



HAL
open science

Tout sauf les armes ? La question des droits humains dans les relations entre l'Union Européenne et le Cambodge

Marine Chuberre

► To cite this version:

Marine Chuberre. Tout sauf les armes ? La question des droits humains dans les relations entre l'Union Européenne et le Cambodge. Science politique. 2021. dumas-03258871

HAL Id: dumas-03258871

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03258871>

Submitted on 11 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE LYON



Master Études Européennes et Internationale
Parcours Asie Orientale Contemporaine (ASIOC)
Année académique 2020-2021

Mémoire de Master 2

TOUT SAUF LES ARMES ?

*LA QUESTION DES DROITS HUMAINS DANS LES RELATIONS
ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE CAMBODGE*

Marine Chuberre

Sous la direction de Jérémy Jammes, Professeur des Universités, Institut
d'Études Politiques de Lyon

Soutenu le 8 juin 2021

Composition du jury :

Emmanuelle Boulineau, Professeure des Universités, École Nationale
Supérieure de Lyon

Laurent Gédéon, Maître de conférences (HDR), Université Catholique de Lyon

Remerciements

Je souhaiterais remercier vivement mon directeur de mémoire, Jérémy Jammes, pour ses conseils et son accompagnement tout au long de ce projet.

Je remercie Emmanuelle Boulineau et Laurent Gédéon pour avoir accepté de faire partie du jury de soutenance et pour l'intérêt porté à mon travail.

Merci également à toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer lors d'entretiens, membres de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure et autres diplomates français.

Merci enfin à Claude, Lola, Isaure, Clémence, Tifaine et Justine pour leur relecture et soutien lors de la rédaction de ce mémoire.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire.....	3
Résumé	6
Mots clés.....	6
Abstract.....	6
Key Words.....	6
Liste des acronymes	7
Introduction	8
Méthodologie.....	14
Réflexivité	15
I. La question des droits humains dans la construction de l'action extérieure de l'Union européenne au Cambodge : discours et politiques extérieures	17
A. L'inscription des ambitions normatives de l'action extérieure de l'Union européenne dans le paysage sociopolitique cambodgien.....	17
1. La définition progressive des droits humains comme boussole de l'action extérieure de l'Union européenne	17
2. Droits humain et conceptions bouddhistes : quels points de rencontre entre les conceptions européennes et cambodgiennes des droits humains ?.....	26
3. Le rôle du Parlement européen dans la mise à l'agenda de la situation des droits humains au Cambodge	30
B. Le déploiement de l'action extérieure européenne au Cambodge : quelle place pour la promotion des droits humains ?.....	36
1. La définition de la stratégie européenne au Cambodge.....	36
2. Assistance électorale : la promotion d'un certain idéal démocratique européen	40
3. Le soutien de l'Union européenne aux acteurs de la société civile	45

II. La « posture normative » de l’Union européenne au Cambodge dans la mise en œuvre de sa politique commerciale	50
A. Les relations commerciales entre l’Union européenne et le Cambodge, espace de promotion des droits humains et de dialogue politique ?	51
1. L’accord de coopération entre l’Union européenne et le Cambodge, premier jalon d’une conditionnalité politique dans un accord commercial	51
2. La conditionnalité dans le Schéma de Préférences Généralisées, historique d’un instrument tant juridique que politique.....	54
B. La suspension partielle de l’accord « Tout Sauf Les Armes » (février 2018-août 2020)	61
1. La procédure de suspension partielle de l’accord TSA, une action conjointement menée par la Commission européenne et le Service européen pour l’action extérieure .	62
2. Une procédure opaque, « bureaucratique » et « complexe » ?	70
3. Le choix des secteurs visés par la suspension : le cas de la production de sucre et de l’accaparement des terres	76
C. La suspension partielle de l’accord « Tout Sauf Les Armes » : une décision critiquée	83
1. Débats relatifs à la conditionnalité comme outil de promotion des droits humains	83
2. La réception du retrait des préférences tarifaires au Cambodge	85
3. La portée politique et économique limitée de la suspension partielle des préférences tarifaires	99
Conclusion	106
Bibliographie	109
Rapports de l’Union européenne	109
Rapports de la Banque mondiale	109
Rapports de l’Organisation internationale du Travail (ILO)	110
Rapports d’ONG.....	110
Articles et ouvrages académiques	110

Annexes	121
Annexe n° 1 : Chronologie des résolutions du Parlement européen sur la situation politique au Cambodge (1994-2021)	121
Annexe n° 2 : Liste des entretiens conduits dans le cadre de ce mémoire	126
Annexe n° 3 : Liste des chargés d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Cambodge (2002-2009) puis des chefs de la délégation de l'Union européenne au Cambodge (2009-2021)	127
Annexe n° 4 : Liste des conventions internationales mentionnées dans la régulation « Schéma de Préférences Généralisées »	128
Annexe n° 5 : Exportations de produits vestimentaires au Cambodge (2005-2015)	130
Annexe n° 6 : Principaux bénéficiaires du « Schéma de Préférences Généralisées » en 2016	131
Annexe n° 7 : Principaux bénéficiaires de l'accord « Tout Sauf Les Armes » en 2018 ...	132

Résumé

Suite à de multiples violations des droits humains dans le Cambodge contemporain post-génocidaire, l'Union européenne (UE) a procédé au retrait partiel de l'accord commercial « Tout Sauf Les Armes » en février 2020. Par cette décision, l'UE s'engage dans la promotion et la défense des droits humains par le truchement de son action extérieure. Dans les discours qu'elle déploie pour qualifier son positionnement international, mais aussi à travers une série de mesures politiques et économiques, l'UE se présente ainsi comme une puissance majeure sur le plan normatif. S'illustre-t-elle pour autant comme « puissance normative » au Cambodge ?

Mots clés

Action extérieure de l'Union européenne ; droits humains ; politique commerciale de l'Union européenne ; Royaume du Cambodge ; « puissance normative » ; accord « Tout Sauf Les Armes ».

Abstract

Following multiple human rights violations in contemporary post-genocide Cambodia, the European Union partially withdrew from the “Everything But Arms” trade agreement in February 2020. With this decision, the EU appears to be taking a lead in promoting and defending human rights in its external action. In the discourses it deploys to qualify its international positioning, but also through a series of policies, the EU thus presents itself as a major power on the normative level. Does this make it a “normative power” in Cambodia?

Key Words

European Union's external action; human rights; European Union's commercial policy; Kingdom of Cambodia; “normative power”, “Everything But Arms” agreement.

Liste des acronymes

- ADHOC : Cambodian Human Rights and Development Association
- AEMM : ASEAN-EU Ministerial Meeting
- ALDE: Alliance of Liberals and Democrats for Europe
- APHR : ASEAN Parliamentarians for Human Rights
- ASEAN : Association of Southeast Asian Nations
- ASEM : Asia–Europe Meeting
- ACP : Afrique Caraïbes Pacifique
- CCHR : Cambodian Center for Human Rights
- CNRP : Parti du salut national du Cambodge (CNRP : Cambodia National Rescue Party)
- CPP : Parti du peuple cambodgien (CPP : Cambodian People’s Party)
- EGP : European Green Party
- HRVP : Haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)
- IEDDH : Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains (puis Instrument européen pour la démocratie et les droits humains à partir de 2006)
- ILO : International Labor Organisation (Organisation internationale du Travail, OIT)
- LICADHO : Ligue Cambodgienne de défense des droits de l’Homme
- ONG : Organisation non gouvernementale
- PESC : Politique étrangère et de sécurité commune (CSDP : Common Security Defense Policy)
- PPE : Parti populaire européen
- SEAE : Service européen pour l’action extérieure (EEAS : European External Action Service)
- S&D : Progressive Alliance of Socialists and Democrats
- SPG : Schéma de Préférences Généralisées (GSP : General Scheme of Preferences)
- TSA : Tout Sauf les Armes (EBA : Everything but Arms)
- TUE : Traité sur l’Union européenne
- UE : Union européenne
- UNTAC : United Nations Transitional Authority in Cambodia

Introduction

Entre 1994 et 2021, le Parlement européen a adopté près de 29 résolutions portant sur la situation politique et la question des droits humains au Cambodge¹. Certains eurodéputés, comme de nombreuses organisations de plaidoyer comme Amnesty International² et Human Rights Watch³, dénoncent ainsi régulièrement le non-respect par le Cambodge des conventions internationales en matière de droits politiques et civils, mais aussi économiques et sociaux.

La situation politique au Cambodge connaît une attention internationale toute particulière. En effet, l'histoire récente du Cambodge demeure fortement marquée par le régime de Pol Pot (1975-1979) puis par la présence vietnamienne du régime populaire du Kampuchéa (1979-1989) et l'intervention des Nations Unies avec l'Autorité transitoire des Nations unies au Cambodge (UNTAC) (1992-1993). Depuis les premières élections de 1993 organisées sous l'égide de l'UNTAC, le Premier ministre Hun Sen et son parti, le Parti du peuple cambodgien (CPP), conservent une attache particulièrement forte au pouvoir et aux ressources de l'État (Cock, 2010 ; Sachsenröder, 2012). Le régime politique construit par Hun Sen est caractérisé par son autoritarisme, son incarnation du pouvoir se basant sur le rôle prééminent qu'il joua dès les années 1980 à travers sa politique de réconciliation (Sutton, 2018). Depuis les années 1970, le Cambodge connaissait une situation de guerre civile, marquée par le coup d'État du général Lon Nol en 1970 puis par l'arrivée au pouvoir des Khmer Rouges en 1975, annonçant trois années de violences massives, causant la mort de près de 2 millions de Cambodgiens (Forest, 2008). Ministre des Affaires étrangères sous le régime populaire du Kampuchéa, puis Premier ministre depuis 1985 (Sutton, 2018), Hun Sen s'est posé en homme politique incontournable pour la société cambodgienne, érigeant en 2018 un monument à la gloire de sa politique « gagnant-gagnant » menée afin de réintégrer les forces armées dans la société, dont

¹ Voir Annexe n°1.

Dans ce mémoire, l'expression « droits humains » sera employé et remplace ainsi celle de « droits de l'Homme », conformément aux recommandations formulées par le Haut Conseil à l'Égalité le 10 décembre 2018 (<https://haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/droits-humains-une-expression-qu-il-est-temps-de-generaliser>).

² Amnesty International, « Cambodia : Submission to the UN Human Rights Committee 129th session, 29 June-24 July 2020 », 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA2324642020ENGLISH.pdf>

³ Human Rights Watch, « Cambodia's dirty dozen : A Long History of Rights Abuses by Hun Sen's Generals », 2018, https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/cambodia0618_web_0.pdf

les affrontements perdurèrent jusqu'à la signature des Accords de Paris en 1991 et le dépôt des armes par les dernières forces Khmer Rouges en 1998. Malgré leur éviction du pouvoir par les troupes vietnamiennes en 1979, les Khmer Rouges continuèrent pourtant d'assurer la représentation du Cambodge auprès des Nations unies. Opposés à la présence vietnamienne au Cambodge, l'Asean, les États-Unis et la Chine redoublèrent d'effort pour que le gouvernement soutenu par le Vietnam ne soit pas représenté auprès des Nations Unies, laissant le siège à la représentation Khmer Rouge (Im, 2006 : 77). La mission des Nations Unies menée entre 1991 et 1993, destinée à rétablir la paix et à organiser des élections, fait ainsi l'objet d'un revirement international à l'égard du Cambodge alors que le Vietnam perdait le soutien de l'URSS et décidait alors de retirer ses troupes en 1989. Suite à ces positionnements internationaux ambigus à l'égard du Cambodge, la situation politique est particulièrement scrutée depuis 1991. Les nombreuses résolutions et prises de positions du Parlement européen sur la situation des droits humains témoignent de cette attention portée aux évolutions contemporaines du Cambodge et constituent la trame de fond de mon étude.

Dans une résolution du 18 juin 1998, le Parlement européen constate que « les droits de l'Homme sont grossièrement bafoués »⁴, pour affirmer le 17 septembre 1998 que « la situation en matière de droits de l'Homme se détériore rapidement »⁵. Un an auparavant, les eurodéputés dénonçaient « l'impunité dont jouissent les violations des droits de l'Homme au Cambodge »⁶. Vingt ans plus tard, le 13 septembre 2018, le Parlement européen adopte une nouvelle résolution, appelant une fois encore la Commission à agir face aux « violations graves des droits de l'Homme » et la « dissolution de l'opposition cambodgienne »⁷.

Au-delà de ces dénonciations au caractère répétitif, dont la temporalité semble calquée sur le calendrier électoral cambodgien qui a suivi les accords de Paris de 1991⁸, les eurodéputés

⁴ Résolution du Parlement européen, « Résolution sur le Cambodge », 18/06/1998, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1998-06-18_FR.pdf

⁵ Résolution du Parlement européen, « Résolution sur la situation au Cambodge », 17/09/1998, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1998-09-17_FR.pdf

⁶ Résolution du Parlement européen, « Résolution sur le Cambodge », 10/04/1997, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1999-04-14_FR.pdf

⁷ Résolution du Parlement européen, « Cambodge, notamment le cas de Kem Sokha », 13/09/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0346_FR.html

⁸ Les Accords de Paris sont signés le 23 octobre 1991 par les quatre factions en présence au Cambodge : le gouvernement du régime populaire du Kampuchéa, les forces khmères rouges (Kampuchéa démocratique), celles

formulent également des propositions de mesures politiques à l'égard de la Commission et du Conseil de l'Union européenne, conformément à ses fonctions de contrôle politique et de consultation, définies dans les articles 14 et 36 du Traité sur l'Union européenne (TUE)⁹. Au fil des résolutions, les propositions et appels formulés à l'égard de ces deux institutions se sont diversifiées, mettant en évidence l'évolution des prérogatives de l'Union européenne en matière d'action extérieure. L'action extérieure de l'Union européenne, notamment dans ses relations avec le Cambodge, est marquée par l'investissement d'institutions majeures que sont le Conseil européen, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Service européen pour l'action extérieure et le Parlement européen. Elle est définie comme « l'ensemble des politiques de l'UE qui sont dirigées vers le reste du monde ou qui traitent de sujets de dimension internationale » (Robert, 2008 : 4).

Composé des chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil européen a pour rôle de donner les orientations et priorités politiques générales selon l'article 15 du TUE. Son président assure la représentation extérieure de l'Union européenne en compagnie du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP). Selon l'article 26 du TUE, « le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ».

Les prérogatives du Conseil de l'Union européenne, développées dans l'article 16 du TUE, concerne tout d'abord les fonctions législatives et budgétaires, exercées conjointement avec le Parlement. En matière d'action extérieure, le Conseil des affaires étrangères, organe du Conseil de l'UE, « élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union »¹⁰. Ses travaux sont préparés par un comité de représentants permanents des gouvernements des États membres.

La Commission européenne, dont les fonctions sont définies dans l'article 17 du TUE, joue notamment un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne,

du FUNCINPEC (royalistes) et du FNPLK (républicains/nationalistes). Cet accord prévoit notamment la mise en place d'une mission de l'ONU au Cambodge et un cessez-le-feu entre les forces en présence.

⁹ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Traité sur l'Union européenne », 26/10/2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Traité sur l'Union européenne », 26/10/2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

comme la politique commerciale. Enfin, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP), « travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres » (article 27 du TUE). Le HRVP « contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil » (article 27 du TUE). Le SEAE est créé en 2007 par le traité de Lisbonne, son organisation et son fonctionnement sont ensuite précisés par une décision du Conseil des ministres européens des affaires étrangères du 26 juillet 2010¹¹. En ce qui concerne le domaine des politiques extérieures spécifiques – tels que le commerce, l'élargissement de l'UE et sa politique de voisinage, le développement, la coopération internationale et l'aide humanitaire – le HRVP « doit continuer de composer avec les quatre autres Commissaires » en charge de celles-ci (Petiteville, 2011 : 99).

Compte tenu de la mobilisation d'institutions comme le Parlement européen à travers ses multiples résolutions, il est nécessaire de réfléchir à la position que l'Union européenne adopte à l'égard du Cambodge au sujet des droits humains, définis par les Nations Unies comme les « droits inaliénables de tous les êtres humains » et consacrés par la Charte des Nations Unies (1945) et la Déclaration Universelle des droits de l'Homme (1948)¹². Tandis que littérature portant sur l'action extérieure de l'Union européenne est particulièrement foisonnante (Petiteville, 2006 ; Thomas, 2011 ; Keukeleire et Delreux, 2014 ; Richardson et Mazey, 2015), il apparaîtrait particulièrement intéressant de se pencher plus spécifiquement sur les relations qu'elle entretient avec des pays ou zones géographiques post-confliktuelles, comme c'est le cas des Balkans (Boulineau, 2014) ou encore du Rwanda (Saltnes, 2017). Pourtant, l'analyse des relations entre l'UE et le Cambodge fait l'objet de peu d'attention, à l'exception de récentes publications portant sur les tensions diplomatiques entre l'Union européenne et le gouvernement cambodgien suite à l'interdiction du principal parti d'opposition en 2017 (Cao, 2018), ou encore sur l'évolution contemporaine de ces relations (Hör, 2017).

¹¹ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=EN>

¹² Nations Unies, « Droits de l'Homme », <https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/human-rights/>

Au fil de sa construction, l'Union européenne déploie une série de stratégies, de discours et de politiques qui fondent son positionnement international sur la promotion des droits humains, amenant Manners à la qualifier de « puissance normative » dans la mesure où elle porte l'ambition de fonder ses objectifs en termes de politiques internationales et de développement sur la consolidation de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits humains et des libertés fondamentales (2002 : 241). La présentation de l'Union européenne comme « puissance normative » lui octroie une « qualité ontologique – l'UE peut être conceptualisée comme un changeur de normes dans le système international – une quantité positiviste – l'UE agit pour changer les normes dans le système international – et, enfin, une qualité normative – l'UE devrait agir pour étendre ses normes dans le système international » (Manners, 2002 : 252). Mais cette notion de « puissance normative » est-elle pertinente pour qualifier l'action de l'Union européenne au Cambodge ? Comment les différentes institutions au sein de l'Union européenne appréhendent-elles la question des droits humains au Cambodge ? Quelle est la place des droits humains dans les différentes politiques que compose l'action extérieure de l'Union européenne ?

Afin de qualifier l'Union européenne de « puissance normative », il s'agirait que celle-ci diffuse d'une part un discours normatif, de promotion des droits humains, mais soit d'autre part en mesure de mettre en œuvre ces ambitions, et de diffuser les normes sur lesquelles elle souhaite fonder sa politique, c'est-à-dire de se trouver dans une position qui lui permette de faire respecter ses valeurs, et notamment les droits humains. L'Union européenne est-elle en mesure de se positionner comme puissance normative sur la question des droits humains au Cambodge ?

Dans le cadre de ce mémoire, il s'agira, dans un premier temps, de réfléchir au discours de l'Union européenne sur son action extérieure, et notamment à la place jouée dans cette action par la promotion des droits humains. La façon dont ce discours s'est déployé au Cambodge et son inscription dans un contexte historique particulier sera ici exploré, pour ensuite considérer la façon dont ce discours est mobilisé, ou non, par les membres de l'opposition cambodgienne dans leurs discussions au niveau européen. Les principales politiques et stratégies européennes au Cambodge seront par ailleurs mises en évidence, en interrogeant la façon dont l'Union européenne articule sa politique d'aide au développement et de coopération avec son agenda de promotion des droits humains.

Dans un second temps, il s'agira de questionner la politique commerciale de l'Union européenne au Cambodge à travers l'accord de préférences tarifaires « Tout Sauf Les Armes », dont la dénomination porte une résonance toute particulière dans le Cambodge post-génocide des années 1990, du fait de la circulation importante d'armes sur le territoire et des efforts de désarmement entrepris notamment par l'Union européenne¹³. La procédure de suspension de l'accord « Tout Sauf Les Armes » initiée en février 2018 pour une série de violations des droits humains notifiées au Cambodge semble profiler les ambitions de l'Union européenne sur le plan normatif. Le contexte d'adoption d'un tel accord sera rappelé, pour ensuite analyser la procédure de suspension et les enjeux relatifs à cette décision. Enfin, la réception d'une telle décision sera examinée, permettant d'appréhender la façon dont les ambitions normatives de l'Union européenne s'inscrivent dans le paysage sociopolitique cambodgien et peuvent, ou non, servir de leviers d'action sur ce pays sud-est asiatique post-génocidaire et son respect des droits humains.

¹³ Entre 1999 et 2006, la Communauté européenne participa aux efforts de désarmement du royaume du Cambodge à travers le programme intitulé « Assistance de l'Union européenne pour la lutte contre les armes légères et de petit calibre au Royaume du Cambodge » (The European Union's Assistance on Curbing Small Arms and Light Weapons in the Kingdom of Cambodia, EU ASAC, <https://www.eu-asac.org>).

Méthodologie

Les normes véhiculées par l'Union européenne, et leur rôle dans les relations entretenues avec le Cambodge sont au cœur de l'analyse de ce mémoire, s'inscrivant dans une perspective constructiviste des relations internationales. Afin d'analyser la capacité de l'Union européenne à porter ses valeurs, j'ai procédé à une analyse séquentielle de ses politiques internationales (Jacquot, 2019), c'est-à-dire au décryptage des étapes allant de la prise de décision à la mise en œuvre de celle-ci en divisant le processus politique. Les politiques portées par l'Union européenne ont ainsi été abordées comme « le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu » (Muller, 2019). Mon emploi des méthodes de l'analyse des politiques publiques à des fins d'étude des relations internationales s'inscrit ici dans la démarche initiée par Petiteville et Smith (2006).

Afin de déceler les éléments récurrents du discours porté par l'UE, j'ai procédé à une analyse des rapports et documents produits par la Commission, le Service européen pour l'action extérieure, le Conseil de l'UE et le Parlement européen. J'ai également conduit des entretiens semi-qualitatifs avec pour principal objectif d'éclairer la position des acteurs des décisions politiques, mais également leurs points de vue nuancés sur les relations entretenues entre l'Union européenne et le Cambodge, et notamment sur les enjeux complexes qui prédominent dans l'appréhension de ces relations.

Mon analyse de ces matériaux repose sur les apports méthodologiques en sociologie des relations internationales. Les phénomènes internationaux étant appréhendés ici comme des faits sociaux, j'ai analysé « des acteurs, des pratiques, des modes d'action et des organisations que ces acteurs contribuent à créer » (Devin, 2018 : 1). Il m'a fallu pour cela m'appuyer sur une « conception large des relations internationales, entendues comme toutes formes de relations entre membres de sociétés séparées, étatiques ou non » (*op. cit.* : 3) et porte l'ambition d'envisager la « diversité des acteurs concernés, leurs combinaisons, leurs contradictions, leurs objectifs et leurs productions » (*op. cit.* : 2).

Réflexivité

Une série de limites et difficultés se sont posées à différentes étapes de ma recherche, et particulièrement durant le déroulement des entretiens menés entre avril et mai 2021. Du fait du contexte sanitaire, il fut tout d'abord difficile d'obtenir des réponses à mes sollicitations pour conduire des entretiens. En outre, une fois les rendez-vous fixés, ces entretiens furent tous conduits par téléphone, donnant une tournure plutôt formelle aux conversations. Il n'a pas été possible de rencontrer mes interlocuteurs et de développer des relations informelles avec eux, ce qui a sans doute constitué un frein à la construction d'une relation de confiance et au déroulement de l'entretien comme « conversation » (Olivier de Sardan, 1995 : 8).

Par ailleurs, les sujets abordés lors des entretiens portaient sur les relations politiques entre l'Union européenne et le Cambodge, sur une période relativement récente (2018-2020). Aussi, la plupart de mes interlocuteurs ont estimé que certaines questions étaient de nature « trop politique » et sensible pour y répondre. Certains d'entre eux avaient en effet été amené à traiter du dossier « Tout Sauf Les Armes » dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Ils ont insisté sur le fait que leurs avis et prises de positions personnelles recueillies par mes entretiens ne sauraient représenter les institutions pour lesquels ils travaillent. La totalité de mes interlocuteurs ont également demandé à ce que ces entretiens demeurent confidentiels, ce qui explique qu'ils soient anonymes dans le corps du texte. De surcroît, ce sujet est qualifié de « technique » par nombre de mes interlocuteurs, ce qui a parfois été une justification pour éluder certaines de mes questions. L'un de mes interlocuteurs m'a d'ailleurs demandé, sur le ton de la plaisanterie : « vous êtes journaliste ? » afin d'éviter une question jugée apparemment trop sensible.

Le choix du vocabulaire dans mes questions fut également important : la décision de suspendre les préférences tarifaires accordées jusqu'alors au Cambodge ne saurait, par exemple, être qualifiée de « sanction » selon la majorité de mes interlocuteurs : ceux-ci préféreraient ainsi qualifier une telle décision de « retrait d'un privilège ». Par ailleurs, ceux-ci insistèrent à de multiples reprises sur le fait que les discussions lors de la procédure de suspension ne peuvent être considérées comme des « négociations », dans la mesure où l'Union européenne prend sa décision de manière unilatérale.

Afin de rapprocher la conduite de mes entretiens de la situation de conversation, je me suis efforcée d'adapter mes questions et de demander des éclaircissements sur des termes employés.

Cependant, je fus renvoyée à de multiples reprises à des documents publiés par la Commission ou le Service européen pour l'action extérieure, mes interlocuteurs les jugeant plus complets et ne souhaitant pas poursuivre les explications sur un sujet « si technique ». Aussi, il fut souvent difficile d'amener mes interlocuteurs à s'exprimer sur les sujets abordés et d'aller au-delà d'une discussion portant sur le déroulement de la procédure, pour considérer les enjeux et effets politiques de telle ou telle position ou décision. Certaines de mes questions furent parfois évitées par des rires, des silences, ou des réponses courtes à des questions appelant pourtant à des développements ou demandant plus de précisions.

Malgré ces difficultés, il convient toutefois de rappeler que la nature politique, mais également très contemporaine, du sujet explique en partie certains silences ou réponses allusives, d'autant plus que de nombreuses discussions politiques entre l'Union européenne et le Cambodge demeurent confidentielles.

I. La question des droits humains dans la construction de l'action extérieure de l'Union européenne au Cambodge : discours et politiques extérieures

L'Union européenne, à travers un ensemble de discours et de politiques extérieures, construit un positionnement normatif à l'égard du Cambodge. Ainsi, elle se pose comme un acteur de premier plan dans la promotion des droits humains, présentant son action extérieure comme guidée par la défense de ses valeurs. Il s'agit de considérer dans un premier temps sur quels fondements juridiques et normatifs l'Union européenne inscrit son action extérieure, en s'intéressant d'une part le discours qu'elle déploie pour qualifier son action, mais également les instruments et politiques qu'elle met en œuvre pour répondre à ses ambitions. Les conceptions européennes des droits humains et les valeurs attachées à l'action extérieure de l'Union européenne s'inscrivent dans un contexte sociopolitique particulier, qu'il s'agira également d'analyser.

A. L'inscription des ambitions normatives de l'action extérieure de l'Union européenne dans le paysage sociopolitique cambodgien

1. La définition progressive des droits humains comme boussole de l'action extérieure de l'Union européenne

Afin d'analyser la place des droits humains dans l'action extérieure de l'Union européenne, il s'agit de se pencher dans un premier temps sur ses fondements juridiques. Dans le traité sur l'Union européenne (TUE), la place des valeurs européennes est posée dès l'article 2 :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Le rôle de promotion des « valeurs » de l'Union européenne est considéré comme le fondement de son action extérieure : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens », elle contribue à « la protection des droits de l'Homme » (article 3 du TUE). Les droits fondamentaux, tels que définis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales « font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » (article 6 du TUE).

Le titre V du Traité sur l'Union européenne porte précisément sur l'action extérieure de l'Union européenne, et précise dès l'article 21 que celle-ci

« repose sur les principes qui ont présidé à [la] création [de l'Union européenne], à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international » (article 21, 1).

Parmi ses objectifs des politiques extérieures, l'Union européenne entend ainsi « consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'Homme et les principes du droit international » (article 21, 2)¹⁴. Selon l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union »¹⁵.

Pourtant, il convient de rappeler que l'action extérieure de l'Union européenne est issue d'un processus de construction communautaire évoluant au fil des traités, et que son attachement à la promotion des droits humains ne fut pas immédiat. Une des premières mentions des droits fondamentaux dans une communication de l'Union européenne remonte au mois d'avril 1977 (Du Bois, 2007 : 35), au cours duquel le Parlement européen, le Conseil

¹⁴ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Traité sur l'Union européenne », 26/10/2012, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁵ Partie 5 : L'action extérieure de l'Union, titre 2 : La politique commerciale commune, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

et la Commission publièrent une déclaration commune sur les droits fondamentaux¹⁶. Celle-ci fait suite à la Déclaration sur l'identité européenne de décembre 1973, destinée à définir les relations de la Communauté européenne avec les pays tiers¹⁷ et dans laquelle les neuf États européens¹⁸ témoignent de leur attachement au « respect des droits de l'Homme », présenté comme un « élément fondamental de l'identité européenne ». Dans cette déclaration, la volonté de développer des relations avec les pays asiatiques est évoquée, notamment sur le plan commercial (partie II, 18). Exprimant le souhait de « définir des positions communes dans le domaine de la politique étrangère », les neuf États membres « entendent jouer un rôle actif dans les affaires mondiales et contribuer [...] à ce [qu'elles] soient fondées sur plus de justice » (partie II, 9).

Dans l'Acte unique européen de 1987, les chefs d'État et de gouvernement se disent « décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux, [...] notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale »¹⁹, consacrant la coopération européenne en matière de politique extérieure. Par la suite, le préambule du traité de Maastricht de 1992 renouvelle la « rhétorique communautaire » (Du Bois, 2007 : 36) : les signataires y confirment « leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit »²⁰. Ce traité consacre l'avènement de l'Europe comme « acteur politique sur la scène internationale », les années 1990 sont ainsi marquées par les prémises de « la diplomatie européenne des droits de l'Homme » (Robert, 2008 : 21). La coopération politique européenne, créée en 1970, voit sa progressive institutionnalisation et devient en 1992 la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (Petiteville, 2006). Le traité d'Amsterdam de 1997 rend le traité sur l'Union européenne « plus

¹⁶ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 5 avril 1977, in *Journal officiel des Communautés européennes*, n°C103 du 27 avril 1977, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1977:103:FULL&from=EN>

¹⁷ Coopération politique européenne, « De l'identité européenne », 14/12/1973, <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=bp4LP96bRYXLGXn3HpGVGThwPR5nGQr8kTbYFKMPKytgY1V7SLCG!233738690?docId=200141&cardId=200141>

¹⁸ Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni.

¹⁹ *Journal officiel de l'Union européenne*, Acte unique européen, 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=FR>

²⁰ *Journal officiel de l'Union européenne*, Traité de Maastricht, 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=FR>

explicite encore » (Petiteville, 2006), précisant désormais que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres »²¹. Un des apports de ce traité consiste à introduire des modalités visant à renforcer la base de l'action de l'Union dans le domaine des droits de l'Homme, en particulier dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (article 7) » (Du Bois, 2007 : 37). Le traité de Nice de 2001 étend les objectifs de promotion des droits humains et des libertés fondamentales à toutes les formes de coopération menées par l'Union européenne, dépassant le cadre de l'aide au développement (article 181)²². Le traité de Lisbonne de 2009 s'inscrit dans cette dynamique, et enjoint notamment l'Union européenne à considérer la question des droits humains dans la négociation de ses accords commerciaux (Sicurelli, 2015 : 232).

Au-delà de son cadre juridique, la « propension singulière de l'UE à communiquer sur ses activités », notamment dans le domaine des relations extérieures (Petiteville, 2011 : 106), est propice à une analyse discursive des divers rapports produits par la Commission ou le Service européen pour l'action extérieure. Sur la question de la promotion des droits humains, celles-ci furent particulièrement prolixes. L'Union européenne s'est ainsi engagée à promouvoir la démocratie et les droits humains à partir de la publication d'une résolution du Conseil en novembre 1991 (Youngs, 2001 : 2). La promotion de la démocratie est avant tout liée à la politique de développement européenne : « le Conseil estime important que la Communauté et ses États membres adoptent une approche commune visant à promouvoir les droits de l'Homme et la démocratie dans les pays en développement »²³. Suite à cette résolution, l'Union européenne a notamment fourni une assistance technique et financière pour l'organisation

²¹ Traité d'Amsterdam, 1997, https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_fr.pdf

²² *Journal officiel de l'Union européenne*, Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Nice le 26 février 2001, 10/03/2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DA>

²³ Conseil des communautés européennes, Communication à la presse, 1538ème session du Conseil Coopération au développement Bruxelles, 28/11/1991, <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=7KN0TvZSnSsKNHGG6HWQ0bG7b4ph4JnvDh1n2Tm2yxlVXlwnepVLX!675767060?docId=151606&cardId=151606>

d'élections, en témoignent les 227 000 écus²⁴ accordés au Cambodge dans le cadre de la préparation des élections de 1993²⁵. La mise en œuvre de cette résolution inclue également des actions de formation d'information ou de sensibilisation en matière de droits de l'Homme, mais également des actions d'appui à la création de médias, avec des formations à destination des journalistes par exemple, ou encore dans l'optique de « renforcer la société civile »²⁶.

En mai 2001, une communication de la Commission européenne au sujet du rôle de l'Union européenne pour la promotion de la démocratie et des droits humains dans les pays tiers s'appuie sur la Charte des droits fondamentaux proclamée en 2000, dont l'adoption « semble donner un fondement idéologique encore plus explicite aux politiques étrangères qui cherchent à externaliser ces mêmes valeurs » (Youngs, 2004 : 419). Dans cette nouvelle communication, la Commission souhaite déployer des politiques de promotion des droits humains cohérentes, les occasions apportées par le dialogue politique, l'assistance extérieure et le commerce pour mettre en avant ces sujets²⁷. Un des objectifs de cette communication est de définir les priorités de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains (IEDDH), créée en 1994 par le Parlement européen. Les valeurs de l'UE sont identifiées comme étant « le multilatéralisme institutionnalisé, les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit, ainsi que le respect des minorités »²⁸. Quatre priorités sont identifiées pour la mise en œuvre de l'IEDDH de 2000 à 2006. Le premier axe concerne le soutien au

²⁴ L'écu (European Currency Unit) est l'unité de compte de la Communauté européenne de 1979 à 1995. 270 000 écus correspondent à 270 000 euros.

