant pas masquer l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir : il faudra encore du temps et surtout, du courage politique pour mener à bien l'entreprise de l'édification d'une fonction publique moderne et plus professionnelle.

Il s'agit d'une partie du processus de réforme de l'Etat dont les principaux chantiers portent sur la gestion des finances publiques, l'exploitation durable des ressources naturelles, la réduction des effectifs de l'armée, la restructuration de l'administration civile et la propriété foncière. La "bonne gouvernance" qui est l'épine dorsale de la stratégie de réduction de la pauvreté mise en œuvre depuis 1999 et mise à jour en 2003 par le gouvernement royal, constitue le cadre global dans lequel viennent s'inscrire toutes les réformes en cours. D'ailleurs, un plan d'action pour la gouvernance a été publié en 2001, qui répertorie les priorités que fixe le gouvernement en matière de développement socio-économique.

Si les autorités cambodgiennes ont toujours démontré une réelle détermination dans la mise en œuvre des réformes, les freins sont l'absence de rouages administratifs performants et les maigres ressources budgétaires et humaines publiques.

Sur ce point, la fonction publique, qui est l'âme de l'administration, se situe en première ligne. En plus de pallier les grandes faiblesses du système, il serait intéressant d'élargir la réflexion aux aspects de la nouvelle gestion publique et de la recherche d'efficacité du secteur public.

Bibliographie

Ouvrages

- DELBLOND A. *La fonction publique de l'Etat*, l'essentiel sur le droit public, l'Hermès, Paris, 1994
- GAZIER François, *La Fonction publique dans le monde*", Editions Cujas, 1972, l'Institut International d'Administration publique, Paris
- Gouvernement Royal du Cambodge, *National Poverty Reduction Strategy 2003 – 2005*, 2002
- HENG Vong Bun Chhat, *La fonction publique cambodgienne, textes et commentaires*, Publication thématique de l'Unité de Coordination juridique, Présidence du Conseil des ministres, Phnom Penh, février 2000
- JENNAR Raoul, *Chroniques cambodgiennes, 1990-1994*, Coll. Recherches asiatiques L'Harmattan, Paris, 1995, 526 pages
- JENNAR Raoul, *Les clés du Cambodge*, Maisonneuve & Larose, Paris, 1995, 328 pages
- KEREVER André, *Les instances paritaires de concertation de la fonction publique de l'Etat*, Documentation française, Paris, 1994
- LE PORS, Anicet, (dir), *L'évolution des Fonctions publiques, colloque international Octobre 2000*, Bruyant, Bruxelles, 2003
- NEPOTE Jacques, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, Etudes orientales, Editions Olizane, Genève, 1992
- OCDE, *Question du capital humain et réforme de la Fonction publique*, PUMA, Paris 1996
- ROUBAN Luc, *La Fonction publique*, La Découverte, coll. Repère, Paris, 2004, 123 pages
- SALON, Serge et SAVIGNAC, Jean-Charles, *Fonctions publiques et fonctionnaires : statuts, garanties, déontologie, responsabilités*, Armand Colin/Masson, Paris, 1997
- Secrétariat d'Etat à la Fonction publique, *Des actes normatifs juridiques de 1998-2003*, Phnom Penh, 2004
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, *Les syndicats des fonctions publiques au XX^e siècle*, Berger-Levrault, coll. Gestion publique, Paris, 2001, 311 pages

Articles :

- CHEVALIER Jacques, "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?" *Revue Française d'Administration publique : Réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique, mythe et réalités*, n°105-1006, 2003, pp.203-217
- DESCHAMPS Michel, "Le paritarisme aujourd'hui", in *La Revue administrative : colloque du cinquantenaire du statut de la fonction publique*, numéro spécial, 1996, pp.39-40
- DREE, "Cambodge Actualités : renforcement des compétences des agents de la fonction publique", mars 2004, 4 pages
- GAILLARD, Maurice, "La réforme de la fonction publique au Cambodge, indicateur de la transition", *Revue Française d'Administration Publique : la réforme de l'Etat en Asie orientale*, No. 98, avril-jun 2001, pp. 211-224