²⁵ Commission des Communautés européennes, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre en 1993 de la résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991 », 23/02/1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0042&from=EN>

²⁶ Commission des Communautés européennes, « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre en 1993 de la résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement du 28 novembre 1991 », 23/02/1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0042&from=EN>

²⁷ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, « The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries », 8/05/2001, <https://www.refworld.org/pdfid/4705fda62.pdf>

²⁸ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, « The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries », 8/05/2001, <https://www.refworld.org/pdfid/4705fda62.pdf>

renforcement de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'État de droit, et inclue l'assistance apportée à des organisations de la société civile, le développement d'un processus politique pluraliste, des médias libres, un système judiciaire indépendant, la liberté d'association et une assistance au processus électoral à travers la participation d'observateurs nationaux et européens. La seconde priorité englobe des activités destinées à lutter pour l'abolition de la peine de mort, à travers l'organisation de débats au niveau du gouvernement et de la société civile. La lutte contre la torture et l'impunité se réalise notamment avec le soutien apporté par l'Union européenne aux tribunaux internationaux et à la Cour internationale de Justice. Enfin, le dernier axe de priorité concerne le combat contre le racisme, la xénophobie et les discriminations contre les minorités et les populations indigènes. Cette initiative fut renommée Instrument européen pour la démocratie et les droits humains en 2006, et fut notamment renouvelé en 2015²⁹. Au Cambodge, 23 projets furent mis en œuvre dans le cadre de l'IEDDH entre 2003 et 2010 (Karbaum, 2011 : 125).

Dans la lignée de cette communication, un document présentant les lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière de droits de l'Homme avec les pays tiers fut publié la même année³⁰, puis révisé en 2008³¹ et 2021³². La mise en œuvre de ces lignes directrices est supervisée par le groupe de travail droits de l'Homme du Conseil (COHOM), en collaboration avec le groupe géographique pertinent. Ces lignes directrices distinguent quatre types de dialogue que l'UE conduit : les dialogues structurés (comme avec la Chine), les dialogues ou discussions d'un ordre plutôt général, basés sur des traités, des accords ou des conventions à caractère régional ou bilatéral ou des partenariats stratégiques (comme par exemple dans le cadre de relations avec les pays candidats à l'adhésion, dans le cadre de discussion avec l'Asean ou l'ASEM, ou encore ceux fondés sur relations bilatérales dans le cadre des accords

²⁹ Alina Dobrova, European Parliament Research Service, « European Instrument for Democracy and Human Rights », 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568332/EPRS_BRI\(2015\)568332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568332/EPRS_BRI(2015)568332_EN.pdf)

³⁰ European Union, « European Union Guidelines on Human Rights Dialogues », 13/12/2001, <https://www.refworld.org/docid/4705f4c52.html>

³¹ Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière de droits de l'Homme avec les pays tiers – Mise à jour », 22/12/2008, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16526-2008-INIT/fr/pdf>

³² Council of the European Union, « Revised EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third Countries », 22/02/2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6279-2021-INIT/en/pdf>

d'association et de coopération), les dialogues avec des pays tiers et les dialogues engagés avec les partenaires de l'Union européenne (États-Unis, Canada, Nouvelle Zélande, Japon)³³. En complément de la conduite de dialogues politiques, l'UE s'engage également en se positionnant pour la protection des défenseurs des droits humains (DDH), en témoigne la publication des lignes directrices en 2008 suite à une décision du Conseil en 2004³⁴. Dans ce document, il est rappelé que « l'objectif de l'UE est d'influencer les pays tiers pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations de respecter les droits des défenseurs des droits de l'Homme et de les protéger contre les attaques et les menaces d'acteurs non étatiques »³⁵. Un exemple de financement dans cette optique et via l'IEDDH est l'octroi de près de 492 570 euros dans le cadre d'un programme intitulé « Green Voices Cambodia » à destination de défenseurs des droits humains sur les questions environnementales en 2014³⁶.

En 2009, le Conseil publie ses conclusions sur le soutien apporté à la démocratie dans les relations extérieures de l'Union européenne, appelant à une « meilleure cohérence et efficacité », reconnaissant toutefois que « la démocratie ne peut être imposée de l'extérieur »³⁷. Dans le programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans les relations extérieures de l'UE présenté en annexe de ces conclusions, il est notamment précisé que « les droits de l'Homme et la démocratie sont inextricablement liés. Ce n'est que dans une démocratie que les individus peuvent pleinement réaliser leurs droits de l'Homme ; ce n'est

³³ Conseil de l'Union européenne, « Lignes directrices droits de l'Homme et droit international humanitaire », 2009, <https://www.europedirectpyrenees.eu/wp-content/uploads/Droitsdelhomme.pdf>

³⁴ Conseil de l'Union européenne, « Communiqué de presse 2 590ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures », Luxembourg, 14/06/2004, https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/150424_UE_Presse.pdf

³⁵ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Ensuring Protection – European Union Guidelines On Human Rights Defenders », 2008, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf

³⁶ Coopération internationale et développement, « European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR): Supporting Human Rights and their defenders where they are most at risk », 2014, <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1437724695615&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573843&aoet=36537&ccnt=7573876&depub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=50&page=2&aoref=134288>

³⁷ Council of the European Union, « Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations – Towards Increased Coherence and Effectiveness », 18/11/2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16081-2009-INIT/en/pdf>

que lorsque les droits de l'Homme sont respectés que la démocratie peut s'épanouir. » ; le soutien apporté par l'UE aux élections doit désormais « prendre en compte le cycle électoral complet et ne pas se concentrer seulement sur un soutien électoral ad hoc »³⁸. Une communication de la Commission, publiée en décembre 2011, entérine ces objectifs et s'inscrit dans la lignée de la communication de 2001³⁹. Une « approche individualisée » des droits humains est notamment prônée, marquant la naissance de stratégies des droits humains pour chaque pays. Cette annonce annonça ainsi la publication d'une stratégie spécifique au Cambodge, pour la période 2011-2014⁴⁰. La question de l'indépendance judiciaire est notamment abordée, l'Union européenne souhaitant notamment poursuivre le soutien qu'elle apporte à l'ONG Cambodian Human Rights Committee (CHRC) et au Tribunal des Khmer Rouges depuis 2007 (*Extraordinary Chambers of the Courts of Cambodia, ECCC*)⁴¹. La situation de non-respect des droits fonciers est présentée comme une préoccupation importante de l'UE, qui souhaite s'engager davantage dans la résolution des disputes liées aux terres, appelant à une meilleure transparence de l'attribution des concessions foncières économiques (*Economic land concessions* ou ELCs). Deux autres axes sont également soulevés, concernant la liberté d'expression et la liberté d'association, présentées comme fondamentales pour le déploiement des activités de la société civile.

Mais c'est le cadre stratégique et plan d'action sur les droits humains et la démocratie publié en juin 2012 qui semble être une référence sur le sujet⁴². Il se trouve d'ailleurs cité dans de nombreux rapports publiés ultérieurement. La démocratie, « aspiration universelle », et les

³⁸ Ibid.

³⁹ Commission européenne, « Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil : Les droits de l'Homme et la démocratie au coeur de l'action extérieure de l'UE - Vers une approche plus efficace », 12/12/2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0886&from=EN>

⁴⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « EU Human Rights Strategy Outline: Cambodia 2011-2014 », 2011, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2014_eu_human_rights/eu_human_rights_strategy_outline_cambodia_2011_2014.pdf

⁴¹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia and the EU: Support to the Extraordinary Chambers of the Courts of Cambodia (ECCC) », 11/05/2015, https://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/1006/cambodia-and-the-eu_en

⁴² Council of the European Union, « EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy », 25/06/2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

droits humains, « normes juridiques universellement applicables », sont une fois encore au cœur du discours européen sur son action extérieure. La promotion des droits humains sera désormais incluse dans l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, y compris celles relatives au commerce, aux investissements et aux télécommunications. Selon ce plan d'action, des analyses d'impact sur les droits humains seront ainsi conduites par la Commission afin d'évaluer les effets de la politique commerciale européenne (axe n°1). Afin de veiller à la mise en œuvre de ce plan d'action, le poste de représentation spécial de l'Union européenne pour les droits humains est créé, il sera assuré par Stavros Lambrinidis à partir de juillet 2012⁴³. Les délégations européennes et le SEAE seront dès lors chargés de diffuser une « culture des droits humains et de la démocratie » dans l'action extérieure de l'UE (axe n°5). Depuis 2012, l'UE définit ses objectifs en matière de promotion des droits humains à travers des programmes pluriannuels, en témoignent ses plans d'action sur les droits humains et la démocratie définie pour la période 2012-2014, pour 2015-2019, dont le document de présentation est intitulé « Maintenir les droits de l'Homme au cœur de l'agenda européen »⁴⁴ et enfin pour 2020-2024⁴⁵. Par exemple, l'un des axes de ces plans d'action successifs comprend la publication de rapports annuels sur la situation des droits humains et de la démocratie dans le monde, dont le plus récent porte sur ses actions lors de l'année 2019⁴⁶.

À travers ces discours, l'UE semble vouloir ancrer la promotion des droits humains dans son action extérieure, déployant une rhétorique sur le plan normative particulièrement abondante. Cette ambition est dans la majorité des cas liée à la promotion d'une conception bien particulière de la démocratie : défendre les droits humains dans les pays tiers signifie souvent apporter une aide dans l'organisation d'élections, et œuvrer pour que le système politique du pays prenne la forme d'une démocratie représentative. Ce présupposé, hérité de la construction de la politique extérieure européenne dans les années 1990, est sans cesse

⁴³ Council of the European Union, « Stavros Lambrinidis appointed first EU Special Representative for Human Rights », 25/07/2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132029.pdf

⁴⁴ Council of the European Union, « EU Action Plan on Human Rights and Democracy », 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf

⁴⁵ Council of the European Union, « EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2020-2024) », 18/11/2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>

⁴⁶ « EU annual report on human rights and democracy in the world 2019 », 2020, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annual_report_e-version.pdf

renouvelé à travers les différentes communications de la Commission, sans particulièrement faire l'objet de débats ou de remises en question par les acteurs européens. Les valeurs défendues par l'UE sont liées par des chaînes d'équivalence, l'une conduisant à l'autre (Larsen, 2018 : 73). Depuis la mention des valeurs de l'UE dans l'article 2 du traité de Lisbonne, leur mention a considérablement augmenté dans le corpus de documents de l'UE, sans qu'elles soient particulièrement définies (Calligaro, 2016 : 9-10).

Un des paradoxes des « valeurs européennes » souligné par Calligaro est qu'elles sont présentées comme à la fois universelles et intrinsèquement liées à l'UE comme système politique et à l'Europe comme aire civilisationnelle (2016 :12-13). Par exemple, l'État de droit est considéré à la fois comme une valeur sur laquelle l'Union européenne fonde son action extérieure, mais également comme un objectif à atteindre, constituant un objet de légitimation des politiques européennes (Calligaro, 2016 : 21). La notion de « bonne gouvernance », souvent mentionnée comme un des objectifs de l'action extérieure de l'UE, est souvent liée à l'efficacité, la transparence et la responsabilité de l'élaboration des politiques publiques. Elle émergea pour la première fois dans les années 1980 dans les objectifs de développement, mis en avant par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale (Youngs, 2001 : 17). Le discours de l'UE à destination des pays tiers comporte également le présupposé selon lequel l'UE se présenterait comme modèle, s'érigeant comme standard dans la relation de partenariat tissée (Sandrin, 2018 : 13). « Transplanter des répliques exactes des meilleures pratiques des systèmes de réglementation occidentaux dans un environnement où toute une série de coutumes et de normes sont très différentes pourrait même perturber les règles » des populations locales (Youngs, 2001 : 20). Le caractère flou et polysémique des valeurs européennes (Calligaro, 2016 : 26) fut d'ailleurs évoqué lors d'un entretien avec une membre de la délégation européenne au Cambodge, qui reconnut leur difficile explicitation (Entretien n°4). Face à cette multiplicité d'interprétation quant à la définition des valeurs européennes, il s'agirait d'explorer désormais leur appréhension dans le contexte sociopolitique cambodgien.

2. Droits humain et conceptions bouddhistes : quels points de rencontre entre les conceptions européennes et cambodgiennes des droits humains ?

Comme le souligne Youngs, une approche constructiviste des relations internationales suggère que les discours des gouvernements et les actions qui y sont liées ont un impact sur la

façon dont les identités de ces pays et la perception de leurs intérêts sont construits : « les intérêts et les normes se construisent à travers cette interaction » (2001 : 6). Dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne, et de sa promotion des droits humains et de la démocratie, il convient de s'interroger sur la façon dont celle-ci est perçue au Cambodge, et comment elle s'insère dans le paysage sociopolitique du pays. Alors que les stratégies et plans d'actions européens sont relativement uniformes à destination des « pays en développement », désignés également par le terme de « pays tiers », elles rencontrent pourtant des spécificités historiques et culturelles uniques. Mais comment ces valeurs et normes sont-elles reçues, perçues et réemployées dans le contexte politique cambodgien ?

En développant la notion d'idéospace, Arjun Appadurai (1990) propose un angle de compréhension de la diffusion des idées et valeurs dans les mouvements globalisés. Alors que les droits humains, la démocratie et l'État de droit sont érigés en vecteurs des politiques extérieures d'organisations comme l'ONU et l'UE et présentés comme universels, la question de leur traduction et de leur réception dans un contexte local se pose. Appadurai souligne que ces concepts furent construits avec une « logique interne » lors du développement de la philosophie des Lumières. La dispersion de ces « idées, termes et images » a vu sa « cohérence interne » se « relâcher », organisant les « narrations politiques » autour de « mots clés », qui demandent désormais une « transposition » adéquate au contexte dans lequel il s'inscrit (1990 : 300).

La façon dont ces idées furent transposées au Cambodge dès la négociation des Accords de Paris fut notamment étudiée par Judy L. Ledgerwood et Kheang Un (2003). Les références aux droits humains, dans les Accords de Paris de 1991, la Constitution de 1993, et la signature de multiples conventions en 1992, bâtirent les fondements du « langage transnational des droits humains qui allait imprégner le Cambodge » (Ledgerwood, 2003 : 533) alors que « le concept des droits humains n'avait jamais fait partie du discours sociopolitique embrassé par l'État ou des acteurs sociétaux » (*op. cit.* : 531). Le rôle de UNTAC dans l'introduction des conceptions universelles des droits humains au Cambodge pris notamment la forme d'une campagne médiatique et de sensibilisation, à travers la diffusion de programmes d'éducation à la télévision et sur la chaîne Radio UNTAC (*op. cit.* : 534), mais également via l'organisation de formations dans des écoles et universités (*op. cit.* : 535).

Un des principaux héritages de UNTAC fut la création de nombreuses ONG, souvent englobées sous le terme de « société civile ». L'organisation d'une conférence rassemblant près

de 40 participants membres de groupes de défense des droits humains au Cambodge dès novembre 1993 témoigne du rôle qu'a joué UNTAC dans ce processus (Duffy, 1994). Parmi les plus actives en matière de défense des droits humains, Ledgerwood cite notamment l'Association des Droits de l'Homme au Cambodge (ADHOC), la Ligue Cambodgienne pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme (LICADO) et le Cambodian Institute for Human Rights (CIHR) (2003 : 539). La défense des droits humains par ces organisations produit ainsi une interface entre le discours global et les significations locales (Ledgerwood, 2003 : 540). Le Cambodian Institute for Human Rights participa à décliner la notion de « non-violence » et de « restauration de la moralité individuelle » avec des droits mentionnés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, s'inscrivant dans une entreprise de transposition de la notion des droits humains aux concepts du bouddhisme Theravada, particulièrement répandu au Cambodge (Ledgerwood, 2003 : 541). Un Vénérable de la pagode Langka a créé l'Association des citoyens pour la coalition, dont l'objectif était de participer à la « démocratisation du débat sur la constitution » (Lechervy, 1994 : 103). L'ONG ADHOC fut quant à elle abritée dans des pagodes lors de sa création (*op. cit.*: 103).

L'association d'une perspective fondée sur les droits humains à des concepts issus du bouddhisme fut notamment interrogée par Keown (1998), Perry Schmidt-Leukel (2006) et Wiessala (2002, 2006). Keown identifie des points de rencontre entre la notion de « droits » dans la conception des droits humains, et celle bouddhiste de « ce que l'on doit faire », corolaire de « ce qui est dû à autrui » dans le Dharma, impliquant des obligations réciproques entre les individus (1998 : 12-13). Les droits humains sont ainsi souvent associés dans la conception bouddhiste à la notion de « responsabilités » universelles, de « dignité » et de « devoirs » (Wiessala, 2002 : 55). La notion de « dignité humaine » peut quant à elle être déduite des enseignements du Bouddha à travers la notion de responsabilité des humains pour leurs actions (Schmidt-Leukel, 2006 : 40). Wiessala cite par exemple le message du moine Cambodgien Maha Ghosananda dans les années 1990 pour illustrer les points de rencontre entre les droits humains et le bouddhisme (2006 : 44). La transposition de ces concepts au Cambodge passe également par la langue, et reflète une certaine conception du pouvoir et de l'espace politique : « Les mots autochtones du politique [...] renvoient immédiatement à un imaginaire du sacré appartenant au langage de cour ou à l'idiome monastique. [...] La « liberté » est un dérivé d'une racine signifiant « la félicité » en rapport avec l'au-delà, la « loi » signifie au sens propre « l'ordre prescrit par le roi », [...] les « élections » sont exprimées par le même terme qui

désigne « un rite d'ordalie judiciaire invoquant les puissances surnaturelles du royaume » (Mikaelian, 2008 : 170). Ainsi, il convient de s'interroger sur la perception de la notion de « droits humains », et de son insertion dans l'univers de représentations mobilisés dans l'espace politique.

Le discours normatif déployé par l'UE au Cambodge à partir de 1991 semble ainsi s'entremêler avec celui des Nations Unies lors de la période UNTAC, marquant profondément l'espace politique cambodgien. La défense des droits humains fut mêlée à la promotion des premières élections de 1993 : comme le souligne Terence Duffy, « les groupes cambodgiens de défense des droits humains ont joué un rôle important dans l'explication de l'importance du vote des élections de mai auprès de la population » (1998 : 100). Au-delà du rôle des ONG dans la transposition de la notion de droits humains au Cambodge, il est également intéressant de considérer comment la maîtrise de l'héritage normatif de UNTAC a pu également permettre à certains acteurs de s'inscrire dans l'espace civil et politique, alors en pleine structuration.

En 2002, la création de l'ONG Cambodian Center for Human Rights par Kem Sokha, a sans nul doute alimenté sa trajectoire politique. Peu de temps après, en 2007, il créa ainsi le Human Rights Party afin de se présenter aux élections de 2008. Initialement, l'image que souhaite se donner le parti relève plutôt d'un groupe d'intérêt mobilisé pour la protection des droits humains, afin de se démarquer des autres partis politiques⁴⁷ (Sachsenröder, 2012 : 238). Une telle dénomination n'est pas neutre, et montre comment UNTAC a pu influencer la vie politique cambodgienne sur le plan discursif. Dans le récit de son parcours politique pour VOA Cambodia, Kem Sokha présente son engagement politique sous le prisme de la défense des droits humains⁴⁸. La formation politique reçue lors de la période UNTAC par Kem Sokha à Genève est également révélatrice de cette empreinte. La défense des droits humains est également un pilier des positionnements politiques déployés par Sam Rainsy lors de sa création d'un parti éponyme en novembre 1995 (*op. cit.* : 236-237).

Lors de la campagne précédant les élections de 1993, le gouvernement de Hun Sen entrepris de diffuser une narration concurrente à celle déployée par UNTAC et les multiples ONG qui s'étaient alors emparés de cette mission de sensibilisation aux droits humains. Ainsi, l'idée

⁴⁷ Kem Sokha rejoignit toutefois le CRNP en tant que président en 2012.

⁴⁸ « Kem Sokha, In His Own Words », *VOA Cambodia*, 06/09/2018, <https://www.voacambodia.com/a/kem-sokha-in-his-own-words/4559319.html>

selon laquelle les droits humains protégeaient les criminels fut activement promue, associée à l'idée qu'il suffisait de se dire membre d'un parti d'opposition politique pour être protégé par UNTAC (Ledgerwood, 2003 : 537). Mais dans quelle mesure cette association mentale entre membres de l'opposition et criminels, ne méritant pas de justice – au sens promu sous UNTAC, est présente dans la société cambodgienne contemporaine, et influe sur la perception du principal parti d'opposition jusqu'en 2017, le CNRP ?

3. Le rôle du Parlement européen dans la mise à l'agenda de la situation des droits humains au Cambodge

La maîtrise des discours de défense des droits humains par l'opposition cambodgienne, dont la mobilisation s'organise autour des figures de Sam Rainsy, Kem Sokha et Mu Sochua, a dès lors conduit à lui accorder une place toute particulière auprès d'interlocuteurs internationaux, et notamment le Parlement européen. Ce recours régulier à la notion de droits humains marque notamment l'engagement de Mu Sochua, élue à l'Assemblée nationale du Cambodge de 2008 à 2017 et vice-présidente du CNRP⁴⁹. Dans le cadre de sa mission de parlementaire, elle participa aux activités du groupe des 'Parlementaires de l'Asean pour les droits humains' (*ASEAN Parliamentarians for Human Rights*, APHR), créé en 2013 (Davies, 2017 : 107). Par exemple, elle se rendit à Bruxelles avec une délégation de ce groupe de parlementaires sud-asiatiques en septembre 2018, pour y rencontrer des eurodéputés membres de la Délégation pour les relations avec les pays d'Asie du Sud-Est et de l'Asean (DASE), tels que Barbara Lochbihler (EGP)⁵⁰. Ce séjour fut également l'occasion pour la délégation de participer à la 10ème rencontre de l'ASEP (*Asia-Europe Parliamentary Partnership*), et de se joindre à une table-ronde en compagnie de membres de la société civile et de Human Rights Watch, et de rencontrer des ambassadeurs de pays auprès du Comité Politique et Sécurité du Conseil de l'UE, ainsi que des membres du cabinet de Donald Tusk, président du Conseil européen⁵¹. Une mission semblable fut organisée à Bruxelles en octobre 2016, alors qu'était

⁴⁹ ASEAN Parliamentarians for human rights, <https://aseanmp.org/about-us/>

⁵⁰ « Rohingya crisis and assault on Cambodian democracy take center stage during EU advocacy mission », 2018, <https://aseanmp.org/2020/11/09/eu-advocacy-mission/>

⁵¹ Ibid.

organisé la rencontre ministérielle entre l’Asean et l’UE à Bangkok (*ASEAN-EU Ministerial Meeting*, AEMM)⁵². Ce fut notamment l’occasion pour la délégation du groupe APHR de rencontrer des eurodéputés du Sous-comité aux droits de l’Homme (DROI), le 12 octobre 2016⁵³.

La participation de Mu Sochua aux activités de plaidoyer du groupe APHR révèle d’une part la multiplicité des acteurs impliqués dans la défense et la promotion des droits humains au sein du Parlement européen, et le rôle d’interlocuteur central que semble revêtir la DASE dans l’organisation d’une telle visite. Par ailleurs, il apparaît que les liens tissés lors de ces visites, auxquelles participaient Mu Sochua dans le cadre de son statut de parlementaire, sont désormais particulièrement utiles dans la défense des droits de l’opposition cambodgienne suite à sa dissolution en 2017⁵⁴. En réaction, le groupe APHR a d’ailleurs publié un communiqué pour dénoncer les multiples atteintes du gouvernement cambodgien à l’égard de la liberté de presse, mais également des diverses condamnations de membres de l’opposition et de la société civile⁵⁵. Un des membres du groupe APHR, le parlementaire philippin Tom Villarin, fait appel à la « responsabilité » de la communauté internationale de « condamner ce qu’il se passe au Cambodge et d’encourager le respect des libertés fondamentales »⁵⁶. Quelques mois avant la dissolution du CNRP, en février 2017, Mu Sochua rencontra également le représentant de l’UE au Cambodge, George Edgar, appelant l’UE à fournir une assistance électorale *au National Elections Committee*, en prévision des élections locales de juin 2017⁵⁷.

⁵² Ibid.

⁵³ European Parliament, « Draft Agenda – Meeting of the Subcommittee on Human Rights », 12/10/2016, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/DROI-OJ-2016-10-12-1_EN.html

⁵⁴ Human Rights Watch, « Cambodia: Supreme Court Dissolves Democracy », 17/11/2017, <https://www.hrw.org/news/2017/11/17/cambodia-supreme-court-dissolves-democracy>

⁵⁵ APHR, « ASEAN parliamentarians alarmed by Cambodia crackdown », *Relief Web*, 31/08/2017, <https://reliefweb.int/report/cambodia/asean-parliamentarians-alarmed-cambodia-crackdown>

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Cristina Maza, « Party Law draws EU eyes », *The Phnom Penh Post*, 15/02/2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/party-law-draws-eu-eyes>

Le 11 août 2020, Mu Sochua fut invitée à rencontrer les eurodéputés Svenja Hahn⁵⁸, Philipp Bennion⁵⁹ et l'homme politique macédonien Emil Kirjas⁶⁰, témoignant du dynamisme de ces réseaux de plaidoyer⁶¹ et de la place qu'occupent les membres de la DASE dans la mise à l'agenda de la question des droits de l'opposition cambodgienne dans l'agenda européen. L'eurodéputée Svenja Hahn (Renew Europe), Hans van Baalen (eurodéputé de 2009 à 2019⁶², ALDE), accompagnés de Emil Kirjas, rencontrèrent également l'ancien vice-président du CNRP, Sam Rainsy, à l'occasion d'une discussion sur la situation politique au Cambodge, rediffusée sur la chaîne YouTube de l'homme politique cambodgien le 13 mars 2021⁶³. Lors de cette rencontre, Sam Rainsy est présenté par Emil Kirjas comme un membre clé du « mouvement démocratique au Cambodge ». Lors de son intervention, il fait référence aux Accords de Paris, afin d'engager les pays signataires à faire respecter les droits humains et la démocratie au Cambodge⁶⁴. Ces deux rencontres furent organisées par 'Liberal International', fondé en 1947 et se présentant comme une fédération de partis politiques « libéraux, progressistes et démocratiques », engagée dans la « promotion des droits civils et politiques »⁶⁵.

Quelques jours après sa rencontre avec Sam Rainsy, le 17 mars 2021, l'eurodéputé Svenja Hahn interpelle la Commission européenne à son sujet à travers une question écrite⁶⁶. La

⁵⁸ Svenja Hahn est membre de Délégation pour les relations avec les pays d'Asie du Sud-Est et de l'Asean depuis 2019, https://www.europarl.europa.eu/meps/en/197444/SVENJA_HAHN/home

⁵⁹ Phil Bennion fut membre du Sous-comité des droits de l'Homme et de la Délégation pour les relations avec les pays d'Asie du Sud-Est et de l'Asean de 2019 à 2020 (eurodéputé britannique, il n'est désormais plus élu au Parlement européen depuis l'entrée en vigueur du BREXIT), https://www.europarl.europa.eu/meps/en/112014/PHIL_BENNION/history/9

⁶⁰ Liberal International, « Emil Kirjas », <https://liberal-international.org/people/emil-kirjas/>

⁶¹ La rediffusion de cette rencontre est accessible ici : <https://www.facebook.com/LiberalInternational/videos/298835218113592>

⁶² Hans van Baalen fut notamment membre de la Commission des Affaires étrangères, https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/96937/JOHANNES+CORNELIS_VAN+BAALEN/history/8

⁶³ Chaîne Youtube 'Sam Rainsy's Return to Cambodia', « Sam Rainsy with Liberal International », *YouTube*, 13/03/2021, <https://www.youtube.com/watch?v=TCcdh7vNSJg>

⁶⁴ Article 15 des Accords de Paris, 1991.

⁶⁵ Liberal International, <https://liberal-international.org/who-we-are/our-mission/>

⁶⁶ Svenja Hahn, Parliamentary questions, « EU response to the crackdown on democracy in Cambodia », *European Parliament*, 17/03/2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001484_EN.html

dissolution du CNRP y est mentionnée, mais également l'éventualité de formuler des sanctions individuelles à l'encontre des dirigeants cambodgiens, comme il est désormais possible depuis l'adoption du régime mondial de sanctions par l'UE le 8 décembre 2020⁶⁷. Elle participa également à la rédaction de la résolution adoptée par le Parlement européen le 13 mars 2021, portant sur les procès de membres de la société civile et de l'opposition au Cambodge⁶⁸. La mobilisation des eurodéputés en faveur des droits de l'opposition cambodgienne fut également importante lors de la 8ème législature du Parlement européen (2014-2019), avec la mobilisation des eurodéputés Ramon Tremosa i Balcells (ALDE), Barbara Lochbihler (EGP) (mentionnée précédemment), ou encore Werner Langen (PPE), président de la DASE.

À la suite de sa rencontre avec Mu Sochua en septembre 2017, l'eurodéputée Barbara Lochbihler avait également appelé à des sanctions à l'encontre des dirigeants cambodgiens, ainsi qu'à la suspension des tarifs préférentiels de l'accord « Tout Sauf Les Armes »⁶⁹. En décembre 2012, Barbara Lochbihler formula ces propositions à travers une question écrite, rédigée avec un groupe d'eurodéputés, destinée à la HRVP Federica Mogherini⁷⁰. Les eurodéputés suggérèrent au Service européen pour l'action extérieure de considérer une suspension temporaire des préférences du régime TSA, mais également la prolongation du soutien financier apportée par l'UE au Cambodge, au regard de la « répression gouvernementale en cours, la répression systématique des organisations de la société civile, des groupes et personnalités d'opposition et des médias »⁷¹.

Le parlementaire européen Ramon Tremosa i Balcells (ALDE) est également particulièrement mobilisé sur les questions de droits humains au Cambodge, en témoignent ses

⁶⁷ Conseil de l'Union européenne, « Régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'Homme: déclaration du haut représentant au nom de l'Union européenne », 8/12/2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>

⁶⁸ European Parliament, « Joint Motion for a resolution on the mass trials against the opposition and civil society in Cambodia », 10/03/2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0183_EN.pdf

⁶⁹ David Boyle, « Europeans Talk Tough to Cambodia », VOA Cambodia, 20/10/2017, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/europeans-talk-tough-cambodia>

⁷⁰ European Parliament, Parliamentary questions, « VP/HR — Dissolution of the CNRP, Cambodia's main opposition party », 12/12/2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-007629_EN.html

⁷¹ Ibid.

multiples questions écrites adressée à la Commission, comme en juillet 2014⁷², en novembre 2015⁷³, en avril 2016⁷⁴ ou en janvier 2019⁷⁵ sur les droits de l'opposition cambodgienne. Sa mobilisation en faveur de la suspension de l'accord commercial « Tout Sauf Les Armes » s'illustre par exemple avec une question adressée à la Commission en septembre 2018, dans lequel il qualifie le régime politique de Hun Sen « d'illégitime »⁷⁶. Selon une image posée sur le profil Facebook de Sam Rainsy, le parlementaire européen semble l'avoir rencontré en novembre 2015⁷⁷.

La mobilisation des membres de l'opposition cambodgienne auprès du Parlement européen est doublée de celle des ONG, cambodgiennes et internationales, dont les rapports sont d'ailleurs des points d'appui pour les eurodéputés dans le cadre de la rédaction de résolutions ou lors de réunions de la Délégation parlementaire pour les relations avec les pays de l'Asie du

⁷² Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, « VP/HR — Political escalation in Cambodia, arrests of parliamentarians, update on political dialogue between EU and Cambodia and support for the reform of the electoral system », *European Parliament*, 23/07/2014, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-005923_EN.html

⁷³ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, « Derailment of the democratic process in Cambodia — violation of fundamental democratic principles, violence, intimidation and harassment of political opposition », *European Parliament*, 25/11/2015, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-015016_EN.html

⁷⁴ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, « VP/HR — Political situation in Cambodia: follow-up to answers: E-015016/2015 and E-015017/2015 », *European Parliament*, 13/04/2016, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-002970_EN.html

⁷⁵ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, « Cambodian Prime Minister warns of 'dead' opposition if the EU withdraws its preferences and continued repression in Cambodia — follow up to Written Question E-004666/2018 », *European Parliament*, 21/01/2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2019-000255_EN.html

⁷⁶ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, « VP/HR — European Parliament resolution on Cambodia, notably the case of Kem Sokha — concrete timetable for visa and trade sanctions according to Article 19 GSP and EBA », *European Parliament*, 14/09/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004666_EN.html

⁷⁷ Profil Facebook de Sam Rainsy, 26/11/2015, https://m.facebook.com/rainsy.sam.5/photos/pcb.997862263603840/997862106937189?locale=fr_FR

Sud-Est et de l'Asean (DASE). Par exemple, en décembre 2017, un rapport de Amnesty figure dans la liste des documents inclus dans la préparation de la réunion de la DASE⁷⁸.

Alors que le Parlement européen ne dispose pas de compétences particulières en matière de politique extérieure au sein de l'UE, sa voix sur la question des droits humains dispose d'un retentissement particulièrement crucial. Les parlementaires sont en effet « plus libres de leurs positions que ne peut l'être le Conseil » (Entretien n°5), « l'avantage est qu'ils peuvent dire ce qu'ils veulent mais l'inconvénient est qu'ils n'ont pas de pouvoir » (Entretien n°4). Comme l'évoquait une membre de la Délégation européenne au Cambodge, la complexité des superpositions de compétences entre les différentes institutions de l'UE ne sont pas toujours perçues par ses interlocuteurs cambodgiens. Ainsi, les déclarations du Parlement européen amènent parfois la Délégation à fournir un travail de pédagogie quant à l'indépendance des parlementaires dans l'adoption de leurs motions, et dont les prises de position ne reflètent aucunement celles de la Commission, du Conseil de l'UE ou du Service européen pour l'action extérieure (Entretien n°4).

Même si les résolutions adoptées par le Parlement européen n'ont pas de portée effective sur les positions de l'UE au Cambodge, elles ont toutefois une portée symbolique et politique, dans la mesure où elles soulèvent des enjeux comme la situation politique et la situation des droits humains. L'adoption de résolutions par le Parlement européen en décembre 2017 et septembre 2018 sont d'ailleurs mentionnés par la Commission européenne dans un rapport évoquant la procédure « d'implication accrue » (« *enhanced engagement* ») initiée envers le Cambodge à partir de 2017 (voir partie II), signe de l'importance de celles-ci⁷⁹. Le Parlement européen s'est posé en acteur prééminent dans la promotion des droits humains à travers son rôle de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie européenne en Asie, qu'il déploie à travers l'adoption de résolutions, de questions parlementaires mais également de rencontres auprès de

⁷⁸ European Parliament, « eMeeting for Delegation DASE », December 2017, https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/delegation/en/agenda/201712/DASE?meeting=DASE-2017-1213_1P&session=12-13-17-00

⁷⁹ European Commission, « Report on EU Enhanced Engagement with three Everything But Arms beneficiary countries: Bangladesh, Cambodia and Myanmar », Accompanying the document Joint Report to the European Parliament and the Council Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019, 10/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-19-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

membres de l'opposition et d'ONG de défense des droits humains et d'auditions de membres de la Commission. La mobilisation de certains eurodéputés autour de la Délégation parlementaire pour les relations avec les pays de l'Asie du Sud-Est et de l'Asean (DASE) permet ainsi à l'opposition cambodgienne de trouver un point de relai dans la cadre de sa mobilisation internationale.

Dans le cadre de la procédure de suspension des préférences tarifaires accordées au Cambodge (février 2018-aôut 2020), qui sera évoquée dans une prochaine partie, le rôle de pression du Parlement européen exercé sur la Commission a joué un rôle certain (Entretien n°5). D'autre part, l'hypothèse est formulée que la commissaire au Commerce, Cecilia Malmström, ait été particulièrement sensible à la participation des parlementaires lors de la procédure, du fait de sa nationalité suédoise et de son attachement de fait à la démocratie parlementaire (Entretien n°5). La question de la nationalité de la commissaire au Commerce fut également abordée dans un autre entretien, où un diplomate français la qualifiait de « droits-de-l'hommiste » pour expliquer ses multiples prises de positions pour la promotion des droits humains dans la mise en œuvre de la politique commerciale européenne (Entretien n°1).

B. Le déploiement de l'action extérieure européenne au Cambodge : quelle place pour la promotion des droits humains ?

1. La définition de la stratégie européenne au Cambodge

Afin de concevoir l'action extérieure de l'Union européenne, il s'agit dans un second temps de dresser un panorama des politiques conclues entre l'UE et les pays tiers, et notamment le Royaume du Cambodge, en matière de droits humains. Tandis que l'action extérieure de l'UE s'institutionnalise progressivement dans les années 1990, elle se déploie au Cambodge dans le cadre de la mission UNTAC, faisant suite à la République populaire du Kampuchéa (1979-1989) marquée par la présence vietnamienne au Cambodge. À mesure que l'UE précisait sa politique au Cambodge, celui-ci voyait son régime politique prendre forme avec la consolidation du pouvoir du Premier ministre Hun Sen depuis les premières élections de 1993.

L'ouverture de la délégation de la Commission européenne au Cambodge le 18 février 2002 constitue une étape importante dans la stratégie européenne au Cambodge⁸⁰, dans la mesure où elle permet d'instaurer un dialogue régulier entre la Commission et le gouvernement cambodgien⁸¹. Les principales compétences de la Commission en termes de politique extérieure relevant du commerce et de l'aide au développement, les relations entre l'UE et le Cambodge furent tout d'abord essentiellement économiques. Cela explique pourquoi « jusqu'à la fin des années 1980, le réseau de délégations de la Commission demeure très largement concentré dans les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) », principaux destinataires de l'aide européenne au développement (Petiteville, 2006).

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009) et la définition des compétences du Service européen pour l'action extérieure (2010) consacrent la place du SEAE dans le rôle de représentation politique de l'UE auprès du Cambodge, la délégation de la Commission européenne au Cambodge est désormais renommée délégation de l'UE au Cambodge en décembre 2009. Une décision du Conseil des ministres européens des affaires étrangères du 26 juillet 2010 (article 9)⁸² distingue plusieurs instruments d'aide extérieure coordonnés par le Service européen pour l'action extérieure, dont certains sont particulièrement mobilisés dans le cadre des relations avec le Cambodge : Instrument de la coopération au développement⁸³, Fonds européen de développement⁸⁴ et Instrument européen pour la démocratie et les droits de

⁸⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union in Cambodia, « Chronology of relations », 2014, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/eu_cambodia/chronology/index_en.htm

⁸¹ Voir Annexe n°3 pour la liste des chargés d'affaires et chefs de délégation depuis 2002.

⁸² *Journal officiel de l'Union européenne*, « Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=EN>

⁸³ Règlement (CE) no 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

⁸⁴ Règlement no 5 du Conseil portant fixation des modalités relatives aux appels et aux transferts des contributions financières, au régime budgétaire et à la gestion des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (JO 33 du 31.12.1958, p. 681/58).

l'Homme (IEDDH)⁸⁵. Les moyens dont disposent le Service européen pour l'action extérieure pour la promotion des droits humains sont inscrits dans la politique commerciale de l'UE à travers les « clauses de conditionnalité démocratique insérées dans les accords d'association et de coopération », dans la politique d'aide au développement, via le financement d'ONG dans le cadre de l'IEDDH, grâce au dialogue politique mené avec le Cambodge et enfin à travers l'octroi d'une assistance électorale (Petiteville, 2006). Tandis que l'usage de la conditionnalité sera exploré dans une prochaine partie, il s'agit désormais de considérer l'emploi de ces divers instruments afin de qualifier l'action de l'UE en matière de promotion des droits humains. Depuis 2012, les délégations européennes rédigent chaque année une stratégie des droits humains dans leur pays d'ancrage (*Human Rights Country Strategies*, HRCS), en consultation avec les ambassades des pays membres (Balfour, 2013 : 16). Ces documents, bien que confidentiels, indiquent la place que l'UE souhaite accorder à la promotion des droits humains et l'identification de points sur lesquelles elle souhaite déployer sa coopération avec les pays tiers sur la question des droits humains.

Un des premiers enjeux dans la mise en œuvre de cet objectif relève de la coordination et de la cohérence dans le déploiement de la stratégie européenne. Le nombre d'acteurs européens impliqués dans l'action extérieure étant particulièrement élevé, « il est toujours extrêmement complexe de synchroniser toutes les activités de toutes les parties prenantes à tous les niveaux » (Scherer, 2015 : 45). Cette complexité est due aux caractéristiques de l'action extérieure européenne, présentée comme « multidimensionnelle, multi-méthode et multi-niveau » (Keukeleire et Delreux, 2014 : 11). La division des compétences entre les acteurs dépend de la portée des politiques mis en œuvre : les décisions relatives au commerce, à la coopération et à l'aide humanitaire sont effectuées sur un mode communautaire tandis que celles plus politiques, de sécurité et de défense, relèvent du mode de décision inter-gouvernemental (Carta, 2014 : 11 ; Petiteville, 2011 : 99).

Le SEAE a ainsi comme rôle de consulter les différents États membres afin d'adopter une position relativement uniforme vis-à-vis du Cambodge. Celle-ci fut relatée dans des documents présentant la stratégie de la Communauté européenne au Cambodge, en témoigne celui rédigée

⁸⁵ Règlement (CE) no 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans le monde (JO L 386 du 29.12.2006, p. 1).

pour la période 2007-2013⁸⁶, dans lequel est relaté la politique d'aide au développement européenne, l'assistance en matière de commerce ainsi que la coopération sur les questions de gouvernance et de droits humains. Entre 2000 et 2003, le budget alloué par la Communauté européenne à des projets liés à la gouvernance et à la démocratisation était de 10 millions d'euros⁸⁷, dont une partie fut destinée en soutien aux conseils municipaux élus pour la première fois lors des élections de 2003, dans le cadre de la réforme de décentralisation de l'administration (*Sub-National Democratic Development reform*, SNDD), qui apparaît comme un moyen pour l'UE de contrebalancer le pouvoir central (Karbaum, 2011 : 131). Ce document retrace également les prémisses de l'assistance de la Communauté européenne au Cambodge depuis la signature des Accords de Paris de 1991 : entre 1991 et 1999, elle fut élevée de près de 262 millions d'euros afin de permettre la réintégration des réfugiés cambodgiens grâce au travail d'ONG et d'organisations internationales, tandis que la participation des États membres s'élève à 590 millions d'euros⁸⁸.

Dans le cadre de la politique d'aide au développement, le SEAE a développé un programme conjoint (« *joint programming* ») réunissant les ambassades européennes implantées au Cambodge afin de définir des axes prioritaires pour les divers financements. Cette concertation a débouché en 2014 sur la publication d'un document annonçant une stratégie de développement commune sur la période 2014-2018⁸⁹, dans lequel était réaffirmé l'attachement de l'UE à « ses valeurs communes et ses principes » dans la conduite de sa politique d'aide au développement. L'Union européenne développe ainsi un discours présentant sa politique d'aide au développement comme un jalon essentiel dans la promotion de la démocratie et des droits humains dans les pays tiers, comme le Cambodge. En 2016, le chef de la délégation

⁸⁶ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia-European Community Strategy Paper for the period 2007-2013 », 2007, https://eeas.europa.eu/archives/docs/cambodia/csp/07_13_en.pdf

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « European Development Cooperation Strategy for Cambodia 2014-2018 », November 2014, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2014_eujoint_strategy_en.pdf

européenne au Cambodge George Edgar affirma que le respect des droits humains et de la démocratie est indispensable pour le développement du Cambodge⁹⁰.

2. Assistance électorale : la promotion d'un certain idéal démocratique européen

Un aspect majeur de la coopération de l'UE à l'égard du Cambodge est le soutien financier et technique dans le cadre d'organisations d'élections. L'assistance électorale de l'UE fut ainsi apportée à travers les missions d'observation d'élections (*Election Observation Missions* EOMs), mis en œuvre depuis 1998. Lors des élections générales du 26 juillet 1998, l'UE ne conduisit pas sa propre mission mais joua un rôle de premier plan au sein du *Joint International Observer Group* (JIOG) en compagnie des Nations Unies (Manikas, 1998 : 156). Cette première mission fit l'objet de nombreuses critiques, dans la mesure où les États-Unis et le Japon firent pression sur le Premier ministre Hun Sen pour autoriser le retour au Cambodge du candidat du parti FUNCINPEC, le prince Norodom Ranariddh, afin qu'il puisse participer aux élections (Karbaum, 2011 : 125). Celui-ci ne résidait plus au Cambodge suite au coup d'État de juillet 1997 (Peou, 1998a : 74). Le montant de l'aide européenne pour l'organisation des élections de 1998 s'élève à 12 millions d'euros avec le déploiement de près de 200 observateurs (Peou, 1998b : 285). Le président de l'UE publia un communiqué annonçant la satisfaction de l'UE sur la conduite des élections, jugées « crédibles, libres, justes et représentatives » (Peou, 1998b : 286).

Trois missions d'observations furent ensuite menées par l'UE au Cambodge : une mission fut menée par le député européen Carlos Costa Neyes entre décembre 2001 et février 2002 dans le cadre des premières élections communales depuis les Accords de Paris⁹¹ ; une seconde mission fut organisée entre le 11 juin et le 30 août 2003 sous la direction du député européen Robert Evans pour observer les élections législatives⁹², et une troisième mission fut tenue par

⁹⁰ Khuon Narim, Khy Sovuthy, Sonia Kochlbacher, « EU Considers Union Appeals, Urges Government to Respect Human Rights », *Cambodia Daily*, 26/07/2016, <https://english.cambodiadaily.com/news/eu-considers-union-appeals-committed-to-human-rights-115901/>

⁹¹ European Commission, « EU to observe local elections in Cambodia », 27/11/2001, <https://eeas.europa.eu/archives/eucom/pdf/missions/pressreleasecambodiaeom2001.pdf>

⁹² European Commission, « Press Release: EU Election Observation Mission to Cambodia », 2003, <https://eeas.europa.eu/archives/eucom/pdf/missions/pressreleasecen1306.pdf>

le député européen Martin Callanan, dans le cadre des élections législatives de la *National Assembly* du 27 juillet 2008 et fut accompagnée d'une délégation du Parlement européen représentée par l'eurodéputé Glyn Ford (S&D)⁹³. Depuis 2000, l'UE conduit des missions d'observation d'élections qui ont été incluses dans l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) dès sa création en 2006. Celles-ci ont pour objectif d'apporter de la légitimité au processus électoral en considérant son cadre constitutionnel et légal ainsi que son organisation sur le long-terme et en étant présent le jour des élections, les observateurs de ces missions sont nommés par la Commission et le SEAE (après 2010) et comprennent également des parlementaires européens⁹⁴. La mission conduite en 2002 impliqua 90 observateurs (30 de long-terme et 60 de court-terme)⁹⁵, celle de 2003 mobilisa 106 observateurs (36 de long-terme et 70 de court-terme)⁹⁶ et celle de 2008 près de 130 observateurs⁹⁷. Tandis que la mission conduite en 2001-2002 représenta un budget de 1,2 millions d'euros⁹⁸, près de 2,8 millions d'euros fut dédié à celle de l'année 2008⁹⁹. Cette assistance financière s'accompagne d'une aide technique apportée au National Election Committee (NEC), en charge de l'organisation des élections. Cette assistance se prolongea en dehors de la conduite

⁹³ European Union Election Observation Mission, « Final Report: National Assembly Elections, 27 July 2008 », 13/10/2008,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2008_eueom_report_en.pdf

⁹⁴ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Election observation missions (EUEOMs) », 10/08/2016, https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms/421/election-observation-missions-eueoms_en

⁹⁵ European Commission, « EU to observe local elections in Cambodia », 27/11/2001, <https://eeas.europa.eu/archives/eueom/pdf/missions/pressreleasecambodiaeom2001.pdf>

⁹⁶ European Commission, « Press Release: EU Election Observation Mission to Cambodia », 2003, <https://eeas.europa.eu/archives/eueom/pdf/missions/pressreleaseen1306.pdf>

⁹⁷ European Union Election Observation Mission, « Cambodian elections 2008 show some progress but still fall short of key international standards », 29/07/2008, <https://eeas.europa.eu/archives/eueom/pdf/missions/finalpreliminarystatement.pdf>

⁹⁸ European Commission, « EU to observe local elections in Cambodia », 27/11/2001, <https://eeas.europa.eu/archives/eueom/pdf/missions/pressreleasecambodiaeom2001.pdf>

⁹⁹ European Commission, « European Union deploys Election Observation Mission to Cambodia », 19/06/2008, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_971

de ces missions, la Commission lui consacrant près de 10 millions d'euros de son budget entre 2016 et 2017¹⁰⁰.

Cependant, la promotion de démocratie par la conduite d'élections se heurte à certaines limites. Dans le rapport sur la mission conduite en 2002, le « comportement des partis politiques » et « le langage des débats politiques » sont présentés comme des freins au déploiement d'une « démocratie fonctionnelle »¹⁰¹. La mission de 2003 salue dans son rapport la « bonne organisation » des élections, mais note de nombreuses pistes d'amélioration afin d'atteindre une « démocratie complète », comme par exemple la simplification du code électoral, jusqu'alors en contradiction avec un grand nombre de lois et directives se superposant¹⁰². Dans le rapport sur la mission de 2008, Martin Callanan appelle de ses vœux une réelle indépendance du NEC, la simplification de l'enregistrement de la population sur les registres de vote ainsi que le déploiement d'un environnement médiatique libre et impartiale, afin d'assurer un accès équitable entre les candidats¹⁰³. Ce dernier aspect avait déjà été évoqué dans le rapport sur la mission de 2003, regrettant les difficultés d'accès aux médias pour les partis d'opposition, mais également sur les biais de nombreux médias en faveur du CPP¹⁰⁴. L'utilisation des ressources de l'État par le CPP dans le cadre des élections, la distribution d'argent et de cadeaux par les candidats et membres du parti ainsi que l'effacement de près de 50 000 votants déjà enregistrés sur les listes électorales marque de nouvelles limites dans

¹⁰⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia and the EU: Electoral reform », 11/05/2015, https://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/1006/cambodia-and-the-eu_en

¹⁰¹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia-European Community Strategy Paper for the period 2007-2013 », 2007, https://eeas.europa.eu/archives/docs/cambodia/csp/07_13_en.pdf

¹⁰² European Union Election Observation Mission, « Final Report : National Assembly Elections, 27 July 2003 », 2003, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_0.pdf

¹⁰³ European Union Election Observation Mission, « Final Report: National Assembly Elections, 27 July 2008 », 13/10/2008, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2008_eucom_report_en.pdf

¹⁰⁴ European Union Election Observation Mission, « Final Report : National Assembly Elections, 27 July 2003 », 2003, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_0.pdf

l'organisation de ces élections¹⁰⁵. La mission d'observation note que la campagne s'est déroulée dans un « environnement plus pacifique et plus ouvert que lors des élections précédentes », mais mentionne notamment le meurtre du journaliste Khim Sambor le 11 juillet 2008¹⁰⁶, qui a pesé sur la couverture médiatique du reste des élections.

Au Cambodge, le système politique de partis devient d'avantage autoritaire à mesure de son institutionnalisation, marquée par la domination du CPP (Peou, 2014 : 213). Le rôle des acteurs internationaux dans la perpétuation d'une telle dynamique est souligné par Peou, qui les considère « partiellement responsables » dans la mesure où ils ont participé à accorder une légitimité au régime de Hun Sen (*op. cit.* : 214). « Le pouvoir, par définition instable, se résumerait à la captation violente des ressources, légitimée par une institution formatée et reconnue par les standards des droits occidentaux » (Mikaelian, 2008 : 167-8). Aussi, malgré l'organisation d'élections récurrentes, la marge de manœuvre des membres de la société civile, des syndicats et journalistes s'est particulièrement rétrécie en comparaison avec celle dont ils disposaient entre le milieu des années 1990 et 2005 (Karbaum, 2011 : 131).

Les grandes difficultés de la poursuite des ambitions de démocratisation portées par l'ONU lors de la période UNTAC furent d'ailleurs annoncées par certains, pour qui « la démocratie politique, de toute évidence, ne résultera que de l'interdépendance d'intérêts conflictuels et d'une diversité d'idéaux discordants » (Lechervy, 1994 : 103-104). La « vision normative, juridique de la vie politique » portée par l'ONU diffère tout particulièrement du caractère « sacré des rapports d'autorités » inscrits dans la société cambodgienne (*op. cit.* : 103). « En surajoutant des institutions aux cadres existants, la communauté internationale a créé autant d'espaces de tension entre les hommes de pouvoir, au niveau du village comme au niveau du gouvernement », « niant les réalités cambodgiennes » (Mikaelian, 2008 : 167, 187).

La seule organisation d'élections ne suffit pas à assurer une situation démocratique au Cambodge, et risque de concourir à asseoir la légitimité d'un régime démocratique de façade, sans apporter le moindre changement de fond (Öjendal, 2009 : 4). Le caractère cyclique de la situation démocratique au Cambodge (Entretien n°4), à mesure des processus électoraux, relativise certainement la portée de l'assistance européenne. « Les scrutins de 1993, 1998 et

¹⁰⁵ European Union Election Observation Mission, « Final Report: National Assembly Elections, 27 July 2008 », 13/10/2008,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2008_eucom_report_en.pdf

¹⁰⁶ Ibid.

2003 procèdent de cette logique cyclique dans laquelle un équilibre administratif est brusquement mis en ballottage, puis recomposé à l'issue d'une évaluation des rapports de force » (Mikaelian, 2008 : 156-157). Les élections sont l'occasion pour le gouvernement de « resserrer » son contrôle, permettant aux dirigeants de « trouver un chemin entre les exigences de développement libéral de leurs bienfaiteurs et leur propre préoccupation de la restitution continue de leur commandement » (Lawreniuk, 2019 : 217). L'échec de la démocratisation par les élections au Cambodge, théorisée par Morgenbesser, trouve ses explications dans le fonctionnement du système politique cambodgien, reposant essentiellement sur des relations informelles (2016 : 2). Aussi, le caractère autoritaire du système politique cambodgien trouve son équilibre dans l'organisation d'élections, qui, associées au néo-patrimonialisme¹⁰⁷, permettent d'assurer les intérêts du régime sur le long-terme et de renforcer l'assise du CPP sur le pouvoir (Morgenbesser, 2016 : 2, 13). Du fait de la faible institutionnalisation des partis d'opposition (Peou, 2014 : 213), de leur manque d'unité et du faible degré d'allégeance de leurs leaders à un parti, le CPP semble être en mesure de perpétuer son pouvoir sans courir de risques importants dans le renouvellement de ses mandats politiques. La perpétuation de ce pouvoir, fondé sur les réseaux de patron-client développés depuis les années 1980 par Hun Sen (Un, 2006 : 228 ; Cock, 2010 : 251), constitue un frein majeur à la démocratisation.

Aussi, la suspension de l'assistance accordée par l'UE au National Election Committee le 12 décembre 2017 semble marquer un tournant dans les relations entre l'UE et le Cambodge¹⁰⁸. Deux mois auparavant, en octobre 2017, le chef de la délégation du Parlement européen, Werner Langen, assurait la conduite d'une nouvelle mission d'observation au Cambodge¹⁰⁹. Cependant, cette suspension fait suite à l'interdiction du parti d'opposition CNRP prononcée en novembre 2017, sans que le processus électoral « ne saurait être considéré légitime » précise la Délégation européenne au Cambodge. L'attribution de sièges communaux et de l'Assemblée nationale à des membres non élus motive également cette suspension.

¹⁰⁷ Le néo-patrimonialisme est défini comme « un système politique où l'informalité des relations personnelles est intimement liée à la formalité des institutions légales et rationnelles » (Morgenbesser, 2016 : 2).

¹⁰⁸ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Union Delegation to Cambodia, « Press Statement », 12/12/2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37188/press-statement_en

¹⁰⁹ Ros Chanveasna, « EU agrees to observe election », *Khmer Times*, 31/10/2017, <https://www.khmertimeskh.com/88386/eu-agrees-observe-election/>

3. Le soutien de l'Union européenne aux acteurs de la société civile

Au-delà de l'assistance électorale, le soutien apporté aux acteurs de la société civile constitue un des fondements majeurs des politiques européennes de promotion des droits humains et de la démocratie au Cambodge. Dès 2001, une communication de la Commission européenne témoigne de l'importance de ce soutien dans le dialogue portant sur des enjeux de démocratisation et de droits humains¹¹⁰. Une publication de 2011 consacre le rôle de l'UE dans le soutien à « l'émergence d'une société civile locale organisée, capable de jouer un rôle d'observateur critique et de partenaire du dialogue avec les pouvoirs nationaux »¹¹¹. Cet aspect est d'ailleurs intégré dans la stratégie de la Communauté européenne au Cambodge portant sur la période 2007-2013, insistant sur « l'assistance apportée aux ONG et autres organisations de la société civile »¹¹², mais également de la stratégie de coopération de la période 2014-2018, les organisations de la société civile jouant un « rôle vital comme promoteurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits humains »¹¹³. La Délégation européenne au Cambodge a d'ailleurs adopté une feuille de route avec les différentes ambassades européennes au sujet de leurs interactions avec les organisations de la société civile au Cambodge pour la période 2014-2018, dans l'optique d'adopter une position européenne commune dans la coopération au

¹¹⁰ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, « The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries », 8/05/2001, <https://www.refworld.org/pdfid/4705fda62.pdf>

¹¹¹ Commission européenne, « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement », 13/10/2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=EN>

¹¹² European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia-European Community Strategy Paper for the period 2007-2013 », 2007, https://eeas.europa.eu/archives/docs/cambodia/csp/07_13_en.pdf

¹¹³ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « European Development Cooperation Strategy for Cambodia 2014-2018 », November 2014, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2014_eujoint_strategy_en.pdf

développement destinée à la promotion des droits humains et de l'égalité des genres (priorité n°1)¹¹⁴.

Les ONG constituent de facto des interlocuteurs de premier plan pour les institutions européennes, qui les mobilisent régulièrement à titre consultatif dans le cadre de l'élaboration de différentes politiques. Par exemple, le 25 juillet 2008, lors de la visite d'une délégation du Parlement européen menée par Glyn Ford (S&D) dans le cadre de leur mission d'observation électorale, les parlementaires européennes rencontrèrent des représentants des ONG ADHOC (Cambodian Human Rights and Development Association) et LICADHO (Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights), lesquelles sont réputées pour leurs engagements dans la défense de la liberté d'expression et le respect des droits humains dans le Royaume¹¹⁵.

Lors des élections de 2008, 72 ONG furent également accréditées comme observateurs, avec la participation sur le long-terme d'organisations comme le Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (COMFREL) et le Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (NICFEC)¹¹⁶. En 2011, le Committee for Free and Fair Elections in Cambodia reçut une aide afin de sensibiliser la population cambodgienne sur l'importance des élections locales et de la participation au processus électoral¹¹⁷, mais également en 2012 pour observer les élections locales¹¹⁸.

¹¹⁴ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « European Roadmap for Engagement with Civil Society in Cambodia », 2014-2018 », 31/12/2015,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/2015/2014_2018_eu_roamap_en.pdf

¹¹⁵ European Parliament, Glyn Ford, « Parliamentary elections in Cambodia – Election Observation Delegation, 24-29 July 2008 », 2008,

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212677/Election_report_Cambodia_27_July_2008.pdf

¹¹⁶ European Union Election Observation Mission, « Cambodian elections 2008 show some progress but still fall short of key international standards », 29/07/2008,

<https://eeas.europa.eu/archives/eucom/pdf/missions/finalpreliminarystatement.pdf>

¹¹⁷ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « EU awards \$ 2 mln to eight new human rights projects », 18/01/2011, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2011/20110118_01_en.htm

¹¹⁸ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « EU awards over \$4.8 mln to fourteen new human rights and local authorities projects »,

Les ONG cambodgiennes bénéficient d'un soutien financier important de la part de l'Union européenne, crucial pour le développement de leurs activités. En 2009, la Commission européenne annonçait financer près de 23 projets de promotion des droits humains mis en place par des ONG locales¹¹⁹. En 2015, le Service européen pour l'action extérieure annonçait que 72 projets de promotion des droits humains avaient été financés par l'UE depuis 2003, pour un total de 24,6 millions d'euros¹²⁰. Le financement des ONG par l'UE s'inscrit dans le cadre de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits humains, dont le budget total était de 150 millions d'euros pour la période 2007-2013 et de 169 millions entre 2014 et 2020 (Balfour, 2013 : 17). Parmi les ONG fréquemment récipiendaires d'une assistance financière européenne, le Cambodian Center for Human Rights (CCHR) a par exemple reçu une aide en 2011¹²¹, en 2012¹²² et en 2016¹²³. Le Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC) et le Cambodian League for the Promotion (and Defence) of Human Rights (LICADHO) sont également, nous l'avons vu, des ONG fréquemment citées comme interlocuteurs de l'UE au Cambodge. L'UE organise également des cours à destination des

20/02/2012,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2012/20120220_en.htm

¹¹⁹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « European Union Development Cooperation Activities in Cambodia », 2009, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/eu_cambodia/eu_bluebook_2009_en.pdf

¹²⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia and the EU: Democracy and Human Rights », 11/05/2015, https://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/1006/cambodia-and-the-eu_en

¹²¹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « EU awards \$ 2 mln to eight new human rights projects », 18/01/2011, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2011/20110118_01_en.htm

¹²² European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « EU awards over \$4.8 mln to fourteen new human rights and local authorities projects », 20/02/2012,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2012/20120220_en.htm

¹²³ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union in Cambodia, « EU Development Cooperation in Cambodia », 19/02/2016, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2016/20160219_kick_off_meeting_en.htm

journalistes, comme en 2011, la formation étant destinée à les encourager à écrire davantage sur la situation des droits humains au Cambodge en les sensibilisant sur ces questions¹²⁴.

Le développement de programmes de soutien aux organisations de la société civile s'ancre dans la croyance selon laquelle celles-ci vont participer à l'avènement de la démocratie, dans le contexte de la dislocation du bloc soviétique dans les années 1990 (Youngs, 2001 : 15 ; Waibel, 2014 : 5). Le rôle de UNTAC dans la structuration de multiples ONG s'inscrit dans ce contexte (Hughes, 2001 : 47), et permet sans doute d'expliquer pourquoi la société civile est un aspect désormais central des discours et politiques de l'UE en matière de promotion des droits humains. Les ONG présentes au Cambodge sont le « produit de l'accès soudain à un financement international » et d'un « soutien et une mobilisation politique international continus », elles se sont donc construites dans une certaine mesure selon les intentions formulées par les donateurs (Un, 2006 : 242). Leur émergence fut particulièrement artificielle, dans la mesure où elle ne reflète pas la vitalité de la population mais plutôt la présence importante de donateurs internationaux (Ou, 2014 : 188). Certaines ONG se dotent ainsi « d'appellations qui intègrent les préoccupations des principaux donateurs de l'aide », et en « tirent une supposée légitimité » (Forest, 2008 : 125). Leur voix est considérée comme représentative de la société cambodgienne, malgré le peu d'adhérents dont disposent les ONG (Malena et al., 2009 : 41).

Le secteur des ONG cambodgienne a ainsi pu être qualifié de « mouvement civil sans citoyens » (Un, 2004 : 272). Autrement dit, la conception occidentale de la société civile ne semble pas s'inscrire dans les réalités sociales cambodgiennes, ne prenant pas en compte les ancrages religieux ou ruraux d'une partie de la population (Ou, 2014 : 189). Par ailleurs, cette conceptualisation de la société civile inscrite dans les programmes de développement européens (mais aussi américains) paraît nier le caractère particulièrement hétérogène de la société cambodgienne, tout en renforçant par ailleurs une représentation de l'État cambodgien qui se poserait en opposition avec la société (Waibel, 2014 : 6).

¹²⁴ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union in Cambodia, « Journalists Urged to Write More about Human Rights in Cambodian », 25/03/2011, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/press_corner/20110324_01_en.pdf

A l'issue de ces développements sur la mise en œuvre, par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure notamment, d'une assistance électorale et d'un appui aux organisations de la société civile cambodgienne, l'UE apparaît comme un acteur crucial dans la promotion des droits humains au Cambodge. Le déploiement d'un éventail de discours et de stratégies autour de cette thématique témoigne de la volonté de l'UE de se positionner sur le plan normatif au Cambodge, sans toujours transposer l'inscription de ces discours et politiques dans le paysage socioculturel cambodgien. En 2017, l'approche européenne vis-à-vis du gouvernement cambodgien connaît, néanmoins, un tournant avec la suspension de son assistance électorale, puis, en 2018, avec la reconsidération de sa politique commerciale au Cambodge.

II. La « posture normative » de l'Union européenne au Cambodge dans la mise en œuvre de sa politique commerciale

Le 12 février 2020, la Commission européenne annonce la suspension partielle de l'accord « Tout Sauf Les Armes » au Cambodge. Cette décision fait suite à une période « d'implication accrue » (« *enhanced engagement* ») de près deux ans, dont les premières avancées furent évoquées dans un rapport de la Commission sur la période 2016-2017¹²⁵. En février 2018, la publication d'un rapport par le Conseil des Affaires étrangères du Conseil de l'Union européenne marque une étape clé avant l'ouverture de la procédure de suspension. Cette décision, décrite par de nombreux observateurs cambodgiens et européens, fut prise afin de dénoncer les récentes atteintes du gouvernement cambodgien aux droits humains. La suspension partielle de tarifs douaniers, dont bénéficiait le Cambodge depuis 2001, se trouve ainsi justifiée par le non-respect d'une clause de conditionnalité politique, incluse dans l'accord « Tout Sauf Les Armes ». À travers cette décision, l'UE se pose comme défenseur des droits humains, adoptant une « posture normative » (Petiteville, 2011) dont la sincérité est régulièrement questionnée (Lawreniuk, 2019 ; Pennisi Di Floristella, 2021).

Le décryptage, ci-après, des différents acteurs impliqués dans cette décision, permettra de soulever les enjeux qui sous-tendent cette décision. La pratique de la conditionnalité comme outil de promotion des droits humains sera tout d'abord interrogée, en s'intéressant, d'une part, aux conditions d'élaboration d'un instrument tant juridique que politique dans les années 1990 et, d'autre part, à la pratique de la conditionnalité politique au Cambodge, comme signe de la prééminence de la Commission européenne dans la mise en œuvre de la politique commerciale européenne vis-à-vis du Cambodge. Dans un second temps, la procédure de suspension temporaire de l'accord « Tout Sauf Les Armes » sera analysée, à travers l'étude des différents acteurs impliqués dans la décision et sa mise en œuvre, mais également des enjeux de transparence et de superposition des compétences relatifs à cette procédure. Enfin, la réception politique et les effets de la suspension des préférences tarifaires seront considérés, en retraçant

¹²⁵ European Commission, « Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2016-2017 », 19/1/2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-36-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

les critiques adressées à la pratique de la conditionnalité par l'UE ainsi que l'inscription de cette suspension dans l'espace sociopolitique cambodgien.

A. Les relations commerciales entre l'Union européenne et le Cambodge, espace de promotion des droits humains et de dialogue politique ?

1. L'accord de coopération entre l'Union européenne et le Cambodge, premier jalon d'une conditionnalité politique dans un accord commercial

La politique commerciale européenne, à travers une série d'accords conclus avec des pays tiers, est un outil employé par l'Union européenne afin de promouvoir ses valeurs que sont le respect des droits humains, l'État de droit, la démocratie. Parfois désigné sous le terme de « gouvernance à travers le commerce » (Wouters et al., 2018), la coopération économique de l'UE peut être perçue comme une occasion de combiner ressources économiques et ambitions politiques (Petiteville, 2003 : 126).

Ainsi, étudier les accords commerciaux conclus avec des pays comme le Royaume du Cambodge, mais surtout la façon dont ces conditions sont posées et par la suite évaluées, permet de dégager la posture que l'UE adopte dans son action extérieure. « La diplomatie européenne ne se limite pas à la politique étrangère et de sécurité commune. Les relations communautaires extérieures (accords de coopération, d'association et de commerce, « partenariats » institutionnalisés, aide au développement, etc.) constituent les outils d'une « diplomatie coopérante » qui complète la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et qui, en pratique, s'imbrique étroitement avec elle. » (Petiteville, 2006 : 97). En 2012, l'adoption du plan d'action de l'UE en faveur des droits humains et de la démocratie précise ainsi dans son objectif n°11 que le commerce doit se conduire en accord avec les droits humains¹²⁶.

¹²⁶ Council of the European Union, « EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy », 2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

Le commerce, compétence exclusive de l'UE¹²⁷, est en effet le domaine d'action privilégiée de l'Union européenne. Les États membres, dont six disposent d'une ambassade au Cambodge¹²⁸, construisent leurs politiques extérieures respectives. La préservation de la cohérence de celles-ci est considérée comme l'une des missions de la Délégation européenne au Cambodge, à travers une série de réunions et de déclarations communes. Bien que certains États membres, comme l'Allemagne, la France et jusqu'à récemment la Grande-Bretagne¹²⁹, disposent de relations privilégiées avec le gouvernement cambodgiens, l'ensemble des négociations commerciales sont assurées par les différentes institutions que composent l'UE.

Les relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume du Cambodge furent marquées par la signature, le 29 avril 1997, d'un accord de coopération politique et économique¹³⁰. Dans l'accord, la « nécessité de soutenir le processus de réforme économique [...] pour garantir la transition vers une économie de marché » est soulignée, les deux parties souhaitant également afficher leur « attachement au respect des droits sociaux ». Dès l'article 1, le « respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'Homme » sont présentés comme inspirant les « politiques internes et internationales de la Communauté et du Cambodge », constituant un « élément essentiel » de l'accord. Son entrée en vigueur, en 1999, marque les prémices d'une coopération touchant de multiples domaines, tels que la coopération en matière de développement¹³¹, commerciale¹³², économique¹³³, en matière d'environnement¹³⁴, d'énergie¹³⁵, agricole¹³⁶, etc. L'article 19 inclue également une clause de

¹²⁷ Partie 5 : L'action extérieure de l'Union, titre 2 : La politique commerciale commune, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>

¹²⁸ Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie (bureau de l'ambassade, rattaché à Hanoi), République tchèque, Suède.