- GOMEZ MONSIVAIS Guillermo Rafael, "La lutte contre la corruption des fonctionnaires, in *Revue Française d'Administration publique : L'administration au Mexique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 231 - 240
- HARO BELCHEZ Guillermo, "La fonction publique de carrière", in *Revue Française d'Administration publique : L'administration au Mexique*, n°94, avril-juin 2000, pp. 205-212
- LE PORS Anichet, "La conception française de la fonction publique se porte bien pourvu qu'on la défende", in *Revue administrative*, n°284, Mars-avril 1995, pp.159-162
- LEMOYNE de FORGES Jean-Michel, "Le modèle français de fonction publique a-t-il un avenir ?" in *Revue administrative*, n°284, Mars-avril 1995, pp.584-590
- LIEGL Barbara, "Autriche : une fonction publique politisée en perte d'influence", *Revue Française d'Administration publique*, n°86, 1998, pp.195-204
- LIM Eng, "Le nouveau statut de la Fonction publique du Royaume du Cambodge", in *Presse de la Faculté de Droit et des Sciences économiques*, Phnom Penh. 11 pages
- OCDE, "La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles", in *L'Observateur OCDE*, octobre 2004, 8 pages
- OCDE, "La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public", in *L'Observateur OCDE*, septembre 2004, 8 pages
- PIERRE Jon, "Dépolitisé, repolitisé ou simplement politique ? La bureaucratie suédoise", *Revue Française d'Administration publique*, n°86, 1998, pp.301-309
- PIERRE-BROSSOLETTE Sylvie, " Renaud Dutreil : "il faut réduire les effectifs", in *Le Figaro*, du 25 septembre 2004
- PNUD, "Cambodge : réforme de l'administration publique et de la fonction publique", Juillet 1993, Phnom Penh, pp.25-34
- PRAK Sok, "La reconstruction de l'administration cambodgienne", in *Dossiers et débats – l'administration publique des pays francophones à l'aube des années 2000*, pp.139-140
- PRUD'HOMME Nicole et BONISSOL Charles, "La pratique des organismes paritaires : le conseil supérieur de la fonction publique, la négociation", in *La Revue administrative : colloque du cinquantenaire du statut de la fonction publique*, numéro spécial, 1996, pp.41-44
- TSUBOI, Yoshiaru, "La réforme administrative au Viêt-nam", *Revue Française d'Administration Publique : la réforme de l'Etat en Asie orientale*, No. 98, avril-juin 2001, pp. 301-313
- VERHEIJEN Tony (J.G.), "L'administration publique en Europe centrale et orientale : apparition d'un modèle *sui generis* ou avatar des traditions européennes", in *Revue Française d'Administration publique : réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythe et réalités*, n°105-1006, 2003, pp.95-108
- WRIGHT Vincent, "La cinquième République : du "droit de l'Etat" à "l'Etat de droit", *Revue Française d'Administration publique : regard d'outre-manche sur l'administration française, hommage à Vincent Wright*, n°93, 2000, pp.57-79
- WRIGHT Vincent, "L'Etat administratif, mythe et réalité", *Revue Française d'Administration publique : regard d'outre-manche sur l'administration française, hommage à Vincent Wright*, n°93, 2000, pp.47-56
- WRIGHT Vincent, "Politique et administration sous la Vème République", *Revue Française d'Administration publique : regard d'outre-manche sur l'administration française, hommage à Vincent Wright*, n°93, 2000, pp.33-45

Rapports

Australian Government's Oversea Aid Program, "Australia-Cambodia Development cooperation strategy – 2003 – 2006, Phnom Penh, 27 pages

BANDET Pierre, "rapport de mission : la constitution au Cambodge d'un ensemble de fonctionnaires investis de missions prioritaires", PNUD, 1999, 27 pages

Banque Mondiale "Rapport : Cambodia at the crossroads, strengthening accountability to reduce poverty", 15 novembre 2004, Phnom Penh, 124 pages

BILLON Alain, "rapport d'évaluation de l'organisation administrative et pédagogique de l'Ecole Royale d'Administration du Cambodge", février 2004, 13 pages

CIEUTA Bernard, "Fonctions publiques et enjeux et stratégie pour le renouvellement", Commissariat général du Plan, Documentation française, mars 2000, 133 pages

Conseil de la Réforme administrative, "Programme national de réforme administrative : améliorer le service rendu aux usagers", Phnom Penh, août 2004, 30 pages

Conseil de la Réforme administrative, "Rapport sur les réalisations du CAR de 1999 à 2003", Phnom Penh, août 2004, 87 pages

Conseil de la Réforme administrative, "Résumé sur les PMG et sa mise en œuvre", Phnom Penh, août 2004, 20 pages

Coopération française au Cambodge, "Appui à la modernisation de la fonction publique", 38 pages, Phnom Penh, 2001

ENA, rapport de séminaire, "La formation professionnelle dans la Fonction publique, groupe 20, Promotion René Cassin 2001-2003, 118 pages

Gouvernement Royal du Cambodge, "Programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge, Phnom Penh", Février 1994, 60 pages

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, "Fonction publique : faits et chiffres 2003", Paris, 258 pages

Ministère de l'Economie et des Finances, "Institut d'Economie et des Finances", Phnom Penh, 2004, 29 pages

PNUD, "Reform for what? Reflections on Public administrative reform", Phnom Penh, juin 2002, 17 pages

SCHULDERS Guy, "Rapport d'évaluation de l'Ecole royale d'Administration", IIAP, avril 2001

Mémoires

GIORDAN Sonia (Elizabeth Oria), *La modernisation dans l'administration publique, Un défi pour les cadres supérieurs*, Mémoire de Master en administration publique, ENA, 2000

ONISKO Jakub, *Réforme de la fonction publique d'Etat en République tchèque*, Mémoire de Master en administration publique, ENA, 2000