¹²⁹ La Grande-Bretagne n'est plus membre de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2021.

¹³⁰ « Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia of 29 April 1997 », OJ L 269, 19.10.1999, p. 18.

¹³¹ Article 3, Cooperation Agreement between the European Community and the Kingdom of Cambodia of 29 April 1997, OJ L 269, 19.10.1999, p. 18.

¹³² Article 4, op. cit : p. 18.

¹³³ Article 6, op. cit : p. 18.

¹³⁴ Article 5, op. cit : p. 18.

¹³⁵ Article 8, op. cit : p. 18.

¹³⁶ Article 7, op. cit : p. 18.

conditionnalité, indiquant la suspension de l'accord en cas de non-respect des obligations prises par le Cambodge et la Communauté européenne, notamment au regard des engagements pris en matière de respect des droits humains dans l'article 1.

Afin d'assurer la mise en œuvre de cette coopération, un comité mixte (« *joint committee* »), se réunissant tous les deux ans¹³⁷, est établi afin de promouvoir le dialogue et d'assurer le respect des dispositions de l'accord. En 2007, James Moran, alors directeur pour l'Asie au sein de la Direction générale des affaires étrangères de la Commission européenne, évoquait à quel point la mise en place de ce comité permettait de « procéder à des discussions de fond au niveau du Comité mixte, non seulement sur la coopération au développement et le commerce, mais encore sur la gouvernance et les droits de l'Homme. »¹³⁸. Le comité mixte s'est ainsi tenu pour la première fois les 3 et 4 mai 2000 à Phnom Penh, et a inclus, dès 2007, un sous-groupe de discussion intitulé « Renforcement des institutions, réforme administrative, réforme juridique et judiciaire, gouvernance et droits de l'Homme », dont la tâche fut de préparer les travaux du comité mixte¹³⁹. En 2009¹⁴⁰, en 2012¹⁴¹, en 2016¹⁴² et en 2018¹⁴³, il fut par exemple question de l'accaparement des terres, l'UE exprimant sa préoccupation relative à la production de sucre. Toutefois, il convient de noter que les activités de ce sous-groupe, ainsi que les compte-rendu de ces réunions, sont difficilement accessibles.

¹³⁷ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union to Cambodia, « News from the Delegation of the European Commission to the Kingdom of Cambodia, 2007 », *EU-Cambodia News*, 2007, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/newsletter_200708_en.pdf.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union in Cambodia, « Chronology of relations », 2014, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/eu_cambodia/chronology/index_en.htm

¹⁴⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « EC, Cambodian Government Conclude Joint Committee » (03/03/2009), https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/press_corner/all_news/news/2009/20090303_01_en.htm

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² European Parliament, « Answer given by High Representative/Vice-President Mogherini on behalf of the Commission », 7/03/2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-000360-ASW_EN.html

¹⁴³ Compte rendu de la 10^{ème} réunion du comité mixte, 14 mars 2018, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/25700>

Le comité mixte, au-delà de son rôle de dialogue et de négociation bilatérale, marque un temps fort dans les relations entre l'UE et le Cambodge dans la mesure où il fournit des occasions de rencontres entre les représentants cambodgiens et les membres des différentes institutions européennes. En 2007 par exemple, le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, Hor Namhong, a rencontré le Commissaire européen pour le commerce extérieur, Peter Mandelson, ainsi que le vice-président de la Délégation parlementaire pour les relations avec les pays de l'Asie du Sud-Est et de l'Asean, Marc Tarabella (DASE)¹⁴⁴.

2. La conditionnalité dans le Schéma de Préférences Généralisées, historique d'un instrument tant juridique que politique

La politique commerciale de l'Union européenne à l'égard du Cambodge s'inscrit également dans sa politique d'aide au développement. Cette relation de coopération, construite depuis 1997, s'inscrit dans un contexte mondial bien particulier en ce qui concerne l'aide au développement. À partir de 1975, les conventions successives de Lomé¹⁴⁵ marquèrent l'établissement d'une coopération entre l'UE et les pays en voie de développement, constituant par ailleurs la « première expérience de coopération de l'Europe communautaire » (Petiteville, 2006 : 97). Au-delà de l'aide au développement et de la coopération, au cœur de ces conventions signées entre la Communauté européenne et les pays de l'ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), la question de la politisation de ce système se posa graduellement (ibid.). Ces interrogations furent en effet fondées sur un questionnement plus général sur la position de l'UE à l'égard de pays tiers, souhaitant également promouvoir ses valeurs et un modèle politique démocratique. Petiteville qualifie la coopération au développement engagée par la Communauté européenne de « médiation communautaire de la politique étrangère européenne », car, « sous couvert de clauses commerciales, d'aide financière et de dialogue institutionnel, [elle] exprime très largement des *intérêts politiques* (relatifs par exemple à la sécurité de l'Europe, à la stabilisation de sa périphérie, au contrôle de ses frontières) et

¹⁴⁴ EU-Cambodia News, « News from the Delegation of the European Commission to the Kingdom of Cambodia », 2007,

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/newsletter_200708_en.pdf.

¹⁴⁵ Lomé I (1975), Lomé II (1979), Lomé III (1984) et Lomé IV (1989, laquelle prorogée pour cinq ans en 1994).

des *normes politiques* (relatives au respect de la démocratie et des droits de l'Homme, à la résolution des conflits, au respect du multilatéralisme et des traités dans les relations internationales, etc.) » (2006).

L'ajout de clauses de conditionnalité fut ainsi considéré comme un instrument adéquat dans la poursuite d'objectifs politiques, car il permet d'inclure des clauses dont le respect est essentiel afin de poursuivre un accord de coopération, commercial par exemple. La conditionnalité est définie comme « l'octroi de bénéfices à un pays sous réserve que le bénéficiaire remplisse certaines conditions » (Kishore, 2017 : 8), ou comme un « mécanisme permettant de réaliser des réformes politiques ou d'imposer des politiques que le pays bénéficiaire ne choisirait pas volontairement » (Morrissey, 2005 : 237). La conception d'un tel outil juridique repose sur l'idée selon laquelle les échanges économiques participent à la promotion des droits humains :

« Cette pratique de la coopération sous condition de respect des droits de l'Homme et des normes démocratiques par le partenaire combine une négociation en amont avec lui sur le contenu et la formulation des clauses de conditionnalité, une codification de l'activation de ces clauses et, en théorie, une anticipation de la part du partenaire des risques de sanctions induits par un comportement « déviant ». L'Union mise d'autant plus sur la conditionnalité que ses politiques de coopération constituent son mode d'action extérieure dominant et que la conditionnalité procède d'un idéal d'influence sans recours à la force, conforme au modèle de la puissance civile » (Petiteville, 2006).

Ainsi, la poursuite d'objectifs non commerciaux considère que des « préférences économiques doivent être accordées aux pays (en voie de développement) qui respectent les principes démocratiques et de droits humains, et doivent être retirés de ceux qui ne les respectent pas » (Bartels, 2008 : 1).

Les prémices de la conditionnalité politique comme outil de promotion des droits humains dans un accord de coopération se trouvent dans la quatrième convention de Lomé, en 1989 (Petiteville, 2006 ; Robert : 2008), qui fut précisé dans sa révision de 1992 (Delile, 2016 : 52). Richard Youngs identifie également la construction d'un « engagement de l'UE pour la promotion de la démocratie » au début des années 1990 (2001 : 2). Il cite notamment l'adoption le 28 novembre 1991 d'une résolution par le Conseil. Celle-ci indique qu'un État « doit être doté d'un système constitutionnel respectueux du tryptique « droits

fondamentaux/démocratie/État de droit » pour entretenir des relations commerciales privilégiées avec la Communauté européenne » (Delile, 2016 : 52). En 1983, le Parlement européen avait également adopté une résolution invitant la Commission à inscrire des « conditions relatives aux droits de l'Homme dans le cadre des relations extérieures et des politiques de développement » (Lochak, 2012 : 541). Par la suite, l'accord de Cotonou signé en 2000, remplaçant l'accord de Lomé dès son entrée en vigueur en 2003, pose une clause de conditionnalité en ces termes :

« Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'Homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels. [...] Le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord »¹⁴⁶.

Suite à la révision de l'article 5 de la Convention de Lomé, la coopération « est conçue comme une contribution à la promotion [des] droits humains » (Lochak, 2012 : 541).

Sur le plan juridique, la reconnaissance des droits humains comme « élément essentiel » d'un accord participe dès lors à la procédure « d'aboutissement juridique de la conditionnalité », poursuivie par « l'instauration de clauses dites « complémentaires » (Robert, 2008 : 50). Celles-ci permettent ainsi de prévoir les dispositions en cas de retrait de l'accord, sur la base de la clause « élément essentiel ». La clause dite « bulgare », en référence à l'accord conclu entre la Communauté européenne et la Bulgarie le 8 mars 1993¹⁴⁷, consacre un modèle de conditionnalité politique, qui sera d'ailleurs repris dans l'accord de coopération entre le Cambodge et l'Union européenne signé en 1997 (Robert, 2008 : 52). L'usage de la

¹⁴⁶ 2000/483/CE: Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, Protocoles - Acte final – Déclarations, *Journal officiel n° L 317 du 15/12/2000 p. 0003 - 0353*, Article 9 (2). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>

¹⁴⁷ Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la République de Bulgarie, 8/03/1993, https://www.cvce.eu/obj/accord_europeen_etablissant_une_association_entre_les_communautes_europeennes_et_leurs_etats_membres_et_la_republique_de_bulgarie_8_mars_1993-fr-5f4c0141-7659-4b58-8a2d-cad33d791579.html

conditionnalité comme outil de promotion des droits humains se généralise à partir de 1995, dépassant désormais le cadre des politiques de voisinage et de candidature d'adhésion à l'UE (Meissner, 2019 : 1275 ; Saltnes, 2018 : 165).

Dans le prolongement de l'accord de Cotonou, le Schéma de Préférences Généralisées (SPG) se pose comme une initiative majeure mise en place par la Communauté européenne dans l'aide au développement et la coopération. Le SPG comprend trois régimes de préférences tarifaires : le régime général SPG, le régime SPG + et le schéma « Tout Sauf Les Armes » (TSA). Tandis que les deux premiers régimes sont à destination des pays en voie de développement, le schéma TSA concerne les pays classés « pays moins avancés » (PMA), selon la définition des Nations Unies. Les pays bénéficiant du régime SPG sont exemptés de certains droits de douanes sur le marché européen, leur permettant de développer leurs exportations et donc certaines de leurs industries. Les trois objectifs annoncés dans le déploiement du SPG sont la réduction de la pauvreté, la promotion d'une bonne gouvernance et du développement durable ainsi que la protection des intérêts économiques et financiers de l'UE¹⁴⁸.

L'accord « Tout Sauf Les Armes », appliqué en 2001, ouvre ces préférences tarifaires à l'ensemble des produits, à l'exception des armes et munitions (Bayou, 2004). Les préférences tarifaires accordées aux pays bénéficiaires du régime TSA sont conditionnées au respect des 27 conventions listées dans la régulation SPG¹⁴⁹. Selon le chapitre 3 de la régulation, intitulé « régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance », les préférences tarifaires sont accordées à la condition que le pays bénéficiaire ait ratifié lesdites conventions¹⁵⁰. L'article 19 de la régulation SPG permet donc à l'UE de suspendre les préférences dans le cas où des violations sérieuses aux droits humains ont été

¹⁴⁸ European Commission, « Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014 -2015, COM (2016) 29 final », 28 January 2016, p. 2.

¹⁴⁹ Voir Annexe n°4. La liste des conventions est incluse dans la partie A de l'Annexe VIII de la régulation SPG.

¹⁵⁰ Chapitre 3, Article 9 (1) (b), Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0978>

commises ¹⁵¹ . Ce type de conditionnalité est communément appelé « conditionnalité négative ex post », un mécanisme « punitif et restrictif » dont l’usage vise à « obtenir des changements politiques ou des réformes souhaités dans une relation en cours ou pendant la durée d’un accord. Le mécanisme de levier consiste à supprimer (temporairement) des avantages afin d’obtenir le respect de la conditionnalité par le bénéficiaire » (Koch, 2015 : 99).

En 1997, la Commission de la Communauté européenne propose l’accession du Cambodge au Schéma de Préférences Généralisées¹⁵², malgré son absence des Conventions de Lomé et de la classification des pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). L’accès du Cambodge à l’initiative TSA fut également rendu possible par la signature d’un accord de coopération entre la Communauté européenne et l’Asean, en juillet 2000 (Hör, 2017). Le Cambodge a en effet intégré l’Asean en 1999. En septembre 2000, lors d’une communication de la Commission européenne au sujet de la mise en place prochaine du régime TSA, le commissaire européen au commerce soulignait combien cette mesure serait bénéfique, tant pour le « redressement et le développement » des pays signataires, que pour la « prévention et la résolution des conflits »¹⁵³. L’adoption du Parlement européen de cette initiative le 26 février 2001 permit au Cambodge de bénéficier de l’accord « Tout Sauf Les Armes » à partir du 5 mars 2001¹⁵⁴. Les préférences tarifaires furent ainsi accordées à l’ensemble des produits que le Cambodge souhaiterait exporter vers l’Union européenne, sauf les armes et les munitions. Pour ce qui est du riz, des bananes et du sucre, les droits de douanes diminuèrent progressivement jusqu’à leur suppression en 2009 (Borchert, 2020 : 14). L’inclusion de certains pays sud-est asiatiques,

¹⁵¹ Chapitre 5, Dispositions de retrait temporaire communes à tous les régimes, Article 19 : « 1. Le bénéfice des régimes préférentiels visés à l’article 1^{er}, paragraphe 2, peut être temporairement retiré, en ce qui concerne l’ensemble ou une partie des produits originaires d’un pays bénéficiaire, pour l’une des raisons suivantes: (a) violation grave et systématique des principes définis dans les conventions énumérées à l’annexe VIII, partie A » (Règlement (UE) N° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0978>

¹⁵² United Nations Conference on Trade and Development, « Generalized System of Preferences Handbook on the GSP scheme of the European Community », 25/03/1998, <https://unctad.org/system/files/official-document/poitcdtsbm25.pdf>

¹⁵³ Commission européenne, « La Commission propose une initiative « Tout Sauf Les Armes » (TSA) ouvrant l’accès au marché de l’UE, en franchise de droits et libre de tout contingentement, à tous les produits originaires des pays les moins développés », 20/09/2000, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_00_1034

¹⁵⁴ EU Council No. 416/2001, 28/02/2001.

comme le Cambodge, dans le cadre du SPG semble s'inscrire dans la stratégie de l'UE en Asie, dont les principaux axes furent publiés en 2001 dans un document intitulé « Europe and Asia : A Strategic Framework for Enhanced Partnerships »¹⁵⁵ (Wiessala, 2002 : 37), par la suite précisés dans une communication de la Commission en 2003¹⁵⁶.

À travers les réformes successives du régime SPG, comme celle de 1995, la Communauté, puis l'Union européenne, procéda à l'ajout de dispositions relatives à la protection des droits économiques et sociaux comme la liberté d'association, mais aussi de protection environnementale (Borchert, 2020 : 14). En 2012, une nouvelle réforme du SPG fut mise en place afin de bénéficier davantage aux pays les moins avancés. Son principal apport fut la redéfinition des règles d'origine, rendant désormais possible l'accord de bénéfices tarifaires à des produits dont les matériaux ne furent pas produits dans le pays de fabrication¹⁵⁷. Cette modification bénéficia particulièrement aux producteurs de vêtements cambodgiens¹⁵⁸, qui purent désormais bénéficier des préférences tarifaires pour des produits textiles dont les matériaux provenaient de Chine, de Corée du Sud, de Hong Kong et de Taiwan (Tanaka, 2020 : 4).

Les exportations du Cambodge vers l'Union européenne augmentèrent significativement après 2011 avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles d'origine : alors que 16,9 % des exports du Cambodge était à destination de l'UE en 2000, ils en représentaient 39,4 % en 2017 ; les principaux pays destinataires étant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie (*op. cit.* : 1). En 2016, les principaux bénéficiaires du régime SPG furent l'Inde, le Vietnam et l'Indonésie pour le régime SPG, le Pakistan et le Bangladesh pour le régime SPG+ et le Bangladesh et le Cambodge pour l'accord TSA¹⁵⁹. Ainsi, le Cambodge bénéficie de près de 18,4 % des importations de l'UE dans le cadre de l'accord TSA, devenant le deuxième bénéficiaire après le Bangladesh¹⁶⁰. Les produits les plus

¹⁵⁵ European Commission, « Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships », 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52001DC0469>

¹⁵⁶ European Commission, “A new partnership with Southeast Asia”, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0399:FIN:EN:PDF>

¹⁵⁷ « Council Regulation (EC) No 978/2012 », *Official Journal of the European Union*, L 303/1.

¹⁵⁸ Voir Annexe n°5.

¹⁵⁹ Voir Annexe n°6.

¹⁶⁰ Voir Annexe n°7.

fréquemment exportés sous ce régime sont les produits vestimentaires, des vélos et des céréales comme le riz (Tanaka, 2020 : 1). L'ensemble des exportations du Cambodge vers l'UE dans le cadre de l'accord TSA représentaient une valeur de près de 5 milliards d'euros en 2018¹⁶¹ contre 3 milliards en 2014¹⁶².

L'accession du Cambodge au régime TSA contribua particulièrement au développement de l'industrie textile, et le nombre de travailleurs dans des entreprises officiellement enregistrées de production de vêtements passa de 256 867 en 2011 à 276 169 personnes en 2014 (Tanaka, 2000 : 5). Selon une estimation formulée en 2017 par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), près de 87 % des employés du secteur vestimentaire cambodgien sont des femmes (ILO, 2017). L'OIT estime que près d'un ménage cambodgien sur cinq vit de revenus issus de l'industrie textile (ILO, 2018). L'industrie vestimentaire représentait près de 14 % du PIB cambodgien en 2013 (Ear, 2013)

Le marché européen constitue le marché d'exportation le plus important pour les vêtements et les chaussures produits au Cambodge, près de 44 % de la production de ce secteur lors des neuf premiers mois de l'année 2018 y étant destiné (ILO, 2018). L'industrie textile cambodgienne connaît un rapide développement à partir du début des années 1990. La majorité des usines de fabrication de vêtements est détenue par des investisseurs étrangers : « 200 des 326 usines de confection textile sont détenues par des Chinois de Taïwan, d'Hong Kong, de Malaisie, de Chine continentale » (Richer, 2009). En 2011, 5 % seulement des propriétaires d'usines de fabrication vestimentaire était de nationalité cambodgienne (Lee, 2011 : 562). La première entreprise textile chinoise, Cambodia Blue Bird International Garment Enterprise Co., Ltd., s'est ainsi implantée au Cambodge en 1994 (Wang, 2009 : 10). Pour ce qui est du type de

Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge », 12/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-673-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶¹ European Commission, « Trade: 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences », 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158618.pdf

¹⁶² European Commission, « Report on EU Enhanced Engagement with three Everything But Arms beneficiary countries: Bangladesh, Cambodia and Myanmar », Accompanying the document Joint Report to the European Parliament and the Council Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019, 10/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-19-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

vêtements produits, ils sont généralement « peu sophistiqués » (Samsen, 2016 ; cité par Xhafa, 2018 : 9). Les usines sont particulièrement tributaires des ajustements opérés par les marques multinationales qui commercialisent ces produits, pouvant faire le choix de déplacer leur production au Vietnam par exemple.

L'industrie de production vestimentaire cambodgienne est particulièrement mise à mal par la compétition vietnamienne et chinoise (Lee, 2011 : 571). À travers un programme développé en partenariat avec les États-Unis en 2001, intitulé « Better Factories Cambodia », l'industrie s'est efforcée de fonder sa compétitivité sur des standards de production indiquant le respect des conditions de travail, le programme incluant des missions d'observation menée avec l'OIT (Organisation Internationale du Travail) afin de fournir une garantie aux acheteurs américains. Pourtant, selon un rapport publié en 2015 par Human Rights Watch, 94 % des entreprises contrôlées par l'OIT dans le cadre du programme « Better Factories Cambodia » ne respecteraient pas les régulations sur le dépassement exceptionnel du temps de travail.

B. La suspension partielle de l'accord « Tout Sauf Les Armes » (février 2018-août 2020)

Les discussions relatives à la suspension de l'accord TSA furent menées par un ensemble d'acteurs européens, témoignant de la complexité que peut revêtir l'action extérieure européenne. Ainsi, l'aspect commercial de l'accord fut considéré sous l'égide de la Commission européenne, et notamment de la Direction générale du commerce (DG Trade). Comme confirmé par un diplomate français lors d'un entretien, les questions commerciales relatives au Cambodge dépendent du département Commerce et Investissement de la Délégation européenne en Thaïlande¹⁶³, mais également des membres de la Direction Commerce, basée à Bruxelles. Le Service européen pour l'action extérieure, comprenant le département Asie du Sud-Est basé à Bruxelles et la délégation de l'UE de Phnom Penh, sont donc responsable de la mise en œuvre des décisions et de la cohérence de celles-ci. De fait, les

¹⁶³ Le responsable du département Commerce et Investissement de la Délégation européenne en Thaïlande en 2020 était alors Petros Sourmelis. Il participa notamment au 11^{ème} comité mixte de novembre 2020 (Lim Nary, « Cambodia, EU trade and investment talk set for next week », *Khmer Times*, 19/11/2020, <https://www.khmertimeskh.com/50784381/cambodia-eu-trade-and-investment-talk-set-for-next-week/>).

interlocuteurs cambodgiens sont confrontés à une multitude d'acteurs institutionnels de l'UE. Côté cambodgien, les principaux acteurs de ces discussions furent des membres du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, ainsi que des membres du ministère du Commerce et de l'Industrie (Entretien n°1).

Retracer la chronologie de la suspension partielle de l'accord TSA permet ainsi de dérouler les différents enjeux qui sous-tendent cette décision. Il s'agira ici ci-après de procéder à une analyse séquentielle de cette politique en prenant en compte les acteurs impliqués dans la procédure.

1. La procédure de suspension partielle de l'accord TSA, une action conjointement menée par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure

La publication le 26 février 2018 d'un rapport par le Conseil des Affaires étrangères du Conseil de l'UE intitulé « Conclusions du Conseil sur le Cambodge » marque l'ouverture d'une procédure « d'évaluation de la situation »¹⁶⁴. Mentionnant les Accords de Paris de 1991 et les « efforts et ressources considérables » déployées par l'UE et ses États membres « pour soutenir la reconstruction, le développement économique, et la transition démocratique et pluraliste du Cambodge », le Conseil mentionne l'arrestation de Kem Sokha, le 3 septembre 2017¹⁶⁵, la fermeture ou suspension de différentes ONG et de médias, ainsi que la dissolution du CNRP comme motifs de son « inquiétude »¹⁶⁶. Au sujet du schéma TSA, le Conseil rappelle ainsi que le « respect des droits humains et des libertés fondamentales, y compris les droits du travail, est aussi un élément essentiel de la politique commerciale de l'UE, sur lequel celle-ci s'appuie

¹⁶⁴ Council, « Council conclusions on Cambodia », 6416/18, 26/02/2018. <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2018/02/26/#>

¹⁶⁵ Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, « Communiqué du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au sujet de l'arrestation de Kem Sokha », 6/09/2017, <https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-06-HE-Prak-Sokhonn-Brief-Head-of-Diplomatic-Missions-on-Kem-Sokha-Arrest-ENG.pdf>

¹⁶⁶ Council, « Council conclusions on Cambodia », 6416/18, 26/02/2018. <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2018/02/26/#>

pour octroyer des préférences commerciales »¹⁶⁷. Compte tenu de la catégorie « A » apposée au document de préparation de la réunion du Conseil, l'adoption de ces conclusions se déroula sans discussion particulière des membres présents (ministres des Affaires étrangères, représentants permanents, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, HRVP, Federica Mogherini,), ce qui indique que celles-ci furent rédigées en amont, par un groupe de préparation¹⁶⁸ et que le sujet n'a pas suscité des désaccords substantiels.

Lors d'un entretien avec des fonctionnaires de la Commission européenne, il me fut confirmé que les conclusions du Conseil furent adoptées par le groupe « Asie-Océanie » (COASI), composé des représentants permanents des États membres et dont le rôle d'élaboration des politiques de l'UE dans la région lui donne une teinte résolument politique¹⁶⁹ (Entretien n°2). Les discussions de ce groupe portèrent ainsi sur la pertinence d'adopter des sanctions individuelles ou de suspendre, partiellement ou totalement, l'accord « Tout Sauf Les Armes ». « À l'époque, les États membres ont considéré qu'ils donnaient la priorité à la procédure [TSA], les sanctions sur les visas, à moins qu'il ne s'agisse d'une situation comparable à la Birmanie, ne sont pas encore envisagés. Cette possibilité reste toujours », explique un fonctionnaire de la Commission européenne (Entretien n°3). Selon un diplomate français, les représentants permanents du groupe COASI ont adoptés les conclusions du Conseil, sur la base d'un texte proposé par le Service européen pour l'action extérieure et les services compétents de la Commission : la Direction du commerce (DG TRADE) et Direction de coopération au développement (DG DEVCO) (Entretien n°5). Les groupes de travail du Conseil ont un rôle de médiation et de discussion autour des aspects techniques du dossier et sont des organes particulièrement essentiels afin de trouver un compromis dans le processus de décision communautaire (Fouilleux, 2004). Dans la mesure où ce texte était « assez consensuel », il fut « agréé à 28 au niveau du groupe COASI et entériné très rapidement le 26 février 2018 » (Entretien n°5), et donc adopté le même jour par le Conseil.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Council of the European Union (Foreign Affairs), « List of 'A' items », Brussels, 26/02/2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2018/02/26/#>

¹⁶⁹ Conseil de l'Union européenne, « Groupe « Asie/Océanie » (COASI) », <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/asia-oceania-working-party/>

Les conclusions du Conseil sont présentées lors de la 10^{ème} réunion du comité mixte, en mars 2018. À cette occasion, les représentants du gouvernement cambodgien témoignent leur attachement à la mise en place d'une « société pluraliste » et rappellent que le « respect des libertés fondamentales et des droits humains sont inscrits dans la Constitution »¹⁷⁰. Ils s'engagent à ce que les élections de juillet 2018 soient « justes » et « pacifiques ».

La période « d'implication accrue » (« *enhanced engagement* ») s'intensifie suite à la publication des conclusions du Conseil et comprend notamment des rencontres avec le gouvernement cambodgien, occasions pour la Commission et le Service européen pour l'action extérieure de présenter une liste d'enjeux sur lesquels le Cambodge est invité à se prononcer. Par ailleurs, la conduite de missions d'évaluation permet de mener des dialogues officiels, de rencontrer des membres de la société civile et d'effectuer des visites sur place¹⁷¹.

Du 5 au 11 juillet 2018, une mission d'évaluation de la situation au Cambodge est envoyée au Cambodge. Elle est composée d'une délégation de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure et rencontra « des membres du gouvernement cambodgiens, des syndicats, la société civile, des entreprises et les représentants de l'ONU et de l'Organisation internationale du Travail dans le pays »¹⁷². Pourtant, il convient de noter que la mention de « société civile », évoquée ici, est particulièrement floue. Autrement dit, retracer les membres de la société civile choisis par la Délégation européenne au Cambodge pour représenter la population cambodgienne, et faire part des récentes violations des droits humains n'est pas aisé.

Selon une membre de la délégation européenne au Cambodge, les ONG impliquées sont des « interlocuteurs réguliers » de la délégation (Entretien n°4). Celles-ci sont soit des ONG impliquées sur les questions d'accaparement de terres, dans l'observation de la situation ou la

¹⁷⁰ Office of the Council of Ministers of the Kingdom of Cambodia, « Joint Press Release: European Union and Cambodia hold 10th Joint Committee Meeting Brussels », 14/03/2018, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/25700>

¹⁷¹ European Commission, « Report on EU Enhanced Engagement with three Everything But Arms beneficiary countries: Bangladesh, Cambodia and Myanmar », Accompanying the document Joint Report to the European Parliament and the Council Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019, 10/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-19-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷² European Commission, « Cambodia: EU mission assesses human rights and labour situation », 12/07/2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4467

défense des communautés locales, ou encore des ONG dont les activités relèvent surtout de l'observation de la situation politique et du respect des droits humains (Entretien n°4). Par ailleurs, la participation des ONG à la procédure peut s'effectuer à travers la soumission de rapports et de documents supplémentaires, dans le cadre de l'implication des « tierce parties » à la procédure, qui s'effectue souvent via des ONG internationales de renom (Entretien n°4). Il est possible d'envisager l'implication d'ONG comme Human Right Watch pour relayer les observations d'ONG locales. Cependant, le nom d'aucune ONG impliquée dans la mission d'évaluation ne fut rendu public, que ce soit dans les rapports de la Commission ou lors des entretiens menés avec des fonctionnaires européens (Entretiens n°2, n°3 et n°4).

Suite à cette mission d'observation, l'UE annonce que son analyse se basera sur des « productions écrites de la part des autorités cambodgiennes, de rapports de l'Organisation internationale du Travail (OIT), ainsi que d'autres organismes chargés de surveiller la mise en œuvre par le Cambodge des conventions internationales relatives au régime d'échanges en franchise de droits de l'UE « Tout Sauf Les Armes »¹⁷³. Les résultats de cette mission d'observation sont présentés lors d'une réunion du Comité Commerce international (INTA) le 10 octobre 2018, durant laquelle sont discutés des suites de la procédure¹⁷⁴.

Le 11 février 2019, l'UE annonce le déclenchement de la procédure de suspension partielle des préférences tarifaires envers le Cambodge¹⁷⁵, un an après la publication des conclusions du Conseil des Affaires étrangères. Suite à cette annonce officielle, une période de suivi et d'évaluation officielle de six mois s'ouvre, à l'issue de laquelle un rapport est transmis aux autorités cambodgiennes. Durant cette période, une première mission est conduite les 19 et 20 mars 2019 afin de poursuivre le dialogue avec le gouvernement cambodgien (« *high level mission* »), rencontrant le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Commerce¹⁷⁶. Une mission d'observation est ensuite menée du 3 au 10 juin 2019, dans l'optique de récolter

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ European Parliament, « Answer given by Ms Malmström on behalf of the European Commission », 16/11/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004308-ASW_EN.html

¹⁷⁵ Commission européenne, 11/02/2019, « L'UE déclenche la procédure de suspension temporaire des préférences commerciales pour le Cambodge », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_19_988

¹⁷⁶ Pich Chamrong, « EU Delegation Meet With Gov't », *VOD English*, 22/03/2019, <https://vodenglish.news/eu-delegation-meet-with-govt/>

davantage d'informations sur la situation politique (« *fact-finding mission* »)¹⁷⁷. La Commission invite le Cambodge le 24 juillet 2019 à se prononcer sur les premières conclusions dégagées à l'issue de cette période, recevant une réponse le 12 août 2019 dans lequel le gouvernement contestait les motifs ayant conduit à l'ouverture de la procédure¹⁷⁸.

Quelques mois plus tard, le 12 novembre 2019, un nouveau rapport est transmis aux autorités cambodgiennes, leur présentant les principales conclusions¹⁷⁹. À cette occasion, le porte-parole de l'UE réaffirme l'importance « [d'ouvrir] l'espace politique dans le pays, [de] mettre en place les conditions nécessaires à une opposition crédible et démocratique et [de] lancer un processus de réconciliation nationale en instaurant un véritable dialogue »¹⁸⁰. Bien que le rapport transmis aux autorités cambodgiennes n'ait pas été rendu public, il a cependant été consulté par des journalistes de Radio Free Asia. Ceux-ci indiquent que l'UE note une « détérioration » des droits civils et politiques ainsi que des « progrès tangibles » des droits fonciers et du travail, qui demeurent pourtant « insuffisants » au regard des conventions inscrites dans la réglementation SPG¹⁸¹. La réponse des autorités cambodgiennes, présentée le

¹⁷⁷ European Commission, « Report on EU Enhanced Engagement with three Everything But Arms beneficiary countries: Bangladesh, Cambodia and Myanmar », Accompanying the document Joint Report to the European Parliament and the Council Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019, 10/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-19-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷⁸ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge », 12/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-673-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷⁹ European Commission, « Cambodia: European Commission finalises preliminary report on temporary suspension of trade preferences », 12/11/2019, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2080>

¹⁸⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Statement by the Spokesperson on the latest developments in Cambodia », 11/11/2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/70424/node/70424_fr

¹⁸¹ Parameswaran Ponnudurai, « EU issues damning report on Cambodia before looming deadline on trade benefits decision », *RFA*, 13/11/2019, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/eu-report-11132019225557.html>

12 décembre 2019 à la Commissaire européenne au Commerce, Cecilia Malmstrom¹⁸², n'est alors pas rendue publique.

Le groupe de 27 experts « Système des préférences généralisées »¹⁸³ de la Commission européenne, représentants des États membres, est également inclus dans la prise de décision, il est consulté en décembre 2019 et janvier 2020 dans le cadre de la procédure¹⁸⁴. Ses propositions sont présentées au groupe « Système des préférences généralisées » du Conseil. Ce dernier, dont la consultation par la Commission est une étape essentielle de la procédure, est un groupe jugé « assez inerte, avec peu de vision politique » par un diplomate français. Aussi, lorsque la Commission leur propose la solution médiane d'un retrait partiel et temporaire, celle-ci est « retenue par le groupe d'experts, [...] qui a tendance à suivre la Commission quelque soit le vent » (Entretien n°5).