YAO Hong, *Evolution du système de la gestion du personnel dans la fonction publique chinois – du système basé sur la moralité vers un système de compétence*, Mémoire de Master en administration publique, ENA, 2000

Sites Internet

Banque asiatique de développement	: www.adb.org
Banque Mondiale :	: www.wb.org
Conseil de la Réforme administrative	: www.car.gov.kh
Ecole Nationale d'Administration	: www.ena.fr
Legifrance	: www.legifrance.gouv.fr
Ministère français de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat	: www.fonction-publique.gouv.fr
OCDE	: www.oecd.org
PUND	: www.undp.org

Annexe 1 : Tableau d'avancement par ancienneté et par performance et nouvelle grille indiciaire de traitement

Tableau d'avancement par ancienneté et par performance

	70%		25%		5%		
	3 ^{ème} Grade		2 ^{ème} Grade		1 ^{er} Grade		
↑ Avancement par ancienneté	■	1	■	1	■	1	
	■	2	■	2	■	2	
	■	3	■	3	■	3	
	■	4	■	4	■	4	
	■	5	■	5	■	5	
	■	6	■	6	■	6	
	■	7	■	7	Examen		
	■	8	■	8			
	■	9	■	9			
	■	10	■	10			
	■	11	Examen				
	■	12					
	■	13					
	■	14	Avancement par performance				

Nouvelle grille indiciaire de traitement

	Catégorie D			Catégorie C			Catégorie B			Catégorie A		
1	135	155	175	202	233	262	297	340	385	425	487	550
2	133	152	170	200	228	254	293	333	374	420	478	528
3	131	148	164	198	222	245	289	325	360	414	467	506
4	129	144	157	195	215	235	284	316	344	407	454	482
5	126	139	149	192	208	223	279	306	324	399	437	457
6	123	134	141	188	201	212	273	295	308	390	419	436
7	120	128		184	193		266	283		380	402	
8	116	122		179	185		259	272		369	387	
9	112	117		174	178		251	262		359	373	
10	109	113		168	173		243	252		349	361	
11	106			163			236			340		
12	104			158			230			331		
13	102			154			225			323		
14	100			150			220			315		

(Source : Conseil de la Réforme administrative)

Annexe 2 : Kram du 30 octobre 1994 portant statut commun des fonctionnaires

Traduction certifiée par le Conseil des juristes

NS-RKM-1094-006

Nous,

Preahbath Samdech Preah Norodom Sihanouk Varman Reach Harivong Uphato Suchéat Visothipong Akamohaborasrat Nikarodom Thammik Moharéachéathiréach Boromanéat Boromabopit Preah Chau Krong Kampuchéa Thipdey,

vu la Constitution du Royaume du Cambodge de 1993 ;

vu le Kret du 1er novembre 1993, portant nomination du Gouvernement Royal du Cambodge ;

le Conseil des Ministres entendu ;

promulguons,

la loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 21 octobre 1994 portant statut commun des fonctionnaires civils du Royaume du Cambodge dont le texte est reproduit ci-après.

CHAPITRE PREMIER **DISPOSITIONS GENERALES**

Article 1er:

Les fonctionnaires civils des administrations du Royaume du Cambodge, à l'exclusion des magistrats de l'ordre judiciaire et des fonctionnaires de l'ordre législatif, sont soumis aux règles communes suivantes.

Article 2:

La présente loi s'applique aux fonctionnaires du Royaume du Cambodge appartenant à des corps créés et organisés par kret et occupant un emploi ouvrant droit à pension de retraite.

Article 3:

Les cadres de fonctionnaires sont régis par des statuts particuliers pris par kret.

Article 4:

Les cadres, les grades, les classes et les indices de traitement des corps de fonctionnaires du Royaume ainsi que les statuts particuliers des différents corps sont fixés par kret

Article 5:

La nomination, la promotion, la mutation, le détachement ou la mise hors cadre des fonctionnaires sont décidés par kret, anukret ou prakas.

Le licenciement, la mise à la retraite d'office et la révocation des fonctionnaires sont réalisés par kret, anoukret ou prakas, conformément aux statuts particuliers qui les régissent.

Article 6:

Tout fonctionnaire a droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes et de tous autres documents composant son dossier, avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office.

Le même droit est accordé au fonctionnaire en cas de retard dans son avancement à l'ancienneté.

Article 7:

En cas de nécessité et sous réserve du consentement de l'intéressé, tout fonctionnaire peut être mis hors cadre ou détaché hors de son corps d'origine pour exercer des fonctions dans d'autres services de l'administration.

Tout fonctionnaire a le droit de demander une affectation pour rejoindre son conjoint fonctionnaire.

Article 8:

Les fonctionnaires d'un grade ou d'une classe déterminés ne peuvent être appelés à servir sous les ordres d'un fonctionnaire de grade ou de classe inférieurs, sauf consentement exprès de leur part.

Article 9:

Le régime des permissions et des congés annuels, des indemnités de mission, d'hospitalisation et de retraite, etc. est fixé par la loi.