Dans la mesure où les attentes de l'UE ne furent pas respectées par le Cambodge et en l'absence d'objection de la part du Conseil et du Parlement européen, la suspension partielle de l'accord TSA est annoncée le 12 février 2020¹⁸⁵ par la Commission européenne. Cette décision est prise par le collège des Commissaires (Entretien n°3). A cette occasion, le HRVP Joseph Borell proclame que « l'Union européenne ne restera pas passive face à l'érosion de la démocratie, aux atteintes aux droits de l'Homme et à la suppression de la liberté de débattre. La décision d'aujourd'hui reflète notre engagement déterminé aux côtés du peuple cambodgien et en faveur de ses droits et du développement durable du pays. » Le commissaire européen au

¹⁸² Reuters, « One-month deadline: EU threatens to pull Cambodia's trade perks », *Al Jazeera*, 13/11/2019, <https://www.aljazeera.com/economy/2019/11/13/one-month-deadline-eu-threatens-to-pull-cambodias-trade-perks>

¹⁸³ Commission européenne, « Registre des groupes d'experts de la Commission », <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2836&Lang=FR>

¹⁸⁴ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge »

¹⁸⁵ European Commission, « Delegated Regulation (EU) 2020/550 of 12 February 2020 amending Annexes II and IV to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council as regards the temporary withdrawal of the arrangements referred to in Article 1(2) of Regulation (EU) No 978/2012 in respect of certain products originating in the Kingdom of Cambodia (OJ L 127, 22.4.2020, p. 1) », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0550&from=EN>

Commerce Phil Hogan, rappelle quant à lui que : « L'Union européenne est déterminée à soutenir le développement économique et social du Cambodge au moyen des préférences commerciales. Toutefois, le respect des droits de l'Homme n'est pas négociable pour nous »¹⁸⁶. Cette suspension temporaire de l'accord vise deux secteurs en particulier : l'industrie textile (certains produits textiles, chaussures, articles de voyage) et l'industrie du sucre. Le 12 août 2020 marque l'entrée en vigueur de cette décision.

Pour ce qui est des motifs juridiques d'une telle décision, le rôle du Service européen pour l'action extérieure dans le processus d'évaluation était d'analyser les informations collectées par la délégation européenne au Cambodge, et d'établir si les conventions incluses dans l'accord TSA sont respectées. Une des conventions qui recueille un intérêt tout particulier de la part du SEAE est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)¹⁸⁷, dont les principales dispositions portent sur la liberté d'expression (article 19), le droit de réunion (article 21), la liberté d'association (article 22) et la participation politique dans le cadre d'élections (article 25)¹⁸⁸. Trois autres conventions sont également invoquées afin d'appuyer cette décision : la Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), la Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (1949) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)¹⁸⁹. Le 12 février 2020, la publication du règlement destinée à modifier les préférences tarifaires jusqu'ici accordées au Cambodge est l'occasion pour la Commission de préciser sur quelles violations des droits humains elle base sa décision.

Dans un premier temps, la Commission justifie la suspension partielle du TSA au regard de la situation politique depuis 2017 : peu de temps avant les élections de juillet 2018, le

¹⁸⁶ Commission européenne, « Commerce/Droits de l'Homme : la Commission décide de retirer en partie l'accès préférentiel du Cambodge au marché de l'UE », 12/02/2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_229

¹⁸⁷ Nations Unies, « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 16/12/1966, <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁸⁸ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge », 12/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-673-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸⁹ Ibid.

principal parti d'opposition, CNRP, fut dissout en novembre 2017 et son président, Kem Sokha, arrêté un mois auparavant. La loi sur les partis politiques fut également modifiée et près de 5007 conseillers communaux et locaux furent démis de leurs fonctions. En février 2018, le parti du Premier ministre Hun Sen, le CPP, remporta l'ensemble des sièges de l'Assemblée nationale. Les élections du 29 juillet 2018 consacrèrent ainsi la victoire du CPP, en l'absence de véritable opposition politique¹⁹⁰. Dès le 30 juillet, le porte-parole de l'UE publie un communiqué dans lequel il considère que les élections « manquent de crédibilité » au regard de « l'absence de véritable compétition électorale » et d'un « processus politique inclusif »¹⁹¹. En octobre 2019, Cecilia Malmström avait souligné que les élections de juillet furent marquées par « du harcèlement et de l'intimidation, ainsi que de sévères restrictions en ce qui concerne les droits politiques essentiels »¹⁹².

La liberté de presse et d'expression est également mise en cause, au regard de nombreuses lois adoptées en 2018 par le Cambodge, mais également par l'arrestation de journalistes et la fermeture de journaux et fréquences de radio. L'adoption d'une loi sur les organisations non gouvernementales, restreignant la liberté d'association, est soulignée comme un élément de justification supplémentaire aux conclusions de la Commission¹⁹³, qui évoque également le non-respect des droits du travail, avec le harcèlement systématique des syndicats indépendants et des employés exerçant leur droit de grève constitua une première justification

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union to Cambodia, « Statement by the Spokesperson on the general elections in Cambodia », 30/07/2018, https://eeas.europa.eu/delegations/cambodia/48957/statement-spokesperson-general-elections-cambodia_en

¹⁹² Cecilia Malmström, « On Myanmar and Cambodia », *European Commission*, 5/10/2018, https://wayback.archive-it.org/12090/20191120063420/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/myanmar-and-cambodia_en

¹⁹³ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge », 12/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-673-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

de la suspension partielle du TSA¹⁹⁴. Enfin, la question de l'accaparements de terre, effectués dans le cadre de la production de sucre destinée à l'exportation vers le marché européen, est évoquée, même si la Commission note des « progrès tangibles [...] depuis l'ouverture de la procédure »¹⁹⁵.

Comme le soulignent des fonctionnaires de la Commission interrogées, cette suspension est une décision de « dernier ressort », dans la mesure où elle signifie que le « dialogue structuré » (« *structured dialogue* ») engagé avec le Cambodge dans le cadre du comité mixte n'a pas abouti, et que les discussions entreprises lors de la phase « d'implication accrue » (« *enhanced engagement* »), préalable à la suspension partielle du schéma TSA, n'ont pas été fructueuses.

2. Une procédure opaque, « bureaucratique » et « complexe » ?

Après avoir retracé les principales étapes de cette procédure de suspension, dont l'absence de lisibilité fut parfois critiquée (Entretien n°1). Il semblerait que peu d'information aient été communiquées à ce sujet, y compris aux ambassades des États membres. Un diplomate français qualifie la procédure de « très bureaucratique, à la bruxelloise », et « pas très claire ». Il poursuit : « On a eu pleins d'éléments contradictoires sur le détail de la procédure, mais bon ! Dans l'ensemble il y avait des échéances à date précise, 6 mois. [...] On récupérait certaines informations par les Cambodgiens, avant même que l'UE... C'est vous dire ! Donc, non, non, c'est hyper étanche, très compliqué pour nous [diplomates] d'avoir des informations. » (Entretien n°1).

Tout d'abord, concernant les missions d'observation (« *monitoring mission* ») conduites en juillet 2018 et juin 2019, dont l'opacité fut soulevée à de nombreuses reprises par

¹⁹⁴ Martin Russell, « « Everything but Arms » : The case of Cambodia », European Parliament, 2019, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637931/EPRS_ATA%282019%29637931_EN.pdf

¹⁹⁵ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) .../... de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge », 12/2/2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-673-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

des parlementaires européens. Le 4 juillet 2018, la veille de la première mission d'observation, un groupe de 18 parlementaires européens écrivit une lettre adressée à la HRVP Federica Mogherini, à la Commissaire au commerce Cecilia Malmström, ainsi qu'à la Commissaire à l'Emploi Marianne Leonie Petrus Thyssen dans laquelle ils les enjoignaient à rendre publiques les conclusions de la mission¹⁹⁶. En août 2018, dans une question adressée à la Commission européenne, l'eurodéputé Ramon Tremosa i Balcells (ALDE) évoque le déroulement frauduleux des élections du 29 juillet 2017 et interpelle la Commission sur la mission conduite en juillet 2018, en demandant si ses conclusions seront rendues publiques¹⁹⁷. Une telle requête fut une nouvelle fois formulée le 14 septembre 2018¹⁹⁸, mais la réponse donnée par la Commission ne mentionna pas ce point¹⁹⁹.

Une nouvelle mission d'observation fut menée en juin 2019. De nouveau, l'eurodéputée Carmen Avram (S&D) interpella la Commission une nouvelle fois sur la conduite de cette mission, en demandant quels furent les interlocuteurs de la délégation européenne parmi le gouvernement cambodgien, les ONG, les membres de la société civile et les représentants de l'opposition²⁰⁰. Ces précisions ne paraissent pas avoir été fournies par la Commission, probablement par souci d'anonymat²⁰¹. Bien que la liste des interlocuteurs de ces missions ne furent pas révélées lors de mes entretiens avec des fonctionnaires de la Commission (Entretiens n°2 et n°3), quelques précisions furent toutefois apportées quant à leur organisation. Le

¹⁹⁶ Joshua Lipes, « EU Launches Fact Finding Mission to Assess Cambodia's Rights Compliance », *RFA*, 5/07/2018, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/mission-07052018162648.html>

¹⁹⁷ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, E-004308-18, « Results of the Cambodian 'elections' and conclusions of the EU fact-finding mission to assess Cambodia's compliance with its human rights obligations under EBA », 22/08/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004308_GA.html?redirect

¹⁹⁸ Ramon Tremosa i Balcells, Parliamentary questions, E-004666-18, « VP/HR — European Parliament resolution on Cambodia, notably the case of Kem Sokha — concrete timetable for visa and trade sanctions according to Article 19 GSP and EBA », 14/09/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004666_EN.html

¹⁹⁹ European Parliament, « Answer given by Ms Malmström on behalf of the European Commission », 7/12/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004666-ASW_EN.html

²⁰⁰ Carmen Avram, Parliamentary questions, E-002229-19, « Report on second monitoring mission to Cambodia to assess the human rights and labour rights situation — follow-up to Written Questions P-000255-19 and E-004666-18 », 11/07/2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002229_EN.html

²⁰¹ European Parliament, « Answer given by Ms Malmström on behalf of the European Commission », 11/09/2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-002229-ASW_EN.html

programme de celles-ci étaient déterminés par la délégation européenne au Cambodge, qui organisa notamment des visites d'usines et des rencontres avec des ouvriers textiles. Cependant, le programme était particulièrement « serré », les missions ne durant « que cinq jours ». La liste des interlocuteurs de la mission fut ainsi particulièrement restreinte, limitant les rencontres à « une dizaine d'ONG » par exemple (Entretien n°4).

Concernant les quelques incohérences sur la procédure de suspension, la Commission a par exemple annoncé avoir ouvert la procédure de suspension temporaire de l'accord TSA le 4 octobre 2018²⁰², pour ensuite l'annoncer une nouvelle fois le 11 février 2019²⁰³. Concernant la publication de la décision, elle fut dans un premier temps fixée à décembre 2019²⁰⁴, pour finalement se tenir en février 2020²⁰⁵.

Au-delà de la lisibilité de la procédure de suspension, un aspect intéressant de celle-ci, probablement caractéristique de la mise en œuvre de nombreuses politiques de l'action extérieure européenne, est l'enchevêtrement des compétences entre les différentes institutions européennes. Ainsi, la suspension de l'accord TSA et les discussions qui se déroulèrent dans ce cadre, furent menées sous la direction de la HRVP, Federica Mogherini et la direction commerce de la Commission, Cecilia Malmström. Alors que la Direction commerce est chargé de la mise en œuvre de la suspension, le rôle du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) serait donc de coordonner et d'assurer la représentation de l'UE au Cambodge. Comme évoqué lors d'un de mes entretiens avec des fonctionnaires de la Commission, la direction commerce est ainsi habilitée à régler les questions « techniques », tandis que les compétences

²⁰² European Parliament, « Answer given by Ms Malmström on behalf of the European Commission », 16/11/2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004308-ASW_EN.html

²⁰³ Commission européenne, 11/02/2019, « L'UE déclenche la procédure de suspension temporaire des préférences commerciales pour le Cambodge », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_19_988

²⁰⁴ European Commission, « Civil Society Dialogue, Meeting On Third Gsp Biennial Report 2018-19 To The European Council And Parliament », Brussels, 16/08/2019, https://wayback.archive-it.org/org-1495/20210316195729/https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158325.pdf

²⁰⁵ Commission Européenne, « Delegated Regulation (EU) 2020/550 of 12 February 2020 amending Annexes II and IV to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council as regards the temporary withdrawal of the arrangements referred to in Article 1(2) of Regulation (EU) No 978/2012 in respect of certain products originating in the Kingdom of Cambodia (OJ L 127, 22.4.2020, p. 1) », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0550&from=EN>

du SEAE relèvent du politique. Ces dernières expliquent cette superposition des compétences par le caractère spécifique des négociations relatives au SPG : « La direction au Commerce est à la tête du dossier ; elle mène le travail mais c'est une coopération avec la direction Emploi et le Service européen pour l'action extérieure. C'est parce que le SPG est un outil à la croisée de différentes politiques : le commerce, le développement, des connotations politiques. C'est pour cela que nous avons différents représentants » (Entretien n°2).

Pourtant, une telle division n'est pas si nette : « pour chaque ensemble de compétences, l'UE s'appuie sur différents agents exécutifs nationaux ou institutionnels pour produire des déclarations de politique étrangère » (Carta, 2014 : 11). Par exemple, la visite du Premier ministre Hun Sen à Bruxelles à l'occasion du sommet UE-Asie (ASEM) les 18 et 19 octobre 2018 témoigne de l'importance toute particulière de la commissaire au commerce. Le 5 octobre 2018, Cecilia Malmström affirme l'importance pour la « politique commerciale de l'Union européenne d'être guidée par nos valeurs. » Elle ajoute : « Quand nous faisons face à un mépris flagrant de ces valeurs, nous devons agir »²⁰⁶. Le 18 octobre 2018, Federica Mogherini rencontre le Premier ministre Hun Sen, qui a alors chargé un de ses conseillers les plus proches, Sok Siphana, des enjeux relatifs aux relations commerciales avec l'UE²⁰⁷. Lors de cette rencontre, Federica Mogherini souligne l'importance pour le gouvernement cambodgien de renverser la « tendance politique négative actuelle », particulièrement au regard de la procédure de suspension du TSA²⁰⁸. Le 21 janvier 2019, lors d'une rencontre avec le ministre du Commerce Prak Sokhonn à Bruxelles, la commissaire au Commerce réitère les inquiétudes de

²⁰⁶ Cecilia Malmström, « On Myanmar and Cambodia », *European Commission*, 5/10/2018,

https://wayback.archive-it.org/12090/20191120063420/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/myanmar-and-cambodia_en

²⁰⁷ Julia Wallace, Simon Marks, « EU plays hardball with Cambodian hardman », *Politico*, 17/10/2018, <https://www.politico.eu/article/cambodian-hardman-hun-sen-faces-trade-battle-in-brussels/>

²⁰⁸ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « High Representative/Vice-President Federica Mogherini holds bilateral meetings in the margins of the ASEM Summit », 19/10/2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/52454/High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20holds%20bilateral%20meetings%20in%20the%20margins%20of%20the%20ASEM%20Summit

l'UE quant à la situation politique au Cambodge²⁰⁹. Selon un communiqué du Conseil des ministres cambodgien, le principal objet de cette visite fut la suspension des préférences tarifaires TSA²¹⁰. Une autre rencontre, cette fois-ci entre l'ambassadeur du Cambodge auprès de l'UE, Piseth Nom, et la directrice générale adjointe de la direction commerce Helena König en avril 2019²¹¹, montre une nouvelle fois la prééminence de la direction commerce de la Commission dans les discussions relatives à la suspension du TSA, et plus généralement dans la mise en œuvre de l'action extérieure européenne.

Enfin, il convient de noter qu'une membre du cabinet de Cecilia Malmström, Isabelle Magne, a rencontré le 24 septembre 2019 des représentants de l'entreprise Nike dans le cadre des discussions relatives à cette même procédure²¹². La participation des entreprises textiles aux discussions avec la Commission est un sujet opaque, peu renseigné, et donc particulièrement difficile à explorer. Cette rencontre est le seul élément trouvé à ce jour qui pourrait permettre de formuler l'hypothèse que certains acteurs de l'industrie textile furent impliqués dans les discussions relatives à la suspension du TSA. Un fonctionnaire de la Commission m'a toutefois confirmé la participation de « grands producteurs comme Nike, Adidas, H&M » aux discussions, avec pour objectif de « comprendre le marché » et de « voir comment ils évaluaient le Cambodge » (Entretien n°3). Les discussions portèrent également sur « la mise en œuvre des lois portant sur les conditions de travail », et impliquèrent également la Chambre européenne de commerce, rassemblant des « marques européennes importantes », ainsi que des représentants de l'Association des fabricants de vêtements au Cambodge (Garment Manufacturing Association in Cambodia, GMAC) (Entretien n°4).

²⁰⁹ European Parliament, « Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the European Commission », 2/04/2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000156-ASW_EN.html

²¹⁰ Office of the Council of Ministers of the Kingdom of Cambodia, « Cambodian Top Diplomat to Discuss EBA Issue with EU in January », 26/12/2018, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/47323>

²¹¹ Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Kingdom of Cambodia, « H.E. NOM Piseth, Ambassador and Head of Mission of Cambodia to the European Union, had a meeting with Mrs. Helena König, Deputy Director General of the Directorate General of Trade of the European Commission », 24/04/2019, <https://www.mfaic.gov.kh/detail/29661>

²¹² European Commission, « Meetings of Cabinet members of Commissioner Cecilia Malmström with organisations and self-employed individuals », <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=61aa8586-2b0d-4394-b196-30c13f1fa663&d-6679426-p=1>

Un des aspects essentiels du rôle technique endossé par la Commission concerne l'évaluation du régime de préférences tarifaires. À travers ces évaluations, la Direction générale du commerce considère les effets économiques de ces préférences tarifaires, mais évalue également si les termes de l'accord sont respectés par les différentes parties. La première étude d'impact (« *impact assessments* ») a été réalisée en mai 2004 (Bayou, 2004 : 6). L'état de ratification des conventions incluses dans l'accord TSA sont évaluées tous les deux ans par la Commission européenne, qu'elle présente dans un rapport au Conseil et au Parlement européen²¹³. Ainsi, un rapport sur les effets du schéma SPG sur la période 2018-2019 évoquait une « détérioration de la démocratie, du respect des droits humains et de l'État de droit au Cambodge, incluant une réduction de l'espace pour l'opposition politique, les médias et la société civile »²¹⁴. Une de ces évaluations estimait ainsi que le régime SPG « permettait à la Commission de faire pression sur les pays bénéficiaires pour qu'ils favorisent la promotion et la protection des droits fondamentaux », considérant « l'effet positif du SPG sur le développement social et les droits humains »²¹⁵. La Commission inclue des membres de la société civile dans la réalisation de ces rapports, en témoigne la participation d'ONG comme la Ligue cambodgienne de défense des droits de l'Homme (LICADHO) et le Cambodian Human rights and development association (ADHOC) dans l'évaluation de mi-parcours du régime SPG en 2018²¹⁶.

²¹³ *Journal officiel de l'Union européenne*, « Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil », 31/10/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0978>

²¹⁴ European Commission, « Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019 », 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158619.pdf

²¹⁵ European Commission, « Midterm Evaluation of the Generalised Scheme of Preferences Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No 978/2012 applying a Scheme of Generalised Tariff Preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008 », 2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2018:0430:FIN:EN:PDF>

²¹⁶ Ibid.

3. Le choix des secteurs visés par la suspension : le cas de la production de sucre et de l'accaparement des terres

Lors des discussions relatives à l'accord TSA entre février 2018 et février 2020, il fut notamment question de l'ampleur de la suspension : dans la mesure où les préférences tarifaires sont accordées à l'ensemble des produits exportés par le Cambodge, à l'exception des armes et des munitions, il s'agissait ainsi de choisir si le retrait de ces préférences devait être complet ou partiel. Un tel choix n'est pas anodin, et un retrait partiel fut finalement choisi par l'Union européenne. Cela permet à l'UE de garder, en principe, un « effet de levier » sur le gouvernement cambodgien, et de poursuivre le dialogue en matière de coopération économique²¹⁷. Cette décision d'un retrait partiel s'inscrit dans le cadre d'une discussion engagée avec le Cambodge depuis « près de dix ans », certains sujets comme l'accaparement des terres étant régulièrement évoqués avec le gouvernement cambodgien (Entretien n°2). Comme le souligne Cecilia Malmström (direction commerce, Commission européenne), de nombreux « problèmes » évoqués lors de la procédure « remontent à plusieurs années, et dans certains cas le pays a régressé »²¹⁸. De fait, une telle décision apparaît comme un outil de « dernier ressort » pour l'UE, signifiant que le dialogue engagé sur le temps long, notamment dans le cadre des sous-comités du comité mixte, n'a réellement pu aboutir (Entretien n°2).

Le choix des secteurs visés par cette suspension revêt une portée symbolique forte, car il doit d'une part marquer la position de l'UE dans la défense des droits humains, tout en s'assurant que les « besoins du Cambodge en matière de développement économique, [comme] la nécessité pour le Cambodge de diversifier sa base d'exportation » soient pris en compte : « la Commission tient compte des conséquences socio-économiques du retrait, y compris de l'incidence sur les travailleurs et les industries »²¹⁹. Cela fut d'ailleurs exprimé par un membre

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Cecilia Malmström, « On Myanmar and Cambodia », *European Commission*, 5/10/2018, https://wayback.archive-it.org/12090/20191120063420/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/myanmar-and-cambodia_en

²¹⁹ Commission européenne, « Règlement délégué (UE) de la Commission du 12.2.2020 modifiant les annexes II et IV du règlement (UE) no 978/2012 compte tenu du retrait temporaire des régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) no 978/2012 en ce qui concerne certains produits originaires du Royaume du Cambodge »

de la Commission : « On ne voulait pas trop punir la population » (Entretien n°3). Tandis que les effets d'une telle décision sur l'industrie textile seront analysés dans une prochaine partie, il s'agit ici dès à présent de revenir sur la position de la Commission européenne au regard de sa politique commerciale mise en place durant les décennies précédentes.

Le déploiement d'une approche responsable à l'égard du commerce par l'UE fut caractérisé par le lancement de multiples stratégies et plans d'action, en témoigne la stratégie « Trade for All » (Le commerce pour tous) lancée en 2015²²⁰. Cecilia Malmström souligne ainsi que la « politique commerciale de l'Union européenne n'est pas seulement marquée par ses intérêts, mais aussi par ses valeurs »²²¹. La « gestion responsable des chaînes d'approvisionnement » est par exemple mise en avant²²². L'attachement de l'UE à cette notion sera d'ailleurs réaffirmé le 12 mai 2016, par le Conseil, à travers la publication de ses conclusions et directives dans l'optique de la promouvoir²²³. Par ailleurs, la section sur le régime SPG indique que la Commission participera à « mieux relier les instruments de politique commerciale dans le but de respecter les droits du travail et de la protection de l'environnement »²²⁴. La conduite d'une évaluation du régime SPG en 2018 permettra dès lors de « faire le point sur les enseignements tirés »²²⁵.

Dans le cas de la mise en œuvre du régime SPG au Cambodge, les « enseignements tirés » peuvent faire référence à la production de sucre, dont l'intégration au régime de préférences tarifaires en 2009 a participé à son essor, dans la mesure où la majorité de la production de sucre était destinée au marché européen. En 2013, le Cambodge exporta près de

²²⁰ European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

²²¹ European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, p. 5, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

²²² European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, p. 24, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

²²³ Council, « Council conclusions of 12 May 2016 on the EU and responsible global value chains », <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8833-2016-INIT/en/pdf>

²²⁴ European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, p. 24, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

²²⁵ European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, p. 23, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

65 000 tonnes de sucre pour une valeur de 53,4 millions de dollars US vers l'UE²²⁶, tandis qu'en 2010, les exports de sucre vers le marché européen représentaient 10 000 tonnes²²⁷.

Dans le rapport d'évaluation du régime SPG, dont une partie est dédiée à l'analyse des effets du régime TSA au Cambodge, la Commission reconnaît ainsi que « l'augmentation des exportations et des opportunités économiques peuvent avoir des impacts négatifs involontaires sur les droits fondamentaux et le développement social, comme l'accapement des terres dans un objectif de développement industriel »²²⁸. Alors que la promotion des droits humains, à travers les clauses de conditionnalité, semblait au cœur de l'accord TSA, de telles déclarations reconnaissent à demi-mot les effets qu'une telle politique commerciale a pu avoir sur le développement de l'industrie du sucre, qui fut déployée au détriment des populations locales, victimes de l'accapement des terres.

Cependant, une telle reconnaissance ne fut pas spontanée, et témoigne de la mobilisation de nombreuses ONG sur cette question depuis 2010 (Borras, 2020 : 620), qui semble s'être intensifiée en 2012-2013 à travers la campagne « Boycott Blood Sugar »²²⁹. De nombreux rapports firent part de la situation d'accapement des terres au Cambodge, comme par exemple Human Rights Watch en juin 2013²³⁰, Oxfam en octobre 2013²³¹, Cambodia

²²⁶ « EU Trade Commissioner Visits Cambodia », *Khmer Times*, 19/03/2014, <https://www.khmertimeskh.com/48248/eu-trade-commissioner-visits-cambodia/>

²²⁷ European Parliament, Patrice Tirolien, « The sugar industry in Cambodia and the Everything But Arms initiative », 20/03/2014, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-7-2014-003385_EN.html

²²⁸ European Commission, « Midterm Evaluation of the Generalised Scheme of Preferences Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No 978/2012 applying a Scheme of Generalised Tariff Preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008 », 2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2018:0430:FIN:EN:PDF>

²²⁹ Ellie Dyer, « Cambodians call for 'blood sugar' boycott », *Farmland Grab*, 05/07/2012, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/20750-cambodians-call-for-blood-sugar-boycott>

²³⁰ Human Rights Watch, « Cambodia: Land Titling Campaign Open to Abuse », 12/06/2013, <https://www.hrw.org/news/2013/06/12/cambodia-land-titling-campaign-open-abuse>

²³¹ Oxfam, « La fièvre du sucre : Les droits fonciers et les chaînes d'approvisionnement des géants de l'agroalimentaire », 2/10/2013, https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2013/12/file_attachments_policy_paper_la-fievre-du-sucre_oxfam_2013.pdf

Center for Human Rights en décembre 2013²³², ainsi que Equitable Cambodia, Inclusive Development International et Hands off the Land Alliance en septembre 2013²³³. Ce dernier rapport dénonce la politique du gouvernement cambodgien qui accorde de nombreuses concessions foncières à des investisseurs privés, et favorise, par-là, l'accaparements de terres. En effet, les délimitations des parcelles accordées entrant parfois en contradiction avec celles de petits propriétaires, qui jouissent de l'usufruit de ces terres depuis les années 1990. Une des entreprises visées par cette mobilisation, The Phnom Penh Sugar Company, détenue par Ly Yong Phat, a bénéficié de concessions foncières accordées par le gouvernement cambodgien²³⁴. Les bénéfices tarifaires accordés par l'Union européenne constituant des encouragements substantiels aux exportations de sucre, la responsabilité de l'UE est donc mise en cause : 92 % des exports de sucre cambodgiens bénéficient du TSA²³⁵.

L'Union européenne fut interpellée à de nombreuses reprises sur cette question, en témoigne une lettre envoyée le 26 juin 2012 par un ensemble d'ONG adressée au commissaire au Commerce d'alors, Karel de Gucht, et une nouvelle fois le 6 novembre 2013²³⁶. En appui de cette mobilisation, le Parlement européen adopta une résolution en octobre 2012 dans laquelle il « demande à la Commission d'enquêter sur la multiplication des cas de violation des droits de l'Homme au Cambodge résultant de l'octroi de concessions foncières économiques à des fins de développement agro-industriel pour l'exportation de produits agricoles vers l'UE, et de suspendre temporairement les préférences du système « Tout Sauf Les Armes » pour les

²³² Cambodia Center for Human Rights, « Cambodia: Land in Conflict An Overview of the Land Situation », 12/2013, <https://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/CCHR%20Report%20%20Cambodia%20Land%20in%20Conflict%20An%20Overview%20of%20the%20Land%20Situation%20ENG.pdf>

²³³ Equitable Cambodia, Inclusive Development International, « Bittersweet Harvest: A Human Rights Impact Assessment of the European Union's Everything But Arms Initiative in Cambodia », 2013, https://www.tni.org/files/download/bittersweet_harvest_web_version.pdf

²³⁴ Keith Bradsher, « Sugar Industry Highlights Conflicts Over Trade Pacts and Land », *The New York Times*, 01/10/2013, <https://www.nytimes.com/2013/10/01/business/international/in-cambodias-cane-fields.html>

²³⁵ Equitable Cambodia, Inclusive Development International, « Bittersweet Harvest: A Human Rights Impact Assessment of the European Union's Everything But Arms Initiative in Cambodia », 2013, https://www.tni.org/files/download/bittersweet_harvest_web_version.pdf

²³⁶ Lettre adressée à Karel de Gucht, 6/11/2013, <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/12/CSO-Letter-to-Karel-de-Gucht-Nov-6-2013.pdf>

produits agricoles d'origine cambodgienne dans les cas où les violations des droits de l'Homme sont avérées »²³⁷. Dans une lettre adressée à la HRVP Catherine Ashton et au Commissaire au commerce Karel de Gucht, datant du 21 mars 2013, treize parlementaires européens, dont Ramon Tremosa i Balcells (ALDE), appellent la Commission à mener une évaluation relative aux violations des droits humains et à l'accaparement des terres dans des concessions dont les produits sont destinés au marché européen²³⁸. Selon les résultats d'une telle enquête, la suspension de l'accord TSA serait une réponse adéquate au non-respect des droits humains. Une nouvelle interpellation de la Commission à ce sujet sera réalisée le 20 mars 2014 par le parlementaire européen Patrice Tirolien (S&D)²³⁹. En 2011, l'eurodéputée suédoise Cecilia Wikstrom se rendit également au Cambodge, dans les provinces Kampong Speu et Kong Kong, afin de témoigner des dégâts causés par la production de sucre (Sokphea, 2017 : 9 ; McLinden Nuijen, 2012 : 22).

Une telle évaluation fut refusée à de multiples reprises par le commissaire européen au commerce Karel De Gucht, en témoigne sa lettre écrite le 11 août 2012²⁴⁰. Le 18 mars 2014, il aborda la question d'accaparement des terres dans les plantations de sucre lors de sa rencontre avec les autorités cambodgiennes à Phnom Penh²⁴¹. Il expliqua toutefois qu'il ne lancerait pas d'enquête²⁴². Ce refus s'inscrit dans la lignée de la déclaration du chargé d'affaires de la délégation de l'UE, Rafael Dochao Moreno, lorsqu'il fut interrogé le 16 août 2010 sur les liens entre l'accord TSA et les violations des droits humains au Cambodge. Il avait alors affirmé :

²³⁷ Parlement européen, « Résolution du Parlement européen du 26 octobre 2012 sur la situation au Cambodge (2012/2844(RSP)) », 26/10/2012, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0402_FR.html

²³⁸ Parlement européen, « Letter to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Lady Cathrine Ashton and Commissioner Karel de Gucht », 21/03/2013 <http://www.boycottbloodsugar.net/wp-content/uploads/2013/03/Letter-on-situation-in-Cambodia-March-2013.pdf>

²³⁹ European Parliament, Patrice Tirolien, « The sugar industry in Cambodia and the Everything But Arms initiative », 20/03/2014, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-7-2014-003385_EN.html

²⁴⁰ Karel de Gucht, « Lettre adressée à Mr Pred, Inclusive Development International », 11/08/2012, https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/12/De-Gucht-Reply_14_08_2012.pdf.pdf

²⁴¹ « EU Trade Commissioner Visits Cambodia », *Khmer Times*, 19/03/2014, <https://www.khmertimeskh.com/48248/eu-trade-commissioner-visits-cambodia/>

²⁴² Peter Zsombor, « Sugar Exports to Stay Duty Free, EU Trade Czar Says », *Cambodia Daily*, 19/03/2014, <https://english.cambodiadaily.com/news/sugar-exports-to-stay-duty-free-eu-trade-czar-says-54447/>

« C'est comme si, par exemple, lorsqu'un conducteur ivre tue un piéton, vous accusez les fabricants de voitures de ce meurtre... Il y a une relation, car la voiture a tué une personne, mais ce n'est pas la responsabilité directe de quelqu'un qui fabrique des voitures... [...] Ce que nous ne pouvons pas faire au niveau de l'Union européenne, c'est dire : « Eh bien, nous allons arrêter l'opération « Tout Sauf Les Armes », qui profite à l'ensemble du Cambodge, parce que dans une zone spécifique d'une concession économique foncière... un abus a été commis à l'égard des habitants de cette zone »²⁴³.

En novembre 2012, le président du Conseil européen Herman Van Rompuy rencontra le Premier ministre Hun Sen et aborda ces questions d'accapement de terres, encourageant le gouvernement cambodgien dans son projet d'établir un moratoire sur les concessions de terres et sur les titres de propriétés²⁴⁴.

Ce n'est qu'en décembre 2014 que l'UE accepta de mener une évaluation des violations des droits humains dans le cadre de la production de sucre afin d'établir par la suite des compensations financières pour les victimes d'accapement de terres²⁴⁵. Pour la Commission, cette compensation ne signifie pas sa responsabilité des effets de sa politique commerciale : « l'accapement de terres est un phénomène qui peut se produire en relation avec l'expansion des activités économiques et n'est pas toujours lié au commerce ou au SPG »²⁴⁶. Cette notion de responsabilité de la mise en œuvre d'un accord commercial n'est pourtant pas aisée : juridiquement, le règlement SPG ne prévoit pas de clauses engageant l'UE à ce que les produits qu'elle importe soient fabriqués dans des conditions respectueuses des droits humains. La

²⁴³ Equitable Cambodia, « BABC Calls Upon the European Union to Investigate Human Rights Abuses Fueled by its Everything But Arms Initiative », <http://equitablecambodia.org/website/article/3-1821.html>

²⁴⁴ European Council, « Statement by the President of the European Council Herman Van Rompuy following his meeting with the Prime Minister of the Kingdom of Cambodia Hun Sen », 2/11/2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/133280.pdf

²⁴⁵ Daniel Pye, « EU to probe sugar disputes », *The Phnom Penh Post*, 09/12/2014, <https://www.phnompenhpost.com/national/eu-probe-sugar-disputes>

²⁴⁶ European Commission, « Midterm Evaluation of the Generalised Scheme of Preferences Accompanying the document Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) No 978/2012 applying a Scheme of Generalised Tariff Preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008 », 2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2018:0430:FIN:EN:PDF>

question relèverait plutôt du domaine éthique : l'UE, qui clame son attachement à un commerce « responsable »²⁴⁷, permettant de diffuser ses valeurs et normes, peut-elle maintenir des préférences tarifaires, encourageant ainsi le développement d'une industrie dont les conditions de production sont elles-mêmes en contradiction avec les ambitions proclamées ? De même, la compensation de victimes d'accaparement de terres a-t-elle pour ambition de renouveler la crédibilité d'une politique commerciale européenne responsable ?