Article 10:

La solde des fonctionnaires et ses accessoires tels les indemnités pour frais de service et de fourniture, eau et éclairage, les indemnités de responsabilité, les primes de zone, les allocations de charge de famille, logement, ameublement, etc. sont fixés par la loi.

CHAPITRE II **RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES**

Article 11:

Nul ne peut intégrer un cadre de la fonction publique sans justifier des qualités suivantes:

1°. être de nationalité cambodgienne;

2°. être âgé de 18 ans au moins et de 25 ans au plus, exception faite toutefois:

- des candidats titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, pour lesquels la limite d'âge est reportée à 30 ans.
- des candidats ayant suivi un an ou plus d'enseignement supérieur sans avoir obtenu de diplôme de fin d'études, pour lesquels la limite d'âge de 25 ans sera repoussée d'une durée égale à celle de leurs études sans excéder pour autant l'âge limite de 30 ans.
- des candidats ayant effectivement accompli leur service militaire, pour lesquels les limites d'âge seront repoussées d'une durée égale à celle de leur service dans l'armée.
- de la faculté, pour le gouvernement royal de lever en cas de nécessité, par anoukret, toute restriction d'âge des candidats afin de satisfaire des besoins jugés prioritaires et d'intérêt national;

3°. ne pas être déchu de ses droits civils, civiques et politiques;

4°. ne pas avoir été condamné pour crime ou délit attentatoires aux bonnes moeurs, à l'honneur ou à la probité;

5°. remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction par les instructions et règlements en vigueur;

6°. les candidats issus de minorités ethniques, de régions éloignées ainsi que les femmes peuvent bénéficier de facilités ou de mesures prioritaires de recrutement;

7°. satisfaire aux conditions de capacité requises par le statut particulier du corps.

Article 12:

La nationalité et l'âge sont attestés par des actes d'état civil, ou par des jugements en tenant lieu.

L'absence de condamnation est établie par la production d'un extrait du casier judiciaire de moins de trois mois, délivré par le Ministère de la Justice.

Article 13:

En principe, les recrutements des fonctionnaires s'effectuent par voie de concours, sauf dispositions contraires édictées par le Gouvernement royal.

Article 14:

La date du concours d'entrée dans un cadre de la fonction publique doit être établie et publiée trois mois avant le déroulement des épreuves. En cas d'urgence, ce délai peut être ramené à 30 jours.

Article 15:

Tout concours d'entrée dans un cadre de la fonction publique doit s'effectuer en présence d'un représentant du Secrétariat d'Etat à la fonction publique.

CHAPITRE III

STAGE - TITULARISATION - RADIATION DES CADRES

Article 16:

Le recrutement définitif dans la fonction publique n'intervient qu'à l'issue d'un stage probatoire. Peuvent être dispensés de l'obligation de stage les fonctionnaires titulaires accédant au sein d'un même corps, par voie de concours ou examen, à un emploi d'un cadre supérieur à leur cadre actuel.

Article 17:

Des prélèvements pour pension de retraite sont opérés sur le traitement des stagiaires. Ces prélèvements sont remboursés au stagiaire s'il n'intègre pas un cadre à la fin du stage.

Article 18:

La durée du stage est de douze mois. Elle débute officiellement à partir de la date de nomination du stagiaire. Le stage n'est pas pris en considération si le stagiaire cumule plus de 30 jours d'absence. Dans ce cas l'intéressé doit effectuer une deuxième année de stage.

La titularisation ne peut intervenir qu'à l'expiration de douze mois de services effectifs accomplis par l'intéressé comme stagiaire. Les fonctionnaires titulaires ayant réussi le concours d'entrée dans un autre corps peuvent être dispensés de six mois de stage probatoire. Ces derniers conservent l'ancienneté acquise dans l'ancien corps.

La titularisation est prononcée par l'autorité disposant du pouvoir de nomination, sur la proposition du chef de service du stagiaire. Elle est subordonnée à l'avis d'une commission composée comme suit:

- Le Ministre intéressé ou son délégué (président)
- Le chef de service intéressé ou son représentant (membre)
- Le chef bureau du personnel ou son représentant (membre)
- Un fonctionnaire du cadre qu'intègre le stagiaire (membre).

Tout stagiaire qui n'a pas fait preuve d'une aptitude professionnelle suffisante, ou dont la manière de servir a été jugée incorrecte, ou qui est reconnu physiquement inapte à exercer ses fonctions dans les conditions fixées par les instructions en vigueur, peut être à tout moment licencié en cours de stage. Il en est de même pour tout fonctionnaire convaincu d'avoir commis une des fautes disciplinaires visées par les articles 33 et suivants du présent statut commun.

Le licenciement ou la titularisation sont obligatoirement prononcés dans les trois mois qui suivent l'expiration des douze mois de stage.

La titularisation prend effet, en ce qui concerne la solde et l'avancement à l'ancienneté, à compter de la date d'expiration du stage probatoire. Toutefois, l'ancienneté de service prise en considération pour la liquidation de la retraite commence à compter de la date de début de stage probatoire.