La question de l'accaparement des terres dans le cadre de la production de sucre destiné au marché européen a particulièrement marqué les relations entre le Cambodge et l'UE, suite à la mobilisation d'ONG, relayée par le Parlement européen. Entre 2012 et 2016, près de 17 échanges eurent lieu à ce sujet entre les deux partis, par le biais de la délégation européenne au Cambodge et le ministère du Commerce²⁴⁸. Comme l'indique une membre de la délégation, cette question de l'accaparement des terres constitua un aspect majeur des discussions politiques relatives à l'accord TSA, qui conduisirent à son évaluation et annoncèrent les prémices de la procédure de suspension (Entretien n°4). L'absence de déclenchement de l'article 19 du règlement SPG (relatif à la suspension des préférences tarifaires en cas de violation des conventions), malgré la mobilisation de nombreuses ONG, fut d'ailleurs évoqué dans le rapport d'évaluation du SPG en 2018, appelant à une meilleure évaluation des impacts sociaux et de droits humains de la régulation à l'avenir²⁴⁹. Cependant, selon un membre de la Commission, l'expulsion des habitants ne constituait pas un motif « suffisant » pour enclencher la procédure, dans la mesure où des élections avaient toujours lieu (Entretien n°3). Ainsi, le tournant de 2017 et l'interdiction du principal parti d'opposition furent les principales raisons d'une telle procédure, les conditions de production de sucre ne constituant qu'un motif supplémentaire à la suspension, jugé presque secondaire par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre d'entretiens.

²⁴⁷ European Commission, « Trade for all : Towards a more responsible trade and investment policy », 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

²⁴⁸ European Commission, « Overview of exchanges on the issue of sugar sector land concessions between the EU Delegation in Cambodia and the Royal Government of Cambodia », 2016, <https://www.asktheeu.org/de/request/2961/response/10556/attach/3/GestDem%20No%202016%202859.pdf>

²⁴⁹ European Commission, « Mid-term evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP) », Final Report, 2018, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/august/tradoc_158912.pdf

C. La suspension partielle de l'accord « Tout Sauf Les Armes » : une décision critiquée

1. Débats relatifs à la conditionnalité comme outil de promotion des droits humains

La conditionnalité comme outil de promotion des droits humains dans le cadre de la politique commerciale fait l'objet de nombreuses critiques, portant tant sur le principe de cet instrument que sur sa mise en œuvre. Les clauses de conditionnalité politiques sont parfois considérées comme des instruments pour imposer ses valeurs, certains s'interrogeant même sur le caractère « impérialiste » qu'ils peuvent revêtir (Wiessala, 2002 : 53). « Le droit devient une arme de diffusion du mode d'organisation politique de la société que défend l'Union. [...] L'Union européenne prend appui sur sa politique commerciale et de développement pour chercher à diffuser et à pérenniser dans le monde les valeurs de la démocratie libérale respectueuse de l'État de droit » (Delile, 2016 : 55). L'accord commercial entre l'UE et le Cambodge fut ainsi qualifié de « cadeau empoisonné » par un observateur du Cambodge de longue-date, le journaliste Raoul Marc Jennar (2004 : 94). Lors des accords de Lomé I, II et III, les pays de l'ACP refusèrent d'ailleurs de signer des accords comprenant des clauses de conditionnalité politique car ils les interprétaient comme « une atteinte à leur souveraineté », tout en dénonçant l'association entre des questions politiques et commerciales (Robert, 2008 : 7).

Les risques d'une instrumentalisation de ces clauses à des fins politiques sont également des points de critique vis-à-vis des clauses de conditionnalité politiques (Youngs, 2004 : 431). La pratique de la conditionnalité est jugée incohérente (Crawford, 2000) et « sélective » (Borchert, 2020 ; Velluti, 2016b : 348), la « politique de conditionnalité démocratique de l'UE » révélant sa « géométrie variable » : « les sanctions sont en effet largement concentrées sur les pays en développement » (Petiteville, 2006), des « partenaires économiques plus faibles » (Taufar, 2015 : 30). Dans la mesure où l'Union européenne pose sa politique commerciale comme un instrument de promotion des droits humains, une invocation inconstante des clauses de conditionnalité met en gage sa légitimité et la crédibilité de son discours, base de sa « posture normative » (Petiteville, 2011). L'UE semble ne faire usage de la conditionnalité que dans le cas où elle juge avoir une « chance raisonnable d'influencer les dirigeants responsables de violations » (Portela, 2007 : 42). En d'autres termes, « le pouvoir

des clauses de droits humains dépend du degré d'influence que le producteur de la norme a sur la cible », selon le « degré de dépendance vis-à-vis de l'aide apportée par la Communauté européenne » et de sa « vulnérabilité face à une pression extérieure » (Donno, 2017 : 336, 337, 339). Borchert avance l'hypothèse selon laquelle l'application ou non de la conditionnalité négative auprès des bénéficiaires du régime SPG, serait avant tout pour des raisons commerciales : « l'Union européenne ne punit que les violations des [droits humains]²⁵⁰ quand ils se déroulent dans des petits pays en voie de développement comme le Sri Lanka, la Birmanie ou le Cambodge ; quand ces violations ont lieu dans des pays en voie de développement plus grands comme l'Inde, le Pakistan ou la Chine, elle peut s'abstenir de recourir à l'usage de la conditionnalité négative par crainte de représailles, ou pour éviter une augmentation du coût de l'approvisionnement de produits clés provenant de ces pays » (Borchert, 2020 : 28). La revue des principaux arguments avancés pour expliquer une telle incohérence est proposée par Saltnes (2018) : des intérêts économiques, stratégiques, ou liés à une relation spéciale relative à l'aide au développement empêcheraient l'UE d'appliquer les clauses de défense des droits humains. Saltnes, bien qu'elle ne réfute pas ces hypothèses, juge le choix des pays visés par ces démonstrations biaisé et constate une surreprésentation des exemples de « double standard » dans la production académique (Saltnes, 2018 : 174). Selon elle, il serait plus une question de performance que d'intérêts, dont l'évaluation demeure d'ailleurs divisible à mener en l'absence de critères uniformes (Saltnes, 2013 : 13, 15). Une plus grande cohérence dans la mise en œuvre de la conditionnalité dans le cadre du régime SPG est ainsi souhaitée, avec une évaluation régulière des pays bénéficiaires et un retrait systématique des préférences commerciales en cas de non-respect des droits humains (Borchert, 2020 : 29).

Concernant les raisons avancées pour justifier un retrait des préférences tarifaires, l'UE a tendance à invoquer des violations de standards fixés par l'Organisation Internationale du Travail, plutôt que sur la question des droits humains en tant que telle (Velluti, 2016a : 16). Aussi, le Cambodge semble faire exception sur ce sujet.

Pour ce qui est de l'efficacité de la stratégie européenne dans l'intrication des droits humains à des partenariats économiques, elle apparaît peu étudiée dans la littérature (Donno, 2017 : 336 ; Lochak, 2012 : 546). « La capacité des sanctions européennes à susciter, malgré

²⁵⁰ Dans son article, Borchert désigne les droits humains sous le sigle de NTPOS, Non Trade Policy Objectives (Objectifs politiques non commerciaux).

tout, des processus de décompression autoritaire dans les États tiers, reste difficile à systématiser » (Petiteville, 2006). La suspension temporaire des préférences tarifaires dans le cadre de l'accord TSA fut mise en œuvre dans le cadre de pratiques de travail forcé en Birmanie (Myanmar), menant à une sanction de la part de l'UE en 1997. Le pays fut par la suite rétabli dans le programme SPG en 2013 (Borchert, 2020 : 27). Des sanctions visèrent également la Biélorussie en 2007, bénéficiant du régime général SPG, ainsi que le Sri Lanka en 2010 (Zamfir, 2018 : 4). Pourtant, ces mesures ont eu peu de conséquences sur la situation sociopolitiques des pays visés (*op. cit.* : 8). « Le retrait des préférences commerciales de l'UE à la Biélorussie n'a pas modifié l'attitude des autorités à l'égard des syndicats indépendants et, d'une manière générale, la situation en matière de liberté d'association ne s'est pas améliorée. Quant à la Birmanie, les rapports semblent indiquer que, plus de dix ans après le retrait des préférences commerciales de l'UE, aucun progrès n'a été enregistré en matière d'abolition du travail forcé » (Velluti, 2016b : 361). Le rétablissement des préférences tarifaires pour la Birmanie en 2013 fit suite à l'adoption de réformes politiques et économiques en 2011 (Zamfir, 2018 : 5). Cependant, il convient de noter que la conditionnalité politique peut encourager les gouvernements à adopter des « réformes cosmétiques » afin de « satisfaire les donateurs », conduisant au développement d'une « démocratie de coquille-vide » (Youngs, 2001 : 22).

2. La réception du retrait des préférences tarifaires au Cambodge

L'analyse de la réception de cette décision est particulièrement importante, dans la mesure où elle indique également comment l'action de l'Union européenne s'inscrit dans l'espace politique cambodgien et quel est son poids dans les orientations du gouvernement. D'autre part, la réception de cette décision pose aussi la question de l'image de l'UE véhiculée dans le discours du gouvernement cambodgien, et plus généralement dans l'espace médiatique et politique. Tandis que certains accueillent cette décision comme positive dans la condamnation de la situation politique depuis 2017, d'autres regrettent les effets néfastes qu'elle pourrait entraîner sur la population et notamment les ouvrières textiles. Ainsi, l'UE et ses ambitions tant normatives que d'aide au développement fait face à un dilemme dont l'issue peut nous indiquer la position qu'elle souhaite désormais endosser au Cambodge.

Les préférences tarifaires suspendues visent essentiellement l'industrie textile et il est nécessaire de rappeler l'importance de celle-ci dans l'espace économique, mais également

politique cambodgien. Les ouvriers textiles constituent une force politique majeure, en témoignent les multiples manifestations et mobilisations afin d'obtenir de meilleures conditions de travail et une augmentation de salaires²⁵¹. L'année 2013 compta ainsi près de 381 grèves²⁵². La mobilisation de nombreux ouvriers textile en 2013 et 2014 rencontra une répression de la part des autorités et fut suivi d'un encadrement particulièrement strict des activités syndicales (Xhafa, 2018 : 16). De multiples ONG se mobilisent régulièrement pour relayer les demandes des ouvriers textiles, comme c'est le cas de Clean Clothes Campaign, un réseau regroupant des syndicats et ONGs se mobilisant sur la question des conditions de travail dans l'industrie textile. Ce réseau lança en 2014 la campagne #Weneed177 pour afin que le salaire minimum soit désormais fixé à 177 dollars²⁵³ (Wawrzyniak, 2017 : 87). En 2015, l'organisation publia un rapport à destination de la Commission européenne, dans lequel elle enjoignit l'UE à faire respecter les clauses de l'accord « Tout Sauf Les Armes », notamment en matière de droits du travail²⁵⁴.

Depuis 1999, la création de la Garment Manufacturing Association in Cambodia (GMAC) a contribué à l'essor de l'industrie textile (Lee, 2011 : 564). L'adhésion à cette association est obligatoire afin de pouvoir exporter des produits vestimentaires (Ear, 2009 : 96), elle rassemble donc une majorité de propriétaires d'usines de fabrication textile. La GMAC est une organisation dont l'importance est particulièrement prégnante dans le système politique cambodgien, du fait de la contribution du secteur textile au développement économique cambodgien (*op. cit.* : 99). La GMAC est décrite par O'Neill (2014 : 139, 194) comme un « groupe de lobbying » dont l'objectif est le développement de l'industrie textile, à travers la réduction des coûts de production et a tissé une relation « exceptionnelle » de proximité avec le ministre du Commerce cambodgien. Selon Ear (2009 : 9), le déploiement de ce partenariat

²⁵¹ Sun Narin, Chun Han Wong, « Cambodia Garment Workers in Mass Protest Over 'Unfair' Dismissals », *Wall Street Journal*, 5/09/2013, <https://www.wsj.com/articles/BL-SEAB-2331>

²⁵² April Streeter, « South-East Asia briefing: A sustainable garment industry in Cambodia? », Reuters, 8/05/2014, <https://www.reutersevents.com/sustainability/supply-chains/south-east-asia-briefing-sustainable-garment-industry-cambodia>

²⁵³ Linda Gooma, « #WeNeed177: Cambodian Workers Demand Fair Min Wage from Brands! », Union-League, 26/09/2014, https://www.union-league.org/_weneed177

²⁵⁴ Clean Clothes Campaign, « Contribution to the informal meeting with stakeholders on responsible management of the supply chain in the garment sector », 23/01/2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153853.pdf

est l'archétype d'une relation de patron-client, et bénéficie tant au gouvernement qu'aux membres de la GMAC. Il précise :

« Si les *Okhnas* sont parfois des capitaines d'industrie et parfois des parrains dans une économie mafieuse, ils n'ont jamais joué qu'un rôle secondaire dans le secteur de la confection. Il ne fait aucun doute que le terrain sur lequel se trouvent de nombreuses usines de confection appartient probablement à un *Oknha*, mais pas l'usine elle-même » (*op. cit.* : 18)²⁵⁵.

Dans la mesure où un grand nombre d'usines sont détenues par des investisseurs de nationalité chinoise ou taiwanaise, le conseil d'administration de la GMAC est majoritairement composé de personnes sino-khmères (O'Neill, 2014 : 193). Le rôle de mobilisation politique de la GMAC s'illustra tout particulièrement lors de la procédure de suspension de l'accord TSA. Ainsi, dès octobre 2018 et alors que la procédure de suspension était encore en discussion, le secrétaire général de la GMAC, Ken Loo, accusa l'UE « d'imposer sa volonté sur un État indépendant comme le Cambodge lorsqu'il s'agit de l'application de la loi », tout en affirmant ne pas « s'impliquer en politique »²⁵⁶. En février 2019, un communiqué publié par la GMAC déplorait l'annonce de la procédure d'évaluation précédant une éventuelle suspension du TSA : « La compétitivité de notre secteur sera indûment mise en péril, la réputation de notre industrie sera entachée et le développement du Cambodge sera stoppé »²⁵⁷. En juillet 2019, la GMAC participa à une réunion organisée par la direction générale du commerce à destination de la société civile, dans le cadre de l'évaluation du régime SPG. À cette occasion, les représentants de la GMAC soulignèrent les efforts du gouvernement et des industriels afin de répondre aux demandes de la Commission²⁵⁸. Lors de l'annonce de la suspension partielle de l'accord TSA en février 2020, la GMAC publia un nouveau communiqué dans lequel elle « exhorte la

²⁵⁵ Le titre honorifique « *oknha* » est accordé aux individus dont la « contribution à la reconstruction nationale » du Cambodge dépasse les 100 000 dollars. Ce titre renvoie à un mode de formalisation des relations entre la sphère politique et commerciale (Ear, 2009 : 3).

²⁵⁶ Julia Wallace, Simon Marks, « EU plays hardball with Cambodian hardman », *Politico*, 17/10/2018, <https://www.politico.eu/article/cambodian-hardman-hun-sen-faces-trade-battle-in-brussels/>

²⁵⁷ « Cambodia PM blasts EU interference », *The ASEAN Post*, 13/02/2019, <https://theaseanpost.com/article/cambodia-pm-blasts-eu-interference>

²⁵⁸ European Commission, Civil Society Dialogue, « Meeting On Third Gsp Biennial Report 2018-19 To The European Council And Parliament », Brussels, 16/08/2019, https://wayback.archive-it.org/org-1495/20210316195729/https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158325.pdf

Commission européenne et les membres du Parlement européen à revenir sur leur décision », mentionnant le risque que des « dizaines de milliers de nos travailleurs » perdent leur emploi²⁵⁹. Le 2 juin 2020, la GMAC déposa une requête avec la Chambre de commerce européenne auprès de la Commission européenne, afin que l'entrée en vigueur de la suspension soit décalée, en invoquant le contexte sanitaire²⁶⁰. Le président de la GMAC, Sou Ieng, justifia cette demande en expliquant : « Si le retrait se poursuit, davantage de commandes et d'emplois seront perdus et ne reviendront jamais. [...] L'UE ne doit pas ignorer la gravité de la situation et l'impact dévastateur de la suppression des avantages de l'accord TSA en août »²⁶¹. Enfin, après l'entrée en vigueur de la suspension partielle de l'accord, la GMAC déposa une plainte auprès de la Cour européenne de Justice, demandant l'annulation de la suspension²⁶². Cette plainte accusait l'UE de ne pas respecter le principe de proportionnalité, mais également de cohérence entre ses politiques²⁶³. Il semblerait que cette plainte n'ait pas aboutie (Entretien n°3).

Le gouvernement cambodgien fait face à deux forces de mobilisation politique particulièrement importantes dans la société cambodgienne : d'une part l'association de propriétaires des usines textiles, et d'autre part les ouvriers textiles. Ainsi, l'annonce du lancement de la procédure de suspension des préférences tarifaires TSA conduisit le Premier ministre Hun Sen et son gouvernement à se positionner, en annonçant une série de mesures dans l'espoir de ralentir, voire suspendre, la procédure.

L'importance politique des ouvriers et ouvrières textile conduit le gouvernement à adopter de nombreuses mesures destinées à rallier leur soutien. Par exemple, en 2017, le

²⁵⁹ GMAC, « L'Association des fabricants de vêtements du Cambodge (GMAC) exprime son mécontentement à l'égard de l'Union européenne à la suite de la suspension partielle du programme commercial « Tout Sauf Les Armes » (TSA) », *PR Newswire*, 18/02/2020, <https://www.prnewswire.com/news-releases/l-association-des-fabricants-de-vetements-du-cambodge-gmac-exprime-son-mecontentement-a-l-egard-de-l-union-europeenne-a-la-suite-de-la-suspension-partielle-du-programme-commercial-tout-sauf-les-armes-tsa--832278934.html>

²⁶⁰ May Kunmakara, « GMAC: EC didn't reject EBA delay », *The Phnom Penh Post*, 7/06/2020, <https://www.phnompenhpost.com/national/gmac-ec-didnt-reject-eba-delay>

²⁶¹ May Kunmakara, « Garment sector requests EU to postpone EBA withdrawal », *The Phnom Penh Post*, 2/06/2020, <https://www.phnompenhpost.com/business/garment-sector-requests-eu-postpone-eba-withdrawal>

²⁶² Niem Chheng, « GMAC sues EU in European court for withdrawing EBA scheme », *The Phnom Penh Post*, <https://www.phnompenhpost.com/national/gmac-sues-eu-european-court-withdrawing-eba-scheme>

²⁶³ Official Journal of the European Union, 31/8/2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:287:FULL&from=EN>

Premier ministre Hun Sen avait déclaré qu'il passerait chacun de ses dimanches avec les employés textile, prenant des photos avec eux et leur donnant des enveloppes de cash²⁶⁴. Suite à l'annonce de l'ouverture de la procédure de suspension de l'accord TSA, de nombreuses initiatives fut déployées à destination des employés textiles : « amélioration des prestations de sécurité sociale, audiences personnelles avec le Premier ministre » (Lawreniuk, 2019 : 218). En octobre 2018, le ministère du Travail annonce l'augmentation du salaire minimum, désormais fixé à 182 dollars par mois dès janvier 2019 (Schill, 2019 : 9). Une nouvelle hausse des salaires fut annoncée en août 2019, fixant désormais le salaire minimum à 190 dollars par mois à partir de janvier 2020²⁶⁵. En novembre 2019, le ministère de l'économie annonça qu'une réserve de près de 3 milliards de dollars était prévue afin de juguler les effets de la suspension²⁶⁶. L'importance politique des ouvriers textiles semble d'autant plus importante, que son soutien semblait traditionnellement attaché au parti du salut national du Cambodge (CNRP), le principal parti d'opposition (Lawreniuk, 2018 : 218).

Lors des multiples rencontres entre des représentants des différentes instances de l'Union européenne et du gouvernement cambodgien, la question de la suspension de l'accord TSA fut au centre des discussions qui se déroulèrent entre février 2018 et août 2020. En juin 2018, le Premier ministre chargea un de ses proches conseillers, Sok Siphana, de se rendre à Bruxelles afin d'évoquer ce sujet²⁶⁷. Lors de l'intervention de l'ambassadeur cambodgien auprès du Parlement européen, le 20 février 2018, la question de l'impact du retrait des préférences TSA fut également mentionnée. Cette rencontre, rassemblant des parlementaires membres du Comité Commerce international, des représentants philippin, birman et cambodgien, ainsi qu'un membre de l'ONG Democracy Reporting International, fit suite à la

²⁶⁴ Julia Wallace, Simon Marks, « EU plays hardball with Cambodian hardman », *Politico*, 17/10/2018, <https://www.politico.eu/article/cambodian-hardman-hun-sen-faces-trade-battle-in-brussels/>

²⁶⁵ Yurou, « Spotlight: Cambodia raises minimum wage for garment, footwear sectors for 2020 », *Xinhua*, 20/09/2019, http://www.xinhuanet.com/english/2019-09/20/c_138407676.htm

²⁶⁶ Thou Vireak, « \$3 billion in reserve ahead of possible EBA withdrawal », *The Phnom Penh Post*, 28/11/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/3-billion-reserve-ahead-possible-eba-withdrawal>

²⁶⁷ Hul Reaksmeay, « EU Fact-Finding Mission Concludes, Officials, to Determine Trade Agreement Status », *VOA Cambodia*, 16/07/2018, <https://www.voacambodia.com/a/eu-fact-finding-mission-concludes-officials-to-determine-trade-agreement-status/4484803.html>

publication d'un rapport sur la mise en œuvre du régime SPG en 2016-2017²⁶⁸. Le représentant du Cambodge, interrogé sur la question d'accaparement des terres et sur la situation des droits sociaux, mobilise la situation des ouvrières textiles en expliquant que les bénéficiaires de cet accord leur profitent essentiellement, plutôt qu'au gouvernement cambodgien. Dans son intervention, il rappelle ainsi que près de 1000 usines administrées par le gouvernement emploient près de 700,000 ouvriers, la suspension de l'accord aurait alors des effets sur la situation de près de 3 millions de personnes. Au sujet des élections qui devaient se tenir quelques mois plus tard, il précise la tenue d'élections « crédibles » et « justes ».

Au-delà du soutien apporté aux ouvriers de l'industrie textile et des différentes discussions menées avec les différentes instances de l'UE, le gouvernement cambodgien s'employa également à recueillir du soutien auprès de pays européens, dans l'espoir d'annuler la procédure de suspension de l'accord TSA. En octobre 2019, le président hongrois János Áder profita de sa visite à Phnom Penh pour affirmer son soutien au Cambodge dans le cadre de la procédure de suspension de l'accord TSA²⁶⁹ : « Pour favoriser le développement du Cambodge à long terme et pour le bien-être de son peuple et de ses ressources sociales et humaines, la Hongrie réaffirme qu'elle continuera à soutenir le Cambodge et demandera à l'UE de ne pas lui retirer l'accès à l'initiative TSA »²⁷⁰. Ces marques de soutien furent de nouveau exprimées par le Premier ministre hongrois Victor Orban lors de la visite du Premier ministre Hun Sen en Hongrie en juin 2019²⁷¹. En novembre 2020, la visite du ministre du Commerce hongrois à Phnom Penh, destinée à inaugurer l'ambassade hongroise au Cambodge, fut également l'occasion pour le ministre des Affaires étrangères cambodgien, Prak Sokhonn, de rappeler le soutien que la Hongrie apporte au Cambodge dans le cadre de la procédure TSA : « La position de la Hongrie sur le processus de retrait du TSA est un autre exemple concret d'un ami qui

²⁶⁸ One Policy Place, « OPP meeting summary: EP INTA Committee-Exchange of views on the implementation of the General System of Preferences 2016-2017 », 20/02/2018, <https://onepolicyplace.com/2018/02/27/opp-meeting-summary-ep-inta-committee-exchange-views-implementation-general-system-preferences-2016-2017-20-february-2018/>

²⁶⁹ Office of the Council of Ministers, Kingdom of Cambodia, « President of Hungary Reaffirms Support for Cambodia on EBA Issue », 28/10/2019, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/59188>

²⁷⁰ Niem Chheng, « Hungary set to support Cambodia's EBA access », *The Phnom Penh Post*, 28/10/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/hungary-set-support-cambodias-eba-access>

²⁷¹ Office of the Council of Ministers, Kingdom of Cambodia, « Hungary to Take Cambodia's Side », 14/06/2019, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/54206>

nous comprend bien et ose élever la voix pour soutenir un traitement équitable et faire en sorte que la marche du Cambodge vers la démocratie pacifique et le développement durable se poursuive sans entrave. »²⁷². Par ces différentes rencontres, le Premier ministre Hun Sen s'est ainsi assuré du soutien de la Hongrie, dont les relations avec le Cambodge furent construites lors de la période de la République populaire du Kampuchéa (1979-1989)²⁷³, la présence vietnamienne au Cambodge favorisant de fait un rapprochement avec des pays du bloc de l'Est, dont la Hongrie faisait partie. Lors de sa visite en Europe en 2019, le Premier ministre Hun Sen s'est également assuré du soutien de la Bulgarie et de la République tchèque²⁷⁴. Cependant, il convient d'observer que malgré ces déclarations, ni les représentants hongrois, bulgare ou tchèque ne paraissent avoir pesé suffisamment dans la procédure de la suspension partielle des préférences tarifaires.

La rhétorique adoptée par Hun Sen tout au long de la procédure apparaît révélatrice de la façon dont la politique de l'Union européenne est perçue, et indique comment le gouvernement cambodgien se positionne dans sa relation avec les différentes institutions de l'UE. Un des thèmes les plus récurrents concerne le respect de la souveraineté du Cambodge, à laquelle l'UE porterait atteinte en condamnant les violations des droits humains à travers la suspension des préférences tarifaires. Le Premier ministre Hun Sen, en se positionnant contre celle-ci, souhaite démontrer sa prééminence politique, défiant l'UE en décembre 2017 de couper l'accord TSA en expliquant qu'il ne deviendra pas « un chien agissant seulement pour obtenir un os ou un morceau de viande »²⁷⁵. Ce défi fut répété en décembre 2019, Hun Sen déclarant à propos de l'UE et de la procédure de suspension : « Je m'en fiche, s'ils veulent faire quelque chose, qu'ils le fassent »²⁷⁶.

²⁷² Niem Chheng, « Hungary opens embassy office, inks cooperation docs », *The Phnom Penh Post*, 3/11/2020, <https://www.phnompenhpost.com/national/hungary-opens-embassy-office-inks-cooperation-docs>

²⁷³ Niem Chheng, « Hungary set to support Cambodia's EBA access », *The Phnom Penh Post*, 28/10/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/hungary-set-support-cambodias-eba-access>

²⁷⁴ Mech Dara, « Hun Sen orders 'Albatross' jets on Czech visit », *The Phnom Penh Post*, 15/10/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national/hun-sen-orders-albatross-jets-czech-visit>

²⁷⁵ Julia Wallace, Simon Marks, « EU plays hardball with Cambodian hardman », *Politico*, 17/10/2018, <https://www.politico.eu/article/cambodian-hardman-hun-sen-faces-trade-battle-in-brussels/>

²⁷⁶ Jillian Louis, « EU punishes Cambodia over human rights abuses », *The ASEAN Post*, 5/03/2020, <https://theaseanpost.com/article/eu-punishes-cambodia-over-human-rights-abuses>

Hun Sen invoque son attachement la protection de la souveraineté du Cambodge face à l'Union européenne à de multiples reprises : en octobre 2018, il se présentait comme son principal défenseur : « Quelles que soient les mesures qu'ils veulent prendre contre le Cambodge, de quelque manière que ce soit, le Cambodge doit être fort dans la défense de sa souveraineté. », la considérant comme un enjeu prioritaire face à l'aide apportée par l'UE²⁷⁷. En février 2019, il rappelle que « la souveraineté et l'indépendance du Cambodge ne doivent être échangé contre quoique ce soit », refusant ainsi le cadre de l'accord TSA. Un an plus tard, en février 2020, Hun Sen appelle le peuple cambodgien à « ne s'incliner devant personne » et à « protéger l'indépendance, la souveraineté et la paix du Cambodge »²⁷⁸. L'usage de la conditionnalité dans le retrait de l'accord TSA se trouve qualifiée « d'interférence » de l'UE dans les affaires intérieures du Cambodge²⁷⁹.

Le porte-parole du gouvernement, Phay Siphon, afficha son désaccord quant au lien effectué entre les échanges commerciaux et les droits humains, au cœur du principe de conditionnalité qui fonde l'accord TSA : « Ce que nous trouvons injuste, c'est de relier cette affaire [TSA] à la politique, ce qui fait de cette question un véritable tsunami »²⁸⁰. Cet usage de la souveraineté dans le discours officiel fut repris par des membres du gouvernement cambodgien, tels que le porte-parole du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale Ket Sophann, et le porte-parole du gouvernement, Phay Siphon, en juin 2019²⁸¹. Ces déclarations sont souvent accompagnées d'une négation des accusations de l'UE quant à la situation des droits humains au Cambodge : « le Cambodge respecte l'État de droit », affirme Ket Sophann. En janvier 2020, Hun Sen dénonçait les « justifications occidentales » apposées à ce qu'il qualifie de « démocratie fonctionnelle » : « La réalité montre clairement que la

²⁷⁷ « Cambodia's Hun Sen defiant despite EU trade threat », *Euractiv*, 8/10/2018, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/cambodias-hun-sen-defiant-despite-eu-trade-threat/>

²⁷⁸ Prak Chan Thul, « Cambodia PM says country 'will not bow down' a day before EU trade decision », *Reuters*, 11/02/2020, <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-eu/cambodia-pm-says-country-will-not-bow-down-a-day-before-eu-trade-decision-idINKBN2050NT>

²⁷⁹ Niem Chheng, « EBA withdrawal provides 'opportunity for growth' », *The Phnom Penh Post*, 13/02/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/eba-withdrawal-provides-opportunity-growth>

²⁸⁰ Niem Chheng, « EU demands must not cross 'red line': gov't », *The Phnom Penh Post*, 07/06/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/eu-demands-must-not-cross-red-line-govt>

²⁸¹ Ibid.

démocratie, les droits et les libertés du peuple cambodgien sont respectés, préservés et promus de manière constante dans l'intérêt de la nation et du peuple cambodgiens »²⁸².

Par de telles déclarations, le Premier ministre se présente comme le seul garant de la stabilité et de la paix du pays, tandis que le respect des droits humains est envisagé comme un enjeu secondaire face au développement économique du pays. Selon un membre de la Commission, « c'est l'argumentation de tous les régimes autocrates, de se présenter comme le seul capable de préserver la paix » (Entretien n°3). Dès les premières élections de 1993, Hun Sen construisit une rhétorique particulière à l'égard des droits humains. L'idée selon laquelle le Cambodge doit tout d'abord procéder à sa reconstruction, pour ensuite se préoccuper de la protection des droits humains fut ainsi mobilisée dès cette période (Ledgerwood, 2003 : 538). Cet argumentaire est toujours mobilisé aujourd'hui, en témoigne le discours du ministre des Affaires étrangères au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU le 25 février 2019 : après avoir relaté les efforts de reconstruction du pays depuis 1979, il salue la politique de réconciliation nationale menée par Hun Sen. Les critiques formulées à l'encontre du Cambodge quant aux violations des droits humains émanent selon lui de « l'opposition politique et certaines ONG nationales ou étrangères animées par un agenda politique. » Il regrette par ailleurs que « Certains ne veulent voir dans mon pays que les manquements aux valeurs d'une démocratie qu'ils exigent parfaite, une démocratie exemplaire que même les pays de ceux qui nous critiquent ne peuvent concrétiser. »²⁸³. La préservation de la paix, dont Hun Sen se présente comme le défenseur principal, fut également évoquée à de multiples reprises dans ses discours, comme en octobre 2018²⁸⁴ et en février 2020²⁸⁵. Le porte-parole du gouvernement

²⁸² Sun Narin, « Hun Sen Denies Cambodia's Democracy Needs Restoring, As EBA Decision Looms », *VOA Cambodia*, 08/01/2020, <https://www.voacambodia.com/a/hun-sen-denies-cambodia-s-democracy-needs-restoring-as-eba-decision-looms/5235748.html>

²⁸³ Intervention de S.E. PRAK Sokhonn, Vice Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale du Royaume du Cambodge, Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, 25/02/2019, <https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2019/02/Ministry-of-Foreign-Affairs-and-International-Cooperation-201902-2190.pdf>

²⁸⁴ « Cambodia's Hun Sen defiant despite EU trade threat », *Euractiv*, 8/10/2018, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/cambodias-hun-sen-defiant-despite-eu-trade-threat/>

²⁸⁵ Prak Chan Thul, « Cambodia PM says country 'will not bow down' a day before EU trade decision », *Reuters*, 11/02/2020, <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-eu/cambodia-pm-says-country-will-not-bow-down-a-day-before-eu-trade-decision-idINKBN2050NT>

Phay Siphon présenta « l'insécurité et la destruction de la paix »²⁸⁶ comme des menaces prioritaires par le pouvoir cambodgien.

À travers sa critique de la suspension de l'accord TSA, le Premier ministre désigne les membres de l'opposition comme responsables d'une telle décision, leur mobilisation ayant participé à encourager l'Union européenne à déclencher une telle procédure. Dès novembre 2017, dans un discours adressé à des ouvriers textiles, Hun Sen les prévient : « Vous devez vous rappeler clairement que s'il y a une réduction des commandes d'achat, c'est la faute d'un groupe de personnes du parti de l'opposition », au sujet des potentielles conséquences du retrait de l'accord TSA²⁸⁷. Cette accusation fut formulée à nouveau en février 2019, lors de l'annonce de la procédure de suspension, dans un communiqué diffusé par le gouvernement cambodgien : « Nous regrettons que la Commission européenne ait choisi de croire une poignée de politiciens malhonnêtes qui essaient continuellement de trouver tous les moyens de détruire leur propre pays et leur peuple plutôt que de respecter les voix de ceux qui sont légitimement élus »²⁸⁸. Le lien entre la suspension de l'accord TSA et le parti d'opposition dans le discours du Premier ministre le conduisit à formuler des menaces à l'encontre de l'UE en janvier 2019 : « Si vous voulez que l'opposition soit morte, coupez [l'accord TSA]. Si vous voulez que l'opposition vive, ne le faites pas et venez tenir des pourparlers ensemble »²⁸⁹. En décembre 2019, il poursuivit ces menaces : « En coupant le TSA, l'UE scelle le sort du CNRP dissous par la justice et de son ancien président, Kem Sokha, qui sont des marionnettes de l'Occident qui souhaite leur réhabilitation »²⁹⁰. Cette association faite entre des représentants de l'UE et l'opposition politique cambodgienne n'est pas récente, elle fut par exemple dénoncée par le porte-parole du gouvernement, Phay Siphon, lors de la visite d'une eurodéputée au Cambodge en 2011, dans le cadre de la campagne de mobilisation contre les accaparements

²⁸⁶ Niem Chheng, « EU demands must not cross 'red line': gov't », *The Phnom Penh Post*, 07/06/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/eu-demands-must-not-cross-red-line-govt>

²⁸⁷ Prak Chan Thul, « Cambodia's Hun Sen says only workers will suffer from any sanctions », *Reuters*, 22/11/2017, <https://www.reuters.com/article/idAFKBN1DM0OE?edition-redirect=ca>

²⁸⁸ Niem Chheng, « EBA withdrawal provides 'opportunity for growth' », *The Phnom Penh Post*, 13/02/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/eba-withdrawal-provides-opportunity-growth>

²⁸⁹ Reuters Staff, « Cambodian PM warns of 'dead' opposition if EU withdraws preferences », *Reuters*, 14/01/2019, <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-politics-idUSKCN1P8090>

²⁹⁰ Jillian Louis, « EU punishes Cambodia over human rights abuses », *The ASEAN Post*, 5/03/2020, <https://theaseanpost.com/article/eu-punishes-cambodia-over-human-rights-abuses>

de terre pour la production de sucre. Il déclara ainsi que cette parlementaire agissait comme la « porte-parole du parti d'opposition », réfutant ses critiques²⁹¹.