Article 19:

Tout fonctionnaire se trouvant dans l'impossibilité de continuer à exercer ses fonctions pour cause d'inaptitude physique et ne remplissant pas les conditions requises pour prétendre à la pension de retraite peut être licencié à tout moment de sa carrière.

Les fonctionnaires reconnus inaptes et présentant une ancienneté de service supérieure ou égale à 20 ans de service seront admis à faire valoir leurs droits à une pension proportionnelle. Si leur ancienneté de service est inférieure à 20 ans, les fonctionnaires reconnus inaptes peuvent bénéficier du remboursement intégral de leurs retenues pour pension et d'une subvention de l'Etat.

L'inaptitude physique est constatée par une commission dont la composition est fixée comme suit:

- Le Ministre intéressé ou son représentant (président)
- Le chef de service ou son représentant (membre)
- Le chef de bureau personnel ou son représentant (membre)
- Un médecin assermenté désigné par le Ministère de la Santé (membre)
- Deux fonctionnaires du même cadre ayant au moins un grade égal à l'intéressé (membres).

CHAPITRE IV AVANCEMENT

Article 20:

Les avancements de grade et de classe des fonctionnaires s'effectuent exclusivement soit au choix, soit au choix et à l'ancienneté.

Normalement, la durée minimum exigée pour obtenir un avancement est de deux ans. Toute promotion doit faire l'objet d'une inscription préalable au tableau d'avancement. Dans le cas où le fonctionnaire est reconnu pour les qualités exceptionnelles de son travail, la promotion est automatique sans tenir compte des conditions d'ancienneté.

Dans tous les cadres, les avancements relèvent de la compétence de l'autorité de nomination et s'effectuent dans la limite des vacances existant dans chaque grade ainsi que dans la limite des crédits ouverts au budget.

Article 21:

Les fonctionnaires ne peuvent, dans le même grade, être promus qu'à la classe immédiatement supérieure, ou s'ils changent de grade, à la dernière classe du grade supérieur. En cas de changement de cadre à un cadre supérieur par voie de concours, l'indice de solde doit être aligné sur l'indice égal ou immédiatement supérieur à l'ancien indice dudit fonctionnaire.

Les avancements de grade ou de classe prennent effet, en ce qui concerne la liquidation de la solde et la prise en compte de l'ancienneté, à partir de la date de la décision d'avancement.

Article 22:

Chaque année, au mois de janvier, tout fonctionnaire en droit de solliciter une promotion de classe ou de grade sert un bulletin de notes professionnelles, qui est annoté par son chef de service.

Les bulletins de notes des chefs de service de provinces ou de villes sont soumis aux Gouverneurs de provinces ou de villes, qui apprécient les conduites, disciplines et esprits de solidarité.

Les bulletins d'avancement sont adressés confidentiellement au Ministre ou Secrétaire d'Etat intéressé.

Article 23:

Après avoir annoté les bulletins par cadre et ordre d'ancienneté, le chef de service, le Secrétaire d'Etat ou le Ministre compétent établit la liste des fonctionnaires proposés pour l'avancement.

Cette liste comprend les fonctionnaires réunissant les conditions suivantes:

- Compter deux années au moins de services dans les grades et classes occupés au premier jour de l'année cambodgienne pour lequel le tableau d'avancement doit être dressé;
- Avoir fait l'objet d'une proposition régulière d'avancement par l'autorité hiérarchique dont ils dépendent.

Article 24:

Les bulletins de notes professionnelles et les états de service de chacun des fonctionnaires inscrits sur les listes sont mis à la disposition des commissions de classement.

Article 25:

Le tableau d'avancement est établi par une commission de classement nommée sur la proposition du chef de service, du Secrétaire d'Etat ou du Ministre.

Cette commission nommée par kret, anoukret ou prakas, est composée comme suit:

- Le Ministre intéressé ou son représentant (président)
- Le chef de service intéressé ou son représentant (membre)
- Le chef de bureau du personnel ou son représentant (membre)
- Deux fonctionnaires, du même cadre que l'agent à promouvoir, d'un grade ou d'une classe plus élevés que ce dernier ou, à défaut, deux fonctionnaires d'un autre cadre. Les deux fonctionnaires sont désignés par élection (membres).

Article 26:

Les tableaux d'avancement sont établis durant le quatrième trimestre de l'année cambodgienne. Ils ne sont valables que pour l'année suivante et ne doivent comprendre que des inscriptions au choix.

Les commissions de classement délibèrent en séance plénière pour déterminer la note moyenne à attribuer à chaque candidat d'après une note variant de 0 à 20. Les candidats sont classés selon les notes obtenues. Les inscriptions au tableau d'avancement sont effectuées dans la limite des postes disponibles.

Au sein de chaque cadre, le nombre des inscriptions annuelles d'avancement de grade et de classe est fixé par kret, anoukret ou prakas, en fonction des vacances existantes et selon les prévisions budgétaires.

Article 27:

Dans le cas où il serait impossible de promouvoir tout les candidats inscrits au tableau établi pour l'année, les intéressés conserveront le bénéfice de leur inscription et devront figurer en tête du tableau de l'année suivante à moins que les commissions de classement n'en décident autrement sur rapport motivé du chef de service intéressé.

Article 28:

Pour pouvoir être inscrits au tableau d'avancement les candidats doivent réunir, au 13 avril de l'année pour laquelle le tableau est établi, les conditions d'avancement prévues par le statut particulier de leur corps. Dans les cas exceptionnels, la commission de classement pourra inscrire au tableau d'avancement des fonctionnaires qui n'auraient pas été proposés pour une promotion.

Article 29:

Les fonctionnaires affectés dans des postes éloignés ou classés insalubres ou dangereux bénéficient d'une majoration de moitié du délai d'ancienneté nécessaire à l'inscription au tableau d'avancement.

Article 30:

Les avancements à l'ancienneté alternent avec les avancements au choix, selon les proportions prévues par le statut particulier de chaque corps.

Les avancements à l'ancienneté s'effectuent en suivant rigoureusement l'ordre d'ancienneté des fonctionnaires apparaissant sur la liste des agents proposés à l'avancement.

Article 31:

Le droit à toute promotion, tant au choix qu'à l'ancienneté, est suspendu pour tout fonctionnaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires ou judiciaires.

Article 32:

L'honorariat de grade peut être conféré par l'autorité de nomination à un fonctionnaire retraité, démissionnaire ou licencié pour raison de santé. L'honorariat de grade peut être accordé à titre posthume.

CHAPITRE V DISCIPLINE

Article 33:

Tout fonctionnaire a le devoir de respecter la loi, les règlements et les instructions de ses supérieurs hiérarchiques.

Tout fonctionnaire est responsable, vis-à-vis de l'autorité supérieure, de ses actes et des faits susceptibles de porter atteinte à la dignité et l'honneur de sa fonction.

Il est tenu d'exécuter les ordres qui lui sont donnés, et notamment d'accepter toute affectation sur le territoire du Royaume ou à l'étranger.

Article 34:

Les fonctionnaires ne peuvent, sauf motif légitime, cesser leur service ou s'absenter sans avoir au préalable obtenu l'autorisation de l'autorité qualifiée. Toute cessation de service ou absence irrégulière entraîne d'office soit la mise en disponibilité sans solde, soit la suspension du traitement; elle peut en outre donner lieu à l'application des sanctions disciplinaires prévues à l'article 40.

Article 35:

Il est formellement interdit aux fonctionnaires:

- D'accomplir des travaux à caractères personnels durant les heures de service,
- De se servir des prérogatives et pouvoirs de leur fonction pour en tirer profit à des fins personnelles ou pour menacer ou violer les droits des citoyens,

- D'exercer une activité susceptible de porter atteinte à l'honneur et à la dignité de leur fonction,
- D'être membre d'un conseil d'administration ou de gérer directement ou indirectement une société ou entreprise privées,
- De publier, sans y être préalablement autorisés par le Ministre dont ils dépendent, ou de faire publier des informations portant sur les faits relatifs à leur fonction,
- D'exercer cumulativement une profession interdite par le statut particulier de leur corps.

Toute violation des dispositions de cet article peut entraîner l'application des peines disciplinaires prévues à l'article 40 de la présente loi, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales.

Article 36:

Tout fonctionnaire peut adhérer ou participer à la gestion d'une association autorisée par la loi.

Article 37:

Tout fonctionnaire doit faire preuve de neutralité dans l'exercice de ses fonctions et s'interdire de se servir de sa fonction et du matériel de l'Etat pour mener les activités politiques suivantes:

- Travailler au profit ou au détriment d'un candidat politique.
- Travailler au profit ou au détriment d'un parti politique.
- Tout agissement contraire à cet article constitue une faute ou un manquement professionnel.

Article 38:

Tout fonctionnaire est tenu de faire preuve d'aptitude professionnelle constante dans l'exercice de ses fonctions. Il est responsable de ses fautes et manquements professionnels ainsi que des infractions qu'il commet dans l'exercice de ses fonctions.

Article 39:

Les fautes et les manquements professionnels sont passibles de sanctions disciplinaires. L'insuffisance ou l'inaptitude professionnelles sont sanctionnées par l'admission d'office à la retraite si le fonctionnaire remplit les conditions prévues par le règlement de la caisse des pensions civiles du Royaume ou par le licenciement dans le cas contraire.

Article 40:

Les peines disciplinaires sont les suivantes:

1°-Peines du premier degré.

- La réprimande
- Le blâme avec inscription au dossier
- Le déplacement d'office par mesure disciplinaire
- La radiation du tableau d'avancement

2°-Peines du deuxième degré:

- Le blâme sévère comportant radiation du tableau d'avancement en cas d'inscription, ou retard d'une durée déterminée, ne pouvant excéder deux années dans l'avancement soit au choix soit à l'ancienneté,
- La mise en disponibilité d'office pour une durée ne dépassant pas un an,
- La rétrogradation de un ou plusieurs grades ou classes,
- La mise à la retraite ou le licenciement d'office,
- La révocation.