Au-delà de la question de la souveraineté et de la paix du Cambodge, les conséquences du retrait de l'accord TSA sur les ouvrières textiles est un argument régulièrement mobilisé par Hun Sen et son gouvernement. Dans son discours, un tel retrait aurait des conséquences qui amènerait le chaos et le désordre au Cambodge, le Premier ministre appuyant ainsi davantage son rôle dans la préservation de l'ordre et de la paix face aux interférences étrangères. Le Premier ministre Hun Sen développe toute une série de menaces et prévisions catastrophiques pour effrayer son audience, afin de la rallier à sa mobilisation contre la suspension de l'accord TSA. En novembre 2017, Hun Sen annonce les effets mortifères du retrait de l'accord TSA : « Hun Sen ne mourra pas, mais les travailleurs, eux, mourront »²⁹². Dans ses discours, il annonce qu'une situation chaotique se profile pour le Cambodge en cas de retrait de l'accord TSA : « Les gens sont prêts à fuir, soyez prêts », dit-il en janvier 2019²⁹³. Cependant, le discours du Premier ministre est caractérisé par quelques incohérences, en témoigne son ultérieure résignation quant à l'importance de l'accord TSA pour l'économie cambodgienne : en février 2019, il expliquait que peu importe le retrait de l'accord, « nous allons survivre ou devenir riche »²⁹⁴. Il relativise également les conséquences économiques des futures taxes douanières qui s'appliqueront sur les produits cambodgiens à destination du marché européen : « Payer des taxes est inévitable. [...] Nous allons trouver un moyen pour rendre notre économie plus compétitive »²⁹⁵.

Enfin, la question de la cohérence de la politique européenne est souvent évoquée comme principale critique concernant la suspension partielle des préférences tarifaires. Le

²⁹¹ Deutsche Presse Agentur, « EU parliamentarian condemns Cambodia's "blood sugar" exports », *Farm Land Grab*, 20/05/2011, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/18664>

²⁹² Prak Chan Thul, « Cambodia's Hun Sen says only workers will suffer from any sanctions », *Reuters*, 22/11/2017, <https://www.reuters.com/article/idAFKBN1DM0OE?edition-redirect=ca>

²⁹³ Reuters Staff, « Cambodian PM warns of 'dead' opposition if EU withdraws preferences », *Reuters*, 14/01/2019, <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-politics-idUSKCN1P8090>

²⁹⁴ Office of the Council of Ministers, Kingdom of Cambodia, « PM: Loss of EBA Scheme Not To Much Affect Cambodia », 14/02/2019, <https://pressocm.gov.kh/en/archives/48220>

²⁹⁵ Ibid.

Premier ministre le qualifie « d'extrême injustice »²⁹⁶ et considère cette décision « biaisée »²⁹⁷. Il interroge les motivations de l'Union européenne, qui portent selon lui une ambition politique : en septembre 2020, Hun Sen s'exprime devant l'Assemblée générale des Nations Unies pour dénoncer le « double standard hypocrite » de l'UE, qui révèle selon les « ambitions politiques » et « l'agenda opportuniste » de certains pays au Cambodge²⁹⁸. Cette rhétorique du double-standard de l'UE fut également mobilisée en février 2020 à travers un communiqué du gouvernement cambodgien²⁹⁹, ou encore par des déclarations du porte-parole du CPP, le parti du Premier ministre³⁰⁰. Cette critique est également partagée par des observateurs de la situation politique cambodgienne, comme Raoul Marc Jennar, qui souligne l'incohérence dans le discours de l'UE : « L'UE affirme qu'il n'y a pas de pluralisme politique au Cambodge, mais elle a conclu des accords commerciaux préférentiels avec des pays où le système politique repose sur un parti unique »³⁰¹. Un éditorial publié dans le *Khmer Times* pointait ainsi du doigt les relations que l'UE entretient avec la Thaïlande, le Laos et le Vietnam, où la situation des droits humains ne donne pas l'impression de constituer un frein pour des échanges commerciaux³⁰². Au-delà de la relation entre le Cambodge et l'UE, ces critiques de « double standard » de la politique européenne en matière de droits humains est particulièrement courante dans les pays en voie de développement (Fioramonti, 2008 : 173 ; De Burca, 2011 : 687 ; Fierro, 2003).

²⁹⁶ « Cambodia PM blasts EU interference », *The Asean Post*, 13/02/2019, <https://theaseanpost.com/article/cambodia-pm-blasts-eu-interference>

²⁹⁷ Sun Narin, « At U.N. Meeting, Hun Sen Blasts E.U. Trade Sanctions As “Biased and Unfair” », *VOA Cambodia*, 28/09/2020, <https://www.voacambodia.com/a/at-un-meeting-hun-sen-blasts-eu-trade-sanctions-as-biased-and-unfair-5600399.html>

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Kavi Chongkittavorn, « Asean-EU ties: seeking a middle path », *Bangkok Post*, 18/02/2020 <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1860014/asean-eu-ties-seeking-a-middle-path>

³⁰⁰ Suos Yara, « The EU needs to appreciate Cambodia's role and voice », *Khmer Times*, 31/01/2020, <https://www.khmertimeskh.com/50685610/the-eu-needs-to-appreciate-cambodias-role-and-voice>

³⁰¹ Vlagyislav Maksimov, « Analyst: EU has lost all credibility with the Cambodian authorities », *Euractiv*, 12/10/2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/interview/analyst-eu-has-lost-all-credibility-with-the-cambodian-authorities/>

³⁰² « Cambodia versus the EU's double standards », *Khmer Times*, 15/10/2020, <https://www.khmertimeskh.com/540340/cambodia-versus-the-eus-double-standards/>

Ces critiques sont notamment fondées sur la temporalité de la suspension des préférences tarifaires. La signature de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam le 30 juin 2019³⁰³, alors que la procédure de suspension des préférences tarifaires avec le Cambodge était en cours, fut particulièrement mal reçu par le gouvernement cambodgien. Selon un diplomate français, cette décision fut incomprise, révélant les « contradictions » de la politique européenne (Entretien n°1). En effet, ses interlocuteurs soulignaient que la situation politique, d'un point de vue du respect des droits humains, faisait également l'objet de critiques internationales. L'approche incohérente de l'UE quand il s'agit de promouvoir les droits humains peut être qualifiée de « principled pragmatism » (« un pragmatisme fondé sur des principes ») : la défense des droits humains se faisant à condition qu'elle n'empiète pas sur ses intérêts tant politiques qu'économiques (Pennisi Di Floristella, 2021 : 3). Dans la mesure où le Vietnam est un partenaire commercial particulièrement important pour l'UE, mais également du fait de la posture stratégique qu'il adopte sur les questions relatives à la mer de Chine du Sud face aux revendications chinoises, l'UE semble vouloir en faire un partenaire de choix en Asie du Sud-Est (*op. cit.* : 8). À titre de comparaison, les échanges commerciaux entre l'UE et le Cambodge sont bien moindre, son importance stratégique également (*op. cit.* : 9). En effet, le Cambodge est un « pays de taille relative », avec « peu de levier vis-à-vis de l'Union européenne » et de « contre-mesures envisageables » tandis que le Vietnam dispose d'un « rôle stratégique dans la région », l'UE souhaitant poursuivre sa coopération dans le domaine de la « sécurité maritime » (Entretien n°5). Pour ces raisons, l'UE a donc choisi d'adopter une posture fondée sur ses principes et valeurs au Cambodge (Pennisi Di Floristella, 2021 : 13).

Lorsque ces multiples accusations formulées à l'encontre de l'Union européenne furent évoquées lors d'entretiens, un fonctionnaire de la Commission européenne explique qu'alors que la situation au Vietnam est relativement stable, l'interdiction du principal parti d'opposition en novembre 2017 au Cambodge dénotant avec les précédentes élections, qui se déroulaient régulièrement et étaient « très bien organisées », même si parfois « problématiques » (Entretien n°3). Le fait que le Vietnam n'ait pas signé de texte similaire aux Accords de Paris de 1991 et ne dispose pas de la Constitution de 1993 héritée de UNTAC sont des arguments

³⁰³ European Commission, « EU-Viet Nam free trade agreement - Joint press statement by Commissioner Malmström and Minister Tran Tuan Anh », 30/06/2019, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2041&utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook

supplémentaires, selon lui, pour justifier ces exigences différenciées en matière de protection des droits humains : « La Constitution est en théorie parfaite, presque comme une Constitution occidentale » (Entretien n°3). De plus, l'UE continue de garder un équilibre en émettant des critiques publiques sur la situation des droits humains au Vietnam (Entretien n°5).

En ce qui concerne les critiques quant au non-respect de la souveraineté du Cambodge, la clause de conditionnalité était présente dans l'accord TSA dès son introduction au Cambodge en 2001, la signature de cet accord par le Cambodge impliquant donc son approbation des implications d'un tel régime préférentiel (Entretien n°2). Le retrait partiel de l'accord TSA « n'a rien à voir avec la souveraineté d'un pays. [L'Union européenne] constate les faits et octroie les préférences tarifaires de manière unilatérale » (Entretien n°3). Selon une membre de la Délégation européenne au Cambodge, l'invocation de la souveraineté est un élément récurrent dans le discours du gouvernement cambodgien, signifiant selon elle ses « difficultés à accepter les critiques », « le Cambodge est très fier ». Elle poursuit : « L'accord TSA est un traitement préférentiel, basé sur certains principes. Si un pays ne respecte pas ces principes, il doit en payer le prix » (Entretien n°4). « La critique d'ingérence dans les affaires intérieures est une critique standard, elle ne nous impressionne pas vraiment » explique un diplomate français (Entretien n°5). Selon lui, la ratification des conventions internationales sur la question de la défense des droits humains par le Cambodge est un argument de taille face à ces accusations de non-respect de la souveraineté du pays et dépasse le simple cadre de la relation entre l'UE et le Cambodge. La posture adoptée par l'UE dans la défense des droits humains semble aller de soi : « l'UE ne pouvait pas ne pas sanctionner » (Entretien n°1).

L'attitude de Hun Sen lors de la procédure de suspension de l'accord TSA dénote particulièrement avec le discours plus mesuré de membres du gouvernement, en témoigne les positions du porte-parole du ministère du Travail, Heng Sour, remerciant l'UE pour avoir « inclus le Cambodge dans le Système [de Préférences Généralisées] »³⁰⁴. Selon un diplomate français, il est nécessaire de bien « distinguer les prises de position publiques de Hun Sen, disant que le Cambodge peut se passer du marché européen », des discussions conduites avec l'UE. « Le Cambodge a cherché à donner des garanties à la partie européenne et a nommé un négociateur dédié à cette question. Cela que le pays ne balayait pas la menace d'un revers de

³⁰⁴ Julia Wallace, Simon Marks, « EU plays hardball with Cambodian hardman », *Politico*, 17/10/2018, <https://www.politico.eu/article/cambodian-hardman-hun-sen-faces-trade-battle-in-brussels/>

la main et [...] cherchait à donner des signaux de bonne volonté à l'UE. [...] La position exprimée officiellement au niveau du Conseil a quand même poussé le Cambodge à réfléchir » (Entretien n°5).

3. La portée politique et économique limitée de la suspension partielle des préférences tarifaires

Lorsque l'éventualité d'une suspension de l'accord TSA fut évoquée, de nombreuses évaluations furent menées, afin de déterminer ses conséquences sur l'économie cambodgienne. Avant son entrée en vigueur, la Banque mondiale estimait que « la perte des accords TSA [allait] engendrer une diminution des exportations de ces produits se chiffrant entre 513 et 645 millions \$US. » (Diépart, 2020 : 187-188). La perte de près de 60 000 emplois semblait probable, dont la majorité toucherait des ouvrières, provenant souvent de régions rurales (Tanaka, 2020: 9). Ainsi, à titre de comparaison, les effets escomptés de la suspension partielle de l'accord « Tout Sauf Les Armes » seraient comparables à ceux de la crise financière de 2008, au cours de laquelle les exports textiles du Cambodge vers les États-Unis et l'Union européenne chutèrent de 23 % en 2009, provoquant la fermeture de 90 usines et la perte de 60 000 emplois (Lee, 2011 : 570). Les prévisions quant au coût du retrait varièrent entre 700 millions de dollars (Lawreniuk, 2019 : 218) et 1,1 milliards de dollars³⁰⁵.

Un des arguments principaux quant à la suspension de l'accord TSA est l'effet de levier qu'il permettrait d'obtenir sur le gouvernement cambodgien sur le plan politique : « le SPG est un instrument qui vous donne la possibilité de déclencher une discussion » (Entretien n°2). Compte tenu des conséquences économiques qu'un tel retrait pourrait avoir, la menace d'une suspension – totale ou partielle – de l'accord fut invoqué à de multiples reprises par l'UE, en réponse à l'accaparement de terres par exemple. Ainsi, lors d'une rencontre entre la Commissaire au Commerce, Cecilia Malmström, et le ministre cambodgien au commerce Sun Chanthol en 2016, le risque d'une suspension fut évoqué afin d'encourager le gouvernement cambodgien à mettre en œuvre une évaluation de la situation et d'envisager une réparation pour

³⁰⁵ Joshua Lipis, « Cambodia Signs Free Trade Agreement With China Months After EU Sanctions », *Radio Free Asia*, 12/10/2020, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/agreement-10122020145447.html>

les familles victimes³⁰⁶. La perte de cet effet de levier en cas de suspension totale de l'accord avait d'ailleurs été identifiée par Hun Sen, qui affirmait avoir expliqué à l'UE qu'en cas de retrait total, « ils n'auront pas le droit de nous parler des droits de l'Homme et de la démocratie et leur aide à nous [le Cambodge] n'aura plus aucun sens »³⁰⁷. « Un retrait total pouvait être une arme de destruction massive » pour un pays aussi « fragile économiquement » que le Cambodge, mais pouvait également conduire à la rupture du dialogue avec le gouvernement cambodgien (Entretien n°5).

Près d'un an après l'entrée en vigueur de cette suspension partielle en août 2020, le Service européen pour l'action extérieure exprime une nouvelle fois son inquiétude quant à la situation des droits humains au Cambodge, à travers une déclaration du porte-parole de l'UE le 2 mars 2021, sur les procès réalisés à l'encontre de figures de l'opposition cambodgienne la veille³⁰⁸. Face à ces récentes évolutions, il s'agirait de relativiser l'effet de levier que la suspension de l'accord TSA pourrait produire sur le gouvernement cambodgien. Selon une membre de la délégation européenne au Cambodge, les principaux effets positifs de cette démarche furent constatés entre 2018 et 2019, avant l'annonce de la suspension effective. Ainsi, le gouvernement cambodgien aurait fait preuve de bonne volonté durant cette procédure (Entretien n°4). Tandis que certains membres de la Commission refusèrent quant à eux de commenter ces effets politiques, expliquant qu'une telle analyse ne relève pas de leurs compétences (Entretien n°2), d'autres considèrent que cette décision a une portée « symbolique », le « message essentiel est que l'Union peut le faire » (Entretien n°3). Au-delà de l'efficacité d'une telle mesure, ce qui importe est donc ce que cette décision dit de l'UE et de son attachement aux droits humains, marquant ainsi une position normative vis-à-vis du Cambodge. La « question de la crédibilité de la politique commerciale européenne » est en jeu

³⁰⁶ European Commission, « Report of Commissioner Malmström's meeting with ASEAN (3 March 2016, Chiang Mai, Thailand) », 08/03/2016, <https://www.asktheeu.org/de/request/2961/response/10556/attach/3/GestDem%20No%202016%202859.pdf>

³⁰⁷ Jillian Louis, « EU punishes Cambodia over human rights abuses », *The ASEAN Post*, 5/03/2020, <https://theaseanpost.com/article/eu-punishes-cambodia-over-human-rights-abuses>

³⁰⁸ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia: Statement by the Spokesperson on the mass trials conducted against opposition figures », 2/03/2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94036/cambodia-statement-spokesperson-mass-trials-conducted-against-opposition-figures_en

lors de la mise en œuvre de la procédure de suspension : « si une menace n'est jamais mise à exécution, ça ne sert à rien » (Entretien n°5).

Lors de mes entretiens, la poursuite du dialogue entre l'Union européenne et le Cambodge est sans cesse évoquée par mes interlocuteurs, la suspension partielle de l'accord TSA se révélant, de fait, « pas irrévocable » : « Si la situation s'améliore, si un compromis politique est trouvé, si les progrès sont faits, on peut revenir en arrière. Le dialogue continue » (Entretien n°1). Dans la mesure où l'UE est un « partenaire de développement dont le Cambodge a besoin » (Entretien n°1), l'UE tient une place privilégiée pour poursuivre ces discussions, se donnant comme mission de mener un « combat incessant » pour promouvoir les droits humains et la démocratie (Entretien n°4). Malgré le caractère temporaire de cette décision, les membres de la Commission interrogés ne voient pas d'améliorations prochaines de la situation, présageant une suspension durable de l'accord TSA (Entretiens n°3 et n°4).

Au cours des dix réunions successives du comité mixte Union européenne-Cambodge qui se sont tenues de 2000 à 2018, le Cambodge était d'ordinaire représenté par le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale cambodgiens, Borith Ouch, tandis que la participation de l'UE était assurée par des représentants du Directorat Asie du Sud-Est du Service européen pour l'action extérieure (Pedro Serrano en 2012, Ugo Astuto en 2018)³⁰⁹. Pourtant, lors de la réunion qui s'est tenue en 2020, suite à la suspension partielle des préférences tarifaires TSA, ce fut le ministre de la Justice, Chin Malin, qui s'y rendit³¹⁰. À cette occasion, il déclara, au sujet de cette décision survenue quelques mois auparavant : « Le programme commercial « Tout Sauf Les Armes » (TSA) est une vieille histoire, c'est du passé, un vieil événement politique, déjà relégué dans l'ombre. [...] Ce que nous devons faire maintenant, c'est discuter de ce que nous pouvons faire ensemble pour aller de l'avant dans l'intérêt de l'UE et du peuple cambodgien dans son ensemble »³¹¹. Cette déclaration, pour le moins surprenante, laisse donc penser que malgré l'échec du gouvernement cambodgien à empêcher la suspension temporaire de l'accord TSA, la poursuite du dialogue politique lui est

³⁰⁹ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), Delegation of the European Union in Cambodia, « Chronology of relations », 2014, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/eu_cambodia/chronology/index_en.htm

³¹⁰ Voun Dara, Phnom Penh Post, « Kingdom to talk cooperation with EU at online meet », *The Phnom Penh Post*, 15/11/2020, <https://www.phnompenhpost.com/national/kingdom-talk-cooperation-eu-online-meet>

³¹¹ Ibid.

particulièrement nécessaire. Cet attachement fut réaffirmé par le porte-parole du gouvernement, Phay Siphon, en juin 2019 : « Les relations avec l'UE et ses États membres continueront d'être positives. Nous ne serons pas lésés par la perte ou non de l'initiative TSA. Ce qui nous importe maintenant, c'est de renforcer notre économie »³¹². Selon les fonctionnaires de la Commission européenne interrogés à ce sujet, le prochain comité mixte, qui devait se tenir à Phnom Penh en décembre 2020, a été pour le moment reporté à une date pour l'instant inconnue, du fait de la situation sanitaire. En novembre 2020, le sous-comité relatif aux questions commerciales s'est réuni.

Malgré la poursuite de ce dialogue, la suspension partielle de l'accord TSA semble ainsi avoir eu une faible portée politique, qui pourrait s'expliquer notamment par le caractère partiel de celle-ci. En effet, la principale incertitude lors de la phase « d'implication accrue » (« *enhanced engagement* ») pour le gouvernement cambodgien concernait la nature partielle ou totale de la mesure. Dans la mesure où la suspension ne fut que partielle, représentant 20 % des exportations vers le marché européen, l'impact économique ne fut aussi important que prévu. Toutefois, le retrait des préférences tarifaires accordées par l'accord TSA ne signifie aucunement l'arrêt des exportations vers le marché européen : le Cambodge, membre de l'OMC depuis 2004, continue de bénéficier des taux tarifaires NPF (nation la plus favorisée), qui correspond à un taux de 12 % pour les produits vestimentaires (Tanaka, 2020 : 7). Enfin, comme souligné lors d'un entretien avec un diplomate français, ces nouveaux coûts furent d'ailleurs probablement intégrés par les entreprises de fabrication de vêtements dès l'annonce de l'ouverture de la procédure tandis que certaines entreprises ont pu également choisir de déplacer leur production avant l'entrée en vigueur de la décision (Entretien n°1). D'autres émettent l'hypothèse d'une adaptation de la production vers des produits non concernés par la suspension des préférences tarifaires (Entretiens n°2 et n°4).

Le rapprochement économique entre le Cambodge et la Chine fut fréquemment cité comme un élément expliquant les limites de la suspension partielle de l'accord TSA : « le Cambodge a trouvé de nouveaux marchés, cela l'a aidé » (Entretien n°2). « Le soutien de la Chine lui a permis de compenser les potentiels pertes liées au TSA » (Entretien n°4). Selon un diplomate français, ce rapprochement est interprété comme une fatalité, « le Cambodge a fait ce choix, et

³¹² Niem Chheng, « EU demands must not cross 'red line': gov't », *The Phnom Penh Post*, 07/06/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/eu-demands-must-not-cross-red-line-govt>

de toute façon c'est un peu le sens de l'histoire. [...] Ils ont une protection de la Chine maintenant » (Entretien n°1). La procédure de suspension de l'accord TSA a en effet été marquée par la signature d'un accord de libre-échange entre le Cambodge et la Chine le 12 octobre 2020, soit deux mois après l'entrée en vigueur de la suspension partielle de l'accord TSA³¹³. Cette signature fut également l'occasion d'annoncer l'octroi de prêts à destination d'infrastructures à hauteur de 140 millions de dollars³¹⁴, la dette cambodgienne contractée auprès de la Chine s'élevait à 4,5 milliards de dollars en 2019³¹⁵. Dès juillet 2018, l'ambassadeur de la RPC à Phnom Penh, Xiong Bo, avait indiqué que « peu importe ce que l'UE fera, les Chinois resteront fermement attachés à l'expansion et à l'approfondissement de notre coopération avec le Cambodge dans tous les domaines, notamment en termes de relations commerciales et économiques »³¹⁶. Depuis 2013, la Chine est également le plus important investisseur au Cambodge (Lawreniuk, 2019 : 219). Un tiers des investissements étrangers au Cambodge depuis 1995 sont de provenance chinoise (O'Neill, 2014 : 179). Certains observateurs justifient ce rapprochement par l'absence de conditions à l'aide accordée par la Chine : « En augmentant la pression pour réformer, ou en rendant l'aide conditionnelle, les donateurs traditionnels du Cambodge courent le risque de pousser le gouvernement encore plus près de la Chine » (Sullivan, 2011 : 54). Lors de la signature de cet accord, le Premier ministre Hun Sen soulignait la pérennité de l'accord de libre-échange, en comparaison avec l'accord TSA qui était destiné à s'arrêter³¹⁷.

Un autre élément qui semble avoir participé à diminuer les effets de la suspension est le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, celle-ci représentait un tiers des exportations textiles cambodgiennes vers le marché européen en 2016 (ILO, 2017). Le 17

³¹³ Joshua Lipes, « Cambodia Signs Free Trade Agreement With China Months After EU Sanctions », *Radio Free Asia*, 12/10/2020, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/agreement-10122020145447.html>

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Tomoya Onishi, « In Cambodia, even debt-free roads lead to more Chinese influence », *Nikkei Asian Review*, 29/4/2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/In-Cambodia-even-debt-free-roads-lead-to-more-Chinese-influence>

³¹⁶ David Boyle, « Chinese Ambassador: EU Should Not Mix Politics, Trade in Cambodia », *VOA News*, 19/07/2018, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/chinese-ambassador-eu-should-not-mix-politicstrade-cambodia>

³¹⁷ Joshua Lipes, « Cambodia Signs Free Trade Agreement With China Months After EU Sanctions », *Radio Free Asia*, 12/10/2020, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/agreement-10122020145447.html>

décembre 2020, l'ambassadeur britannique au Cambodge a rencontré le ministre des Affaires étrangères cambodgien, lui assurant que le Royaume-Uni ne mettrait pas en œuvre la suspension partielle de l'accord TSA³¹⁸.

Au-delà des effets politiques escomptés, les conséquences économiques de cette suspension sont difficiles à mesurer. En effet, il est particulièrement difficile pour la Commission de déterminer ce qui relève des effets la pandémie de covid19 ou de la suspension partielle de l'accord TSA : « l'impact du TSA a été en quelque sorte dilué par l'impact du covid » (Entretiens n°2 et n°3). Les fonctionnaires de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure sont unanimes sur ce constat, semblant presque déçus de ne pouvoir mesurer l'impact de la suspension partielle des préférences tarifaires. Selon un diplomate français, l'impact de cette décision « s'inscrit sur le temps long », les premières estimations ne sauraient être suffisamment précises pour appréhender l'ampleur de la suspension partielle des préférences tarifaires (Entretien n°5).

Concernant les exportations de sucre, il semblerait que la mobilisation des ONG précédant la suspension de l'accord TSA participa davantage à réduire les échanges commerciaux. Ainsi, alors que les exportations représentaient près de 65 500 tonnes de sucre en 2013, elles n'atteignaient plus que 3400 tonnes en 2015, chutant de près de 94,8 %³¹⁹. La suspension des préférences tarifaires pour l'industrie du sucre apparaît particulièrement symbolique, l'UE répondant aux attentes des ONG après une longue mobilisation mais ne semblant pas avoir d'effet économique particulier.

Pour l'industrie textile, les exportations du Cambodge diminuèrent de 6,8 % entre le premier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021³²⁰. Selon un rapport de l'Organisation internationale du Travail, près de 400 usines textiles employant 150 000 personnes ont dû suspendre leurs activités à partir de juillet 2020 (ILO, 2020 : 18). Les employés textiles

³¹⁸ Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the Kingdom of Cambodia, « Press Release: The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Generalized System of Preferences (GSP) to the Kingdom of Cambodia », 17/12/2020, <https://www.grantthornton.com.kh/globalassets/1.-member-firms/cambodia/pdfs/mofa.pdf>

³¹⁹ Will Jackson, « Kingdom's sugar exports to EU plummet », *The Phnom Penh Post*, 15/03/2016, <https://www.phnompenhpost.com/national/kingdoms-sugar-exports-eu-plummet>

³²⁰ Thou Vireak, « Cambodia ready to exit LDC status », *The Phnom Penh Post*, 9/05/2021, <https://m.phnompenhpost.com/business/cambodia-ready-exit-ldc-status>

suspendus de leurs fonctions ou renvoyés ont vu leur revenu diminuer de près de 70 % en 2020, ceux gardant leur emploi virent leur salaire baisser de 42 % (ILO, 2020 : 22). En avril 2020, près de 14 marques de textile ont en effet annulé leurs commandes du fait de la situation sanitaire³²¹. En mai 2020, deux mois avant l'entrée en vigueur de la suspension de l'accord TSA, la Banque mondiale signalait la suspension de l'activité de 12 % des usines de fabrication vestimentaire et de chaussures, du fait d'un gel des commandes (Banque mondiale, 2020 : 15). Pour la première fois depuis la crise de 2008-2009, la part d'exportations de vêtements vers l'UE a diminué, faisant désormais du marché américain le premier destinataire des exportations cambodgiennes en vêtements, produits de voyage et chaussures (Banque mondiale, 2020 : 16). Alors que les exportations textiles vers l'UE atteignaient une valeur de 5,5 milliards l'année précédente, elles ne représentaient plus qu'une valeur d'un milliard de dollars entre janvier et septembre 2020³²².

³²¹ Ate Hoekstra, « Coronavirus brings trouble to Cambodia's garment industry », *DW*, 29/04/2020, <https://www.dw.com/en/coronavirus-brings-trouble-to-cambodias-garment-industry/a-53284224>

³²² Matt Blomberg, Mech Dara, « Will Cambodia's garment sector rebound after 'horror year'? », *Reuters*, 18/12/2020, <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-garment-workers-feature-trfn-idUSKBN28S007>

Conclusion

L'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits humains se caractérise par la superposition de discours et de compétences de ses différentes institutions. Bien que le Parlement européen n'ait que peu de compétences en matière de politique internationale, son rôle d'alerte et de mise à l'agenda de la question des droits humains à travers l'adoption de résolutions et de visites officielles s'inscrit dans le champ médiatique, revêtant une importance symbolique non négligeable. Pour ce qui est du Conseil de l'UE, son rôle de promotion des droits humains apparaît circonscrit à l'adoption de conclusions et de textes d'orientation politique, alimentant le travail de la Commission. Cette dernière, particulièrement active lors de la suspension de l'accord TSA, joue dans ce cadre un rôle particulièrement important de mise en place des politiques internationales. La segmentation de la Commission en différentes directions conduit à la coopération de ces dernières en fonction des politiques concernées. L'action extérieure de l'UE à l'égard du Cambodge est avant tout commerciale et relative à l'aide au développement. Aussi, les principales directions impliquées dans sa mise en œuvre sont la direction commerce et la direction partenariats internationaux (anciennement direction coopération). Le discours sur les droits humains de ces deux directions se trouve englobé dans une série d'objectifs relatifs au « développement durable » et à la « bonne gouvernance ». Enfin, le Service européen pour l'action extérieure porte une position particulière dans la promotion des droits humains : le rôle de représentation de la délégation européenne au Cambodge la conduit à rencontrer régulièrement le gouvernement cambodgien ainsi que de nombreux acteurs de la société civile, tout en mettant en œuvre les directives prises à Bruxelles par le service géographique dédié du SEAE.

À travers la suspension de l'accord TSA, la question de la place de l'Union européenne et de son rôle dans la promotion des droits humains se pose. Au-delà du discours de l'UE, le rôle d'un accord commercial est-il de promouvoir les droits humains et la démocratie ? Les espoirs quant aux effets positifs de la suspension de l'accord TSA sur la situation politique cambodgienne, reportés par la pandémie de Covid, ne révèlent-ils pas une certaine contradiction entre la poursuite d'échanges commerciaux et d'objectifs normatifs ? Alors que l'accord TSA était destiné à encourager le développement du Cambodge, son retrait partiel révèle les limites du présupposé selon lequel le développement économique conduit à la démocratisation du régime politique, les échanges commerciaux dans le domaine du sucre

ayant même conduit au non-respect des titres de propriété de la population afin de développer la production. Là encore, le retrait de l'accord TSA, annoncé comme une façon d'obtenir un effet de levier sur le gouvernement cambodgien, ne semble avoir produit que peu d'effets sur le plan politique, en témoigne les arrestations de 24 membres de syndicats et activistes environnementaux en septembre 2020³²³, ainsi que les procès d'activistes et membres de l'opposition du 1^{er} mars 2021³²⁴. Cependant, cette suspension permet toutefois à l'Union européenne de se positionner sur le plan symbolique, et de marquer son attachement à la question des droits humains sans que les conséquences sur le plan économique lui portent préjudice.

La capacité de l'Union européenne à « façonner les conceptions de la normalité » (Manners, 2002 : 239) et à exercer une puissance normative au Cambodge se trouve par ailleurs confrontée à la place grandissante de la Chine dans les dynamiques régionales. Ainsi, dans un entretien publié en mai 2021, le Premier ministre Hun Sen évoquait la relation privilégiée qu'il entretient avec la Chine, présenté désormais comme son principal interlocuteur après le retrait des préférences tarifaires TSA par l'UE³²⁵.

La « posture normative » adoptée par l'Union européenne à travers la suspension de l'assistance électorale en décembre 2017, puis du retrait partiel des préférences tarifaires en février 2020, n'en fait pourtant pas une puissance normative (Petiteville, 2011). Malgré les justifications apportées à ces deux décisions, leurs effets sont particulièrement minimes, et révèlent les limites de l'action extérieure européenne en matière de promotion des droits humains. En effet, alors que l'Union européenne déploie depuis les années 1990 de multiples initiatives destinées à promouvoir les droits humains, que ce soit à travers ses programmes de coopération et d'aide au développement, sa politique commerciale, l'assistance électorale et le

³²³ Spokesperson for the UN High Commissioner for Human Rights, « Press briefing notes on Cambodia », 11/09/2020,

<https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26223&LangID=F>

³²⁴ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), « Cambodia: Statement by the Spokesperson on the mass trials conducted against opposition figures », 2/03/2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94036/cambodia-statement-spokesperson-mass-trials-conducted-against-opposition-figures_en

³²⁵ Shaun Turton, « Cambodia's Hun Sen: 'If I don't rely on China, who will I rely on?' », *Nikkei Asia*, 20/05/2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Future-of-Asia/The-Future-of-Asia-2021/Cambodia-s-Hun-Sen-If-I-don-t-rely-on-China-who-will-I-rely-on>

soutien apportée aux organisations de la société civile et aux journalistes, il semblerait que le dialogue politique avec le gouvernement cambodgien ne trouve pas d'issue fructueuse. La position de l'UE sur la question des droits humains a ainsi évolué, passant d'une posture d'encouragement et de coopération à celle guidée par une critique plus accrue de la situation politique, avec le retrait de financement et de préférences tarifaires. Depuis l'adoption du régime mondial de sanctions en matière de droits humains le 8 décembre 2020³²⁶, élargissant les possibilités de sanctions individuelles, l'Union européenne serait désormais en mesure d'approfondir cette tendance si l'évolution politique cambodgienne venait à enfreindre davantage les conventions internationales auxquelles l'UE marque son attachement.

Le prochain dialogue Asie-Europe (ASEM), prévu pour la fin de l'année 2021³²⁷, serait peut-être l'occasion pour l'Union européenne d'intensifier le dialogue avec le Cambodge sur sa situation politique, dans la mesure où ce sommet se déroulera à Phnom Penh. Un diplomate français évoquait lors d'un entretien la possibilité pour les responsables européens de conditionner leur présence à des « avancées sur le plan politique », bien qu'elle n'ait jusqu'ici pas été formulée publiquement (Entretien n°5). L'année 2022 sera ensuite marquée par deux événements politiques majeurs pour le Cambodge : les élections locales, qui se dérouleront le 5 juin 2022³²⁸, ainsi que l'accession du Cambodge à la présidence de l'Asean³²⁹, occasion pour le Cambodge de se positionner sur le plan régional et d'entériner ou non son rapprochement avec le gouvernement chinois.