Article 41:

La réprimande doit faire l'objet d'une lettre, qui est adressée au fonctionnaire par le chef du service, le Secrétaire d'Etat ou le Ministre intéressé.

Le blâme avec inscription au dossier, le déplacement d'office par mesure disciplinaire et la radiation du tableau d'avancement sont infligés, sur rapport du chef de service, l'intéressé entendu, suivant le cas soit par kret, anoukret ou prakas.

Article 42:

Les peines disciplinaires du 2ème degré ne sont prononcées par kret, anoukret ou prakas, qu'après avis d'un conseil de discipline.

Article 43:

Le fonctionnaire rétrogradé prend rang dans sa nouvelle classe ou son nouveau grade à compter de la date de la décision officielle de rétrogradation.

Article 44:

La révocation a pour effet de retirer au fonctionnaire qui en est l'objet les fonctions, pouvoirs, titres qui lui ont été conférés. Lorsque la révocation s'accompagne d'une suppression des droits à une pension de retraite ou au remboursement de la retenue pour la caisse de pension, cette suppression doit faire l'objet d'une décision expresse.

Article 45:

Les poursuites disciplinaires sont ordonnées par l'autorité disposant du pouvoir de nomination, sur rapport détaillé du chef de service, du Secrétaire d'Etat ou du Ministre.

Article 46:

L'anoukret ou le prakas ordonnant les poursuites disciplinaires entraînent la suspension de fonction du fonctionnaire en cause. Cette mesure n'entraîne aucune diminution de son traitement. Le conseil de discipline est convoqué dans un délai d'un mois.

La décision de suspension n'est valable que pour une durée de trois mois. Elle peut être exceptionnellement prorogée trois fois par périodes d'un mois.

Article 47:

Toute poursuite susceptible d'une sanction disciplinaire du second degré doit être précédée d'une enquête préliminaire. Cette enquête est confiée à un ou plusieurs représentants du Ministre intéressé. Les représentants doivent être plus élevés en grade, en classe ou en ancienneté que le fonctionnaire mis en cause.

Le dossier de l'enquête préliminaire est transmis au Ministre intéressé qui décide de l'opportunité de renvoyer le fonctionnaire en cause devant un conseil de discipline ou de prononcer la clôture des poursuites disciplinaires. Au cas où le Ministre intéressé décide de continuer des poursuites disciplinaires, les dossiers sont transmis au conseil de discipline. Ce dernier convoque le fonctionnaire incriminé pour recevoir ses justifications verbales ou écrites. Le conseil de discipline propose, s'il y a lieu, des sanctions au Ministre intéressé.

Article 48:

Le conseil de discipline est composé de 5 membres:

- Trois fonctionnaires désignés par le Ministre dont relève le fonctionnaire mis en cause, occupant notamment les fonctions de président et de rapporteur.
- Deux fonctionnaires appartenant au même corps que le fonctionnaire mis en cause, de grade plus élevé ou de même grade mais disposant d'une plus grande ancienneté de classe.

Il est interdit de nommer comme membre du conseil de discipline l'auteur de la plainte ou l'un de ses parents jusqu'au troisième degré.

Article 49:

Le membre rapporteur doit faire connaître au fonctionnaire poursuivi qu'il dispose des droits suivants:

- droit de communication de son dossier personnel,
- droit de faire appel à des témoins,
- droit de choisir un défenseur,
- droit de donner des explications verbales ou écrites.

Article 50:

Après réception du rapport, le conseil de discipline peut demander au rapporteur de mener un supplément d'information.

Le Président peut également reporter la réunion du conseil à une date ultérieure et prendre sous sa responsabilité toutes autres mesures utiles à la manifestation de la vérité sous la seule réserve de ne pas porter atteinte à l'autorité de la chose jugée dans les cas où une décision judiciaire est antérieurement intervenue.

La procédure d'application des dispositions qui précèdent fera l'objet d'un anoukret.

CHAPITRE VI **POURSUITES JUDICIAIRES**

Article 51:

Le fonctionnaire faisant l'objet d'une plainte pour délit ou crime ne peut être traduit devant les juridictions répressives qu'après l'autorisation préalable du conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la justice si son grade correspond à une solde égale ou supérieure à celle d'un Oudam-Montrey de 3ème classe, ou s'il exerce les fonctions de délégué du Gouvernement Royal de la capitale et des municipalités ou de Gouverneur des villes et provinces.

L'autorisation préalable de poursuites est accordée par le Ministre intéressé pour les fonctionnaires d'un grade correspondant à une solde inférieure à celle d'un Oudam-Montrey de 3ème classe.

En cas de flagrant délit, le tribunal peut ordonner la détention immédiate sans attendre l'autorisation de poursuites, mais devra en aviser sans délai le Ministre intéressé.

Article 52:

En cas de nécessité, le fonctionnaire traduit devant un tribunal peut être suspendu de ses fonctions pendant la durée des poursuites judiciaires.

En cas de suspension de fonction accompagnée de mise en disponibilité sans solde, le fonctionnaire acquitté par le tribunal est réintégré avec effet rétroactif.

Article 53:

Toute condamnation criminelle ou correctionnelle sans sursis entraîne la révocation du fonctionnaire, à compter du jour où le jugement est devenu définitif.

En cas d'appel, le fonctionnaire est placé automatiquement en position de disponibilité sans solde.

CHAPITRE VII **RETRAITES**

Article 54:

Les fonctionnaires des deux sexes sont mis à la retraite à l'âge de 55 ans. Cette limite d'âge peut être reportée de 55 à 60 ans par le statut particulier du corps.

Le fonctionnaire bénéficie d'un droit à la pension de retraite d'ancienneté lorsqu'il réunit les conditions suivantes:

- être âgé de 55 ans,
- disposer d'une ancienneté de service de 30 ans.
- Toutefois, le fonctionnaire disposant d'une ancienneté de service de 30 ans peut demander à être mis à la retraite avant l'âge de 55 ans tout en bénéficiant de sa pension de retraite d'ancienneté.

Article 55:

Le fonctionnaire ayant au moins 30 ans d'ancienneté de service reçoit une pension de retraite d'ancienneté.

Le fonctionnaire ayant moins de 20 ans d'ancienneté de service a le droit d'obtenir le remboursement des retenues pour pension opérées sur sa solde ainsi que d'autres subventions de l'Etat, en une seule fois.

Le fonctionnaire ayant entre 20 ans et moins de 30 ans d'ancienneté de service a le droit de bénéficier d'une pension de retraite proportionnelle.

Article 56:

Aucune retenue pour pension de retraite n'est opérée sur la solde du fonctionnaire disposant de plus de 30 ans d'ancienneté et poursuivant ses activités au service de l'Etat. Le fonctionnaire qui dispose d'une ancienneté inférieure à 30 ans et qui continue ses activités continuera de subir la retenue pour pension de retraite.

Article 57:

L'ancienneté de service d'un fonctionnaire est calculée, en ce qui concerne la liquidation de la pension de retraite, à partir de la date de son entrée au service de l'Etat, quelque soit le régime politique alors en place.

CHAPITRE VIII **RESOLUTION DES LITIGES RELATIFS À LA FONCTION PUBLIQUE**

Article 58:

Tout fonctionnaire dispose de la faculté de déférer au tribunal un litige relatif à la fonction publique. Il doit cependant avoir auparavant épuisé les voies de recours administratifs.

Article 59:

L'organe administratif chargé de connaître des litiges portant sur la fonction publique est un comité permanent connu sous le nom de "Comité de conciliation des litiges relatifs à la fonction publique", présidé par le Secrétaire d'Etat à la fonction publique. La composition dudit comité est fixée par anukret.

CHAPITRE IX **DISPOSITIONS PARTICULIERES**

Article 60:

Les modifications du nombre et de l'affectation des fonctionnaires en activité relève de la compétence du Gouvernement royal.

En cas de nécessité, les mesures de réduction d'effectifs s'appliquent en premier lieu aux fonctionnaires parvenus à l'âge de la retraite, à ceux ayant une mauvaise aptitude physique et aux candidats au départ volontaire.

Article 61:

En principe, les emplois de la fonction publique sont réservés aux fonctionnaires. Toutefois, dans des cas exceptionnels ou de nécessité, le Gouvernement Royal peut nommer à une fonction déterminée une personnalité ou une personne diplômée n'appartenant à aucun corps de fonctionnaires. En ce cas, l'intéressé perçoit un traitement de la fonction publique mais n'a pas droit à la pension de retraite.

Article 62:

Dans l'intérêt national, le Gouvernement Royal peut nommer à n'importe quel moment dans un cadre de l'administration une personnalité ou une personne diplômée sans tenir compte de la limite d'âge.

CHAPITRE X **DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

Article 63:

Pendant un période courant de la date d'entrée en vigueur de la présente loi jusqu'à l'an 2000, les fonctionnaires âgés de plus de 55 ans peuvent être autorisés par anukret à continuer de servir l'administration, s'ils en font la demande, après avis du Secrétaire d'Etat à la fonction publique et du Ministre intéressé.

Ce maintien en activité est renouvelable par période d'un an pour une durée totale qui ne doit pas excéder 5 ans.

CHAPITRE XI
DISPOSITION FINALE

Article 64:

Toute disposition contraire à la présente loi est abrogée.

Fait à Phnom Penh, le 30 octobre 1994

Au nom de Sa Majesté le Roi et par ordre

Le chef d'Etat par Intérim

Chea Sim

Présenté à la signature de Sa Majesté le Roi

Le 1er Premier Ministre,

Norodom Ranaridh

Le 2ème Premier Ministre

Hun Sen

Présenté à la signature de Samdech 1er Premier Ministre et 2ème Premier Ministre,

Le Ministre chargé de la Présidence du Conseil des Ministres

Sok An

Veng Sereyvuth