³²⁶ Conseil de l'Union européenne, « Régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'Homme: déclaration du haut représentant au nom de l'Union européenne », 8/12/2020, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/08/eu-global-human-rights-sanctions-regime-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>

³²⁷ Huaxia, « Cambodia further postpones 13th ASEM Summit to last quarter of 2021 due to COVID-19 », *Xinhua*, 5/03/2021, http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/05/c_139786116.htm

³²⁸ Voun Dara, « Government schedules June 5 for 2022 commune elections », *The Phnom Penh Post*, 4/03/2021, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/government-schedules-june-5-2022-commune-elections>

³²⁹ Sim Vireak, « Cambodia's preparation for the ASEAN chairmanship in 2022 », *The Phnom Penh Post*, 2/03/2021, <https://www.phnompenhpost.com/opinion/cambodias-preparation-asean-chairmanship-2022>

Bibliographie

Rapports de l'Union européenne

BALFOUR, Rosa, « The role of EU Delegations in EU Human Rights Policy », *European Parliament*, Directorate General for External Policies, 2013, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXPO-DROI_ET\(2013\)433721_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXPO-DROI_ET(2013)433721_EN.pdf)

SCHERER, Jean-Philippe, « Cooperation and Coordination, The EU comprehensive approach », in Jochen Rehl (dir.), *Handbook : Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Schultze und Hilf, 2015, https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf

ZAMFIR, Ionel, « Human Rights in EU Trade Policy: Unilateral Measures Applied by the EU », European Parliamentary Research Service, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621905/EPRS_BRI\(2018\)621905_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621905/EPRS_BRI(2018)621905_EN.pdf)

Rapports de la Banque mondiale

World Bank, « Cambodia in the time of Covid 19 », 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/165091590723843418/pdf/Cambodia-Economic-Update-Cambodia-in-the-Time-of-COVID-19-Special-Focus-Teacher-Accountability-and-Student-Learning-Outcomes.pdf>

MALENA, Carmen, et CHHIM, Kristina, « Linking citizens and the state: An assessment of civil society contributions to good governance in Cambodia », *World Bank*, 2009, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/398781468222011480/pdf/491470WP0Box331BLIC10CCSA1Eng1Final.pdf>

MORRISSEY, Oliver, « Alternatives to Conditionality in Policy-Based Lending », in Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarszky et Gero Verheyen (dir.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons Learned*, World Bank, 2005,

Rapports de l'Organisation internationale du Travail (ILO)

ILO, « Solid first half of 2015 for Cambodia's garment and footwear sector », Labour standards in global supply chains: A programme of action for Asia and the garment sector, *Cambodian Garment and Footwear Sector Bulletin*, vol. 2, 2015.

ILO, « Recent trade policy developments and possible implications for Cambodia's garment and footwear sector », *Cambodia Garment and Footwear Sector Bulletin*, vol.7, 2017.

ILO, « Living conditions of garment and footwear sector workers in Cambodia », *Cambodia Garment and Footwear Sector Bulletin*, vol. 8, 2018.

ILO, « What next for Asian garment production after Covid 19? The perspectives of industry stakeholders », *Decent Work in Garment Supply Chains Asia*, 2020.

SCHILL, Andrea, ILO Better Factories Cambodia, « The Footwear Sector - New Opportunities for Cambodia? », *Cambodia Garment and Footwear Sector Bulletin*, vol. 9, 2019.

Rapports d'ONG

Human Rights Watch, 2015, « Work Faster or Get Out : Labor rights abuses in Cambodia's garment industry », https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia0315_ForUpload.pdf

Articles et ouvrages académiques

APPARDURAI, Arjun, « Disjuncture and difference in the global cultural economy », *Theory, culture & society*, n° 7, 1990, p. 295-310.

BLOT, Julie et GUILLOU, Anne-Yvonne, « Cambodge : La pression sur l'opposition s'accroît », in Abigaël Pesses et Claire Thi-Liên Tran (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2017 : bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes Savantes – IRASEC, 2017, p. 150-183.

BORCHERT, Ingo, CONCONI, Paola, DI UBALDO, Mattia et HERGHELEGIU, Cristina, « The pursuit of non-trade policy objectives in EU Trade Policy », EUI RSCAS, *Global Governance Programme*, vol. 26, n° 391, 2020, p. 1-38.

BORRAS Jr, Saturnino M., MILLS, Elyse N., SEUFERT, Philip, BACKES, Stephan, FYFE, Daniel, HERRE, Roman, et MICHELE, Laura, « Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance », *Globalizations*, vol. 17, n° 4, 2020, p. 608-628.

BOULINEAU, Emmanuelle, « Des confins aux voisins. Les relations de l'UE avec les Balkans au prisme des espaces intermédiaires », *Géocarrefour* 89, n° 3, 2014, p. 169-181.

BURCA, Grainne (de), « The road not taken: the European Union as a global human rights actor », *American Journal of international law*, vol. 105, n° 4, 2011, p. 649-693.

BÜRGI BONANOMI, Elisabeth, « Improving the Methodology for Measuring Social and Human Rights Impacts of Trade Agreements », *Cooperation World Trade Institute*, 2016, p. 1-23.

CALLIGARO, Oriane, COMAN, Ramona, FORET, François, HEINDERYCKX, François KUDRIA, Tetiana et PEREZ-SEOANE, Alvaro Oleart, « Values in the EU policies and discourse. A first assessment », *Les Cahiers du Cevipol*, vol. 3, 2016, p. 5-52.

CAO, Cindy, « A moderate stance for democracy. The EU and Cambodia's diplomatic tensions », *European Institute for Asian Studies*, 2018, p. 1-68.

CARTA, Caterina, et MORIN, Jean-Frédéric, « Struggling over meanings: Discourses on the EU's international presence », *Cooperation and conflict*, vol. 49, n° 3, 2014, p. 295-314.

COCK, Andrew Robert, « External actors and the relative autonomy of the ruling elite in post-UNTAC Cambodia », *Journal of Southeast Asian Studies*, 2010, 241-265.

CRAWFORD, Gordon, *Foreign aid and political reform: A comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*, Londres, Springer, 2000.

DAVIES, Mathew, « Important but de-centred: ASEAN's role in the Southeast Asian human rights space », *TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, vol. 5, n° 1, 2017, p. 99-119.

DELILE, Jean Félix, « L'État de droit dans les relations extérieures de l'Union européenne », *Civitas Europa*, vol. 2, 2016, p. 47-63.

DETH, Sok Udom, et BULUT, Serkan (dir.), *Cambodia's Foreign Relations in Regional and Global Contexts*, Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2017.

DEVIN, Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La découverte, 2018.

DIEPART, Jean-Christophe, et PRIGENT, Steven, « Cambodge: Une souveraineté sous tension », in Christine Cabasset et Claire Thi-Liên Tran (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2020. Bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes Savantes – IRASEC, 2020, p. 183-204.

DONNO, Daniela, et NEUREITER, Michael, « Can human rights conditionality reduce repression? Examining the European Union's economic agreements », *The Review of International Organizations* 13, n° 3, 2017, p. 335-357.

DU BOIS, Pierre. « L'Union européenne et les droits de l'Homme », *Relations internationales* 4, n° 132, 2007, p. 33-39.

DUFFY, Terence, « Toward a culture of human rights in Cambodia », *Human Rights Quarterly*, n° 1, 1994, p. 82-104.

EAR, Sophal, « Sowing and sewing growth: The political economy of rice and garments in Cambodia », *Stanford Center for International Development Working Paper*, n° 384, 2009, p. 1-23.

–, « Cambodia's garment industry: A case study in governance », *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 30, n° 1, 2013, p. 91-105.

FIERRO, Elena, *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, vol. 76, 2003.

FIORAMONTI, Lorenzo, et POLETTI, Arlo, « Facing the giant: Southern perspectives on the European Union », *Third World Quarterly* 29, n° 1, 2008, p. 167-180.

FOREST, Alain, *Cambodge contemporain*, Paris, Les Indes savantes, 2008.

FOUILLEUX, Eve, MAILLARD, Jacques (de), et SMITH, Andy, « Chapitre 6. Les groupes de travail du conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », in Christian Lequesne (dir.), *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 143-183.

HÖR, Robert, « European Union-Cambodia Relations », in Sok Udom Deth et Serkan Bulut, *Cambodia's foreign relations in regional and global contexts*, Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2017, p.135-154.

HUGHES, Caroline, « Mystics and militants: Democratic reform in Cambodia », *International Politics* 38, n° 1, 2001, p. 47-64.

IM, François, *La question cambodgienne dans les relations internationales de 1979 à 1993*, Paris, L'Harmattan, 2006.

JACQUOT, Sophie, « Approche séquentielle », in Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 81-87.

JENNAR, Raoul Marc, *Les clés du Cambodge*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1995.

–, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004.

–, *Trente ans depuis Pol Pot: le Cambodge de 1979 à 2009*, Paris, L'Harmattan, 2010.

KEOWN, Damien, « Are there “human rights” in Buddhism? », *Journal of Buddhist Ethics*, vol. 2, 1995, p. 1-32.

KEUKELEIRE, Stephan, et DELREUX, Tom, *The foreign policy of the European Union*, Londres, Macmillan International Higher Education, 2014.

KISHORE, Pallavi, « A Critical Analysis of Conditionalities in the Generalized System of Preferences », *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, n° 54, 2017, p. 98–133.

LAWRENIUK, Sabina, « ‘Hun Sen Won’t Die, Workers Will Die’: The Geopolitics of Labour in the Cambodian Crackdown », in Ivan Franceschini et Nicholas Loubere (dir.), *Dog Days: Made in China Yearbook 2018*, Canberra, ANU Press, 2019.

LECHERVY, Christian. « Le Cambodge rendu à lui-même », in Jean-Luc Domenach et François Godement (dir.), *Communismes d'Asie: mort ou métamorphose*, Paris, Éditions Complexe, 1994, p. 91-109.

LEDGERWOOD, Judy, Un, Kheang, « Global concepts and local meaning: human rights and Buddhism in Cambodia », *Journal of Human Rights*, vol. 2, n° 4, 2003, p. 531–549.

LEE, Joosung J. « An outlook for Cambodia's garment industry in the post-safeguard policy era », *Asian survey*, vol. 51, n° 3, 2011, p. 559-580.

LOCHAK, Danièle. « Les droits de l'Homme dans les accords d'association et de coopération conclus par l'Union européenne », in Myriam Benlolo-Carabot, Ulas Candas et Eglantine Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 539-549.

MANIKAS, Peter M., and Eric Bjornlund. « Cambodia's 1998 Elections: The Failure of Democratic Consolidation », *New England Journal of Public Policy*, vol. 14, n° 1, 1998, p. 145-160.

MANNERS, Ian, « Normative power Europe: a contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, p. 235-258.

MCLINDEN NUIJEN, Michelle, « (In) The way of development. Industrial sugar production and dispossession in Sre Ambel district, SW Cambodia », mémoire de Master, Utrecht University, 2012, 128 pages.

MEISSNER, Katharina L., et MCKENZIE, Lachlan, « The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 9, 2019, p. 1273-1291.

MIKAELIAN, Grégory, « Pour une relecture du jeu politique cambodgien: le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005) », in Alain Forest (dir.), *Cambodge contemporain*, Bangkok, IRASEC, 2008, p. 141-188.

–, « Cambodge: Ad majorem pecuniae gloriam », in Jérémy Jammes (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2013 : bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes Savantes – IRASEC, 2013, p. 151-176.

MORGENBESSER, Lee, « The failure of democratisation by elections in Cambodia », *Contemporary Politics*, vol. 23, n° 2, 2016, p. 1-21.

MULLER, Pierre. « Référentiel », in Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 533-540.

ÖJENDAL, Joakim, et LILJA, Mona (dir.), *Beyond democracy in Cambodia: Political reconstruction in a post-conflict society*, n° 12, Copenhagen, Nordic Institute of Asian Studies Press, 2009, p. 1-337.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, vol. 1, 1995, p. 71-109.

O'NEILL, Daniel, « Playing risk: Chinese foreign direct investment in Cambodia », *Contemporary Southeast Asia*, 2014, p. 173-205.

OU, Sivhuoch, et KIM, Sedara, « NGOs and the Illusion of a Cambodian Civil Society », in Gabi Waibel, Judith Ehlert et Hart N. Feuer (dir.), *Southeast Asia and the civil society gaze: Scoping a Contexted Concept in Cambodia and Vietnam*, Milton Park, Routledge, 2014, p. 187-202.

PENNISI DI FLORISTELLA, Angela, « EU Trade Policy: Principles versus Pragmatism. The Cases of Vietnam and Cambodia », *The International Spectator*, 2021, p. 1-16.

PEOU, Sorpong, « Cambodia in 1997: Back to square one? », *Asian Survey*, vol. 38, n° 1, 1998a, p. 69-74.

–, « The Cambodian elections of 1998 and beyond: democracy in the making? », *Contemporary Southeast Asia*, Singapour, ISEAS, vol. 20, n° 3, 1998b, p. 373-391.

–, « Party and party system institutionalization in Cambodia », in Allen Hicken et Erik Martinez Kuhonta (dir.), *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, Autocracies, and the Shadows of the Past*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 212-236.

PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de SciencesPo, 2006, p. 1-280.

PETITEVILLE, Franck, et Andy SMITH. « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, 2006, p. 357-366.

PETITEVILLE, Franck. « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, vol. 2, 2011, p. 95-112.

PONCHAUD, François, *Cambodge: année zéro*, Paris, Editions Kailash, 1998.

PORTELA, Clara, « Aid suspensions as coercive tools? The European Union's experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) context », *Review of European and Russian Affairs*, vol. 3, n° 2, 2007, p. 38-53.

RICHARDSON, Jeremy et MAZEY, Sonia (dir.), *European Union : Power and policy-making*, Milton Park, Routledge, 2015.

RICHER, Philippe, « Le Cambodge dans le monde », in *Le Cambodge de 1945 à nos jours*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 151-167.

ROBERT, Loïc. « Les clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords internationaux conclus par la Communauté européenne: ambitions et réalités », mémoire de Master, Droit Public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2008, 128 pages.

SACHSENROEDER, Wolfgang, « The Contemporary Political Landscape in Cambodia », in Pou Sothirak, Geoff Wade et Mark Hong (dir.), *Cambodia: Progress and Challenges since 1991*, Singapour, ISEAS, 2012. p. 231-245.

SALTNES, Johanne Døhlie, « The EU's Human Rights Policy. Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality », ARENA Working Paper n°2, Center for European Studies, 2013, p. 1-26.

–, « Norm collision in the European Union's external policies: The case of European Union sanctions towards Rwanda », *Cooperation and Conflict* 52, n° 4, 2017, p. 553-570.

–, « The European Union's Human Rights Policy: Is the EU's Use of the Human Rights Clause Inconsistent? », *Global Affairs*, vol. 4, n° 2–3, 2018, p. 277–289.

SANDRIN, Paula Orrico, et HOFFMANN, Andrea Ribeiro, « Silences and hierarchies in European Union Public Diplomacy », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, n° 1, 2018, p. 1-18.

SCHMIDT-LEUKEL, Perry, « Buddhism and the idea of human rights: Resonances and dissonances », *Buddhist-Christian Studies*, vol. 26, n° 1, 2006, p. 33-49.

SMITH, Michael, « The EU as an international actor », in Jeremy Richardson et Sonia Mazey (dir.), *European Union : Power and policy-making*, Milton Park, Routledge, 2015, p. 283-306.

SOKPHEA, Young, « Transnational advocacy networks in global supply chains: a study of civil society organizations' sugar movements in Cambodia », *Journal of Civil Society*, vol. 13, n° 1, 2017, p. 35-53.

SOLOMON, Kane, *Dictionnaire des Khmers Rouges*, Paris, Les Indes Savantes, 2012.

SULLIVAN, Michael, « China's aid to Cambodia », in Caroline Hughes et Kheang Un (dir.), *Cambodia's economic transformation*, Copenhagen, Nordic Institute of Asian Studies Press, 2011, p. 50-69.

TANAKA, Kiyoyasu, « The EU's EBA Scheme and the Future of Cambodia's Garment Industry », Singapour, ISEAS, Issue, n° 14, 2020, p. 1-11.

TAUFAR, Patrik, « The EU and its policy of external promotion of human rights: the search for consistency: conceptual addition to the current debates for EEAS evaluation of the Action

Plan on Human Rights and Democracy », mémoire de Master, University College Dublin, 2015, 83 pages.

THOMAS, Daniel C, *Making EU foreign policy: national preferences, European norms and common policies*, Londres, Springer, 2011.

UN, Kheang, « Democratization without consolidation: The case of Cambodia, 1993–2004 », mémoire de Master, Northern Illinois University, 2004, 306 pages.

–, « State, society and democratic consolidation: The case of Cambodia », *Pacific Affairs*, vol. 79, n° 2, 2006, p. 225-245.

VELLUTI, Samantha, « The promotion and integration of human rights in EU external trade relations », *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 32, n° 83, 2016a, p. 41-68.

–, « Human rights conditionality in the EU GSP scheme: a focus on those in need or a need to refocus? », in Nuno Ferreira et Dora Kostakopoulou (dir.), *The Human Face of the European Union: Are EU Law and Policy Humane Enough?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016b, p. 342-366.

WAIBEL, Gabi, « Grasping discourses, researching practices », in Gabi Waibel, Judith Ehlert et Hart N. Feuer (dir.), *Southeast Asia and the civil society gaze: Scoping a contested concept in Cambodia and Vietnam*, Milton Park, Routledge, 2014, p. 1-18.

WANG, Jinmin, WU, Jiebing, et YAO, Xianguo, « The expansion of textile and clothing firms of China to Asian Least Developed Countries: The Case of Cambodia », *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade*, Working Paper Series, n° 60, 2008, p. 1-41.

WAWRZYNIAK, Tomasz, « Corporate Social Responsibility in the Garment Industry. The Case of the Clean Clothes Campaign and Developing States », *Ekonomia Międzynarodowa*, vol. 18, 2017, p. 79-91.

WIESSALA, Georg, *The European union and Asian countries*, Contemporary European Studies, Sheffield, Sheffield Academic Press, vol. 16, 2002, p. 1-203.

–, *Re-Orienting the Fundamentals: Human Rights and New Connections in EU-Asia Relations*, Milton Park, Routledge, 2006, p. 1-198.

WOUTERS, Jan, MARX, Axel, LEIN, Brecht, SHARMA, Arjun, SUSE, Andrei-Gavril, WILLEMYNS, Ines, et EBERT, Franz, « What Role can Voluntary Sustainability Standards play in the European Union's GSP Scheme? Report for the German Ministry of Development Cooperation », Leuven Center for Global Governance Studies, 2018, p. 1-78.

XHAFA, Edlira, et NUON, Veasna, « The Future of 'Ethical Production' for Cambodia's Garment and Footwear Industry: What Role for Trade Agreements with Labour Clauses? », Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2018, p. 1-38.

YOUNGS, Richard, « Democracy promotion in the 1990s, Agency, Motives and Strategy », *The European Union and the promotion of democracy*, Oxford, Oxford Scholarship, 2001, p. 45-46.

YOUNGS, Richard, « Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity », *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n° 2, 2004, p. 415-435.

ZHOU, Weifeng, et CUYVERS, Ludo, « The effectiveness of EU's Generalised System of Preferences. Evidence from ASEAN countries », *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 11, n° 1, 2012, p. 65-81.

Annexes

Annexe n° 1 : Chronologie des résolutions du Parlement européen sur la situation politique au Cambodge (1994-2021)

Seules les résolutions adoptées depuis la 4^{ème} législature du Parlement européen, celles adoptées précédemment ne sont pas disponibles numériquement.

Titre	Date	Référence du document	Lien d'accès
4 ^{ème} Législature 1994-1999			
Résolution sur le Cambodge (p. 152)	10/04/1997	P4_TA(1997)04-10	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1999-04-14_FR.pdf
Situation au Cambodge (p. 72)	17-07-1997	P4_TA(1997)07-17	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1997-07-17_FR.pdf
Situation au Cambodge (p. 42-43)	12-03-1998	P4_TA(1998)03-12	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1998-03-12_FR.pdf
Résolution sur le Cambodge (p. 60)	18-06-1998	P4_TA(1998)06-18	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1998-06-18_FR.pdf
Résolution sur la situation au Cambodge (p. 78-79)	17-09-1998	P4_TA(1998)09-17	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1998-09-17_FR.pdf
Résolution sur le Cambodge (p. 53-54)	15-04-1999	P4_TA(1999)04-15	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-4-1999-04-15_FR.pdf
5 ^{ème} Législature 1999-2004			

Droits de l'Homme Cambodge	de :	17-02-2000	P5_TA(2000)0075	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0075+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Droits de l'Homme Royaume du Cambodge	de :	06-09-2001	P5_TA(2001)0462	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0462+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Droits de l'Homme Élections Cambodge	de :	07-02-2002	P5_TA(2002)0069	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0069+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Droits de l'Homme Minorités indigènes Viêt-Nam fermeture des camps réfugiés Cambodge	de :	11-04-2002	P5_TA(2002)0187	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0187+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Cambodge		13-03-2003	P5_TA(2003)0103	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-0103+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Cambodge		03-07-2003	P5_TA(2003)0339	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-

			0339+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Meurtres politiques au Cambodge	12-02-2004	P5_TA(2004)0101	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0101+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
6 ^{ème} Législature 2004-2009			
Traite des femmes et des enfants au Cambodge	13-01-2005	P6_TA(2005)0012	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0012+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Cambodge	10-03-2005	P6_TA(2005)0081	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0081+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Droits de l'Homme au Cambodge, au Laos et au Vietnam	01-12-2005	P6_TA(2005)0462	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0462+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Cambodge	19-01-2006	P6_TA(2006)0032	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0032+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
Cambodge	15-03-2007	P6_TA(2007)0085	https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0085+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR

			0085+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR
7 ^{ème} Législature 2009-2014			
Cambodge, en particulier le cas de Sam Rainsy	21-10-2010	P7_TA(2010)0389	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0389_FR.html
Situation au Cambodge	26-10-2012	P7_TA(2012)0402	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0402_FR.html
Situation des défenseurs des droits de l'Homme et des militants de l'opposition au Cambodge et au Laos	16-01-2014	P7_TA(2014)0044	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0044_FR.html
8 ^{ème} Législature 2014-2019			
Cambodge	09-06-2016	P8_TA(2016)0274	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0274_FR.html
Projets de loi du Cambodge sur les ONG et les syndicats	09-07-2015	P8_TA(2015)0277	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0277_FR.html
Cambodge	26-11-2015	P8_TA(2015)0413	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0413_FR.html
Cambodge, en particulier le cas de Kem Sokha	14-09-2017	P8_TA(2017)0348	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0348_FR.html

Cambodge : interdiction de l'opposition	14-12-2017	P8_TA(2017)0497	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0497_FR.html
Cambodge, notamment le cas de Kem Sokha	13-09-2018	P8_TA(2018)0346	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0346_FR.html
9 ^{ème} Législature 2019-2024			
Les procès de masse contre l'opposition et la société civile au Cambodge	11-03-2021	P9_TA-PROV(2021)0087	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0087_FR.html

Annexe n° 2 : Liste des entretiens conduits dans le cadre de ce mémoire

- Entretien n° 1 : Diplomate français, 2 avril 2021.
- Entretien n° 2 : Fonctionnaires de la Commission européenne (2), 23 avril 2021.
- Entretien n° 3 : Fonctionnaire de la Commission européenne, 30 avril 2021.
- Entretien n° 4 : Membre de la Délégation européenne au Cambodge, 10 mai 2021.
- Entretien n° 5 : Diplomate français, 20 mai 2021.

Annexe n° 3 : Liste des chargés d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Cambodge (2002-2009) puis des chefs de la délégation de l'Union européenne au Cambodge (2009-2021)

Chargé d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Cambodge (2002-2004) : Aldo Dell'Ariccia

Chargé d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Cambodge (2004-2007) : Winston Mc Colgan³³⁰

Chargé d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Cambodge (2007-2011) : Rafael Dochao Moreno³³¹

Chef de la délégation européenne au Cambodge (2011-2015) : Jean-François Cautain (FR)³³²

Chef de la délégation européenne au Cambodge (2015-2019) : George Edgar (UK)³³³

Chef de la délégation européenne au Cambodge (2019-Adj) : Carmen Moreno (ESP)³³⁴

³³⁰ European External Action Service – EEAS (Service européen pour l'action extérieure, SEAE), European Delegation to Cambodia, « EU Cambodia News », 08/2007, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cambodia/documents/publications/newsletter_200708_en.pdf

³³¹ European Union, « Welcome Remarks Mr. Rafael Dochao Moreno, Chargé d'Affaires Delegation of the European Union to Cambodia, 2nd at National Forum on Climate Change Phnom Penh », 5/10/2011, https://ncsd.moe.gov.kh/sites/default/files/phocadownload/Activities/NCCC/SecondNationalForum/WelcomeRemarks/mr.%20moreno_speech_ec_english.pdf

³³² European Commission, « EU High Representative / Vice President Catherine Ashton appoints 25 new Heads of EU Delegations », 3/08/2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_944

³³³ Ry Sochan, « New EU ambassador to Cambodia Carmen Moreno is approved », *The Phnom Penh Post*, 23/07/2019, <https://www.phnompenhpost.com/national/new-eu-ambassador-cambodia-carmen-moreno-approved>

³³⁴ Ibid.

Annexe n° 4 : Liste des conventions internationales mentionnées dans la réglementation « Schéma de Préférences Généralisées »

RÈGLEMENT (UE) N° 978/2012 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0978>

ANNEXE VIII

Conventions visées à l'article 9

PARTIE A

Principales conventions de l'ONU/OIT relatives aux droits de l'Homme et aux droits des travailleurs

1. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948)
2. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
3. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
4. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
6. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)
7. Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
8. Convention concernant le travail forcé ou obligatoire, n° 29 (1930)
9. Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, n° 87 (1948)
10. Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, n° 98 (1949)
11. Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, n° 100 (1951)

12. Convention sur l'abolition du travail forcé, n° 105 (1957)
13. Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, n° 111 (1958)
14. Convention concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi, n° 138 (1973)
15. Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, n° 182 (1999)

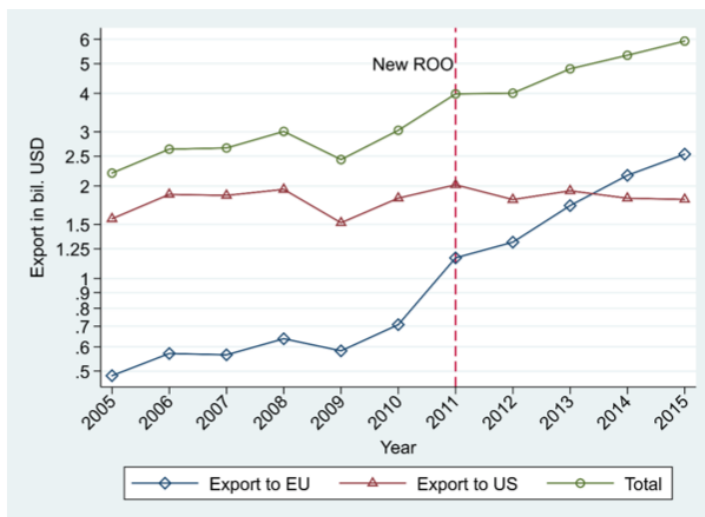
PARTIE B

Conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance

16. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973)
17. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987)
18. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989)
19. Convention sur la diversité biologique (1992)
20. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992)
21. Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (2000)
22. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001)
23. Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1998)
24. Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants (1961)
25. Convention des Nations unies sur les substances psychotropes (1971)
26. Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988)
27. Convention des Nations unies contre la corruption (2004)

Annexe n° 5 : Exportations de produits vestimentaires au Cambodge (2005-2015)

Figure 1. Garment Exports in Cambodia

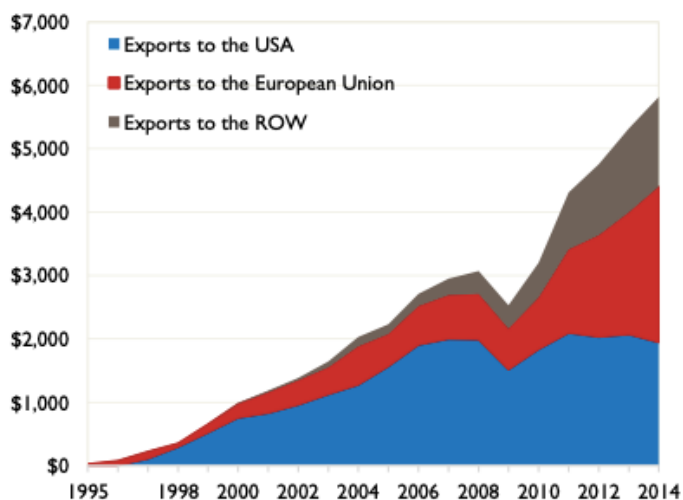


Notes: Exports include the commodities in HS Chapters 61 and 62; the nominal value of exports is shown in log scale.

Source: UN COMTRADE

Source : TANAKA, Kiyoyasu, « The EU's EBA Scheme and the Future of Cambodia's Garment Industry », Singapour, ISEAS, Issue, n° 14, 2020, p. 4.

Figure 4. Cambodia's garment and footwear exports by main destination, 1995-2014 (US\$ million)

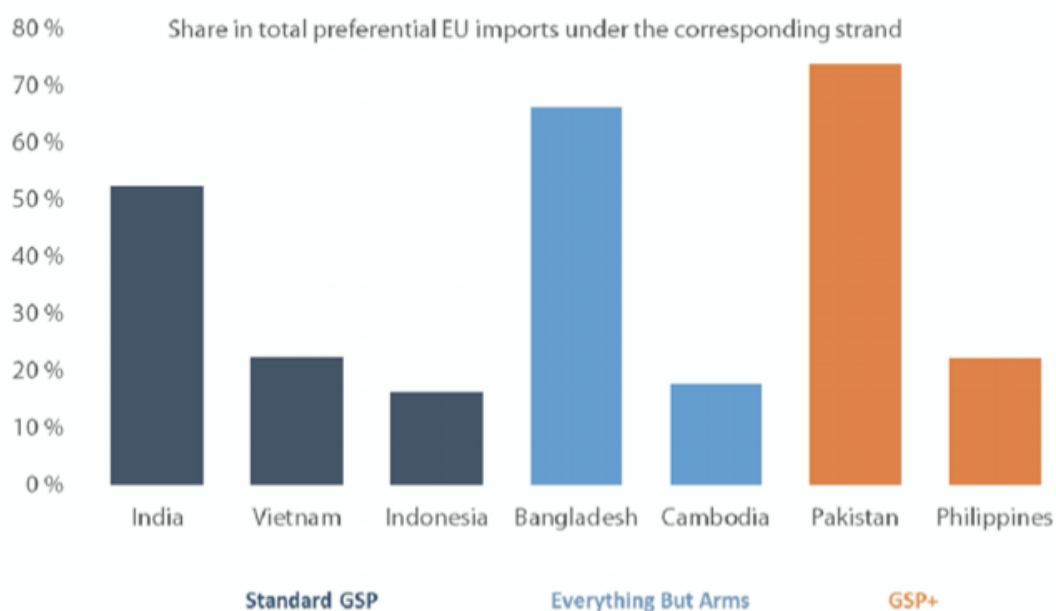


Source: Ministry of Commerce.

Source : 2015, « Solid first half of 2015 for Cambodia's garment and footwear sector », Labour standards in global supply chains: A programme of action for Asia and the garment sector, Cambodian Garment and Footwear Sector Bulletin, vol. 2, 2015.

Annexe n° 6 : Principaux bénéficiaires du « Schéma de Préférences Généralisées » en 2016

Figure 1 – Main beneficiaries of the three GSP strands (Standard, EBA, GSP+) in 2016

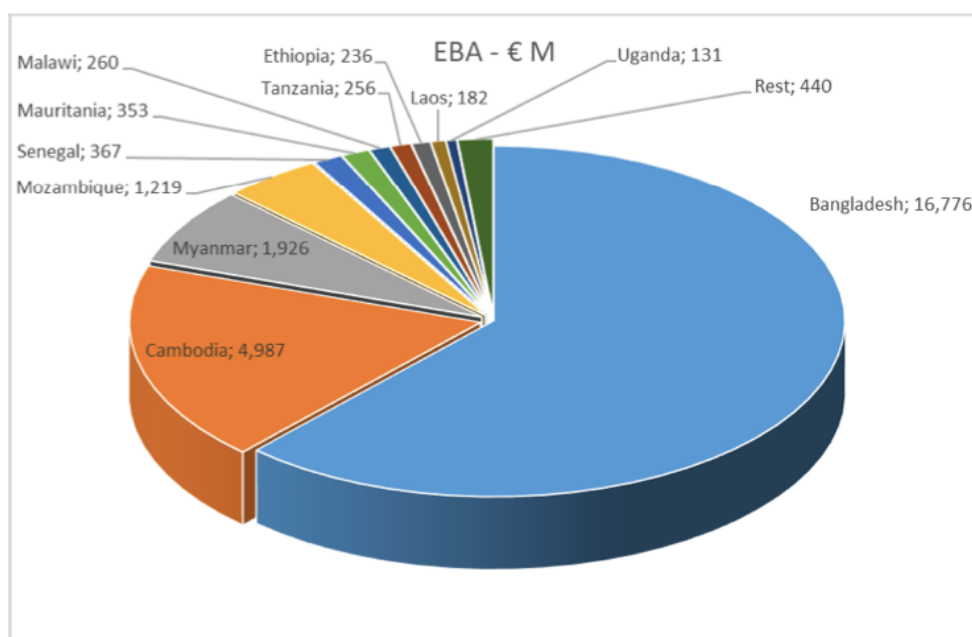


Data source: Commission [report](#) on the GSP 2016-2017.

Source: ZAMFIR, Ionel, « Human Rights in EU Trade Policy: Unilateral Measures Applied by the EU », European Parliamentary Research Service, 2018, p. 3, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621905/EPRS_BRI\(2018\)621905_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621905/EPRS_BRI(2018)621905_EN.pdf)

Annexe n° 7 : Principaux bénéficiaires de l'accord « Tout Sauf Les Armes » en 2018

Figure 5. Major beneficiaries of Everything But Arms arrangement in 2018 (EU imports in million €)



Source : European Commission, « Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019 », 2020, p. 12,

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/february/tradoc_158619.pdf